DEUTSCHE BERATERGRUPPE WIRTSCHAFT
BEI DER UKRAINISCHEN REGIERUNG

Prof. Dr. Lutz Hoffmann
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

Dr. Lorenz Schomerus, Staatssekretär a.D.
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin

Beratergruppe in Kyjiw	Prof. Dr. Stephan v.Cramon-T.	Institut für Agrarökonomie, Universität Göttingen
	Ricardo Giucci	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Lars Handrich	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Dr. Christian von Hirschhausen	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Dr. Stefan Lutz	Kyjiwer Mohyla Akademie, EERC, Kyjiw
	Dr. Petra Opitz	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Ludwig Striewe	Institut für Agrarökonomie, Universität Göttingen
	Dr. Ulrich Thießen	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Dr. Volkhart Vincentz	Osteuropa-Institut, München

Büro: Kreschtschatyk 30, 01001 Kyjiw,
Tel. 0038 044 228 63 42, 0038 044 228 63 60, Fax 0038 044 228 63 36, Email: gag@ier.kiev.ua

O19

Die Entwicklung der ländlichen Finanzmärkte – Politikoptionen für die Ukraine

1 Die Finanzmärkte im ländlichen Raum – Bausteine für die ländliche Entwicklung ___ 2

2 Sicherung der Kreditrückzahlungen ___ 3

2.1 Sicherung der Profitabilität vor allem der Unternehmen des Agrarsektors ___ 3

2.2 Sicherheiten für kurz- und langfristige Kreditierung ___ 6
2.2.1 Kreditvergabe gegen Pfand der Eigenproduktion ___ 6
2.2.2 Die Entwicklung des Hypothekenkreditsystems ___ 8

2.3 Kreditgarantien für landwirtschaftliche Kredite: Eine Politik für die Ukraine? ___ 10

2.4 Konkursverfahren für die Kreditnehmer ___ 11

3 Die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der ukrainischen Finanzinstitute ___ 12

3.1 Die Gründe für den geringen Entwicklungsstand des Banksektors ___ 12

3.2 Maßnahmen zur Steigerung der Tiefe des Finanzsektors ___ 13

3.3 Die weitere Entwicklung der Nicht-Bank Finanzinstitution (NBFI) ___ 14
3.3.1 Die weitere Stärkung der Kreditvereine und die Entwicklung von Kreditgenossenschaften ___ 15
3.3.2 Entwicklung von Leasing in der Landwirtschaft ___ 16

4 Die Rolle des Staates bei der Schaffung eines Finanz- und Kreditsystems im ländlichen Raum der Ukraine ___ 18

4.1 Die Grenzen staatlichen Handelns ___ 18

4.2 Einführung der Zinssubventionierung (Teilkompensation des Zinssatzes) für Geschäftsbankkredite ___ 19

5 Zusammenfassung ___ 21

1 Die Finanzmärkte im ländlichen Raum – Bausteine für die ländliche Entwicklung

Der Reformprozeß für den ländlichen Raum und die ukrainische Landwirtschaft hat in den letzten 18 Monaten eine in der Ukraine bisher unbekannte Dynamik erhalten. Maßnahmen wie die Umstrukturierung der kollektiven landwirtschaftlichen Betriebe (KLB), die Aufteilung der Bodenanteilszertifikate und der Rückzug des Staates aus der direkten Finanzierung landwirtschaftlicher Betriebe haben den Grundstein gelegt für das Entstehen von effizienten landwirtschaftlichen Betrieben in der Ukraine, die international wettbewerbsfähig landwirtschaftliche Produkte anbieten können.

Zur Verbesserung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum der Ukraine bleibt dennoch ein weiter Weg zu gehen. Hierfür ist es notwendig, daß die Landwirtschaft nachhaltig profitabel wird und daß sich neben der Landwirtschaft eine Vielzahl weiterer Unternehmen im ländlichen Raum entwickeln kann, um Erwerbsmöglichkeiten auch für die Menschen zu schaffen, die nicht in der Landwirtschaft tätig sein können. Für diesen Prozeß ist die Entwicklung des ländlichen Finanzmarkts von großer Bedeutung.

Allerdings steht die Ukraine hier erst am Anfang einer langen Entwicklung. Die Banken haben im Jahr 2000 erst wieder begonnen, landwirtschaftliche Betriebe zu kreditieren. Doch bleiben die privaten landwirtschaftlichen Betriebe und die ländlichen Hauswirtschaften, genauso wie andere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) bisher von einer Fremdfinanzierung fast gänzlich ausgeschlossen. Die einzigen Quellen zur externen Finanzierung sind Kredite von privaten Geldverleihern, Handelskredite und vereinzelt Kreditvereine, die auch im ländlichen Raum allmählich an Bedeutung gewinnen.

Wie die Erfahrung in Westeuropa und jüngst in vielen Ländern Mittel- und Osteuropas gezeigt hat, ist die Etablierung ländlicher Finanzmärkte jedoch keine einfache und auch keine eindimensionale Aufgabe. Sie läßt sich nicht per Beschluß durchführen, sondern hängt von der Schaffung von einer Reihe von Voraussetzungen ab. Dem Staat kommt bei diesem Prozeß zwar eine wichtige Rolle zu, doch hat sich in vielen Ländern Westeuropas gezeigt, daß direkte staatliche Eingriffe, Subventionen oder gar die Schaffung staatlicher Organisationen oder Banken nicht den gewünschten Erfolg hatten, dafür aber häufig sehr teuer waren. Es geht nicht ohne Staat, doch ist nicht alles, was der Staat zu unternehmen in der Lage ist, auch nützlich.

Um die ländlichen Finanzmärkte zu entwickeln, sind also Lösungsansätze notwendig, über die die einzelnen Problemfelder gezielt angegangen werden:

Die wichtigste Voraussetzung zum Erhalt externer Finanzierung ist der Nachweis eines Unternehmens, daß es profitabel wirtschaften kann und damit willens und in der Lage ist, den Kredit zurückzuzahlen. Es bedarf somit zuallererst der **Kreditwürdigkeit der Unternehmen**.

Die zweite wichtige Voraussetzung ist, daß sich die Finanzinstitutionen in ausreichendem Maße **refinanzieren** können. Es hat sich gezeigt, daß die Mobilisierung von Geldern aus dem Staatsbudget von der ukrainischen Regierung nicht zu leisten ist und sogar negative Effekte für die Entwicklung der ländlichen Finanzmärkte hat. Ausländisches Kapital steht darüber hinaus nur in sehr begrenztem Maße zur Verfügung. Somit kommen die Finanzinstitute nicht umhin, Einlagen auch im ländlichen Raum zu mobilisieren. Das Sparen attraktiv und vor allem auch sicher zu machen, ist somit eine ganz zentrale Voraussetzung für die Entstehung der ländlichen Finanzmärkte in der Ukraine.

Banken können Kredite nur dann vergeben, wenn sie über das notwendige **Know-how** verfügen, um Kredite kostengünstig auszureichen. Einige ukrainische Banken haben im Bereich der Agrarfinanzierung im Jahr 2000 beachtliche Leistungen erbracht, doch bleibt sowohl bei der Agrarfinanzierung als auch bei Vergabe von Kleinkrediten an die KMU ein erhebliches Potential zur Kostenminimierung. Die Banken müssen effizienter werden, so daß sich der Zinsspread, also die Differenz zwischen Soll- und Habenzinsen, allmählich verringern kann. Nur dann werden sie attraktiv für die Einlagen der Kunden und auch für die Kreditnehmer.

Ein zentraler Bereich ist die Gesetzgebung und **die Schaffung von Institutionen**, die notwendig sind, um das Funktionieren der ländlichen Finanzmärkte sicherzustellen. Auch hier hat die Ukraine im letzten Jahr sehr bemerkenswerte Fortschritte erzielt. Das neue Bankgesetz, der Entwurf über die Verbesserung der

Gesetzgebung zum Leasing, die Abschaffung der Karthoteka und die Aufhebung des Moratoriums auf Konkurse in der Landwirtschaft sind hier anzuführen. Insbesondere bei der Schaffung der notwendigen Institutionen und Organisationen, vor allem aber auch bei der Verbesserung der Arbeit der Gerichte bieten sich eine Reihe von Notwendigkeiten für aktives staatliches Handeln.

Die folgende Agenda will versuchen, die notwendigen Reformbereiche nach der hier skizzierten Reihenfolge abzuhandeln. Dabei wird in jedem Unterkapitel zunächst kurz auf die Probleme eingegangen, um dann Optionen für weitere politische Maßnahmen abzuleiten. Diese Agenda kann keinen Anspruch auf Vollständigkeit haben. Sie soll statt dessen eine Grundlage für weitere Diskussionen bieten.

Die Autoren sind überzeugt davon, daß sich die ländlichen Finanzmärkte in der Ukraine in den nächsten Jahren entwickeln können und daß jede Verbesserung bei den angesprochenen Problemen eine Verbesserung der Finanzmärkte mit sich bringen wird. Es wäre aber unehrlich zu behaupten, daß in der Ukraine in nur wenigen Monaten oder Jahren etwas geschaffen werden kann, was in den etablierten Marktwirtschaften Jahrzehnte des Testens und der Weiterentwicklung bedurfte. Die Ukraine kann und sollte aus den Erfahrungen anderer Länder Nutzen und Schlüsse ziehen, um Fehlentwicklungen zu verhindern. Die Entwicklung der ländlichen Finanzmärkte kann deshalb schneller vonstatten gehen als in anderen Ländern. Allerdings wird es unmöglich sein, binnen weniger Jahre alle Finanzierungsprobleme im ländlichen Raum zu lösen. Es sollte vielmehr als großer Erfolg angesehen werden, wenn sich der Finanzsektor von Jahr zu Jahr auf einer nachhaltigen Basis entwickeln würde, immer mehr Unternehmen profitabel würden und es für diese immer leichter würde, ihren kurz- und langfristigen Finanzierungsbedarf am Kreditmarkt zu decken.

2 Sicherung der Kreditrückzahlungen

Die wichtigste Voraussetzung für die Kreditvergabe ist die Zahlungsfähigkeit der Kreditnehmer, und die wichtigste Quelle für Rückzahlung von Krediten ist der Gewinn des Unternehmens. Für die Sicherung der Kreditrückzahlungen geben die Kreditnehmer auch ihr Vermögen als Pfand, das später verkauft und zum Zweck der Deckung des Kredits verwendet werden kann. Darüber hinaus kann zur Sicherung der Kredite auch der Mechanismus der Bankgarantien genutzt werden. Allerdings wurde dieses Schema in der Landwirtschaft der Ukraine bisher kaum verwendet. Um die Forderungen der Kreditgeber auch durchzusetzen, wird bei Nichtzahlung des Kreditnehmers ein Konkursverfahren durchgeführt, das für den Gläubigerschutz überragende Bedeutung hat.

2.1 Sicherung der Profitabilität vor allem der Unternehmen des Agrarsektors

Viele landwirtschaftliche und nicht landwirtschaftliche Unternehmen im ländlichen Raum waren in den vergangenen Jahren unprofitabel, und es stellt sich die Frage, ob die Unternehmen unprofitabel waren, weil sie seit Jahren keine Kredite erhalten haben, oder haben sie keine Kredite erhalten, weil sie unprofitabel sind. Oder anders ausgedrückt: Reicht es aus, daß der Staat oder die Banken die notwendigen Mittel aufbringen, um sie in die landwirtschaftlichen Betriebe zu leiten? Oder müssen die Betriebe nicht zunächst zeigen, daß sie profitabel wirtschaften können?

Tatsächlich ist dieses Problem nur auf eine Art zu lösen: **Banken, die das Geld ihrer Anleger als Kredit ausgeben, müssen erwarten können, daß das Unternehmen in der Lage ist, diesen Kredit auch zurückzuzahlen.**[1] Deshalb müssen die Betriebe, wie im Folgenden dargelegt, in der Lage sein, ihr internes Potential zu heben, die Organisationsabläufe umzustellen und die geschäftlichen Abläufe transparent zu gestalten. **Diese Schritte lassen sich auch ohne externe Finanzierung vollziehen und sind deshalb Voraussetzung für den Erhalt von Krediten.**

Bei vielen privaten landwirtschaftlichen Betrieben und anderen Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU) existieren kaum historische Daten, auf denen eine Analyse der Rentabilität basieren könnte. Und die Nachfolgebetriebe der Kollektiven Landwirtschaftlichen Betriebe (NKLB) haben in den vergangenen

---

[1] So ist es in Deutschland nahezu ausgeschlossen, daß ein unrentables Unternehmen einen Kredit erhält. Ausnahmen können lediglich dann gemacht werden, wenn ein Unternehmen über eine sehr hohe Eigenkapitalquote und damit über Sicherheiten verfügt und die Banken sich sicher sind, daß das Unternehmen wieder profitabel werden kann.

Jahren hohe Verluste gezeigt und sind deshalb zum großen Teil nicht kreditwürdig. Konsolidiert beliefen sich diese Verluste in den Jahren 1998 und 1999 auf ca. 4,06 Mrd. UAH bzw. 3,39 Mrd. UAH. Der Anteil der unprofitablen Betriebe erreichte Werte von 80% und mehr. Dieses Bild änderte sich im vergangenen Jahr, und der Sektor schloß nach den Angaben des staatlichen Statistikkomitees mit konsolidierten Gewinnen von 748 Mio. UAH ab. Insbesondere aber hat sich der Anteil der Betriebe, die Gewinne erwirtschaftet haben, auf 58% erhöht. Hierzu haben verschiedene Faktoren beigetragen, wie die positive Preisentwicklung für landwirtschaftliche Produkte.[2] Und sicherlich waren auch die vielen Ausnahmen, wie der generelle Schuldenerlaß und die Steuerbefreiung bei der Mehrwertsteuer und der fixen Bodensteuer für die Landwirtschaft hierfür verantwortlich. Dennoch ist diese Entwicklung bemerkenswert.

Aus ihr ergeben sich weitreichende politische Implikationen. Nicht die ukrainische Landwirtschaft an sich ist unprofitabel, sondern ein Großteil der landwirtschaftlichen Unternehmen. Für die Banken und für andere Kreditgeber ist das ein entscheidender Unterschied, der sich in den letzten Jahren gezeigt hat. Die Kreditgeber arbeiten ausschließlich mit den profitablen Unternehmen zusammen, wobei diese teilweise schon in der Lage sind, mit den Banken über günstigste Kreditkonditionen zu verhandeln. Zentrales Ziel der Agrarpolitik sollte es deshalb sein, die Rahmenbedingungen zu schaffen, um die Zahl der profitablen landwirtschaftlichen Betriebe zu erhöhen. Hierzu gehört aber auch, daß der Strukturwandel abgefedert wird und soziale Maßnahmen für die Mitarbeiter der Betriebe geschaffen werden, die sich unter den gegebenen Umständen als unprofitabel erwiesen haben.

Politikoptionen zur Steigerung der Profitabilität

Die mangelhafte Profitabilität der meisten landwirtschaftlichen ukrainischen Betriebe hat eine Vielzahl von Ursachen. Diese lassen sich in betriebsinterne Ursachen unterscheiden und solche, die das wirtschaftliche und politische Umfeld anbelangen. Die Bedeutung des wirtschaftlichen Umfeldes ist häufig beschrieben worden und wird deutlich daran, daß selbst Unternehmen, die international sehr profitabel sind, in der Ukraine Probleme haben, Gewinne zu erzielen. **Umgekehrt wären aber auch nur wenige ukrainische Agrarbetriebe in der Lage, Gewinne zu erwirtschaften, wenn sie unter den wirtschaftlichen und politischen Bedingungen der EU wirtschaften könnten.** Bei der Transformation der Landwirtschaft in den Neuen Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland wurde deutlich, wie sehr sich die ehemaligen Kolchosen und Sowchosen ihre interne Struktur und das Management anpassen mußten, um innerhalb der EU trotz aller Subventionen, die hier gezahlt werden, wettbewerbsfähig zu werden. Hierzu gehörte der radikale Umbau der internen Organisationsstruktur – die ehemals sehr hierarchisch aufgebaut war und viele verschiedene Führungsebenen beinhaltete – zu einer flachen Organisationsstruktur mit sehr eigenverantwortlichen Mitarbeitern. Weiterhin wurde die versteckte Arbeitslosigkeit abgebaut, um die Arbeitsproduktivität zu steigern, die 1989 um mehr als 50% unter der westdeutschen lag. Auch die alte Produktionstechnologie mußte angepaßt werden, wobei neben der Nutzung neuer Agrartechnik vor allem die Optimierung des Einsatzes von Vorleistungen im Vordergrund stand. So ist der Aufwand an vielen ertragssteigernden Vorleistungen (z.B. Dünger und Pflanzenschutzmittel) in Deutschland seit geraumer Zeit eher rückläufig, obwohl die Flächenproduktivität im Pflanzenbau kontinuierlich steigt. Nur die Betriebe, die in der Lage waren, ihr internes Potential zu heben, haben die Wende überlebt. Das gilt in gleicher Weise für die ukrainischen Betriebe, die sich entweder anpassen oder aber aus dem Markt ausscheiden müssen.

Um einen Kredit zu erhalten müssen die ukrainischen Betriebe diese internen Reserven mobilisieren, bevor Fremdmittel zufließen. Die Betriebsleiter müssen zeigen, daß sie in der Lage sind, eine Änderung der internen Organisationsstruktur auch gegen betriebsinterne Widerstände durchsetzen zu können. Und die Politik kann hierbei in begrenztem Maße unterstützen. Die Schaffung der Grundlagen für ein funktionierendes Beratungssystem, die Verbesserung der Ausbildung, Managementtraininigsprogramme und der internationale Austausch sind die Bausteine, um mittelfristig die notwendigen Managementkapazitäten für diesen notwendigen Wandel zu schaffen.

---

2 Vergleiche hierzu das Papier der Deutschen Beratergruppe Nr. O11: *After Decree No. 832: Grain Market Policy in Ukraine*, und das Papier Nr. O9: *Die Chance nutzen – Prioritäten für die Agrarpolitik zur Jahreswende.*

Für den Staat bestehen jedoch große Möglichkeiten und Notwendigkeiten, um das wirtschaftliche Umfeld zu verbessern, in dem die landwirtschaftlichen Betriebe arbeiten, und vor allem die Betriebe von Aufgaben zu befreien, die eigentlich Aufgabe des Staates sind. Zu den notwendigen Maßnahmen gehören folgende Aspekte:

1. Die Profitabilität landwirtschaftlicher Betriebe hängt sowohl von den Preisen für Vorleistungen wie von den Preisen für landwirtschaftliche Produkte ab. Bei den Produkten, bei denen sich die Ukraine in einer Exportsituation befindet, haben die landwirtschaftlichen Produzenten immer noch unter den monopolistischen Vermarktungsstrukturen und/oder Exporthemmnissen zu leiden, die die Produktpreise unter das Weltmarktpreisniveau sinken lassen. Die Preise für Produkte, bei denen sich die Ukraine in einer Importsituation befindet, liegen hingegen weit über dem Weltmarktpreis. Das hat zu drastischen Preissteigerungen für wichtige Nahrungsmittel in der Ukraine geführt (im Jahr 2000 beispielsweise für Backwaren und Zucker) und die Verbraucher stark belastet. Der einzige Ausweg erscheint deshalb ein sehr liberales Handelsregime mit offenen Grenzen und keinen oder gemäßigten Importzöllen für landwirtschaftliche Produkte.[3]

2. Viele der landwirtschaftlichen Betriebe der Ukraine sind nach wie vor für die Finanzierung und Erhaltung der sozialen Sphäre in den Betrieben verantwortlich. Obwohl die Resolution des Ministerkabinetts Nr. 1060 von 1996 den Transfer der sozialen Sphäre regelt und die Wichtigkeit dieser Maßnahme durch den Erlaß des Präsidenten Nr. 398 (2000) unterstrichen wurde, obliegt die Finanzierung der sozialen Sphäre immer noch zu einem großen Teil den landwirtschaftlichen Betrieben. Zum 1. Januar 2001 waren beispielsweise noch über 4% der Schulen, aber fast 55% der Vorschulen in der Bilanz der landwirtschaftlichen Betriebe. Und im Jahre 1999 zahlten die landwirtschaftlichen Betriebe laut ihrer konsolidierten Bilanz 406,7 Mio. UAH zur Finanzierung der sozialen Sphäre und der Aufwendungen für Gas, Strom und Wasser, von denen fast 277 Mio. UAH nicht erstattet wurden. Speziell die Finanzierung von Schulen, Kindergärten und anderen sozialen Einrichtungen kann und darf nicht von den landwirtschaftlichen Betrieben vorgenommen werden. Die Rentabilität der Betriebe wird hierdurch stark belastet, und die Finanzströme sind für einen potentiellen Kreditgeber wenig klar, so daß solche Unternehmen es sehr viel schwerer haben, ihre Kreditwürdigkeit darzustellen. Und natürlich darf nicht vernachlässigt werden, daß die Finanzierung der sozialen Sphäre eine flächendeckende Bereitstellung dieser Dienstleistungen nicht hat sicherstellen können. Diese sollte nicht von der Rentabilität der landwirtschaftlichen Betriebe abhängen, sondern muß allen Bürgern im ländlichen Raum in gleicher Form zur Verfügung gestellt werden.

3. Der hohe Arbeitsaufwand pro Produkteinheit (Arbeitsproduktivität) und der hohe Arbeitsaufwand im Verhältnis zu anderen Produktionsfaktoren wie Land (Arbeitsintensität) der ukrainischen landwirtschaftlichen Betriebe gehört zu den größten Hindernissen auf dem Weg zu einer Steigerung der Profitabilität. Die Arbeitsproduktivität liegt weit hinter der anderer Länder vor allem Mitteleuropas zurück, und die Arbeitsintensität ist mit ca. 8,3 Arbeitern pro 100 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche in der Ukraine nach wie vor sehr hoch. Im Vergleich hierzu beträgt sie in Gesamtdeutschland 3,6 und in den Neuen Bundesländern sogar nur ca. 1,9 Beschäftigte pro 100 ha. Auch vor dem Hintergrund, daß die durchschnittlichen Arbeitslöhne in der Ukraine sehr viel niedriger und der wirtschaftlich optimale Arbeitseinsatz damit höher ist, **ist ein weiterer Abbau der Arbeitsplätze in der Ukraine unausweichlich. Diesen sozial abzufedern und den Betrieben zu ermöglichen, Arbeitskräfte zu entlassen, ist ebenfalls staatliche Aufgabe.**
   Die einseitige Ausrichtung der Politik auf die Entwicklung der Landwirtschaft hat diesbezüglich in der Vergangenheit zu großen Problemen geführt. Ein Entwicklungskonzept für den ländlichen Raum **muß vor allem die Möglichkeiten zur Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft stärken**. Das hilft den Menschen im ländlichen Raum, ihr Auskommen außerhalb der Landwirtschaft zu finden. Das hilft aber vor allem auch den landwirtschaftlichen Betrieben, die nur dann in der Lage sind, die versteckte Arbeitslosigkeit abzubauen, wenn für die Menschen, die keine Tätigkeit in der Landwirtschaft finden, alternative Erwerbsmöglichkeiten existieren.

---

[3] Siehe hierzu beispielsweise: STRIEWE, L.; V. CRAMON-TAUBADEL S. (1999): Die Getreideproduktion in der Ukraine: Verpaßte Chancen und dringender Handlungsbedarf. In: S. von Cramon-Taubadel und L. Striewe (Hrsg.): Die Transformation der Landwirtschaft in der Ukraine – Ein weites Feld. Vauk-Verlag, Kiel (1999), S. 74-87.

4. Die Kreditwürdigkeit eines Unternehmens hängt in starkem Maße auch davon ab, inwieweit die Kreditgeber die Profitabilität der Unternehmen einschätzen können. Hierzu dient die Bilanz eines Unternehmens. Im Jahre 2000 wurden die internationalen Buchführungsstandards endlich auch für den Agrarsektor eingeführt und seit dem 1. Januar 2001 auch von den landwirtschaftlichen Betrieben genutzt. Allerdings scheint es – was bei der Größe dieser Aufgabe verständlich ist – nicht unerhebliche Probleme bei der Umsetzung durch die landwirtschaftlichen Betriebe zu geben. Hierbei kann der Staat in erheblich größerem Maße unterstützen, indem weitere Ausbildungs- und Trainingsprogramme aufgelegt werden und indem beispielsweise ein Auditsystem implementiert wird, bei dem die Buchhalter der Betriebe kontrolliert und unterstützt werden, um eine möglichst reibungslose Umsetzung noch im Jahr 2001 zu erreichen.

2.2 Sicherheiten für kurz- und langfristige Kreditierung

Die Sicherheiten, die den Kreditgebern geboten werden können, sind neben der Profitabilität die wichtigste Größe bei der Bewertung der Kreditwürdigkeit durch die Kreditgeber. Viele international sehr gebräuchliche Formen von Kreditsicherheit existieren in der Ukraine allerdings noch nicht. Hier sind vor allem die Kreditvergabe gegen Pfand der Eigenproduktion zur Besicherung der kurzfristigen Kredite und die Hypothekenkredite zu nennen. Diese sollen im Folgenden diskutiert werden.

2.2.1 Kreditvergabe gegen Pfand der Eigenproduktion

Die Kreditvergabe gegen Pfand der Eigenproduktion – die sogenannten Warehousreceipts (WHR) – sind eine Art der Besicherung von kurzfristigen Krediten vor allem zur Finanzierung der laufenden Produktion im Agrarsektor. Solche Systeme existieren seit 1916 in den USA und werden auch in anderen Ländern wie Indonesien und Argentinien angewendet. In der Slowakei und Bulgarien sind die gesetzlichen Grundlagen hierzu 1998 geschaffen worden und in Ungarn schon 1996. Dort werden über dieses Instrument bereits 30% der laufenden Produktion finanziert.

WHR Systeme sind saisonale Finanzierungsinstrumente, die nach folgendem Mechanismus vergeben werden:

- Nach der Ernte liefert beispielsweise ein Getreideproduzent sein Getreide bei einem hierfür lizensierten Lagerhaus ein und erhält hierfür ein Eigentumszertifikat und ein Pfandzertifikat. Später im Jahr gibt das Lagerhaus die eingelagerte Ware nur dann frei, wenn diese beiden Dokumente wieder vorgelegt werden.
- Wenn der Produzent einen Kredit gegen die eingelagerte Ware erhalten möchte, muß er bei der Bank das Pfandzertifikat als Sicherheit und das Eigentumszertifikat zur Verwahrung hinterlegen.
- Bei Ende der Kreditlaufzeit (normalerweise bis zu neun Monaten) verkauft der Produzent nach Konsultation mit der Bank seine Ware weiter an einen Händler oder Verarbeiter. Diese erhalten zunächst nur das Eigentumszertifikat. Wenn der Händler oder Verarbeiter dann auf die Ware zugreifen möchte, zahlt er der Bank den Kredit zurück und erhält daraufhin das Pfandzertifikat. Damit besitzt er sowohl das Eigentums- als auch das Pfandzertifikat, was es ihm ermöglicht, beim Lagerhaus die Ware ausgeliefert zu bekommen.
- Falls die Ware vom Produzenten nicht verkauft werden kann und auch der Produzent nicht in der Lage ist, den Kredit zurückzuzahlen, geht die Ware in das Eigentum der Bank über. Diese kann die Ware dann verkaufen und bekommt den Kredit somit gedeckt.

Ein WHR System ist somit ein System, bei dem der landwirtschaftliche Produzent seine geerntete Ware als Sicherheit verwendet, um einen Kredit beispielsweise zur Finanzierung der Herbstaussaat erhalten zu können, ohne die Produkte nach der Ernte sofort verkaufen zu müssen. Die Vorteile eines gut funktionierenden WHR Systems sind, daß der Produzent den Zeitpunkt des Verkaufs der Ware bestimmen kann und dennoch über Liquidität verfügt, wenn er einen Kredit aufnimmt. Er ist somit nicht zum sofortigen Verkauf der Ware gezwungen. Die Lagerung wird für die Produzenten nach der Ernte somit attraktiver, was wiederum zu einer Reduktion der saisonalen Preisschwankungen führen kann. Für die Banken als Kreditgeber bietet ein solches System die Möglichkeit zur Reduzierung des Risikos bei der Kreditvergabe an die landwirtschaftlichen Betriebe. Damit führt es zu einer Reduzierung der

Finanzierungskosten und damit möglicherweise zu niedrigeren Zinsen. Darüber hinaus kann es über eine Reihe von Mechanismen zur Verbesserung der Markteffizienz und Markttransparenz beitragen.

Um ein funktionierendes WHR System aufzubauen, müssen eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt werden:

- Zum einen müssen die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, die die Verpflichtungen der einzelnen Akteure (Produzenten, Lagerhäuser, Banken) regelt. Die Lagerhäuser, die sich bereit erklären, an diesem System teilzunehmen, müssen lizensiert werden und sich einer unabhängigen Aufsicht unterziehen.
- Besonders wichtig ist, daß die Unverletztlichkeit des Pfandobjekts gewährleistet wird. Der landwirtschaftliche Produzent und auch die Bank müssen sich absolut sicher sein können, daß sie Ware gleicher Qualität und Menge ausgeliefert bekommen, wie sie eingeliefert haben. Jeglicher Betrug, aber auch die nachträgliche Erhöhung der vorher vereinbarten Zahlung für die Höhe der Lagerkosten müssen ausgeschlossen sein.
- Um dieses zu gewährleisten, muß die gelagerte Ware sowohl bei der Ernte als auch bei Auszahlung unabhängig bewertet und während der Lagerzeit inspiziert werden. Für diese Aufgabe sind unabhängige Inspekteure zu engagieren oder eine entsprechende Institution zu schaffen.
- Nach Einlagerung der Ware muß der Erhalt vom Lagerhaus bestätigt und die Dokumente hierzu erstellt werden. Diese Dokumente sind daraufhin zu registrieren, um die Sicherung der Wahrung der Rechte aller beteiligten Vertragsparteien zu gewährleisten.
- WHR Systeme funktionieren um so besser je transparenter die Preisbildung auf den Märkten ist. Nur dann können die Marktakteure – und hier vor allem die landwirtschaftlichen Produzenten – eine gute Einschätzung der Marktlage vornehmen und darüber entscheiden, ob sie die Ware einlagern wollen oder direkt nach der Ernte verkaufen.

In der Ukraine wurde die Kreditgewährung gegen Pfand im Juni 2000 durch den Präsidialerlaß Nr. 832 „Über dringende Maßnahmen zur Förderung der Produktion und der Entwicklung des Getreidemarkts“, durch die Verordnung des Ministerkabinetts der Ukraine vom 21. Juli 2000 Nr. 1141 „Über Einführung der Pfandeinkäufe auf dem Getreidemarkt bei landwirtschaftlichen Unternehmern“ und über das staatliche Programm „Getreide der Ukraine - 2001-2004“ (Verordnung des Ministerkabinetts Nr. 1739 vom 27. November 2000) eingeführt. Diese Dokumente regeln, daß von der DAK „Khlib Ukrainy“ die Kreditierung der landwirtschaftlichen Betriebe gegen Pfand vorgenommen wird und gleichzeitig staatliche Getreideeinkäufe zur Deckung des inländischen Bedarfs getätigt werden. Anders als in den WHR Systemen beispielsweise in Ungarn werden durch das ukrainische Pfandsystem somit zwei Aufgaben gleichzeitig durchgeführt, die eigentlich voneinander zu trennen sind:

Zum einen werden in der Ukraine direkte staatliche Getreideeinkäufe mit dem Ziel der Preisstabilisierung durchgeführt. Damit lehnt sich das ukrainische System offensichtlich an das loan rate system der USA an. Dieses Interventionssystem ist aber für die Ukraine sehr problematisch. Wenn die Preise, zu denen die landwirtschaftlichen Produkte aufgekauft werden, so niedrig angesetzt werden, daß sie weit unter dem Marktpreisniveau liegen, sind sie für die landwirtschaftlichen Produzenten nicht attraktiv und werden nicht genutzt. Das war im Jahr 2000 der Fall. Werden sie hingegen zu hoch angesetzt, kann das für den ukrainischen Staat bzw. die in seinem Auftrag tätigen Akteure extrem teuer werden. Er betätigt sich als Spekulant und kauft Getreide zu einem Preis auf, der über dem Preis liegt, den er später beim Verkauf dieser Produkte erhalten kann. Die Vorbilder für Interventionspreissysteme in der EU oder den USA haben in der Vergangenheit nur mit sehr hohen Budgetaufwendungen funktioniert. Die Ukraine verfügt über diese finanziellen Mittel nicht. Deshalb ist ein solches System für die Ukraine abzulehnen. Statt dessen ließe sich eine Marktstabilisierung in der Ukraine durch eine Abschaffung der Handelsbeschränkungen wie der Importzölle erreichen.[4]

Der zweite Komponente der aktuellen Regelung der Ukraine, bei der den landwirtschaftlichen Betrieben die Möglichkeit geboten wird, ihr Getreide in der Ernte zum Pfandpreis zu verkaufen mit der Möglichkeit, es im Laufe des Jahres wieder zurückkaufen zu können, um es dann auf dem freien Markt zu

---

[4] Siehe das Papier der Deutschen Beratergruppe Wirtschaft O11: *After Decree No. 832: Grain Market Policy in Ukraine.*

verkaufen, entspricht in gewisser Weise der Idee des WHR Systems. Die landwirtschaftlichen Betriebe erhalten einen unverzinslichen Kredit, müssen aber bei Rückkauf der Ware für die Lagerkosten aufkommen. Allerdings hat das System im Jahr 2000 auch deshalb nicht funktioniert, weil bei der Ernte keine genauen Informationen darüber existierten, wie hoch die Lagerkosten tatsächlich sein würden, die bei Rückkauf der Ware zu bezahlen sind. Darüber hinaus waren die landwirtschaftlichen Produzenten sehr skeptisch gegenüber den Staatsagenten, weil sie befürchten mußten, Getreide geringerer Qualität ausgeliefert zu bekommen, als sie eingeliefert hatten. Auch gab es die Befürchtung, daß das eingelagerte Getreide mit etwaigen Steuerschulden verrechnet wurde.

Das **ukrainische Pfandsystem widerspricht** somit den meisten oben skizzierten Voraussetzungen für das Funktionieren eines Pfandsystems. Im Gegensatz zur Ukraine funktioniert das WHR System in anderen Ländern – die USA sind hier eine Ausnahme, weil das loan rate system vom Charakter ein Interventionspreissystem ist und kein WHR System – ohne direkte staatliche Beteiligung. Die Rolle des Staates beschränkt sich in anderen Ländern vielmehr auf die Bereitstellung der gesetzlichen Grundlagen, der Unterstützung bei Lizensierung, Registrierung und Überwachung und der Durchsetzung der Rechte der Beteiligten bei Vertragsbruch durch die Gerichte. Zur Entwicklung eines auf privatwirtschaftlicher Basis aufgebauten WHR Systems sollte deshalb auf die Erfahrung in anderen Ländern wie beispielsweise Ungarn zurückgegriffen werden. Das bestehende System sollte hingegen aufgrund der oben skizzierten Schwächen allmählich auslaufen.

2.2.2 Die Entwicklung des Hypothekenkreditsystems

Eine Hypothek stellt die Beleihung eines Immobilienwertes dar und ist ein Weg, das hierin gebundene Kapital für den Eigner zu operationellen Zwecken zu verwenden. Die Besicherung von Krediten mit relativ wertstabilen und vor allem auch nicht mobilen Sicherheiten reduziert das Risiko für die Banken, die dann wiederum in der Lage sind, Kredite zu niedrigeren Zinsen auszuleihen. So betrugen die Zinsen für einen Ratenkredit in Deutschland im April 2001 ca. 11%, während für einen Hypothekenkredit mit längerer Laufzeit knapp 6% gezahlt werden mußten.

Inwieweit eine Immobilie mit einer Hypothek belastet werden kann, hängt von der Bewertung der Immobilie am Markt ab. Je stabiler das wirtschaftliche Umfeld ist, desto stabiler ist der Wert des Grundstücks oder der Immobilie. Und speziell der Wert einer landwirtschaftlichen Nutzfläche hängt von der Profitabilität der Landwirtschaft in einer Region ab. Je effizienter die Betriebe wirtschaften, desto höher ist der Wert des Bodens und desto höher ist auch die Beleihbarkeit. In der Regel kann dann ein bestimmter Prozentsatz des geschätzten Marktwertes mit einer Hypothek belastet werden. In Deutschland sind das beispielsweise 60% und in Irland 80%.

In den westlichen Ländern und speziell für die Landwirtschaft spielen Hypothekenkredite eine wichtige Rolle. In Deutschland betrug der Bestand an Hypothekenkrediten Ende des Jahres 1998 ca. 1.650 Mrd. DM, worunter sich 1.137 Mrd. DM auf Wohngrundstücke bezogen. Für die Landwirtschaft spielt diese Form der Besicherung ebenfalls eine sehr große Rolle. Von den 3.429 DM/ha Verbindlichkeiten eines durchschnittlichen landwirtschaftlichen Betriebes in Deutschland im Wirtschaftsjahr 1998/99 bestanden nur 14% gegenüber Händlern und ca. 85% gegenüber Banken. Das Gros dieser Kredite stellen Hypothekenkredite dar.

In der Ukraine entwickelt sich das Hypothekenkreditsystem nur sehr langsam.[5] Und speziell für die landwirtschaftlichen Betriebe ist es derzeit nicht möglich, den Boden zu beleihen und hierauf Kredite zu erhalten, weil das Bodengesetz noch nicht verabschiedet ist, auf dem die Entwicklung der Hypothekenfinanzierung fußen wird. Darüber müssen jedoch auch eine Reihe weiterer Voraussetzungen geschaffen werden, um die Hypothekenkreditierung in Gang zu bringen. Und so ist es unrealistisch anzunehmen, daß in der Ukraine ein funktionierendes Hypothekenkreditsystem mit der Möglichkeit der Beleihung landwirtschaftlichen Bodens kurzfristig geschaffen werden kann. Die Ukraine wird keine Entwicklung in wenigen Jahren vollziehen können, die in den Ländern Westeuropas viele Jahre in Anspruch genommen hat.

---

[5] Die rechtliche Grundlage hierfür bietet das Gesetz der Ukraine zu den Hypotheken vom 2.10.1992 mit Änderungen und Verbesserungen.

Dennoch ist der Zeitpunkt günstig, um die gesetzlichen und institutionellen Grundlagen zu schaffen, die Expertise zu sammeln, die Experten auszubilden und vielleicht auch ein Pilotprojekt zu starten, um Erfahrungen mit diesem Instrument zu sammeln. Die Hypothekenkreditierung wird sich entwickeln können, wenn jetzt die Weichen richtig gestellt werden. Dazu können folgende Maßnahmen eingeleitet werden:

1. Um ein funktionsfähiges Hypothekensystem zu entwickeln, hat zunächst die Zuteilung der Eigentumsrechte an den Grundstücken zu erfolgen. Für den landwirtschaftlichen Boden heißt das die katasterrechtliche Zuteilung des Bodens an die Besitzer der Bodenanteilszertifikate. Ein effizientes System der Registrierung muß deshalb ein Kataster umfassen, in dem eine Beschreibung des Grundstücks enthalten ist und eine genaue Beschreibung der Verfügungsrechte, die mit dem Besitz des Grundstücks verbunden sind.
   Für eine Bank, die einen Hypothekenkredit gewährt, ist aber insbesondere auch von Bedeutung, daß die Nutzungsrechte des Bodens sich nicht nachträglich verschlechtern. Je größer die Unsicherheit ist, daß nachträglich Nutzungs- oder Handelsbeschränkungen für den Boden auferlegt werden, desto geringer ist der Beleihungswert eines Objektes. Hier liegt ein großes Problem für alle mittel- und langfristigen Kredite in der Ukraine. Auch wenn sich das wirtschaftliche Umfeld im vergangenen Jahr sehr gebessert hat, werden die Wirtschaftsakteuere erst allmählich wieder Vertrauen fassen. Und derzeit wird kaum ein Kreditgeber bereit sein, langfristig Kredite auszureichen, weil das wirtschaftliche und politische Umfeld noch zu wenig planbar ist, als das sich Banken über mehrere Jahre binden wollen.

2. Zum zweiten muß eine gesetzliche Regulierung der Organisation der Hypothekenbanken und eine Beschreibung der von den Hypothekenbanken durchführbaren Aktivitäten vorgenommen werden. Und vor allem ist zu regeln, wie und unter welchen Umständen die Hypothekenbanken auf die vom Kreditnehmer gebotene Sicherheit zugreifen können. Die Möglichkeit zur schnellen Zugriffsmöglichkeit ist unter Wahrung der Rechte des Kreditnehmers zwingend notwendig. Auch hier gilt, daß die Beleihbarkeit eines Grundstücks um so höher ist, je größer die Sicherheit und die Möglichkeit des Zugriffs auf diese Werte sind.

3. Für das Funktionieren der Hypothek ist auch die klare und strikte Einhaltung der Rangfolge bei der Bedienung im Falle der Zahlungsunfähigkeit des Kreditnehmers von großer Bedeutung. Dazu ist es notwendig, genau zu definieren, welches vorrangige und welches nachrangige Forderungen sind. Ein Hypothekenkredit zeichnet sich aber gerade dadurch aus, daß er vorrangig bedient wird.

4. Die Bewertung des Bodens bzw. der Grundstücke ist für ein funktionierendes Hypothekensystem ebenfalls von großer Bedeutung. Dabei müssen sowohl die Rechte des Kreditgebers wie –nehmers geschützt werden. Wird das Grundstück zu hoch bewertet und damit mit einer sehr hohen Hypothek belastet, so besteht die Gefahr, daß der Kreditgeber bei Zugriff auf dieses Grundstück seine Forderungen nicht gedeckt bekommt. Bei einer zu niedrigen Bewertung ist eine zu geringe Beleihbarkeit gegeben. Deshalb sind ein effizientes Bewertungssystem und die Existenz von unabhängigen Schätzern von großer Bedeutung.

5. Auch wenn im gesamten Banksektor die Notwendigkeit der Etablierung eines Hypothekenkreditsystems und die weitere Verbreitung als wichtige zukünftige Aufgabe angesehen wird, haben viele Kreditinstitute bisher nicht das Know-how und die interne Struktur zur Vergabe von Hypotheken auf landwirtschaftlichen Boden und im ländlichen Raum allgemein. Um das zu verbessern, sollten Erfahrungen aus anderen Ländern gesammelt, die Struktur innerhalb der Banken etabliert und Ausbildungsprogramme durchgeführt werden.

6. Die Hypothekenkreditierung kann in der Ukraine sowohl von speziellen Hypothekenkreditinstituten als auch von etablierten Banken durchgeführt werden. Beide Optionen bringen gewisse Vorteile und Nachteile mit sich. Dennoch erscheint es sinnvoll, ein Pilotprojekt zunächst in einer etablierten Bank zu plazieren. Dadurch könnte man auf eine bestehende Bankstruktur zugreifen, in der eine Hypothekenkreditabteilung etabliert wird. Speziell solche Banken, die schon Erfahrungen mit der Kreditierung landwirtschaftlicher Unternehmen gemacht haben, scheinen hier geeignet. Die Schaffung eines neuen Kreditinstituts mit allen damit verbundenen Problemen, wie der

Kapitalisierung, der Schaffung einer neuen Institution mit dem Aufbau eines Filialnetzes und der Rekrutierung des geeigneten Personals, scheint hingegen sehr viel schwieriger zu sein.

2.3 Kreditgarantien für landwirtschaftliche Kredite: Eine Politik für die Ukraine?

In der Ukraine wird bisweilen die Einführung von Kreditgarantiefonds diskutiert, wie sie in einigen anderen Transformationsländern wie Ungarn oder der slowakischen Republik existieren. Kreditgarantien sind eine mögliche Form der Kreditsicherung, und der Garant ist gemäß der ukrainischen Gesetzgebung eine Person, welche sich gegenüber dem Kreditgeber verpflichtet, für die Erfüllung ihrer Pflichten aus der Kreditvereinbarung des Kreditnehmers zu haften. Somit wird die Tilgung der Schuld garantiert, wenn der Kreditnehmer nicht in der Lage ist, seine vertragsmäßigen Pflichten zu erfüllen. Die Garantie für Kredite wird durch Dritte geleistet, indem Garantien gewährt bzw. Versicherungsverträge abgeschlossen werden, daher können beliebige kommerzielle Einrichtungen, darunter Versicherungsgesellschaften, als Garanten auftreten.

Kreditgarantien sind kein sehr verbreitetes Mittel zur Lösung des Problems der Kreditbesicherung, und selbst in entwickelten Volkswirtschaften wird nur ein geringer Teil der Kredite hierdurch abgesichert. In vielen Ländern sind allerdings öffentliche Garantiefonds gegründet worden, um Kredite für bestimmte Gruppen zugänglich zu machen. Die meisten dieser Fonds können allerdings ohne externe Finanzunterstützung nicht funktionieren.

Erfahrungen mit der Tätigkeit von Kreditgarantiefonds für landwirtschaftliche Kredite wurden weltweit gemacht, wobei besonders die Erfahrung in den entwickelten Marktwirtschaften und den Ländern Mittel- und Osteuropas für die Ukraine von Bedeutung sind. Insgesamt zeugen Analysen von den insgesamt negativen Auswirkungen solcher staatlichen Programme. In den meisten Fällen haben sie die erwarteten Resultate nicht gezeigt und benötigten immer wieder weitere Subventionen. Somit herrscht unter den Analysten eine derzeit sehr skeptische Einstellung, und Länder wie Frankreich und Kanada haben die staatlichen Garantiefonds privatisiert und in den Bereich der Selbstfinanzierung überführt.

Die Garantiefonds Westeuropas sind die ältesten und weltweit die größten. Allerdings ist ihr Umfang gering und ihr Bedarf an Subventionen aus dem Budget hoch. Ihr Kosten-Nutzenverhältnis ist somit niedrig, weshalb sie für die Ukraine wenig nachahmenswert sind. Unter den Transformationsländern ist der mit der Teilnahme von PHARE gegründete Fonds für Garantieleistungen für landwirtschaftliche Kredite (Rural Credit Guarantee Fund) in Ungarn einer der ersten und erfolgreichsten. Aber ähnliche Garantieanstalten waren in Rumänien, Bulgarien und Polen sehr ineffizient und hatten kleine Volumina an Garantieleistungen. Die Hauptursache der erfolgreichen Tätigkeit Ungarns in diesem Bereich mag am wesentlichen Fortschritt in der Transformation der ungarischen Wirtschaft liegen: Ungarn hat den höchsten Stand der Reformen in der Landwirtschaft und das am meisten entwickelte Bankensystem.

Mit Rücksicht auf internationale Erfahrungen der Garantieanstalten, insbesondere in den Transformationsländern, und unter Berücksichtigung der ukrainischen Gegebenheiten können die Ereignisse im Falle der Gründung einer offiziellen Garantieanstalt nach zwei Optionen verlaufen:

1. Soll der Schwerpunkt auf die Rückführung der Kredite und Minimierung der Verluste der Garantieanstalt gelegt werden, dann sind die Garantieleistungsvolumina äußerst gering. Das wird auch durch die Erfahrungen der durch den Erlaß des Präsidenten der Ukraine vom 20. Mai 1999 gegründeten Kredit- und Garantieanstalt für die Unterstützung des kleinen und mittelständischen Unternehmertums bestätigt. Ein solcher Garantiefond muß gut organisiert und gemanagt werden[6] und sorgfältige Analysen des Kreditnehmers durchführen. Allerdings bleibt der Umfang der möglichen Kreditnehmer dann gering.
2. Soll hingegen ein großer Prozentsatz der Unternehmen eines Sektors in den Genuß der Garantieleistungen kommen, so ergibt sich das Problem einer hohen Kreditausfallwahrscheinlichkeit und damit hoher Zahlungen aus dem Garantiefond. Die Reserven werden somit schnell aufgebraucht, was wiederum Subventionen notwendig macht oder zum Zusammenbruch des Fonds führen kann.

---

[6] Siehe hierzu das Papier der Deutschen Beratergruppe Wirtschaft Nr. N33: *Kreditgarantiefonds für die Landwirtschaft in der Transformation*.

Daher ist die Option zur Schaffung sowohl eines privatwirtschaftlichen Garantiefonds als auch eines öffentlichen Fonds als wenig sinnvoll anzusehen. Vor allem auch vor dem Hintergrund, daß ein ausreichender Schutz der Kreditgeber noch nicht gegeben ist und die Gerichte weit davon entfernt sind, die Streitigkeiten bei Kreditausfall schnell und sachgerecht lösen zu können – beides zentrale Voraussetzungen für das Funktionieren von Kreditgarantiefonds –, können Kreditgarantiefonds in der Ukraine kaum funktionieren.

In der Ukraine sollte die Entwicklung der Garantieleistung nicht durch die Bildung von einzelnen Garantieanstalten, sondern durch die Entwicklung des Kreditgarantiemarktes (private Garantieleistung für Kredite) auf dem Lande erfolgen. Dafür sollen die nachstehend aufgeführten erforderlichen Kriterien erfüllt werden:

1. Gesetzgeberische Regelung der Garantieleistung, insbesondere eindeutige Trennung zwischen der Bürgschaft und Garantie im Zivilgesetzbuch. Da sich mit der Garantieleistung Banken, Nicht-Bank Finanzinstitutionen bzw. Versicherungsgesellschaften beschäftigen und Garantieleistungen insbesondere die Form von Versicherungsverträgen annehmen können, ist die Entwicklung eines speziellen Gesetzesentwurfes zur Regelung der Garantieleistung nicht zweckmäßig;
2. Einleitung von neuen Kredittechnologien für qualitative Unternehmensbewertung des Kreditnehmers ist zu fördern, insbesondere für Bildung einer einheitlichen Datenbank zur Erfassung der Kreditnehmer (Schuldner), welche überfällige Schulden nach Krediten haben, gemäß Erlaß des Präsidenten der Ukraine vom 14. Juli 2000 Nr. 891/2000. Das wird zur Erweiterung und Entwicklung des Kreditmarktes durch die zunehmende Zahl von Krediten und Kreditnehmern beitragen, weil das Bankensystem der Ukraine freie Reserven für Kreditvergabe hat und Depositenzinsfuß sowie Kreditzinsfuß sinken;
3. Eine schnelle und billige Konkursprozedur ist für nicht zahlungsfähige Kreditnehmer, darunter landwirtschaftliche Unternehmen, einzuleiten.

Mittelfristig ist die Errichtung einer offiziellen Garantieanstalt zur Förderung der klein- und mittelständischen Unternehmen auf dem Lande und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in der außerlandwirtschaftlichen Produktion möglich. Dabei scheint ein für Polen von der FAO (Food and Agricultural Organisation of the United Nationes) vorgeschlagenes Modell sinnvoll zu sein.[7]

2.4 Konkursverfahren für die Kreditnehmer

Ein funktionierendes Konkursgesetz und effiziente Mechanismen zur Durchführung von Konkursverfahren sind ein Grundbaustein für einen funktionierenden ländlichen Finanzmarkt. Allein die Möglichkeit der Einleitung eines Konkursverfahrens ist für den Kreditgeber eine Versicherung, weil er ein Druckmittel hat, seine Forderungen bei säumigen Kreditnehmern einzutreiben. Für ein insolventes Unternehmen bietet ein Insolvenzverfahren die Möglichkeit eines geordneten Neuanfangs und für die Gläubiger die Möglichkeit, in transparenter Form die Forderungen durchzusetzen. In der Ukraine gab es diesbezüglich für viele Gläubigergruppen erhebliche Nachteile. So waren in den vergangenen Jahren vor allem die Kapitalgeber im Vorteil, die mit harten Methoden ihre Forderungen eingetrieben haben. Vor allem westliche Unternehmen, die mit den Umständen am ukrainischen Markt weniger vertraut waren und weniger Durchsetzungsfähigkeit zeigten, waren hierbei regelmäßig benachteiligt.

Das große Kreditvolumen des Jahres 2000 an die landwirtschaftlichen Betriebe in einer Höhe von ca. 1 Mrd. UAH kam nicht zuletzt auch deshalb zustande, weil die lokalen Behörden die Banken unterstützten und mit Maßnahmen bei Zahlungsverzug der landwirtschaftlichen Betriebe drohten. Diese Regelungen sind allerdings nur ein schlechtes Substitut für ein funktionierendes Konkursgesetz. Sie können kurzfristig einen Ausweg bieten, reichen aber bei weitem nicht aus, die Rechte der Gläubiger zu schützen. Insbesondere für die Entwicklung einer langfristigen Finanzierung ist deshalb die Schaffung der rechtlichen und institutionellen Grundlagen für die Durchführung von Konkursverfahren von großer Bedeutung. Und es muß auch betont werden, daß weder ein Hypothekenkreditsystem noch ein System der Pfandkredite funktionieren kann, wenn Konkurse aufgrund mangelnder rechtlicher Grundlagen oder fehlender Institutionen nicht durchgeführt werden können.

---

[7] Ausführliche Informationen hierzu finden sich im Grundlagenpapier, auf dem diese Zusammenfassung basiert.

Das derzeit bestehende Konkursgesetz der Ukraine in seiner Fassung vom 30.6.1999 (Gesetz Nr. 784-XIV) bietet hierfür die Grundlage. Mit der Aufhebung des Moratoriums auf Konkurse in der Landwirtschaft[8] wurde der erste Schritt getan, um die tatsächliche Durchführung von Konkursverfahren auch in der Landwirtschaft zu ermöglichen. **Um das Konkursgesetz in seiner Anwendung so effizient wie möglich zu gestalten, muß deshalb weiter in den Aufbau und die Verbreitung der geeigneten Institutionen investiert werden und auf allen Ebenen in die Ausbildung und Zertifizierung der an Konkursverfahren beteiligten Experten investiert werden, wie den Liquidatoren, den Schiedsgerichten, aber auch bei Anwälten usw.**

3 Die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der ukrainischen Finanzinstitute

Die Banken und Nicht-Bank Finanzinstitutionen (NBFI) stellen die Angebotsseite am ländlichen Finanzmarkt dar. Die zentrale Aufgabe dieser Finanzinstitutionen ist die Mobilisierung von Einlagen, die Umwandlung dieser Einlagen in Kredite, die Bewertung der Kreditwürdigkeit der Kreditnehmer und die Überwachung der Rückzahlung der Kredite. Je effizienter diese Aufgaben von den Banken übernommen werden können, desto besser können zum einen Ersparnisse mobilisiert und zum anderen Kredite ausgegeben werden und desto größer ist das von den Sparern an die produktive Wirtschaft ausgereichte Finanzierungsvolumen.

Diese für das Wachstum einer Volkswirtschaft zentralen Aufgaben wurden von den ukrainischen Finanzinstituten bisher nur in sehr geringem Maße übernommen, denn die Ukraine verfügt über einen der kleinsten Banksektoren[9] aller Transformationsländer, der gemessen am BIP nur 20 bis 50% der Größe des Sektors in Polen, der Tschechischen Republik, Estland, der Slowakei und Slowenien umfaßt.[10] Die Mobilisierung von Einlagen bei Unternehmen, öffentlichen Institutionen und Haushalten ist aufgrund des bisher geringen Vertrauens in die Banken und Finanzinstitutionen gering. So wurden im Jahre 1999 Einlagen in Höhe von 12,2 Mrd. UAH oder 9,6% des BIP und im Jahre 2000 von 18,6 Mrd. UAH und damit ca. 10,6% des BIP erzielt. Die an die Wirtschaft ausgereichten Kredite betrugen im Jahre 1999 11,8 Mrd. UAH und damit ca. 9,3% des BIP, 2000 sogar ca. 19,1 Mrd. UAH, was ca. 11% des BIP entspricht. Dieses ist eine beachtliche Steigerung, doch erreicht die Ukraine bei weitem nicht die Werte der anderen Transformationsländer. So betrug das Verhältnis der kommerziellen Kredite zum BIP in Polen bereits 1998 fast 25%, in Slowenien ca. 35% und in der Tschechischen Republik fast 55%.

An den Agrarsektor wurden in den Jahren 1998 und 1999 kaum noch Kredite vergeben, und der Anteil der Verbindlichkeiten der landwirtschaftlichen Betriebe an die Banken betrug in diesen Jahren weniger als 5%. Erst im Jahr 2000, als die Geschäftsbanken den Unternehmen des Agrar- und Ernährungssektors insgesamt Kredite in Höhe von 1,8 Mrd. UAH eingeräumt haben, erfolgte hier eine Wende. Die landwirtschaftlichen Betriebe erhielten hiervon ca. 1,0 Mrd. UAH (siehe hierzu Kapitel 4).

3.1 Die Gründe für den geringen Entwicklungsstand des Banksektors

Die geringe Bedeutung der Banken in der ukrainischen Wirtschaft liegt natürlich nicht nur im Banksektor an sich begründet. So hat vor allem die Wirtschaftskrise der Ukraine – der Rückgang der Wertschöpfung war zwischen 1991 und 1999 in kaum einem anderen Transformationsland so groß wie in der Ukraine – dazu beigetragen. Wenn im produktiven Sektor wenige kreditwürdige Unternehmen agieren, ergeben sich für die Banken auch nur wenige Möglichkeiten zur Kreditvergabe. Auch hat sich seit 1995 der Anteil der

---

8 Das Moratorium auf Konkurse für landwirtschaftliche Betriebe wurde aufgelöst im Rahmen des Gesetzes „Zur Stimulierung der landwirtschaftlichen Produktion in den Jahren 2001-2004“ (Gesetz Nr. 2238-14).

9 Das ukrainische Banksystem bestand zum 1.2.2001 aus 195 kommerziellen Banken, von denen allerdings nur 153 tätig waren. Das autorisierte Kapital dieser Banken beträgt im Durchschnitt 23,9 Mio. UAH. Das Banksystem ist hoch konzentriert. Die sieben größten Banken verfügen über 50% der Bilanzwerte und die 120 kleinsten Banken insgesamt nur über 15%.

10 Hierbei ist zu beachten, daß das Bankensystem trotz der im Vergleich zu anderen Ländern geringen Bedeutung im Jahre 1999 noch der mit Abstand größte Kreditgeber der Wirtschaft war. Die Kreditsumme der Banken an den privaten Sektor betrug beispielsweise 11,8 Mrd. UAH, die Versicherungszahlungen (Prämien der Versicherungsunternehmen) nur 1,1 Mrd. UAH, Leasing nur 0,45 Mrd. UAH, Investmentfonds 0,2 Mrd. UAH und Kreditverein 0,04 Mrd. UAH.

faulen Kredite wieder erhöht, nachdem die noch zu Sowjetzeiten entstandenen faulen Kredite durch die hohe Inflation in der ersten Hälfte der 90er Jahre abgeschrieben waren. Und die Finanzkrise des Jahres 1998, die Abwertung der Hryvnia und der Zusammenbruch des Marktes für staatliche Anleihen sind weitere wichtige Gründe für den niedrigen Entwicklungsstand des ukrainischen Banksystems. Darüber hinaus waren die politisch motivierte Kreditvergabe und die Unsicherheit über die gesetzlichen Grundlagen, die erst mit dem neuen Bankgesetz vom Dezember 2000 beseitigt wurden, hierfür verantwortlich. **Die Rahmenbedingungen für ukrainische Banken waren in der Vergangenheit somit sehr schlecht.**

Und dennoch sind diese keinesfalls allein für den geringen Entwicklungsstand verantwortlich. Vielmehr ist die im Vergleich zu anderen Transformationsländern sehr geringe Effizienz vieler ukrainischer Banken ein großes Hindernis für die Entwicklung des ukrainischen Finanzsektors. Diese läßt sich am Unterschied zwischen Soll- und Habenzinsen, dem sogenannten Zinsspread, ablesen, der in der Ukraine besonders hoch ist und für Hryvnia-Kredite im Durchschnitt des Jahres 1998 32,2%, 1999 32,7% und 2000 immer noch 26,8% betrug. Die vergleichbaren Zahlen für Ungarn liegen hingegen in diesem Zeitraum zwischen 3 und 4,5%! Der hohe Zinsspread in der Ukraine ist zum einen auf ein hohes Kreditausfallrisiko zurückzuführen. Je höher die Wahrscheinlichkeit des Kreditausfalls ist, desto höher müssen die Zinsen sein, um die dadurch entstehenden Verluste zu decken. Dabei können Kreditausfallquoten von 20 bis 30% oder mehr, wie sie in der Ukraine in den vergangenen Jahren üblich waren, den Markt völlig zusammenbrechen lassen.

Mindestens ebenso wichtig für die große Differenz zwischen Soll- und Habenzinsen sind aber die hohen Betriebskosten der ukrainischen Banken. So müßten die Banken in der Ukraine nach den Berechnungen von ROE (2000, S. 43) selbst dann noch einen Zinsspread von mehr als 20% verlangen, wenn das Problem der faulen Kredite gelöst werden könnte. Ein Indikator für diese Kosten ist das Verhältnis von Kosten zu den gesamten zinstragenden Aktiva der Bankbilanzen. Die ukrainischen Banken sind dadurch geprägt, daß der Anteil der einkommensgenerierenden Aktiva in der Bilanz an den gesamten Aktiva sehr gering ist. Während dieser Wert in der Ukraine im Jahr 1998 nur knapp 50% erreichte, betrug er in der Tschechischen Republik fast 90%, in Ungarn und Estland über 80% und selbst in Armenien fast 60% (ROE, S. 43). Das Verhältnis der Kosten zu den einkommensgenerierenden Werten ist in der Ukraine besonders hoch und beträgt im Durchschnitt ca. 20%. In der Tschechischen Republik, in Polen und Estland sind es unter 5% und in Ungarn, Lettland und Litauen zwischen 5 und 10%.

In Analogie zu den Rentabilitätskennziffern der landwirtschaftlichen Betriebe haben auch diese Durchschnittszahlen nur eine begrenzte Aussagekraft. Die Leistungsfähigkeit der schlechtesten Banken ist mit einem Verhältnis von über 35% besonders gering, während die besten ukrainischen Banken Werte von unter 10% erzielen. Somit ist es nicht richtig, davon zu sprechen, daß *der* Banksektor insgesamt ineffizient ist, statt dessen ist ein erheblicher Teil der ukrainischen Banken ineffizient und wird kaum in der Lage sein, sich nachhaltig zu entwickeln.

Zu den wichtigsten Problemen der meisten Banken zählt ihre interne, häufig sehr zentralistisch aufgebaute und viele Entscheidungsebenen umfassende Organisationsstruktur. Hierfür sind zum einen die Auflagen der Nationalbank verantwortlich, vor allem aber der Mangel an Anpassungsfähigkeit in vielen ukrainischen Banken. Das führt zu sehr hohen Transaktionskosten bei der Kreditvergabe, die in der Regel unabhängig von der Höhe des Kreditvolumens anfallen. Während die Kosten für Großkredite deshalb weniger ins Gewicht fallen, können sie speziell bei Kleinkrediten einen großen Anteil der Gesamtkosten ausmachen, was wiederum dazu führt, daß viele ukrainische Banken nicht in der Lage sind, Kleinkredite zu vergeben.

3.2 Maßnahmen zur Steigerung der Tiefe des Finanzsektors

Die Entwicklung des Banksektors und der anderen Finanzintermediäre ist nur in einem umfassenden Ansatz möglich und wird nur gelingen, wenn profitable Unternehmen entstehen (siehe Kapitel 2) und die gesetzlichen und institutionellen Grundlagen geschaffen werden (siehe Kapitel 4). Darüber hinaus gibt es wichtige Maßnahmen, die in und für diesen Sektor sowohl von Seiten der Politik als auch von Seiten der Unternehmen selbst ergriffen werden können.

1. An erster Stelle, und speziell für die Politik entscheidend, ist die Rahmengesetzgebung. Hier wurde mit dem Bankgesetz vom 7. Dezember 2000 ein großer Fortschritt erzielt, der die ukrainische

Gesetzgebung den internationalen Standards näherbringt. Auch wenn einige wichtige Punkte wie das Bankgeheimnis nicht haben geregelt werden können, bietet das Gesetz erstmals eine sichere gesetzliche Grundlage für den ukrainischen Banksektor. Wichtige Aspekte sind unter anderem, daß mit dem Bankgesetz der Zugriff des Staates auf Bankkonten eliminiert wird, wenn eine Steuerschuld besteht, und daß Banken sich nun auch genossenschaftlich organisieren können.

2. Auf Basis der gesetzlichen Grundlagen ist in der Ukraine nun die Umstrukturierung des gesamten Banksektors unausweichlich. Durch die Schwächen bzw. die Nichtanwendung des Insolvenzrechts existieren derzeit ca. 50 Banken, die zwar nicht mehr operativ tätig sind, aber rechtlich noch existieren. Darüber hinaus ist auch unter den bestehenden 153 Banken eine Konsolidierung dringend notwendig, wie die Erfahrung anderer Länder zeigt. Solche Staaten, die einen aggressiven Reformkurs einschlagen und nur geringe Schutzmaßnahmen gegenüber schwachen und illiquiden Banken ergriffen haben, haben in der Regel eine sehr schnelle Entwicklung des Finanzsektors erreichen können. Beispielsweise hat Estland die Zahl der Banken in nur wenigen Jahren von 50 auf 5 reduziert,[11] wobei eine Konzentration auf die effizienten Banken mit den geringsten operativen Kosten stattgefunden hat. Diese Banken haben die Einlagen und auch die insgesamt an die Wirtschaft ausgereichte Kreditsumme drastisch erhöhen können. Andere Länder mit einem Umstrukturierungskurs, bei dem die schwächeren Banken vom Staat geschützt oder subventioniert wurden, wie in der Ukraine, Rußland oder bis vor zwei Jahren auch Litauen, haben eine Vertiefung des Finanzsektors bisher nicht erreichen können.
   Eine Umstrukturierung des Banksektors und eine Reduzierung der Zahl der Banken ist deshalb auch für die Ukraine unausweichlich. Wie im produktiven Sektor werden nur die effizienten Unternehmen überleben können und dann die Aktivitäten der ineffizienten Akteure übernehmen und so die gesamten Aktivitäten des Sektors ausdehnen und die Produktivität steigern. Kann durch Ausbildung, Adaption neuer Technologien und effizienterer Organisationsstrukturen auch die Effizienz der entwicklungsfähigen Banken gesteigert werden, so wird ein solcher Banksektor zu einer Vertiefung der Finanzintermediation zukünftig entscheidend beitragen können.

3. In der Ukraine gab und gibt es viele Vorschläge zur Schaffung von speziellen Banken oder Fonds für den Agrarsektor, die zum Teil oder ganz mit staatlichen Mitteln kapitalisiert werden sollen. Solche Banken oder Fonds können kaum zur Entwicklung der ländlichen Finanzmärkte beitragen, wie die internationale Erfahrung und vor allem die Erfahrung in der Ukraine der letzten Jahre gezeigt hat. Zum einen mangelt es in der Ukraine nicht an den entsprechenden Finanzinstituten. **So muß zur Einführung neuer Finanzinstrumente wie den Warehousreceipts oder der Hypothekenkredite keine neue Institution geschaffen werden**. Statt dessen können diese Instrumente durchaus innerhalb der bereits existierenden Banken etabliert werden. Staatliche oder halbstaatliche Institute zeichnen sich darüber hinaus durch eine in der Regel geringe Effizienz aus, weil die Entscheidungen politisch beeinflußt werden oder weil die Institute durch Mißbrauch und Korruption gelähmt werden. Beim staatlichen Leasingfond wurden die Entscheidungen zum Abschluß von Verträgen beispielsweise sehr häufig nicht aufgrund der Bonität der Leasingnehmer vorgenommen. Die Folge sind die äußerst niedrigen Rückzahlungsraten (siehe Kapitel 3.3.1). Vor allem aber wird der Staat in absehbarer Zeit nicht in der Lage sein, die Mittel zu mobilisieren, um solche neuen Institutionen zu kapitalisieren. Ganz im Gegenteil hat er in den vergangenen Jahren sogar zu den hohen Verlusten der Banken beigetragen, indem die Verbindlichkeiten über die Staatsanleihen nicht bedient wurden. In der Ukraine muß es deshalb ein klares Bekenntnis dazu geben, die ländlichen Finanzmärkte nicht durch neue staatliche oder halbstaatliche Institutionen fördern zu wollen!

3.3 Die weitere Entwicklung der Nicht-Bank Finanzinstitution (NBFI)

Der Sektor der Nicht-Bank Finanzinstitutionen (NBFI) setzt sich in der Ukraine aus den Versicherungsunternehmen, den Trustfonds und den Investitionsfonds, den Pensionsfonds, den Leasingunternehmen und den Kreditvereinen zusammen. Wie die Erfahrung in anderen Ländern zeigt, gibt es wichtige Synergieeffekte zwischen den Kapitalmarktinstitutionen, den Banken und den Nicht-Bank Finanzinstitutionen. Die Entwicklung dieser drei Sektoren kann nicht separat erfolgen. Für den

---

[11] Beim Beispiel Estlands ist allerdings zu berücksichtigen, daß das Land ein Currency-Board errichtet hat, was einen zusätzlichen Druck zur Konsolidierung der heimischen Banken ausgelöst hat.

Agrarsektor und den ländlichen Raum sind im speziellen vor allem das Leasing und die Kreditvereine und deren Weiterentwicklung zu Genossenschaftsbanken von großer Bedeutung. Diese sollen im Folgenden speziell beleuchtet werden.

3.3.1 Die weitere Stärkung der Kreditvereine und die Entwicklung von Kreditgenossenschaften

Die weitere Entwicklung der KMU im ländlichen Raum, der privaten landwirtschaftlichen Betriebe und der ländlichen Hauswirtschaften wird in Zukunft maßgeblich vom Zugang dieser Unternehmen zum Kapitalmarkt abhängen. Dabei haben es kleine Unternehmen ohne Kreditgeschichte im ländlichen Raum in der Regel besonders schwer, die von ihnen nachgefragten Kleinkredite zu erhalten. Hierfür sind nicht einmal die hohen Zinsen das größte Hindernis, sondern die hohen Kosten bei der Bewerbung um einen Kredit, die Fülle der Unterlagen, die beizubringen sind, und die langen Zeiträume bis zur Kreditbewilligung. Diese Aufwendungen sind im Verhältnis zu der von den Unternehmen nachgefragten Kredithöhe bei Kleinkrediten besonders hoch. Viele dieser Probleme können mit einer an die Verhältnisse der Kunden angepaßten Kredittechnologie erfolgreich gelöst werden.[12]

Insbesondere Kreditvereine[13] und die daraus hervorgehenden Kreditgenossenschaften können aber in Zukunft eine weiter wachsende Rolle sowohl bei der Einlagenmobilisierung als auch der Vergabe von Krediten und hier insbesondere den Kleinkrediten spielen, da solche genossenschaftlichen Finanzsysteme mit den für sie typischen Merkmalen wie Orts- und Kundennähe, Mitgliederselbstverwaltung und -kontrolle besonders geeignet sind, im ländlichen Raum wettbewerbsfähige Finanzdienstleistungen anzubieten. Nach den Schätzungen des UNASCU, dem nationalen Verband der Ukraine, existieren in der Ukraine über 500 Kreditvereine. Die genaue Zahl ist unbekannt, da die Kreditvereine nur auf lokaler Ebene registriert werden und sowohl die nationale Registrierung als auch eine Aufsicht fehlen. Die UNASCU repräsentiert inzwischen 105 Kreditvereine mit insgesamt 75.000 Mitgliedern und einer Bilanzsumme von mehr als 10 Mio. UAH. Der Schwerpunkt der Aktivitäten liegt im Westen der Ukraine, auch wenn in der jüngeren Vergangenheit eine Ausbreitung auch im Osten der Ukraine stattgefunden hat.

Die bislang geltenden Rahmenbedingungen waren für die Kreditvereine und die daraus zu entwickelnden genossenschaftlichen Strukturen jedoch nicht förderlich. Neben den für den Aufbau des Finanzsektors allgemein geltenden Schwierigkeiten war die kreditgenossenschaftliche Entwicklung zusätzlich dadurch belastet, daß ihr eine allgemeine politische Unterstützung, ausreichende Rechtssicherheit, fachliche und kontrollierende Unterstützung durch die staatliche Administration und Nationalbank, steuerliche Gleichbehandlung mit anderen Finanzinstitutionen sowie finanzielle und personelle Ressourcen fehlten. Sowohl die Regierungsbehörden als auch die Nationalbank waren fast ausschließlich auf den Geschäftsbankensektor fokussiert.

Die Kreditvereine und der genossenschaftliche Finanzsektor werden ihre Rolle im ländlichen Raum in Zukunft aber nur ausfüllen können, wenn eine Reihe von gesetzlichen Anforderungen erfüllt und umgesetzt wird. Hierzu zählen:

1. Allgemein muß die Zugehörigkeit der Kreditgenossenschaften (KG) zum formellen Finanzsektor akzeptiert werden. Die hiergegen häufig angeführten Argumente, daß die KGs non-profit Organisationen seien, nur Mitgliedergeschäfte tätigen würden und die Kapitalanforderungen und Standards für den Geschäftsbankensektor nicht erfüllen könnten, sind, wie die Bedeutung in Westeuropa zeigt, nicht richtig. Die Kreditgenossenschaften sollten statt dessen im Interesse eines geordneten Finanzwesens prinzipiell den gleichen Bedingungen und Kontrollen unterliegen wie der übrige Banksektor. Daß bei einer Einbeziehung in den Banksektor KGs aufgrund ihrer Spezifika in bestimmten Bereichen besonderer Regelungen bedürfen, sollte dem nicht entgegenstehen, wie

---

12 Im Bereich der Kredite für kleine Handelsunternehmen oder Handwerker arbeitet die Anfang des Jahres 2001 in Kiew gegründet Mikrofinanzbank sehr erfolgreich. Die besondere Form der Prüfung der Bonität der Kreditnehmer und neue Formen der Besicherung haben es der Bank ermöglicht, selbst im Bereich der Vergabe von Kleinstkrediten wirtschaftlich zu arbeiten.

13 Der Begriff Kreditverein wird hier synonym zum englischen Begriff Credit Union verwendet.

entsprechende Erfahrungen mit genossenschaftlichen Finanzorganisationen insbesondere in Westeuropa zeigen.

2. Nach einer Aufforderung des Präsidenten der Ukraine (Erlaß vom 22.7.1999) an die Regierung, die unzureichenden Rechtsgrundlagen durch ein Gesetz über SKG zu ersetzen, liegt dem Parlament inzwischen ein Gesetzentwurf vor, der zumindest Minimalforderungen an eine sichere Rechtsgrundlage für Kreditgenossenschaften erfüllt. Hiermit werden endlich wichtige Punkte wie die Verwendung der Bezeichnung „Kreditverein“, die Rechtsgrundlagen für den nationalen Verband *UNASCU* und die Schaffung einer Kontrollbehörde geregelt, wodurch die erforderliche Rechtssicherheit für KGs, ihre Mitglieder und Geschäftspartner erhöht wird. Dieses Gesetz sollte umgehend verabschiedet werden, um die rechtlichen Grundlagen für die weitere Entwicklung der KG zu schaffen.
3. In dem zu verabschiedenden Gesetzentwurf werden KGs wie Geschäftsbanken als Kreditinstitute definiert, unterscheiden sich aber von den Geschäftsbanken grundsätzlich dadurch, daß sie von bestimmten Geschäften ausgeschlossen bleiben und außerdem Geschäfte nur mit Mitgliedern tätigen dürfen. Es wäre für die künftige Entwicklung des KG-Sektors sehr zu empfehlen, die Regelung über eine Beschränkung der KGs auf Mitgliedergeschäfte in dem geplanten Gesetz über die Finanzaufsicht fallen zu lassen.
4. Für die gleichberechtigte Stellung der Kreditgenossenschaften ist es darüber hinaus von großer Bedeutung, daß dieser in den Finanzsektor mit Finanzaufsicht und Nationalbankkontrolle integriert wird. Nachdem das neue Bankgesetz vom Dezember 2000 künftig Geschäftsbanken auch in der Rechtsform der Genossenschaft zuläßt, zielt der Entwurf eines Gesetzes *Über Finanzielle Dienstleistungen*, mit dem eine umfassende staatliche Finanzaufsicht begründet werden soll, grundsätzlich in die gleiche Richtung. Die neue Aufsicht soll sowohl die Gruppe der Kreditinstitute, zu denen Geschäftsbanken, Spezialkreditinstitute und auch genossenschaftliche Kreditinstitute gerechnet werden, als auch die Gruppe sonstiger Nicht-Bank Finanzinstitutionen erfassen.
5. In diesem Zusammenhang ist auch die Einführung eines Lizenzierungssystems für KGs, bei dem sich die Normen und Standards an den Bedingungen des Finanzsektors orientieren, aber auch den Spezifika des Genossenschaftssektors gerecht werden, notwendig.
6. Ein weiterer wichtiger Aspekt für die Genossenschaftsbanken selbst ist die Entwicklung eines einheitlichen Rechnungswesens nach den Standards des Finanzsektors, das eine ordnungsgemäße Geschäftsabwicklung und Rechnungslegung sicherstellt, die erforderlichen Managementinformationen für Steuerung und Kontrolle zur Verfügung stellt und ein effektives Monitoring und Audit erlaubt.

3.3.2 Entwicklung von Leasing in der Landwirtschaft

Leasing gehört zu den wichtigsten und am meisten genutzten Quellen zur Finanzierung von Investitionen in Marktwirtschaften und auch zunehmend in Transformationsländern. Die Finanzierungsform des Leasing kann auch als Anlagenmiete bezeichnet werden und ist eine Sonderform der Vermietung oder Verpachtung von Investitionsobjekten und Konsumgütern. Das Operate-Leasing entspricht dabei einem reinen Mietverhältnis mit den entsprechenden Kündigungsmöglichkeiten. Beim Financial-Leasing wird eine feste Grundmietzeit vereinbart. Nach Beendigung der Grundmietzeit hat der Leasingnehmer oft eine Kauf- oder Mietverlängerungsoption. Der Leasingnehmer zahlt die Raten an den Leasinggeber, der die Raten zur Deckung von Anschaffungs- oder Herstellungskosten, Kosten der Finanzierung, Versicherung usw. nutzt.

Das Leasing ist eine effiziente Methode zur Nutzung von Anlagevermögen, auch wenn die notwendige Liquidität zum Kauf dieser Anlagewerte, insbesondere Maschinen, nicht besteht, und ist deshalb ein sehr attraktives Instrument speziell für die Finanzierung von landwirtschaftlichen Unternehmen und der Kleinen und Mittleren Unternehmen im ländlichen Raum. Die Entwicklungsmöglichkeiten des Leasing werden deshalb besonders gut eingeschätzt. Der große Finanzierungsbedarf der Landwirtschaft und anderer Unternehmen im ländlichen Raum steht aber im krassen Gegensatz zum derzeitigen Volumen des Leasings in der Ukraine. Da es keine offizielle Aufsicht und zentrale Registrierung der Leasingverträge gibt, existieren keine genauen Angaben über die Anzahl der Leasingverträge und über das finanzielle

Volumen. Der noch junge ukrainische Leasingmarkt umfaßt nach Angaben der Assoziation Ukrleasing im Jahr 2000 ein Volumen von nicht mehr als 300 Mio. UAH.[14] Nach anderen Schätzungen betrug das Volumen im Jahr 2000 1 Mrd. UAH (Bank of Ireland). Derzeit gibt es mehr als 50 Leasinganbieter in der Ukraine, von denen allerdings nicht mehr als 25 tatsächlich arbeiten. Im Agrarbereich sind zur Zeit ca. 16 Unternehmen aktiv, von denen die meisten von den Herstellern von Landtechnik oder aber von Banken gegründet wurden.[15] Ein bedeutender Anteil der Leasinggeschäfte im Agrarbereich wird unter staatlicher Finanzierung durchgeführt, weshalb der Anteil der Leasinggeschäfte in der Landwirtschaft fast die Hälfte aller Leasinggeschäfte der Ukraine ausmacht. Nach der Verordnung des Ministerkabinetts Nr. 1031 (1997) wurde der Staatliche Leasingfond am 1.1.1998 gegründet mit dem Ziel, die Landwirtschaft mit ukrainischen Maschinen und Anlagen zu versorgen. Die Tätigkeit war allerdings von Anfang an sehr wenig effizient und stieß auf Probleme, da sehr viele Leasingnehmer mit den Zahlungen säumig wurden. In den Jahren 1998 und 1999 wurden den Kollektiven landwirtschaftlichen Betrieben ca. 7.000 Maschinen zur Verfügung gestellt. Allerdings konnten bis zum 1.11.1999 nur ca. 15% der erwarteten Zahlungen eingetrieben werden. Und zum 1.1.2001 betrug die Rückzahlungsrate immer noch nur 20,6%! Nicht zuletzt hierdurch bedingt hat auch der Leasingfond seinerseits die an ihn gelieferte Technik nicht immer pünktlich gezahlt. Seit 26. Juli 1999 verfügt die staatliche Leasinggesellschaft Ukragroleasing über die Gelder des Staatlichen Leasingfonds und vertritt die Direktion dieses Fonds. Die Leasinggesellschaft Ukragroleasing führt ihre Geschäfte über das dichte Filialnetz in Regionen durch, wobei der Leasingfond selbst immer noch existiert und seine Arbeit unter Finanzierung aus dem Staatshaushalt weiter fortsetzt. Die Etablierung der staatlichen Leasingfonds hat somit bisher nicht zu einer nachhaltigen Entwicklung des Leasingmarktes geführt. Im Gegenteil könnte die Existenz sogar zu einer Verdrängung der privaten Leasinggeschäfte geführt haben.

Die ungünstigen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten, wie das niedrige Niveau der Finanzdisziplin, die Verletzung der Vertragsbedingungen durch die Leasingnehmer, vor allem aber auch die langsame und kostspielige vorgerichtliche und außergerichtliche Regelung der Streitigkeiten stellen ein wichtiges Hindernis für die Entwicklung des Leasingmarktes in der Ukraine dar. Aber auch die geringe Entwicklung des Finanzmarktes ist entscheidend, d.h. die hohen Zinsen und das Fehlen langfristiger Kredite, denn international werden die Aktiva der Leasinggesellschaften zu 75% aus Bankanleihen gebildet.

Das wichtigste Hindernis für die Entwicklung des Leasingmarktes in der Ukraine ist allerdings nicht die mangelnde Kapitalisierung, sondern die unzureichende Gesetzgebung zur Regulierung der Leasinggeschäfte. Die wichtigsten Nachteile des Gesetzes der Ukraine zum Leasing Nr. 723/97-BP vom 16.12.97 sind dabei folgende:

1. Die zeitliche Beschränkung von Finanzleasinggeschäften auf die steuerlichen Abschreibungsfristen von nicht weniger als 60 Prozent des Wertes des Anlagevermögens beschränken die Möglichkeiten der Parteien zur eigenständigen Bestimmung der Laufzeiten von Leasinggeschäften erheblich. Dies hat zu einer erheblichen Reduzierung des Umfangs der Leasinggeschäfte beigetragen.
2. Die gesetzlichen Beschränkungen der möglichen Leasinggeber und –nehmer nur auf juristische Personen und die fehlende Möglichkeit zur Weiterverleasung der Leasingobjekte sind ein weiteres entscheidendes Hindernis, das die Verbreitung der Nutzung von Leasing in der Ukraine beschränkt.
3. Weiterhin mangelt es an der Möglichkeit der Leasingpartner, die Bedingungen für die Rückgabe des Leasingobjektes selbständig zu bestimmen. So gibt es nach dem geltenden Gesetz nur eine sehr umständliche Möglichkeit zur Übertragung des Eigentums des Leasingobjekts.
4. Für die Leasingpartner besteht unter der gültigen Gesetzgebung keine Möglichkeit, den Wert des Leasingobjekts selbständig bestimmen zu können, wenn es in das Eigentum des Leasingnehmers übergeht. Weiterhin gibt es eine Beschränkung des Betrags für die Erstattung des Wertes des Leasingobjekts auf Summen der steuerlichen Abschreibungen.

---

14 Den Angaben der NBU zufolge betrug das Volumen im Jahre 1999 ca. 450 Mio. UAH.

15 Genaue Angaben über die Zahl und die Bedingungen der Leasingverträge in der Landwirtschaft existieren allerdings nicht, weil nicht alle Leasingverträge registriert werden.

5. Das geltende Gesetz führt aufgrund dieser Beschränkungen dazu, daß Leasingverträge für die Vertragsparteien derzeit wenig attraktiv sind. Diese sehen sich vielmehr gezwungen, Leasinggeschäfte durch Geschäfte mit Handelskrediten, Pachtverträge mit dem Recht, Pachtobjekte abzukaufen oder durch Geschäfte mit Ratenkauf zu ersetzen.

Tatsächlich bietet das neue Gesetz zum Leasing, daß bereits am 5. April 2001 in der zweiten Lesung das Parlament passiert hat, eine geeignete Grundlage zur Lösung dieser Probleme. Deshalb ist es dringend notwendig, daß folgende Initiativen ergriffen werden:

1. Die Neufassung des Gesetzes *Über Leasing* sollte umgehend verabschiedet werden.
2. Die Gesetze *Über die Gewinnsteuer für Unternehmen* und *Über die Mehrwertsteuer* sind entsprechend zu harmonisieren.
3. Eine effiziente, d.h. wirksame und günstige Prozedur der Regulierung von Wirtschaftsstreitigkeiten muß eingeleitet werden.
4. Der Staatliche Leasingfonds für die technische Umrüstung der Landwirtschaft sollte liquidiert werden, und die Verwendung der von ihm verwalteten Mittel sollte auf Wettbewerbsbasis umgestellt werden. Damit ist auch das staatliche Unternehmen *Ukragroleasing* zu privatisieren.
5. Auch für den Leasingmarkt muß eine entsprechende Aufsicht etabliert werden, die ihren Platz in der gesamten Finanzaufsicht finden muß.
6. Auf spezielle steuerliche Erleichterungen für Leasinggesellschaften im allgemeinen oder im Agrarbereich im besonderen sollte vollständig verzichtet werden. Das Finanzleasing ist nur eine der Formen der Kreditvergabe, und die Bedingungen sollten für alle Formen der Kreditvergabe gleich sein.

Jeder Fortschritt bei den hier genannten Maßnahmen wird zur Entwicklung der Leasingtätigkeit für die Landwirtschaft und im ländlichen Raum beitragen.

4 Die Rolle des Staates bei der Schaffung eines Finanz- und Kreditsystems im ländlichen Raum der Ukraine

Der Staat spielt im Prozeß der Entwicklung ländlicher Finanzmärkte eine besondere Rolle bei der Gesetzgebung und der Schaffung der notwendigen Institutionen und Organisationen. Und nicht zuletzt müssen von staatlicher Seite die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Gerichtsbarkeit geschaffen werden, um die gesetzlichen Grundlagen umzusetzen. An vielen Stellen ist in den vergangenen Jahren erheblicher Fortschritt erzielt worden. Andere Bereiche wurden bisher ausgeklammert.

4.1 Die Grenzen staatlichen Handelns

In den bisherigen Kapiteln wurden die Notwendigkeiten für die Entwicklung des ländlichen Finanzmarkts dargestellt. Hierbei hat der Staat insbesondere seine Rolle als Gesetzgeber, beim Aufbau der entsprechenden Institutionen und bei der Durchsetzung des entsprechenden Rechts wahrzunehmen. Neben diesen rein ordnungspolitischen Maßnahmen gibt es eine ganze Reihe möglicher direkter staatlicher Eingriffe zur Unterstützung bestimmter Branchen der Wirtschaft. In der Ukraine wurden und werden speziell Maßnahmen für den Agrarsektor implementiert und andere diskutiert: Hierbei handelt es sich vor allem um die Befreiung von der Mehrwertsteuer und der fixen Bodensteuer, den Schuldenerlassen, Interventionspreissystemen zur Stützung der Marktpreise, Zinszuschüssen, Schaffung und Kapitalisierung von staatlichen Institutionen und einige mehr.

Solche direkten staatlichen Eingriffe zur Unterstützung spezieller Sektoren mögen aus Sicht der Vertreter des Sektors oder allgemein derjenigen, die davon profitieren, sehr wünschenswert sein. Ihre Effekte auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der protektionierten Sektoren und damit die Effizienz solcher Instrumente selbst ist allerdings selten positiv zu bewerten, wie alle Untersuchungen, die weltweit hierzu

angestellt wurden, gezeigt haben.[16] Häufig ergibt sich sogar ein negativer Effekt auf die mittelfristigen Entwicklungschancen des Sektors. Vor allem aber werden die Kosten für die gesamte Wirtschaft bzw. Gesellschaft vernachlässigt.

Insgesamt sind staatliche Förderprogramme, d.h. direkte staatliche Eingriffe zur Entwicklung des Agrarsektors sehr kritisch zu bewerten und in der Regel abzulehnen. Das hat eine Reihe von Gründen:

1. Die staatliche Vergabe von öffentlichen Mitteln ist in der Regel weniger zielgerichtet, als bei privatwirtschaftlichen Entscheidungen. Das mangelhafte Management des staatlichen Leasingfonds und die äußerst schlechten Erfahrungen mit der direkten Finanzierung des Agrarsektors in den Jahren 1996 bis 1999 sind Beispiele für die mangelhafte Leistungsfähigkeit der staatlichen Behörden. Sie waren nicht in der Lage, die Bonität der Kreditnehmer zu überprüfen, und ihre Entscheidungen zur Kreditvergabe waren darüber hinaus politisch beeinflußt. Statt dessen haben diese Maßnahmen den Mißbrauch gefördert und zur Verschwendung von Steuergeldern beigetragen, wie auch der ukrainische Rechnungshof in seinem Bericht vom Januar 2000 hervorhebt.
2. Die Ukraine kann und sollte sich zum jetzigen Zeitpunkt keine teueren Subventionsprogramme leisten, deren Effekte zweifelhaft sind. Es ist erstaunlich, daß immer wieder Forderungen nach der Finanzierung der landwirtschaftlichen Betriebe aufgestellt werden, was eigentlich Aufgabe der Betriebe selbst ist, auf der anderen Seite aber zentrale staatliche Aufgaben wie der Unterhalt der sozialen Sphäre und die soziale Sicherung von den Betrieben übernommen werden. Es ist deshalb angezeigt, daß der Staat sich auf seine Kernaufgaben konzentriert, die, wie oben gezeigt, eine Voraussetzung sowohl für die soziale Abfederung des Strukturwandels sind, als auch die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im ländlichen Raum steigern können.
3. Viele der in der Ukraine vorgeschlagenen Maßnahmen wie die Schaffung von staatlichen Banken wie der Hypothekenbank, die Einführung von Kreditgarantiefonds oder staatliche Leasinggesellschaften können ohne die bisher diskutierte Rahmengesetzgebung nicht funktionieren. Selbst wenn solche Institutionen also einen positiven Beitrag leisten könnten, steht die Etablierung solcher Institutionen zum jetzigen Zeitpunkt nicht an.

Von diesen grundsätzlichen Empfehlungen abweichend hat die ukrainische Regierung im letzten Jahr die Teilkompensation der Zinsen bei Krediten an landwirtschaftliche Betriebe eingeführt. Dieses Instrument kann aufgrund der Art und Weise der Implementierung – nicht staatliche Behörden, sondern die Banken entscheiden über die Kreditvergabe und damit die Subvention – und aufgrund des relativ geringen budgetären Aufwands als erfolgreiches Instrument angesehen werden, wie im Folgenden dargestellt wird.

4.2 Einführung der Zinssubventionierung (Teilkompensation des Zinssatzes) für Geschäftsbankkredite

Die Zugang der landwirtschaftlichen Unternehmen zu Krediten im Agrarsektor wird, wie bisher schon gezeigt, durch eine Reihe von Faktoren erschwert. Für die einzelnen Betriebe sind dabei insbesondere die hohen Zinsen für die Kredite ein Problem, die die Rentabilität der Fremdkaptialverwendung drastisch schmälern. Um den Unternehmen den Zugang zum Kreditmarkt zu erleichtern, wurde die Zinssubventionierung für die Kredite eingeführt, die von den Geschäftsbanken an die landwirtschaftlichen Unternehmern des Agrar- und Ernährungssektors zur Deckung ihres laufenden Produktionsbedarfes gewährt werden. Die zunächst skeptische Haltung der Beobachter zu dieser Maßnahme bestand vor allem darin, daß befürchtet wurde, daß es zu einem Mißbrauch der öffentlichen Mittel kommen würde. Grundsätzlich ist diese Maßnahme aber gerade auch wegen ihres geringen finanziellen Umfangs sehr positiv anzusehen.

Für die Zinssubventionierung waren im Staatshaushalt der Ukraine des Jahres 2000 175 Mio. UAH vorgesehen. Der Mechanismus der Zinssubventionierung selbst wurde gemäß der Verordnung des Ministerkabinetts der Ukraine vom 25. Februar 2000 Nr. 398 „Über die zusätzlichen Maßnahmen zur Kreditierung des Komplexes von landwirtschaftlichen Arbeiten“ realisiert. Die Höhe der

---

[16] Siehe hierzu eine Zusammenfassung in STRIEWE (1999): „Protektion der ukrainischen Agrarwirtschaft – ein Rezept zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit? In: S. von Cramon-Taubadel und L. Striewe (Hrsg.): Die Transformation der Landwirtschaft in der Ukraine – Ein weites Feld. Vauk-Verlag, Kiel (1999), S. 25-44.

Zinssubventionierung für die Geschäftsbanken betrug 50% des Diskontsatzes der NBU am Tag des Vertragsabschlusses über den Kreditvertrag, aber mindestens 17,5% p.a.

Im Jahr 2000 haben die Geschäftsbanken dem agroindustriellen Komplex Kredite in Höhe von 1,8 Mrd. UAH eingeräumt, wovon die landwirtschaftlichen Unternehmen 1,0 Mrd. in Anspruch genommen haben. Zu den Bedingungen der Teilkompensation des Zinssatzes (Zinssubventionierung) haben die landwirtschaftlichen Unternehmen Kredite in Höhe von 818 Mio. UAH erhalten. Zur Tilgung des Zinssatzes wurden 50 Mio. UAH aus den Budgetmitteln in Anspruch genommen. Die Tatsache, daß die Teilkompensation aus dem Haushalt nicht im vollen Umfang realisiert worden ist, kann dadurch erklärt werden, daß dieser Mechanismus erst eingeführt wurde, als die Produzenten die Kreditverträge mit den Geschäftsbanken bereits abgeschlossen hatten.[17] Außerdem wurden viele Kredite in Anspruch genommen, die wegen ihrer Verwendung nicht subventioniert werden durften.

Zu den Bedingungen der Teilkompensation des Zinssatzes haben 4.150 Unternehmen des agroindustriellen Komplexes Kredite erhalten. Darunter waren 3.800 (92%) landwirtschaftliche Produzenten. Diese Tatsache vor dem Hintergrund der verfolgten Ziele, daß die Kredite nämlich zur finanziellen Stabilisierung beitragen sollten, ist ohne Zweifel bemerkenswert. Die landwirtschaftlichen Unternehmen haben auch den größten Teil der Kredite – insgesamt 455 Mio. UAH oder 56% der gesamten unter diesem Mechanismus vergebenen Kredite – erhalten, so daß sich eine durchschnittliche Kreditsumme pro Betrieb von ca. 120.000 UAH ergibt. Unter den landwirtschaftlichen Produzenten haben große, mittlere und kleine Unternehmen Kredite aufgenommen, wobei der Anteil der Kredite, die an die privaten landwirtschaftlichen Betriebe ging, 4% der Gesamtsumme an die landwirtschaftlichen Betriebe betrug.[18]

Bemerkenswert ist die Tatsache, daß die Zurückzahlung von Krediten im Jahr 2000 im Durchschnitt 86% betrug. Kreditverpflichtungen von den landwirtschaftlichen Unternehmen wurden zu 92% erfüllt. Diese Tatsache hat das Vertrauen der Banken an Kreditnehmer – die landwirtschaftlichen Unternehmen – verstärkt.

An der Kreditvergabe an Unternehmen des agroindustriellen Komplexes zu den Bedingungen der Teilkompensation des Zinssatzes haben sich im Jahr 2000 51 Geschäftsbanken beteiligt, darunter die größten Kreditgeber: Bank „Ukraina“ (25%), Bank „Aval“ (21%), „Prominvestbank“ (16%), „Ukrsozbank“ (5%), „Privatbank“ (5%). Der niedrigste Zinssatz, zu dem Kredite vergeben wurden, betrug 28% p. a., der höchste Zinssatz hingegen 60%.

Nach positiven Ergebnissen wurde 2001 die Kreditierung von den Unternehmen des agroindustriellen Komplexes zu den Bedingungen der Teilkompensation des Zinssatzes der Geschäftsbanken fortgesetzt. Laut dem Gesetz der Ukraine vom 7. Dezember 2001 Nr. 2120-III „Über den Staatshaushalt der Ukraine für das Jahr 2001“ waren im Staatshaushalt der Ukraine Mittel in Höhe von 150 Mio. UAH vorgesehen. Das Verfahren der Zinssubventionierung im Jahr 2001 wird in der Verordnung des Ministerkabinetts der Ukraine vom 27. Januar 2001 Nr. 59 „Über die Teilkompensation des Zinssatzes für Kredite der Geschäftsbanken, die in landwirtschaftliche Produzenten sowie andere Unternehmen des agroindustriellen Komplexes eingeräumt werden“ festgelegt. Im Unterschied zu dem Jahr 2000 wurde eine differenzierte Vorgehensweise hinsichtlich der Höhe der Kompensation vorgeschlagen. Die Höhe der Kompensation wird für landwirtschaftliche Produzenten sowie Getreidebeschaffungs- und Getreideverarbeitungsunternehmen auf 70% des Diskontsatzes der NBU am Tag des Abschlusses des Kreditabkommens erhöht. Für andere Unternehmen des agroindustriellen Komplexes beträgt sie 50%.

Ungeachtet der Kürzung der Mittel, die für die Zinssubventionierung im Staatshaushalt der Ukraine 2001 vorgesehen sind (um 25 Mio. UAH im Vergleich zu dem Jahr 2000) sowie der Erhöhung der Kompensation für einige Kreditnehmer, wird der Umfang der in die Landwirtschaft herangezogenen

---

[17] Inanspruchnahme von Budgetmitteln zur Teilkompensation des Zinssatzes ist nur mit der Annahme des Gesetzes der Ukraine vom 11. Mai 2000 Nr. 1712 „Über die Änderungen zu dem Gesetz der Ukraine „Über den Staatshaushalt der Ukraine für das Jahr 2000“ möglich geworden. In einem Artikel dieses Gesetzes wurde die Finanzierung dieser Kompensation festgelegt.

[18] Landwirte haben insbesondere 4% der gesamten an die landwirtschaftlichen Produzenten eingeräumten Kredite in Anspruch genommen.

Kredite im Jahr 2001 wesentlich größer sein. Dies wird durch einen makroökonomischen Faktor erklärt, insbesondere durch die Senkung des Diskontsatzes der NBU (auch für die Geschäftsbanken)[19], was eine geringere Höhe der Kompensation benötigt. Ein weiterer Grund ist, daß ein Drittel (50 Mio. UAH) der Budgetmittel zur Zinssubventionierung für die Kredite verwendet wird, deren durchschnittliche Inanspruchnahmefrist 3–4 Monate ausmacht (für Ankauf von Produkten sowie Bereitstellung von Dienstleistungen an die landwirtschaftlichen Produzenten). Bereits im 1. Quartal 2001 wurden von den Geschäftsbanken Kredite in Höhe von über 800 Mio. UAH an den agroindustriellen Komplex zu den Bedingungen der Teilkompensation des Zinssatzes eingeräumt. Dieser Betrag entspricht dem Umfang von den im Jahr 2000 bereitgestellten Krediten.

Die Einführung des Mechanismus zur Teilkompensation des Zinssatzes hat Vorteile sowohl für die Kreditgeber als auch für die Kreditnehmer. Durch dieses System kann ein Anreiz geschaffen werden zur Kreditvergabe, da die Rückzahlung der Hälfte der Zinsen an den Kreditgeber gesichert ist. Für die Kreditnehmer werden die Kredite rentabler. Eine wichtige Maßnahme, die den Mechanismus der Zinssubventionierung begleitet hat, war die Eröffnung von einzelnen Konten für die Verrechnungen mit den Banken.[20] Unter den Bedingungen „der blockierten Konten“ hat diese Maßnahme eine entscheidende Rolle bei der Erfüllung von Kreditverpflichtungen gespielt. Allerdings können durch diesen Mechanismus nicht alle Probleme der Kreditvergabe an die Landwirtschaft gelöst werden.

Der Mechanismus zur Zinssubventionierung für Kredite der Geschäftsbanken hat eine wichtige Rolle bei der Aufnahme der Beziehungen zwischen den Banken und den landwirtschaftlichen Unternehmen gespielt. Dabei hat die Ukraine einen sehr guten Mechanismus der Kreditvergabe gewählt. Anders als in anderen Ländern waren in der Ukraine in erster Linie nicht die staatlichen Behörden sondern die Banken selbst für die Gewährung der Kredite verantwortlich. Da sie selbst das Kreditausfallrisiko tragen, hatten sie ein Eigeninteresse daran, die Bonitätsprüfung möglichst sorgfältig vorzunehmen.

Dennoch ergibt sich für die Ukraine die Frage, ob diese Form der Zinssubventionierung fortgeführt werden soll. Zum einen hat sich innerhalb des Jahres 2000 und Anfang des Jahres 2001 eine merkliche Reduzierung der Kreditzinssätze der Geschäftsbanken eingestellt. Bei weiteren Zinssenkungen, die maßgeblich von der weiteren ökonomischen Stabilisierung abhängen, ist eine Weiterführung des Programms kaum zu rechtfertigen. Darüber verursacht auch diese Maßnahme Kosten, und so wird zukünftig zu fragen sein, ob die Mittel nicht anderweitig besser verwendet werden können. Die Teilkompensation des Zinssatzes muß deshalb als eine vorübergehende Maßnahme angesehen werden, die in einer Übergangsphase das richtige Mittel darstellt, und daher noch für ein bis zwei Jahre gewährt werden kann. Mittelfristig ist aber eine Umschichtung der Mittel vor allem auf die in den vorherigen Kapiteln diskutierten Maßnahmen vorzuziehen. So könnten die für die Zinssubventionierung vorgesehenen Budgetmittel auf die Schaffung von Genossenschaftsbanken, auf die Förderung der langfristigen Kreditierung gerichtet werden. Was die Genossenschaftsbanken betrifft, ist die Inanspruchnahme von Staatsmitteln bei der Bildung des Stammkapitals (bzw. Ankauf von Aktien) möglich. In bezug auf die langfristige Kreditierung kann die Kompensation jährlich gewährt werden, falls Budgetmittel zur Verfügung stehen. Gleichzeitig ist es für die langfristige Kreditierung notwendig, Immobilien- und Bodenmarkt (Hypothek) zu entwickeln.

5 Zusammenfassung

Ziel der Entwicklung des ländlichen Raums der Ukraine ist die nachhaltige Verbesserung der Lebensverhältnisse der Bevölkerung, die hier lebt. Eine Voraussetzung hierfür ist die Etablierung eines Finanzsystems, das den Bedürfnissen nicht nur der Landwirtschaft sondern aller Unternehmen im ländlichen Raum und der ländlichen Bevölkerung gerecht wird. Ein solches Finanzsystems darf deshalb nicht einseitig darauf ausgerichtet sein, Kredite für einen Sektor zu mobilisieren. Vielmehr muß es von

---

19 Zu Beginn des Jahres 2001 betrug der Diskontsatz der NBU 27%, im Januar des Jahres 2000 waren es noch 45%.

20 Auf diese Konten wurden bis auf 50% des Erlöses von Unternehmen überwiesen mit der Bedingung, daß diese Mittel zur Tilgung der Bankkredite, Zinsen, zur Finanzierung eines Komplexes von landwirtschaftlichen Arbeiten in Anspruch genommen werden.

der Einlagenmobilisierung über die Möglichkeit des Liquiditätsmanagements bis hin zur Bereitstellung von Fremdfinanzierung für alle Unternehmen im ländlichen Raum eine Reihe von Funktionen erfüllen.

Die Etablierung ländlicher Finanzmärkte ist jedoch **keine einfache und auch keine eindimensionale Aufgabe. Sie läßt sich nicht per Beschluß durchführen**, sondern hängt von der Schaffung einer Reihe von Voraussetzungen ab. Dem Staat kommt bei diesem Prozeß zwar eine wichtige Rolle zu, doch hat sich in vielen Ländern Westeuropas gezeigt, daß direkte staatliche Eingriffe, Subventionen oder gar die Schaffung staatlicher Organisationen oder Banken nicht den gewünschten Erfolg hatten, dafür aber häufig sehr teuer waren. **Es geht nicht ohne den Staat, doch ist nicht alles, was der Staat zu unternehmen in der Lage ist, auch nützlich.**

Zur weiteren Entwicklung der ländlichen Finanzmärkte sind hingegen eine ganze Reihe von Voraussetzungen zu schaffen, wie im vorliegenden Papier ausführlich dargestellt:

1. **Eine zentrale Voraussetzung ist die Kreditwürdigkeit der Unternehmen.** Diese müssen nachweisen können, daß sie profitabel wirtschaften und damit in der Lage sind, einen Kredit zurückzahlen zu können. **Für die zu einem großen Teil sehr ineffizienten ukrainischen Unternehmen bedeutet dies, daß sie zuerst ihr internes Potential mobilisieren, sich also umstrukturieren müssen, bevor sie in der Lage sind, sich um einen Kredit zu bewerben.**

2. **Zur Sicherung der Kredite verlangen die Banken darüber hinaus Sicherheiten, was für viele ukrainische Unternehmen ein Problem darstellt, da eine ganze Reihe von möglichen Besicherungsmöglichkeiten noch nicht genutzt wird.** Über die Etablierung eines Warehousereceipt Systems und die Schaffung der Grundlagen für ein funktionierendes Hypothekenkreditsystems können vor allem für die landwirtschaftlichen Unternehmen in Zukunft die Grundlagen für die Besicherung von kurz- und langfristigen Krediten geschaffen werden. Der Aufbau eines Kreditgarantiefonds scheint in der Ukraine hingegen nicht sinnvoll. Statt dessen ist es überaus wichtig, von staatlicher Seite den Kreditgeberschutz zu garantieren. Hierzu zählt vor allem, daß endlich die Voraussetzungen zur effektiven und schnellen Durchführung von Konkursverfahren geschaffen werden.

3. Einige ukrainische Banken haben im Bereich der Agrarfinanzierung im Jahr 2000 beachtliche Leistungen erbracht. Doch bleibt der ukrainische Banksektor hinter der Leistungsfähigkeit der Banken in den Transformationsländern Mitteleuropas weit zurück. Das hat eine Reihe von Ursachen. Während die gesetzlichen Grundlagen im Jahr 2000 durch das neue Bankgesetz verbessert wurden, hat sich an der Struktur des Sektors bisher kaum etwas verändert. Immer noch gibt es viele Banken, die zu ineffizient arbeiten. Diese Ineffizienzen spiegeln sich in den hohen Kosten für Bankleistungen bei vielen Banken wider und damit in einem hohen Unterschied zwischen Soll- und Habenzinsen. Dies ist ein Grund dafür, daß die Mobilisierung von Einlagen aufgrund niedriger Habenzinsen und das Volumen der ausgereichten Kredite aufgrund der hohen Sollzinsen bisher hinter den Möglichkeiten zurückblieb, die ein effizienterer Banksektor bieten könnte. **Die effizienten Banken der Ukraine können allerdings den Kern bilden für die Entwicklung des gesamten Sektors.** Wenn in diesen effizienten Banken darüber hinaus weiterhin Know-how gesammelt wird zur Tätigkeit auch im ländlichen Raum, kann eine nachhaltige Entwicklung des Banksektors auch hier stattfinden.

4. Neben den Banken müssen auch die Nicht-Bank Finanzinstitutionen im ländlichen Raum weiter entwickelt werden. **Insbesondere Kreditvereine und die daraus hervorgehenden Kreditgenossenschaften können in Zukunft eine wachsende Rolle sowohl bei der Einlagenmobilisierung als auch der Vergabe vor allem von Kleinkrediten spielen.** Sie können somit eine Nische besetzen, die bisher von keiner anderen Bank in der Ukraine ausgefüllt wird. Allgemein muß die Zugehörigkeit der Kreditgenossenschaften zum formellen Finanzsektor akzeptiert werden. Sie sollten im Interesse eines geordneten Finanzwesens prinzipiell den gleichen Bedingungen und Kontrollen unterliegen wie der übrige Banksektor. Hierzu ist es notwendig, daß der dem Parlament vorliegende Gesetzesentwurf verabschiedet wird. Für die künftige Entwicklung ist darüber hinaus zu empfehlen, daß die Kreditgenossenschaften in den Finanzsektor mit Finanzaufsicht und Nationalbankkontrolle integriert werden.

5. **Leasing gehört zu wichtigsten und am meisten genutzten Quellen** zur Finanzierung von Investitionen in Marktwirtschaften und auch zunehmend in Transformationsländern. Es ist vor allem ein sehr attraktives Instrument speziell für die Finanzierung von landwirtschaftlichen Unternehmen und den KMU im ländlichen Raum. **Die bisherigen Versuche, staatliche Leasingunternehmen zu etablieren, müssen als gescheitert angesehen werden.** Statt dessen ist es notwendig, daß die notwendige Gesetzgebung geschaffen wird. Das Gesetz zum Leasing Nr. 723/97-BP vom 16.12.97 hat erhebliche Nachteile, **die mit einer Neufassung des Gesetzes beseitigt werden. Deshalb sollte dieses Gesetz möglichst bald verabschiedet werden.** Darüber hinaus sind die Gesetze zur Gewinnbesteuerung und zur Mehrwertbesteuerung anzupassen und eine entsprechende Aufsicht für den Leasingmarkt zu etablieren.

6. Der Staat hat bei der Entwicklung der ländlichen Finanzmärkte eine ganze Reihe von wichtigen Aufgaben wahrzunehmen, wie oben geschildert. Darüber hinaus gibt es in vielen Ländern der Welt Bestrebungen des Staates, direkt in die ländlichen Finanzmärkte einzugreifen. Vor allem im Bereich der Agrarfinanzierung wird das mit den Besonderheiten dieses Sektors begründet. **Die meisten Versuche zur direkten staatlichen Unterstützung haben aber insgesamt wenig zur nachhaltigen Entwicklung der ländlichen Finanzmärkte beigetragen oder hatten teilweise sogar negative Effekte hierauf.**
   Für eine gewisse Übergangszeit sollte allein die Maßnahme der Teilkompensation der Zinsen verwendet werden. Dieses ist in der Ukraine bereits etabliert und hat im letzten Jahr gute Erfolge gezeigt, weil nicht staatliche Institutionen, sondern die Banken für die Zuteilung der Kredite verantwortlich waren und damit auch für die Zuteilung der Subventionen.
   Darüber hinaus sollte die Ukraine jedoch die internationalen Erfahrungen nutzen und teuere Fehler vermeiden. **Bevor über Subventionsprogramme zur Finanzierung der Landwirtschaft nachgedacht wird, sollten deshalb die Anstrengungen auf die Schaffung der Voraussetzungen für eine marktwirtschaftliche Entwicklung dieser Märkte konzentriert werden**, wie sie in diesem Papier dargestellt wurden. **Auf die Schaffung staatlicher Institutionen sollte darüber hinaus gänzlich verzichtet werden**, denn auch diese können nicht funktionieren, wenn die generellen Voraussetzungen für die Entwicklung der ländlichen Finanzmärkte nicht geschaffen sind.

L. S., O. S., I. T., Mai 2001