

Internationale Hilfen für die Ukraine: Der »Ukraine Support Tracker« zeigt Kluft zwischen Zusagen und Umsetzung auf

Von Arianna Antezza (Barcelona School of Economics) und Pascal Frank (Universität Notre Dame in Indiana, USA)

DOI: 10.31205/UA.273.01

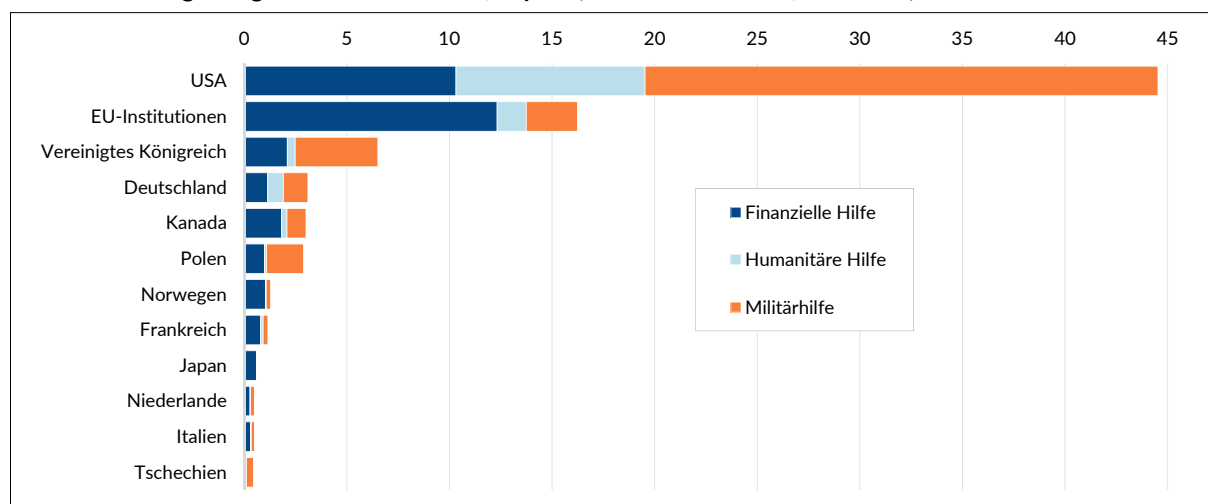
Zusammenfassung

Dieser Artikel fokussiert sich auf den Beitrag der Studie von Antezza et al. (2022) in der Erfassung humanitärer und finanzieller Hilfszusagen von über 40 Ländern im Kontext des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine. Wir diskutieren das Muster der Hilfszusagen im Ländervergleich und im Laufe der Zeit, ebenso wie die Differenzen zu den tatsächlich gelieferten Hilfen. Der Artikel ist somit als komplementär zu der überwiegend von militärischen Hilfszusagen geprägten öffentlichen Diskussion zu verstehen. Mit den folgenden Ausführungen demonstrieren wir, wie der »Ukraine Support Tracker« als systematische Datenquelle die Einordnung von entsprechenden bis dato ergriffenen Politikmaßnahmen erlaubt.

Der Ausbruch des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine am 24. Februar 2022 löste zahlreiche Solidaritätsbekundungen aus, insbesondere von Regierungen und Organisationen in Europa und Nordamerika. Dies inkludierte auch Waffenlieferungen in ein Kriegsgebiet, was in vielen Ländern ein Novum darstellt. Das gilt insbesondere für Deutschland, wo Kanzler Scholz diese Zäsur mit dem Begriff »Zeitenwende« prägte.

Der »Ukraine Support Tracker« (UST) ist das quantitative Spiegelbild dieser zahlreichen Hilfszusagen, da er systematisch die zugesagten militärischen, finanziellen und humanitären *Regierungszusagen* an die Ukraine in Milliarden Euro beziffert. Im Unterschied zur überwiegend von anekdotischer Evidenz geprägten öffentlichen Debatte erlaubt der Tracker fortlaufend eine Bewertung und einen Vergleich der von insgesamt 40 Ländern (und 41 Geber, inklusive der Europäischen Union) geleisteten Zusagen. Grafik 1 gewährt eine Übersicht der Top 12 Geber, nach Art der Hilfe und bis zum aktuellen Update des UST (Daten vom 24. Januar 2022 bis zum 3. August 2022).

Grafik 1: Regierungshilfe an die Ukraine, Top 12 (24.01.–03.08.2022, Mrd. EUR)



Hinsichtlich der vieldiskutierten militärischen Hilfszusagen ist unter den Topgebern die dominante Rolle der Vereinigten Staaten, dem Geberland mit dem größten Zusagevolumen, unverkennbar. Relativ zu den US-Zusagen insgesamt, machen die militärischen Hilfen gut 56 Prozent aus (für alle Geber aggregiert kommt man auf einen Anteil von 45 Prozent). Entsprechend diesem signifikanten Anteil nehmen in der öffentlichen Debatte wie auch im Forschungspapier des UST Waffenlieferungen zur Unterstützung der Ukraine – bzw. deren Ausbleiben – eine prominente Rolle ein.

Wir wollen in diesem Artikel den Beitrag des UST in der ebenso wichtigen Debatte zu den humanitären und finanziellen Hilfszusagen beleuchten. So zeigt Grafik 1, dass auch finanzielle und humanitäre Hilfszusagen von erheblichem Umfang getätigt wurden (beide Kategorien zusammen stehen für rund 55 Prozent der insgesamt getätigten Regierungszusagen). Markant in dieser Kategorie sind die EU-Institutionen mit einem Volumen von 12,3 Milliarden

Euro, wobei der größte Teil durch die Makrofinanzhilfe der EU-Kommission repräsentiert wird. Ebenso ersichtlich ist, dass humanitäre Hilfszusagen oft den geringsten Wert im Vergleich zu den anderen beiden Kategorien aufweisen (insgesamt 17 Prozent aller quantifizierten Regierungszusagen sind humanitärer Natur). Dennoch dürften jene humanitären Pakete insbesondere zu Ausbruch des Krieges einen substanziellen Beitrag dazu geleistet haben, akute Notlagen abzumildern und stellen damit einen Wert dar, der über den in Euro quantifizierten Wert hinausgeht.

Wir diskutieren, nach einer Übersicht der Methodik des Trackers, die Muster im Hinblick auf humanitäre Hilfszusagen im Längsschnitt (über den Zeitverlauf hinweg). Schließlich vergleichen wir die finanzielle Hilfszusagen im Hinblick auf ihre Angemessenheit. Dabei gehen wir sowohl auf die Möglichkeiten als auch Grenzen des UST als Datenquelle für Politikempfehlungen ein.

Die Methodik des Ukraine Support Trackers

Im Folgenden soll kurz die Methodik des UST erläutert werden. Dies umfasst erstens das Vorgehen der Quantifizierung in vergleichbare monetäre Werte, und zweitens die Definition und Abgrenzung der geleisteten Hilfszusagen in militärische, finanzielle und humanitäre Hilfe.

Der Hauptzweck des UST besteht in der systematischen Quantifizierung der Hilfszusagen von 41 Gebern. Der Fokus auf eine Zusammenstellung in monetären Wert macht es zuweilen notwendig, dass Zusagen in Form von Sachgütern, wie z. B. Waffensysteme oder humanitäre Hilfspakete, mit Preisen oder Kostenangaben umgerechnet werden müssen. Oft ist der monetäre Wert offiziellen Quellen, wie Pressemitteilungen, zu entnehmen. In Fällen, in denen dies nicht möglich ist, werden Schätzungen ermittelt. Dies stellt eine große Herausforderung in jenen Fällen dar, in denen Information nur spärlich offengelegt werden, z. B. wenn lediglich ein Paket von »Medikamenten« oder Hilfe in Form von »Tonnen an Kleidung« angegeben wird. Wir greifen dabei auf Kostenübersichten von internationalen NGOs oder auf Marktpreise für vergleichbare Güter zurück. Der Grundsatz ist bei nicht hinreichend spezifizierten Angaben, dass wir eine Unterschätzung der Hilfszusagen vermeiden möchten und daher tendenziell in unklar definierten Fällen eher zu hohe als zu niedrige Schätzungen annehmen.

Neben dem Vorgehen zur Quantifizierung ist insbesondere hervorzuheben, dass der UST *Regierungszusagen* (an die Regierung der Ukraine) systematisch erfasst, jedoch keine Zusagen jedweder *privater* Parteien. Auch die systematische Erfassung der Hilfen von internationalen Organisationen gestaltet sich als herausfordernd.

Die Zusagen lassen sich neben der militärischen Hilfe, die alle Typen von Waffen und militärischer Ausrüstung erfasst, in jene zwei Kategorien unterscheiden, die im Folgenden diskutiert werden: die finanziellen und humanitären Zusagen. Finanzielle Hilfeleistungen umfassen jedwede Art von Zuschüssen, Krediten oder Kreditgarantien für den Staatshaushalt, *mit Ausnahme* von Zusagen, die an militärische oder humanitäre Zwecke gekoppelt sind. Diese werden als militärische bzw. humanitäre Hilfe erfasst. Humanitäre Hilfe erfasst darüber hinaus Pakete zur Unterstützung der Zivilbevölkerung, also Nahrungsmittel, Medikamente, oder andere Hilfsgüter.

1. Humanitäre Hilfszusagen

Die systematische Erfassung humanitärer Hilfsströme ist aus mindestens drei Gründen herausfordernd. Erstens ist diese Hilfskategorie durch eine Vielzahl von privaten Akteuren geprägt, die vor Ort die Hilfe umsetzen. Zweitens beziehen sich die entsprechenden, oft aggregierten, Regierungszusagen für humanitäre Hilfe oft auf Hilfen für Ukrainer:innen, die geflohen sind oder stehen neben der Ukraine anderen Ländern, z. B. zur Vermeidung von Hungerkatastrophen aufgrund der Weizenknappheit, zur Verfügung. Weiter werden die Hilfen oft an UN-Organisationen und nicht direkt an die Ukraine überwiesen. Es bleibt daher oft unklar, welcher Anteil solcher facettenreicher Hilfspakete konkret in der Ukraine ankommt. Schließlich ist nicht zu vernachlässigen, dass ein substanzieller Teil der humanitären Hilfe durch private Mittel gestemmt wird. Auch hier gestaltet sich ein systematischer Überblick als herausfordernd. Daher ist nochmals zu betonen, dass der UST nur den Umfang der Zusagen von Regierungen an die Ukraine erfasst.

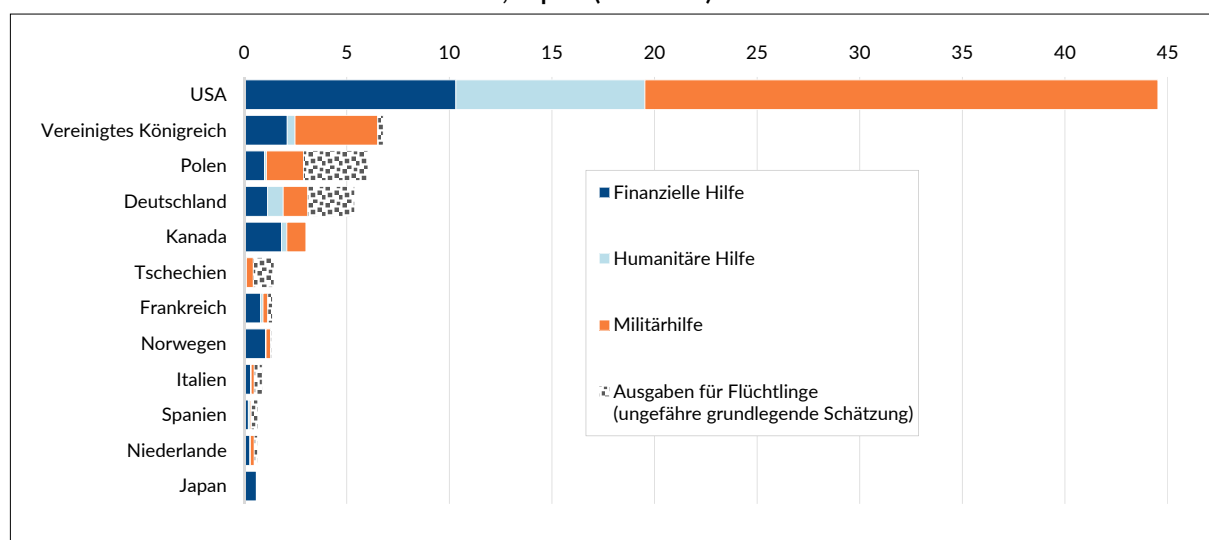
Betrachtet man die geleisteten humanitären Hilfszusagen (Grafik 1) relativ zum Gesamtvolumen, wird deutlich, dass die USA als Geberland dominieren und dass jene Länder mit hohem Zusagevolumen insgesamt auch jene sind, die aggregiert die größten humanitären Hilfszusagen machen.

Insbesondere zu Beginn des Krieges kam es zu zahlreichen humanitären Hilfszusagen in Form von Sachgegenständen. I.d.R. ist der monetäre Wert ebenjener Pakete, wie z. B. Nahrungsmittel oder Kleidung, im Vergleich zu Waffensystemen gering, was einen Aspekt für den relativ geringen Anteil der humanitären Hilfe an den gesamten Zusagen (17 Prozent) darstellt. Eine zweite Erklärung ist, dass im Zeitverlauf die Sachlieferungen stark zurückgegangen sind. Humanitäre Hilfe spiegelte sich ab ca. Mitte April vor allem in Form von Zuschüssen für humanitäre Zwecke wider. Dabei gilt es daran zu erinnern, dass der humanitäre Bedarf jedoch mit schlechteren Wetterbedingungen und dem nahenden Winter ansteigen dürfte, was gegebenenfalls dann wieder zu erhöhten Sachlieferungen führen könnte.

Insbesondere der genannte zweite Aspekt zeigt, dass sich humanitäre Hilfe oft nur schwer von finanzieller Hilfe trennen lässt, führen doch die Regierung zumeist humanitäre Hilfsmissionen nicht selbst durch, sondern unterstützen oftmals Durchführungsorganisationen vor Ort oder internationale Organisationen wie UNHCR oder das Internationale Rote Kreuz. Interessanterweise kann ebenjenes Muster, also viele Zusagen in Form von Sachleistungen zu Beginn des Krieges und dann überwiegend humanitäre Hilfszusagen in Form von finanziellen Transfers, ab ca. April auch in der Ebene der unmittelbaren Umsetzung humanitärer Hilfe identifiziert werden. Wie das United Kingdom Humanitarian Innovation Hub zeigt, wählen immer mehr NGOs vor Ort ab Anfang April eine Unterstützung mittels Geldüberweisungen, anstatt humanitäre Sachleistungen unmittelbar bereitzustellen. Dies ergab sich aufgrund operationeller Schwierigkeiten, die der Krieg verursacht hat.

Wenngleich das Forschungsinteresse des UST sich primär darauf bezieht, welche Art von und wie viel Regierungshilfen der Ukraine zugesagt wurden, kann sich eine Diskussion zu humanitären Hilfen nicht der Versorgung der zahlreichen Geflüchteten entziehen. Das UNHCR beziffert die Anzahl von für temporären Schutz gemeldeten Geflüchteten aus der Ukraine auf über vier Millionen in Europa. Die vorhandene Datenlage ist jedoch nach wie vor unvollständig und die Kostenübersicht unklar. Für eine Kostenberechnung diskutieren wir im Forschungspapier verschiedene Kostenspannen, die sich in der Literatur finden und nehmen als Basisszenario 500 Euro pro Monat und geflüchteter Person an. Grafik 2 zeigt nun die Übersicht zu den Hilfszusagen inklusive der geschätzten Kosten für Geflüchtete. Im Wesentlichen ändert die Berücksichtigung dieser Kostenberechnung nicht das Länderranking. Die hervorstechende Rolle osteuropäischer Länder in der Aufnahme und Versorgung der Geflüchteten zeigt sich nichtsdestotrotz in dem angepassten Ranking darin, dass Polen und Tschechien weiter oben platziert sind.

Grafik 2: inklusive Kosten für Geflüchtete, Top 12 (Mrd. EUR)



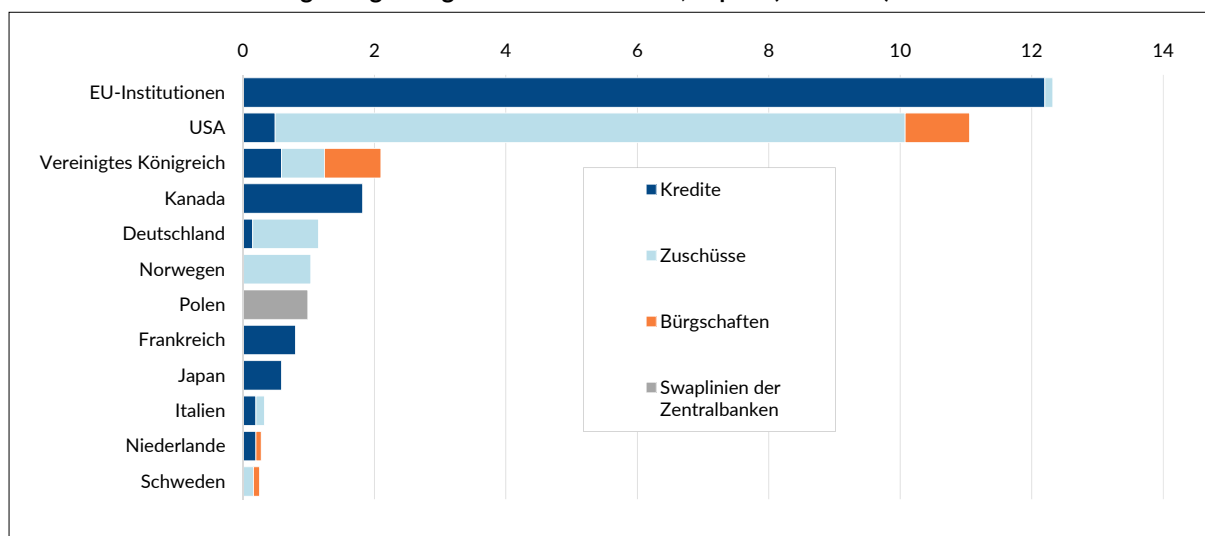
2. Finanzielle Hilfszusagen

Klar ist, dass die finanzielle Hilfe eine dominante Rolle einnimmt, um grundsätzliche staatliche Institutionen aufrechtzuerhalten, die Verteidigung zu finanzieren, aber auch um die kontinuierliche Umsetzung humanitärer Hilfe fortzusetzen.

Der Internationale Währungsfonds (IWF) hatte im April einen Bedarf von fünf Milliarden US-Dollar pro Monat identifiziert, um den Fortbestand der allgemeinen Regierungsstrukturen zu gewährleisten. Dieser geschätzte Wert erlaubt eine Bewertung des Zusagevolumens im Hinblick auf die *Angemessenheit*. Da der Krieg nunmehr sechs Monate andauert, kann man einen kumulierten Bedarf von etwa 30 Milliarden US-Dollar ableiten. Dies ist erstaunlich ähnlich zu den kumulierten finanziellen Regierungszusagen, die der UST erfasst, nämlich 30,35 Milliarden Euro. Grafik 3 auf der nächsten Seite gewährt eine Übersicht über die Struktur der finanziellen Hilfszusagen.

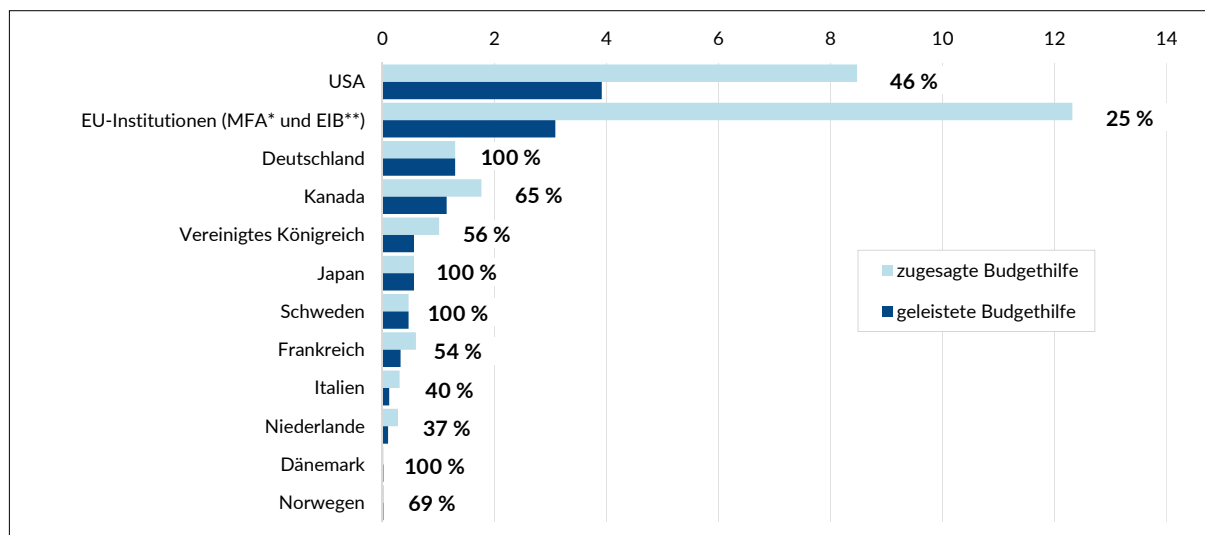
Während beispielsweise die USA den Großteil ihrer Finanzhilfe als Zuschüsse, die nicht zurückgezahlt werden müssen, leisten wollen, stellt die EU im Rahmen des Makrofinanzhilfeprogramms überwiegend Kredite zur Verfügung.

Auf den ersten Blick könnte man nun einen nahezu perfekten »Match« der Zusagen und des Bedarfs ableiten, sofern man die Annahme zugrunde legt, dass eine finanzielle Unterstützung von fünf Milliarden US-Dollar pro Monat dem wahren Bedarf entspricht.

Grafik 3: Finanzielle Regierungszusagen nach Art der Hilfe, Top 12 (Mrd. EUR)

Mit bilateralen Zusagen für die Ukraine. Ohne private Spenden, Unterstützung für Flüchtlinge außerhalb der Ukraine und Hilfe von internationalen Organisationen. Hilfen der EU-Institutionen beinhalten Zusagen der EU (Kommission und Rat), Makrofinanzhilfe und der Europäischen Investitionsbank.

Jedoch lohnt sich hier ein genauerer Blick auf die Daten. Wichtig ist, analog zur militärischen Hilfe, was tatsächlich in der Ukraine ankommt und nicht unbedingt, was versprochen wird. Nachfolgende Grafik 4 vergleicht daher die *Budgethilfen*, die gemäß dem ukrainischen Finanzministerium geleistet wurden, mit den Zusagen.

Grafik 4: Geleistete vs. zugesagte Budgethilfe (inkl. des prozentualen Anteils geleistet), Top 12 (Mrd. EUR)

* Makrofinanzhilfe

** Europäische Investitionsbank

Anzumerken ist hierbei, dass die erfassten Finanzströme des ukrainischen Finanzministeriums leicht von der Definition der Finanzhilfe des UST abweichen. So gehen beispielsweise auch Zuschüsse, die an humanitäre Zwecke gekoppelt sind, als Budgethilfe ein, während sie in unseren Daten als humanitäre Hilfe erfasst sind (siehe für eine ausführliche Diskussion, Antezza et al. 2022). Für die Grafik 4 haben wir daher unsere erfassten Daten entsprechend korrigiert, und verwenden für eine bessere Übersicht den Begriff *Budgethilfe* anstatt Finanzhilfe. Insgesamt quantifiziert der UST im erfassten Zeitraum über 32 Milliarden Euro an Zusagen für Budgethilfen, jedoch nur etwa 14 Milliarden Euro an tatsächlich überwiesenen Mitteln, also knapp 44 Prozent. Grafik 4 informiert auch darüber, dass die größten Lücken bei den größten Geberländern vorhanden sind. Einerseits ist es die USA, die etwas weniger als die Hälfte der Zusagen ausgezahlt haben. Ein wesentlicher Grund hierfür ist die

spezielle Natur der US-Zusagen, nämlich dass der Kongress größere Gesamtpakete bewilligt, die dann durch die Regierung nach und nach im Zeitverlauf verwendet werden. Die Lücke zwischen Zusagen und geleisteten Hilfen bei den EU-Institutionen kann im Wesentlichen durch das Mitte Mai verkündete zweite Makrofinanzhilfepaket von 9 Milliarden Euro erklärt werden, wovon laut Europäischer Kommission bis zum 3. August lediglich 1 Milliarde Euro überwiesen wurde. Ausgestattet mit diesem Wissen, kann man einige Schlagzeilen, wie zum Beispiel die Erwartung des ukrainischen Finanzministers, bis zum Jahresende weitere 12 bis 16 Milliarden US-Dollar als Budgethilfe zu erhalten, in einem neuen Licht betrachten. Dies wäre nämlich mit der Umsetzung bisheriger Zusagen bestens möglich. Für die Erfüllung dieser Erwartungen bräuchte es folgerichtig keine zusätzlichen Hilfspakete.

Jedoch zeigen manche Länder, wie Japan und Schweden, dass eine zeitnahe vollständige Erfüllung der Zusagen durchaus möglich ist. Ein weiteres Beispiel ist die für die verzögerte Umsetzung der militärischen Hilfen vielgescholtene deutsche Regierung. Deutschland überwies der Ukraine im Juni das bisher größte einzelne Zuschusspaket im Volumen von 1 Milliarde Euro.

Der Schlüssel für eine nachhaltige Unterstützung der Ukraine könnte genau hier liegen: in der effizienten Umsetzung dessen, was schon versprochen wurde. So könnte man ableiten, dass ein Fokus auf die Politikprozesse, die nötig sind, um die Hilfen auszuzahlen, langfristig mindestens genauso von Bedeutung sein dürften wie eine kontinuierliche Fortsetzung der geleisteten Regierungszusagen.

Fazit

Mit diesem Artikel haben wir die humanitären und finanziellen Hilfszusagen von (den wichtigsten) 41 Gebern an die Regierung der Ukraine im Kontext des russischen Angriffskrieges ins Rampenlicht gestellt. Wir heben das Muster humanitärer Hilfszusagen im Zeitverlauf hervor, und diskutieren die Angemessenheit der aggregierten finanziellen Hilfszusagen. Letztere zeigen die Möglichkeiten und Grenzen des Ukraine Support Trackers auf. Blickt man lediglich auf das Zusagevolumen und vergleicht es mit der IWF-Schätzung, kommt man zur Annahme, dass ein ausreichendes Zusagevolumen vorliegt. Wichtig ist aber neben der Ebene der *Angemessenheit* auch jene der *Umsetzung*.

Diese beiden Ebenen limitieren die Aussagekraft der Daten zu den *Regierungszusagen*. Benötigt wird hier eine Vergleichsebene. Daher erfasst der Tracker ebenso, was bereits umgesetzt wurde und erlaubt eine Diskussion der Angemessenheit auf Basis der Angaben des ukrainischen Finanzministeriums. Dieser Analyserahmen des UST sollte ebenso wie die allgemeinen Grenzen der Analyse (41 Geber; Kostenschätzungen; bisher ein Fokus auf Regierungszusagen) berücksichtigt werden, wenn Politikempfehlungen zur Unterstützung der Ukraine auf Basis des Trackers abgeleitet werden sollen.

Über die Inhalte dieses Artikels hinaus ermöglicht der Ukraine Support Tracker als quantitatives Spiegelbild der Regierungszusagen seit April 2022 ein umfassendes Bild der von westlichen Gebern für die Ukraine bereitgestellten Hilfen seit Beginn des Krieges bis zum 3. August 2022. Unser Datensatz erfasst 84,2 Milliarden Euro an finanzieller, humanitärer und militärischer Hilfe, die der Ukraine seit dem 24. Januar 2022 zugesagt wurde. In Milliarden Euro sind die Vereinigten Staaten der mit Abstand größte bilaterale Unterstützer der Ukraine, gefolgt von den EU-Institutionen und dem Vereinigten Königreich. In Prozent des BIP der Geberländer sind die osteuropäischen Länder besonders engagiert, und dies gilt umso mehr, wenn man Kosten für Geflüchtete berücksichtigt. In den Monaten Juni und Juli sind die Neuzusagen deutlich zurückgegangen, wodurch sich die Kluft zwischen den Forderungen der Ukraine und der ausländischen Hilfe, die sie erhält, weiter vergrößert.

Über die Autor:innen:

Arianna Antezza studiert Wirtschaft an der Barcelona School of Economics.

Pascal Frank ist Doktorand der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Notre Dame in Indiana, USA.

Die Autor:innen sind Teil des »Ukraine Support Tracker« Teams unter Leitung von Prof. Dr. Christoph Trebesch am Institut für Weltwirtschaft (IfW) in Kiel. Hinweise und Anregungen zum Ukraine Support Tracker gerne an: ukrainetracker@ifw-kiel.de.

Homepage des Ukraine Support Tracker, mit Zugriff auf das Forschungspapier und der Datenbank: <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker>.

Literaturtipp:

- Antezza et al. (2022). The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how?. Kiel Working Paper No. 2218.

Grafik 5: Bilaterale Hilfe als Prozent des BIP der Geberländer, Top-12

