

Thießen, Ulrich

Working Paper

Zum wirtschaftspolitischen Reformschritt der Ukraine und zur Konditionalitaet der westlichen Hilfe

DIW Discussion Papers, No. 192

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Thießen, Ulrich (2000) : Zum wirtschaftspolitischen Reformschritt der Ukraine und zur Konditionalitaet der westlichen Hilfe, DIW Discussion Papers, No. 192, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/18159>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

DIW Diskussionspapiere
Discussion Papers

Discussion Paper No. 192

**Zum wirtschaftspolitischen Reformfortschritt der Ukraine und
zur Konditionalität der westlichen Hilfe**

by
Ulrich Thießen

Berlin, January 2000

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
Königin-Luise-Str. 5, 14195 Berlin
Phone: +49-30-89789- 0
Fax: +49-30-89789- 200
Internet: <http://www.diw.de>
ISSN 1433-0210

Zum wirtschaftspolitischen Reformfortschritt der Ukraine und zur Konditionalität der westlichen Hilfe

von

Ulrich Thießen ¹

¹ Der Autor ist Mitglied der „Beratergruppe Wirtschaft bei der ukrainischen Regierung“, die von den Institutionen Deutsche Bank Research, Osteuropa Institut München, Universität Göttingen, Fachbereich Agrarökonomie und DIW im Auftrag der Kreditanstalt für Wiederaufbau gebildet wurde. Der Autor bedankt sich bei allen Gruppenmitgliedern für Diskussionen und bei Ludwig Striewe, Gerhard Krause und Thomas Pitsch für kritische Kommentare. Die in dem Papier geäußerten Ansichten sind nicht unbedingt die Ansichten der genannten Institutionen und Personen.

Inhaltsverzeichnis

- 1 Einleitung
- 2 Skizze des wirtschaftlichen Hintergrunds
- 3 Der Reformfortschritt der Ukraine in osteuropäischer Perspektive
- 4 Überblick über die wichtigsten umgesetzten Reformen
- 5 Überblick über Reformrückschläge und die wichtigsten Reformen, die nicht systematisch umgesetzt wurden
- 6 Fragen in bezug auf die Konditionalität der westlichen Hilfe
- 7 Schlußbemerkung

Literaturverzeichnis

Zusammenfassung

Summary

1 Einleitung

Zu Beginn der Transformationsphase der osteuropäischen Länder in den Jahren 1990/91 wurde der Ukraine das Potential für mittelfristig erzielbare hohe, reale pro-Kopf Wachstumsraten zuerkannt. Besonders das bis dahin erreichte Niveau der Industrialisierung, der landwirtschaftlichen Produktion, der Bildung, aber auch die Nähe zu Westeuropa und der Zugang zum Meer waren dafür ausschlaggebend. Das Bevölkerungswachstum war geringfügig positiv (z.Z. ca. 50 Millionen). Die externe Schuld war vernachlässigbar gering, weil Rußland die Auslandsschuld der früheren Sowjetunion übernahm. Bedeutende westliche Hilfe wurde in Aussicht gestellt, vor allem aufgrund des Verzichts der Ukraine auf Atomwaffen, der Tschernobyl-bezogenen Probleme und der langen Geschichte von außen unterdrückter Freiheitsrechte und Nationalität.

Keines der Transformationsländer, dessen Regierung den Übergang zu einer Marktwirtschaft propagiert und anstrebt, hat jedoch, so scheint es, bei der Formulierung einer eigenen widerspruchsfreien wirtschaftspolitischen Strategie, eigener konkreter kurz- und mittelfristigen Reformziele und bei der Umsetzung beschlossener Reformen so große Probleme wie die Ukraine. Vermutlich deshalb ist die Ukraine das Land Osteuropas, das den größten kumulierten Rückgang seines realen BIPs (über 60 vH) seit 1989 erlebte, mit Ausnahme der Länder, die eine Krieg oder kriegsähnliche Phasen durchlitten.

Dieser Beitrag versucht, die Schwierigkeiten bei der Umsetzung wirtschaftspolitischer Reformen zu erläutern, insbesondere Probleme der Konditionalität westlicher Kredite. Das Papier ist folgendermaßen gegliedert: Abschnitt 2 geht auf Probleme zu Beginn der Transformation ein, die aus Sicht der ukrainischen Regierung als exogen betrachtet werden können. Sie waren vermutlich mit langanhaltender adverser Nachwirkung verbunden und haben so die gegenwärtige wirtschaftliche Situation mitverursacht, die anschließend skizziert wird. Abschnitt 3 betrachtet Indikatoren des Reformfortschritts in den osteuropäischen Ländern. Sie zeigen, daß der über die Länder aggregierte, durchschnittliche Reformfortschritt stark abnahm, vor allem aufgrund des adversen Einflusses einer kleinen Gruppe von Ländern, zu denen auch die Ukraine gehört. Für diese Länder kann von einer Gratwanderung der Reformen gesprochen werden. Ein Überblick über umgesetzte und nicht umgesetzte Reformmaßnahmen in der Ukraine soll die Berechtigung dieser Einschätzung verdeutlichen (Abschnitte 4 und 5). Folglich kommt der Konditionalität westlicher Kredite entscheidende Bedeutung zu. Sie wird in Abschnitt 6 problematisiert. Abschnitt 7 enthält Schlußfolgerungen.

2 Skizze des wirtschaftlichen Hintergrunds

Die Formulierung von Zielen und die Umsetzung von Reformen wurde in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit des Landes im August 1991 stark beeinträchtigt durch wirtschaftliche Faktoren einerseits wie:

- sehr hohe terms-of-trade Schocks vor allem in den Jahren 1992 bis 1995; diese waren insbesondere auf die in Sprüngen gestiegenen US-Dollar Importpreise für Energie und abnehmende US-Dollar Exportpreise für dominante ukrainische Produkte und Exportgüter wie Metalle und Maschinen zurückzuführen;
- die fehlerhaft konstruierte Rubel-Währungsunion (bis 1993) zwischen mehreren Nachfolgestaaten der Sowjetunion einschließlich der Ukraine. Die Regeln dieser Währungsunion und insbesondere das Verhalten der russischen Zentralbank im Jahr 1991 haben die ukrainische Hyperinflation 1992 bis 1993 wesentlich beeinflusst (vgl. Kasten 1). Die Inflation eliminierte nahezu die monetären Ersparnisse der ukrainischen Bevölkerung und

zerstörte das Vertrauen in die Geldhaltung. Gemessen an der im Verhältnis zum BIP sehr niedrigen Hrivnia-Geldhaltung ist dieses Vertrauen nicht zurückgekehrt, was jedoch auch daran liegt, daß das dem Bankensystem und der Wirtschaftspolitik entgegengebrachte Vertrauen gering ist;

- die Notwendigkeit der Errichtung eigener „logistischer“ Zentralen, die sich bis zur Unabhängigkeit der Ukraine überwiegend in Moskau befanden (beispielsweise zur Steuerung der Energieversorgungsnetze).

Kasten 1

Die Ukraine und die Rubel-Währungsunion

Die Rubel-Währungsunion war bis Juli 1992 so konstruiert, daß die Zentralbanken der Mitgliedsländer de-facto unbegrenzten Kredit von der „Gosbank“ erhielten. Geldpolitische Vorgaben der Gosbank für die Mitgliedsländer wurden bis Ende 1991, also bis zur Auflösung der Sowjetunion, von den meisten Mitgliedsländern trotz der Unabhängigkeitsbestrebungen eingehalten, so auch von der ukrainischen Zentralbank. Rußland verfolgte aber ab 1990 zunehmend eine eigenständige expansive Wirtschaftspolitik unabhängig von der Unionsregierung. So ignorierte die russische Zentralbank die Vorgaben der Gosbank und setzte im Jahr 1991 ihre Mindestreserve- und Refinanzierungssätze unter dem von der Gosbank geforderten Niveau und unterhalb der eigenen Inflationsrate fest, um die Kreditvergabe an den russischen Unternehmenssektor stark auszuweiten. Dies verstärkte ganz wesentlich den aufgrund der Preisliberalisierungen in einigen GUS Ländern ausgelösten Inflationsschub, d.h. es kam im Jahr 1991 zu importierter Inflation in der Ukraine und in denjenigen anderen Mitgliedsländern, die sich an die Gosbank Vorgaben hielten. Die Ukraine sah sich gezwungen, zur Güterrationalisierung sogenannte „Koupons“ auszugeben (die dann die erste eigene Währung wurden) und Exportkontrollen einzuführen, die bedauerlicherweise teilweise heute noch bestehen. Erst nach Auflösung der Sowjetunion Ende 1991 wurde die Geldpolitik der Ukraine im Zuge auch der Preiserhöhungen für importierte russische Energie akkomodierend oder sogar expansiv und die russische Geldpolitik restriktiver. Rußland stieß deshalb im Herbst 1992 die Ukraine mittels einer Vorschrift über Außenhandelszahlungstransaktionen faktisch aus der Rubel-Währungsunion. Der Mitte 1993 durch die russische Zentralbank durchgeführte Einzug von Rubel-Noten, die vor 1993 ausgegeben waren, beendet die Rubel-Währungsunion. Für die früheren Mitgliedsländer der Rubel-Union, insbesondere für die Ukraine, die von 1991-1996 unter hohen terms-of-trade Schocks litt und keine Erfahrung hatte, wie eine eigenständige Geldpolitik in einer wirtschaftlich depressiven Phase mit hohen Budgetdefiziten betrieben werden kann, war es äußerst schwierig, die durch sehr expansive Geldpolitik Rußlands im Jahr 1991 angeheizte und exportierte Inflation zu verstehen und zu beherrschen. Die Ukraine erlebte daraufhin eine eskalierende Hyperinflation, die erst Anfang 1994 durch restriktive Lohn-, Fiskal- und Geldpolitik eingedämmt werden konnte. Vgl. hierzu insbesondere: Halushka, Andrij, Sergei Savluk und Andreas Wörgötter (1994), S. 4ff.

Andererseits sind auch politische Faktoren zu berücksichtigen, die möglicherweise wiederum auf die wirtschaftliche Planungspolitik der früheren Sowjetunion zurückgehen, besonders die gewisse Spaltung der Nation in einen hoch industrialisierten und mehr Rußland zugewandten Osten und einen weniger industrialisierten und mehr nach Westeuropa orientierten Westen.

Zumindest seit Ende 1994 gab es aber gemeinsam mit dem IWF und der Weltbank formulierte Reformziele, die die Regierung umsetzen wollte (vgl. Kasten 2 zu strukturellen Reformzielen). Allerdings wurden diese überwiegend nicht von ihr selbst, sondern von den Finanzorganisationen aufgestellt. Seit 1994 wurden mehrere kreditfinanzierte Reformprogramme mit dem IWF vereinbart. Sie wurden jeweils unterbrochen, vor allem weil die tatsächlichen von den geplanten Fiskalzielen, monetären sowie strukturellen Reformzielen abwichen. Auch der Anfang 1996 vorgenommene Übergang zu monatlichen Zielvorgaben verbesserte die Einhaltung von Reformzusagen nicht. Relativ kurz nach einer jeden Unterbrechung wurden die Kredit- und Reformprogramme jeweils mit neu formulierter Konditionalität wieder aufgenommen.

Kasten 2 Ukraine: Überblick über ausgewählte strukturelle Reformziele der IWF Reformprogramme der Jahre 1995 und 1996 und ihrer Erfüllung	
Ausgewählte vereinbarte Ziele in den Jahren 1995 bis 1996:	Stand der Zielerfüllung Ende 1999:
Reduzierung des Konzentrationsgrades in der Industrie durch Zerschlagungen und Privatisierungen:	Die Zerschlagung und Privatisierung von großen Industrieunternehmen wird von unabhängigen Beobachtern als ungenügend beurteilt. Der Konzentrationsgrad in der Industrie wird als sehr hoch eingeschätzt, vor allem in den Bereichen Metallurgie, Stahl, Chemie, Pharmazeutische Industrie. Bei der Beurteilung der Konzentration ist auch die Tendenz zu zunehmendem Protektionismus in Form eines steigenden durchschnittlichen Zollniveaus und zunehmender nicht-tarifärer Handelshemmnisse zu berücksichtigen, wie auch die vom Parlament regelmäßig bestätigte Liste mit über 4500 mittelgroßen und großen Unternehmen, die nicht privatisiert werden dürfen.
Abschaffung der Staatsaufträge (mit Ausnahme des eigenen Bedarfs) und Verringerung der Subventionen an Unternehmen:	Das tatsächliche Ausmaß der Staatsaufträge und der Subventionen an Unternehmen bleibt unklar. Budgetausgaben werden teilweise zweckentfremdet für Subventionen an ausgewählte Unternehmen; im Zeitablauf wurden neue außerbudgetäre Fonds geschaffen. Keines der Branchenministerien, Staatskomitees und regionalen Verwaltungen, die in die Vergabe von Staatsaufträgen und Subventionen eingebunden sind, wurde aufgelöst bzw. besonderen Zielvorgaben unterworfen, die das Oberziel der Subventionsverringerung bzw. Ersatz von Subventionen an Unternehmen durch Unterstützung der Endverbraucher deutlich gemacht hätten. Der nur grob zu schätzende Umfang der Staatsaufträge gemessen in % des BIP hat seit 1995 nur geringfügig abgenommen. Der Anteil am BIP der gesamten Subventionen an Unternehmen (in Form von Barzahlungen, Steuervergünstigungen, Steuerstundungen, Staatsgarantien, Staatskrediten, Lieferanweisungen, Verzicht auf Dividendenzahlungen staatlicher Betriebe) kann ebenfalls nur sehr grob geschätzt werden auf ca. 8 bis 15 % pro annum.
Reduzierung der Subventionen bei sogenannten „kommunalen Dienstleistungen“ (Versorgung der Wohnungen mit Erdgas, Wärme, Wasser und Instandhaltung des Wohnungsbestands). Einführung eines Programms zur Unterstützung von Familien mit niedrigem Einkommen hinsichtlich ihrer Ausgaben für Mieten und kommunale Dienstleistungen:	Die Subventionen für kommunale Dienstleistungen bleiben verschleiert, da weder die Kosten dieser Dienstleistungen transparent erfaßt werden, noch der individuelle Verbrauch (mit Ausnahmen). Investitionen in die Kostensenkung und Verbrauchserfassung waren sehr gering. Preiserhöhungen dieser Dienstleistungen blieben vermutlich deutlich hinter der durchschnittlichen Erhöhung der Kosten zurück, so daß diese Subventionen im Zeitablauf und in % des BIP leicht stiegen. Ein Programm zur Unterstützung von Familien mit niedrigem Einkommen bezüglich der Ausgaben für das Wohnen wurde im Jahr 1995 geschaffen. Das Programm wird von unabhängigen Beobachtern als funktionsfähig beurteilt, d.h. für den Fall einer Preiserhöhung für kommunale Dienstleistungen auf ein kostendeckendes Niveau würden Familien mit niedrigem Einkommen von diesem Realeinkommensverlust weitgehend verschont.
Verbesserungen der Aufsicht über Unternehmen:	Rechnungslegungs-Standards nach westlichen Grundsätzen wurden für Banken vorgeschrieben. Dennoch wurden bei einer unabhängigen Beurteilung der Bilanzen von 8 großen Banken im Jahr 1999 u.a. gravierende Überbewertungen der Aktiva festgestellt. Für nicht-finanzielle Unternehmen ist der Übergang auf westliche Rechnungslegung geplant. Die Implementierung ist aber unsicher. Die Kontrolle von Unternehmen durch Aufsichtsräte und Hauptversammlungen wird von unabhängigen Beobachtern als ungenügend beurteilt. Staatliche Unternehmen unterliegen einer de-jure Kontrolle durch Branchenministerien, ein Staatskomitee, eine staatliche Holdinggesellschaft und Regionalverwaltungen. Diese Kontrolle ist de-facto aber meist nicht wirksam. Der Rechnungshof bleibt von der Kontrolle staatlicher Unternehmen wie auch von bestimmten staatlichen Fonds ausgenommen.
Bodenreform (Privatisierung von Boden):	Sehr geringer Fortschritt. Die langfristige Pacht von Boden ist Anteilseignern von Kolchosen erlaubt, wird aber in der Praxis häufig behindert. Privateigentum an Gebäuden ist zugelassen, jedoch nicht von Boden.
Abbau der staatlichen Zahlungsrückstände:	Die staatlichen Zahlungsrückstände können nur geschätzt werden. Schätzungen besagen, daß sie um einen Wert von ca. 2,5 % des BIP schwanken (ohne Zahlungsrückstände staatlicher Unternehmen).
Abbau des Barter-Handels (und des Anteils der nicht-monetären Transaktionen an den gesamten Transaktionen):	Schätzungen der Anteile des Barter-Handels am Außenhandel und im Inland besagen, daß diese tendenziell jeweils zunahm. (In bestimmten Sektoren wird der Anteil des Barter-Handels auf über 60 % des Umsatzes geschätzt). Seit ungefähr 1998 hat auf der Ebene insbesondere großer Unternehmen die Ausgabe solcher „Wechsel“ sehr stark zugenommen, die ein Zahlungsverprechen in Form von Gütern und Dienstleistungen an bestimmte Inhaber der Wechsel verbriefen. Nicht-monetäre Transaktionen haben auch in den öffentlichen Budgets auf zentraler und vor allem auf regionaler Ebene seit ungefähr 1998 sehr stark zugenommen (gegenseitige Verrechnungen zwischen Staat und Unternehmen).
Auflösung von mindestens fünf großen verlustmachenden Unternehmen und Verbesserung des Konkursrechts:	Obwohl die Zahl der Konkurse tendenziell steigt und relativ hoch erscheint, unterliegen insbesondere große Unternehmen de-facto nur einem sehr geringen Konkursrisiko. Eine neugeschaffene Agentur zur Verbesserung des Konkursrechts machte Ende 1998 Änderungsvorschläge für das Konkursrecht, die das bestehende Recht zusätzlich aufweichen würden. Die Definition der Konkursgründe sind unzureichend und die Anreize zur Eröffnung von Konkursverfahren insbesondere bei großen Unternehmen zu gering.

Zwar geht die ungenügende Umsetzung vereinbarter Reformmaßnahmen auch auf parlamentarischen Widerstand zurück. Dieser wurde jedoch u.a. durch ungenügende Vorbereitung von Gesetzesvorlagen, regelmäßige Überschätzung der erwarteten Staatseinnahmen und der möglichen Staatsausgaben und die dadurch mitverursachten Zahlungsrückstände des Staates verstärkt. Zu der ungenügenden Umsetzung beabsichtigter Reformen treten Rückschläge bei der Reformpolitik. Fraglich ist, ob die Chance genutzt wurde, solchen auch zu Beginn des Jahres 1999 aufgetretenen gravierenden Rückschlägen durch eine strikte Konditionalität westlicher Kredite vorzubeugen, die versucht, bestimmten, in Abschnitt 6 genannten Kriterien, gerecht zu werden. Zu beobachten ist vielmehr, daß die Forderungen des Westens bezüglich struktureller Reformen schwanken. Es kommt auch vor, daß Reformrückschläge teilweise stark unterbewertet und teilweise als unvermeidbar hingenommen werden.

Die Auswirkungen mangelnder Reformen sind deutlich sichtbar und verstärken sich im Zeitablauf: So hält die Rezession und die Verschlechterung des durchschnittlichen Lebensstandards an (Tabelle 1). Hinsichtlich der Indikatoren Energieverbrauch, zwischenbetriebliche Verschuldung und staatliche Zahlungsrückstände, jeweils in Relation zum BIP, verlustmachende Betriebe in Relation zur Gesamtzahl der Betriebe und nicht ordnungsgemäß bediente Bankkredite im Verhältnis zum gesamten Kreditvolumen, gehört die Ukraine zu den Transformationsländern mit den schlechtesten Leistungen. Die meisten dieser Relationen nehmen in der Ukraine weiter zu. Auch hinsichtlich ihres pro-Kopf Einkommens, der pro-Kopf Direktinvestitionen aus dem Ausland und des Ratings internationaler Agenturen befindet sie sich am unteren Ende der jeweiligen Rangskala für Transformationsländer. Die Bevölkerung und die durchschnittliche Lebenserwartung gehen seit ungefähr Mitte der 90er Jahre leicht zurück. Es besteht sehr hohe Unterbeschäftigung. Ein bedeutender Teil der Bevölkerung ist zur Selbstversorgung übergegangen. Der durchschnittliche Industrielohn beträgt ungefähr 220 Hrivnia monatlich (ca. DM 84), die durchschnittliche monatliche Rente für die ungefähr 14 Millionen Rentner (28 vH der Bevölkerung) beträgt ungefähr 70 Hrivnia (ca. DM 27) bei einer von der Weltbank geschätzten Armutsgrenze von ca. 70 Hrivnia monatlich pro Kopf. Selbst wenn angenommen wird, daß die Schattenwirtschaft 100 vH der offiziellen Wirtschaft beträgt, und wenn das so verdoppelte BIP nicht zum Marktwechsellkurs, sondern mit einer geschätzten Kaufkraftparität in US-Dollar umgerechnet wird, ergibt sich ein BIP-pro-Kopf, das mit maximal 2500 US-Dollar 9,3 vH des pro-Kopf Einkommens in Deutschland (ca. 26800 US-Dollar im Jahr 1998) beträgt. Die öffentliche Inlands- und Auslandsschuld stieg in den 8 Jahren seit Unabhängigkeit von nahe Null auf über 60 vH des BIP und ihre Bedienung ist u.a. aufgrund ihrer kurzen durchschnittlichen Laufzeit und des seit September 1998 in Folge der russischen Finanzkrise äußerst erschwerten Zugangs zu privaten Kreditmärkten unsicher.

Die Annäherung der Ukraine an den Westen wurde vor allem hinsichtlich der Zunahme der öffentlichen Verschuldung gegenüber dem Westen vollzogen, weniger dagegen bei der wirtschaftlichen Integration. Der Kreditbedarf resultierte bis 1998 vor allem aus einem anhaltenden und hohen Leistungsbilanzdefizit, das wiederum auf hohe Importüberschüsse gegenüber den GUS Ländern zurückgeht, insbesondere gegenüber Rußland (aufgrund relativ hoher Energieimporte). Das Leistungsbilanzdefizit finanzierte weit überwiegend aber keine Investitionen, sondern Konsum und trug so dazu bei, daß das Risiko einer instabilen Währung hoch blieb. Die ukrainische Auslandsschuld gegenüber GUS-Ländern wurde trotz des laufenden Handelsbilanzdefizits der Ukraine mit diesen Ländern sukzessive abgebaut,

finanziert durch westliche Kredite, die weit überwiegend aus öffentlichen Quellen vergeben wurden.

Tabelle 1

**Ukraine: Entwicklung wichtiger makroökonomischer Variablen seit der Unabhängigkeit 1991
(Prozentuale Veränderungen im Jahresendvergleich, wenn nicht anders angegeben)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 1)
BIP (real)	-8,7	-9,9	-14,2	-23,0	-12,2	-10,0	-3,0	-1,7	-1,2
Industrieproduktion (brutto; real)	-4,8	-6,4	-8,5	-27,3	-12,0	-5,7	-1,8	-1,5	.
Landwirtschaftliche Produktion (brutto; real)	-13,0	-8,3	0,9	-16,5	-3,6	-9,5	-1,9	-1,8	-1,5
Anlageinvestitionen (brutto; real)	-7,1	-36,6	-13,6	-25,0	-20,5	-19,6	-7,5	-17,5	.
Frachtvolumen (in Mrd. Tonnen-Kilometer) 2)	947,1	794,5	674,1	582,5	544,0	450,3	402,4	.	.
Verbraucherpreise	161,0	2727,7	10198,7	401,2	182,0	39,7	10,1	20,0	17,0
Monetäre Basis	.	.	1750,0	468,3	120,4	37,9	44,6	21,9	.
Reallohn 3)	.	-23,0	-56,0	-9,0	10,1	-5,1	-2,3	-2,9	-3,0
Realer Wechselkurs 4)	.	.	-55,6	-26,9	-55,8	-28,3	-2,0	65,3	19,5
Realer Refinanzierungszinssatz bei der Zentralbank ohne Berücksichtigung gewählter Sonderkonditionen 5)	.	-20,5	-21,2	4,5	1,4	2,3	1,2	3,5	3,5
Realer Zinssatz für kurzfristige Kredite 5)	.	.	-20,9	6,8	1,4	3,7	3,3	3,0	3,6
Saldo des konsolidierten Staatshaushalts in % des BIP	-13,6	-29,3	-10,1	-7,8	-4,7	-3,2	-5,6	-2,2	-1,8
Arbeitslosenquote 6)	0,3	0,3	0,3	0,4	0,6	1,6	2,9	4,6	5,0
BIP pro Kopf in US-Dollar (zum Marktwechselkurs) 5)	.	.	.	.	596	879	988	780	575
Exporte von Gütern und Dienstleistungen in Mill. US-Doll.	.	.	.	16641	17090	20346	20355	17621	15000
Importe von Gütern und Dienstleistungen in Mill. US-Doll.	.	.	.	18007	18280	21468	21891	18828	15000
Leistungsbilanzsaldo in % des BIP	.	.	-2,4	-3,2	-3,2	-2,7	-2,7	-3,1	.
Geschätzte ausländische Direktinvestitionen in Mill. US-D.	.	200	200	151	257	526	581	747	200
Geschätzte Brutto-Devisenreserven der Zentralbank in Mill. US-Dollar (ohne Edelmetall 6)	.	500	200	600	1100	2000	2300	685	1200 7)
Geschätzte Auslandsverschuldung in % des BIP 6)	.	.	11,2	20,5	22,1	20,4	19,4	27,4	49,0
Geschätzte Inlandsverschuldung (ohne staatliche Zahlungsrückstände) in % des BIP 6)	.	.	.	.	7,7	9,5	13,3	12,9	12,0

1) Eigene Prognose.

2) Frachtverkehr (Eisenbahn-, See-, Fluß-, Automobil-, Luft- und Pipelinetransporte).

3) Veränderungen des jahresdurchschnittlichen Indexwertes für die Gesamtwirtschaft.

4) Gegenüber US-Dollar; -: Reale Aufwertung, +: reale Abwertung.

5) Jahresdurchschnitt; bei Zinssätzen monatlich.

6) Jahresende.

7) Ende November 1999.

Quellen: Statistisches Jahrbuch der Ukraine; Ukrainian-European Center for Macroeconomic Analysis of Ukraine; Ukrainian Economic Trends, Angaben der Nationalbank der Ukraine und des Finanzministeriums; European Bank for Reconstruction and Development, Transition Report 1999; eigene Schätzungen.

Mit allen anderen Ländern der Welt hatte die Ukraine während der bisherigen Transformationsphase einen aggregierten Handelsbilanzüberschuß. Zwar hatte das Außenhandelsvolumen mit dem Westen in den Jahren 1995 bis Anfang 1998 ein beachtliches Wachstum. Es unterliegt aber gravierenden strukturellen Schwächen sowohl auf der Export- als auch auf der Importseite: Bei den Exporten dominieren energie- und kapitalintensive Güter (Metalle, Chemie) anstatt lohnintensiver Güter. Bei den Importen dominieren Konsumgüter, und Investitionsgüter haben nur einen geringen Anteil. Diese jeweilige Struktur ändert sich kaum. Aufgrund sehr vieler Inkompatibilitäten ukrainischer Regulierungen mit internationalen Standards und aufgrund eines zunehmenden Protektionismus in der Ukraine in Form eines tendenziell steigenden durchschnittlichen Zollniveaus sowie nicht-tarifärer Handelshemmnisse liegt ein Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) in weiter Ferne. Dies belastet die Entwicklung des Außenhandels mit dem Westen.

Die Vertrauenskrise in Rußland im August 1998 griff unmittelbar auf die Ukraine über, weil die Exporte nach Rußland abnahmen und die Abwertungserwartung zunahm. Somit erhöhte sich das Zinsniveau nochmals und die Auslandsinvestitionen, die noch im ersten Halbjahr 1998 trotz des seit Ende 1997 stetig herabgesetzten internationalen „Rating“ der Ukraine deutlich zugenommen hatten, versiegten. So wie in Rußland war auch in der Ukraine der Krise eine auf Rat des Westens durchgeführte Wechselkurspolitik vorausgegangen, die ein starres und sehr anspruchsvolles Wechselkursband beinhaltete. Dieses Wechselkursziel konnte bereits im Zeitraum von ungefähr 8 Monaten vor der Krise im August 1998 nur mit immer weiter zunehmendem Nominal- und Realzinsniveau und stetiger Opferung von Währungsreserven aufrechterhalten werden, in der falschen Hoffnung auf die Kräfte einer

durch das relativ niedrige durchschnittliche US-Dollar Lohnniveau angeblich gesicherten internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Im Moment der Krise waren die Währungsreserven so niedrig und das Zinsniveau so hoch, daß bei der Zentralbank Zweifel aufkamen, ob mit diesen Instrumenten weiterhin dem Druck auf die Währung hätte standgehalten werden können. So entschied man sich im September 1998 für die Wiedereinführung einer strikten Devisenbewirtschaftung für Handelsbilanztransaktionen. Umgehend entwickelte sich ein Schwarzmarkt für Devisen. Die Restriktionen verletzten nicht nur den zwei Jahre vorher von der Ukraine anerkannten Artikel 8 der IWF Statuten, der solche Restriktionen ohne Zustimmung des IWF untersagt. Sie bewirkten vermutlich zusätzliche stark dämpfende Effekte auf Exporte und Auslandsinvestitionen, vor allem deshalb, weil die Exporte stark importabhängig sind. Die Devisenhandelsvorschriften für Handelsbilanztransaktionen wurden unter Beibehaltung wichtiger Restriktionen erst im April 1999 gelockert.

Somit sind auch nach neun Jahren seit Beginn der Transformation die Beendigung der Rezession und eine dauerhaft niedrige Inflationsrate immer noch die wichtigsten wirtschaftspolitischen Oberziele.

3 Der Reformfortschritt der Ukraine in osteuropäischer Perspektive

Inzwischen gibt es eine Reihe unterschiedlicher Indikatoren, die den Fortschritt der Transformation der einzelnen Länder Osteuropas (einschließlich der Transformationsländer Ostmitteleuropas, des Balkans und des Baltikums) zu Marktwirtschaften zu erfassen versuchen. Vielleicht am bekanntesten sind die von der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) vorgeschlagenen Indikatoren für den Reformfortschritt in 10 ordnungspolitischen Bereichen². Diese werden auch in Form eines (ungewichteten) quantitativen Gesamtindikators für jedes Transformationsland und für alle Transformationsländer aggregiert, wobei auch die Schwächen betont werden, die mit diesem Vorgehen verbunden sind³. Aus diesen Indikatoren läßt sich ableiten, daß der über alle erfaßten Länder und Reformdimensionen summierte Fortschritt der Transformation seit 1997 stark abgenommen hat. Besonders im Jahr 1998 war der Zuwachs des über alle Reformländer und Reformbereiche aggregierten Indikators äußerst gering. Gründe hierfür sind nicht nur die russische Krise und die damit verbundenen Reformrückschritte in Rußland, der Ukraine, Kasachstan und einigen anderen GUS Ländern im Bereich des Außen- und Devisenhandels, sondern auch ein ausgeprägter Widerstand gegen Reformen in einigen Ländern, insbesondere in Usbekistan, Turkmenistan und Weißrußland. Dort wurden Reformen sogar wieder rückgängig gemacht. Somit wachsen die Unterschiede zwischen den Transformationsländern hinsichtlich der Umsetzung von Reformen und des wirtschaftlichen Wachstums und deshalb auch hinsichtlich ihres wirtschaftlichen Gewichtes stark. Mit gewissen Einschränkungen läßt sich geographisch auch ein West-Ost Gefälle bei der Umsetzung von Reformen erkennen.

Nach dieser Bewertung des Reformfortschritts gehört die Ukraine zum unteren Drittel der Transformationsländer. Nur in zwei von den 10 genannten Bereichen, nämlich bei der Privatisierung kleiner Unternehmen und bei der Preisliberalisierung, erreicht sie Anfang 1999 eine Bewertung mit dem Rang 3 auf einer Rangskala von 1 (für geringen Reformfortschritt) bis 4+ (für Angleichung von Standards und Leistungen an ein Niveau, das in fortgeschrittenen

² Diese Bereiche sind: Privatisierung großer Unternehmen, Privatisierung kleiner und mittelgroßer Unternehmen, Kontrolle und Restrukturierung nicht-finanzieller Unternehmen, Preisliberalisierung, Außen- und Devisenhandel, Wettbewerbspolitik, Bankenreform und Zinsliberalisierung, Wertpapiermärkte, Rechtssystem und Infrastruktur.

³ Vgl. European Bank for Reconstruction and Development, „Transition Report 1998,, London, 1998, S. 25ff.

Industrieländern üblich ist). In den anderen Bereichen ist nach dieser Bewertung der Reformfortschritt noch nicht „substantiell“.

Diese Analyse der EBRD unterstreicht, daß es berechtigt ist, von einer Gratwanderung der Ukraine zu sprechen, wobei nicht klar ist, ob sie sich zur Marktwirtschaft hin oder wieder weg bewegt. Daher kann nicht angenommen werden, daß Zeit allein eine hinreichende Bedingung dafür ist, daß die Reformbereitschaft der Ukraine wächst. Vielmehr scheint überzeugende Konditionalität für Kredite des Westens erforderlich, diese Bereitschaft zu verbessern.

4 Überblick über die wichtigsten umgesetzten Reformen

Trotz der sehr großen Reformdefizite und neuer Reformrückschläge seit September 1998 sind besonders seit Ende 1994 folgende Erfolge erzielt worden:

- die Ende 1994 durchgeführte Liberalisierung der Leistungsbilanztransaktionen beendete den Schwarzmarkt für Devisen und war gemeinsam mit der starken Reduzierung der Exportkontrollen wesentlicher Grund für den starken Wiederanstieg der Exporte und Importe in den Jahren 1995 und 1996;
- Ende 1994 wurde der Spitzensteuersatz der persönlichen Einkommensteuer von 90 auf 50 vH verringert und Ende 1995 auf 40 vH;
- eine neue Währung (Hrivnia) wurde im September 1996 nach zweijähriger vorausgegangener Inflationsverringerung eingeführt;
- im Jahr 1997 wurden ein neues Gewinnsteuergesetz und ein Vorsteuerabzug bei der Umsatzsteuer eingeführt; die Gewinnsteuer und Umsatzsteuer entsprechen mit gewissen Abstrichen internationalem Standard;
- seit Anfang 1998 gilt eine Pauschalbesteuerung für kleine Unternehmen⁴;
- im Juli 1998 wurden die Zahl der wirtschaftlichen Aktivitäten, für die eine Lizenz erforderlich ist, verringert⁵ und der Vergabeprozess vereinfacht;
- ebenfalls im Jahr 1998 gab es Verbesserungen der Regeln zur langfristigen Bodenpacht; (eine Privatisierung von Boden ist weiterhin nicht durchsetzbar, jedoch können Immobilien (ohne Boden) privat erworben werden). Die Wohnungen des öffentlichen Bestandes können vom Mieter privatisiert und dann auch verkauft werden, was besonders in den großen Städten üblich ist;
- eine moderate Bodensteuer und Immobilienerwerbsteuer wurden eingeführt;
- im September 1998 wurde das Problem der zahlreichen Inspektionen der Unternehmen durch ein Präsidialdekret gelindert: es bestimmt, daß alle Finanzbehörden (Steuer, Zoll, Schatzamt etc.) nur eine Inspektion jährlich und gemeinsam durchführen dürfen; sie muß 10 Tage vorher angekündigt werden;
- Banken unterliegen bestimmten Risikobegrenzungsvorschriften⁶, seit Januar 1998 internationalen Rechnungslegungsvorschriften (international accounting standards), und seit

⁴ Für sehr kleine Unternehmen beträgt die Pauschalsteuer bis 200 Hrivnia (ca. 93 DM) monatlich. Kleine Unternehmen mit einem Umsatz bis zu 250.000 Hrivnia (ca. 116.000 DM) jährlich und mit bis zu 10 Beschäftigten können anstatt der Gewinnsteuer, Sozialabgaben und anderer Abgaben eine Pauschalsteuer in Höhe von 6 vH des Umsatzes zahlen. Beide Pauschalsteuern ersetzen aber nicht die Umsatzsteuerpflicht, so daß die Vereinfachung der Buchhaltung begrenzt war und damit der Erfolg der Pauschalsteuer behindert wurde.

⁵ Mitte 1999 waren 51 Aktivitäten lizenzpflichtig zuzüglich 6 Aktivitäten im Wertpapierbereich. Außerdem gibt es aber eine große Zahl lizenzähnlicher Genehmigungen, die von Ministerien und anderen staatlichen Institutionen geschaffen werden. Vgl. International Finance Corporation and Center for Social Expertise and Forecasting of the Institute of Sociology, *The State of Small Business in Ukraine*, Kiev, May 1999, S. 13f.

⁶ Einschließlich der besonders wichtigen Vorschriften zum Eigenkapital, zu Großkrediten, zur Fristentransformation und zu Währungsrisiken.

Juli 1999 soll das vorgeschriebene Mindesteigenkapital 3 Mill. Euro betragen (für Auslandsbanken 10 Mill. Euro). Insbesondere die Risikobegrenzungsvorschriften sind allerdings, ähnlich vielen steuerlichen Vorschriften, nicht übersichtlich, verständlich und eindeutig definiert. Sie werden häufig mißachtet. Das überwiegend private Bankensystem etablierte aus eigener Kraft bereits Mitte der 90er Jahre ein elektronisches Zahlungsverkehrssystem, das aufgrund seiner Schnelligkeit und Robustheit als das beste im GUS Raum beurteilt wird. Der Aufbau einer Einlagenversicherung wurde begonnen;

- eine Verbesserung des Konkursordnung wurde eingeleitet. Allerdings ist offen, ob Reformen die Interessenlage von Beteiligten so ändern, daß der Konkurs zu einer allgemein wirksamen Sanktion für nichtprofitable Unternehmen, insbesondere auch Großunternehmen wird. Die Zahl der Verfahren nimmt zwar stetig zu (auf ca. 9000 im Jahr 1998), Konkurse großer Unternehmen sind aber sehr selten;

- die Privatisierung ist hinsichtlich kleiner Unternehmen nahezu abgeschlossen und in der Industrie relativ weit fortgeschritten (ca. 80 vH der Unternehmen mit einem Anteil an der industriellen Produktion von ca. 70 vH wurden „privatisiert“, d.h. mehr als 70 vH der jeweiligen Anteilsrechte waren bis Ende 1998 verkauft)⁷;

- die Wettbewerbsordnung wurde durch Erweiterung der gesetzlichen Basis im Jahr 1998 verbessert, was durch die Errichtung notwendiger neuer Agenturen zur Regulierung natürlicher Monopole erreicht wurde. Das bereits 1992 errichtete „Anti-Monopol Komitee“ ist eine Institution, deren Arbeit relativ unabhängig erfolgt und im Zusammenhang mit seinen Jahresberichten allgemein als sehr positiv bewertet wird. Jedoch können die Nachteile anhaltend hoher Konzentrationsgrade besonders im Maschinenbau, in der Stahlerzeugung und Metallurgie, der Energieerzeugung und der Chemie- und Pharmaindustrie nicht allein durch Aufsicht ausgeglichen werden. Sie erfordern Zerschlagungen, das Aufhalten des zunehmenden Protektionismus (bei Zöllen, Normierungen und Zertifizierungen) und Auslandsinvestitionen;

- administrative Reformen hinsichtlich des zu großen und sehr stark branchenorientierten Staatsapparates wurden durch Fusionierung einiger staatlicher Agenturen Anfang 1999 und durch eine Anweisung des Präsidenten an das Ministerkabinett, bis Juli 1999 Vorschläge zur Reform der staatlichen Verwaltung zu machen, begonnen. Mehrere Ministerien gaben sich daraufhin eine neue Organisationsstruktur. Hierdurch hervorgerufene materielle Änderungen ihrer Tätigkeit und des Staatseinflusses auf die Wirtschaft sind aber unwahrscheinlich, weil solche Änderungen nicht gefordert wurden und weil die Vielzahl von Branchenministerien, staatlicher Komitees und Fonds erhalten bleibt, die jeweils nur schwer oder nicht mit einer Marktwirtschaft vereinbar sind. Seit 1998 werden die Zahlungsströme des Staates in einem „Schatzministerium“ (Treasury) zusammengefaßt, was eine bessere Kontrolle ermöglichen soll. Die Klassifikation der Staatseinnahmen und -ausgaben wurde internationalem Standard angepaßt. Außerdem gibt es seit 1998 eine Verringerung der Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Sektor⁸;

⁷ Die in vielen Unternehmen durch den Staat gehaltenen Anteilspakete, die vielen weiteren Möglichkeiten des Staates, Einfluß auf Unternehmen auszuüben und der Übergang im Jahr 1998 zu Barverkäufen in vielen Fällen an „Insider,, machen die Beurteilung dieses Fortschritts sehr schwierig. Außerdem ist der Privatisierungsfortschritt besonders hinsichtlich der größten Unternehmen, der Unternehmen der Energieproduktion und -verteilung und wichtiger Dienstleistungsunternehmen (Hotels, großer Einzelhandelsketten, Telekommunikation etc.) gering. Auch hinsichtlich des sogenannten „agrar-industriellen Komplexes,, gibt es anhaltende Verzögerungen, die vor allem mit dem Privatisierungsverbot für Boden zusammenhängen und wirksam vertretenen Einzelinteressen gegen Privatisierungen. Schließlich gibt es nach wie vor eine rechtskräftige Liste, die vom Parlament verabschiedet wurde, mit über 4500 Unternehmen aller Art, die nicht privatisiert werden dürfen.

⁸ Diese Beschäftigung beträgt ca. 5 Millionen Personen (ohne staatliche Unternehmen) bei einer (offiziellen) Gesamtbeschäftigung von ca. 22 Millionen Personen.

- die auch im osteuropäischen Vergleich mit 52 vH des Bruttolohns sehr hohen Lohnnebenkosten wurden in zwei Schritten Mitte 1998 und Anfang 1999 auf nur noch 39 vH verringert. Die Maßnahme trägt mittelfristig vermutlich nicht nur zur Dämpfung der Schattenwirtschaft bei und kann den Faktor Arbeit relativ zu Kapital attraktiver machen, sondern sie kann auch Ineffizienzen und Mißbrauch in der Sozialversicherung entgegenwirken⁹.

5 Überblick über Reformrückschläge und die wichtigsten Reformen, die nicht systematisch umgesetzt wurden

Die Reformdefizite und Rückschläge lassen sich anhand des folgenden komprimierten Katalogs von Ursachen für die anhaltende Rezession ordnen, weil diese Ursachen gleichzeitig auch ein elementarer Reformkatalog sind:

a) ein unvollständiger, instabiler rechtlicher Rahmen, einschließlich eines instabilen, teilweise willkürlichen, im Detail unverständlichen und mit vielen Ausnahmeregelungen behafteten Steuersystems;

b) Eingriffe in die Geschäftsführung von Unternehmen, bzw. ihre Beeinflussung durch staatliche Institutionen derart, daß das Anreiz- und Sanktionssystem für Wirtschaftssubjekte abgeschwächt bzw. sogar pervertiert wird;

c) mangelnde Kontrolle sowohl in bezug auf Unternehmen als auch über zahlreiche Einnahme- und Ausgabearten des Staates und spezieller staatlicher Fonds. Der Budgetplanungs- und -durchführungsprozeß ist unbefriedigend;

d) die Organisation der Exekutive behindert die systematische Arbeit an diesen Problemen, d.h. sie behindert die systematische Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen. Die Erfahrung zeigt, daß insbesondere die Vielzahl von Branchenministerien (für Kohle, Energie, Industriepolitik, Landwirtschaft etc.) und bestimmte staatliche Komitees und Agenturen (bspw. für „materielle Reserven“, Sonderwirtschaftszonen, Landwirtschaftsmaschinen, Investitionen und Clearing etc.) einer systematischen Verbesserung entgegenstehen und daß diese Organisationen meist nicht kompatibel sind mit einer Marktwirtschaft. Die weitgehenden Eingriffsrechte der obersten politischen Ebene erwiesen sich zugleich als hilfreich und äußerst schädlich, weil Anweisungen des Präsidenten und des Premierministers sowohl einige Reformen voranbrachten, als auch gravierende neue Probleme schufen¹⁰. Letzteres bezieht sich insbesondere auf willkürliche Steuerbefreiungen, Steuernachlässe, die Vergabe von Staatsgarantien und allgemein formulierte Anweisungen an das Ministerkabinett, bestimmte Branchen und/oder Unternehmen zu unterstützen. Diese Organisation der Exekutive fördert sowohl die Probleme a) bis c) als auch Widersprüche innerhalb der Regierung und des staatlichen Handelns.

Beispiele für Reformrückschläge hinsichtlich des Problems a) sind:

- eine Ende 1998 beschlossene mehrjährige, umfassende Steuerbefreiung der Landwirtschaft;
- Steuernachlässe für ausgewählte Staatsunternehmen;

⁹ Für das Jahr 1999 wurden die Ausgaben der von der Kürzung des Sozialabgabegesetzes betroffenen Sozialversicherung (der „Tschernobyl-Fonds,“) nicht entsprechend der erwarteten Einnahmesenkung verringert, sondern vom Budget übernommen. Für das Jahr 2000 wird eine Entscheidung über die Fortführung dieser Ausgaben erforderlich.

¹⁰ Ende Juni 1999 verlor der Präsident die ihm gemäß der Verfassung vorübergehend zugestandene Kompetenz, solche wirtschaftliche Fragen per Dekret zu ordnen, die noch nicht gesetzlich geregelt sind. Ob dies zu einer Lähmung von Reforminitiativen führt ist offen, weil es denkbar wäre, daß an die Stelle der Präsidialdekrete dann beispielsweise Beschlüsse des Ministerkabinetts treten.

- eine Anfang 1999 eingeführte 10prozentige Steuer auf Abschreibungen für alle Unternehmen mit Ausnahme der Landwirtschaft¹¹;
- eine Anfang 1999 eingeführte „Stempelsteuer“;
- eine im Mai 1999 eingeführte zusätzliche 2prozentige Steuer auf Importe, die vorübergehend sein soll;
- eine Steuer auf Exporte von Ölsaaten, die im Herbst 1999 eingeführt und umgehend wirksam wurde.

Diese Maßnahmen wurden teilweise von westlichen Finanzorganisationen als second-best, bzw. third-best Lösungen unterstützt, um die Staatseinnahmen zu stabilisieren, obwohl gerade sie dazu beitragen, das Bild eines instabilen, unberechenbaren Steuer- und Abgabensystems aufrechtzuerhalten. Ein systematischer Abbau der besonderen Abgaben, die Unternehmen zusätzlich zur Gewinnbesteuerung leisten müssen, wie z.B. zur Finanzierung zahlreicher zweckgerichteter staatlicher Fonds, ist nicht erkennbar. Diese Abgaben werden häufig nicht für den angegebenen Zweck verwendet und widersprechen finanzwissenschaftlichen Grundsätzen. Weiterhin bestehen eine Reihe von Detailmängeln bei der Gewinnsteuer für Unternehmen. Ebenso wird die notwendige Reform der persönlichen Einkommensteuer verzögert wie auch die Verbreiterung der Steuerbasis. Die Steuerbasis wird insbesondere durch Ausnahmen bei der Umsatzsteuer (bspw. Befreiung des Verbrauchs von Elektrizität, Erdgas und Kohle), bei der Gewinnsteuer für Unternehmen und bei Verbrauchsabgaben verringert. Die fehlende Einführung neuer Rechnungslegungsvorschriften und somit neuer Bilanzen für alle nicht-finanziellen Unternehmen ist ein gravierendes Versäumnis¹². Auch die Beibehaltung des Rechts der Steueradministration, bei Unklarheiten der Steuergesetze eigene interpretierende Normen aufzustellen, scheint in Verbindung mit der Regel, daß die Steueradministration 30 vH der auferlegten Steuerstrafen ihrem Budget zuführen darf, unhaltbar. Ebenso sind die weitgehenden Eingriffsrechte der Steueradministration bei Verstößen gegen das Steuerrecht fraglich (bspw. die Konfiskation von Lizenzen, Registrierungszertifikaten, Patenten usw.).

Wichtige Beispiele für das Problem b), d.h. nicht marktkonforme Eingriffe in die Geschäftsführung von Unternehmen, sind folgende: Viele Aktivitäten, insbesondere der Branchenministerien, einer Reihe von Staatskomitees und Agenturen und von regionalen und lokalen Behörden sind nicht kompatibel mit einem marktwirtschaftlichen System: Branchenministerien greifen in den Privatisierungsprozeß ein, indem sie Anteilsverkäufe durch den Staatsvermögensfonds insbesondere bei Energieerzeugern und -verteilern blockieren oder sogar wieder rückgängig machen. Sie fördern Ausnahmeregelungen für ihre jeweilige Branchenklientel, vor allem Subventionen. Dagegen kommen sie ihrer Aufsichtspflicht über ihnen zugeteilte Unternehmen (dies sind überwiegend jene Unternehmen, die nicht privatisiert werden dürfen) nur ungenügend nach, wie u.a. der stetig steigende Anteil verlustmachender Unternehmen an der Gesamtzahl der Unternehmen zeigt. Der Austausch von Unternehmensleitungen staatlich beherrschter Unternehmen ist sehr selten. Managementverträge mit ausländischen Managern, die beispielsweise in Kasachstan erfolgreich angewendet wurden, sind praktisch unbekannt. Einige Staatsagenturen, wie das „Staatskomitee für materielle Reserven“, der „Leasingfonds“ und andere beeinflussen sehr

¹¹ Aufgrund eines Vetos des Parlaments gegen diese Steuer, wird erwartet, daß die aus der Steuer erzielten Einnahmen rückerstattet werden.

¹² Es sei daran erinnert, daß zu den ersten Maßnahmen der Transformation der ostdeutschen Wirtschaft der Zwang zur Aufstellung neuer Unternehmensbilanzen gehörte. Im Herbst 1999 beschloß das ukrainische Parlament allerdings die Einführung internationaler Standards für die Rechnungslegung auch der nicht-finanziellen Unternehmen. Fraglich ist jedoch, in welcher Frist dieser Beschluß umgesetzt wird.

stark die Leitung von Betrieben, indem sie das Angebot von oder sogar den Zwang zu Staatsaufträgen verhängen. Es kann argumentiert werden, daß allein die Existenz dieser Agenturen das Verhalten des Managements vieler Unternehmen beeinflußt und zur Ablenkung von ihren eigentlichen Aufgaben beiträgt. Bereits im Jahr 1995 sahen Kreditprogramme mit dem IWF die Abschaffung des Staatskomitees für materielle Reserven vor. Sie wurde allerdings nie durchgeführt.

Wesentliche Beispiele für das Problem c) sind folgende: Der Rechnungshof hat nicht das Mandat, Staatseinnahmen zu kontrollieren. Auch seine Rechte hinsichtlich der Kontrolle der Staatsausgaben sind eingeschränkt, insbesondere in bezug auf die vielen zweckgerichteten und außerbudgetären Fonds. Die Aufsicht des Managements staatlicher und privatisierter Unternehmen ist sowohl durch Eigentümer als auch durch Aufsichtsräte regelmäßig mangelhaft. Hierzu tragen die Vernachlässigung der Reform der Rechnungslegungsvorschriften für nicht-finanzielle Unternehmen bei, die mangelhafte Organisation privater Anteilseigner und ein mangelhaftes Konzept hinsichtlich der Verwaltung des großen staatlichen Anteilsbesitzes. Bei den überwiegend in Staatseigentum befindlichen Unternehmen ist der Anteil der verlustbringenden Unternehmen noch wesentlich höher als im Durchschnitt aller Unternehmen. Es herrscht Intransparenz über tatsächlich gewährte Subventionen besonders an die Kohleindustrie, Landwirtschaft und für kommunale Dienstleistungen (Instandhaltung der Wohnungen und ihre Versorgung mit Energie, Wasser und anderen Dienstleistungen), ebenso über die zahlreichen zweckgerichteten Fonds, über Staatsgarantien und Steuernachlässe und den Verbleib der in Form von Erdgas erhaltenen bedeutenden Transitgebühr für russische Gaslieferungen nach Westeuropa. Insofern ist das Budget trotz Übergang zu neuer Klassifikation der Einnahmen und Ausgaben nicht transparent.

Reformrückschläge sind außerdem die bereits genannte seit September 1998 vorliegende Verletzung von Artikel 8 der IWF Statuten, die damit verbundene Dämpfung des Außenhandels, der tendenziell steigende Anteil der staatlichen Zahlungsrückstände am BIP (auf ungefähr 3 vH Mitte 1999) und die Einschränkungen der Unabhängigkeit der Zentralbank durch ein neues im Mai 1999 vom Parlament angenommenen Zentralbankgesetzes¹³.

Insgesamt betrachtet scheint der Reformfortschritt widersprüchlich und noch nicht ausreichend, um einen signifikanten strukturellen Wandel der Wirtschaft und dauerhaftes, befriedigendes Wirtschaftswachstum herbeizuführen. Auch der Durchschnitt der Marktteilnehmer scheint diese Erwartung zu haben, was an der Risikoprämie für staatliche Anleihen am Sekundärmarkt und an dem seit Anfang 1998 wieder stark gestiegenen Dollarisierungsgrad abzulesen ist.

6 Fragen in bezug auf die Konditionalität der westlichen Hilfe

Der Sinn von Konditionalität ist kaum umstritten, weil aus theoretischer Sicht ein Land mittel- und langfristig eine höhere reale Wachstumsrate erzielen kann, wenn es Kredite erhält, die wachstumsfördernde, aber schmerzhaft Reformen ermöglichen. (Der durch die Reformen bewirkte Zuwachs des realen Wachstums muß natürlich so hoch sein, daß er

¹³ Die Unabhängigkeit wird durch einen 14köpfigen Aufsichtsrat der Bank eingeschränkt, der zu je 50 vH vom Präsidenten und dem Parlament bestimmt wird und Politikvorgaben machen soll. In bezug auf die Budgetdefizitfinanzierung durch Zentralbankkredite spricht das Gesetz kein explizites Verbot aus, es schließt aber die Zentralbank vom Primärmarkt für Staatsanleihen aus, was gleichbedeutend sein kann.

mindestens die Rückzahlung und die Kosten des Kredits deckt). Es dürfte auch unstrittig sein, daß an die Konditionalität gewisse Mindestanforderungen geknüpft werden, d.h. Elemente, die Konditionalität mindestens benötigt, damit sie überzeugend ist und so die Bereitschaft für Reformen fördert:

- Verständlichkeit,
- Transparenz,
- Konsistenz (Widerspruchslosigkeit),
- Konstanz (d.h. möglichst keine Schwankungen der Konditionen im Zeitablauf),
- Nachprüfbarkeit (Reformschritte sollten verifizierbar sein) und
- besondere Anreize zur Einhaltung vereinbarter Reformschritte oder Sanktionen.

Zwar enthalten die Statuten der internationalen Finanzorganisation grundsätzliche Prinzipien zur Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer, wie die einleitenden Artikel der IWF Statuten, einschließlich Artikel 8. Auch sind der Zweck der vielen angebotenen Kreditfazilitäten und Voraussetzungen für ihre Inanspruchnahme definiert. Aber die im einzelnen Fall definierte Konditionalität ist Verhandlungssache und Mindestanforderungen sind nicht definiert, wahrscheinlich weil sie als selbstverständlich gelten. In der Vergangenheit erreichten die meisten Kreditnehmerländer Wirtschaftswachstum und/oder einen Schuldenerlaß, so daß die Bedienung von IWF Krediten möglich war. Im Falle Rußlands und der Ukraine hält die Rezession jedoch an und ein aus Sicht der Länder ausreichender Schuldenerlaß ist noch nicht erkennbar, so daß die Bedienung sogar der relativ zinsgünstigen IWF Kredite Schwierigkeiten macht. Deshalb ist die Frage danach relevant, ob nicht eine Überprüfung der Einhaltung von Mindestanforderungen an Konditionalität erforderlich ist, bevor eine weitere Kreditvergabe und/oder die Einführung neuer Kreditfazilitäten internationaler Finanzorganisationen beschlossen wird¹⁴. Am Beispiel der Ukraine ergibt sich folgendes Bild:

Verständlichkeit

Die Konditionalität wird hinsichtlich zentraler Elemente nicht von der Regierung verstanden. Als Beispiel kann die Notwendigkeit angeführt werden, Unternehmen nicht mehr durch eine Plethora von ad-hoc Maßnahmen gleichzeitig zu unterstützen und zu belasten, oder die Notwendigkeit einer klaren außenwirtschaftlichen Strategie. Möglicherweise ist hierbei auch der relativ häufige Wechsel der Repräsentanten kreditgebender Institutionen zu berücksichtigen. Die für den Zeitraum 1996 bis Herbst 1998 angestrebte Einhaltung eines Geldmengen- und Wechselkursziels wirft grundsätzliche Fragen auf. In vielen Ministerien und staatlichen Institutionen, die mit der Umsetzung des Reformprogramms beschäftigt sein sollten, sind auf Arbeitsebene die monatlichen Zielvorgaben für fiskal- und geldpolitische Ziele und strukturelle Reformmaßnahmen nicht bekannt.

¹⁴ Seit Gründung von IWF und Weltbank im Jahr 1944 gibt es einen Trend zu mehr und auch relativ zum BIP des Kreditnehmerlandes zunehmenden Kreditfazilitäten dieser Organisationen. Gegenwärtig wird überlegt, den IWF mit einer weiteren Kreditfazilität auszustatten, der sogenannten „contingent credit facility“, die präventiv eingesetzt werden soll, um einem möglichen Vertrauensverlust einer Währung frühzeitig entgegenzuwirken. Der IWF würde praktisch eine Welt-Zentralbank. Ein solcher Schritt beinhaltet aber sehr hohe Risiken. Vgl. beispielsweise Feldstein, Martin, „A Self-Help Guide for Emerging Markets,, Foreign Affairs, Vol. 78, No. 2, 1999, S. 93-109, und Nunnenkamp, Peter, „The Moral Hazard of IMF Lending: Making a Fuss About a Minor Problem?,, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 332, März 1999.

Transparenz

Die nach Unterbrechungen jeweils neuformulierten Programme monatlicher Vorgaben und mittelfristiger struktureller Reformziele sollen seit 1998 - als Folge der allgemeinen Kritik an der Geheimhaltung von IWF Programmen- veröffentlicht werden, wenn die Regierung zustimmt. Häufig ist jedoch unklar, ob die Regierung einer Veröffentlichung zugestimmt hat. Abgesehen von dem Problem der mangelhaften allgemeinen Wirtschaftsstatistik¹⁵ und Intransparenz des Budgets sind die ex-post Daten einiger monatlicher Vorgaben (insbesondere die Zahlungsrückstände der Regierung, Vergabe von Staatsgarantien u.a.) meist nicht von der Regierung veröffentlicht oder mit einer Zeitverzögerung von mehreren Monaten. Unvollständig bzw. nicht veröffentlicht sind auch die Daten über gewährte Steuernachlässe und Angaben über die Währungsreserven in Zeiten besonderen Abwertungsdrucks auf die Währung.

Konsistenz

Es gibt allgemeine Regeln, die ein Land mit seiner Mitgliedschaft in internationalen Finanzorganisationen akzeptiert und zusätzliche Regeln dieser Organisationen, denen sich ein Land freiwillig unterwerfen kann. Eine solche zusätzliche Regel, der sich die Ukraine im September 1996 freiwillig unterwarf, ist beispielsweise Artikel 8 der IWF Statuten. Die im September 1998 erlassenen Restriktionen für den Devisenhandel verletzen diesen Artikel und trugen vermutlich stark zu der anhaltenden Rezession und Abschreckung von Auslandsinvestoren bei. Die wirtschaftliche Kontraktion hatte einen dämpfenden Effekt auf die Steuereinnahmen, die unter die Zielvorgaben sanken. Deshalb wurden Ende 1998 und Anfang 1999 die genannten neuen zusätzlichen Steuern beschlossen, was die Unberechenbarkeit und Instabilität der Rahmenbedingungen wiederum bestätigte. Die Frage der Konsistenz von Konditionalität stellt sich hier aus folgendem Grund: Bis zur Ergreifung der Devisenhandelsrestriktionen verfolgte die Ukraine (so wie Rußland im Jahr vor der Abwertungskrise) eine Wechselkurspolitik mit starrem Wechselkursband, weil sie sich von der Argumentation überzeugen ließ, daß unter Berücksichtigung des relativ niedrigen US-Dollar Lohnniveaus die internationale Wettbewerbsfähigkeit trotz der im Zeitraum 1993 bis Anfang 1998 sehr hohen realen Aufwertung der ukrainischen Währung gegenüber dem US-Dollar und abnehmender geschätzter ukrainischer Arbeitsproduktivität nicht gefährdet sei. Wie ist es nun zu beurteilen, wenn ein hiervon überzeugtes Land sein Wechselkursband mit dem Verkauf von Devisen und durch Zinssatzsteigerungen solange verteidigt, bis nur noch die Wahl zwischen Aufgabe des Bandes (d.h. starker plötzlicher Abwertung) und Devisenhandelsrestriktionen besteht und das Land aufgrund der Befürchtung einer zu großen Abwertung die Restriktionen wählt, d.h. den Verstoß gegen Artikel 8, der zu weiteren unerwünschten realwirtschaftlichen Folgen führt? Soll es deshalb Sanktionen unterworfen werden oder soll es aufgrund der durch Restriktionen verursachten Exportdämpfung sogar zusätzliche Kredite aus der Exportausfallfazilität des IWF erhalten?

Ein Konsistenzproblem von Konditionalität ist möglicherweise auch das folgende Beispiel: Bei der Ende 1998 von unabhängigen Prüfern vorgenommenen Diagnose der sieben größten Banken der Ukraine wurde u.a. die Vermutung bestätigt, daß Kredite systematisch nicht dem tatsächlichen Risiko entsprechend bewertet und abgeschrieben, sondern häufig prolongiert werden. Die Verschärfung der Vorschriften zum Eigenkapital und zur Liquidität

¹⁵ Beispielsweise ist trotz permanenter Anwesenheit von Statistik-Beratern des IWF seit mehreren Jahren eine konsistente volkswirtschaftliche Gesamtrechnung mit Verteilungsseite noch nicht erhältlich wie auch wichtige Preis- und Volumenindizes und eine verlässliche und zeitnahe Außenhandelsstatistik.

der Banken und ihre Durchsetzung wird folglich zurecht zum Bestandteil der Konditionalität gemacht. Andererseits haben Kredite des IWF formal eine mittelfristige Laufzeit. Tatsächlich erfolgt aber eine Prolongation dieser Kredite über die Gewährung neuer Kredite in Höhe der fällig werdenden, weil die Rezession nicht endet. Es kann argumentiert werden, daß dieser Vergleich nicht zulässig ist. Andererseits kann ein Problem darin gesehen werden, daß hiermit Prinzipien, die der Westen aufgestellt hat, von ihm selbst verletzt werden. Da häufig und zurecht von westlicher Seite die Bedeutung der „rule of law“ und der Schaffung und Einhaltung von Regeln betont wird, kann dies Glaubwürdigkeit untergraben¹⁶.

Die Konsistenz von Konditionalität kann auch untergraben werden, wenn westliche Geberländer zur eigenen Exportförderung Kredite an staatliche Institutionen oder an Unternehmen vergeben, ohne zu prüfen, ob diese Vergabe die Erfüllung der Konditionalität behindert. Beispielsweise erhielt der staatliche sogenannte „Leasingfonds“ Kredite westlicher Geberländer zum Kauf von Investitionsgütern. Dieser Fonds ist ein Instrument zur Aufrechterhaltung der Planwirtschaft. Er verteilt die von ihm erhaltenen Investitionsgüter nach administrativen Kriterien auch an sehr ineffiziente, überschuldete Unternehmen. In der Liste der Konditionalität wird deshalb zurecht die Privatisierung oder Abschaffung dieses Fonds gefordert. Kredite westlicher Geberländer an Unternehmen, die mit Staatsgarantie ausgestattet sind, können ebenfalls die Konditionalität untergraben. Weil die Vergabe von Staatsgarantien noch nicht objektiven Kriterien unterliegt, entstehen Probleme, die analog zu denen des Leasingfonds sind. Ein weiteres Beispiel sind Lieferungen westlicher Firmen an ukrainische staatliche Monopolunternehmen, wenn diese Lieferungen durch westliche staatliche Exportkreditversicherungen abgesichert sind und wenn die Konditionalität die Zerschlagung solcher Monopole fordert. Beispielsweise erhielten im Jahr 1998 Betriebe des Monopolunternehmens „Brot Ukraine“, dessen Aufspaltung und Privatisierung Bestandteil der Konditionalität ist, Lieferungen deutscher Firmen, die durch die staatliche deutsche Kreditversicherung Hermes abgesichert waren. Es kann daher sinnvoll erscheinen, daß westliche Länder ihre Exportförderung unter Berücksichtigung dieser Aspekte reformieren.

Ein Widerspruch zur Konditionalität ist es auch, wenn westliche Unternehmen aus geschützten Branchen (Branchen, die unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht vertretbaren staatlichen Schutz durch Regulierungen genießen und deshalb Monopolrenten auf Kosten der Konsumenten erwirtschaften) der ukrainischen Regierung die Übernahme solcher Regulierungen empfehlen, die sie in ihren Heimatländern schützen. Geschützte westliche Branchen haben teilweise eigene Consulting Unternehmen, die technische Hilfe leisten. Ein Beispiel hierfür ist die Empfehlung eines solchen westeuropäischen Consulting Unternehmens an die ukrainische Regierung, eine Zuckerquote einzuführen, was zu gravierender Ressourcenverschwendung und Kosten für den Steuerzahler führt und besonders Familien mit niedrigem Einkommen belastet¹⁷. Im Sommer 1999 entschied die Regierung, eine Zuckerquote einzuführen.

¹⁶ Als Konsequenz könnte gefordert werden, daß Kredite des IWF mit längeren Laufzeiten vergeben werden, oder daß eine erforderliche Anschlußfinanzierung von einer anderen Organisation, die für Entwicklungshilfe zuständig ist, übernommen wird. Da beide Maßnahmen den Anreiz für Reformen schwächen und das „moral hazard“ Problem verstärken können, müßten neue Anreize für Kreditnehmerländer geschaffen werden, Reformen durchzuführen und Kredite zu bedienen. Ein solcher Weg könnten beispielsweise Prämien für die Durchführung einzelner Reformmaßnahmen sein, wie weiter unten angesprochen wird.

¹⁷ Vgl. von Cramon-Taubadel, „The Market for Sugar in Ukraine: Past, Present and Future“, in: Siedenber, Axel, and Lutz Hoffmann, „Ukraine at the Crossroads, Economic Reforms in International Perspective“, Heidelberg, New York, 1999, pp. 271-291.

Ein Problem der Konsistenz westeuropäischer Konditionalität ist die Abschottung des überwiegenden Teils seines Agrarmarktes. Dies ist besonderes problematisch, weil die Böden der Ukraine eine deutlich höhere durchschnittliche Qualität haben als in Westeuropa und Westeuropa seine Agrarindustrie hoch subventioniert, d.h. durch Verzicht auf potentielle Importe aus der Ukraine entsteht nicht nur der Ukraine ein Schaden, sondern auch Westeuropa. Ein zentrales Element westlicher Konditionalität ist die Aufgabe solcher Unternehmen, deren Einnahmen ohne staatliche Unterstützung nicht ausreichen, die bezogenen Vorleistungen zu bezahlen. Sie verzehren Wertschöpfung, anstatt sie zu schaffen („value added subtractors“). Westeuropa betreibt insbesondere in seinem Agrarsektor eine solche dauerhafte und staatlich sanktionierte Verringerung der Wertschöpfung¹⁸. Deshalb besteht ein Widerspruch. Eine Abweichung von konsistenter westeuropäischer Konditionalität kann auch darin bestehen, daß die Europäische Union (EU) einzelnen Transformations- und Entwicklungsländern gewisse Lockerungen hinsichtlich der von der EU angewandten Anti-Dumping und Anti-Subventionsverfahren gewährt (beispielsweise Rußland und China), die der Ukraine vorenthalten werden.

Konstanz

Die Konditionalität scheint zu schwanken: Insbesondere hinsichtlich der Besteuerung werden Zweitbest-Lösungen akzeptiert. So wurde die Ende 1998 eingeführte weitgehende und mehrjährige Steuerbefreiung der Landwirtschaft vom größten westlichen Kreditgeber als „unvermeidbar“ beurteilt, die Einführung einer 10%igen Abgabe auf Abschreibungen für alle Unternehmen wurde nicht kommentiert¹⁹ und die Einführung weiterer zweifelhafter Abgaben wurde unterstützt, nämlich insbesondere eine sogenannte „Stempelsteuer“ (die im Frühjahr 1999 nur vorübergehend galt) und eine für 6 Monate ab Juli 1999 erhobene 2%ige zusätzliche Abgabe auf Importe. Diese ad-hoc Maßnahmen verfestigen bei den Wirtschaftssubjekten den Eindruck schwankender Steuerpolitik und sie schaffen möglicherweise neue Probleme in Form zusätzlicher Fehlallokationen von Ressourcen und Anreizen für die Regierung, einer systematischen Reformpolitik auszuweichen. Möglicherweise untergraben sie auch den Charakter der Konditionalität als ein klares Konzept, das durchgehalten wird. Es ist möglich, daß sich die Regierung an die Nichteinhaltung bestimmter Ziele gewöhnt hat. Zu berücksichtigen ist, daß ukrainische Verantwortliche unter hohem Druck einflußreicher Interessenvertreter stehen, Veränderungen des „status quo“ nicht zuzulassen. Eine schwankende Haltung des Westens trägt daher zu „moral hazard“ bei, so daß ernsthaften Reformen ausgewichen wird.

Eine weitere Frage zur Konstanz von Konditionalität ist der Einfluß westlicher Regierungen auf internationale Finanzorganisationen. Wenn die Organisationen nicht unabhängig von politischen Einflüssen sind, leidet nicht nur die Konditionalität. Vielmehr können sich die Organisationen bei begründeter Kritik an ihrer Konditionalität und ihrer Kreditvergabe darauf berufen, daß sie lediglich ein Vermittler sind, nicht aber ein Verantwortungsträger. Das kann wiederum einen Einfluß auf ihre Entscheidungen haben.

¹⁸ Beispielsweise ist der aggregierte Agrarsektor in Deutschland wahrscheinlich ein „value added subtractor“: Die Summe der von ihm erhaltenen Zahlungen aus öffentlichen Budgets und der (zu schätzenden) Preissubventionen übersteigt unter Benutzung von Schätzungen der Preissubventionen seine gesamte Wertschöpfung. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, daß es innerhalb der Branchen des Agrarbereichs große Unterschiede gibt. Einige Branchen sind keine „Wertevernichter“ (beispielsweise Kartoffeln und Schweine), andere dafür um so mehr.

¹⁹ Diese Abgabe wurde im Sommer 1999 vom Verfassungsgericht aufgehoben. Daraufhin bereitete die Regierung eine Verordnung vor, nach der diese Abgabe nur für staatliche Unternehmen eingeführt werden soll, und zwar mit einem Abgabesatz von 20%.

Nachprüfbarkeit

Die Formulierung von Konditionalität bereitet immanente Schwierigkeiten: Wenn die Liste mit geforderten Einzelmaßnahmen zu lang wird und relativ kurze Fristen zur Erfüllung gewählt werden, ist die laufende Überprüfung der Umsetzung mit zu großem bürokratischen Aufwand verbunden. Ist die Liste zu kurz oder zu allgemein, kann ihre Wirksamkeit leiden. Deshalb wäre eine Arbeitsteilung zwischen IWF und Weltbank sinnvoll, bei der strukturelle Reformen, die Voraussetzung für sektorale Kredite der Weltbank sind, in die IWF Konditionalität aufgenommen werden und von der Weltbank überprüft werden. Die Überprüfung müßte zu bestimmten Terminen an den IWF geleitet werden. Allerdings besteht der Eindruck, daß obwohl in der Konditionalität des IWF auf Weltbankprogramme verwiesen wird, die beiden Institutionen relativ unabhängig voneinander agieren.

Besondere Anreize

Die Einhaltung von Mindestanforderungen an Konditionalität und die Objektivierung von Konditionalität stoßen möglicherweise an Grenzen, weil jede Kreditentscheidung oder Entscheidung für eine Tranchenzahlung gewisser Willkürlichkeit unterliegt. Dies resultiert aus der Notwendigkeit, Prognosen zu benutzen und daraus, daß Entscheidungen über eine Tranchenzahlung auch von anderen Faktoren als die Umsetzung vereinbarter Reformen beeinflußt werden können. Das Kreditnehmerland wird möglicherweise versuchen, diese anderen Faktoren und ihr jeweiliges Gewicht auf die Entscheidung für eine Tranchenzahlung zu identifizieren. Dieser Suchprozeß erfordert Zeit und kann dazu beitragen, daß Reformen nicht umgesetzt werden.

Möglicherweise wäre daher die Einführung eines Prämiensystems zu überdenken, das eventuell stärkere Anreize zur Umsetzung von Reformen bieten kann, als die Sanktion der Unterbrechung der Kreditvergabe. Ein Beispiel für ein solches System wäre, daß innerhalb eines bestehenden mittelfristigen Kreditprogramms für die Umsetzung jeder einzelnen eindeutig definierten Maßnahme (bspw. Einführung von Rechnungslegungsvorschriften, die westlichen Ansprüchen genügen, für Unternehmen etc.) eine Prämie der internationalen Kreditgeberorganisation gezahlt wird. Ein Teil dieser Prämie könnte umgehend nach der Implementierung der jeweiligen Reformmaßnahme gezahlt werden und ein weiterer Teil am Ende der Kreditlaufzeit, sofern die Maßnahme nicht wieder rückgängig oder aufgeweicht wurde. Für die Finanzierung dieser Prämienzahlung wären viele verschiedene Möglichkeiten denkbar. Beispielsweise könnte der Kredit zur Zahlungsbilanzfinanzierung einen höheren Zinssatz tragen als bisher, der die Kosten zusätzlicher Prämienzahlungen deckt. Setzt das Kreditnehmerland nun Reformen um und erhält deshalb Prämienzahlungen, so senkt es hiermit die Kreditkosten. Je mehr Reformen umgesetzt werden, desto mehr würden die Kreditkosten sinken. Werden keine Reformen implementiert, sind die Kreditkosten sehr hoch. Eine andere Möglichkeit wäre, daß die Prämienzahlungen von Industrieländern getragen werden. Dies würde bedeuten, daß die Kreditvergabe mit Entwicklungshilfe der Industrieländer verbunden wird²⁰. Der Anreiz für Industrieländer, diese Belastung zu tragen, könnte darin bestehen, auf diese Weise möglicherweise wirksamer als bisher Entwicklungshilfe zu leisten und gleichzeitig, aufgrund stärkerer Förderung wirtschaftspolitischer Reformen und des Wirtschaftswachstums, Schuldenerlässe zu vermeiden. Prämienzahlungen, die von Industrieländern getragen werden, würden jedoch die Nachfrage nach Krediten vermutlich erhöhen.

²⁰ Zusätzliche Bedingungen könnten an solche von Industrieländern bezahlten Prämienzahlungen geknüpft werden, z.B. Maßnahmen zur Demokratisierung, Grenzen für Militärausgaben usw.

Einbindung einer weiteren internationalen Organisation in die Formulierung der Konditionalität

Einige der diskutierten Anforderungen an Konditionalität wären möglicherweise besser erfüllbar, wenn von einer unabhängigen internationalen Organisation (bspw. OECD) eine Stellungnahme zu der Konditionalität der internationalen kreditvergebenden Institutionen eingeholt würde. Die Stellungnahme könnte auf die Konsistenz und möglicherweise auch auf andere hier genannte Kriterien eingehen. Gegebenenfalls könnten Änderungsvorschläge für die Konditionalität gemacht werden und eventuell sogar Vorschläge für Prämienzahlungen. Würde der Einfluß dieser Stellungnahmen dazu führen, daß sich das Wirtschaftswachstum letztlich verbessert und/oder zu hohe Schuldaufnahmen von Regierungen vermieden werden, wäre der zusätzliche Aufwand gerechtfertigt. Allerdings wäre dies nicht überprüfbar.

7 Schlußbemerkung

Die geringe Nutzung, oder sogar der weitere Verfall der Ressourcen eines großen europäischen Landes (u.a. auch durch zunehmende Auswanderung), das den Anschluß an Westeuropa sucht, ist ein gravierendes Problem. Die Widersprüchlichkeit der bisherigen ukrainischen Reformpolitik aufgrund des starken Einflusses von Interessengruppen auf die politische Führung scheint die Bedeutung überzeugender Konditionalität westlicher Kredite nur zu steigern. Eventuell bestehende Schwächen der Konditionalität internationaler Kreditgeberorganisationen, bestimmter Kredite westlicher Regierungen und der EU Politik wurden diskutiert und wenige Maßnahmen, die möglicherweise zu Verbesserungen führen könnten. Hierzu zählen regelmäßige Stellungnahmen zur Konditionalität von Krediten durch eine internationale Organisation, die nicht selbst Kredite vergibt, die Einführung von Prämien für Reformfortschritte gemäß einem System, das die Mitgliedsländer des IWF ausarbeiten müßten, Reformen der westlichen staatlichen Exportfinanzierungen, staatlichen Exportkreditversicherungen und bilateraler staatlicher Kredite derart, daß die Konditionalität auch dieser Kredite bzw. Versicherungen kompatibel ist sowohl mit der Konditionalität der internationalen Finanzorganisationen als auch mit dem strukturpolitischen Reformkatalog.

Literaturverzeichnis

von Cramon-Taubadel (1999), „The Market for Sugar in Ukraine: Past, Present and Future“, in: Siedenber, Axel, and Lutz Hoffmann, „Ukraine at the Crossroads, Economic Reforms in International Perspective“, Heidelberg, New York, S. 271-291.

European Bank for Reconstruction and Development (1998), „Transition Report 1998“, London.

Feldstein, Martin (1999), „A Self-Help Guide for Emerging Markets“, Foreign Affairs, Vol. 78, No. 2, S. 93-109.

Halushka, Andrij, Sergei Savluk und Andreas Wörgötter, „Ukrainian Hyperinflation: History, Analysis, Recommendations“ (1994), Working Paper, Institute for Advanced Studies, Vienna.

International Finance Corporation and Center for Social Expertise and Forecasting of the Institute of Sociology (1999), The State of Small Business in Ukraine, Kiev, May.

Nunnenkamp, Peter (1999), „The Moral Hazard of IMF Lending: Making a Fuss About a Minor Problem?“ Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 332, März.

Zusammenfassung

Die Rezession hielt in der Ukraine seit Beginn der Transformation an. Gleichzeitig zeigen Indikatoren für den ordnungspolitischen Transformationsfortschritt, daß die Ukraine zu der Gruppe weniger östlicher Transformationsländer gehört, die einen nur sehr geringen Fortschritt bei der Umsetzung solcher Reformen zu verzeichnen haben. Das Papier versucht, wesentliche Charakteristika der makroökonomischen Entwicklung in der Ukraine während der Transformation zu bewerten. Es gibt außerdem einen zusammenfassenden Überblick über zentrale im Jahr 1995 mit einer internationalen Finanzorganisation vereinbarte wirtschaftspolitische Reformziele und über die tatsächlich umgesetzten Reformen. Dies macht Unzulänglichkeiten bei der Umsetzung von Reformen deutlich, die zu der Frage führen, ob die Konditionalität für westliche Kredite ausreichend gut definiert ist und möglicherweise verbessert werden kann. Das Papier schlägt einfache Anforderungen an die Konditionalität für westliche Kredite vor, insbesondere hinsichtlich der Kredite zur Zahlungsbilanzfinanzierung. Es kann bezweifelt werden, ob die westlichen Kredite diesen Kriterien im Fall der Ukraine gerecht wurden. Daraus folgt die Frage, wie sichergestellt werden könnte, daß Konditionalität Mindestanforderungen gerecht wird. Das Papier macht hierzu wenige Vorschläge.

Summary

Since the inception of transition Ukraine experienced an economic decline. Using indicators for the progress of economic reforms in transition countries, it becomes evident that Ukraine belongs to a very small group of eastern European transition countries that implemented very little economic reforms. The paper attempts to evaluate major macroeconomic developments. It also provides an overview over main economic reform measures that were agreed upon in the year 1995 with an international financial organization and on the extent to which these measures were implemented. Substantial shortcomings regarding this implementation together with the evaluation of Ukraine's macroeconomic performance give rise to the question as to whether conditionality of western lending is sufficiently well defined. The paper proposes simple criteria that should be fulfilled by conditionality, in particular with regard to loans provided for the purpose of balance of payments financing. It may be questionable whether western lending in the case of Ukraine satisfied such criteria. Hence, the question arises as to how it could be achieved that such criteria are met. The paper makes few suggestions.