

## Die räumliche Differenzierung der ukrainischen Wirtschaft. Die regionale Ebene

Von Vlad Mykhnenko, Birmingham

### Zusammenfassung

Dieser Beitrag behandelt die ökonomische Entwicklung der ukrainischen Regionen zwischen 1990 und 2012 und legt einen Schwerpunkt auf den Vergleich der Wirtschaftsleistung verschiedener Regionen in der Phase ökonomischer Expansion von 1999 bis 2008. Es wird gezeigt, dass die Ukraine von ihrer imperialen und sowjetischen Vergangenheit eine der asymmetrischsten Wirtschaftslandschaften Europas geerbt hat. Im Laufe der post-sowjetischen Entwicklung intensivierten sich diese regionalen Ungleichgewichte. Dieser Artikel führt Gründe dafür an, dass die ukrainische Wirtschaft am besten als eine Gruppe von historisch verankerten und geografisch verwurzelten regionalen Ökonomien beschrieben werden kann. Die regionalen Ökonomen sind zunehmend funktional integriert, jedoch mit ihrer Wirtschaftsleistung nach außen orientiert.

### Ungleiche post-sowjetische Entwicklung

Der Zerfall der Sowjetunion und die Unabhängigkeit der Ukraine hatten eine tiefe Rezession zur Folge, die 1990 begann und bis Mitte der 1990er Jahre andauerte. Nach der Wahl Leonid Kutschmas zum Präsidenten Ende 1994 und der Einführung eines Maßnahmenpakets zur makroökonomischen Stabilisierung verlangsamte sich die Rezession. In den 1990er Jahren schrumpfte die Wirtschaft (gemessen in realem BIP und konstanten Preisen) um 59 %. Ab dem Ende des Jahres 1999 erzielte die Ukraine bis 2008 wieder positive Wachstumsraten. Insgesamt konnte die Ukraine in den 2000er Jahren ein jährliches Wirtschaftswachstum von 5,6 % verzeichnen. Dessen ungeachtet blieb – sogar vor Beginn der großen Krise 2008 – die reale Produktion unter dem vor 1990 bereits erreichten Niveau. Die anhaltende post-sowjetische Depression verursachte einen stetigen Rückgang der ukrainischen Bevölkerungszahlen, was zu einem überproportionalen Anstieg des Prokopfeinkommens führte. Im Gegensatz zum BIP für die gesamte Volkswirtschaft erreichte das ukrainische BIP pro Kopf nach Kaufkraftparität 2006 das Niveau von 1990 und fiel sogar nach der Rezession von 2009 nicht mehr darunter.

Der Kollaps der sowjetischen Volkswirtschaft und die darauf folgende Unordnung, Reallokation und Umstrukturierung wirkten in unterschiedlicher Weise auf die verschiedenen Regionen der Ukraine. Die regionale Verteilung der Einkommensschwankungen zwischen 1990 und 2007 zeigt, dass der wirtschaftliche Zusammenbruch besonders schwer auf dem Zentrum und dem Westen des Landes lastete. Während ein Drittel der ukrainischen Regionen verglichen mit dem nationalen Durchschnitt hinzugewann, verloren die anderen zwei Drittel. Die größten Verlierer waren zwei benachbarte zentralukrainische Regionen, Tschernihiw und Sumy. Im Großen und Ganzen erlitt die Zentralukraine,

der weder Industrie noch Grenzverkehr zugute kamen, den größten relativen Verlust in der post-sowjetischen Epoche. Der Süden und der Osten schlugen sich besser, die Stadt Kiew jedoch war nach prozentualer Einkommenssteigerung (+168 %) der größte Gewinner, während Sewastopol und die Autonome Republik Krim im Vergleich mit den anderen Regionen am weitesten vorrücken konnten.

Regionale Ungleichheit und nicht »aufholendes Wachstum« war so das Ergebnis der Erholungsperiode. Während dieser Zeit spielten zentripetale Mechanismen die wichtigste Rolle: nur drei von 27 Regionen holten auf, sechs verlangsamten das Wachstum, und 16 Regionen, vor allem im Zentrum und im Westen der Ukraine, fielen weiter hinter den Rest des Landes zurück. Die regionale Divergenz wurde angetrieben von in Kiew und Charkiw konzentrierten Dienstleistungen für Verbraucher und die Finanzbranche, sowie vom Industriesektor im Osten des Landes. Kiew verdankte seine außergewöhnliche Wirtschaftsleistung vor allem seinem Status als Hauptstadt und der damit verbundenen Konzentration öffentlicher wie privater Führungsfunktionen.

Die Rekonstruktion territorialer Produktionskomplexe durch neu gebildete, regional ansässige und in die politische Machthierarchie integrierte Unternehmen sorgte dafür, dass die relativ hohe industrielle Wert schöpfung erhalten werden konnte (s. Grafik 3). Der Wohlstand des Landes war in zunehmendem Maße abhängig von zwei riesigen, schnell wachsenden Metropoliwirtschaften und vier großen, langsam wachsenden, spezialisierten Industrieökonomien. Diesen Zustand beschreibt der Terminus der »zentripetalen Tendenzen«. Das Hauptstadtgebiet (Kiew und die Kiewer Region) hatte einen Anteil von 22,5 % an der nationalen Produktion und erzeugte zusammen mit den vier östlichen Regionen Donezk (12,8 %), Dnipropetrowsk (9,9 %),

Charkiw (6,1%) und Saporischschja (4,6%) über die Hälfte der ukrainischen Wirtschaftsleistung. Die 16 westlichen, zentralen und südlichen Regionen trugen weniger als ein Viertel dazu bei.

### **Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit**

Das Wirtschaftswachstum wurde zwischen 1999 und 2008 von einem starken aber unregelmäßigen Rückgang der Arbeitslosigkeit begleitet, der im Durchschnitt fünf Prozentpunkte betrug. Die Arbeitslosenrate, wie sie die International Labour Organisation definiert, halbierte sich und fiel während der Expansionsphase in allen Regionen. Im Jahr 2012 allerdings stieg die Arbeitslosenrate wieder auf relativ hohe 7,9%. Dabei reicht die regionale Bandbreite von 10,4% in Riwne, Ternopil und Tschernihiw bis zu 5,2% in Kiew. Die Arbeitslosigkeit blieb in westlichen und zentralen Regionen, wo der landwirtschaftliche Sektor nur unzureichende Beschäftigungsmöglichkeiten bot, auf beständig hohem Niveau. Zudem wurde Arbeit in der Landwirtschaft wesentlich schlechter bezahlt als in industriell geprägten Regionen und den angrenzenden Metropolen. Die überdurchschnittlich leistungsstarken Regionen, die das Wachstum des Inlandskonsums stützten, umfassten zum einen die vier östlichen Industrieregionen Donezk, Dniproptrowsk, Poltawa und Saporischschja. Diese exportierten industrielle Erzeugnisse, erwirtschafteten Deviseneinnahmen und leisteten so der wirtschaftlichen Erholung Vorschub. Dagegen wurde das Wachstum in den Regionen Kiew und Charkiw primär von Inlandsinvestitionen in Dienstleistungen und die öffentliche Verwaltung (Regierung) angetrieben.

Die ungleiche regionale Entwicklung der Ukraine zwischen 1999 und 2012 erklärt sich durch Veränderungen in Produktivität und Beschäftigung, die wirtschaftliche Performanz verschiedener Wirtschaftssektoren und die räumliche Arbeitsteilung. Nicht Vergrößerung der Erwerbsbevölkerung, sondern Produktivitätssteigerungen ermöglichten ukrainischen Regionen wirtschaftliches Wachstum. Folglich wurde das ukrainische Wachstum vor der großen Rezession von 2008/09 von der Intensivierung der Wirtschaft angetrieben, nicht etwa durch den Verkauf von Teilbereichen (asset-stripping) oder die Wiederinbetriebnahme ungenutzter Produktionsanlagen. Die Produktivität stieg in allen 27 Regionen, dabei besonders stark in Kiew, Wolynien, Charkiw und Dniproptrowsk, wo der Anstieg zwischen 1999 und 2007 über dem nationalen Durchschnitt lag. Die überwältigende Mehrheit der Regionen erlebte eine beschäftigungsintensive wirtschaftliche Erholung von der Depression der 1990er Jahre, wenn auch in manchen Regionen die Produktivität das Ergebnis von Entlassungen war.

### **Drei Typen regionaler Wirtschaft**

Die Vorherrschaft zentripetaler Kräfte über zentrifugale erklärt die dauerhaften Unterschiede zwischen den Wirtschaftsprofilen der einzelnen Regionen des Landes. Die entsprechende regionale Spezialisierung auf bestimmte Wirtschaftssektoren beeinflusst wiederum nachhaltig den wirtschaftlichen Erfolg der einzelnen Regionen. Dies untermauerte und intensivierte sogar die hochgradige wirtschaftliche Fragmentierung zwischen den einzelnen Regionen, die in imperialen und sowjetischen Industrialisierungswellen entstanden war. Die regionalen Kennzahlen zur Bruttowertschöpfung verschiedener Wirtschaftssektoren zeigen drei Typen regionaler Wirtschaft: ländliche landwirtschaftsbasierte Wirtschaft im Westen, im Zentrum und im Süden des Landes, spezialisierte Industrieökonomie im Osten und fünf Inseln der dienstleistungsorientierten Wirtschaft. Innerhalb der letzten Kategorie kann man weiter differenzieren zwischen zwei Regionen, die an Konsum- und Finanzdienstleistungen orientiert sind (Kiew und Charkiw) und den drei südlichen, auf Transport und öffentliche Sozialdienstleistungen spezialisierten Regionen. Obwohl die Ukraine bereits eine äußerst unausgeglichene Raumwirtschaft geerbt hat, steigerte die Entwicklung dieser drei Regionentypen die Schieflage noch weiter. Während der Depression nach den politischen Umbrüchen ging der Grad regionaler Ungleichheit in den 1990er Jahren zurück, da alle Regionen von dem Abschwung betroffen waren. Als die Wirtschaft die Talsohle erreicht hatte und wieder zu wachsen begann, stieg die geografische Konzentration wirtschaftlicher Aktivität. Da industrielle und dienstleistungsorientierte Regionen sich schneller erholt haben als landwirtschaftlich geprägte, beschleunigten sich regionale Unterschiede dramatisch. In der Mitte der 2000er Jahre war das regionale Wirtschaftsgefälle in der Ukraine das zweihöchste auf dem europäischen Kontinent – übertroffen nur von Russland und gefolgt von Lettland, Estland, Ungarn und der Slowakei (s. Grafik 4).

Gleichzeitig war die Ungleichheit von Einkommen und Konsum innerhalb der einzelnen Regionen nicht viel höher als die entsprechenden Kennzahlen der europäischen Nachbarn. Prosperierende Regionen, die von Industrie und Dienstleistungen lebten, wiesen die niedrigsten Konsum- und Einkommensungleichheiten auf. Dagegen hingen alle Regionen, die auf Landwirtschaft oder öffentliche Leistungen und Transport spezialisiert waren, von Einkommenstransfers der Zentralregierung ab (dazu zählen Renten, Stipendien, Zuschüsse, Sach- und Sozialleistungen). Der Staat nahm so eine ausgleichende Rolle zwischen den relativ autarken und den wirtschaftlich schwachen Regionen ein und suchte die territoriale Kohäsion aufrechtzuerhalten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass über die letzten 20 Jahre die landwirtschaftlich orientierten Regionen des Landes (d. h. die westliche und zentrale Ukraine) gekennzeichnet waren durch geringe Produktivitätsraten, andauernd hohe Arbeitslosigkeit, langsames Wirtschaftswachstum, sehr geringes verfügbares Einkommen, hohe Schwarzarbeitsraten, eine höchst ungleiche Einkommensverteilung und Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen. Die industriell geprägten Regionen des Ostens zeigten höhere Produktivität, höhere Beschäftigungsquoten, niedrige Arbeitslosenzahlen, hohes verfügbares Einkommen, eine kleinere Schattenwirtschaft, moderates Wirtschaftswachstum und relativ gleich verteilte Haushaltseinkommen. Sie gehörten zu den Nettozählern an die ländlichen Regionen. Schließlich waren dienstleistungsorientierte Regionen charakterisiert durch schnelles Wachstum, sehr geringe Arbeitslosigkeit, die dynamische Schaffung von Arbeitsplätzen, relativ gleich verteiltes Einkommen und niedrige Schwarzarbeitsquoten. Innerhalb dieser Kategorie zeigten auf Konsum- und Produktionsdienstleistungen spezialisierte Regionen die höchsten Produktivitätssteigerungen und die höchsten Einkommensniveaus, auch sie waren Nettozähler in der öffentlichen Umverteilung von Einkommen. Regionen mit sozialen und transportspezialisierten Dienstleistungen waren von sehr geringer Produktivitätssteigerung, unterdurchschnittlichen Einkommensniveaus und Abhängigkeit von staatlichen Transfers gekennzeichnet.

Die obige Diskussion hat gezeigt, dass die gegenwärtige ukrainische Raumwirtschaft am besten als Konglomerat historisch verwurzelter und geografisch relativ fester *regionaler* Wirtschaften zu verstehen ist – was man als subnationale Modi der Regulierung bezeichnen könnte. Diese regionalen Ökonomien sind funktional integriert, jedoch nach außen orientiert: sie weisen einen gewissen Grad der Sektor- oder Warenkettenspezialisierung auf und hängen entweder vom Export von Rohstoffen und Produkten oder vom Import externen Kapitals ab. Es sieht in der Tat so aus, als hätte die post-sowjetische wirtschaftliche Entwicklung die regionale Spezialisierung noch weiter vorangetrieben.

### **Das Entwicklungsmodell der Ukraine**

Nach der Orangen Revolution von 2004 wuchsen die regionalen Unterschiede weiter. Dies zeigte, dass die relative Leistung der drei Typen regionaler Wirtschaft eng verknüpft war mit dem nationalen Entwicklungsmodell und insbesondere mit politischen Projekten und spezifischen Machtarrangements. Von 1999, als das Wachstum einsetzte, bis zur Orangen Revolution umfasste das ukrainische Entwicklungsmodell eine bestimmte Kombination ökonomischer und politi-

scher Strategien, genannt »Kutschmanomics«, nach dem damaligen Präsidenten Leonid Kutschma. Seine Strategie zielte darauf, eine Gruppe nationaler Großkapitalisten zu schaffen, anstelle einer – nach Kutschmas eigenen Worten – »Nation belanger Kleiunternehmer«. Das Konzept der Kutschmanomics schloss einen konkurrenzfähigen und stabilen Wechselkurs zum US-Dollar ein, dazu sinkende Zinsen und abnehmende Inflation. Die stabile makroökonomische Ordnung war gekennzeichnet durch einen relativ ausgeglichenen Staatshaushalt und eine niedrige und rückläufige Auslandsverschuldung (30 % des BIP im Jahr 2003). Dies regte die Bevölkerung dazu an Ersparnisse anzulegen, die dann durch inländische Banken wieder in Form von Krediten an die Wirtschaft ins System eingespeist wurden (soweit die Privatwirtschaft Kredite aufnahm).

Industrieanlagen im Staatsbesitz wurden an inländische private Konzerne verkauft, die angeregt wurden, geografisch diversifizierte Exportstrategien zu verfolgen. Die Industrieproduktion für externe Märkte sorgte für Wachstum. Dieses exportzentrierte Modell war angewiesen auf Eisen, Stahl und Metallprodukte, die durch billige Energie der staatlich kontrollierten Kohleindustrie und günstiges russisches Gas gefördert wurden. Ergebnis dessen war eine so genannte Privatequity-Wirtschaft, in der die Kapitalisierung an der Börse niedrig blieb und bis Ende 2003 nur 7,4 % des BIP erreichte. Der Bestand ausländischer Direktinvestitionen war mit 1,7 Milliarden US-Dollar 2004 ebenfalls relativ niedrig. Der ansteigende Export sorgte dafür, dass im Jahr 2000 die Leistungsbilanz positiv wurde und 2004 mit 3,7 Milliarden US-Dollar ihren Höchststand erreichte. Die Leistungsbilanz (die alle Kapitalströme ins Land und aus dem Land hinaus beinhaltet) blieb bis 2005 positiv. Dieses Entwicklungsmode wurde politisch aufrechterhalten durch ein semi-präsidentielles Regierungssystem, in dem der Präsident eine Form des Korporatismus nutzte, um zwischen rivalisierenden regionalen Konzernen zu vermitteln, und ihre lokalen politischen Verbündeten kooptierte. So waren die Kutschmanomics bis Mitte der 2000er zu einem kohärenten Entwicklungsmodell hin zu einer kontrollierten Marktwirtschaft geworden.

Das Wirtschaftswachstum hielt zwar an, doch nach der Wahl Juschtschenkos zum Präsidenten im Dezember 2004 wurde das bisherige Entwicklungsmodell demontiert und durch ein finanzsektor-basiertes Wachstumsregime ersetzt. Das größte Stahlwerkkombinat der Ukraine, *Kryvorischtal*, das im Juni 2004 an ein Konsortium der größten Industriellen des Landes verkauft worden war, wurde wieder verstaatlicht und im Anschluss abermals privatisiert und an AcelorMittal verkauft. Obwohl die Orange Revolution durch ausge-

prägte und komplexe soziale, regionale und kulturelle Unterschiede angefacht wurde, beschleunigte paradoxeweise die Explosion kreditbasierenden Konsums und damit verbundener Finanzdienstleistungen den Anstieg der regionalen Unterschiede so stark, dass diese bald unter den höchsten des Kontinents waren. Während Dienstleistungsregionen nach 2004 weiter wuchsen, verloren industriell orientierte Gebiete an Boden und landwirtschaftliche Regionen fielen weiter zurück.

Die Veränderung des Entwicklungsmodells und insbesondere die Kreditexplosion spiegelten sich in den Wachstumsquellen wider. Der relative Beitrag privaten und öffentlichen Konsums zum BIP-Wachstum stieg während dieser Periode an, während die vormals positive Exportbilanz sich umkehrte; dies wiederum reduzierte die Wachstumsrate nach 2004. Paradoxeweise wurde das Orange Modell politisch durch einen geteilten und schwachen Staatsapparat aufrechterhalten. Die Verfassungsänderungen, die infolge der Orangen Revolution vorgenommen wurden, teilten die Kompetenzen für wirtschaftspolitische Entscheidungen zwischen der Zentralbank, die verantwortlich für die Geldpolitik war (und deren Chef vom Präsidenten ernannt wurde), und der Regierung auf. Die Regierung war für die Fiskalpolitik zuständig und musste eine Parlamentsmehrheit sichern. Sowohl der Präsident als auch die Regierung suchten die politischen Gewinne eines Konsumbooms für sich zu nutzen, keiner von beiden wollte jedoch mit Sparmaßnahmen assoziiert werden. Der Präsident setzte seine Kontrolle über die Zentralbank ein, um für heimische Konzerne einen vorteilhaften Wechselkurs aufrechtzuerhalten, während die Zentralregierung, die im Wahlchaos zu versinken drohte, eine lockere Fiskalpolitik verfolgte. Das Ergebnis war, dass die Abhängigkeit der Bevölkerung vom Wohlfahrtsstaat beständig anstieg. Von 35 % im Jahre 2000 stieg der Anteil sozialer Transferleistungen bis 2009 auf 43 %. Diese fundamentale Verschiebung hin zu einem finanzierten, durch Kre-

dite gestützten Entwicklungsmodell kulminierte in der Finanz- und Wirtschaftskrise, welche die Ukraine im Spätsommer 2008 erreichte.

### **Das Risiko regionaler Ungleichheit**

Die unausgeglichene regionale Entwicklung der Ukraine wirkt in tiefgreifender Weise auf die territoriale Integrität und den sozialen Zusammenhalt des Landes. Die beiden aufeinander folgenden nationalen Entwicklungsmodelle unterstützten verschiedene Typen der regionalen Wirtschaft. Kutschmanomics förderte die im Osten des Landes konzentrierte industrielle Produktion für wachsende, jedoch durch starke Preisschwankungen charakterisierte Auslandsmärkte. Dies führte zu schnellem nationalem Wirtschaftswachstum und einem relativ ausgeglichenen regionalen Entwicklungsmuster. Das Orange Modell dagegen förderte den Dienstleistungssektor in großen Metropolen und touristischen Regionen, die so schließlich abhängig von Kapitalimporten wurden. Dies ließ nach, als die Finanzkrise die Ukraine im August 2008 erreichte. Zudem verlor der nur begrenzt handlungsfähige Staat – ein Ergebnis der Orangen Revolution – an Kapazitäten, die industrielle Entwicklung im Osten anzukurbeln. In der Konsequenz war die Ukraine in zunehmendem Maße auf die Performance peripherer, schwach wachsender Landwirtschaftsregionen angewiesen und die Bürger hingen immer stärker von Einkommenszuschüssen des Staates ab. Dieses Entwicklungsmodell führte zu insgesamt niedrigeren Wachstumsraten, einer asymmetrischeren regionalen Entwicklung und Ungleichgewichten im Finanzsystem. Die Explosion von Konsum und Finanzdienstleistungen, die auf ausländischen Krediten basierten, brachte so nach der Orangen Revolution die regionale Diversität des Landes auf den höchsten Stand in ganz Europa, was die territoriale Integrität und den sozialen Zusammenhalt im Land stark bedroht.

*Aus dem Englischen übersetzt von Jan Matti Dollbaum*

#### *Über den Autor:*

Dr. Vlad Mykhnenko arbeitet am Institut für Geographie und Umweltwissenschaften der Universität Birmingham, Großbritannien, mit den Forschungs- und Lehrschwerpunkten Humangeographie, urbane Studien und Resilienz. Seine Forschungsinteressen sind vor allem urbane und Regionalentwicklung, die politische Ökonomie öffentlicher Finanzsysteme sowie die postsozialistische Transformation.

#### *Lesetipps:*

- Mykhnenko, V. /Swain, A.: Ukraine's Diverging Space-Economy: The Orange Revolution, Post-soviet Development Models and Regional Trajectories, in: European Urban and Regional Studies, 2010 (Jg. 17), Nr. 2 (April), S. 141–165.
- Mykhnenko, V.: The Political Economy of Post-Communism: The Donbas and Upper Silesia in Transition, Saarbrücken: Lambert Academic Publishing, 2011.