



AUSLANDSBÜRO

UKRAINE

NICO LANGE

11. März 2009

www.kas.de/ukraine

Taumelt die Ukraine am Abgrund?

Seit Wochen produziert die Ukraine absurd anmutende Nachrichten über das finanzielle, wirtschaftliche und politische Chaos im Land. Tatsächlich ist die finanzielle Situation auf das Äußerste angespannt. Ein Staatsbankrott gilt jedoch als unwahrscheinlich. Die Krise erfasste aber zu Jahresbeginn 2009 in erschreckenden Ausmaßen die ukrainische Wirtschaft und den Arbeitsmarkt. Die erneut eskalierenden politischen Machtkämpfe zwischen Präsident Juschtschenko und Premierministerin Tymoschenko verschlimmern dabei die Lage noch erheblich. Die krisenerfahrenen ukrainischen Bürger bleiben unterdessen auf sich selbst gestellt und beißen sich durch. Trotz der enorm hohen Frustration über die Zerstrittenheit und Unberechenbarkeit der aktuellen politischen Führung der Ukraine sollten die Partner in der Europäischen Union das Land aber jetzt nicht sich selbst überlassen.

Finanzielles, wirtschaftliches und politisches Chaos

Seit Jahresbeginn 2009 liefert die Ukraine in schneller Folge immer wieder negative, bisweilen sogar absurd anmutende Schlagzeilen. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat das Land voll erfasst. Die ukrainischen Politiker setzen die Dauerkrise und Blockaden der vergangenen Jahre jedoch unvermindert fort. Beobachter und Medien spekulieren über einen drohenden Staatsbankrott, da der Haushalt enorme Finanzierungslücken aufweist. Zuletzt brachte die Ukraine Anfang März die Mittel zur Bezahlung der russischen Gaslieferungen nur mit großer Mühe und buchstäblich in letzter Sekunde auf. Finanzminister Pynsenyk trat

aufgrund seiner Auffassung nach unverantwortlichen Staatshaushalts sogar von seinem Amt zurück. Händeringend ersuchte Premierministerin Tymoschenko in den vergangenen Wochen in zahlreichen westlichen Staaten und in Russland um Darlehen, während ihre Regierung und das Parlament die Kriterien des Internationalen Währungsfonds zur weiteren Auszahlung eines bereits vereinbarten Kredits nicht erfüllten. Die Opposition scheiterte indes mit einem Misstrauensvotum gegen die Regierungschefin. Das Parlament entließ aber überraschend Außenminister Ohrysko.

Zuletzt stürmte dann am 5. März eine maskierte Spezialeinheit des Geheimdienstes in martialischer Art und Weise das Büro des staatlichen Gasunternehmens Naftohas, um im Nachklang der neuen russisch-ukrainischen Liefervereinbarung in einen undurchsichtigen Konflikt um Eigentum und Verzollung von Gas einzugreifen. Der Streit zwischen Premierministerin Tymoschenko und Präsident Juschtschenko eskaliert bis hin zur absoluten Unerträglichkeit sowohl für die ukrainischen Bürger als auch für die ausländischen Partner des Landes. Juschtschenko ließ im Februar das laufende Programm aller Fernsehstationen unterbrechen, um in einer Ansprache alle Verantwortung für die katastrophale finanzielle und wirtschaftliche Situation der Ministerpräsidentin zuzuschieben. Auch hielt er über das Auswärtige Amt 31 akkreditierte Botschafter schriftlich dazu an, „auf höchster Ebene“ über die „skrupellose und unangemessene“ Politik der Premierministerin zu informieren. Tymoschenko unterstrich indes in Gesprächen mit europäischen Medien, dass sie „nichts davon abhalten könne, Präsidentin der Ukraine zu werden“. Insgesamt erweckt das Land den Eindruck

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO

UKRAINE

NICO LANGE

11. März 2009

www.kas.de/ukraine

als würde es an einem existenziellen Abgrund taumeln, während die Politiker in einer Parallelwelt weiterhin ausschließlich auf taktische Manöver und rhetorische Ausfälle fixiert bleiben.

Die finanzielle Situation ist äußerst angespannt, ein Staatsbankrott droht jedoch nicht

Die Staatsfinanzen der Ukraine sind jetzt das vordringlichste Problem. Das Haushaltsgesetz für das Jahr 2009 war von Anfang an nur ein Notbehelf, den das Parlament kurz vor Jahresende verabschiedete. Die dort enthaltenen Positionen basieren auf absolut unrealistischen Prognosen für Wirtschaftsentwicklung, Rohstoffpreise und Steuereinnahmen. Bereits bei der Verabschiedung des Haushalts war allen Beteiligten klar, dass es im Jahresverlauf Ergänzungen geben werden müsse. Das Haushaltsdefizit beläuft sich mittlerweile auf weit mehr als drei Prozent und ist aufgrund der weitreichenden Einnahmeausfälle durch Zölle und Steuern wahrscheinlich noch höher zu erwarten.

Zum Ausgleich des Staatshaushalts werden folglich Kredite nötig sein. Eine vollkommene Zahlungsunfähigkeit der Ukraine gilt dennoch derzeit als unwahrscheinlich. Die Kosten für Gaslieferungen werden aufgrund der verzögerten Auswirkungen des sinkenden Ölpreises im Jahresverlauf geringer werden. Ohnehin wird dieser Posten aufgrund des niedrigeren Bedarfs in den Sommermonaten und durch den weitgehenden Wegfall der großen Industrieabnehmer kleiner. Die Auslandsverschuldung der Ukraine ist mit 105 Milliarden Dollar im Vergleich zu anderen Staaten gering und betrifft überwiegend den privaten Sektor, nicht den Staat. Noch immer verfügt das Land zudem über etwa 28 Milliarden Dollar an Reserven und wird so den internationalen Zahlungsverpflichtungen trotz der Haushaltsprobleme voraussichtlich nachkommen können.

Der Bankensektor der Ukraine bleibt der kritische Punkt. Hier konzentriert sich der Löwenanteil der Auslandsverschuldung, die aufgrund des drastischen Kursverfalls der

Landeswährung Hrywnja noch einmal sprunghaft anstieg. Die Rettungsversuche der Nationalbank an den Großbanken Proinvest und Nadra scheiterten. Mittlerweile steht eine ganze Reihe von Banken unter staatlicher Kontrolle. Die Weltbank, die Europäische Bank für Wiederaufbau und andere Institutionen unterstützen die Rekapitalisierung des ukrainischen Bankensektors. Gerade in diesem Bereich besteht eine direkte Verbindung zu den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Zahlreiche Tochtergesellschaften europäischer Institute wie vor allem der italienischen Unicredit sowie der österreichischen Erste Bank und Raiffeisen-Gruppe sind schwer betroffen. Sollte die Stabilisierung des ukrainischen Finanzsektors nicht gelingen, sind dramatische Auswirkungen in die EU hinein zu befürchten.

Die ukrainische Führung unterschätzt den Internationalen Währungsfonds

Schnell hatte die Ukraine im Herbst 2008 als einer der ersten Staaten den Internationalen Währungsfonds (IWF) um Hilfe angerufen und im Eilverfahren einen sogenannten „Standby-Kredit“ in Höhe von 16,4 Milliarden Dollar erhalten. Die erste Tranche von 4,6 Milliarden Euro gelangte schnell zur Auszahlung. Der IWF hält die zweite Rate in Höhe von 1,9 Milliarden Dollar jedoch zurück. Die ukrainische Seite erfüllte die im Herbst vereinbarten Kriterien nicht und hält deren Einhaltung jetzt sogar für unmöglich. Zweifellos entwickelte sich die Einnahmeseite des Staatshaushalts auch deutlich schlechter als damals angenommen. Das mit dem IWF vereinbarte Ziel eines Haushaltsdefizits von nur einem Prozent scheint daher deutlich zu ambitioniert.

Der politische Fehler der ukrainischen Regierung und des Präsidenten lag jedoch darin, nicht mit dem IWF auf der Grundlage der bestehenden Vereinbarung nachzuverhandeln. Stattdessen wurden Äußerungen Juschtschenkos bekannt, dass die Ukraine die Kredite auch ohne Erfüllung der Kriterien bekäme, „da der IWF ja sein Dasein rechtfertigen müsse“. Die Regierung begann Gespräche mit anderen potenziellen Kreditgebern, um auch ohne schmerzhaft

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO

UKRAINE

NICO LANGE

11. März 2009

www.kas.de/ukraine

Einschnitte im Haushalt an Geld zu kommen. Sogar an Russland wurden Anfragen gesendet, um die westlichen Partner unter Druck zu setzen. Letztlich spekulierte die ukrainische Führung: Weil ein Staatsbankrott der Ukraine für die EU selbst gefährlich sei, werde diese der Ukraine schon helfen, auch wenn keinerlei Kriterien eingehalten würden.

Die ukrainischen Politiker verschätzten sich damit grob. Alle anderen möglichen Geldgeber sehen den IWF-Kredit als entscheidenden Indikator für politische Handlungsfähigkeit und minimale Vertrauenswürdigkeit an. Zur Vergabe von Krediten sind sie nur bereit, wenn sich die Ukraine mit dem IWF einigt. Folgerichtig mussten Juschtschenko und Tymoschenko zurückrudern. Gemeinsam mit Nationalbankchef Stelmach sendeten sie einen Brief an den Währungsfonds, in dem sie ihre Zusammenarbeit und die Einhaltung der gemeinsamen Vereinbarungen ankündigten. Die Aussagen des Briefes werden durch die offen ausgetragenen Machtkonflikte und politischen Blockaden freilich konterkariert.

Präsident Juschtschenko und Premierministerin Tymoschenko demonstrierten gegenüber dem IWF und anderen potenziellen Geldgebern bisher in keiner Weise, dass Sie willens und in der Lage sind, an Kredite geknüpfte politische und gesetzgeberische Konditionen zu erfüllen. Anpassungen des Staatshaushalts mit schmerzhaften Einsparmaßnahmen werden in jedem Fall nötig bleiben, auch wenn der IWF aufgrund der negativen Einnahmeentwicklung auf die Ukraine zugehen könnte. Juschtschenko, Tymoschenko und andere Politiker mit präsidentiellen Ambitionen scheinen im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen Anfang 2010 aus Angst vor unbequemen Entscheidungen lieber nach außen zu taktieren, als im Inneren unbequeme Entscheidungen durchzusetzen.

Wirtschaft und Arbeitsmarkt sind hart getroffen

Die wirtschaftliche Lage nahm unterdessen dramatische Züge an. Der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts betrug zuletzt mehr

als 15 Prozent. Der Import sank um mehr als 10 Prozent, der Export um 16 Prozent. Die Industrieproduktion betrug im Januar 34 Prozent weniger als im Vorjahr. Ganze Industriezweige wie Metallurgie und Chemieindustrie wurden mittlerweile faktisch stillgelegt. Kurzarbeit und Massenentlassungen sind die Folge. Im Jahr 2009 werden die Arbeitslosenzahlen voraussichtlich von bisher knapp einer Million auf vier Millionen ansteigen. Einziger Hoffnungsschimmer ist der Agrarsektor mit einer Rekordernte im Jahr 2008 und wachsenden Exportzahlen.

Politische Ansätze zum Umgang mit diesen Problemen gibt es bisher nur sehr begrenzt. Die protektionistische Einführung temporärer Importzölle von zusätzlich 13 Prozent scheint eher dazu geeignet, die westlichen Handelspartner weiter zu verstimmen, als tatsächlich den Binnenkonsum zu stimulieren. Natürlich geht die drastische Verschärfung der wirtschaftlichen Situation weitgehend auf den externen Schock durch die sinkende Nachfrage bei den Exportgütern zurück. Eine echte Erholung ist in somit großem Maße von der weltweiten Wirtschaftslage und einem Anstieg der Nachfrage abhängig. Aber die verschleppten strukturellen Reformen durch politischen Unwillen und Blockaden und die mangelnden Investitionen der auf die Ausbeutung der alten sowjetischen Kombinate spezialisierten Oligarchen machen sich nun besonders dramatisch bemerkbar.

Der extreme politische Machtkampf verschlimmert die Lage

Ministerpräsidentin Tymoschenko nahm die Probleme der Realwirtschaft in eine Regierungserklärung auf und formulierte am 5. Februar im Parlament mit der Konzentration auf den erfolgreichen Agrarsektor und Investitionen in Energieeffizienz durchaus richtige Prioritäten. Die Reaktion des Parlaments auf die Regierungserklärung fiel allerdings bezeichnend aus. Nur Sekunden nach der Rede Tymoschenkos stürmten Abgeordnete unterschiedlicher Fraktionen das Podium, um den Parlamentsbetrieb zu verhindern. Es entstand eines der beinahe zu jeder Sitzung gehörenden Handgemenge. Die folgenden Diskussionen drehten sich um

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO

UKRAINE

NICO LANGE

11. März 2009

www.kas.de/ukraine

Spitzfindigkeiten zur Geschäftsordnung und Personalfragen. Die politischen Sachthemen gingen völlig unter. Noch am selben Tag brachte die oppositionelle Partei der Regionen mit Unterstützung der von Präsident Juschtschenko kontrollierten Abgeordneten in der Regierungskoalition ein Misstrauensvotum gegen Tymoschenko zur Abstimmung, ohne eine alternative Mehrheit oder andere inhaltliche Konzepte zum Umgang mit der Krise vorzulegen. Der Antrag erhielt keine Mehrheit. Tymoschenko bleibt im Amt.

Der seit Jahren auf diese destruktive Weise ausgetragene Machtkonflikt wirkt vor dem Hintergrund der beschriebenen Krise zu tiefst anachronistisch. Während in anderen Ländern Konjunkturpakete, Rettungsmaßnahmen oder zumindest minimale gemeinsame Handlungen zur Schadensbegrenzung debattiert werden, entließ das ukrainische Parlament zuletzt den Außenminister. Ohrysko musste gehen, weil er zum Gegenstand eines Tauschgeschäfts zur Verhinderungen der Regionalwahlen im Gebiet Ternopil wurde. Tymoschenko befürchtete in dieser Region eine Niederlage gegen die im Aufwind befindliche rechtsradikale Partei Swoboda und ließ einen Teil ihrer Abgeordneten daher gegen den Außenminister ihrer eigenen Regierung stimmen. Dieser politische Handel illustriert, dass in der ukrainischen Politik alle Problemlagen ausschließlich dem politischen Stellungskampf untergeordnet werden. Die innen- und außenpolitischen Probleme werden im Machtkonflikt instrumentalisiert. Mit der ernsthaften Suche nach Lösungen beschäftigen sich Parlament, Regierung und Präsidialamt nicht.

Zustimmungsraten für Politiker und Institutionen sind so niedrig wie nie zuvor

Es ist daher kaum verwunderlich, dass die Zustimmungsraten zu den führenden Politikern und den staatlichen Institutionen aktuell so niedrig sind wie noch nie zuvor. Nach einer Umfrage des Rasumkow-Zentrums glauben 84 Prozent der Ukrainer, dass sich das Land in eine falsche Richtung entwickelt. Die Zustimmung zu Präsident

Juschtschenko beträgt aktuell gerade mal 3,9 Prozent, mit der Regierung sind 4,3 Prozent der Befragten einverstanden. Nur noch 1,4 Prozent der ukrainischen Bürger stimmen der Tätigkeit des Parlaments zu.

Der seit 2004 anhaltende, mit allen Mitteln ausgetragene Machtkampf zwischen Tymoschenko, Juschtschenko und Janukowytsch hat das traditionell geringe Vertrauen der Ukrainer in die Politiker und in die Problemlösungsfähigkeit der demokratischen Institutionen praktisch vernichtet. Das eröffnet Chancen für neue Kräfte wie den aufstrebenden ehemaligen Parlamentspräsidenten Jazenjuk oder Ex-Verteidigungsminister Hryzenko, aber auch die rechtsradikale Swoboda, wie die Episode um die Regionalwahlen in Ternopil zeigt.

Die führenden Politiker sind auf die Präsidentschaft fixiert. Bis zu den Wahlen gilt es jedoch noch zehn schwere Monate zu überstehen, die unerwartete Dynamiken und hohe Risiken in sich bergen. In allen großen politischen Blöcken gibt es mittlerweile offene Konflikte und Kritik an Juschtschenko, Tymoschenko und Janukowytsch wird laut. Die Fraktion „Nascha Ukraina – Selbstverteidigung des Volkes“ spaltete sich in zahlreiche Gruppen und Grüppchen, die miteinander im Konflikt liegen. Der seit einiger Zeit schwelende Flügelkampf in der Partei der Regionen wird erstmals offen ausgetragen. Und selbst im straff geführten Block Tymoschenko melden sich Abweichler laut zu Wort. Der Trend spricht deutlich gegen die drei großen Kräfte. Eine Fragmentierung der Parteienlandschaft durch weitere Neugründungen und Abspaltungen ist absehbar.

Die krisenerfahrenen Ukrainer beißen sich durch

Vor dem geschilderten Hintergrund erstaunt die enorme Leidensfähigkeit der ukrainischen Bürger. Die allermeisten Haushalte sind mittlerweile direkt von der Finanz- und Wirtschaftskrise betroffen. Gehälter im öffentlichen Dienst werden zu spät, nur teilweise oder gar nicht gezahlt. Viele Lehrer, Ärzte und Polizisten bleiben monatelang ohne Einkommen. In den Industrieregionen

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO

UKRAINE

NICO LANGE

11. März 2009

www.kas.de/ukraine

im Osten des Landes steigt die Arbeitslosigkeit sprunghaft an. Die ohnehin schlecht verdienenden Arbeiter haben kaum finanzielle Reserven. Die in den Wachstumsjahren entstandene Mittelschicht in Kiew und den anderen Großstädten sieht ihren Lebensstandard bedroht. Leichtfertig hatte man sich meist in Dollar oder Euro für Wohnung, Auto und Konsum verschuldet und kann die Kreditraten nun aufgrund des Verfalls der Hrywnja kaum mehr aufbringen. Trotz allem beißen die krisenerfahrenen Ukrainer sich schweigend durch. In Notfällen greifen sie auf die ausgeprägte innerfamiliäre Solidarität und autonomes Wirtschaften mit eigenen Gemüsegärten und Kleintierhaltung zurück. Proteste äußerten sich bisher nur schwach und vereinzelt, obwohl das Potenzial für sozial motivierte Unmutsäußerungen stark ansteigt.

Trotz hoher Frustration über die ukrainische Politik sollten die EU-Partner helfen

Eine der letzten Ausgaben des „Economist“ formulierte zur Entwicklungsperspektive der Ukraine für die Jahre 2009 und 2010 den lakonischen Einzeiler: „Kein Ende in Sicht beim wirtschaftlichen und politischen Chaos“. Dieser Einschätzung kann man nur zustimmen. Die finanzielle Situation bleibt weiter kritisch, vor allem im Bankensektor. Die ukrainische Wirtschaft wird sicher zwei bis drei Krisenjahre durchleben müssen, bevor das Wachstum wieder einsetzt. Die politische Situation wird durch die Präsidentschaftswahlen Anfang 2010 bestimmt. Aber auch danach ist eine Stabilisierung kaum abzusehen, wahrscheinlicher scheinen die erneute Auflösung des Parlaments und die Fortsetzung der Machtkämpfe.

Bei allem Unmut über die offensichtliche Handlungsunfähigkeit und die zynischen Kalkulationen der führenden ukrainischen Politiker bleibt festzuhalten, dass externe Faktoren für die Lage der Ukraine und mögliche Auswege eine wesentliche Rolle spielen. Es liegt im europäischen Interesse, die Situation in der Ukraine zu stabilisieren, auch wenn die Frustration mit den politischen Grabenkämpfen gerade auch bei den Freunden der Ukraine ein Höchstmaß er-

reicht hat. Eine weitere Verschlechterung der finanziellen und wirtschaftlichen Situation, das Erstarken der radikalen Kräfte und die Destabilisierung des ukrainischen Staates bergen für die EU große politische Risiken.

Die Partner der Ukraine in der EU sollten daher für einen Dialog offen bleiben. Es ist dabei wichtig, gegenüber der ukrainischen Seite nicht nur Kriterien zu nennen, sondern auch Wege aufzuzeigen, mit welchen konkreten Politiken diese zu erfüllen sind. Häufig verdecken die politischen Manöver in der ukrainischen Politik schlicht auch eine gewisse inhaltliche Hilflosigkeit. Deutschland, die EU und die internationalen Organisationen sollten hier stärker beratend als fordernd agieren, um Erfolge im gemeinsamen Interesse der Stabilisierung der Ukraine zu erreichen.