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, E-mail: germanad@public.ua.net

O17

Anmerkungen zu dem Gesetz: „Über die Erfüllung der Pflichten der Steuerzahler zu den Budgetfonds und staatlich administrierten Fonds“[1] von Februar 2001 und zu dem Vorschlag des Ministerkabinetts zur Änderung dieses Gesetzes

1. Beschreibung der Gesetzesvorhaben

Das Gesetz „Über die Erfüllung der Pflichten der Steuerzahler zu den Budgetfonds und staatlich administrierten Fonds“ (im folgenden genannt „Steuererlaßgesetz“) wurde innerhalb relativ kurzer Zeit nach seiner Vorlage sowohl im Parlament mit Mehrheit angenommen, als auch vom Präsidenten bestäätigt und veröffentlicht. Kern des Gesetzes ist der Erlaß von Steuerverbindlichkeiten und Verbindlichkeiten gegenüber der Sozialversicherung, die von Seiten der Unternehmen Ende 1999 bestanden. Außerdem sieht das Gesetz eine Restrukturierung von Schulden gleicher Art vor, die im Jahr 2000 entstanden. Für sie soll eine Zahlungsfrist von 5 Jahren gewährt werden bei einer Verzinsung in Höhe des Diskontsatzes.
Der Gesamtbetrag dieser ausstehenden Schulden wird grob auf ca. 15 Mrd. Hrivnia geschätzt, d.h. über 7% des erwarteten BIPs für das Jahr 2001, also ein sehr hoher Betrag. Es wird außerdem geschätzt, daß allein zwei große Energieunternehmen der Ukraine an diesem Betrag einen Anteil von über 50% haben. Das Gesetz ist zwar formal ab 1. April gueltig[2], aber es gibt gleichzeitig eine Frist bis 1. Oktober 2001, innerhalb derer die Steueradministration keine Schuldenstreichung vornimmt, weil das Ministerkabinett einen Änderungsvorschlag für das Gesetz vorlegte, dem der Präsident ebenfalls zustimmte. Dieser Änderungsvorschlag möchte erreichen, daß der Steuererlaß nicht gilt für Verbindlichkeiten der Unternehmen für Verbrauchsabgaben

[1] Gesetzesvorschlag einer Abgeordnetengruppe unter Führung des Abgeordneten Teriochin, der vom Parlament und Präsidenten im Februar 2001 angenommen wurde.
[2] Einige, nicht zentrale Artikel des Gesetzes (Artikel 6, 8, 9, 14) sind erst ab 1. Oktober gueltig.

und gegenüber der Rentenversicherung. Außerdem soll nach diesem Vorschlag die Frist für die Rückzahlung von Schulden, die im Jahr 2001 entstanden, nicht 5 Jahre, sondern nur 2 Jahre betragen.

2. Kurze Evaluierung möglicher Implikationen der Gesetze

Beide Gesetze können positive Effekte haben. Insbesondere könnten sich die Kreditwürdigkeit und Liquidität der Unternehmen aufgrund der Schuldverringerung verbessern. Gleichzeitig könnte die durch Schuldverringerung möglicherweise erhöhte Wahrscheinlichkeit für Profitabilität bei den Managements dieser Unternehmen die Anreize verstärken, die Produktivität ihrer Unternehmen zu steigern. Positive Effekte auf das Verhalten der Unternehmen sind aus unserer Sicht aber zweifelhaft, solange nicht sichergestellt ist, daß Unternehmensleitungen ab dem Zeitpunkt des Schulderlasses keine Anreize mehr haben, neue Steuerschulden and andere Schulden aufzubauen.
Aus unserer Sicht ist wahrscheinlich, daß beide Gesetze gravierende nachteilige Wirkungen für das Wachstum aller Branchen der ukrainischen Wirtschaft haben werden. Diese Effekte können langfristig wirksam sein und damit weit über den einmaligen Erlaß und Umstrukturierung von Unternehmensschulden hinausgehen. Aufgrund ihrer Tragweite wollen wir diese möglichen Implikationen kurz zusammenfassen.

Es ist unstrittig, daß ein bedeutender Teil der ukrainischen Unternehmen, insbesondere große staatliche Unternehmen, bisher nicht den gleichen Anreizen und Sanktionen unterlagen, die üblicherweise in einer Marktwirtschaft gelten: Zum einen war die Kontrolle der Unternehmensleitungen durch die Hauptversammlung oder den Staat als Eigentümer und den Aufsichtsrat des Unternehmens häufig nicht ausreichend wirksam. Zum anderen gab es bisher häufig keine effektive Durchsetzung der Gläubigerrechte. Das wird besonders deutlich bei den mangelhaften Durchsetzungsmöglichkeiten der Zahlung von Lohn-, Energie- und anderen Schulden. Häufig verzichtete der Staat sogar selbst auf die Durchsetzung von Forderungen gegenüber Unternehmen, insbesondere durch ad-hoc gewährte Vergünstigungen bezüglich Steuern. Es bestanden deshalb hohe Anreize für Unternehmensleitungen ihre politischen Kontakte zu nutzen, um finanzielle Erleichterungen zu erhalten, Schulden nicht ordnungsgemäß zu bedienenund insgesamt weniger Anstrengungen auf die Verbesserung der Produktivität des Unternehmens und Produktqualität zu verwenden, als möglich gewesen wäre[3]. Neben der nur sehr zögerlichen Einführung westlicher Rechtsnormen und Regeln trug dies dazu bei, daß der Strukturwandel in der ukrainischen Wirtschaft bisher relativ gering war und die Rezession so lange anhielt.

- Fördert nun ein neues Gesetz die Entschuldung der Unternehmen durch einen neuen, zusätzlichen Verzicht des Staates auf Steuerforderungen, ohne in irgendeiner Weise zu

[3] Es gibt eine lange Liste von steuerlichen und anderen Sonderrechten für einzelne Branchen, Unternehmen und Regionen. Die Produktivität dieser Branchen, Betriebe und Regionen hat sich aber in der Regel nicht besser entwickelt als im Gesamtdurchschnit der Wirtschaft oder im Durchschnitt der betreffenden Branche. Mit anderen Worten kann nicht begründet werden, dass Vergünstigungen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Betrieben oder Branchen führen.

prüfen, ob das betreffende Unternehmen einen solchen Vorteil durch besondere Anstrengungen „verdient“ hat, so bestraft der Staat implizit diejenigen Unternehmen, die keine Steuerrückstände haben. Diese Unternehmen sind aber diejenigen, die das geltende Gesetz eingehalten haben.
- Der Staat setzt mit diesem Gesetz ein Signal für alle Unternehmen, daß die pünktliche Bezahlung der Steuern mit dem Risiko verbunden ist, künftig eventuell gewährte Steuernachlässe nicht nutzen zu können. Er verstärkt deshalb möglicherweise den Anreiz für Unternehmen, Steuern nicht ordnungsgemäß zu leisten. Gerade die Gewährung eines bedeutenden Steuererlasses ohne jegliche Bindung an Voraussetzungen, die von den begünstigten Unternehmen erfüllt sein müssen, die bei den Unternehmen vermutlich dazu führt, dass sie ihr schlechtes Verhalten gegenüber Gläubigern nicht ändern und möglichrweise auf weitere zukünftige Steuernachlässe vertrauen. Es würden somit falsche Anreize verstärkt und es fände eine Umverteilung von Einkommen von den Steuerzahlern zu denjenigen Personen in Unternehmen mit Steuervergünstigungen statt, die dort die Geldflüsse kontrollieren.
- Ein weiterer Grund an positiven Effekten zu zweifeln, die Steuernachlässe haben könnten, ist der, daß beispielsweise weiterhin die Durchsetzung des Konkursrechts nicht formal, aber praktisch gravierenden Hindernissen unterliegt. Dies bedeutet aber, daß überschuldete Unternehmen gar keine Anreize haben, nach Gewährung des Schuldenerlasses nicht fortzufahren mit weiterem Schuldaufbau.
- Außerdem verliert der Staat durch dieses Gesetz möglicherweise an Glaubwürdigkeit, weil mit dem Regierungswechsel Ende des Jahres 1999 angekündigt wurde, daß eine Gleichbehandlung aller Wirtschaftssubjekte erfolgen wird und Vergünstigungen, insbesondere auch steuerlicher Art, systematisch abgebaut werden sollen. Diese Maßnahme zielte darauf ab, eine Senkung der Steuersätze für alle Wirtschaftssubjekte zu ermöglichen. Statt der damals angekündigten Steuerreform, die bisher noch nicht systematisch im Parlament beraten wurde, soll der Staat nun auf hohe Steuereinnahmen verzichten, von der nur bestimmte Subjekte profitieren, namentlich die mit Steuerrückständen. Selbst wenn angenommen wird, daß ein hoher Teil der Steuerforderungen nicht eintreibbar wäre, verringert das Steuererlaßgesetz das für eine Steuerreform zur Verfügung stehende Finanzierungspotenzial in Höhe der eintreibbaren Steuerrückstände. Bei den hohen Wachstumszahlen, die einzelne Branchen derzeit realisieren, dürfte der eintreibbare Steueranteil aber sogar wieder steigen. Deshalb ist eine Argumentation zur Rechtfertigung des Steuererlaßgesetzes, die auf nichteintreibbare Steuerrückstände baut, nicht überzeugend. Das Steuererlaßgesetz mindert die Chance zur Durchsetzung der Steuerreform, weil es den dazu benötigten Finanzierungsspielraum verringert.

Wie kann dieses Dilemma gerechtfertigt werden? Aus ökonomischer Sicht kann ein solches Steuererlaßgesetz nur begründet werden, wenn die beschriebenen positiven Effekte die negativen Effekte auf das Verhalten der Unternehmen und das wirtschaftliche Wachstum überkompensieren.

Wir argumentieren, daß das gegenwärtig nicht der Fall ist. Zum einen wurden die Voraussetzungen für einen Schuldenerlaß für Unternehmen noch nicht ausreichend geschaffen, d.h. in Form der Einführung sogenannter „harter Budgetschranken“ für Unternehmen (Durchsetzung von Gläubigerrechten und des Konkursrechts, wirksame

Kontrolle der Unternehmensleitungen, Zwang für Unternehmen zu Profitabilität und Transparenz ihrer Geschäftstätigkeit, keine steuerlichen oder andere Sondervergünstigungen für bestimmte Unternehmen, Einführung verläßlicher Rechtsprechung auf Grundlage eines neuen „Bürgerlichen Gesetzbuches“ etc.). Deshalb sollte Vorrang vor einem Schuldenerlaß für bestimmte Unternehmen die Durchsetzung eben dieser „harten Budgetschranken“ für Unternehmen haben. Zum anderen sollte auch die Steuerreform mit einer Senkung der Steuersätze für alle Unternehmen und Verbreiterung der Steuerbasis Vorrang vor einem Schuldenerlaß haben. Wir erwarten von einer solchen Steuerreform einen positiven Einfluß auf die wirtschaftliche Entwicklung, während dies für einen Steuererlaß in Form der oben skizzierten Gesetze nicht gilt.

3. Verbesserungsvorschläge

Wir wollen hiermit begruenden, dass es fuer die Sicherung des wirtschaftlichen Aufschwungs in der Ukraine erforderlich ist, dass keine neuen Vergünstigungen für bestimmte Wirtschaftssubjekte geschaffen werden. Notwendig ist vielmehr, daß die genannten Reformgesetze erarbeitet und teilweise verbessert werden (d.h. insbesondere die notwendigen Gesetze zur Verbesserung der tatsächlichen Durchsetzung von Gläubigerrechten, der Reform des Steuersystems, das neue Bürgerliche Gesetzbuch etc.)

Außerdem kann gefordert werden, daß die von dem Steuererlaßgesetz begünstigten Unternehmen einen Katalog von Bedingungen erfüllen müssen, um in den Genuß einer Steuerbefreiung zu gelangen. Dieser Katalog sollte mindestens enthalten:

- ab dem Zeitpunkt des Steuererlasses bis Ablauf von beispielsweise 5 Jahren dürfen keine neuen Steuer- oder sonstigen Zahlungsrückstände auftreten. Andernfalls lebt die ursprüngliche Forderung des Staates, auf die er verzichtete, wieder auf und wird eingetrieben;
- die begünstigten Unternehmen müssen eine Rechnungslegung nach internationalem Standard rückwirkend für mehrere Jahre erstellen und veröffentlichen; dies gilt auch für die Zukunft;
- ebenfalls bei Unternehmen ab bestimmter Größe, sollte eine Prüfung über die Wirksamkeit der Kontrolle des Managements erfolgen und Nebentätigkeiten der Manager sollten nur nach Genehmigung des Aufsichtsrates erlaubt sein;
- ein effizientes Management der begünstigten Unternehmen sollte durch Auswahl qualifizierter Manager durch externe Spezialisten gesichert werden;
- die begünstigten Unternehmen sollten durch Vorlage von Geschäftsplänen den Nachweis dafür erbringen, daß sie dauerhafte Profitabilität ihres Unternehmens sicherstellen können bzw. diese Profitabilität innerhalb einer angemessenen Frist herstellen werden.

U. T.[*], Lektoren C. v. H., L. S., März 2001

[*] Der Autor bedankt sich bei Tatjana Vachnenko und Ricardo Giucci für kritische Bemerkungen und Diskussionen.