Nach Protesten von Kleinunternehmern: Janukowytschs Steuerreform gescheitert?

10.12.2010

Die Kleinunternehmer/innen der Ukraine konnten am 2. Dezember einen großen Erfolg verzeichnen. Durch ihren anhaltenden Protest gegen die Benachteiligungen im neuen Steuergesetzbuch, erwirkten sie ein Veto des Präsidenten Wiktor Janukowytsch, das vorerst die Beibehaltung der derzeitigen Besteuerung durch einen einheitlichen niedrigen Steuersatz (Jedynyj Podatok) nach sich zieht.

Die Kleinunternehmer/innen der Ukraine konnten am 2. Dezember einen großen Erfolg verzeichnen. Durch ihren anhaltenden Protest gegen die Benachteiligungen im neuen Steuergesetzbuch, erwirkten sie ein Veto des Präsidenten Wiktor Janukowytsch, das vorerst die Beibehaltung der derzeitigen Besteuerung durch einen einheitlichen niedrigen Steuersatz (Jedynyj Podatok) nach sich zieht.

von **Claudia Keller**, **Andreas Stein** und **Kyryl Savin**

Seit den Sommermonaten protestierten, anfänglich in loser Folge, kleinere und mittlere Gewerbetreibende gegen die geplanten Steuerreformen, die zwar eine Reihe von Steuersenkungen und Vereinfachungen vorsahen, gleichzeitig aber den Steuersatz für Kleinunternehmen erheblich anheben und die Bemessungsgrenze herabsetzen sollten. Eingebettet waren die konkreten Forderungen in eine generelle Kritik an der Intransparenz des Haushaltes. In der Ukraine eine durchaus verständliche Klage, da staatliche Finanzströme unklar verlaufen und es in der Bevölkerung angesichts des offen zur Schau getragenen Luxuslebens der höheren Staatsangestellten und der offensichtlichen Vernachlässigung der Grundaufgaben des Staates (Finanzierung der Infrastruktur, Bildung, Gesundheitsversorgung etc.) nur eine geringe Bereitschaft gibt, Steuern zu zahlen.

Kredit des Internationalen Währungsfonds und Reformen

Eine Steuerreform war seit längerem fällig. Nach Einschätzungen der Weltbank hat die Ukraine nach Belarus und Venezuela das drittschlechteste Steuersystem der 183 gelisteten Länder. Intransparenz und Korruption stellen ein wesentliches Hindernis für Investitionen aus dem Ausland dar. Die Einbußen durch die Wirtschaftskrise, die die Ukraine hart getroffen hat, veranlasste die Regierung Tymoschenko zur Aufnahme eines Kredits beim Internationalen Währungsfond.

Nach dem Erfolg Wiktor Janukowytschs bei den Präsidentschaftswahlen und durch vorherigen Reformstau der Regierung Tymoschenko wurde ein neues Abkommen mit dem IWF verabschiedet, das einen Kredit im Umfang von etwa 15,6 Milliarden Dollar vorsah. Die Zahlungen erfolgen nach dem Prinzip der Konditionalität in mehreren Tranchen und hängen von der Erfüllung makroökonomischer Bedingungen sowie der Implementierung von Reformen ab. Diese werden vom IWF überwacht und haben die Konsolidierung des desolaten Haushaltes zum Ziel. Als Grenzwert für die Neuverschuldung 2011 wurde 4,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts festgelegt.

Vor allem die Einnahmeseite des Staates soll durch Kürzungen der Kapitalausgaben, Reformen im Energiesektor, eine Reform des Steuersystems und im Sozialbereich durch die Angleichung des Rentenalters der Frauen an das der Männer gestärkt werden.

Die vereinbarten Reformschritte stellen für die Regierung einen Drahtseilakt dar, da sie zur Auszahlung der Kredittranchen durch den IWF unpopuläre Maßnahmen angehen muss, welche ihre Machtposition durch Wählerstimmenverlust gefährden kann. Dennoch sind Reformen wie zum Beispiel die der Rentensysteme dringend notwendig. Mit 18 Prozent des derzeitigen Haushaltes, steigender Lebenserwartung und niedrigeren Geburtenraten steht der Generationsvertrag vor erheblichen Finanzierungsproblemen.

Im Juni wurde eine erste Version des Gesetzpakets zur Reformierung des Steuersystems vorgelegt, das bereits ab Januar 2011 in Kraft treten sollte. Entscheidende Änderungen für die Kleinunternehmer betrafen das Gesetz vom

Juli 1998 über das vereinfachte System der Besteuerung für Kleinunternehmer/innen, welches auf dem Höhepunkt der wirtschaftlichen Krise mit dem Ziel der Erhöhung der Staatseinnahmen durch einfache Besteuerung verabschiedet worden war. Unter dieser Legislation konnten juristische Personen und Einzelunternehmer/innen das System der Einheitssteuer in Anspruch nehmen, welches die Steuerzahlungen auf einen vereinheitlichten Betrag von 20-200 Hrywnja (damals ca. 72 Euro) beschränkte.

Diese populäre Neuerung verfolgte 1998 vor allem ein Ziel: Kleinunternehmer wurden aus der Schattenwirtschaft geholt und der Staat konnte geringfügige Steuereinnahmen aus ihrer Tätigkeit erzielen. Andererseits hat die niedrige Steuer große Nachteile. Das vereinfachte System bietet Anreize zur Hinterziehung von Steuern. Praxen der Umgehung finden sich bei Unternehmenssplittungen wie sie zum Beispiel in Supermärkten und Kaufhäusern üblich sind. Kassierer/innen sind als Einzelunternehmen angemeldet, um die Steuerpflicht des Unternehmens zu umgehen. Auf Märkten werden oft höhere Umsätze als die der Höchstgrenze von 500.000 Hrywnja erzielt. Das Fehlen eines verpflichtenden Kassensystems eröffnete die Möglichkeit die Jahresbilanzen zu Gunsten des niedrigen Steuersatzes zu schließen.

Fehlende Einnahmen zur Finanzierung der Sozialsysteme

Durch die sowieso schon niedrige Besteuerung und die geringe Bereitschaft, Steuern zu zahlen, gehen dem ukrainischen Staat wichtige Einnahmen zur Finanzierung seines Sozialsystems verloren. Im letzten Jahr wurde damit begonnen, die Nutznießer des Einheitssteuersystems auf Zahlungen in den Pensionsfonds zu verpflichten. Dazu beschloss die Regierung Tymoschenko per Regierungsverordnung im Mai 2009, dass alle Unternehmer/innen einen Mindestrentenversicherungsbeitrag von 123,50 Hrywnja pro Monat zu entrichten hätten.

Diese Regierungsverordnung scheiterte im Nachzug jedoch in mehreren Gerichtsinstanzen und wurde durch die Regierung Asarow zurückgenommen. Später wurden dennoch auch durch diese Regierung Gesetzesänderungen eingereicht, denen nach die Kleingewerbetreibenden dazu verpflichtet sind, Mindestrentenbeiträge zu zahlen, die quartalsweise steigen.

Parallel dazu wurde die Steuerreform vorbereitet, die neue Belastungen für Kleinunternehmer mit sich brachte. Trotz der Wahlversprechen, eine Steuerbefreiung insbesondere für Kleinunternehmungen einzuführen, erhöht sich mit der Steuerreform der Druck auf die Nutznießer des Einheitssteuersystems.

Zum einen sollten viele Tätigkeitsfelder im Bereich der Dienstleistungen wie z.B. Controlling, Buchhaltung, Anwälte, Consulting und der Groß- und Zwischenhandel aus dem Geltungsbereich der Einheitssteuer genommen werden. Zum anderen war vorgesehen, die Mindeststeuersätze bis auf maximal 600 Hrywnja anzuheben.

Die Bemessungsgrenzen änderten sich nach dieser Vorlage für Einzelunternehmungen. Der Einheitssteuersatz konnte nur noch in Anspruch genommen werden, wenn der Jahresumsatz 300.000 Hrywnja (28.571 Euro) nicht übersteigt. Bis zur Grenze von 600.000 Hrywnja (ca. 57.142 Euro) kann der Steuersatz ebenfalls gelten, doch muss dann ein Kassensystem – welches vom Staat kostenlos zur Verfügung gestellt wird – eingesetzt werden. Alle darüber hinaus erwirtschafteten Umsätze, unterliegen einem Steuersatz von 15 Prozent.

Neben einseitigen ökonomischen Belastungen ohne Wohlstandsausgleich umfasste die opponierte Neuerung des Steuersystems die Ausweitung der Rechte der Steueradministration. Diese sollte umfangreiche Vollmachten erhalten, wie zum Beispiel das Recht zu unangekündigten Kontrollen per Gerichtsbeschluss, auch in Privatwohnungen von Unternehmern. Ebenso war vorgesehen, ihnen das Recht zu erteilen, eine Steuererklärung anzunehmen oder abzulehnen. Im Gesetz waren die Vollmachten der Steueradministration so formuliert, dass sie das grundlegende rechtsstaatliche Prinzip von Strafverfahren, die „Unschuldsvermutung“ außer Kraft setzten. Das heißt, die Steuerzahler/innen hätten den Nachweis ihrer Unschuld zu führen und nicht die Steuerbehörde den Nachweis ihrer Pflichtverletzung. Punkte, die der Willkür seitens der Steuerfahndung Tür und Tor geöffnet hätten, da die Entscheidungen der Steuerverwaltung intransparent bleiben und der Zustand des ukrainischen Gerichtswesens Lösungen von Streitigkeiten auf dem gerichtlichen Wege ausschließt.

Auch hätten die neuen Kompetenzen der Steuerbehörden zur Bekämpfung politischer Gegner benutzt werden können. Schon bei den Regionalwahlen wurde Druck auf unabhängige Kandidaten durch die Androhung

strafrechtlicher Ermittlungen wegen Korruptionsverdachts ausgeübt.

Verabschiedung der Steuerreform

Als sich nach der parlamentarischen Sommerpause abzeichnete, dass die Regierung willens war, das Steuergesetz durch die Werchowna Rada (ukrainisches Parlament) zu bringen, riefen die Kleinunternehmerverbände zum landesweiten Widerstand auf. Zum ersten Mal am 23. September versammelten sich vor der Werchowna Rada etwa 5.000 Menschen. Ihnen war wichtig, ihre unternehmerischen Interessen zum Ausdruck zu bringen. Das Mitführen von Parteibannern wurde deswegen bei diesen Protesten nicht geduldet. Anscheinend wollten sich die Kleinunternehmerverbände im Vorfeld der Kommunalwahlen nicht von den Oppositionsparteien instrumentalisieren lassen.

Nach dieser ersten Demonstration kam es in regelmäßigen Abständen zu Protesten, sowohl auf lokaler als auch auf nationaler Ebene. Dennoch wurde am 7. Oktober der Entwurf in der ersten Lesung verabschiedet. Reaktion waren Demonstrationen vor der Werchowna Rada am 17. Oktober und am 16. November. Am 16. November demonstrierten in Kiew zwischen 15.000 und 30.000 Menschen gegen die Annahme des Steuergesetzbuches. Landesweit wurden an diesem Tag zwischen 100.000 und 250.000 Demonstrant/innen gezählt. Zentren des Protests waren Lwiw, Chmelnyzkij, Charkiw und Mykolajiw. In der Oblast Lwiw blockierten etwa tausend Menschen die internationale Fernverkehrsstraße Kiew-Tschop (Grenze zu Ungarn), die Hauptverbindung nach Westen.

Die Proteste in Kiew, die selbstorganisiert aus dem ganzen Land anreisten, entwickelten sich zu einer Dauereinrichtung. Davon unbeeindruckt drückte die Partei der Regionen das Steuergesetzbuch auch in der zweiten Lesung (16. und 18. November) durch das Parlament und legte das Gesetz am 29. November der Präsidialadministration zur Prüfung und zur letztendlichen Unterzeichnung durch den Präsidenten vor. Von ihrer Zeltstadt vor der Werchowna Rada im Oktober, zogen die Demonstrant/innen am 22. November, als die Unterschrift des angenommenen Gesetzes durch Präsident Janukowytsch anstand, auf den Platz der Unabhängigkeit um.

Trotz des gerichtlichen Verbots der Aktion kam es zu keinen Auseinandersetzungen mit der Miliz. Anscheinend wollte die Regierung nicht in die Falle der autoritären Unterdrückung von Protesten tappen. Zwar gab es bei allen Protestaktionen im Vorfeld Gerüchte, dass ein Auseinanderjagen der Demonstrationen geplant sei. Auch wurde angenommen, dass die Staatsmacht auf die Busunternehmen Druck ausüben würde, um die Anreise von Demonstrierenden in die Hauptstädte der Oblaste (Regierungsbezirke) und nach Kiew zu verhindern. Insgesamt jedoch liefen die Proteste, wie auch die Aktionen der Milizangehörigen bis dahin relativ friedlich ab.

Die Regierung zeigte sich gegenüber den Protestierenden dialogbereit. Es scheint dies ein Ausdruck der neuen Strategie der „Demokratie in Worten“ zu sein. Am 27. November, nach einer intensiven Protestwoche besuchten sowohl Premierminister Mykola Asarow als auch Präsident Wiktor Janukowytsch die Zeltstadt auf dem Maidan und zeigten Dialogbereitschaft. Zuvor wurden bereits Gespräche zwischen Unternehmervertreter/innen und dem Ersten Premierminister Andrij Kljujew geführt.

Es lässt sich vermuten, dass das bei den Janukowytsch-Leuten tief sitzende „Maidan-Trauma“ zur Kompromissbereitschaft beigetragen hat. Wie schon die **Studierendenproteste** im Herbst verdeutlicht haben, hat die Regierung anscheinend Angst vor Basisbewegungen; zumindest lenkte sie in beiden Fällen ein.

Die erwirkte Gesprächsbereitschaft der Regierung führte zu einer Spaltung unter den Protestierenden entlang ihrer aufgestellten Maximalforderungen. Ein geringer Teil begann über die Revision des Steuergesetzes hinausgehende Ansprüche zu vertreten. Anfänglich wurde noch der Rücktritt von Premierminister Mykola Asarow, dem stellvertretenden Premierminister Serhij Tihipko und des Vorsitzenden des Staatlichen Komitees für Unternehmertum, Mychajlo Brodskyj – Hauptverantwortlicher für die Ausarbeitung des Entwurfs – gefordert. Konsens der demonstrierenden Kleinunternehmer darüber, Änderungen im Steuergesetzbuch zu fordern, aber Reformen nicht grundsätzlich abzulehnen, blieb bestehen. Eine Minderheit begann den kompletten Rücktritt der Regierung, des Präsidenten und sowohl die Neuwahl des Parlaments, als auch des Präsidenten zu fordern. Große Unterstützung bekamen sie dabei jedoch nicht, da die Spaltungsgefahr zu offensichtlich war.

Am Dienstag, den 30. November wurde der Hauptforderung der Demonstrierenden nachgegeben: Janukowytsch legte gegen das Gesetz ein Veto ein und ordnete seine Überarbeitung innerhalb von zwei Tagen an. Am 02. Dezember legte die Präsidialadministration dem Parlament ein Änderungspaket vor, welches trotz mehrerer Änderungen am Gesetz in nur einer Abstimmung beschlossen wurde. Demnach wird das Einheitssteuersystem wie gehabt bestehen bleiben. Strittige Punkte zum Verfahren vor Gericht werden zugunsten der Steuerzahler/innen geändert. Scheinbar lagen diese Änderungen bereits seit längerem für den Fall beharrlicher Proteste in der Schublade der Präsidialadministration, da die Qualität der Änderungen einen Rückschluss auf eine längere Ausarbeitungszeit – als die zwei Tage – geben. Zudem ließ der Auftritt von Vertretern der Regierung und der Präsidialadministration in den Freitagabendtalkshows keine Unsicherheit bei den Inhalten der Änderungen erkennen. Selbst Oppositionsvertreter erkannten die Qualität an.

Überraschende Massenproteste

Diese Unternehmerproteste überraschten sowohl die regierende Partei der Regionen, als auch die Opposition, denn seit 2004 hatte es in der Ukraine keine Massenproteste (und schon gar keine unbezahlten Protestdemonstrationen) gegeben. Erstmals seit dem Jahr 2000 wurden bei den Protesten gegen die Steuerreformen wieder deutlich soziale Forderungen formuliert. Sie waren somit auch gegen die zunehmenden und intransparenten Unternehmensmonopolisierungen sowie die Oligarchen an ihrer Spitze gerichtet. Solidarisierungen mit den Protesten durch andere Bevölkerungsteile wie Arbeiter/innen, Studierende oder Kleinbeamte gab es jedoch nicht. Allgemeine (nicht gruppenbezogene) soziale Forderungen ließen sich deswegen nicht aufstellen, sonst hätte die Protestbewegung wohl noch größer und nachhaltiger werden können.

Dem ersten großen Konflikt bei den Reformvorhaben war die Regierung Asarow/Janukowytsch anscheinend unterlegen. Die von ihnen beabsichtigte faktische Abschaffung des vereinfachten Steuersystems ist fehlgeschlagen. Sie scheiterte am Widerstand der Betroffenen auf dem Maidan, deren Protestcamp dennoch in derselben Nacht geräumt wurde.

Durch die Proteste konnte die einseitige und ungerechte Belastung der Kleinunternehmer/innen durch mutigen zivilen Protest bei Minusgraden verhindert werden. Positiv zu bewerten sind die gewerkschaftsähnlichen Interessenvertretungen und Organisation der Demonstrant/innen. Die Selbstorganisation ist durch die Proteste in Kiew spürbar gestiegen und es scheint nicht die letzte Protestaktion dieser gesellschaftlichen Gruppierung zu sein.

Die dringenden Fragen bleiben jedoch bestehen. Für die Regierung Janukowytsch ist es ein Drahtseilakt: sie balanciert zwischen Machterhalt und den Reformforderungen des IWF. Die Zahlungen des IWF-Kredits sind an die Implementierung von Reformvorgaben unter den Vorzeichen einer Haushaltskonsolidierung gebunden. Die ebenso unpopuläre Rentenreform, bei der das Rentenalter für Frauen von 55 um 5-10 Jahre angehoben werden soll, war schon durch Tymoschenko nicht angegangen worden. Die Regierung wird gezwungen sein, bei ihren weiteren Vorhaben vorsichtiger vorzugehen und früher in einen Dialog mit den Betroffenen zu treten. Aus den Protesten können die Unternehmensverbände gestärkt hervor gehen und es bleibt abzuwarten, ob sie sich mit der Beibehaltung des vereinfachten Steuersystems zufrieden geben oder auf die komplette Streichung der Steuerreform bestehen.

Zudem ist zu erwarten, dass jemand für die Niederlage persönliche Konsequenzen ziehen muss. Kandidaten sind Premierminister Mykola Asarow, Vizepremier Serhij Tihipko und der Vorsitzende des Staatlichen Komitees für Unternehmertum, Mychajlo Brodskyj.

Der Beitrag erschien zuerst bei der **Heinrich-Böll-Stiftung**

Autoren: **Kyryl Savin** und **Andreas Stein** — Wörter: 2177

Dr. Kyryl Savin ist Leiter des Länderbüros der Heinrich-Böll-Stiftung in Kiew. Das komplette Dossier der Heinrich-Böll-Stiftung zur Demokratie in der Ukraine finden Sie hier

Namensnennung-Keine kommerzielle Nutzung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland Sie dürfen:

- das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen
- Bearbeitungen des Werkes anfertigen

Zu den folgenden Bedingungen:

Namensnennung. Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt).

Keine kommerzielle Nutzung. Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.

Weitergabe unter gleichen Bedingungen. Wenn Sie dieses Werk bearbeiten oder in anderer Weise umgestalten, verändern oder als Grundlage für ein anderes Werk verwenden, dürfen Sie das neu entstandene Werk nur unter Verwendung von Lizenzbedingungen weitergeben, die mit denen dieses Lizenzvertrages identisch oder vergleichbar sind.

- Im Falle einer Verbreitung müssen Sie anderen die Lizenzbedingungen, unter welche dieses Werk fällt, mitteilen. Am Einfachsten ist es, einen Link auf diese Seite einzubinden.
- Jede der vorgenannten Bedingungen kann aufgehoben werden, sofern Sie die Einwilligung des Rechteinhabers dazu erhalten.
- Diese Lizenz lässt die Urheberpersönlichkeitsrechte unberührt.

Haftungsausschluss

Die Commons Deed ist kein Lizenzvertrag. Sie ist lediglich ein Referenztext, der den zugrundeliegenden Lizenzvertrag übersichtlich und in allgemeinverständlicher Sprache wiedergibt. Die Deed selbst entfaltet keine juristische Wirkung und erscheint im eigentlichen Lizenzvertrag nicht.

Creative Commons ist keine Rechtsanwaltsgesellschaft und leistet keine Rechtsberatung. Die Weitergabe und Verlinkung des Commons Deeds führt zu keinem Mandatsverhältnis.

Die gesetzlichen Schranken des Urheberrechts bleiben hiervon unberührt.

Die Commons Deed ist eine Zusammenfassung des Lizenzvertrags in allgemeinverständlicher Sprache.