



Wiederaufbau in der Ukraine: Wie die EU die Ukraine unterstützen sollte

Julian Bergmann
Iulian Romanyshyn

Zusammenfassung

Russlands brutaler Angriffskrieg auf die Ukraine hat katastrophale Folgen für das Land. Zwar ist aktuell kein Ende des Krieges in Sicht, doch ist bereits absehbar, dass es enormer internationaler Anstrengungen bedürfen wird, um die Ukraine beim Wiederaufbau zu unterstützen. Auf der Ukraine Recovery Conference im Juli stellte die ukrainische Regierung einen nationalen Wiederaufbauplan vor, der eine tiefgreifende Modernisierung des Landes vorsieht.

Die Prioritäten, die die ukrainische Regierung für den Wiederaufbau setzt, lassen sich gut mit dem Ziel der Europäischen Union (EU) vereinbaren, die Ukraine fit für einen EU-Beitritt zu machen und den grünen und digitalen Wandel des Landes voranzutreiben. Die EU ist ihrerseits bereit, einen großen Teil der für den Wiederaufbau der Ukraine erforderlichen internationalen Anstrengungen zu stemmen. Allerdings muss die EU, will sie beim langfristigen Wiederaufbau der Ukraine eine starke Führungsrolle übernehmen, genauso viel Einigkeit und Entschlossenheit zeigen wie zu Kriegsbeginn.

Um eine nachhaltige Grundlage für den Wiederaufbau der Ukraine zu schaffen, müssen die EU und die Mitgliedstaaten humanitäre Ad-hoc-Hilfe mit verlässlichen, langfristigen Wiederaufbaumaßnahmen kombinieren. Dabei sollten sie die folgenden zentralen Empfehlungen berücksichtigen:

- **Einen zweistufigen Ansatz für den Wiederaufbau verfolgen**

Die Modernisierung und Vorbereitung der Ukraine für einen EU-Beitritt werden mehrere Jahre dauern. Gleichzeitig müssen die enormen Infrastrukturverluste in der Ukraine dringend behoben werden, am besten noch vor dem Wintereinbruch. Daher sollten die internationalen Geber dem Wiederaufbau der kritischen Infrastruktur Vorrang einräumen, wie etwa Schulen, Krankenhäusern, Wohnungen, Stromnetzen und Straßen.

In einer zweiten Phase sollten umfassendere Modernisierungsmaßnahmen und institutionelle Reformen für einen EU-Beitritt folgen.

- **Geeignete Steuerungsmechanismen für den Wiederaufbau einrichten**

Die ukrainische Regierung und die EU sollten eine Koordinierungsplattform einrichten, an der auch andere internationale Partner und Akteure der ukrainischen Zivilgesellschaft beteiligt sind. Sie sollte dazu dienen, institutionelle Mechanismen zur Steuerung und Überwachung der Projekte zu entwickeln, und eine enge Koordination zwischen der ukrainischen Regierung und internationalen Partnern ermöglichen.

- **Ein umfassendes Abkommen über den Beitrag der EU zum Wiederaufbau der Ukraine aushandeln**

Es braucht zeitnah ein Abkommen über die Steuerung und Finanzierung der langfristigen EU-Hilfe für die Ukraine. Möglich wäre eine kombinierte Strategie, die eine gemeinsame Kreditaufnahme durch die EU und zusätzliche Beiträge der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt umfasst. Darüber hinaus sollte die EU zügig rechtliche Wege prüfen, um eingefrorene russische Vermögenswerte für den Wiederaufbau der Ukraine einzusetzen.

- **Die Militärhilfe für die Ukraine fortsetzen und ausweiten**

Umfangreiche Investitionen in den Wiederaufbau der Ukraine dürfen nicht zu Lasten der notwendigen Militärhilfe gehen. Zuerst sollte die Ukraine dabei unterstützt werden, ihren Luftraum gegen russische Raketenangriffe zu verteidigen. Darüber hinaus sollte die EU ihre Pläne für eine militärische Ausbildungsmission verwirklichen, vorausgesetzt, sie schafft einen echten Mehrwert zu den bestehenden Bemühungen und entspricht dem ukrainischen Bedarf.

Einführung

Russlands brutaler Angriffskrieg auf die Ukraine hat katastrophale Folgen für das Land und seine Bevölkerung. Russische Truppen haben gezielt zivile Infrastruktur und Wohnhäuser zerstört sowie Zivilist*innen verschleppt und ermordet. Schätzungen zufolge wurden mehr als 13.000 Zivilist*innen getötet oder verwundet, darunter fast 1.000 Kinder (Büro des Hochkommissars für Menschenrechte der UN, 2022). Bis September 2022 wurden mehr als sechs Millionen ukrainische Geflüchtete in ganz Europa registriert; die Zahl der Binnenvertriebenen in der Ukraine wird auf etwa sieben Millionen geschätzt. Der Schaden an Wohngebäuden und anderen Gebäuden sowie an der Infrastruktur beträgt Schätzungen zufolge jetzt bereits mehr als 114,5 Mrd. US-Dollar (Kyiv School of Economics, 2022). Die ukrainische Wirtschaft wird im Jahr 2022 voraussichtlich einen Verlust von 35 Prozent des realen Bruttoinlandsprodukts erleiden.

Russlands Angriff auf die Ukraine verletzt die in der UN-Charta verankerten Grundprinzipien der Souveränität, Unabhängigkeit und territorialen Integrität von Staaten, auf denen die internationale Ordnung beruht. Um die Glaubwürdigkeit dieser Prinzipien wiederherzustellen, plant die internationale Gemeinschaft, die Ukraine beim Wiederaufbau zu unterstützen. Von der EU – und von Deutschland als einem der wirtschaftlich und politisch stärksten Mitglieder – wird erwartet, dass sie bei diesen Bemühungen eine führende Rolle übernimmt.

Die EU hat auf die russische Invasion umgehend und umfassend reagiert. Diese Einigkeit und Entschlossenheit der EU-Institutionen und -Mitgliedstaaten hat viele Beobachter*innen überrascht. Bis heute hat die EU acht Sanktionspakete gegen die russische politische Führung und Oligarch*innen, Finanzinstitute und die russische Wirtschaft verabschiedet. Darüber hinaus hat sie die ukrainische Regierung durch militärische, finanzielle, entwicklungspolitische und humanitäre Hilfe in starkem Maße unterstützt.

Die Einigkeit der EU bei der unmittelbaren Reaktion auf Russlands Angriff auf die Ukraine könnte jedoch mit der Zeit Risse bekommen – je länger der Krieg andauert und je stärker die wirtschaftlichen Folgen in den europäischen Ländern zu spüren sind. Ungarns Widerstand gegen das Öl-Embargo und die begrenzte Unterstützung einiger Mitgliedstaaten für koordinierte Energiesparmaßnahmen zeigen, dass die wirtschaftlichen Folgen des Krieges die europäische Einheit bereits in Frage stellen. Die laufenden Diskussionen zwischen den EU-Mitgliedstaaten über die noch offenen Fragen bezüglich der Finanzierung der zugesagten Makrofinanzhilfe für die Ukraine werfen bereits ein Licht darauf, wie schwierig es sein könnte, den Beitrag der EU zum langfristigen Wiederaufbau der Ukraine auszuhandeln und diesen Beitrag rechtzeitig bereitzustellen.

Dieser Policy Brief soll (i) einen Überblick über die verschiedenen Arten der bisherigen EU-Hilfe für die Ukraine geben, (ii) die Prioritäten und vorgeschlagenen Pläne der Ukraine und der EU für den Wiederaufbau des Landes beleuchten und (iii) Empfehlungen hinsichtlich der nächsten Schritte beim langfristigen Wiederaufbau und der wirtschaftlichen Erholung der Ukraine geben.

Umfangreiche EU-Hilfe für die Ukraine nach der russischen Invasion

In den Monaten seit dem 24. Februar 2022 hat die EU erheblich mehr Geld für die Unterstützung der Ukraine ausgegeben als im gesamten Zeitraum des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2014–2020. Im letzten Haushaltszyklus hatte die EU die Ukraine über das Europäische Nachbarschaftsinstrument mit mehr als 1,7 Mrd. €, in Form von Darlehen für die makroökonomische Stabilisierung in Höhe von 5,6 Mrd. € und in Form von humanitärer Hilfe in Höhe von 194 Mio. € unterstützt. In der Zeit zwischen dem Beginn der russischen Invasion und September 2022 hat die EU rund 14,5 Mrd. € ausgegeben, unter anderem in Form von Militärhilfe, Makrofinanzhilfe sowie humanitärer und Entwicklungshilfe (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Seit dem 24. Februar 2022 bereitgestellte EU-Hilfe für die Ukraine

Art der Hilfe	Höhe
Militärhilfe über die Europäische Friedensfazilität	2,5 Mrd. €
Makrofinanzhilfe	7,2 Mrd. €
Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe	4,8 Mrd. €
... bereitgestellt von der Europäischen Kommission	1,6 Mrd. €
... bereitgestellt von der Europäischen Investitionsbank	2,2 Mrd. €
... bereitgestellt von der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung	1 Mrd. €
EU-Hilfe insgesamt (Stand: September 2022)	14,5 Mrd. €
Gesamtbetrag der zugesagten EU-Hilfe einschließlich zusätzlicher 3 Mrd. € an Makrofinanzhilfe	17,5 Mrd. €

Quelle: Zusammengestellt auf der Grundlage von Zahlen des Rates der EU (2022) und des Ukraine Assistance Tracker des Kieler Instituts für Weltwirtschaft (Kiel Institut für Weltwirtschaft, 2022) (Zahlen in der Tabelle von Mitte September).

Militärhilfe für die Ukraine

Vier Tage nach der russischen Invasion beschloss der Rat der EU, alte Tabus zu brechen und im Rahmen des im März 2021 geschaffenen außerbudgetären Fonds, der Europäischen Friedensfazilität (EFF), Waffen für die Ukraine zu beschaffen und dorthin zu liefern. Es war das erste Mal, dass die EU die Lieferung von Waffen an ein anderes Land finanziert hat. Die Militärhilfe für die Ukraine zielt vorrangig darauf ab, die ukrainischen Streitkräfte in die Lage zu versetzen, die russische Militäraggression abzuwehren und die territoriale Integrität und Souveränität des Landes zu verteidigen. Seit dem 28. Februar hat sich der Rat im Rahmen der EFF auf fünf aufeinanderfolgende Hilfspakete in Höhe von jeweils 500 Mio. € für die Ukraine geeinigt, wobei etwa 90 Prozent der Mittel für letale und 10 Prozent für nicht-letale Ausrüstung bestimmt sind. Das entspricht einer Militärhilfe von insgesamt 2,5 Mrd. € und damit etwa 43 Prozent des Gesamtbudgets der EFF (5,7 Mrd. €), das für die Finanzierung weltweiter Operationen im Zeitraum 2021–2027 vorgesehen

war. Die Mitgliedstaaten werden bald nach Wegen suchen müssen, wie sie die EFF-Mittel wieder aufstocken können.

Finanz-, Entwicklungs- und humanitäre Hilfe der EU

Neben der Militärhilfe ist die Bereitstellung von makroökonomischer, humanitärer und Entwicklungshilfe ein grundlegender Bestandteil der Unterstützung, die EU-Institutionen der Ukraine seit der russischen Invasion bereitgestellt haben und die sich auf rund 12 Mrd. € beläuft.

Um die ukrainische Regierung dabei zu unterstützen, ihre Liquidität zu gewährleisten und ihre unmittelbaren finanziellen Verpflichtungen zu erfüllen, zahlte die EU ein Makrofinanzhilfe-Paket von 1 Mrd. € aus, auf das sie sich am 24. Februar geeinigt hatte. Die Finanzhilfe war bereits vor der russischen Invasion vorbereitet worden und sollte die ukrainische Regierung vor allem dabei unterstützen, die durch die Corona-Pandemie verursachten wirtschaftlichen Probleme zu bewältigen.

Im Juli und im September beschloss die EU weitere Makrofinanzhilfen in Höhe von 1 Mrd. € sowie 5 Mrd. € an Darlehen, die schon kurz darauf an die Ukraine ausgezahlt wurden. Diese Mittel sind die beiden Tranchen eines größeren außerordentlichen Makrofinanzhilfepaketes der EU von bis zu 9 Mrd. €, das die Europäische Kommission im Mai angekündigt hatte. Die Maßnahme hat jedoch unter den EU-Mitgliedstaaten eine Kontroverse darüber ausgelöst, wie die vorgeschlagenen Darlehen abgesichert werden sollen. Einige Mitgliedstaaten beharrten darauf, dass sie keine weiteren Garantien zusätzlich zu den bereits gewährten bilateralen Darlehen für die Ukraine bereitstellen können, und argumentierten, dass Zuschüsse besser geeignet seien, um Kiew zu unterstützen.

Neben der Makrofinanzhilfe hat die EU auch Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe geleistet, um den durch den Krieg verursachten dringenden humanitären Bedarf in der Ukraine zu decken, was sich auch auf die öffentliche Entwicklungshilfe (*official development assistance*, ODA) auswirkt (siehe Kasten 1). Insgesamt hat die Europäische Kom-

mission über verschiedene Finanzierungsmechanismen 1,6 Mrd. € mobilisiert. Darüber hinaus haben auch die Europäische Investitionsbank und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung beträchtliche Finanzhilfen in Höhe von insgesamt 3,2 Mrd. € bereitgestellt.

Kasten 1: Auswirkungen des Krieges auf die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA)

Da die Ukraine ein Land mit niedrigem bis mittlerem Einkommen ist, kann die bilaterale und europäische Hilfe für die Ukraine der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) als ODA gemeldet werden. Nach den von den OECD-Mitgliedern festgelegten Regeln umfassen die als ODA anrechenbaren Ausgaben einen Großteil der humanitären, Entwicklungs- und Finanzhilfe für das Land, wobei Militärausgaben dezidiert ausgeschlossen sind. Die Kosten für die Aufnahme von Geflüchteten im Geberland können ebenfalls als ODA angerechnet werden und dürften die ODA-Leistungen bestimmter Länder, allen voran Polen und die Tschechische Republik, erheblich erhöhen. Die OECD geht davon aus, dass die Hilfe für die Ukraine das Gesamtvolumen der öffentlichen Entwicklungshilfe im Jahr 2022 in die Höhe treiben wird. Da die Mittel für humanitäre Hilfe auf diese Weise aufgebraucht werden, könnte dies aber den Handlungsspielraum der Geber bei anderen Krisen einschränken (OECD, 2022).

Gleichzeitig verändert der Krieg den globalen Kontext für ODA-Budgets und -Ausgaben. Die rekordträchtigen Lebensmittel- und Energiepreise und die hohe Verschuldung führen in vielen Teilen der Welt zu wachsender Armut und Not, setzen aber auch die nationalen Haushalte der Geberländer unter Druck. Obgleich die OECD-Mitglieder zusätzliche Mittel und Zusagen gemacht haben, wird die weltweite Nachfrage nach öffentlicher Entwicklungshilfe wahrscheinlich weiter steigen (OECD, 2022). Geber könnten sich zunehmend gezwungen sehen, ein Gleichgewicht zwischen der Bewältigung kurzfristiger Krisen und der Erfüllung langfristiger Verpflichtungen im Kontext der im Rahmen der Agenda 2030 festgelegten Ziele für nachhaltige Entwicklung zu finden.

Ergänzt wird die Unterstützung durch die EU-Institutionen durch rund 5,4 Mrd. € Entwicklungshilfe der EU-Mitgliedstaaten. Ein Drittel dieser gesamten bilateralen EU-Hilfe – etwa 1,8 Mrd. € – wird

von Deutschland geleistet, das 2021 zusammen mit den USA der größte bilaterale Geber in der Ukraine im Entwicklungsbereich war. Dazu gehören unter anderem Finanzhilfen in Höhe von 1 Mrd. € in Form von Zuschüssen, ein Soforthilfeprogramm des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in Höhe von 185 Mio. € und eine auf dem G7-Gipfel in Elmau zugesagte Verpflichtung in Höhe von 425 Mio. € für den Wiederaufbau der Ukraine.

Regulatorische und politische Unterstützungsmaßnahmen

Neben der finanziellen Hilfe hat die EU die Ukraine auch durch regulatorische Maßnahmen unterstützt. Dazu gehören die Synchronisierung der ukrainischen Stromnetze mit dem kontinentaleuropäischen Netz und die Aussetzung der Einfuhrzölle auf alle ukrainischen Exporte in die EU für ein Jahr. Beide Maßnahmen zielen darauf ab, die Transaktionskosten für die ukrainische Regierung bei ihren wirtschaftlichen Interaktionen mit der EU zu senken.

Eine der wichtigsten Maßnahmen zur Unterstützung der Ukraine durch die EU war schließlich der Beschluss des Europäischen Rates vom 23. Juni, der Ukraine den Status eines Beitrittskandidaten zu gewähren. Natürlich war die Ukraine schon lange vor der russischen Invasion im Rahmen ihrer Europäischen Nachbarschaftspolitik und der Östlichen Partnerschaft ein wichtiges Partnerland für die EU. Im Jahr 2014 unterzeichneten die EU und die Ukraine ein Assoziierungsabkommen, das eine weitreichende und umfassende Freihandelszone vorsieht und die seit 2016 vorläufig umgesetzt wird.

Die Entscheidung, dem Land den Beitrittsstatus zu gewähren, gibt den Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine eine ganz neue Qualität. Es ist das erste Mal, dass einem sich im Krieg befindenden Land der EU-Kandidatenstatus gewährt wird. Gleichzeitig bleibt ungewiss, wie schnell die Ukraine alle erforderlichen Beitrittskriterien erfüllen kann und ob die EU-Mitgliedstaaten den Beitritt des Landes uneingeschränkt befürworten werden.

Davon abgesehen wird das Ziel einer EU-Mitgliedschaft der Ukraine die künftige EU-Hilfe für das Land stark beeinflussen. Dies bedeutet, dass der Wiederaufbau der Ukraine mit systematischen Anstrengungen zur Stärkung der Demokratie und rechtsstaatlichen Institutionen des Landes sowie zur Durchführung anderer notwendiger Reformen im Zusammenhang mit den Anforderungen einer EU-Mitgliedschaft kombiniert und abgestimmt werden muss.

Von der Soforthilfe zum langfristigen Wiederaufbau

Trotz der großen Ungewissheit darüber, ob, wann und wie der Krieg enden wird, diskutieren die Staats- und Regierungschef*innen der EU bereits darüber, wie die langfristige EU-Hilfe für den Wiederaufbau der Ukraine am besten organisiert und finanziert werden kann. Es liegt auf der Hand, dass das gleiche Maß an Einigkeit und Entschlossenheit, das die EU bei der ersten Reaktion auf die russische Invasion an den Tag gelegt hat, auch für die Ausarbeitung eines gemeinsamen, langfristig angelegten Wiederaufbauplans für die Ukraine erforderlich sein wird.

Auf der Tagung des Europäischen Rates am 24. und 25. März forderten die Staats- und Regierungschef*innen der EU die Einrichtung eines Solidaritäts-Treuhandfonds für den Wiederaufbau der Ukraine nach dem Krieg. Am 18. Mai legte die Europäische Kommission einen eigenen Vorschlag vor, wie die EU den Wiederaufbau der Ukraine auf lange Sicht unterstützen könnte. Die Kommission schlug zu diesem Zweck die Einrichtung einer dedizierten Plattform zur Koordinierung der Wiederaufbaubemühungen sowie eine „RebuildUkraine“-Fazilität als wichtigstes Instrument zur Finanzierung der EU-Hilfe vor. Die Vizepräsidentin der Europäischen Investitionsbank schlug auf der Konferenz zum Wiederaufbau der Ukraine im Juli in Lugano einen „EU-Ukraine Gateway Trust Fund“ zur Finanzierung dringender und langfristiger Investitionen in den Wiederaufbau der Ukraine vor.

Es bleibt zwar offen, inwiefern die verschiedenen Vorschläge einander ergänzen, doch liefert die

Mitteilung der Kommission zur RebuildUkraine-Initiative die konkreteste Diskussionsvorlage für eine langfristige Strategie zum Wiederaufbau der Ukraine. Sie sieht eine gemeinsame Verwaltung der Plattform für den Wiederaufbau der Ukraine durch die EU-Kommission und die ukrainische Regierung vor, soll aber auch Vertreter*innen der EU-Mitgliedstaaten, andere bilaterale und multilaterale Partner sowie internationale Finanzinstitutionen zusammenbringen. Die Plattform würde als wichtigstes internationales Koordinierungs- und Kontrollorgan dienen, das sicherstellt, dass die internationale Hilfe mit den Wiederaufbauplänen der ukrainischen Regierung in Einklang steht.

Der Vorschlag beinhaltet auch, die RebuildUkraine-Fazilität in den EU-Haushalt zu integrieren und der Ukraine durch eine Kombination aus Zuschüssen und Darlehen finanzielle Unterstützung zu gewähren. Für Letzteres schlägt die Kommission mehrere Optionen vor. Die Zuschüsse für die Ukraine könnten durch zusätzliche Beiträge von Mitgliedstaaten und Drittländern sowie durch bestehende EU-Programme oder durch eine gezielte Überarbeitung des MFR finanziert werden. In Bezug auf Darlehen werden in dem Vorschlag die Optionen erwähnt, diese im Namen der EU oder mit nationalen Garantien der Mitgliedstaaten aufzunehmen.

Inwieweit und wie schnell diese politische Zusage in eine konkrete Vereinbarung über die langfristige Unterstützung des Wiederaufbaus der Ukraine umgesetzt werden kann, bleibt offen. Die Finanzierung des Wiederaufbaus wird wahrscheinlich die schwierigste Fragestellung sein. Das Interesse der Mitgliedstaaten an einer Neuverhandlung des MFR, um zusätzliche Mittel für den Wiederaufbau der Ukraine bereitzustellen, dürfte sehr begrenzt sein, da der derzeitige MFR das Ergebnis langer und zäher Verhandlungen ist. Auch der Vorschlag, zur Finanzierung der Darlehen an den Kapitalmärkten Mittel im Namen der EU aufzunehmen, wie es zur Finanzierung der Corona-Krisenreaktion der EU im Rahmen des Aufbauplans Next Generation EU (NGEU) geschehen ist, dürfte bei einigen Mitgliedstaaten auf Widerstand stoßen. Die Bundesregierung zum Beispiel hatte dem Vorschlag einer gemeinsamen Verschuldung wäh-

rend der Verhandlungen über den MFR und den NGEU nur unter der Bedingung zugestimmt, dass es sich um eine einmalige, vorübergehende Maßnahme handeln würde.

Eine weitere wichtige Frage, die mit der ukrainischen Regierung zu verhandeln sein wird, sind die für den Wiederaufbau ihres Landes zu setzenden Prioritäten. In der Mitteilung vom 18. Mai schlug die Kommission vier zentrale Bereiche vor: (i) Wiederaufbau von Infrastruktur, Gesundheitswesen, Wohnungen und Schulen sowie der digitalen und Energie-Resilienz, (ii) Modernisierung des ukrainischen Staates und der Institutionen sowie Stärkung der verantwortungsvollen Regierungsführung und der Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit, (iii) Vertiefung der wirtschaftlichen und sozialen Verflechtungen mit der EU und (iv) Stärkung der ukrainischen Wirtschaft durch Förderung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit und des Handels, die Entwicklung des Privatsektors und einen Beitrag zum grünen und digitalen Transformation des Landes. Aus diesen Prioritäten geht klar die Stoßrichtung der EU hervor: Der Wiederaufbau soll sich an der europäischen grünen und digitalen Agenda sowie an den Grundprinzipien der Rechtsstaatlichkeit und der guten Regierungsführung orientieren.

Der Wiederaufbauplan der Ukraine

Die ukrainische Führung bestand darauf, den Wiederaufbau der Ukraine trotz der Ungewissheit hinsichtlich des Ausgangs der Kämpfe und der mit der Zerstörung einhergehenden immensen Kosten frühzeitig zu planen. Kurz nach dem erzwungenen Abzug der russischen Truppen aus der Nordukraine im April dieses Jahres setzte Präsident Wolodymyr Selenskyj einen Nationalen Wiederaufbaurat ein, der eine langfristige Vision für den Wiederaufbau der Ukraine nach Kriegsende ausarbeiten sollte. Der Rat bot zahlreichen Beteiligten – Minister*innen, den Vorsitzenden parlamentarischer Ausschüsse, leitenden Angestellten von Regierungsbehörden und unabhängigen Expert*innen – eine Plattform mit gesonderten Arbeitsgruppen. Nach fast zwei Monaten hatten die

Beteiligten einen umfassenden nationalen Wiederaufbauplan erarbeitet, der auf der internationalen Konferenz in Lugano am 4. und 5. Juli vorgestellt wurde. Bei der Vorstellung des Plans betonte der ukrainische Premierminister Denys Schmyhal, dass die Ukraine nicht nur die durch russische Angriffe zerstörte Infrastruktur wieder aufbauen, sondern auch die Institutionen und die Industrie des Landes modernisieren wolle. Daher ging der Plan über den unmittelbaren Wiederaufbau-Bedarf der Ukraine hinaus und schlug eine Mischung aus 852 kurz- und langfristigen Projekten vor, die in den nächsten zehn Jahren realisiert werden sollen.

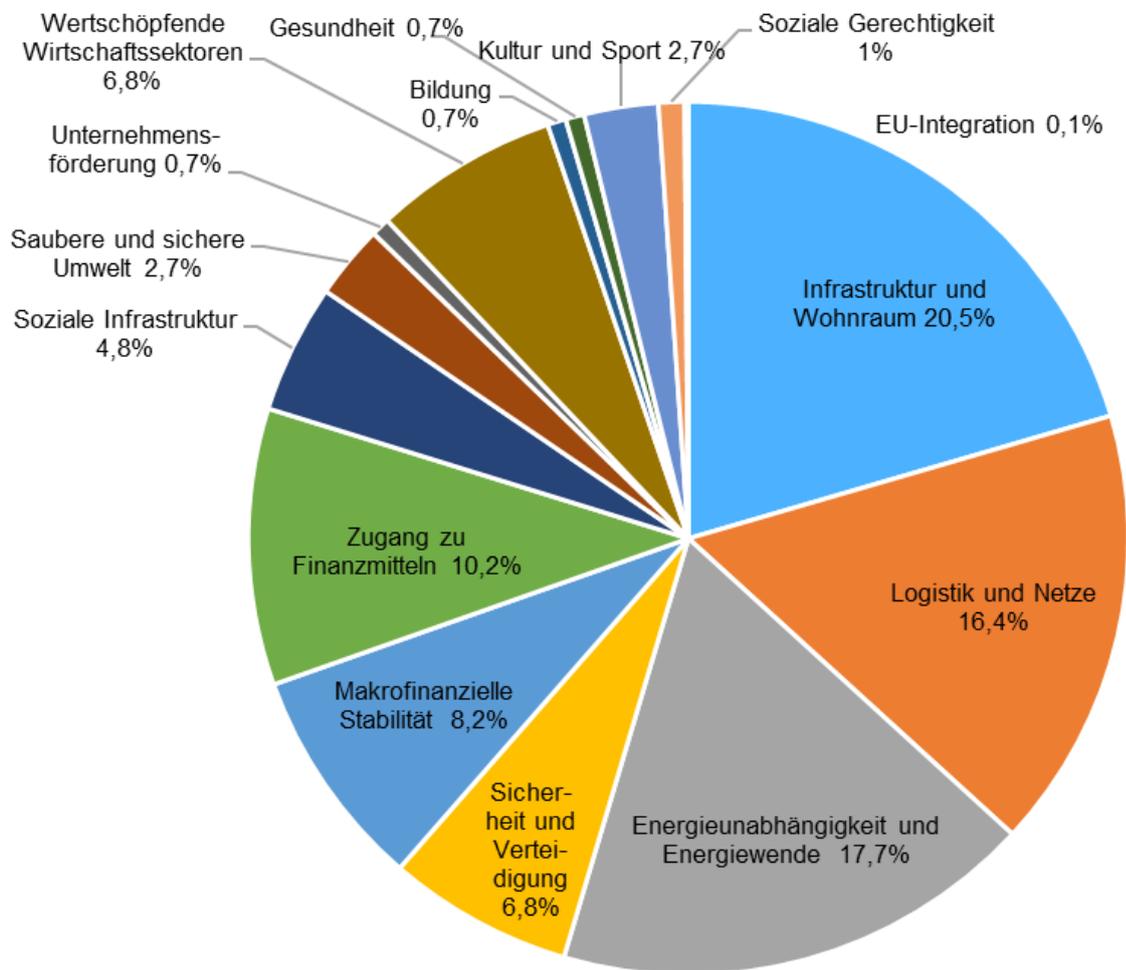
Diese Projekte sind in 15 nationale Programme unterteilt, die eine Vielzahl von Sektoren und Aktivitäten abdecken (siehe Abbildung 1). Im Hinblick auf die zugewiesenen Ressourcen gibt es drei Bereiche, die Kiew als zentral ansieht: den Wiederaufbau der regionalen Infrastruktur und des Wohnungsbaus (150-250 Mrd. USD), die Modernisierung der Logistik- und Verkehrsnetze (120-160 Mrd. USD) sowie die Energiewende (130 Mrd. USD). Einschätzungen zufolge wurden vor allem Schulen, Krankenhäuser, Wohnungen und Straßen zerstört. Die ukrainische Regierung muss diese Infrastruktur dringend wieder aufbauen, vor allem in den nicht länger besetzten Regionen Kiew, Tschernihiw, Sumy und Charkiw, damit die Grundbedürfnisse der Menschen (Wohnraum, sanitäre Einrichtungen, Heizung, Strom) vor Wintereinbruch erfüllt werden. Der Wiederaufbau der Logistik- und Verkehrsnetze ist von entscheidender Bedeutung, um die Wirtschaft zu stabilisieren und dringend benötigte Einnahmen durch den Handel zu erzielen. Schließlich möchte die Ukraine unabhängig von russischen fossilen Brennstoffen werden und plant, sich dem „Green Deal“ der EU anzuschließen. Vor dem Krieg wurden nur zehn Prozent des erzeugten ukrainischen Stroms aus erneuerbaren Energien gewonnen; die Hälfte der Stromversorgung stammte aus der Kernenergie.

Die Prioritäten der Ukraine beim Wiederaufbau scheinen mit den Vorschlägen der Europäischen Kommission übereinzustimmen. Zumindest auf

dem Papier bekennt sich die ukrainische Seite voll und ganz zu dem Grundsatz „Build back better“, wobei sich „better“ in erster Linie an EU-Standards orientiert. Der neue Status der Ukraine als EU-Beitrittskandidat hat zur Folge, dass ursprüngliche Reformbestrebungen im Zusammenhang mit dem Aufbau institutioneller Kapazitäten, der Rechtsstaatlichkeit und der Korruptionsbekämpfung nun Teil der Wiederaufbauagenda sind, wie am Inhalt

des nationalen Wiederaufbauplans bereits abzulesen ist. Es wird sich zeigen, ob es Kiew und Brüssel nach dieser übereinstimmenden Festlegung von Prioritäten für den Wiederaufbau gelingen wird, auch bei der praktischen Umsetzung an einem Strang zu ziehen. Die jüngste Geschichte der Ukraine zeigt, dass selbst strategisch wichtige Infrastrukturprojekte nicht gegen Korruption und die Veruntreuung von Geldern gefeit sind (Miller, 2018).

Abbildung 1: Aufschlüsselung des nationalen Wiederaufbauplans der Ukraine nach Sektoren, erwartete Gesamtkosten in Prozent



Quelle: Autoren, basiert auf dem nationalen Wiederaufbauplan der Ukraine

Ogleich die Ukraine mit der Ausarbeitung ihres umfassenden nationalen Wiederaufbauplans angesichts der äußerst schwierigen Umstände – inmitten eines Krieges und mit schwankenden Kostenschätzungen – eine großartige Leistung vollbracht hat, lässt das Dokument mehrere Fragen

offen. Die erste betrifft die Bereiche Governance und Entscheidungsfindung. Der Entwurf scheint weitgehend in einem Top-down-Prozess entstanden zu sein, indem Akteure des immer mächtiger werdenden Präsidialamtes das Ruder in der Hand behalten. Unabhängige ukrainische Beob-

achter*innen kritisierten den Plan wegen des Mangels an Transparenz oder fehlenden Konsultationen mit Akteuren der Zivilgesellschaft und lokalen Gemeinschaften. Gewählte Kommunalvertreter*innen sowie zahlreiche Freiwilligengruppen tragen derzeit die größte Last bei der Bereitstellung der humanitären Hilfe vor Ort und verdienen daher ein legitimes Mitspracherecht beim Wiederaufbau ihrer vom Krieg betroffenen Gemeinden. Dasselbe gilt für internationale Geber, die nicht im Wiederaufbau der Ukraine vertreten sind.

Die zweite heikle Frage ist die nach den Finanzierungsquellen. Ukrainische Beamt*innen schätzten, dass sich die Kosten für die Wiederherstellung des Landes auf bis zu 750 Mrd. US-Dollar belaufen werden. Kiew besteht darauf, dass der Löwenanteil dieses Betrags durch russische Reparationszahlungen abgedeckt werden sollte, und forderte seine westlichen Partner auf, eingefrorene russische Vermögenswerte in ihren Ländern zu konfiszieren. Die von den G7-Ländern und Australien eingerichtete Task Force „Russische Eliten, Stellvertreter und Oligarchen“ (*Russian Elites, Proxies, and Oligarchs*, REPO) hat Berichten zufolge Währungsreserven der russischen Zentralbank im Wert von 300 Mrd. US-Dollar und Privatvermögen im Wert von 30 Mrd. US-Dollar eingefroren. Nur ein Zehntel dieses Betrags liegt in der EU, wobei der größte Teil des dort eingefrorenen russischen Vermögens auf Mitglieder wie Frankreich, Deutschland, Belgien und Luxemburg entfällt. Die EU richtete eine spezielle Task Force ein, um eingefrorene Vermögenswerte zu ermitteln, und legte einen Gesetzesvorschlag vor, der es den Mitgliedstaaten erleichtern soll, diese zu beschlagnahmen. In der Zwischenzeit hat Kanada als erstes westliches Land einen Rechtsrahmen verabschiedet, der die Beschlagnahmung eingefrorener russischer Vermögenswerte und die Umleitung der Gelder an die Ukraine ermöglicht, obwohl der konkrete Mechanismus eines solchen Transfers noch unklar ist. Dessen ungeachtet ist die ukrainische Regierung selbst nicht gerade mit gutem Beispiel vorangegangen. Obgleich die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen seit Mai in Kraft sind, zögern die Behörden die Beschlag-

nahme von gut dokumentierten Vermögenswerten russischer Oligarchen in der Ukraine hinaus, sehr zum Ärger vieler Korruptionsbekämpfer*innen.

Die dritte Frage betrifft die Verbindung zwischen Wiederaufbau und der Sicherheitslage. Die ukrainische Führung will lieber früher als später mit dem Wiederaufbau beginnen, betont aber gleichzeitig, dass eine Erholung wahrscheinlich nur mit Investitionen in die Sicherheit und Verteidigung des Landes gelingen kann. Wie Präsident Selenskyj kürzlich erklärte, geht der Wiederaufbau der Ukraine mit „einem völlig neuen Sicherheitsniveau in unserem Land [einher], das weiterhin neben Russland leben muss“ (Präsident der Ukraine, 2022). Dem US-amerikanischen Wirtschaftswissenschaftler Benn Steil zufolge hätte der US-amerikanische Marshallplan für den Wiederaufbau Westeuropas nach dem Krieg – der oft als Vorbild für einen möglichen Wiederaufbau der Ukraine angeführt wird – nicht ohne glaubwürdige US-Sicherheitsgarantien funktioniert (Steil, 2022). Die beste Sicherheitsgarantie für die Ukraine scheint zum jetzigen Zeitpunkt ein starkes ukrainisches Militär zu sein, das in der Lage ist, russische Kräfte aus den besetzten Gebieten zu vertreiben und ähnliche Angriffe in Zukunft abzuwehren. Ohne Sicherheit kann es keinen erfolgreichen Wiederaufbau geben.

Empfehlungen

Um eine nachhaltige Grundlage für den Wiederaufbau der Ukraine zu schaffen, müssen die EU und die Mitgliedstaaten humanitäre Ad-hoc-Hilfe mit einer verlässlichen, langfristigen Unterstützung für den Wiederaufbau kombinieren. Dabei sollten sie die folgenden zentralen Empfehlungen berücksichtigen:

(1) Einen zweistufigen Ansatz für den Wiederaufbau verfolgen. Obwohl der Krieg noch andauert, muss der Wiederaufbau von Wohnraum und Infrastruktur in der Ukraine angesichts der verheerenden Schäden, die russische Kräfte an der zivilen Infrastruktur angerichtet haben, so schnell wie möglich beginnen. Internationale Geber sollten daher in einer ersten Phase dem Wiederaufbau

der zivilen Infrastruktur, wie Schulen, Krankenhäuser, Wohnungen, Stromnetze und Straßen, Vorrang einräumen. In einer zweiten Phase sollten umfassende Modernisierungsmaßnahmen und grundlegende institutionelle Reformen im Hinblick auf einen möglichen EU-Beitritt folgen. Die Finanzierung des Wiederaufbaus in dieser zweiten Phase sollte an mehrere Bedingungen geknüpft sein. Das heißt, dass nur dann Mittel fließen sollten, wenn Reformen, insbesondere in den Bereichen öffentliche Finanzverwaltung und Rechtsstaatlichkeit, tatsächlich umgesetzt werden. Langfristige Modernisierungsprojekte und institutionelle Reformen werden jedoch höchstwahrscheinlich erst nach Beendigung der Kampfhandlungen möglich sein. Gleichzeitig wird das Sicherheitsumfeld voraussichtlich für eine gewisse Zeit unbeständig und das Risiko einer erneuten russischen Aggression bestehen bleiben. Daher müssen die langfristigen Wiederaufbau- und Modernisierungsprojekte in dieser Phase schrittweise umgesetzt werden.

(2) Geeignete Steuerungsmechanismen für die gemeinsame Verwaltung und Überwachung der Wiederaufbaumaßnahmen einrichten. Das Bestreben der Ukraine, der EU beizutreten, kann ein wichtiger Katalysator für die umfassende Modernisierung des Landes sein. Auch wenn die Ukraine den Wiederaufbau ihres Landes eigenverantwortlich vorantreiben muss, sollte die EU den Prozess mittragen und eine starke Rolle bei diesen Bemühungen übernehmen, nicht zuletzt, um die Reformagenda der ukrainischen Regierung zu unterstützen und zu Rechenschaftspflicht und Monitoring beizutragen. Daher sollte die ukrainische Regierung den Vorschlag der EU annehmen, eine Plattform für den Wiederaufbau der Ukraine einzurichten, die sowohl von ukrainischen als auch von EU-Beamten*innen geleitet wird. Die Plattform sollte außerdem dazu dienen, institutionelle Steuerungsmechanismen für die Planung, Verwaltung und Überwachung der Mittel zu entwickeln, für Rechenschaftspflicht und Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit zu sorgen und eine enge Koordinierung zwischen der ukrainischen Regierung und ihren internationalen Partnern sicherzustellen.

Von zentraler Bedeutung ist dabei, dass Steuerungsmechanismen auch ukrainische Kommunalverwaltungen und zivilgesellschaftliche Akteure einbeziehen, um zu gewährleisten, dass lokales Fachwissen in den Planungs- und Umsetzungsprozess einfließt und dass die Wiederaufbauprojekte tatsächlich den lokalen Bedürfnissen entsprechen. Europäische Städte und Gemeinden haben bereits eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung humanitärer Hilfe für ihre ukrainischen Partnerstädte und -regionen gespielt. Diese dezentralisierte Form der Zusammenarbeit sollte weiter ausgebaut werden, zum Beispiel durch die Bereitstellung spezieller Mittel für die im Juli 2022 gegründete Europäische Allianz der Städte und Regionen für den Wiederaufbau der Ukraine.

(3) Ein umfassendes Abkommen über den Beitrag der EU zum Wiederaufbau der Ukraine aushandeln. Um mit dem Wiederaufbau der zivilen Infrastruktur so schnell wie möglich zu beginnen, ist eine zeitnahe Einigung über die Höhe der benötigten Gelder und die Verwaltung der EU-Mittel für den Wiederaufbau der Ukraine erforderlich. Die Europäische Kommission, das Parlament und der Rat sollten rasch Verhandlungen über die vorgeschlagene RebuildUkraine-Fazilität und deren Finanzierung aufnehmen. Letzteres wird höchstwahrscheinlich ein kontroverses Thema unter den Mitgliedstaaten sein. Eine mehrgleisige Strategie, die die Aufnahme von Mitteln an den Kapitalmärkten im Namen der EU und den Fluss zusätzlicher Beiträge der Mitgliedstaaten in die neu geschaffene Fazilität umfasst, könnte ein möglicher Lösungsweg sein. Darüber hinaus sollte die EU zusätzlich zur öffentlichen Entwicklungshilfe prüfen, wie sie Anreize für private Investitionen mithilfe von Risikogarantien setzen kann. Darüber hinaus sollte die EU ein geeignetes rechtliches Verfahren entwickeln, um eingefrorene russische Vermögenswerte für den Wiederaufbau der Ukraine einzusetzen. Dies wird zwar einige Zeit in Anspruch nehmen, doch sollte die EU anstreben, diese Mittel zumindest in der zweiten Phase des Wiederaufbaus für die Modernisierung der Ukraine zu verwenden.

Deutschland sollte eine führende Rolle dabei spielen, die Verhandlungen auf EU-Ebene voranzutreiben. Die Bundesregierung ist wegen ihrer als zu zögerlich empfundenen Reaktion in Bezug auf die militärische Unterstützung der Ukraine im Zuge der russischen Invasion heftig kritisiert worden. Sie ist jedoch ein langjähriger Kooperationspartner des Landes, was sich darin widerspiegelt, dass sie in den letzten Jahren zusammen mit den Vereinigten Staaten zu den größten bilateralen Gebern der Ukraine von öffentlicher Entwicklungshilfe gehörte. Darüber hinaus hat sie seit dem 24. Februar einen beträchtlichen Anteil der bilateralen humanitären und Entwicklungshilfe der EU-Mitgliedstaaten für die Ukraine bereitgestellt. Dieses Maß an Engagement könnte die Grundlage für eine koordinierte europäische Entwicklungszusammenarbeit bilden, die auf den Wiederaufbaubedarf der Ukraine abzielt. Die Entscheidung der Bundesregierung, gemeinsam mit der Europäischen Kommission im Oktober 2022 die Nachfolgekonzferenz von Lugano in Berlin auszurichten, ist in dieser Hinsicht ein wichtiges politisches Signal.

(4) Fortsetzung und Ausweitung der Militärhilfe für die Ukraine. Die Wiederaufbaumühnungen der EU in der Ukraine sollten Hand in Hand mit der Bereitstellung von Militärhilfe gehen. Das heißt, beide Politikbereiche sind miteinander zu verknüpfen, im Sinne des Nexus von Sicherheit und Entwicklung. Nach diesem Ansatz muss die Entschlossenheit, in die langfristige Entwicklung und den Wiederaufbau der Ukraine zu investieren, durch glaubwürdige Bemühungen ergänzt werden, der Ukraine in Bezug auf den Schutz dieser Wiederaufbauleistungen unter die Arme zu greifen. Kurzfristig bedeutet dies, der Sicherheitshilfe Vorrang einzuräumen, damit die Ukraine in der Lage ist, ihren Luftraum zu verteidigen. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Policy Briefs hatte die Ukraine noch kein wirksames Luftabwehrsystem, weshalb Russland mit Raketen tief in ukrainisches Gebiet vordringen, die ukrainische Wirtschaft zerstören und die Zivilbevölkerung terrorisieren konnte. Sechs Monate nach Beginn des Krieges hat die Ukraine von ihren westlichen Partnern weder Kampfflugzeuge noch moderne Raketenab-

wehrsysteme erhalten. Die Zusage Deutschlands, der Ukraine das Raketenystem IRIS-T zu liefern, ist ein guter Schritt in die richtige Richtung, den auch andere Verbündete gehen sollten. Es liegt im Interesse der westlichen Partner, dass kurzfristige Wiederaufbauleistungen in der Ukraine nicht sofort durch russische Raketenangriffe zunichtegemacht werden. Diese Ausweitung der Militärhilfe könnte mittel- bis langfristig auch eine Aufstockung der Europäischen Friedensfazilität erforderlich machen.

Neben sofortigen Waffenlieferungen und ähnlichen ergänzenden Initiativen ausgewählter Mitgliedstaaten sollte die EU die ukrainische Armee mittels einer speziellen Ausbildungsmission und einer verstärkten Zusammenarbeit mit der Ukraine im Verteidigungsbereich schlagkräftiger machen. Letztes Jahr, als Russland seine Truppen an der ukrainischen Grenze verstärkte, erwog die EU bereits die Einrichtung einer solchen Mission. Die Idee war, die professionelle Militärausbildung in der Ukraine zu reformieren. Die Mission kam allerdings nie zustande, da einige Mitgliedstaaten selbst ein solches Ziel als eine zu große Provokation gegenüber Moskau betrachteten. Der EU-Außenbeauftragte Josep Borrell hat jedoch kürzlich dazu aufgerufen, die Idee wiederzubeleben. Die EU könnte beispielsweise erwägen, verschiedene Maßnahmen der Tschechischen Republik, Polens, Deutschlands und anderer Mitgliedstaaten zur Ausbildung ukrainischer Soldat*innen zu koordinieren und zu bündeln. Solche Bemühungen müssen jedoch dem Ziel folgen, einen echten Mehrwert zu den bestehenden Bemühungen zu schaffen, und sollten in erster Linie den ukrainischen Bedürfnissen und Prioritäten entsprechen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die EU-Institutionen und -Mitgliedstaaten eine führende Rolle beim umfassenden Wiederaufbau und der wirtschaftlichen Erholung der Ukraine spielen können und sollten. Je früher sie dieses Vorhaben in Angriff nehmen, desto schneller wird die Vision einer freien, souveränen und demokratischen Ukraine innerhalb der Europäischen Union Wirklichkeit werden.

Literatur

Büro des Hochkommissars für Menschenrechte der UN. (2022). Ukraine: Civilian casualty update 1 August 2022. Abgerufen von <https://www.ohchr.org/en/news/2022/08/ukraine-civilian-casualty-update-1-august-2022>

Ganster, R., Kirkegaard, J., Kleine-Brockhoff, T., & Stokes, B. (2022). *Designing Ukraine's recovery in the spirit of the Marshall Plan*. Washington, DC: German Marshall Fund, September 2022. Abgerufen von <https://www.gmfus.org/news/designing-ukraines-recovery-spirit-marshall-plan>

Kiel Institut für Weltwirtschaft. (2022). Ukraine support tracker. Main database. Abgerufen von <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/?cookieLevel=not-set>

Kyiv School of Economics. (2022). *Due to the last estimates, damage caused to Ukraine's infrastructure during the war is \$114.5 bln*. Abgerufen von <https://kse.ua/about-the-school/news/due-to-the-last-estimates-damage-caused-to-ukraine-s-infrastructure-during-the-war-is-114-5-bln/>

Miller, C. (2018). *Ukraine's "European rampart" risks getting lost in the trenches*. Abgerufen von <https://www.rferl.org/a/ukraine-s-european-rampart-risks-getting-lost-in-the-trenches-/29396996.html>

OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). (2022). *How Covid-19 and Russia's war of aggression against Ukraine are reshaping official development assistance (ODA)*. Abgerufen von https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-profiles_223ac1dd-en

Präsident der Ukraine. (2022). *The reconstruction of Ukraine will be the greatest contribution to the maintenance of global peace*. Abgerufen von <https://www.president.gov.ua/en/news/vidbudova-ukrayini-bude-najbilshim-vneskom-u-pidtrimku-globa-76261>

Rat der EU. (2022). EU solidarity with Ukraine. Abgerufen von <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/>

Steil, B. (2022). *Why it is so hard to repeat the Marshall Plan*. Washington, DC: German Marshall Fund. Abgerufen von <https://www.gmfus.org/news/why-it-so-hard-repeat-marshall-plan>

Dr Julian Bergmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Programm „Inter- und transnationale Zusammenarbeit“ am German Institute of Development and Sustainability (IDOS).

E-Mail: julian.bergmann@idos-research.de

Dr Iulian Romanyshyn ist Fellow an der Academy of International Affairs NRW und assoziierter Fellow am Center for Advanced Security, Strategic and Integration Studies (CASSIS) an der Universität Bonn sowie am Egmont – Royal Institute for International Relations.

E-Mail: i.romanyshyn@aia-nrw.org

Dieser Policy Brief ist in Zusammenarbeit mit der Academy of International Affairs NRW entstanden.

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Zitationsvorschlag:

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

Disclaimer:

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



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

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

ISSN (Print) 2751-4455

ISSN (Online) 2751-4463

DOI: <https://doi.org/10.23661/ipb8.2022>

© German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

Tulpenfeld 6, 53113 Bonn

E-Mail: publications@idos-research.de

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

Gedruckt auf umweltfreundlichem, zertifiziertem Papier.



MITGLIED Johannes-Rau-
DER Forschungsgemeinschaft