

Ukrainisch-chinesische Beziehungen: Potenzial und Realität

Von Serhij Korsunskyj (Diplomatische Akademie des Außenministeriums der Ukraine, Kiew)

Zusammenfassung

Die Beziehungen zwischen der Ukraine und China bergen zwar viel Potenzial, sind aber in der Realität geprägt von einfachem Handelsaustausch. Das zeigt sich auch darin, dass die ukrainische Regierung zwar wiederholt Interesse an der chinesischen Seidenstraße-Initiative bekundet hat, in den Plänen Pekings aber (im Unterschied zu den belarussischen und russischen Nachbarn) keine große Rolle spielt. Dennoch entwickelt sich China aktuell zu einem der größten Handelspartner der Ukraine, insbesondere in der Landwirtschaft. Es ist zu erwarten, dass der neue ukrainische Präsident und die neue Regierung vor allem aus wirtschaftlichem Interesse die politischen Kontakte zur Führung Chinas ausbauen werden. Mögliche Felder weiterer Zusammenarbeit liegen vor allem in den Bereichen Häfen, Straßenbau, Telekommunikation, Landwirtschaft und Energie.

Einleitung

Die Ukraine und die Volksrepublik China nahmen ihre diplomatischen Beziehungen offiziell am 4. Januar 1992 auf, und beide Länder verstehen sich seither formal als »strategische Partner«. Mehr als 240 bilaterale Dokumente wurden verabschiedet, darunter die »Gemeinsame Erklärung über den Aufbau und die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Ukraine und China« von 2011 (unterzeichnet während des Besuchs von Staatspräsident Hu Jintao in Kiew) und der »Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit«, der 2013 während des Staatsbesuchs des ukrainischen Präsidenten Wiktor Janukowytsch in China unterzeichnet wurde. In der Realität der ukrainisch-chinesischen Beziehungen der letzten fünf Jahre war ein »strategischer« Charakter allerdings kaum erkennbar.

Eine Abkühlung des bilateralen Dialogs wurde besonders sichtbar nach dem Machtwechsel in der Ukraine im Jahr 2014 infolge der »Revolution der Würde«, der Annexion der Krim und der Besetzung von Teilen der östlichen Gebiete durch die Russische Föderation. In der fünfjährigen Präsidentschaft von Petro Poroschenko gab es keine gegenseitigen offiziellen hochrangigen Besuche. Begegnungen zwischen den Staats- und Regierungschefs beider Länder fanden zwischen 2015–2017 sporadisch am Rande internationaler Gipfeltreffen statt, wie z. B. dem Weltwirtschaftsforum in Davos, dem Washingtoner Atomsicherheitsgipfel und dem Asien-Europa-Gipfel in Mailand. Natürlich trafen sich zwischenstaatliche Kommissionen, gab es Regierungs- und Ministerdelegationen und wurden auch Kredit- und Bankverträge unterzeichnet. Gleichzeitig zeugen die geringen Direktinvestitionen Chinas in der Ukraine, die seit mehreren Jahren praktisch unverändert bei 18 Millionen US-Dollar jährlich liegen (die ukrainischen Investitionen in China betragen gar nur 1,5 Millionen US-Dollar), von der marginalen Rolle der Ukraine für die Interessen Chinas in Europa.

Unter den Staaten, die in die ukrainische Wirtschaft investieren, liegt China mit einem Anteil von etwa 0,05 Prozent an der Gesamtmenge der Investitionen auf dem 56. Platz. Gleichzeitig ist anzuerkennen, dass der bilaterale Handel im Laufe der Jahre relativ stabil geblieben und sogar leicht gestiegen ist. Auch bei Fusionen und Übernahmen ist China aktiver als bei den Direktinvestitionen: In den letzten zehn Jahren haben chinesische Unternehmen in der Ukraine Aktiva im Wert von 7,5 Milliarden US-Dollar erworben, darunter Industrie- und Agrarunternehmen und Banken.

Es mag überraschen, dass die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen beiden Ländern noch immer durch hoffnungslos veraltete Regierungsverträge von 1992 und 1993 geregelt sind. Sowohl die chinesische Wirtschaft als auch die politischen und rechtlichen Bedingungen für die ukrainische Wirtschaft haben sich seither fundamental gewandelt.

Die Ukraine und die neue Seidenstraße

Während seines Besuchs in Kasachstan kündigte Chinas Präsident Xi Jinping 2013 den Start des globalen Projekts »One Belt, One Road« an. Bis heute beteiligen sich rund 70 Länder an der »Neuen Seidenstraße«, wie das Projekt auch genannt wird, und die Investitionen chinesischer Unternehmen und Banken in die Transport- und Logistikinfrastruktur Asiens, Afrikas, des Nahen Ostens und Europas werden auf Dutzende von Milliarden US-Dollar geschätzt. Ukrainische Regierungsvertreter haben wiederholt das Interesse der Ukraine bekundet, am »Seidenstraßen«-Projekt teilzunehmen. Jedoch unternahm die Ukraine bisher noch keine konkreten Schritte, um in den Plänen Chinas berücksichtigt zu werden. Auch wurde die Ukraine eingeladen, der informellen Kooperationsplattform »16+1« zwischen den mittel- und osteuropäischen Ländern und der Volksrepublik China beizutreten, die auf Initiative Pekings ins Leben gerufen wurde. Jedoch schenkte der damalige

Präsident Petro Poroschenko dem damals keine Beachtung und die Ukraine blieb außen vor. Versuche, eine Eisenbahnverbindung von der Ukraine oder über die Ukraine nach China und von China nach Europa herzustellen, erwiesen sich als finanziell unrentabel, und die Beteiligung Chinas an der Entwicklung der ukrainischen Hafeninfrastruktur (das sind die in erster Linie für China interessanten Bereiche) beschränkt sich bisher auf die Beteiligung chinesischer Unternehmen an Baggerarbeiten in einigen Häfen um Odesa.

Dieser Umstand lässt sich zum Teil auf die schwierige wirtschaftliche Situation der Ukraine infolge der russischen Aggression zurückführen. Um Russland durch politische und wirtschaftliche Sanktionen zum Frieden zu bewegen, konzentrierte Kiew seine Außenpolitik gen Westen, auf die Beziehungen zu Europa und den Vereinigten Staaten. Die Umsetzung des EU-Assoziierungsabkommens und des visumfreien Verkehrs in die EU sowie die Stärkung der Beziehungen zur NATO etwa machten erhebliche Anstrengungen nötig. Auch die Tatsache, dass es direkte Verbindungen zwischen Donald Trump und der Janukowytsch-Administration gab [der inzwischen in den USA verurteilte Paul Manafort war politischer Berater von Wiktor Janukowytsch und anschließend Wahlkampfmanager von US-Präsident Donald Trump, Anm. d. Red.], mag eine Rolle für die chinesisch-ukrainischen Beziehungen gespielt haben. Angesichts der äußerst komplizierten Beziehungen zwischen den USA und China gibt es Grund zur Annahme, dass die politische Führung der Ukraine bewusst eine Annäherung an China vermied, um keine zusätzlichen Irritationen im Weißen Haus zu verursachen. Ungeachtet der Tatsache, dass Peking seine Unterstützung für die Souveränität und territoriale Integrität der Ukraine stets betont hat (im Gegenzug für die Politik des »einen Chinas« seitens Kiews), war die Annäherung zwischen China und Russland und ihre Einheit bei Abstimmungen in den Vereinten Nationen, auch in der ukrainischen Frage, in den letzten Jahren beispiellos. China hat de jure keine Wirtschaftssanktionen gegen Russland verhängt, obwohl es Anhaltspunkte dafür gibt, dass es sich de facto an die Sanktionen hält, zumindest wenn es um transnationale Unternehmen und chinesische Großbanken geht. Das liegt jedoch nicht an der Ukraine, sondern an der Befürchtung, dass Projekte und Transaktionen mit russischen Partnern unter die US-Sanktionen fallen könnten. Vor dem Hintergrund des aktuellen Handelskriegs mit Washington will Peking die angespannten Beziehungen nicht noch weiter verschärfen.

Einen negativen Einfluss auf die Beziehungen zwischen der Ukraine und China haben weiterhin die von Peking an die Regierung Janukowytsch bis 2014 gewährten chinesischen Kredite. Rund drei Milliar-

den US-Dollar, die eigentlich für die Förderung der Landwirtschaft und der Verkehrsinfrastruktur gewährt worden waren, wurden für andere Zwecke ausgegeben. Zweifellos hält auch dieser Umstand China von weiteren Investitionen in der Ukraine zurück.

Die problematische Schwarzmeer-Region

Spricht man über Chinas Interessen in der Schwarzmeerregion, durch die möglicherweise – als Alternative zu den Routen durch Russland – eine der Transportrouten im Rahmen der Initiative »One Belt, One Road« verlaufen soll, ist eines zu bedenken: In allen vier Mitgliedsländern der Organisation für Demokratie und Wirtschaftsentwicklung GUAM – Georgien, Aserbaidschan, Moldawien und die Ukraine – gibt es territoriale Konflikte, die von Moskau unterstützt werden: In Transnistrien (Moldawien), in Abchasien und Südossetien (Georgien), in Berg-Karabach (Aserbaidschan) und auf der Krim und in Teilen der Regionen Donezk und Luhansk (Ukraine). China registriert solche »wunden Punkte« sehr aufmerksam und ist äußerst zögerlich, seine Präsenz in Regionen zu verstärken, in denen eine andere Partei von außen die Situation kontrolliert. In allen vier Fällen ist Russland zweifellos die wichtigste Kraft.

Zwar gibt es in allen GUAM-Ländern eine mehr oder weniger starke chinesische Präsenz, aber diese ist weniger ausgeprägt als in Russland oder Belarus, wo China aktiv investiert und Logistikzentren und Technologieparks baut. Das Interesse chinesischer Hochschulen und Think Tanks an der Situation in der Ukraine und rund um das Schwarze Meer hat in letzter Zeit allerdings deutlich zugenommen. Offensichtlich würde die chinesische Führung die Einschränkungen, die sich durch die »eingefrorenen« Konflikte und die russischen Sanktionen für die Handlungsfreiheit Chinas am Schwarzen Meer ergeben, gerne beseitigen, zumal in dieser Region auch die Türkei liegt – ein wichtiges Land für Chinas Ost-West-Transportroute. Im Falle einer Destabilisierung der Situation am Schwarzen Meer könnten sowohl der Bosphorus als auch die Tunnel unter dem Bosphorus gefährdet sein, was China nicht zulassen kann. Eine wichtige Rolle bei der »16+1«-Plattform spielen außerdem die Schwarzmeer-Anrainer Rumänien und Bulgarien, die im Falle einer russischen Aggression ebenfalls verwundbar wären.

Charakteristika der ukrainisch-chinesischen Handelsbeziehungen

Was die Handelsbeziehungen zwischen der Ukraine und China anbelangt, lassen sich drei Punkte feststellen: a) relative Stabilität und schrittweises Wachstum, b) großes Leistungsbilanzungleichgewicht zugunsten

Chinas und c) prägen Rohstoffe (ukrainische Exporte) und Industriegüter (chinesische Exporte) den bilateralen Handel. Traditionell sind mehr als die Hälfte der ukrainischen Exporte nach China unverarbeitete landwirtschaftliche Produkte sowie Erze und Metalle. China exportiert vor allem Haushaltsgeräte, Textilprodukte, Autos sowie in den letzten fünf Jahren vermehrt Solarmodule in die Ukraine. Statistiken der letzten fünf Jahre zeigen, dass die Auswirkungen der politischen Prozesse in der Ukraine und die Konflikte um die Krim und im Osten der Ukraine auf den Handel mit China geringer waren als auf den Handel mit der EU und mit Russland (siehe Grafik 1 auf Seite 6).

Der Rückgang des Handels mit China im Jahr 2014 war deutlich geringer als der Rückgang des Handels mit Russland (was verständlich ist) und sogar mit der EU (was weniger verständlich ist). Und das, obwohl der Ukraine durch die Annexion der Krim wichtige Seehäfen am Schwarzen Meer verloren gegangen sind, die Nutzung der Häfen im Asowschen Meer schwierig geworden ist und die Besetzung eines Teils der Region Donezk der Metallindustrie enorme Schäden zugefügt hat, deren Erzeugnisse seit jeher zu den Hauptexportprodukten der Ukraine zählen. Nach 2016, als das Assoziierungsabkommen mit der EU in Kraft trat und Russland und die Ukraine gegenseitige Handelsanktionen und -beschränkungen verhängten, wurde die Europäische Union zum wichtigsten Handelspartner für die Ukraine. Zwar nahm auch der Handel mit Russland und China zu, allerdings deutlich langsamer. Bis 2018 war China der größte Abnehmer von ukrainischen Landwirtschaftsprodukten und der zweitgrößte Handelspartner nach Russland. Es wird erwartet, dass China Ende 2019 die Rolle als wichtigster Handelspartner Kiews übernimmt und ukrainische Produkte bei einigen Warengruppen eine führende Position auf dem chinesischen Markt einnehmen werden. Dies steht im Einklang mit der Exportstrategie der Ukraine bis 2021, wo China neben Deutschland, Polen, Belarus, Italien, der Türkei, den USA, Indien und Ungarn als zentrale Handelspartner angesehen wird. Zum Beispiel wird erwartet, dass die Ukraine in diesem Jahr amerikanischen Mais fast vollständig vom chinesischen Markt verdrängt. Von der in China benötigten Maismenge von rund fünf Millionen Tonnen könnte die Ukraine dann gut vier Millionen Tonnen liefern.

Die Probleme, die im Zusammenhang mit den zweckentfremdeten Darlehen unter der Regierung Janukowytsch auftraten, sind ein Hindernis für das Anwerben großer chinesischer Investitionen. Dennoch gelang es der Ukraine dieses Jahr, mehrere große Kreditverträge mit China abzuschließen, darunter einen Kredit im Gesamtvolumen von 1,5 Milliarden US-Dollar

für den staatlichen Energiekonzern Naftogaz. Zudem gibt es eine Vereinbarung zwischen den Zentralbanken beider Länder, Kreditlinien zu eröffnen und »Swap«-Geschäfte für ukrainische und chinesische Handelspartner durchzuführen. Mehrere Infrastrukturprojekte werden, wenn auch sehr langsam, umgesetzt, darunter der Bau einer Brücke über den Dnjepr bei Kremenetschuk, die Instandsetzung mehrerer Straßen im Südosten des Landes (mit Geldern der Weltbank), der Bau von Solarkraftwerken für den DTEK-Konzern und die Vertiefung der Häfen Juschny und Tschornomorsk bei Odesa. Unter den potenziellen Projekten, die bei positiver Entwicklung der bilateralen Beziehungen realisiert werden könnten, nennen Experten große Straßenbauprojekte (im Gespräch sind bis zu 10.000 Kilometer) und den Bau von Container-Terminals an Knotenpunkten von Eisenbahn- und Schiffsverkehr. Der Bedarf an chinesischen Investitionen wird auf 20 bis 100 Milliarden US-Dollar geschätzt.

Ein separates Thema, das einer sorgfältigen Untersuchung bedarf, ist die Telekommunikationsinfrastruktur. Der chinesische Technologiekonzern Huawei ist bereits in der Ukraine aktiv und am Ausbau des 5G-Netzes interessiert. Experten glauben jedoch, dass es sich dabei um ein Projekt in ferner Zukunft handelt, da aktuell nicht einmal das gesamte Land mit 3G- und LTE-Netz abgedeckt ist. Darüber hinaus könnten die veralteten ukrainischen Produktionsanlagen die Kommunikationssysteme der neuen Generation gar nicht effektiv nutzen.

Perspektiven der bilateralen Beziehungen

Die weitere Entwicklung der Beziehungen zwischen der Ukraine und China wird vor allem von den persönlichen Kontakten zwischen dem neuen Präsidenten der Ukraine, Wolodymyr Selenskyj, und dem chinesischen Präsidenten Xi Jinping abhängen. Der chinesische Führer gratulierte Selenskyj zum Sieg bei den Präsidentschaftswahlen, und der neu gewählte Präsident der Ukraine empfing den chinesischen Botschafter in der Ukraine, Du Wei, und eine Delegation chinesischer Geschäftsleute. Gegenwärtig unternehmen Handels- und Wirtschaftsverbände sowie Industrie- und Handelskammern beider Länder große Anstrengungen, um die bilateralen Beziehungen weiter auszubauen. Es wird erwartet, dass sich ukrainische Unternehmer in diesem Herbst auf großen Messen in China präsentieren werden. Die Antwort auf die Frage, wann Selenskyj erstmals offiziell nach China reisen wird, ist ebenso offen wie der Ausgang der Initiative, die vom Ersten Stellvertretenden Premierminister der Ukraine, Stepan Kubiw, angestoßen wurde, der sich in diesem Frühjahr über die Ausarbeitung und Unterzeichnung eines bilateralen

Freihandelsabkommens mit China äußerte. Natürlich würde dieser Schritt von Peking sehr positiv aufgefasst werden, da China eine enorm positive Handelsbilanz mit der Ukraine vorzuweisen hat und von der Beseitigung von Zöllen und Handelsbeschränkungen nur profitieren würde (obwohl diese nicht sehr bedeutend sind, existieren sie dennoch). Die vollständige Handelsöffnung könnte jedoch zu einem vollständigen Zusammenbruch wichtiger Sektoren der ukrainischen Industrie führen, die geprägt ist von einer veralteten technologischen Infrastruktur, dem Fehlen wirksamer Schutzmechanismen und der Herstellung von Importersatzprodukten. Das Fehlen entsprechenden Politik in Bezug auf das Freihandelsabkommen mit der EU hat bereits zu einer Verzehnfachung des Handelsungleichgewichts in den letzten drei Jahren zu Ungunsten der Ukraine geführt (von 400 Millionen US-Dollar auf 4 Milliarden US-Dollar), bei einem gleichzeitigen Fehlen von Investitionen. Mit Kanada und Israel steht die Ukraine erst am Anfang der Umsetzung von Freihandelsregelungen, was ebenfalls eine sehr sorgfältige Anpassung der Investitions- und Handelspolitik erforderlich macht.

Nach der Wahl des neuen ukrainischen Präsidenten gab es bereits erste positive Entwicklungen. Huawei schlug vor, ein 4G-Kommunikationssystem in der Kiewer U-Bahn zu errichten, und mehrere chinesische Investmentgesellschaften stellten Projekte im Bereich Maschinenbau und Informationstechnologie in Aussicht. Die Aufhebung des Landmoratoriums wird von Peking aufmerksam beobachtet, da China großes Interesse an der Privatisierung von Agrarflächen hat. Eine interessante Möglichkeit, die bisher praktisch kaum diskutiert wird, ist die Errichtung chinesischer Produktionsanlagen in der Ukraine, für die es aus verschiedenen Gründen Beschränkungen in der EU oder den USA gibt. Ein weiteres Großprojekt, das unter chinesischer Beteiligung realisiert werden könnte, gibt es im

Bereich der Atomenergie. Denn sowohl in der Ukraine als auch in der Volksrepublik China werden Kernkraftwerke betrieben, die auf russischer Technologie basieren. Im Zusammenhang mit der russischen Aggression gegen die Ukraine werden die auf russischer Technologie basierenden 15 ukrainischen Atomkraftwerke, die vom staatlichen Kraftwerksbetreiber »Energoatom« betrieben werden, zu einer Frage der nationalen Sicherheit. Aktuell wird etwa die Hälfte des Brennstoffs für ukrainische Kernkraftwerke vom US-Konzern »Westinghouse« geliefert, der Rest stammt vom russischen Konzern »TVEL« [der zum staatlichen russischen Atomkonzern »Rosatom« gehört, Anm. d. Red.]. Die ukrainische Regierung diskutiert seit langem den Bau einer eigenen Brennelementefabrik (mit Ausnahme von Urananreicherung), der Gegenstand der ukrainisch-chinesischen Zusammenarbeit sein könnte. Auf jeden Fall wurde das Interesse an gemeinsamen Projekten im Bereich der Kernenergie bereits bei Besuchen chinesischer Wirtschaftsdelegationen in Kiew von beiden Seiten bekundet.

Die bisher weitgehend auf den Handel beschränkte Zusammenarbeit zwischen der Ukraine und China birgt erhebliches, bisher ungenutztes Potenzial. Es ist jedoch nicht schwer vorherzusagen, dass sich die Beziehungen zwischen den beiden Ländern verändern werden, sobald Fortschritte bei der Lösung des Konflikts im Osten der Ukraine und der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation im Land erzielt werden. Die Wirtschaft der Ukraine wächst seit 14 Quartalen in Folge; im zweiten Quartal 2019 betrug das Wirtschaftswachstum gar 4,6 Prozent. Das bedeutet, dass es auf dem ukrainischen Markt bis zum Jahresende langsam enger werden könnte, und China wird dann zweifellos zu den Ersten gehören, die große Kooperationsprojekte vorstellen werden.

Übersetzung aus dem Russischen: Dr. Eduard Klein

Über den Autor

Botschafter Dr. Serhij Korsunskyj leitet seit 2017 die Diplomatische Akademie des Außenministeriums der Ukraine. Von 2008 bis 2016 war er außerordentlicher und bevollmächtigter Botschafter der Ukraine in der Türkei. Davor leitete er von 2006 bis 2008 als Generaldirektor die Wirtschaftsabteilung des ukrainischen Außenministeriums und war von 2000 bis 2005 amtierender Botschafter der Ukraine in den USA. Zu den Interessen des promovierten Mathematikers zählen Energie-, Handels- und Investitionspolitik, Energiesicherheit, regionale Sicherheit, Wissenschaft und Technologie.