

Arbeiten aus dem



OSTEUROPA-INSTITUT REGENSBURG

Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung

Working Papers

Nr. 282 April 2010

Langfristige Wachstumsaussichten der ukrainischen Wirtschaft: Potenziale und Barrieren

Michael KNOGLER*

unter Mitarbeit von Volkhart VINCENTZ und Miriam FREY

* Osteuropa-Institut Regensburg, Landshuter Straße 4, 93047 Regensburg, Germany.
Email: knogler@osteuropa-institut.de

Der vorliegende Beitrag wurde als Gutachten „Länderanalyse Ukraine“ von der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH finanziert.



**OSTEUROPA-INSTITUT
REGENSBURG**

Landshuter Str. 4

93047 Regensburg

Telefon: 0941 943 5410

Telefax: 0941 943 5427

E-Mail: oei@osteuropa-institut.de

Internet: www.osteuropa-institut.de

ISBN 978-3-938980-31-6

Inhaltsverzeichnis

Abstract	v
Einführung / Kurzfassung	1
A. Politik und Wirtschaftsentwicklung im Überblick.....	3
B. Mittel- und langfristiges Wachstumspotenzial	5
B.1 Mittelfristige Perspektive: Nachfrageorientierte Einflüsse dominieren	5
B.2 Langfristige Perspektive: Die Wachstumsfaktoren.....	9
B.2.1 Investitionen	9
B.2.2 Arbeitsangebot/Humankapital	10
B.2.3 Totale Faktorproduktivität.....	12
B.3 Bewertung: Wachstumsfördernde versus wachstumshemmende Faktoren.....	15
C. Internationale Wettbewerbsposition der Ukraine.....	17
C.1 Außenhandel und relevante Schlüsselindikatoren.....	17
C.2 Eingliederung in die internationale Arbeitsteilung	22
D. Entwicklungshemmnisse und Reformdefizite.....	24
D.1 Governance und Rechtssystem	24
D.2 Staatliche Einflussnahme auf die Wirtschaft.....	26
D.3 Regulierungsrahmen und Rechtssicherheit	28
D.4 Nicht-tarifäre Hemmnisse und weitere Integrationsschritte	29
E. Entwicklungspolitische Schwerpunkte.....	31
E.1 Überblick über die Programme internationaler Organisationen	31
E.2. Anforderungen aus der Europäischen Nachbarschaftspolitik	32
E.3 Schlüsselprobleme der Wirtschaftsentwicklung der Ukraine	33
Literaturverzeichnis	35

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Ukraine: Ausgewählte Wirtschaftsindikatoren	4
Tabelle 2	Bruttoanlageinvestitionen, % des BIP	9
Tabelle 3	Indikatoren zum Arbeitsangebot.....	11
Tabelle 4	Ukraine: Güterexporte, % der Gesamtexporte	18
Tabelle 5	Komparative Vorteile (Revealed Comparative Advantages)	19
Tabelle 6	Ausländische Direktinvestitionen in der Ukraine, Mio. USD, Zahlungsbilanz	23
Tabelle 7	Governance-Indikatoren	25
Tabelle 8	Indikatoren der Produktmarktregulierung	29

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Komponenten (Produktion) des BIP-Wachstums	6
Abbildung 2	Komponenten (Verwendung) des BIP-Wachstums	7
Abbildung 3	Bevölkerungsprognose 2000-2025, Mio. Personen	11
Abbildung 4	Komponenten (Faktoreinsatz) des BIP-Wachstums.....	13
Abbildung 5	Komponenten des Produktivitätswachstums in der Industrie, jährliche Veränderung in %	20
Abbildung 6	Produktivität und Reallöhne in der Industrie, jährliche Veränderung in %	20
Abbildung 7	Exportwachstum 2002-2008, jährliche Veränderung in %.....	21
Abbildung 8	Exportstruktur nach Ländergruppen (Güter), in % der Gesamtexporte	22
Abbildung 9	Reale Wechselkurse 2000 - 2009	22
Abbildung 10	Privatisierungseinnahmen 2001-2009	27

Abstract

This paper investigates patterns and determinants of growth in Ukraine in a medium-term and a long-term perspective. During 2000-2008, high growth in Ukraine was supported by favourable external conditions and was mainly demand-driven. Due to the massive decline of external demand and the reversal of capital flows during the global financial crisis some factors that have underpinned growth since 2000 have been exhausted. The terms of trade have already deteriorated and foreign credits granted to households and enterprises, which fuelled the consumption boom, have already strongly declined

In addition to capital deepening, long-term growth will therefore require maintaining robust total factor productivity, i.e. transfer of technology and efficient allocation of resources. Poor economic and political framework conditions are the main development barriers in Ukraine. Implicit and explicit subsidies, excessive state ownership, corruption, weak competition and high levels of regulatory uncertainty constitute the principal obstacles to an increase of the level and efficiency of investment. The paper suggests some main areas of reforms to overcome these obstacles.

Einführung / Kurzfassung

Im Mittelpunkt dieser Studie steht die Analyse des mittel- und längerfristigen Wachstumspotenzials der Ukraine sowie der noch bestehenden Engpässe und des Reformbedarfs in den wichtigsten Bereichen. Die wirtschaftliche Entwicklung war im Zeitraum von 2000 bis 2008 im Wesentlichen nachfragegetrieben und basierte auf der Inanspruchnahme ungenutzter Kapazitäten. Es spricht einiges dafür, dass sich die ukrainische Wirtschaft bis 2008 der Vollauslastung der Kapazitäten näherte, der Output sich also am Produktionspotenzial bewegte. Die wachsende (auslandsfinanzierte) Kreditvergabe an Unternehmen und Haushalte sowie die Verbesserung der Terms of Trade hatten die Nachfrage stimuliert und spätestens Ende 2007 zu einer Überhitzung der ukrainischen Wirtschaft geführt, was sich u.a. in steigender Inflation ausdrückte. Letztere ist ein Hinweis darauf, dass zumindest 2008 keine wesentliche Kapazitätsunterauslastung mehr bestand.

Mit dem massiven Rückgang der weltweiten Nachfrage und der Umkehr der Kapitalströme im Zuge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise wurde deutlich, dass sich die genannten Faktoren der wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung erschöpft haben. Künftig werden „einfache“ Produktivitätssteigerungen durch den Abbau der Überbeschäftigung und verbesserte Auslastung nicht oder nur mehr begrenzt möglich sein. Die Terms of Trade haben sich im Zuge der Finanzkrise für die Ukraine deutlich verschlechtert. Der Umfang der Verbraucherkredite, die den Konsumboom der letzten Jahre ermöglichten, ist bereits gesunken.

Langfristig rücken daher die Angebotsfaktoren des Wachstums in den Vordergrund. Dazu zählen zunächst die Investitionen, die angesichts des veralteten Kapitalstocks im Durchschnitt des Zeitraums von 2000 bis 2008 unterhalb dessen lagen, was für dauerhaft aufholendes Wachstum erforderlich ist. Der hohe Anteil des wirtschaftlich obsoleten Kapitalstocks in der Ukraine erfordert zum einen hohe Investitionen. Zum anderen aber kommt es rein rechnerisch zu einer Erhöhung der Investitionseffizienz (reziproker marginaler Kapitalkoeffizient), wenn stark veraltete Maschinen durch neue Anlagen ersetzt werden. Insofern dürfte eine Modernisierung (Verjüngung) des Kapitalstocks mittelfristig noch Produktivitätsfortschritte ermöglichen, die zwar niedriger sind als in der Vergangenheit, aber in enger Verbindung mit der Investitionstätigkeit stehen. Dies gilt auch dann, wenn die Investitionsquoten nur ausreichen, um die Abschreibung zu ersetzen.

Eine Erhöhung der Investitionsquote wird möglicherweise schwierig, da im Zuge der Finanzkrise westliche Kreditgeber den Beitrag zur Investitionsfinanzierung über Kredite wegen erhöhter Risikoaversion zurückfahren könnten. Dies würde für das weitere Wachstum bedeuten, dass entweder die Ersparnis erhöht und/oder die Investitionen verringert werden. Ob die mit einer Ersparniserhöhung gleichbedeutende Reduzierung des öffentlichen und privaten Konsums so hoch sein wird, dass die Investitionen unberührt bleiben, ist (angesichts der sozialen Probleme und auch der zunehmenden Arbeitslosigkeit) fraglich.

Das Arbeitsangebot leistete bis 2008 nur einen geringen Beitrag zum Wachstum. Notwendig für langfristiges Wachstum ist vor dem Hintergrund der rückläufigen Bevölke-

rungsentwicklung die Erhöhung der niedrigen Beschäftigungsquoten, die insbesondere Reformen im Rentensystem erfordert. Die Ukraine verfügt zwar über ein vergleichsweise gut ausgebildetes Humankapital, Investitionen in die Qualität des (Aus-) Bildungssystems können jedoch einen zusätzlichen Wachstumsbeitrag leisten.

Angesichts des begrenzten Spielraums für signifikante Erhöhungen der Kapitalausstattung und der Beschäftigung ist eine Erhöhung der (totalen Faktor-)Produktivität, sprich allokativer Effizienz und Stand der Technologie, entscheidend für hohes Wachstum:

- Wichtigster Hebel für die Verbesserung der Technologie ist der Technologietransfer durch ausländische Direktinvestitionen, die im Zug der Finanzkrise stark rückläufig sind und sich in der Ukraine auf sehr niedrigem Niveau bewegen. Der Technologieimport kann auch durch das angestrebte Freihandelsabkommen mit der EU erleichtert werden. Die Schaffung der Voraussetzungen dafür hat daher hohe Bedeutung und kann durch Unterstützung bei der Einführung von technischen und rechtlichen Normen und Standards vorangetrieben werden.
- Daneben ergeben sich die Produktivitätsfortschritte im Wesentlichen durch eine effizientere Allokation. Die Ukraine weist als „late reformer“ im Vergleich etwa zu den neuen EU-Mitgliedsstaaten geringere Reformfortschritte und ein niedrigeres Produktivitätsniveau auf. Empirische Untersuchungen zeigen, dass der potenzielle Beitrag einer Reallokation der Ressourcen zum Produktivitätswachstum hier deutlich höher ist als in fortgeschrittenen Reformländern. Reallokation hängt von der Mobilität der Produktionsfaktoren ab, die ihrerseits wiederum von den wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen beeinflusst wird. Noch gibt es zu viele institutionelle Reibungsflächen in der Ukraine, die Wachstum verhindern.

Dazu zählen u.a. die staatliche Einflussnahme über implizite und explizite Subventionen, staatliches Eigentum an Produktivvermögen und diskretionäre Eingriffe, Korruption sowie hohe rechtliche, regulative und auch politische Unsicherheiten für die Unternehmen. All dies behindert die Reallokation und mögliche Produktivitätsfortschritte.

Entwicklungspolitische Schwerpunkte sollten daher auf die

- Erleichterung des Marktzutritts neuer, produktiver Unternehmen durch Regulierungsreformen
- Verwaltungsreformen zur Erschwerung diskretionärer Eingriffe
- Förderung des Wettbewerbs zur Erzwungung des Marktaustritts unproduktiver Unternehmen sowie
- Verbesserung des Investitionsklimas fokussieren. Insbesondere letzteres ist von Bedeutung, damit die Option hoher Technologieimporte genutzt werden kann.

A. Politik und Wirtschaftsentwicklung im Überblick

Seit Beginn der Transformation 1991 erlitt die Ukraine einen der tiefsten wirtschaftlichen Einbrüche unter allen Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Das BIP lag 1998 nur noch bei 45% des Niveaus von 1991. Strukturreformen wie die Liberalisierung der Märkte, die Privatisierung der staatlichen Wirtschaft und die Implementierung marktwirtschaftlicher Institutionen wurden nur zögerlich in Angriff genommen.

Seit 2000 zeigt die Ukraine eine starke wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung, die durch Reformen unter dem damaligen Premierminister Juschtschenko und den nachfolgenden Regierungen initiiert wurde. Die makroökonomische Stabilität wurde hergestellt, Schlüsselindustrien privatisiert und legislative und institutionelle Reformen eingeleitet.

Seit der Orangen Revolution im Jahr 2004 wurden deutliche Fortschritte im Hinblick auf die Umsetzung demokratischer Normen erzielt.¹ Gleichzeitig betonten die wesentlichen politischen Kräfte in der Ukraine die EU-Orientierung und bekannten sich zu einer umfassenden Reformagenda. Allerdings wurden Reformanstrengungen, insbesondere was die Implementierung und Umsetzung von Gesetzen und anderen Richtlinien angeht, durch die politische Instabilität untergraben. In den letzten beiden Jahren kamen Reformen de facto zum Stillstand, zeitweise waren die wesentlichen Institutionen des Staates paralysiert. Es bleibt abzuwarten, ob sich nach den Präsidentschaftswahlen im Januar 2010 eine reformorientierte Politik durchsetzen wird.

Im Herbst 2008 wurde die Ukraine mit am härtesten von allen Ländern von der internationalen Finanzkrise erfasst.² Im Zuge der Neubewertung der Risiken³ kam es zu einer Umkehr der Kapitalzuflüsse, die massiv einbrechende Auslandsnachfrage führte zu einem Rückgang der Preise für Stahl und chemische Produkte, den Hauptexportartikeln der Ukraine. Zudem litt die Ukraine unter der Erhöhung der Preise für die Gasimporte von rund 180 USD per 1000cbm in 2008 auf 210USD per 1000cbm in 2009. Um die finanzielle Stabilität sicher zustellen schloss die Ukraine im November 2008 mit dem Internationalen Währungsfonds (IMF) ein 24monatiges Standby-Abkommen über 16,4 Mrd. USD ab.⁴ Das Abkommen beinhaltet eine Reihe von Reformbedingungen einschließlich Reformen im Renten- und Sozialsystem, um das vereinbarte Budgetdefizit zu erreichen.

¹ Die folgenden Wahlen wurden weitgehend in Übereinstimmung mit internationalen Standards durchgeführt, in den Medien herrscht nach Einschätzung der EU ein hohes Maß an Pluralismus.

² Bereits im letzten Quartal 2008 sank das BIP um 8%, im ersten Halbjahr 2009 war ein massiver Rückgang von 20% des BIP zu verzeichnen, der in erster Linie den Rückgang der Stahlproduktion und den Einbruch der Bauwirtschaft und des Einzelhandels widerspiegelte. Die Kreditvergabe der Banken kam aufgrund der Unsicherheit über die Währungs- und Ausfallrisiken de facto zum Erliegen. Die Industrieproduktion sank um ein Drittel im ersten Halbjahr (gegenüber der Vorjahresperiode), wobei sich der Rückgang in den letzten Monaten abgeschwächt hat. Die Exporte, und noch stärker die Importe brachen ein und führten zu einem deutlichen Rückgang des Handelsdefizits. Die Inflation ist rückläufig jedoch noch im zweistelligen Bereich, die Arbeitslosigkeit stieg auf 9,5% im ersten Quartal 2009.

³ Obwohl sich die Risikoaufschläge für Credit Default Swaps seit Februar 2009 um mehr als 50% unter ihren Höchstständen bewegen, lagen sie Ende September 2009 über 1000 Basispunkten und spiegeln die nach wie vor hohen Ausfallrisiken wider.

⁴ Im gleichen Monat floss die erste Tranche in Höhe von 4,5 Mrd. USD; weitere Tranchen wurden im Mai (2,8 Mrd.) und Juli 2009 (3,3 Mrd.) ausgezahlt.

Die Aussichten für eine wirtschaftliche Erholung sind auf kurze Sicht durch die schwache Binnen- und Auslandsnachfrage begrenzt. Für 2009 wird ein Rückgang des BIP von 14% erwartet, für 2010 geht der IWF in seiner jüngsten Prognose von einem Wachstum von 2,7% aus. Unmittelbare zentrale Herausforderungen sind die Vermeidung der Monetisierung der öffentlichen Verschuldung, die Rückführung des Budgetdefizits und die Stabilisierung des Finanzsystems.⁵ Die im Oktober anlässlich der Überprüfung („review“) der Voraussetzungen für die Auszahlung der vierten Tranche erfolgte vorläufige Aussetzung des IMF-Programms stellt einen schweren Rückschlag dar, der die weitere Stabilisierung gefährdet.⁶

Tabelle 1: **Ukraine: Ausgewählte Wirtschaftsindikatoren**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
Realer Sektor, Veränderung in %							
BIP, real	12,1	2,7	7,3	7,9	2,1	-14,0	2,7
Arbeitslosenquote, ILO; %	8,6	7,2	6,8	6,4	6,4	10,7	10,0
Konsumgüterpreise, Periodendurchschnitt	9,0	13,5	9,1	12,8	25,2	16,3	10,3
Nominallöhne	27,5	36,7	29,2	29,7	33,7	3,5	9,0
Reallöhne	16,9	20,4	18,4	15,0	6,8	-11,0	-1,2
Öffentliche Haushalte, % des BIP							
Staatshaushalt, Saldo	-4,4	-2,3	-1,4	-2,0	-3,2	-6,0	-3,0
Öffentliche Verschuldung ¹	25,5	18,7	15,7	12,9	19,9	35,4	38,6
Davon: Auslandsverschuldung in Fremdwährung	19,2	14,1	12,5	10,1	15,0	25,0	23,8
Zahlungsbilanz, % des BIP							
Leistungsbilanz, Saldo	10,6	2,9	-1,5	-3,7	-7,2	0,6	0,1
Ausländische Direktinvestitionen	2,6	8,7	5,3	6,4	5,5	3,4	3,8
Bruttowährungsreserven, Mrd. USD	9,5	19,4	22,3	32,4	31,5	30,0	31,0
Güterexporte, Volumen, Änderung in %	18,2	-8,5	2,7	3,2	-1,9	-13,6	6,1
Güterimporte, Volumen, Änderung in %	13,8	13,0	12,5	20,3	16,8	-36,4	6,6
Wechselkurs							
Hryvnia per USD, Periodenende	5,3	5,0	5,1	5,1	7,7		
Realer effektiver Wechselkurs, CPI, Veränderung in %	-1,4	12,04,8	2,6	12,6			

* Prognose.

¹ Regierung und Regierungsgarantien, Nationalbank; ohne Verschuldung staatlicher Unternehmen.

Quelle: IMF.

⁵ Vgl. Deutsche Beratergruppe (2009).

⁶ Der Hauptgrund liegt bei der (wahltaktisch motivierten) Fiskalpolitik. Die Einnahmen und Ausgaben klaffen weit auseinander, da entsprechende Anpassungen nicht im notwendigen Umfang vorgenommen wurden. So wurde etwa die fest vereinbarte Anhebung der Gaspreise zum 1. September 2009 nicht durchgeführt. Gleichzeitig geht der Haushaltsentwurf für 2010 von unrealistischen Annahmen aus. Nach ersten Schätzungen wird das geplante Defizit von 4% eher bei 8% liegen, wenn keine weiteren Anpassungen erfolgen. Hinzu kommt das neue Gesetz zur Anhebung von Mindestlöhnen und Renten, welches nach Schätzung des IMF das Defizit 2010 um weitere 7% erhöhen würde. Vgl. Deutsche Beratergruppe (2009a).

B. Mittel- und langfristiges Wachstumspotenzial

Dieser Abschnitt analysiert die Wachstumsentwicklung der Ukraine und bildet zusammen mit der Analyse der Wettbewerbsposition in Abschnitt C die Grundlage für die Diskussion der wesentlichen Entwicklungsbarrieren und Reformdefizite in Abschnitt D. Behandelt werden hier in mittelfristiger Perspektive die wichtigsten Einflussfaktoren der Wirtschaftsentwicklung seit 2000, insbesondere die Einflüsse einer Veränderung der Sektoralstruktur und nachfrageorientierte Einflüssen (B.1). In B.2 werden die wichtigsten Einflussfaktoren des langfristigen Wachstums behandelt. Auf der Angebotsseite handelt es sich um Arbeit/Humankapital, physisches Kapital und (totale Faktor-)Produktivität, als Ausdruck der allokativen Effizienz und Stand der Technologie. Letztere ist der auf Dauer wichtigste Wachstumseinfluss.

Im Zeitraum von 2000 bis 2008 war ein Wachstum des BIP von kumulativ rund 70% zu verzeichnen. Bezogen auf 1990 stieg das BIP damit von rund 45% in 2000 auf rund 75% des Niveaus von 1990 in 2008. Dieses BIP-Wachstum setzt sich annäherungsweise aus der Veränderung der Kapazitätsauslastung und der Veränderung der Kapazitäten selbst zusammen. Während die Veränderung der Kapazitätsauslastung „nachfragegetrieben“ zu sehen ist, würde nur die Erhöhung der Kapazitäten auf Angebotseinflüsse zurückzuführen sein. Aufgrund von fehlenden aussagekräftigen Angaben zur Entwicklung der Kapazitätsauslastung kann in grober Abschätzung das Niveau des BIP 2000 (bezogen auf 1990) als Anhaltspunkt für eine Abschätzung der Kapazitätsauslastung in 2000 verwendet werden.⁷ Geht man davon aus, dass sich bis 2008 die ukrainische Wirtschaft der Vollauslastung der Kapazitäten näherte, wird die Dominanz der Einflüsse der Nachfrage auf die Wirtschaftsentwicklung bis 2008 deutlich. Gegenstand der Analyse der Angebotsfaktoren des langfristigen Wachstums ist die Veränderung der Kapazitäten, auf die im Zeitraum von 2000 bis 2008 entsprechend der stark gestiegenen Kapazitätsauslastung nur ein relativ bescheidener Anteil der Veränderung des BIP zurückzuführen sein dürfte.

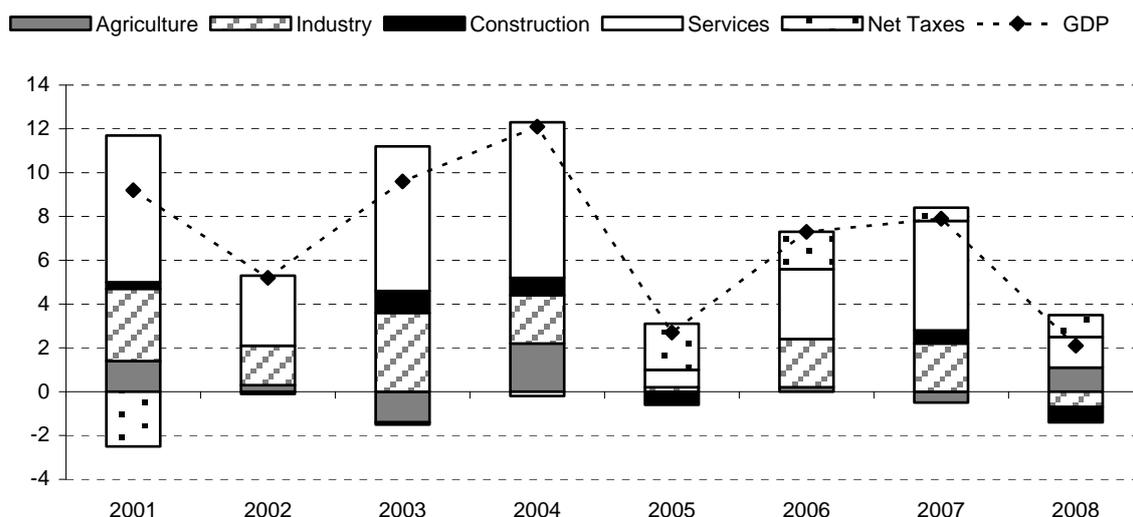
B.1 Mittelfristige Perspektive: Nachfrageorientierte Einflüsse dominieren

Seit der Finanzkrise 1998 zeigt die Ukraine eine starke wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung mit einer jahresdurchschnittlichen Wachstumsrate von 6,6% im Zeitraum von 1998 bis 2007. Allerdings muss dieses hohe Wachstum vor dem Hintergrund der niedrigen Ausgangsbasis in Folge des dramatischen Produktionseinbruchs im Verlauf der neunziger Jahre gesehen werden.

⁷ Eine Kapazitätsauslastung von 45% in 2000 würde in etwas auch den vorliegenden statistischen Angaben zur Kapazitätsauslastung in der Industrie entsprechen. Siehe dazu genauer die Diskussion in Abschnitt B.2.

Das Wachstum war in sektoraler Hinsicht breit angelegt, wobei die größten Beiträge vom Dienstleistungsbereich kamen (Abbildung 1).⁸ Entsprechend stieg von 2001 bis 2008 der Anteil des Dienstleistungssektors an der Bruttowertschöpfung um fast 8 Prozentpunkte auf knapp 57%, während der Anteil der Landwirtschaft um 8,5 Prozentpunkte auf unter 8% sank. Das Baugewerbe profitierte von der gestiegenen Investitionsaktivität, die durch Auslandskredite getrieben wurde. Parallel zum Einbruch der Investitionen im Herbst 2008 brach auch die Tätigkeit im Baugewerbe massiv ein.

Die verarbeitende Industrie stieg seit 2001 schneller als das BIP, der Anteil des verarbeitenden Gewerbes an der Bruttowertschöpfung stieg bis 2007 um drei Prozentpunkte auf 22,6%.⁹ Gleichzeitig erfolgte jedoch eine ausgeprägte Verlagerung der Beschäftigung in den Dienstleistungsbereich. Die Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe sank von 2001 bis 2007 um über 15%. Entsprechend stieg die Produktivität im verarbeitenden Gewerbe deutlich an (Vgl. Abbildung 5 in Abschnitt C.1). Allerdings ist die Struktur der Produktion (und der Exporte) nur gering diversifiziert¹⁰ und anfällig für externe Schocks.



Quelle: Ukrstat, eigene Berechnungen.

Abbildung 1: **Komponenten (Produktion) des BIP-Wachstums**

Auf der Nachfrageseite wurde das Wachstum im Wesentlichen durch den boomenden privaten Verbrauch getragen (Abbildung 2). Der stark wachsende private Konsum wurde durch Steigerungen der Löhne und Sozialtransfers¹¹ unterstützt, aber auch durch

⁸ Vgl. hierzu und im Folgenden die umfassende Analyse des Wachstumsprozesses in der Ukraine durch OECD (2007), Chapter 1.

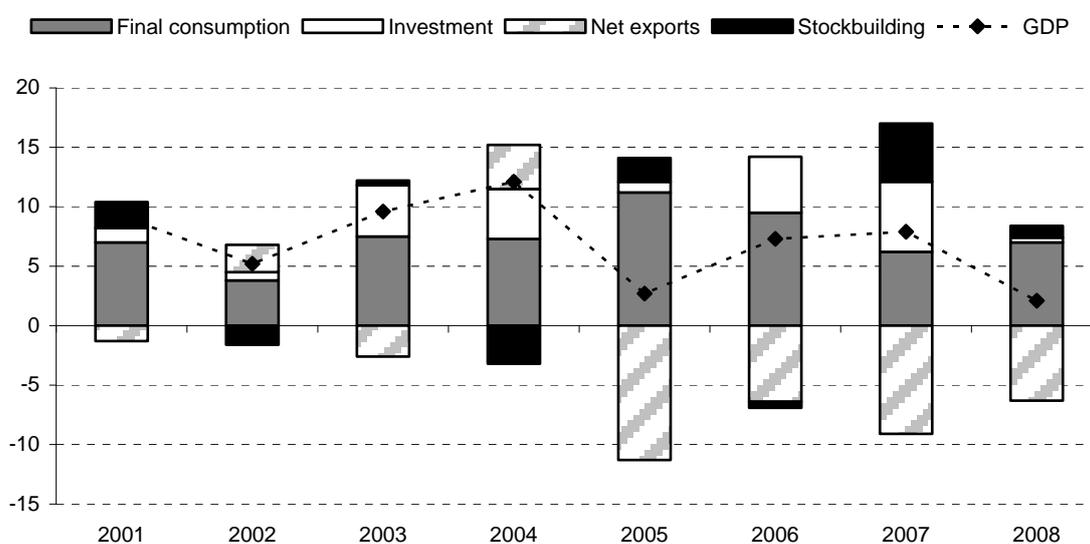
⁹ Aufgrund des starken Rückgangs im letzten Quartal 2008 sank der Anteil an der gesamten Wertschöpfung wieder auf 21,7% im Jahr 2008.

¹⁰ Auf die Stahlindustrie entfallen rund 40% der Exporte und 22% der Industrieproduktion.

¹¹ Während der direkte Beitrag des öffentlichen Konsums bescheiden war, beflügelte die Fiskalpolitik den privaten Konsum insbesondere in den Jahren 2004-2005. Die Regierungen vor und nach der Oran-

einen massiven Anstieg der Kreditvergabe an die Haushalte. Die verfügbaren Einkommen stiegen zwischen 2001 und 2006 real um jahresdurchschnittlich 5,2%, der Bestand offener Konsumentenkredite erreichte bis 2006 14,2% des BIP.

Das Wachstum der Endnachfrage und eine starke Ausweitung der Kreditvergabe an die Unternehmen¹² trugen zum Wachstum der Investitionen bei.¹³ Vor allem in den Jahren 2003/2004 leisteten die Anlageinvestitionen einen hohen Beitrag zum Wachstum, bevor sie in 2005 in Folge der hohen politischen Unsicherheit im Zuge der Orangen Revolution einbrachen, dann aber in den Jahren 2006/2007 wieder anzogen. Die Erholung der Investitionsnachfrage zog steigende Importe von Kapitalgütern nach sich.



Quelle: Ukrstat, eigene Berechnungen.

Abbildung 2: **Komponenten (Verwendung) des BIP-Wachstums**

Die steigende Nachfrage wurde von einer Verbesserung der Terms of Trade unterstützt, die überwiegend auf den steilen Anstieg der Metallpreise auf dem Weltmarkt zurückzuführen ist. Obwohl der Wachstumsbeitrag der Nettoexporte seit 2005 durchgehend negativ ist, sollte der positive Einfluss der Exporte auf das Wachstum nicht unterschätzt werden, insofern dadurch höhere Handelsdefizite vermieden wurden (siehe Abschnitt C.1).

Insgesamt basiert das starke Wachstum der Ukraine seit 2000 auf einer Reihe von Faktoren, die sich inzwischen erschöpf haben:¹⁴

- Hohe Überschusskapazitäten in der Industrie

genen Revolution erhöhten die Renten und andere Sozialtransfers, gleichzeitig wurden die öffentlichen Investitionen zurückgefahren.

¹² Die Kreditvergabe an die Unternehmen stieg von 9,8% des BIP in 2000 auf 27,4% im November 2006.

¹³ Jahresdurchschnittlich rund 12,5% im Zeitraum von 2000 bis 2006.

¹⁴ Vgl. OECD (2007); Astrov (2006); Astrov, Havlik (2008).

- Wechselkursentwicklung nach der Finanzkrise 1998
- Steigende Weltmarktpreise für Stahl und niedrige Energiepreise
- Starkes Wachstum in Russland und anderen GUS-Staaten
- Hohe Kapitalzuflüsse aus dem Ausland

Hervorzuheben ist zu Beginn der Wachstumsperiode 2000 die Existenz hoher Überschusskapazitäten in wichtigen (schwer-)industriellen Bereichen. Dies ermöglichte relativ schnelle Produktionssteigerungen, auch auf der Basis begrenzter Investitionen. Dieses Wachstumsmuster hat sich jedoch zunehmend erschöpft, als die Kapazitätsauslastung sich im Zeitverlauf normalisierte und einige Industrien die Grenzen der Kapazitätsauslastung erreichten. Möglichkeiten zu „billigen“ Produktionssteigerungen durch erhöhte Kapazitätsauslastung wurden damit stark eingeschränkt (vgl. unten Abschnitt B.2.3).

Daneben profitierte die Ukraine zunächst von der starken Abwertung nach der Finanzkrise 1998, die Wettbewerbsvorteile für die heimischen Produzenten¹⁵ eröffnete. Allerdings hat sich dies, abgesehen von der deutlichen Verbesserung der Handelsbilanz in 1999, in den folgenden Jahren nicht in der Handelsentwicklung niedergeschlagen, da das hohe Lohnwachstum zu einer realen Aufwertung in Bezug auf die Lohnstückkosten geführt hat (vgl. dazu Abschnitt C.1).

Die Preisentwicklungen auf den internationalen Rohstoff- und Gütermärkten begünstigten die Ukraine, die seit 2001 deutliche Verbesserungen bei den Terms of Trade zu verzeichnen hatte. Selbst der Gaspreisschock von 2006¹⁶ wurde durch die starke Erhöhung der Stahlpreise kompensiert. Künftig kann die Ukraine allerdings nicht mit einer weiteren Verbesserung der Terms of Trade rechnen, die sich 2009 im Zuge der Finanzkrise bereits deutlich verschlechterten.¹⁷

Ein weiterer Faktor des hohen Wachstums war das starke Wachstum in Russland und weiteren GUS-Staaten, das zu einer steigenden Nachfrage u.a. nach ukrainischen Maschinen und Transportausrüstungen beitrug.

Die wachsende (auslandsfinanzierte) Kreditvergabe an Unternehmen und Haushalte stimulierte die Nachfrage und führte spätestens Ende 2007 zu einer Überhitzung der ukrainischen Wirtschaft. Die Leistungsbilanz verschlechterte sich trotz der Verbesserungen bei den Terms of Trade von einem Überschuss von 10,6% des BIP in 2004 zu einem Defizit von 3,7% in 2007. Gleichzeitig erhöhte sich der Inflationsdruck, die Preissteigerungsrate stieg auf 30% in der ersten Jahreshälfte 2008.

¹⁵ Etwa in der Nahrungsmittelindustrie, die zunehmend Importe substituierte.

¹⁶ Der Gaspreis für importiertes russisches Gas stieg von 50USD auf 95USD/tqm.

¹⁷ Nach Angaben des IWF um rund 14% in 2009.

B.2 Langfristige Perspektive: Die Wachstumsfaktoren

B.2.1 Investitionen

Künftiges Wachstum impliziert zunächst mehr Investitionen. Langfristiges Wachstum hängt aber auch von anderen Faktoren ab wie der Ausstattung mit Humankapital und technologischem Wissen aber auch der Qualität und Struktur der Investitionen selbst, insbesondere davon, ob die Investitionen die Produktivität erhöhen.¹⁸ In der Ukraine lag die Investitionsquote bis 2006 deutlich unterhalb des Niveaus in den GUS-Staaten (und auch der neuen EU-Mitgliedstaaten¹⁹) bei rund 22% des BIP (Tabelle 2). In den Jahren 2006 bis 2008 stieg sie dann deutlich auf 28,5% in 2008.²⁰

Angesichts des veralteten Kapitalstocks in der Ukraine liegt die Investitionsquote über dem gesamten Zeitraum 2000 bis 2008 unterhalb dessen, was für ein dauerhaft aufholendes Wachstum erforderlich ist. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, strukturelle Investitionsbarrieren zu reduzieren bzw. abzubauen und insbesondere die Investitionseffizienz zu erhöhen. Wie unten gezeigt, bewegen sich auch die ausländischen Direktinvestitionen pro Kopf betrachtet, weit unterhalb des Niveaus anderer Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa. Sie erreichen in der Ukraine 2008 lediglich 3,3% der Gesamtinvestitionen.

Tabelle 2: **Bruttoanlageinvestitionen, % des BIP**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ukraine	21,8	20,2	22,0	21,2	22,6	24,8	28,2	28,5
Weißrussland	24,4	23,2	25,3	29,5	26,5	33,5	35,9	35,8
Russland	21,9	20,1	20,8	20,9	20,1	21,4	24,3	25,5
GUS-Durchschnitt*	22,4	22,7	25,0	26,6	26,7	26,2	28,4	27,0

*Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Moldawien, Russland, Tadschikistan, Usbekistan.

Quelle: IWF.

Bei der Höhe der zukünftigen Investitionstätigkeit müssen die Auswirkungen der weltweiten Finanzkrise berücksichtigt werden. Wie erwähnt, wurde in der Vergangenheit ein wesentlicher Teil der Investitionen durch Kredite oder direkt aus dem Ausland finanziert. Dieser Einkauf von Technologie war in den meisten osteuropäischen Ländern die dominante Entwicklungsstrategie. Der kreditfinanzierte Technologieeinkauf sollte sich in absehbarer Zeit durch verstärkte Exporte finanzieren. In der Finanzkrise führte diese Strategie auch in der Ukraine zu erheblichen Stabilitätsproblemen. Eine plötzliche Umkehr der Kapitalströme führte zum Teufelskreis von Abwertungsdruck

¹⁸ Vgl. zur Analyse des Wachstumsprozesses in Osteuropa Dobrinski, Hesse, Traeger, (2006).

¹⁹ Nach Berechnungen der UNECE lag zwischen 2001 und 2004 die Investitionsquote in der Ukraine mit 15,8% des BIP um rund sechs Prozentpunkte unterhalb des Durchschnitts der neuen EU-Mitglieder und Westbalkanländer.

²⁰ Im Zuge der Finanzkrise sank die Investitionsquote nach Angaben des Statistischen Komitees der Ukraine in den beiden ersten Quartalen 2009 auf unter 17% des BIP.

und steigender Last der Auslandsschulden in heimischer Währung. Kann also der Wechselkurs nicht garantiert werden, so führt eine hohe Auslandsfinanzierung notwendigerweise zu einer Gefahrung der Finanzstabilität. In Zukunft könnte der Beitrag der Auslandskredite zur Investitionsfinanzierung aus zwei Gründen deutlich geringer ausfallen:

- Erstens könnten die westlichen Kreditgeber wegen erhöhter Risikoaversion auch mittelfristig ihre Auslandsengagements in Ländern wie der Ukraine deutlich zurückfahren.
- Zweitens kann es aber auch bei weiter bestehender Kreditbereitschaft ausländischer Kreditgeber zu einer Reduzierung der Kreditaufnahme kommen. Die in der Finanzkrise hervorgetretenen Gefahren könnten die Nehmerlander dazu bringen, ihrerseits Maßnahmen zu implementieren, um diese Kredite (i.e. den Kapitalzufluss) in Zukunft zu reduzieren²¹, was natürlich geringere Leistungsbilanzdefizite nach sich zieht.

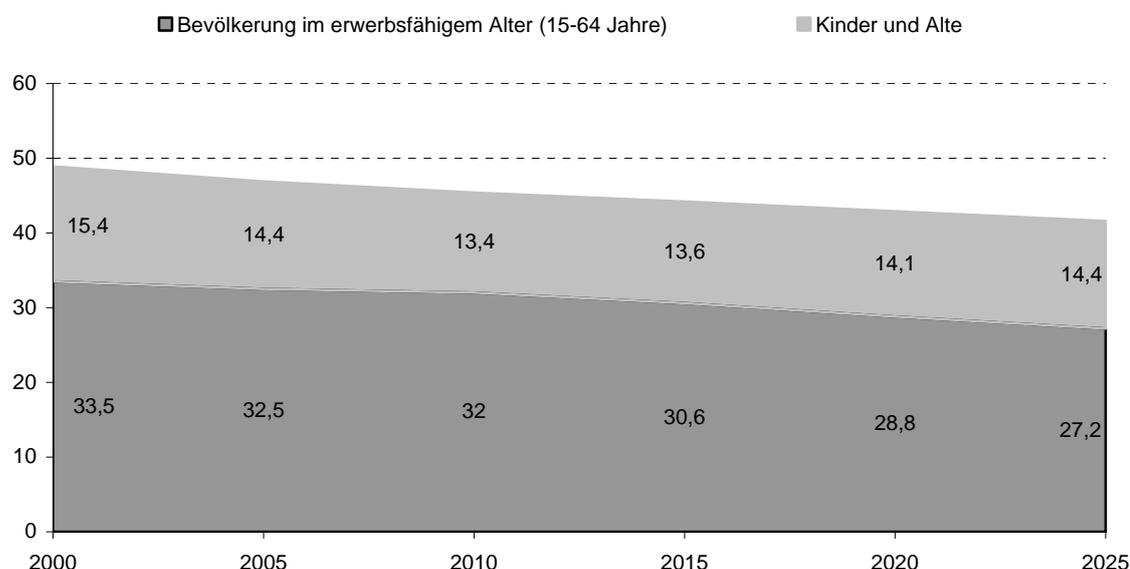
Dies würde für das weitere Wachstum bedeuten, dass entweder die Ersparnis erhöht wird und/oder die Investitionen verringert werden. Eine Erhohtung der Ersparnis wird allein erforderlich, um die aufgelaufenen Schulden abzubauen. Ob die damit verbundene Reduzierung des öffentlichen und privaten Konsums so hoch sein wird, dass die Investitionen unberührt bleiben, ist fraglich. Die weiterhin extremen sozialen Probleme, auch der zunehmenden Arbeitslosigkeit, werden es schwer machen, die Sparmaßnahmen durchzusetzen. In diesem Fall müssen auch die Investitionen gekürzt werden, um das außenwirtschaftliche Gleichgewicht aufrechtzuerhalten. Unzureichende Sparerfolge würden die Zinsen steigen lassen und dadurch die Investitionen reduzieren.

B.2.2 Arbeitsangebot/Humankapital

Neben Verbesserungen der Kapitalausstattung und hohem Produktivitätswachstum stellt das Arbeitsangebot einen wesentlichen Wachstumsfaktor dar. Das Arbeitsangebot hat bisher nur zögerlich auf die günstigen Bedingungen auf den Arbeitsmärkten während der Phase des hohen Wirtschaftswachstums reagiert, wie am niedrigen Beschäftigungswachstum abzulesen ist (Tabelle 3). Die Erwerbsquote stagnierte trotz eines leichten Rückgangs der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, die von 2000 bis 2005 um drei Prozent sank. Dieser Trend wird bis 2025 anhalten, wenn die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, vor dem Hintergrund des negativen Bevölkerungswachstums, um weitere 16% (5,3 Mio. Personen) gesunken sein wird (Abbildung 3).

Umso entscheidender für langfristiges Wachstum wird daher die Erhohtung der Beschäftigungsquote. Diese hat sich zwar seit 2000 mit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit um etwa 4,5 Prozentpunkte erhöht, sie liegt dennoch deutlich unterhalb der Vergleichswerte anderer Emerging Economies.

²¹ Verschiedene Länder Lateinamerikas haben bereits solche Maßnahmen eingeführt. Hierbei ist auch zu beachten, dass sich die politische Stimmung in den betroffenen Ländern zunehmend gegen eine schrankenlose Liberalisierung der Kapitalmarkttransaktionen wendet.



Quelle: UN World Population Prospects Database.

Abbildung 3: **Bevölkerungsprognose 2000-2025, Mio. Personen**

Tabelle 3: **Indikatoren zum Arbeitsangebot**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Beschäftigungswachstum, in%	-5,1	-1,0	0,6	0,4	0,7	1,9	0,2	0,8	0,3
Erwerbsquote (15+)	57,7	57,1	57,2	57	57,1	57,8	57,8	57,8	58
Beschäftigungsquote (15+)	48,9	49,9	50,7	50,8	51,1	52,5	52,6	53,2	53,5
Arbeitslosenquote (15-70)	11,6	10,9	9,6	9,1	8,6	7,2	6,8	6,4	6,4

Quelle: ILO KILM; EBRD.

Während die Erwerbs- und Beschäftigungsquoten bei Frauen in der Ukraine bereits relativ hoch liegen, erklärt sich die niedrige Beschäftigungsquote insgesamt durch das kurze Arbeitsleben in der Ukraine. Dies liegt am niedrigen Renteneintrittsalter von 55 Jahren für Frauen und 60 Jahren für Männer. Zudem ist die interregionale Mobilität der Beschäftigten in der Ukraine gering, wie an den hohen Unterschieden der regionalen Arbeitslosenquoten abzulesen ist.²² Da wie oben gezeigt, das Bevölkerungswachstum negativ ist und auch die internationalen Migrationsströme weitgehend ausgeglichen sind, besteht ein wesentlicher Weg zur Erhöhung des Arbeitsangebots mittel- und langfristig in der Erhöhung des Renteneintrittsalters.²³

²² Die registrierte Arbeitslosenquote schwankte zum 1.1.2009 zwischen 0,6% in Kiew und 4,9% in der Region Cherkasy.

²³ Im Rentensystem drohen aufgrund der demographischen Entwicklung hohe Defizite. Die Alterlastquote wird sich deutlich erhöhen, so dass 2050 130 Rentner auf 100 Beschäftigte entfallen (derzeit 90). Nur durch umfassende Reformen kann das Rentensystem diesen Herausforderungen gerecht werden. Vgl.

Die Ukraine verfügt über ein gutes Humankapital und ein relativ entwickeltes Bildungssystem.²⁴ Die einschlägigen quantitativen Indikatoren wie etwa der Human Development Index zeigen vergleichsweise hohe Beteiligungsraten am Bildungssystem.²⁵ Der hohe Bildungsstand erklärt sich daraus, dass die Ukraine, wie alle Transformationsstaaten, ein Bildungssystem geerbt hat, das umfassende Schreib- und Lesefähigkeit sicherte und einen relativ breiten Zugang zur Hochschulausbildung beinhaltete. Entsprechend weist der Global Competitiveness Report des WEF der Ukraine hinsichtlich des Bildungssystems ein sehr gutes Ranking von 49 zu.²⁶ Auch die Ausgaben für das Bildungswesen liegen in der Ukraine mit 6,2% des BIP (2007) vergleichsweise hoch und deutlich über dem OECD-Durchschnitt von 5,0% (2006). Die realen Bildungsausgaben haben sich in den letzten Jahren zwar wieder erhöht, sie liegen jedoch noch unter dem Niveau von 1990 und sind im internationalen Vergleich niedrig.

Trotz der positiven quantitativen Indikatoren hat sich die Qualität des Bildungssystems verschlechtert. Dies bezieht sich vor allem auf die unzureichende Ausrichtung am Bedarf des Arbeitsmarktes, die zu einem skill mismatch geführt hat. Die Ausstattung und Infrastruktur im Bildungswesen ist veraltet. Die Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Fortbildung hat sich zwar verbessert, bleibt jedoch deutlich hinter den entsprechenden Werten anderer Länder zurück.²⁷

B.2.3 Totale Faktorproduktivität

Ein zentrales Problem für die Bestimmung der Angebotswirkungen auf das Wachstum in der Ukraine besteht darin, dass das Wachstum in der Periode von 2000 bis 2008 wesentlich auf Nachfragefaktoren beruht, die sich inzwischen erschöpft haben. Einige dieser Faktoren beruhen auf dem massiven wirtschaftlichen Einbruch in den neunziger Jahren. Zum Zeitpunkt des Wachstumsbeginns bestanden insbesondere enorme Überschusskapazitäten in wichtigen Industriebranchen. Diese ermöglichten relativ schnelle Produktionssteigerungen durch Rückgriff auf den bestehenden Kapitalstock. Dementsprechend ist der Wachstumsprozess durch steigende Kapazitätsauslastungen ermöglicht worden, was eine Bestimmung des Beitrags der totalen Faktorproduktivität²⁸ erschwert.

Empirische Analysen zu den Wachstumsbeiträgen auf Grundlage der Produktionsfunktion in der Ukraine zeigen, dass zu Beginn der Wachstumsperiode 2000 die oben angesprochene Existenz hoher Überschusskapazitäten in wichtigen (schwer-)industriellen Be-

ausführlich zur Reform der Rentensysteme in der Ukraine Blue Ribbon Analytical and Advisory Centre (2008).

²⁴ Vgl. dazu ausführlich ETF (2009), Kapitel 2.

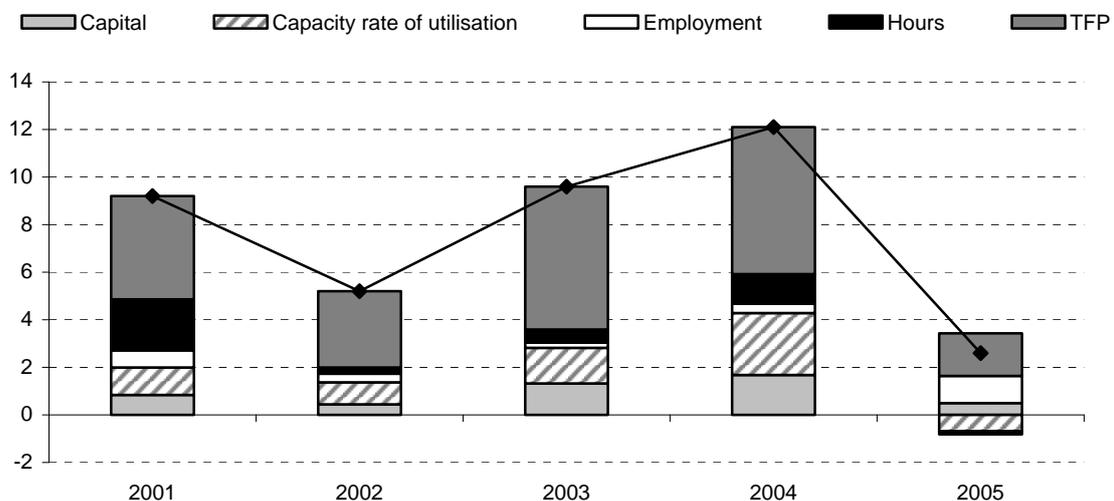
²⁵ Nach Angaben des ukrainischen Zensus von 2001 weisen über 90% der Bevölkerung eine sekundäre oder tertiäre Ausbildung auf, über 85% der Bevölkerung haben mindestens eine gehobene sekundäre Ausbildung.

²⁶ WEF (2009).

²⁷ UNDP (2008), S. 78.

²⁸ Bzw. ein sinnvolles „*growth accounting*“ überhaupt.

reichen relativ schnelle Produktionssteigerungen auf der Basis begrenzter Investitionen ermöglichte.²⁹ Das Investitionswachstum war zwar beachtlich, erfolgte allerdings von niedriger Basis aus, so dass der Beitrag einer Erhöhung des Kapitalstocks zum Wachstum eher niedrig ausfiel. Die Restrukturierungen innerhalb der Industrie schlugen sich im hohen Wachstum der Produktivität der eingesetzten Ressourcen nieder, der mit Abstand wichtigsten Wachstumsquelle auf der Angebotsseite seit 2000 (Abbildung 4). Der Beitrag der Beschäftigung, entweder über Beschäftigungswachstum oder über Erhöhungen der Arbeitszeit war dagegen begrenzt. Der geringe Beitrag der Beschäftigung ergibt sich durch die oben genannten Probleme auf der Arbeitsangebotsseite in Verbindung mit Schwächen im Hochschulsystem und zunehmendem skill mismatch auf dem Arbeitsmarkt.³⁰



Quelle: OECD.

Abbildung 4: **Komponenten (Faktoreinsatz) des BIP-Wachstums**

Die OECD-Untersuchung geht offensichtlich von einer Erhöhung der Kapazitätsauslastung entsprechend den offiziellen Angaben von knapp 50% zu Beginn bis rund 65% in 2006 aus.³¹ Dies dürfte jedoch die Veränderung der Kapazitätsauslastung unterzeich-

²⁹ Vgl. OECD (2007).

³⁰ Auch Rigiditäten der Regulierung auf den Arbeitsmärkten verzögerten die Reallokation der Beschäftigung. Vgl. Alam et. al. (2008), S. 12.

³¹ Andere empirische Analysen der Wachstumsbeiträge auf Grundlage der Produktionsfunktion berücksichtigen die Veränderung der Kapazitätsauslastung nicht oder ebenfalls nur unzureichend. Entsprechend zeigen sie einen noch höheren Beitrag der TFP. Die Untersuchung von Iradian zeigt für den Zeitraum von 1996-2006 einen Beitrag der TFP zum Wachstum von 54%, der Rest entfällt weitgehend auf die Erhöhung des Kapitalstocks. Für die Berechnung verwendet Iradian die Erhöhung der Kapazitätsauslastung in Russland (von 70% auf 85%) als Proxi für die Ukraine. Vgl. Iradian (2007). Izyumov und Vahaly schätzen einen „market-quality“ Kapitalstock in den GUS-Staaten und berechnen auf dieser Basis den Beitrag der TFP zum ukrainischen Wachstum zwischen 1998 und 2005 auf 120%. Vgl. Radian, Vahaly (2008). Die Untersuchung von Alam et.al. zeigt ebenfalls einen Beitrag der TFP von nahezu 100% für die Grup-

nen bzw. den Beitrag der totalen Faktorproduktivität überzeichnen. So zeigt ein Konjunktursurvey der Ukrainischen Nationalbank, dass Ende 2006 über 70% der Unternehmen an der Kapazitätsgrenze operieren.³² Die Diskrepanz dürfte sich daraus erklären, dass ein großer Teil des Kapitalstocks obsolet geworden ist, und zumindest teilweise in Zukunft nicht mehr genutzt werden wird. In jedem Fall bedeutet dies, dass der Wachstumsprozess in seiner bisherigen Form so nicht fortzuschreiben sein wird.

Der ukrainische Kapitalstock war schon 1990 extrem veraltet. Trotzdem wurde in den 1990er Jahren wenig zu Erneuerung getan, wahrscheinlich hat sich die Alterstruktur des Kapitalstocks bis Anfang des neuen Jahrhunderts sogar weiter verschlechtert.³³ Dies gilt besonders für die öffentliche Infrastruktur (Transportwege, öffentliche Versorgung) wie verschiedene Havarien in diesen Bereichen im vorigen Jahrzehnt zeigten. Am Anfang des neuen Jahrhunderts bestand also höchstwahrscheinlich ein sehr hoher Ersatzbedarf für den Kapitalstock. Selbst wenn man mit moderaten Abschreibungsraten rechnet, konnten die Investitionen anfangs der 2000er Jahre kaum den Ersatzbedarf decken. Der Kapitalstock sank weiter. Würde man eine wirtschaftlich effiziente Verschrottungspolitik voraussetzen, so dürften zumindest in öffentlichen, aber auch in manchen privaten Bereichen weiterhin die Investitionen kaum für die Ersatzinvestitionen ausreichen.

In anderen Sektoren kam es allerdings durch Konkurse und/oder Abschreibung zu einer Reduzierung des Kapitalstocks, der deswegen heute eine jüngere Alterstruktur aufweist. Modernisierungen hat die Exportindustrie Stahl und Eisen durchgeführt, die letztlich auch zu einer Steigerung der Energieeffizienz in diesem Bereich führte. Ähnliche Modernisierung gab es auch in Teilen der Landwirtschaft. Finanziert wurde ein wesentlicher Teil dieser Modernisierungen durch Kredite.

Ein hoher Anteil des wirtschaftlich obsoleten Kapitalstocks erfordert zum einen hohe Investitionen. Zum anderen aber kommt es rein rechnerisch zu einer Erhöhung der Investitionseffizienz (reziproker marginaler Kapitalkoeffizient), wenn stark veraltete Maschinen durch neue Anlagen ersetzt werden. Investitionen können hohe Erträge erbringen, wenn sie in bisher vernachlässigten Sektoren erfolgen. Trotz mancher Erfolge bei der Modernisierung des Kapitalstocks dürfte aber in den meisten Branchen weiterhin Bedarf dafür bestehen, insbesondere in jenen Sektoren, die in der Vergangenheit Finanzierungsschwierigkeiten hatten, da sie z.B. nicht im Blickfeld der ukrainischen Großindustrie lagen (etwa die Landwirtschaft).³⁴

pe der GUS-Staaten (für den Zeitraum 1999-2005), der sie die Ukraine zuordnen. Sie verweisen aber darauf, dass „in some countries, but particularly in the CIS, part of the productivity gains derived from the utilization of excess capacity, which is normal during a recovery.“ Vgl. Alam et. al. (2008), S. 10.

³² OECD (2007), S. 26; Anderen Angaben zufolge bewegte sich 2006/2007 etwa die Stahlindustrie bei einer Kapazitätsauslastung von rund 95%. Vgl. McKinsey&Company (2009), S. 3.

³³ Die Stahlindustrie ist ein weiteres Beispiel für die völlige Veraltung des ukrainischen Kapitalstocks in den 1990er Jahren. Bis in die jüngste Zeit verwendete die Ukraine noch Produktionstechnologien der Stahlerzeugung, die in den Industrieländern aber auch in Ländern wie China wegen ihrer Unwirtschaftlichkeit schon vor Jahrzehnten ausgemustert wurden. Vgl. IER (2002), Table 3.1, S.15.

³⁴ Die Finanzindustrie in der Ukraine liegt zum großen Teil in Händen der Großindustrie, die ihre eigenen Banken unterhalten.

Eine Modernisierung (Verjüngung) des Kapitalstocks dürfte noch für einige Jahre Produktivitätsfortschritte ermöglichen, die zwar niedriger sind als in der Vergangenheit, aber weiterhin in enger Verbindung mit der Investitionstätigkeit stehen.³⁵ Der durch die weltweite Finanzkrise verursachte Produktionsrückgang von 14% in 2009 hat ebenfalls Einfluss auf die mittelfristigen Wachstumspotenziale. Geht man davon aus, dass 2008 in etwa eine normale Auslastung der bestehenden Kapazitäten bestand, so ist zu fragen, was der Nachfrageeinbruch für die Zukunft bedeutet.

In der Konsequenz wäre mittelfristig (in einer Spanne von etwa 5 Jahren) von einem geringeren Kapitalstockwachstum auszugehen. Das Potenzialwachstum auf Basis der beiden Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital wäre wahrscheinlich nur mit 1% – 1,5% anzusetzen. Werden keine Kapazitäten abgebaut, so würde dies einen Wachstumsspielraum für die nächsten Jahre erlauben, auch wenn die Investitionsquoten nur ausreichen, um die Abschreibung zu ersetzen. Selbst mit niedrigen Investitionsquoten von etwa 20% könnte die ukrainische Wirtschaft also wieder wachsen, bis sie das BIP-Niveau und die Kapazitätsauslastung von 2008 erreicht hätte. Dieses Szenario gilt aber nur, wenn es gelingt einen Kapazitätsabbau zu vermeiden, was wesentlich von der Gestaltung des Nachfragemanagements, i.e. der staatlichen Wirtschafts- und Einkommenspolitik, abhängt.

Ohne freie Kapazitäten ist das Wachstum der totalen Faktorproduktivität deutlich niedriger anzusetzen. Ist ein hoher Technologieimport nicht möglich, so ergeben sich die Produktivitätsfortschritte im Wesentlichen durch effizientere Allokation. Dieses aber stellt die höchsten Anforderungen an die Rahmenbedingungen der Wirtschaft.³⁶ Dies gilt allerdings auch für den Fall, dass die Option hoher Technologieimporte genutzt werden kann.

B.3 Bewertung: Wachstumsfördernde versus wachstumshemmende Faktoren

Auf Grundlage der in B1 und B2 diskutierten Zusammenhänge ergeben sich folgende Schlussfolgerungen für langfristiges Wachstum in der Ukraine:

- Die Analyse der Wirtschaftsentwicklung zeigt, dass sich wesentliche Faktoren des wirtschaftlichen Wachstums bis 2008 weitgehend erschöpft haben (Verbesserungen bei den Terms of Trade und Existenz hoher Überschusskapazitäten). Künftig werden „einfache“ Produktivitätssteigerungen durch den Abbau der Ü-

³⁵ Insofern wird auch zukünftig das growth accounting keine klaren Aussagen über die Beiträge des Kapitals bzw. *residuals* (TFP) machen können. Die Methodologie des growth accounting setzt eine effiziente Altersstruktur des Kapitalstocks voraus und rechnet die Effekte der Verjüngung des Kapitalstocks der totalen Faktorproduktivität zu.

³⁶ In manchen Ländern, wie China, gelang ein hohes Wachstum der Faktorproduktivität trotz mannigfacher ordnungspolitischer Missstände. Dies ist aber – anders als in der Ukraine – zu einem großen Teil durch eine gigantische Reallokation von Arbeitskräften aus dem ländlichen Raum in die Industrie und vor allem Bauwirtschaft möglich geworden. Diese Reallokationspotenziale aus sektoralen Verschiebungen sind in der Ukraine wesentlich geringer.

berbeschäftigung und verbesserte Auslastung nicht mehr möglich sein. Die Verbraucher Kredite, die den Konsumboom der letzten Jahre ermöglichten, sind im Zuge der Finanzkrise bereits gesunken. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch die Abwertung ist bereits zu einem guten Teil erfolgt und nicht auf Dauer ohne negative Folgen fortsetzbar.

- Angesichts des begrenzten Spielraums für signifikante Erhöhungen der Kapitalausstattung und der Beschäftigung sind Produktivitätsverbesserungen notwendig um hohes Wachstum zu erzeugen. Die Erfahrungen anderer Länder zeigen, dass eine verbesserte Allokation der Ressourcen, die Entwicklung eines dynamischen privaten Sektors und Zuflüsse ausländischer Direktinvestitionen dazu beitragen können, das Produktivitätswachstum zu erhöhen. Dies erfordert Reformen in den Bereichen Governance, Wettbewerb, Investitionen in Humankapital, Technologie und Infrastruktur sowie Reformen im Finanzsektor.
- Die Ukraine weist als „late reformer“ im Vergleich zu den EU10 geringere Reformfortschritte und ein niedrigeres Produktivitätsniveau auf. Empirische Untersuchungen zeigen, dass der potentielle Beitrag einer Reallokation der Ressourcen und des Marktzutritts neuer Unternehmen zum Produktivitätswachstum hier deutlich höher ist als in fortgeschrittenen Reformländern.³⁷ Reallokation hängt von der Mobilität der Produktionsfaktoren ab, die ihrerseits wiederum von den wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen beeinflusst wird.³⁸ Die staatliche Einflussnahme über implizite und explizite Subventionen und staatliches Eigentum an Produktivvermögen behindert die Reallokation und mögliche Produktivitätsfortschritte. Die Erleichterung des Marktzutritts neuer, produktiver Unternehmen durch Regulierungsreformen, die Förderung des Wettbewerbs, um den Marktaustritt unproduktiver Unternehmen zu erzwingen sowie die Verbesserung des Investitionsklimas auch im Hinblick auf ausländische Direktinvestitionen, haben daher hohe Bedeutung (siehe dazu Abschnitt D).

³⁷ Vgl. A. Alam et. al. (2008), S.13ff.

³⁸ Der Einfluss geeigneter Rahmenbedingungen auf Investition und Innovation ist im Einzelnen sehr schwer zu quantifizieren, eine Studie von Tiffin kommt zum Ergebnis, dass „Ukraine’s failure to tap its full potential is mainly a result of its market-unfriendly institutional base. Having inherited a Soviet framework that was ill suited to the needs of a market economy, Ukraine has been slow in establishing the market-enhancing institutions needed to use its resources efficiently.“ Die ökonomische Analyse von Tiffin quantifiziert - bei gegebenem Abstand von tatsächlichem Produktionsniveau und langfristige Produktionspotenzial - bei Durchführung entsprechender institutioneller Reformen die langfristige Wachstumsrate mit 8,5% pro Jahr. Damit wäre die Ukraine in der Lage, innerhalb einer Dekade das BIP pro Kopf zu verdoppeln. Vgl. Tiffin (2006). Auch andere Studien zeigen einen engen Zusammenhang zwischen Produktivitätswachstum und institutionellen Rahmenbedingungen. Eine Studie von Anos-Casero und Udomsaph zeigt, dass zwischen 2001 und 2004 Verbesserungen des unternehmerischen Umfelds zu einem deutlichen Anstieg der Produktivität beitrugen. Den größten Beitrag leisteten in der Ukraine Verbesserungen der Infrastruktur, die Verschlechterungen bei den Wettbewerbsbedingungen und der Governance kompensierten. Insgesamt belegt die Studie, dass Produktivitätsunterschiede weitgehend durch die unterschiedliche Ausgestaltung des unternehmerischen Umfelds erklärt werden können. Vgl. Anos-Casero, Udomsaph (2009). Auch eine ökonomische Analyse der OECD auf Basis von Unternehmensdaten bestätigt die positiven Effekte stärkeren Wettbewerbs auf die Arbeitsproduktivität. Vgl. OECD (2007), S. 113f. sowie Annex 3A3.

C. Internationale Wettbewerbsposition der Ukraine

Neben einer Darstellung der Exportentwicklung wird die internationale Wettbewerbsposition anhand von Schlüsselindikatoren wie Struktur und Qualität der Exporte sowie Produktivität und Wechselkurs untersucht (C.1). Besonders relevant ist die Änderung der Technologie durch Technologietransfer via Kapitalgüterimport und ausländischen Direktinvestitionen (C.2)

C.1 Außenhandel und relevante Schlüsselindikatoren

Die Aufrechterhaltung bzw. der Ausbau der internationalen Wettbewerbsfähigkeit stellt eine wesentliche Herausforderung im Hinblick auf die langfristigen Wachstumsperspektiven der Ukraine dar. Wettbewerbsfähigkeit meint in diesem Zusammenhang die Fähigkeit, sich so über den Außenhandel in die globalen Märkte zu integrieren, dass es zur Steigerung von Produktion und Einkommen beiträgt.³⁹ Dies setzt die Existenz einer hinreichenden Zahl von Branchen, die in der Lage sind, erfolgreich im Wettbewerb zu ausländischen Produzenten auf den Binnen- und Außenmärkten zu bestehen, voraus.

Exportstruktur

Die Ukraine ist mit einer Exportquote von rund 50% eine sehr offene, allerdings nur gering diversifizierte Volkswirtschaft. Die Struktur der ukrainischen Industrieproduktion und der Exporte ist hoch konzentriert und besteht vorrangig in wenigen Gütern mit niedrigem Verarbeitungsgrad aus den Bereichen Stahlproduktion, mineralische Stoffe und chemische Produkte. Die drei Exportkategorien Lebensmittel, Mineralien und Metalle hatten 2006 einen Anteil von fast 65% an den gesamten Exporterlösen. Im Vergleich dazu lag deren Anteil 2000 bei 59%. Dies spiegelt eine Reihe von Faktoren wider. Zum einen begünstigten die künstlich niedrig gehaltenen Gaspreise die weitere Spezialisierung auf energieintensive Industrien wie Stahl und chemische Industrie. Zum anderen stiegen die Exportpreise in Dollar für Stahlerzeugnisse um über 100% zwischen 2001 und 2006. Das Volumen der Stahlexporte wuchs dagegen nur um durchschnittlich 2% pro Jahr seit 2003.

Aufschlussreich ist die unterschiedliche Zusammensetzung der Exporte differenziert nach den Handelspartnern der Ukraine. Während in die EU hauptsächlich Rohmaterialien wie Metalle, Chemikalien und mineralische Brennstoffe exportiert werden, liefert die Ukraine an Russland überwiegend höher entwickelte Güter wie Maschinen und Ausrüstung.⁴⁰

³⁹ Der Außenhandel trägt zur Verbesserung der Allokation der Ressourcen bei und ermöglicht eine Spezialisierung entlang komparativer Vorteile. Die Exporte dieser Güter ermöglichen wiederum Importe, die im Inland nur zu höheren Kosten zu erzeugen wären. Dazu gehören auch Investitionsgüterimporte, die neue Technologien inkorporieren.

⁴⁰ Astrov (2006).

Tabelle 4: **Ukraine: Güterexporte, % der Gesamtexporte**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008, H1
Food products and raw materials for their production	11,5	10,4	12,3	12,1	12,5	11,5
Mineral products	13,9	12,2	12,5	8,9	7,6	9,1
Products of chemical industry and related branches	10,6	10,4	11,1	11,8	11,2	10,6
Timber and woodwork	3,0	2,7	2,8	3,1	3,2	2,7
Industrial goods	4,6	3,8	3,5	3,3	3,0	2,5
Ferrous and non-ferrous metals and products made from them	35,8	39,0	40,1	42,2	41,8	44,7
Machinery and equipment, transportation facilities, instruments	15,3	16,9	13,3	14,3	16,9	15,9
Others	5,3	4,5	4,4	4,3	3,8	3,0
Total exports (US\$ millions)	23739	33432	35024	38949	49840	32854

Quelle: Ukrainische Nationalbank.

Die hohe Exportkonzentration macht die Ukraine verwundbar für makroökonomische Instabilitäten, da die Preise für Rohstoffe volatiler sind als diejenigen der verarbeiteten Güter. Dies führte zu einer höheren Volatilität der Exporte und verstärkte die Anfälligkeit der Ukraine im Hinblick auf globale Konjunkturschwankungen.

Auf der Importseite ist die Ukraine wegen geringer eigener Energieressourcen auf die Importe von Öl und Gas aus wenigen Bezugsländern angewiesen. Auch dies verstärkt die Abhängigkeit der ukrainischen Wirtschaft von internationalen Preisschwankungen für diese Güter.

Eine Analyse der *Revealed Comparative Advantages (RCA)* auf disaggregierter Ebene zeigt, dass nur wenige Branchen des verarbeitenden Gewerbes in der Ukraine den Grad an internationaler Wettbewerbsfähigkeit erreicht haben, der signifikante Exporte zulassen würde.⁴¹ Laut OECD-Studie liegen die komparativen Vorteile in den energieintensiven Bereichen (Stahl, Chemie) und mineralischen Stoffen, aber auch bei Getreide, tierischen Fetten und Holz (Tabelle 5). Im Maschinenbau ist der einzige Bereich mit Vorteilen die Produktion von Schienenfahrzeugen, deren Exporte hauptsächlich nach Russland, seit 2000 stark gestiegen sind. Die Struktur der komparativen Vorteile hat sich, mit Ausnahme von Getreide, seit 1996 nicht wesentlich verändert.⁴²

Produktivität

Für die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit ist die Aufrechterhaltung bzw. Erhöhung der Produktivität eine wichtige Voraussetzung. In der OECD-Studie wird davon ausge-

⁴¹ Vgl. OECD (2007), S. 106ff.

⁴² Auf stärker disaggregierter Ebene (3-digit Level) erreicht die Ukraine in 73 von 260 Sektoren einen RCA-Index, der größer als ein ist. Damit liegt sie, wie ebenfalls Belarus, deutlich über dem GUS-Durchschnitt von 39. Dies spiegelt aber hauptsächlich die höhere Diversität dieser Volkswirtschaften im Vergleich zu den anderen GUS-Ländern wieder und bedeutet nicht unbedingt, dass sie international wettbewerbsfähiger sind. Vgl. Shelbourne (2006).

gangen, dass sowohl die Nominallöhne als auch die Energiepreise weiter steigen werden und deshalb Produktivitätssteigerungen erforderlich sind, um die Kostensteigerungen zu kompensieren. Wie eingangs bereits angedeutet, war das Produktivitätswachstum ab der Finanzkrise 1998 durchaus beachtlich. Vor allem in der Industrie wuchs die Arbeitsproduktivität deutlich stärker als im Dienstleistungsbereich. Dazu trug zumindest bis 2003 der Abbau der Überbeschäftigung bei (Abbildung 5). Dies spiegelt die passive Restrukturierung der Unternehmen wider. Seit 2004 stabilisierte sich die Beschäftigung in der Industrie und sank dann wieder im Vorfeld der Krise bis 2008.

Tabelle 5: **Komparative Vorteile (Revealed Comparative Advantages)**

SITC, rev 3	RCA								Export share	
	1996	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006	Cumul.
67	27.3	33.3	29.7	28.4	29.7	31.8	33.5	34.9	38.5	38.5
04	3.8	-0.1	2.6	5.5	-0.5	2.1	4.1	3.6	3.9	42.4
79	2.1	1.3	1.6	2.3	2.8	4.6	3.2	3.3	3.9	46.3
28	4.5	5.9	3.7	3.5	1.9	2.5	2.7	2.6	3.9	50.1
42	1.0	1.5	1.1	1.6	2.1	1.3	1.3	2.2	2.4	52.6
56	3.9	2.8	2.1	2.0	2.3	2.1	2.5	2.1	2.6	55.2
52	2.1	1.6	1.5	1.0	1.4	1.3	1.5	1.5	2.0	57.1
24	-0.1	1.2	1.1	1.2	1.3	1.2	1.1	1.1	1.1	58.3
84	1.6	2.4	2.6	2.3	1.9	1.6	0.9	1.0	1.8	60.0
35	0.1	0.6	0.4	0.4	0.5	0.4	0.5	0.7	0.7	60.8
51	2.4	0.2	0.4	0.6	0.7	0.5	0.5	0.7	1.8	62.6
02	1.1	0.9	1.5	0.6	0.9	1.2	1.4	0.7	0.9	63.4
68	0.6	2.9	2.3	1.5	0.6	0.1	0.2	0.6	2.2	65.6
22	1.4	1.2	0.7	0.0	0.9	0.4	0.2	0.6	0.7	66.3
61	0.1	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.5	0.7	67.0
11	0.5	-0.1	0.1	0.1	0.1	0.5	0.8	0.5	0.9	68.0

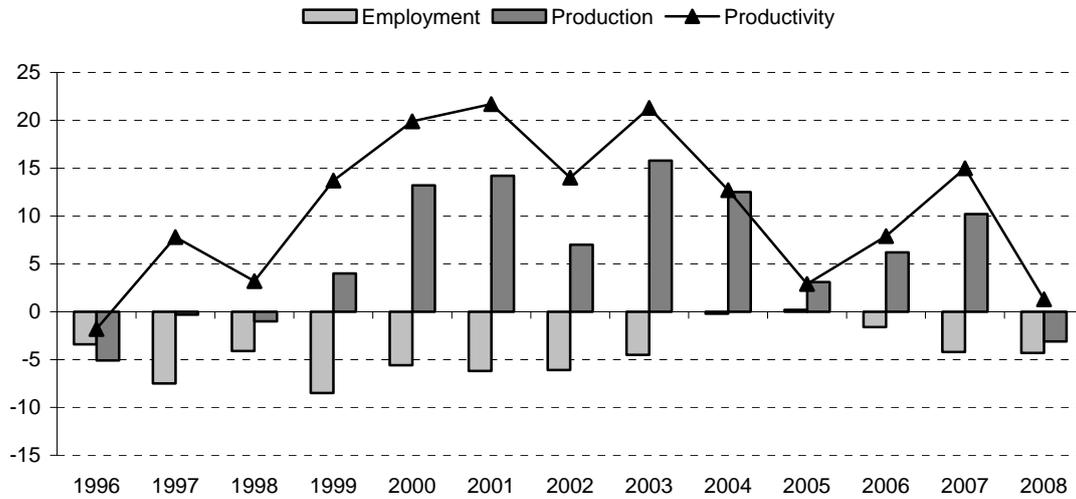
Source: United Nations, Commodity Trade Statistics Database (COMTRADE).

*Relative Exportperformanz definiert als Anteil der Exporte eines bestimmten Gutes an den Gesamtexporten des Landes / Verhältnis von Weltexporten dieses Gutes zu gesamten Weltexporten.

Das hohe Produktivitätswachstum trug aber in den letzten Jahren nicht zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit über eine Senkung der Lohnstückkosten bei, da die Reallöhne seit 2001 in etwa parallel zur Produktivität anstiegen (Abbildung 6). Über einen längeren Zeitraum betrachtet überstieg allerdings das Produktivitätswachstum deutlich den Anstieg der Reallöhne, die sich im Zug der Finanzkrise von 1998 nach unten bewegt hatten. Die Lohnstückkosten, gemessen in einer synthetischen „Euro-Dollar“-Währung fielen innerhalb von zehn Jahren um fast 20%.⁴³ Internationale Vergleiche der Lohn- und Produktivitätsniveaus lassen vermuten, dass sich beide in der Ukraine inzwischen angeglichen haben.⁴⁴

⁴³ Siehe den Vergleich der Lohn und Produktivitätsentwicklung in Russland und der Ukraine von Ahrend, de Rosa, Tompson (2006).

⁴⁴ OECD (2007), Figure 1.7., S. 28.



Quelle: Ukrstat; Eigene Berechnungen.

Abbildung 5: **Komponenten des Produktivitätswachstums in der Industrie, jährliche Veränderung in %**

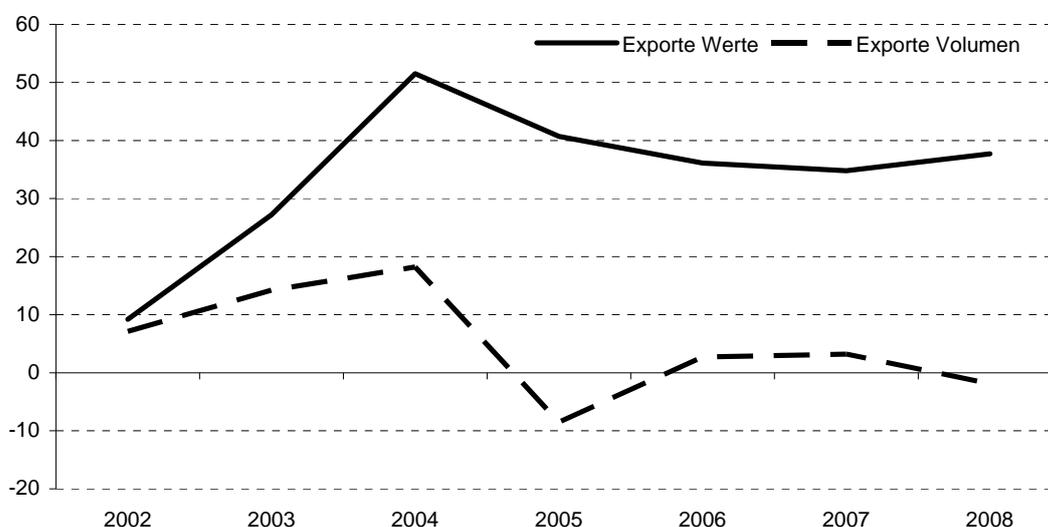


Quelle: Ukrstat; Eigene Berechnungen.

Abbildung 6: **Produktivität und Reallöhne in der Industrie, jährliche Veränderung in %**

Exportperformance und Wechselkurs

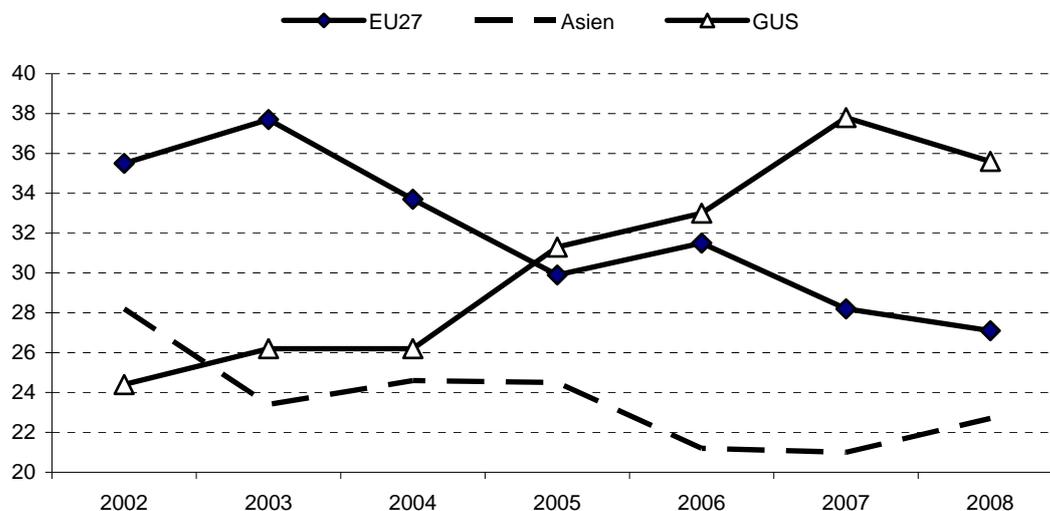
Seit 2000 bis zum Herbst 2008 ermöglichten günstige Bedingungen auf den Exportmärkten die Generierung hoher Exporteinnahmen. Wie angesichts der Verbesserung der Terms of Trade nicht verwunderlich, wurden diese stark von Preisbewegungen beeinflusst: Der Dollarwert der Exporte wuchs in diesem Zeitraum um jahresdurchschnittlich rund 30% (Abbildung 7), das Volumen der Exporte stagnierte seit 2006 bzw. sank 2008 um knapp 2%. Besonders stark wuchsen die Exporte in die GUS-Staaten, während die Exporte in die EU hinter dem Anstieg der gesamten Exporte zurückblieben. Entsprechend verschob sich die Länderstruktur der Exporte zugunsten der GUS-Exporte (Abbildung 8).



Quelle: IWF.

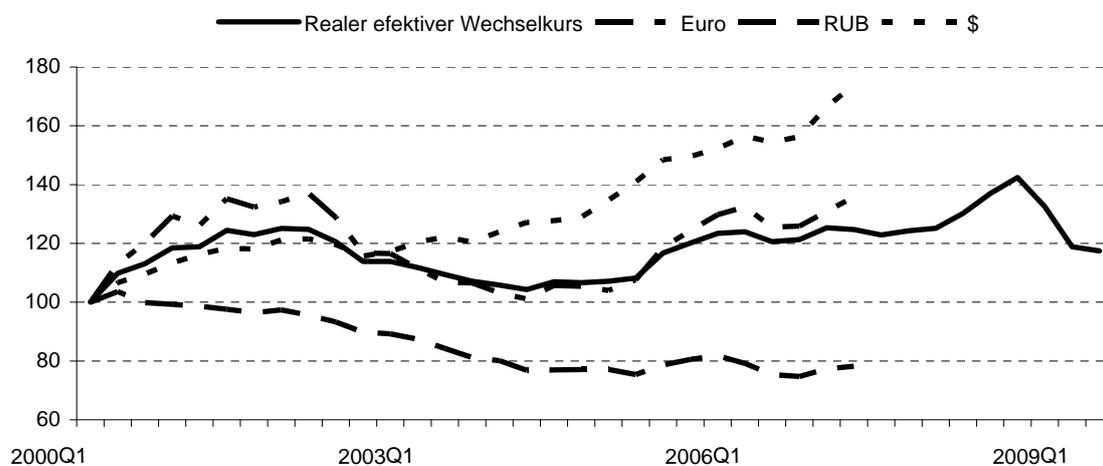
Abbildung 7: **Exportwachstum 2002-2008, jährliche Veränderung in %**

Die Entwicklung der regionalen Exportstruktur spiegelt sich auch in der Wechselkursentwicklung wider. Während der Wechselkurs zum Rubel real stark abwertete, werteten die reale Wechselkurse zum Euro und zum Dollar (und damit zu an den Dollar gebundenen asiatischen Währungen) seit 2004 stetig auf (Abbildung 9). Die Aufwertung gegenüber dem Euro erfolgte weitgehend parallel zur Aufwertung insgesamt, gemessen an der Entwicklung des realen effektiven Wechselkurses. Dieser wertete seit 2000 im Jahresdurchschnitt um fast vier Prozent auf und signalisiert zunehmende Einbußen der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der ukrainischen Wirtschaft. Ab dem dritten Quartal 2008 wertete der reale effektive Wechselkurs dann massiv ab.



Quelle: Ukrstat; Eigene Berechnungen.

Abbildung 8: Exportstruktur nach Ländergruppen (Güter), in % der Gesamtexporte



Anmerkung: Ein Anstieg bedeutet reale Aufwertung.

Quelle: OECD (reale Wechselkurse RUB, EURO, \$); IFS.

Abbildung 9: Reale Wechselkurse 2000 - 2009

C.2 Eingliederung in die internationale Arbeitsteilung

Einer der Wachstumsfaktoren der Ukraine können, über die Eingliederung in die internationale Arbeitsteilung, die Exporte sein. Die Logik eines exportgeführten Wachstums liegt darin, dass über wachsende Exporterlöse auch wachsende Investitionen mit einem

hohen Importanteil finanziert werden, die ihrerseits die gewünschten Produktivitätsfortschritte ermöglichen sollen.⁴⁵ Eng damit verbunden sind ausländische Direktinvestitionen (ADI), deren besondere Rolle darin gesehen werden kann, dass sie neben der Bereitstellung von Finanzmitteln (Kapital) positive externe Effekte im Empfängerland erzeugen. Diese Effekte beinhalten Technologietransfer, Marketingkanäle, besseres Management und Qualifizierung von Arbeitskräften.

Die ausländischen Direktinvestitionen sind in der Ukraine erst seit 2005 stärker angestiegen (Tabelle 6). Dies ist vor allem auf Investitionen im Rahmen der Privatisierung zurückzuführen. Die Pro-Kopf-ADI liegen mit 211USD in 2008 deutlich niedriger als in den EU-Beitrittsstaaten aber auch vielen GUS-Staaten. Äußerst gering ist der Beitrag der ADI zu den gesamten Kapitalinvestitionen (Abschnitt B.2.1).

Den Höhepunkt erreichten die ADI-Zuflüsse im zweiten Quartal 2008, im Jahr des WTO-Beitritts der Ukraine, an den sich u.a. auch die Erwartung weiter steigender ADI-Zuflüsse knüpfte. Unter dem Einfluss der globalen Finanzkrise und des sich verschlechternden Investitionsklima sanken allerdings in der Folge die ADI-Zuflüsse in die Ukraine.

Tabelle 6: **Ausländische Direktinvestitionen in der Ukraine, Mio. USD, Zahlungsbilanz**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2009**
Nettozuflüsse	769	698	1411	1711	7533	5737	9218	9683	4000

*Schätzung; **Projektion.

Quelle: EBRD.

Trotz der hohen Offenheit der ukrainischen Wirtschaft, deutet ein Vergleich der Produktmarktregulierung mit anderen Ländern auf außergewöhnlich hohe Schranken, die den Handel und die Investitionen in der Ukraine behindern, hin (Vgl. Abschnitt D.3). Angesichts der potenziell beträchtlichen positiven Effekte von ADI auf das Wachstum der inländischen Gesamtfaktorproduktivität, werden bislang die Chancen zu einer Modernisierung der Industrie nicht genutzt.

⁴⁵ Vgl. Vincentz, Knogler (2003), Kapitel 3 (Wachstumstrategien).

D. Entwicklungshemmnisse und Reformdefizite

Der wachstumshemmende Charakter der (fehlenden) allokativen Effizienz und des niedrigen technischen Fortschritts beruht auf Entwicklungshemmnissen im institutionellen Sinn. Dies betrifft die staatliche Governance (D.1), die Einflussnahme des Staates auf die Wirtschaft und staatliches Eigentum an Produktivvermögen bzw. dessen Privatisierung (D.2), sowie Regulierungsreformen zur Förderung des Wettbewerbs und Verbesserung des Investitionsklimas (D.3). In D.4 werden (nach dem WTO-Beitritt noch) bestehende nicht-tarifäre Hemmnisse behandelt.

D.1 Governance und Rechtssystem

Seit 2000 sind kontinuierliche, wenn auch bescheidene Fortschritte bei der Umsetzung struktureller und institutioneller Reformen in der Ukraine zu verzeichnen. Gemessen an den Transformationsindikatoren der EBRD liegt die Ukraine etwas über dem Durchschnitt der GUS-Staaten, aber noch deutlich hinter den neuen EU-Mitgliedstaaten. Die Indikatoren zeigen besondere Schwächen im Bereich der Unternehmensrestrukturierung, der Governance und Wettbewerbspolitik und bei der Reform der Infrastruktur. Sie zeigen, dass sich der Abstand zu den neuen Mitgliedstaaten nur langsam verringert, was die Hoffnung auf eine schnelle EU-Integration dämpft und die mittelfristigen Wachstumsperspektiven mindert.

Schwächen der Staatsführung (Governance) und des Rechtssystems stellen, nicht zuletzt im Hinblick auf die Generierung von Investitionen, eine Barriere für langfristiges Wachstum in der Ukraine dar. Im Vergleich zu anderen Transformationsländern stellt sich die Entwicklung eines marktwirtschaftlich orientierten politischen und rechtlichen Systems als unzureichend dar. Der Global Economic Competitiveness Index des World Economic Forum, der zentrale Rahmenbedingungen für funktionierende Marktwirtschaften erfasst, bewertet im aktuellen Ranking die Ukraine mit Platz 82 unter 133 Ländern.⁴⁶ Dieses niedrige Ranking ist vor allem auf die Mängel im institutionellen Bereich zurückzuführen, wo die Ukraine Platz 120 erreicht, und damit (mit Ausnahme von Russland) deutlich hinten den Transformationsländern zurückliegt. Darüber hinaus erweisen sich in der Unternehmensumfrage des WEF unter den fünf am häufigsten genannten Hindernisse für die Unternehmen die mangelhafte Funktion öffentlicher Institutionen (*Policy Instability, Corruption, Government Instability/Coups*). Diese hat sich gegenüber der Umfrage 2004/5 noch deutlich erhöht.

Diese Ergebnisse decken sich weitgehend mit anderen Einschätzungen zur Governance in der Ukraine.⁴⁷ Die Governance Research Indicators der Weltbank zeigen, dass der Abstand der Ukraine zu den OECD-Ländern, aber auch zu den neuen EU-Mitgliedstaaten noch sehr hoch ist (Tabelle 7).

⁴⁶ WEF (2009).

⁴⁷ Vgl. Sigma (2006).

Trotz Fortschritten, wie etwa die Durchführung freier Wahlen und Ansätze zum Entstehen einer Zivilgesellschaft, belastet die politische Instabilität die weitere Entwicklung. In Schlüsselbereichen, wie der Dezentralisierung der Verwaltung und der Reform des Rechtssystems stehen weitere Reformen noch aus.⁴⁸ Die Schwierigkeiten, tragfähige Kompromisse zu finden, eine weit verbreitete Korruption und das Fehlen eines allgemein akzeptierten Verfassungsrahmens belasten die politische und wirtschaftliche Entwicklung.

Hinzu kommen Probleme im Bereich der öffentlichen Verwaltung. Diese ist überdimensioniert, ineffizient und von Korruption durchdrungen. Eine umfassende Bewertung des Systems der öffentlichen Verwaltung kommt zum Ergebnis, dass „governance in Ukraine continues, broadly speaking, to operate according to inherited modes of organisation, practice and thinking. These modes derive from the former communist system practices, modified by the practices of the Kravchuk and Kuchma regimes (often described as “kleptocracies”).⁴⁹ Ansätze zu einer Reform der Verwaltung und Dezentralisierung der Verwaltungsstrukturen, um die Effizienz und die Abgrenzung der Verantwortlichkeiten zu verbessern, sind bislang nicht vorangekommen.⁵⁰

Tabelle 7: Governance-Indikatoren

	OECD	Eastern Euro- pe&Bal tics	East Asia	Latin Ameri- ca	Middle E- ast&No rth Africa	Ukrai- ne	South Asia	Subsa- haran Africa	Former Soviet Union
Voice and Accountabili- ty	90,6	63,3	49,9	52,1	23,7	47,1	30,0	32,6	21,4
Political Stability	81,9	56,1	59,9	35,0	37,3	44,0	19,5	33,5	35,8
Government Effectiveness	88,7	61,3	46,5	44,8	46,7	32,7	35,6	26,3	31,5
Regulatory Quality	91,2	69,2	42,1	48,3	46,3	39,1	29,2	28,9	34,0
Rule of Law	90,2	58,5	52,9	33,1	49,4	31,1	36,6	28,6	23,5
Control of Corruption	90,2	59,1	45,1	44,1	48,3	28,0	34,0	30,8	21,5

Anmerkung: Ein höherer Wert signalisiert ein besseres Ranking.

Quelle: World Bank Governance Research Indicators.

⁴⁸ Vgl. UNDP (2008), Kapitel 1.

⁴⁹ Sigma (2006), S. 10.

⁵⁰ Blue Ribbon Analytical and Advisory Centre (2009), S.102ff.

D.2 Staatliche Einflussnahme auf die Wirtschaft

In der Ukraine wird eine Reihe von Maßnahmen angewandt, mit dem Ziel bestehende Branchen und Unternehmen zu fördern. Dies untergräbt den Zwang zur Restrukturierung und hält nicht-wettbewerbsfähige (sowohl staatliche als auch private) Unternehmen am Markt, die im Zweifelsfall auf explizite oder implizite Subventionen zurückgreifen können. Der exakte Umfang dieser Subventionen an bestimmte Branchen ist schwer zu bestimmen. So liegen keine genauen Angaben zum Umfang der Ausnahmeregelungen bei Steuerzahlungen vor. Ebenfalls schwer abzuschätzen ist das Ausmaß impliziter Subventionen über Preisregulierungen, da diese in der Regel zu Lasten der Versorgungsunternehmen gehen und nicht im Staatshaushalt selbst aufscheinen.

Am leichtesten abzuschätzen sind die direkten Subventionen über den Staatshaushalt. Die Staatsausgaben sind seit 2000 stark gestiegen und lagen 2008 bei 47% des BIP. Der Anstieg ist vor allem auf das Wachstum der laufenden Ausgaben (insbesondere für Renten und Sozialtransfers) zurückzuführen, während die öffentlichen Investitionen gering sind und damit zukünftiges Wachstum beschränken. Nach Angaben einer Weltbankuntersuchung lagen 2005 die gesamten öffentlichen Investitionsausgaben bei 4,3% des BIP.⁵¹ Über die Hälfte dieser Ausgaben entfällt auf die Kategorie „Kapitaltransfers an Unternehmen“. 65% dieser Transfers sind direkte Subventionen an Staatliche Unternehmen oder Transfers an Ministerien, die diese wiederum für Subventionsprogramme verwenden.

Nach Angaben des Finanzministeriums geht der Großteil der direkten Subventionen in die Kohleindustrie und den Energiebereich.⁵² belaufen sich Die Subventionen (direkte Subventionen und implizite Subventionen über steuerliche Ausnahmeregelungen) an die Landwirtschaft belaufen sich nach Schätzungen der OECD auf knapp 2% des BIP. Insgesamt ist die Höhe der steuerlichen Ausnahmeregelungen mit der in anderen Ländern vergleichbar. Problematisch ist insbesondere die Instabilität, die mangelnde Vorhersehbarkeit und Intransparenz der Steuerprivilegien. Daneben sind die impliziten quasifiskalischen Subventionen über die Subventionierung der Energiepreise ein ernsthaftes Problem.

Nicht nur über Regulierungen und Subventionen, sondern auch als Eigentümer eines substanziellen Teils des Produktivvermögens bleibt der ukrainische Staat ein wichtiger Akteur in der Wirtschaft. Der staatliche Unternehmensbereich ist relativ groß, der private Sektor trägt nur zu rund 65% des BIP bei. Offiziellen Angaben zufolge, haben 2005 rein private Unternehmen lediglich rund 40% des Anlagekapitals in der Ukraine kontrolliert.⁵³ Dies spiegelt das Ausmaß der staatlichen Beteiligungen insbesondere in den kapitalintensiven Bereichen, wie dem militärisch-industriellem Komplex, dem Schwermaschinenbau, dem Energiesektor und den Versorgern wider. Dies führt häufig zu Interessenskonflikten insbesondere wenn sich die Rolle des Staates als Regulierungsbehörde und als Eigentümer der zu regulierenden Bereiche gegenübersteht und untergräbt den Wettbewerb. Zudem begünstigt die schwache Governance der staatlichen Unter-

⁵¹ World Bank (2008), S. 3.

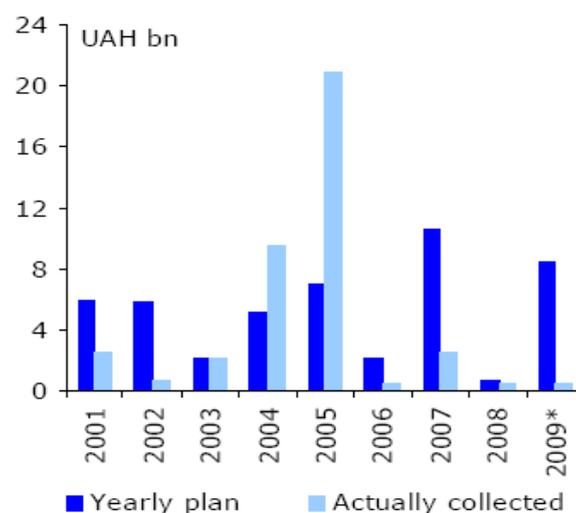
⁵² OECD (2007), S. 80.

⁵³ OECD (2007), S. 79.

nehmen das Rent-seeking von Managern oder von in die Aufsicht der staatlichen Unternehmen eingebundenen Funktionären.

Trotz der mit dem hohen Staatsanteil an der ukrainischen Wirtschaft verbundenen Probleme ist die Privatisierung aufgrund der politischen Auseinandersetzungen in den letzten Jahren faktisch zum Stillstand gekommen. Dies ist insofern gravierend, als die Privatisierung, wie empirische Studien zeigen, einen wichtigen Beitrag zur Steigerung der Produktivität leisten kann.⁵⁴ Die letzte größere Privatisierung erfolgte 2005 mit der Privatisierung des Stahlkonzerns Kryvorizhstal. Seitdem werden zwar regelmäßig entsprechende Privatisierungsprogramme verabschiedet, die jedoch nicht umgesetzt werden.⁵⁵

Entsprechend bewegen sich seit 2005 die tatsächlich realisierten Einnahmen des Staatshaushalts aus Privatisierungen auf sehr niedrigem Niveau (Abbildung 10). 2009 wurden lediglich 10% der geplanten Einnahmen aus der Privatisierung realisiert. Die fehlgeschlagene Privatisierung des Odessa Hafenwerks sowie die Reprivatisierung des 2007 privatisierten Luhansk Locomotive Unternehmens trugen zur Verschlechterung des Investitionsklimas in der Ukraine bei.



* as of 01/06/2009

Quelle: SPFU zit .n. IER.

Abbildung 10:

Privatisierungseinnahmen 2001-2009

⁵⁴ Vgl. Brown und Earle (2007).

⁵⁵ Seit Jahren in der Diskussion ist etwa die Privatisierung des Telekommunikationsunternehmens Ukrtelecom und des Chemieunternehmens Odessa Hafenwerk. Zuletzt wurde die Privatisierung des Hafenwerks im September 2009 von Präsident Juschtschenko gestoppt. Gleichzeitig wurde die Aufsicht über die Ukrtelecom vom Staatlichen Privatisierungsfonds wieder an das Ministerium für Transport und Kommunikation übertragen, was daraufhin deutet, dass das Unternehmen zunächst staatlich bleiben wird.

D.3 Regulierungsrahmen und Rechtssicherheit

Die unternehmerischen Rahmenbedingungen sind in der Ukraine außerordentlich schwierig. Dies gilt insbesondere für die komplizierten rechtlichen Regulierungen des Unternehmenssektors, die eine substantielle Barriere für die Entwicklung der Geschäftsmöglichkeiten und für Zuflüsse von Investitionen darstellen.⁵⁶ Die Kombination von extensiver Regulierung, häufigen Änderungen und inkonsistenter Anwendung erhöhen die unternehmerischen Risiken. Dies schlägt sich auch in den Bewertungen internationaler Organisationen nieder. So stuft der aktuelle Ease of Doing Business – Indikator der Weltbank die Ukraine an 142igster Stelle von 183 Ländern ein.⁵⁷

Das Geschäftsumfeld der Unternehmen ist durch hohe Rechtsunsicherheit charakterisiert und wird durch zwei – häufig konfligierende – Gesetze bestimmt, zum einen durch den Zivilcode und zum anderen durch das Handelsgesetz.⁵⁸ Einen wichtigen Schritt vorwärts stellt die Annahme (19.9.2008) des Gesetzes über Aktiengesellschaften dar, dass allerdings trotz aller Fortschritte auch wesentliche Schwachpunkte aufweist.⁵⁹ Nach wie vor fehlt zudem ein gesetzlicher Rahmen für GmbHs, der anderen wesentlichen Unternehmensform in der Ukraine.

Zusammen mit Problemen bei der Rechtsdurchsetzung der Gesetze schafft der unvollständige und widersprüchliche Rechtsrahmen Spielräume für Korruption im Rechtssystem und Rechtsmissbrauch. Umfragen zeigen, dass insbesondere kleine und mittlere Unternehmen nur geringes Vertrauen in eine Durchsetzung von vertraglichen Rechten haben.

Auch der geringe Zustrom von ausländischen Direktinvestitionen spiegelt das schlechte Investitionsklima in der Ukraine wider. Die hohen Investitions- und Handelschranken (siehe Tabelle 8, letzte Zeile) betreffen zwar nicht nur ausländische Investoren, letztere stehen aber einem komplizierten Regulierungsrahmen (Zeit- und kostenaufwendigen Registereintragungsverfahren; Auflagen bei der Lizenzerteilung) gegenüber und laufen Gefahr, diskriminiert zu werden, etwa wenn es um die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen aufgrund von Entscheidungen der Regulierungsbehörden geht.⁶⁰

Eine von der OECD 2007 durchgeführte umfassende Bewertung der Produktmarktregulierung in der Ukraine unterstreicht den hohen Beitrag, den die Förderung des

⁵⁶ Vgl. zu den aufwendigen Registrierungs- und Genehmigungsverfahren EBA (2009) sowie IFC (2009).

⁵⁷ World Bank (2009).

⁵⁸ Vgl. OECD (2007), S. 69.

⁵⁹ Vgl. dazu ausführlich Blue Ribbon Analytical and Advisory Centre (2009).

⁶⁰ Die wichtigste Regelung der Investitionstätigkeit in der Ukraine ist das Investitionsgesetz vom 18. Januar 1991. Das Gesetz setzt den allgemeinen rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmen und gewährleistet die Rechte, Interessen und das Eigentum der Investoren, unabhängig von der Art des Eigentums und der Staatszugehörigkeit des Investors, und es unterscheidet dabei nicht zwischen Ausländern und Inländern. Das Gesetz vom 19. März 1996 regelt insbesondere die ausländischen Investitionen, wonach ein Unternehmen mit einem ausländischen Betriebskapitalanteil von 10 % bereits als ausländische Investitionsgesellschaft gilt; ferner untersagt das Gesetz ausländische Investitionen in bestimmten Sektoren. Es bestehen Investitionsschutzabkommen mit mehr als 50 Ländern, darunter mit den meisten EU-Mitgliedstaaten. Vgl. EU (2004), S.24f.

Wettbewerbs zum Produktivitätswachstum leisten könnte.⁶¹ Die wesentlichen Schlussfolgerungen aus dieser Bewertung lassen sich wie folgt zusammenfassen (Tabelle 8):

- Insgesamt ist das Niveau der Produktmarktregulierung höher als in jedem OECD-Land.⁶² Auch die drei wesentlichen Komponenten des Gesamtindikators (staatliche Aufsicht, unternehmerische Schranken und Handels- und Investitionsschranken) sind in der Ukraine wesentlich stärker reguliert als im OECD-Durchschnitt.
- Die Schranken, die das Wachstum der Unternehmen bremsen, sind höher als die Hemmnisse, die den Markteintritt erschweren. Dazu zählen die exzessiven Genehmigungs- und Zulassungsverfahren sowie die vielfältigen Gesetze und Vorschriften zur Eigentumsregistrierung und Vertragsabschlüssen.
- Genauso problematisch wie der Inhalt ist häufig auch die Gestaltung zum Ablauf der Regulierungsvorschriften. Die Ukraine weist schlechte Bewertungen auf, wenn es um die Formulierung der Regulierungspolitik und die effektive Kommunikation mit den Unternehmen geht. Dies spiegelt auch die mangelnde Klarheit wider, mit der die verschiedenen Aufgaben des Staates definiert sind, oder die Unfähigkeit zwischen ihnen so zu unterscheiden, dass unerwünschte Interessenkonflikte vermieden werden. Die Entwicklung eines kohärenten Verständnisses der Rolle des Staates in einer Marktwirtschaft ist eine der Schlüsselherausforderungen der Regulierungsreform.

Tabelle 8: **Indikatoren der Produktmarktregulierung**

	Durchschnitt	OECD		Ukraine	Brasilien
		Niedrig	Hoch		
Produktmarktregulierung (Gesamtindikator)	1,5	0,9	2,8	2,8	1,9
Staatliche Aufsicht	2,1	0,6	3,6	2,7	2,5
Unternehmerische Schranken	1,5	0,8	2,5	2,4	1,3
Handels- und Investitionsschranken	1,0	0,3	2,4	3,3	1,9

Quelle: OECD

D.4 Nicht-tarifäre Hemmnisse und weitere Integrationsschritte

Ein wichtiger Schritt zur Integration in die Weltwirtschaft war der Beitritt der Ukraine zur Welthandelsorganisation (WTO). Das Verfahren zur Aufnahme der Ukraine in die

⁶¹ Die verwendeten Daten spiegeln für die Ukraine den Stand Ende März 2007 wider, für die OECD-Länder wurden die Daten der Bewertung von 2003 verwendet. Vgl. zu einer detaillierten Darstellung der Ergebnisse OECD (2007), Annex 2.A1.

⁶² Zu berücksichtigen ist beim Vergleich, dass einige der Länder seit 2003 wichtige Reformen durchgeführt haben. Etwa zum Beispiel Polen, das die administrativen Belastungen für Neugründungen substantiell reduziert und die Transparenz des Steuersystems erhöht hat.

WTO wurde offiziell am 5. Februar 2008 abgeschlossen. Seit 16. Mai 2008 ist die Ukraine Mitglied der WTO.⁶³ Damit ist der Großteil der Zollschränken weggefallen und es gelten für die Ukraine ebenfalls die Prinzipien der Nichtdiskriminierung, der Reziprozität und des Abbaus von Handelsschranken. Neben Zöllen behindern aber auch nicht tarifäre Handelshemmnisse (NTBs = Non-tariff barriers to trade) die Integration in das Welthandelssystem. Die Ukraine hat sich durch den Beitritt zur Welthandelsorganisation dazu verpflichtet, keine diskriminierenden oder protektionistischen Maßnahmen anzuwenden. Allerdings existieren immer noch zahlreiche dieser Hemmnisse, welche vor allem im Hinblick auf die Vereinbarungen mit der WTO und das geplante Freihandelsabkommen mit der EU beseitigt werden müssen. In der Ukraine besteht vor allem in folgenden Punkten Nachbesserungsbedarf:⁶⁴

- Harmonisierung der Zertifikate und Standards: Die Ukraine sollte ihr System der Zertifikate und Standards an die internationalen Normen und Anforderungen anpassen. Die Übernahme von EU-Normen und Standards ist Voraussetzung für den Zugang zum EU-Binnenmarkt, wie er im angestrebten FTA+ (siehe unten) mit der Ukraine angeboten wird. Die Übernahme der Standards ist allerdings auch recht teuer für die Betriebe. Eine gegenseitige Anerkennung der Standards wäre der kostengünstigere und politisch einfachere Weg, ist aber für einen Zugang zum EU-Binnenmarkt kaum durchsetzbar.
- Vereinfachung und Harmonisierung der Zollabwicklung: Mit einer Anpassung an internationale Standards könnten Verzögerungen bei der Zollabfertigung und der Ausstellung von Dokumenten verhindert und die Abfertigung insgesamt effizienter und transparenter gemacht werden. Derzeit beträgt die Dauer der Abwicklung 31 Tage bei Exporten und 39 Tage bei Importen.
- Unterbindung der Wiederverwendung von quantitativen Exportbeschränkungen und Exportsteuern: Diese Art von Maßnahmen werden in der Ukraine vor allem im Bereich von landwirtschaftlichen Produkten und Rohstoffen angewandt. Dies führt zu einem Verlust bei den Agrarproduzenten, bringt aber auch Probleme für die, auf die ukrainischen Rohstoffexporte angewiesenen Länder mit sich.

Über diese Punkte hinaus, sind weitere Integrationsschritte notwendig, damit die Ukraine in vollem Umfang von der Eingliederung ins internationale Wirtschaftssystem profitieren kann. Innerhalb der geplanten Freihandelszone mit der EU sollen 95% des Güterhandels liberalisiert werden. Ausnahmen sollen für 5% der Güter gelten, insbesondere für Agrargüter. Dies verhindert eine Integration in den EU-Agrargütermarkt.⁶⁵ Der Grund hierfür sind die strengen hygienischen Bestimmungen für diese Güter in der EU, die bisher von den ukrainischen Erzeugern nur unzureichend erfüllt werden können. Aufgrund der Ausnahmeregelungen besteht für ukrainische Produzenten damit zunächst kein Anreiz, sich an europäische Standards anzupassen.

⁶³ Die Mitgliedschaft gilt auch als wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem Freihandelsabkommen mit der EU.

⁶⁴ Blue Ribbon Analytical and Advisory Centre (2009a), S. 40ff.

⁶⁵ Mit negativen Folgen für die Verbraucher, die nicht in den Genuss der Vorzüge des internationalen Wettbewerbs (Preissenkung, Produktvielfalt) kommen.

E. Entwicklungspolitische Schwerpunkte

E.1 Überblick über die Programme internationaler Organisationen

Zahlreiche internationale Organisationen unterstützen die Entwicklung der Ukraine mit unterschiedlichen Programmen. Neben dem IWF und der EU sind besonders die Weltbank, das Development Network der Vereinten Nationen und die European Bank of Reconstruction and Development als Geberorganisationen relevant.

Die Weltbank unterstützt den Entwicklungsprozess der Ukraine hin zu einer Marktwirtschaft seit dem Beitritt der Ukraine 1992. Die wichtigsten Maßnahmen waren die Modernisierung des Haushaltswesens, die Unterstützung der Privatisierung sowie von Reformen des Banken- und Finanzsektors. Seit 1992 hat die Weltbank der Ukraine Kredite in Höhe von 5,8 Mrd. USD für insgesamt 39 Operationen gewährt. Die derzeitigen Ziele sind in der Länderstrategie 2008-2011 festgelegt und umfassen u.a. die Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Ukraine und die Verbesserung der Infrastruktur, vor allem im Energie- und Transportbereich.⁶⁶ Zudem wird die Ukraine mit zusätzlichen Ressourcen bei der Bekämpfung der Folgen der derzeitigen Krise von der Weltbank unterstützt. Dabei geht es vor allem darum, den Finanzsektor zu rehabilitieren. Das aktuelle Portfolio besteht aus 12 aktiven Projekten mit einer Gesamtsumme von 1,2 Mrd. USD. Laufende Projekte sind beispielsweise das "Public Finance Modernization Project", das "Urban Infrastructure Project" oder auch das "Second Export Development Project".

Auch die Vereinten Nationen sind mit ihrem United Nations Development Programme (UNDP) seit 1993 in der Ukraine aktiv. In der Ukraine gibt es die vier Entwicklungsschwerpunkte *democratic governance, prosperity, poverty reduction and Millenium Development Goals*. Der Großteil der Projektmittel fließt in den Bereich *democratic governance*. Insgesamt stellte das UNDP in der Ukraine im Zeitraum zwischen 2005 und 2009 eine Summe von 122,65 Mio. USD für die verschiedenen Projekte zur Verfügung, mit 55% davon werden Projekte auf dem Gebiet *democratic governance* gefördert. "EU Border Assistance Mission" ist mit 13 Mio. USD 2009 das Projekt mit der höchsten Projektsumme. Mit diesem soll die Ukraine bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem EU Action Plan, wie der Anpassung an EU-Standards und der Zusammenarbeit zwischen Zolldiensten, unterstützt werden.

Die Schwerpunkte der European Bank of Reconstruction and Development (EBRD) liegen auf dem privaten Sektor, um das Unternehmertum zu fördern.⁶⁷ Für die Ukraine wurde im September 2007 ein neues mittelfristiges Strategie-Papier aufgelegt, um die Ukraine bei Schlüsselentwicklungen, wie der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, der Entwicklung des lokalen Kapitalmarktes und der Fortführung der Reformen im Energiebereich zu unterstützen.⁶⁸ Zudem wurden folgende *focus areas* festgelegt: *energy efficiency, financial sector, infrastructure, municipal sector, power and energy and cor-*

⁶⁶ Vgl. World Bank (2007).

⁶⁷ Der Anteil des privaten Sektors an den Gesamtprojekten beträgt 74%.

⁶⁸ Vgl. EBRD (2007).

corporate governance. 2008 betrug das Projektvolumen ca. 800 Mio. EUR. Derzeit wird der Großteil der Projekte (40%) im Unternehmenssektor durchgeführt. Auf die Bereiche Finanzsektor, Infrastruktur und Energie entfallen 29%, 20%, bzw. 11%.

E.2. Anforderungen aus der Europäischen Nachbarschaftspolitik

Durch den EU-Beitritt der zehn mittel- und osteuropäischen Staaten ist die Ukraine zu einem direkten Nachbar der EU geworden. Aufgrund dessen und durch den außenpolitischen Richtungswechsel der ukrainischen Regierung weg von Russland und hin zur EU stand und steht die Westintegration der Ukraine in den letzten Jahren im Vordergrund. Im Rahmen des angestrebten Assoziierungsabkommens, welches das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen ersetzen soll, soll größtenteils eine Angleichung an den *acquis communautaire* erfolgen. Wie eine Anpassung im Einzelnen aussehen soll und auf welchen Punkten die Priorität liegt, wurde ursprünglich in einem Aktionsplan festgehalten. An dessen Stelle trat die im Juni 2009 angenommene Ukraine-EU Assoziierungsagenda. Die Agenda soll als praktischer Handlungsplan zur Erreichung der Ziele des Assoziierungsabkommens beitragen. Neben den allgemeineren Punkten Politischer Dialog, Zusammenarbeit im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit, Ökonomische Kooperation, Handel und Handelsbezogene Themen und Zusammenarbeit im Energiebereich einschließlich Fragen der Atompolitik, werden in zahlreichen Politikfeldern die Forderungen genauer spezifiziert. Dies geschieht z.B. in den Bereichen Transport, Umwelt, Finanzdienstleistungen und Verbraucherschutz. So ist im Finanzdienstleistungsbe- reich als Ziel u.a. die Ermutigung zur Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsorganen der EU und der Ukraine, besonders den Austausch und die Offenlegung von Informationen betreffend, genannt.

Neben den politischen Punkten geht es vor allem um die Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Bereits im Februar 2008 wurden die Verhandlungen über ein vertieftes und umfassendes Freihandelsabkommen (FTA+) zwischen der EU und der Ukraine aufgenommen, zu einem Abschluss kam es jedoch noch nicht. Die Verhandlungen darüber sollen in der ersten Jahreshälfte 2010 fortgesetzt werden.

Das finanzielle Instrument der EU zur Unterstützung der Länder, die Teil der Europäischen Nachbarschaftspolitik sind, ist das "European Neighbourhood and Partnership Instrument" (ENP). Es existiert seit 2007 als Nachfolgeprogramm der Programme MEDA und TACIS. Im "National Indicative Programm 2007-2010" werden drei priority areas festgelegt und der finanzielle Rahmen des Programms abgesteckt. Dies sind im Folgenden⁶⁹:

- *Support for Democratic Development and Good Governance (30%)*
- *Support for Regulatory Reform and Administrative Capacity Building (30%)*
- *Support for Infrastructure Development (40%)*

⁶⁹ Vgl. EU(2007). Die in Klammern angegebenen Werte geben den Anteil der einzelnen priority areas an der Gesamtprojektsumme von 494 Mio. EUR für den Zeitraum 2007-2010 an.

Innerhalb dieser Prioritäten werden dann wiederum *sub-priorities* definiert, wie beispielsweise *human rights, civil society development and local government*.

E.3 Schlüsselprobleme der Wirtschaftsentwicklung der Ukraine

Vor dem Hintergrund der in Abschnitt D behandelten institutionellen Hemmnisse ergeben sich folgende Ansatzpunkte für entwicklungspolitisch ausgerichtete Vorhaben:

- Eine wichtige strukturelle Barriere für Wachstum und Investitionen stellen die schlechten Rahmenbedingungen für Unternehmen dar. Hohe rechtliche regulative und politische Unsicherheiten erhöhen die Risiken unternehmerischer Aktivitäten. Die mangelnde Vorhersehbarkeit staatlicher Maßnahmen ist häufig auf fehlende Transparenz zurückzuführen, die ihrerseits die Korruption fördert. Die Verbesserung der öffentlichen Verwaltung und der Rechtsstaatlichkeit stellt eine zentrale Entwicklungsherausforderung dar. Die öffentliche Verwaltung ist noch immer zentralisiert und weist wenig Eigenständigkeit auf. Eine Verwaltungsreform, die diese Eigenständigkeit bietet und andererseits auch eine Kontrolle des Verwaltungshandelns ermöglicht, wird seit Jahren angemahnt, ist aber bisher kaum vorangekommen. Die Ausgestaltung der staatlichen Verwaltung ist auch ein Schlüsselproblem der Korruptionsbekämpfung.⁷⁰
- Eine weitere Wachstumsbarriere betrifft die institutionellen Barrieren für Markteintritt und –austritt, insbesondere Privatisierungs- und Konkursprozeduren. Eine systematische Bewertung der Produktmarktregulierung in der Ukraine auf der Grundlage der OECD Indikatoren hebt die Bedeutung hervor, den wettbewerbsfördernde Gesetzesreformen zum Wachstum leisten können. Die niedrige Korrelation zwischen Produktivität und Marktaustritt ist größtenteils auf den großen Umfang von expliziten und impliziten Subventionen zurückzuführen, von denen bestimmte Branchen und Unternehmen profitieren.
- Daneben stellt die Unterstützung zahlreicher Staatsbetriebe ein weiteres Entwicklungshemmnis dar. Ein erheblicher Teil der Ressourcen wird von diesen Betrieben in Anspruch genommen, die oft offizielle und inoffizielle Wettbewerbsverzerrende Privilegien genießen und damit den Eintritt neuer Marktteilnehmer behindern.
- Hauptproblem im Bereich der Wettbewerbspolitik ist nicht fehlende Beratung im Sinn der Vermittlung von Faktenwissen. Die Capacity-Building ist hinreichend erfolgt. Das zentrale Problem besteht jedoch darin, dass die internen Strukturen durch Korruption und partikulare Interessen geprägt sind. Ein Ansatzpunkt zur Erhöhung der Transparenz und des Informationsflusses könnte darin bestehen, die Berichterstattung an den Rechnungshof und die Antimonopolkommission zu verbessern. Entsprechende Projekte könnten die Sammlung und Aufbereitung von Informationen zu Subventionen (Subventionsbericht) und Wettbewerbsverzerrungen in den Mittelpunkt stellen. Dies sollte eng an das EU-Programm angelehnt werden, das in Kürze verabschiedet werden soll.

⁷⁰ Vgl. Nanivska (2010).

- Die weiterhin bestehenden Barrieren für ein umfassendes Freihandelsabkommen mit der EU sollten beseitigt werden. Der Marktzugang zur EU könnte nach einschlägigen Berechnungen zu einer deutlichen Erhöhung des Wachstums beitragen.⁷¹ Deshalb ist die Unterstützung zur Einführung von technischen und rechtlichen Normen und Standards ein entscheidender Faktor, um dieses Wachstumspotenzial zu realisieren.

Maßnahmen zur Sicherung der Makrostabilität sind für das Wachstum der nächsten Jahre entscheidend. Neben der Inflationsbekämpfung gilt es insbesondere die gesamtwirtschaftliche Ersparnis anzuheben, so dass die benötigten Investitionen finanziert werden können, auch wenn der Finanzierungsbeitrag aus dem Ausland geringer bleibt. Besonders ist hier die Fiskalpolitik angesprochen, die auch langfristig die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, insbesondere der Alterssicherung sicherstellen muss.

Im Rahmen der Finanzkrise müssen auch Überlegungen über die Reformierung des Finanzsystems angestellt werden. Insbesondere geht es darum, ob eine stärkere Kontrolle/Beobachtung der ausländischen Kapitalflüsse installiert werden soll.

⁷¹ Für die Ukraine wird ein zusätzliches Wachstum des BIP von 5,58% berechnet. Die Gesamtexporte würden um knapp 14% steigen. Vgl. Maliszewska, Orlova, Taran (2009).

Literaturverzeichnis

- A. Alam et. al. (2008) Unleashing Prosperity. Productivity Growth in Eastern Europe and the Former Soviet Union, World Bank 2008.
- Ahrend, R., D. de Rosa, W. Tompson (2006) Russian Manufacturing and the Threat of ‚Dutch Disease‘: A Comparison of Competitiveness Developments in Russian and Ukrainian Industry, OECD Economics Department Working Paper No. 540.
- Anos-Casero, P., C. Udomsaph (2009) What drives firm productivity growth?, World Bank Policy Research Working Paper No. 4841, February 2009.
- Astrov, V. (2006) Ukraine: Current Economic Situation and Future Prospects, wiiw Research Reports No. 331, October 2006;
- Astrov, V., P. Havlik (2008) Economic Developments in the Wider Black Sea Region, WIIW Research Reports Nr. 349, Sept. 2008.
- Blue Ribbon Analytical and Advisory Centre (2008) Pension Reform: Challenge for Ukraine, Kyiv 2008.
- Blue Ribbon Analytical and Advisory Centre (2009) Policy Recommendations on Economic and Institutional 2009, Kyiv 2009.
- Blue Ribbon Analytical and Advisory Centre (2009a) One Year of Ukraine’s Membership in WTO, Kyiv 2009.
- Brown, J.D., J. S. Earle (2007) The Productivity Effects of Privatization in Ukraine: Estimates from Comprehensive Manufacturing Firm Panel Data, 1989–2005, Upjohn Institute Staff Working Paper 07-137, May 2007
- Deutsche Beratergruppe (2009) Ukraine im Spannungsfeld externer und interner Risiken, Newsletter Ausgabe 13, September 2009.
- Deutsche Beratergruppe (2009a) Implikationen der Aussetzung des IWF-Programms, Newsletter Ausgabe 15, November 2009.
- Dobrinski, R., D. Hesse, R. Traeger (2006) Understanding the long-term growth performance of the East European and CIS Economies, UNECE Discussion Paper Series, No. 2006.1, March 2006.
- EBA (European Business Association) (2009) Overcoming Obstacles to Business Success, Kyiv, June 2009.
- EBRD (2007) Strategy for Ukraine, September 2007.
- EBRD (2009) Transitionreport 2009.
- ETF (2009) Ukraine country Report, Working Document, January 2009.
- EU (2004) Länderbericht Ukraine, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen COM(2004)373 final, Brüssel, 12.5.2005
- EU (2007) European Neighbourhood and Partnership Instrument – Ukraine. National Indicative Programme 2007-2010.

- IFC (2009) Investment Climate in Ukraine as Seen by Private Businesses, October 2009.
- Institute for Economic Research and Policy Consulting (IER) (2002) Ukraine and the World Economy, Risk Assessment and Policy Recommendation, Kyiv, April 2002.
- Iradian, G. (2007) Rapid Growth in Transition Economies: Growth-Accounting Approach, IMF Working Paper WP/07/164.
- Izyumov, A., J. Vahaly (2008) Old Capital vs. New Investment in Post-Soviet Economies: Conceptual Issues and Estimates, in: Comparative Economic Studies, 2008, 50, pp.79-110.
- Maliszewska, M., I. Orlova, S. Taran (2009) Deep Integration with the EU and its Likely Impact on Selected ENP Countries and Russia, CASE Network Reports No. 88/2009, 2009.
- McKinsey&Company (2009) Reviving Ukraine's economic growth, Kiev, October 2009.
- Nanivska, V. (2010) EU standards of democratic governing – The only way to desovietize public administration in Ukraine, ICPS European Focus, Nr. 4/2010.
- OECD Economic Surveys (2007) Ukraine Economic Assessment, 2007.
- Shelbourne, R.C., O. Pidufala (2006); Evolving Trade Patterns in the CIS: The Role of Manufacturing; UNECE Discussion Paper Series No. 2/ 2006, September 2006.
- Sigma (2006) Ukraine Government Assessment, March 2006.
- Tiffin, A. (2006) Ukraine: The Cost of Weak Institutions, IMF Working Paper WP 06/167, July 2006.
- UNDP (2008) Human Development and Ukraine's European Choice, Human Development Report Ukraine, 2008.
- Vincenz, V., M. Knogler (2003) Szenarien der mittelfristigen Konvergenz der EU-Beitrittsländer Polen, Slowakische Republik und Ungarn, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München Working Papers Nr. 244, März 2003.
- World Bank (2007) Country Partnership Strategy for Ukraine for the Period FY08-FY11, Report No 40716 – UA, November 8, 2007.
- World Bank (2008) Ukraine. Improving Intergovernmental Fiscal Relations and Public Health and Education Expenditure Policy: Selected Issues, February 28, 2008.
- World Bank (2009) Doing Business 2010 Ukraine, 2009.
- World Economic Forum (WEF) (2008) Highlights of the Ukraine Competitiveness Report 2008 – Towards Sustained Growth and Prosperity, Geneva 2008.
- World Economic Forum (WEF) (2009) The Global Competitiveness Report 2009-2010, Geneva 2009.