

Analyse

Das neue KMU-Gesetz und die Entwicklung der mittelständischen Wirtschaft in Russland

Von Alexander Tschepurenko, Higher School of Economics, Moskau

Zusammenfassung

Im Sommer ist in Russland ein neues Gesetz über die Entwicklung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) in Kraft getreten, das die frühere durch die dynamische Wirtschaftsentwicklung inzwischen überholte Regelung ablöst. Das Gesetz gibt eine neue Definition für Mikro-, Klein- und Mittelunternehmen und skizziert die Förderinstrumente, die dem Staat zur Verfügung stehen, um die Entwicklung der mittelständischen Wirtschaft voranzutreiben. Immerhin zeigt die Entwicklung der KMU in Russland eine gemäßigte Aufwärtstendenz. Das ist allerdings weniger staatlichen Fördermaßnahmen geschuldet als dem insgesamt positiven Wirtschaftsklima. Der Vergleich mit anderen Ländern zeigt aber auch die Schwächen des russischen KMU-Sektors: ein niedrige Überlebensquote und den hohen Anteil von Unternehmensgründern, die dies nur deshalb tun, weil sie keine andere Erwerbsmöglichkeit sehen.

Ersatz für das alte KMU-Gesetz

Am 24.07.2007 hat Präsident Vladimir Putin das neue Gesetz »Über die Entwicklung des Klein- und Mittelunternehmertums in der Russischen Föderation« unterzeichnet, das das alte Gesetz »Über die staatliche Förderung des Kleinunternehmertums« (1995) ablöst.

Das alte Gesetz setzte das im Artikel 34 der russischen Verfassung verankerte Rechts der Bürger auf freie Entfaltung ihrer Fähigkeiten und auf Nutzung ihres Eigentums um. So regelte es Kriterien für die Zugehörigkeit zum Kleinunternehmertum, Formen der staatlichen Förderung, Rechte und Vergünstigungen für Kleinunternehmer und benannte Institutionen, die zur Regulierung von Kleinunternehmern eingerichtet wurden.

In der Phase der Verabschiedung des alten Gesetzes Mitte der 1990er Jahre war die russische Gesetzgebung insgesamt noch sehr lückenhaft. Viele Gesetze (Zivilgesetzbuch, Steuergesetzbuch usw.) existierten noch nicht, andere stammten noch aus der Sowjetzeit und waren von sozialistischen Grundsätzen geprägt. Insofern war das alte Gesetz über Kleinunternehmertum von erheblicher Bedeutung. Inzwischen sind aber mehr als zwölf Jahre vergangen, vieles hat sich verändert. Es existiert mit der Steuer- und Zivilgesetzgebung eine marktconforme Rechtsstruktur, der Staat hat seine Erfahrungen mit den Institutionen des alten Systems gemacht, die weniger Kleinunternehmer förderten als vielmehr eine korrupte Bürokratie, und die letztlich nur der Geldverschwendungen dienten.

Zu bedenken ist auch, dass das alte Gesetz die mittleren Unternehmen nicht erfasste, so dass ein immer größerer, dabei aber von Großunternehmen deutlich abgegrenzter Sektor in der Gesetzgebung und staatlichen Politik außer Acht gelassen wurde.

Hinzu kommt, dass auch die im alten Gesetz vorgesehenen Regelungen der statistischen Erfassung von Kleinunternehmen durch die Reform der staatlichen Statistik (z.B. Übergang von Erfassung nach Branchen zu der von Aktivitäten einzelner Wirtschaftssubjekte) überflüssig geworden sind.

Das neue Gesetz

Daher liegen manche Unterschiede zwischen dem alten und dem neuen Gesetz auf der Hand. Erstens, bezieht sich das neue Gesetz sowohl auf die Klein- als auch auf die Mittelunternehmen.

Als Kleinunternehmen (u.a. auch Mikrounternehmen) und Mittelunternehmen werden physische wie juristische Personen definiert, einschließlich landwirtschaftlicher Betriebe. Dabei gibt es drei Kriterien. Ein wesentliches Kriterium ist (wie international üblich) die Anzahl der Beschäftigten: Mikrounternehmen beschäftigen bis zu 15 Personen, Kleinunternehmen bis zu 100 und Mittelunternehmen bis zu 250. Ein weiteres neues Kriterium sind die Umsatzzahlen. Die entsprechenden Grenzen - für jede Gruppe der KMU gesondert - müssen jedoch noch von der russischen Regierung definiert und alle 5 Jahre neu bestimmt werden. Das wichtigste Kriterium ist die Struktur des Satzungskapitals: der Anteil des Staates, örtlicher Selbstverwaltungsorgane, öffentlicher und religiöser Vereinigungen darf 25% des Satzungskapitals nicht überschreiten. Ein wichtiges Novum – die Schranke von 25% gilt nunmehr auch für ausländische physische und juristische Personen, einschließlich der Stiftungen.

Die staatliche Förderung von KMU wird im neuen Gesetz sehr viel knapper beschrieben. Es werden keine Institutionen genannt, die für die Konzipierung und

Koordinierung der staatlichen KMU-Politik zuständig sein sollten – dies ist wohl Folge der bisherigen Erfahrungen, als viele der längst ineffizienten und korrupt gewordenen Sonderinstitute (Staatskomitee, Fonds etc.) ohne Gesetzesänderung nicht zu beseitigen waren.

Fördermöglichkeiten

Vor allem ist wichtig, dass im Gesetz die Befugnisse der föderalen, regionalen und kommunalen Behörden klar bestimmt werden. Die Förderung selbst kann folgende Maßnahmen umfassen:

- Finanzielle Mittel: Subventionen aus Haushalten der Region oder der Gemeinde;
- Übergabe von Immobilien: Eigentum oder Nutzung von Grundstücken, Gebäuden und Bauten, Ausrüstungen, Transportmitteln;
- Information: Schaffung von speziellen Informationssystemen;
- Beratung: über spezielle Beratungszentren oder Kompensation von Beratungskosten;
- Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen von Personal;
- Förderung von Innovationen und Industrieproduktion der KMU;
- Förderung von Handwerk;
- Förderung von außenwirtschaftlichen Initiativen und Projekten;
- Förderung von Subjekten der KMU, welche in Agrarproduktion und -verarbeitung tätig sind.

Folgende Maßnahmen dürfen die staatlichen Institutionen ergreifen, um die KMU zu fördern:

- 1) Sonderbesteuерungsregimes, vereinfachte Buchführung für Kleinunternehmen;
- 2) vereinfachtes Steuersystem für Kleinunternehmen, die bestimmte Wirtschaftsaktivitäten betreiben (diese werden in einem bereits bestehenden Sondergesetz festgelegt);
- 3) vereinfachte Statistik für alle KMU;
- 4) Vergünstigungen beim Kauf staatlicher und kommunaler Immobilien (das größte Manko dieses Gesetzes: Die Probleme kleinerer Unternehmen basieren in der Regel nicht auf fehlenden finanziellen Mittel zur Bezahlung sondern auf der Konkurrenz durch die Großinvestoren, die die von den KMU sanierten Immobilien übernehmen wollen);
- 5) Bevorzugte Beteiligung der Kleinunternehmen bei der Vergabe von Staatsaufträgen;
- 6) Maßnahmen zur Sicherung der Rechte und Interessen der KMU bei staatlichen Kontrollen (hierzu existiert wiederum ein Sondergesetz);
- 7) Maßnahmen zur finanziellen Förderung der KMU;
- 8) Maßnahmen zur Entwicklung der Infrastruktur der KMU-Förderung;

- 9) sonstige mit Zielen und Aufgaben dieses Gesetzes konforme Maßnahmen und Aktivitäten.

Aus dieser Palette von Förderungsmaßnahmen wird deutlich, dass die Prioritäten der staatlichen Politik in Bereich der KMU im Prinzip weitgehenden denen der meisten EU-Staaten entspricht. Allerdings ist es – da dieses Gesetz eher einen Rahmen schafft, als einen konkreten KMU-Förderungsmechanismus beschreibt – noch unklar, ob die seit Anfang der 2000er Jahre aufs Eis gelegten föderalen KMU-Förderungsprogramme wieder ins Leben gerufen werden, welche staatliche Institutionen dafür zuständig sein und wie die im Gesetz genannten, aber nicht durch Sondergesetze geregelten Formen der KMU-Förderung im einzelnen aussehen werden.

Die Entwicklung der KMU

Die Entwicklung des KMU-Sektors selbst zeigt seit 2002 einen mäßigen Aufwärtstrend. So war zum Jahresanfang 2007 die Zahl der registrierten Kleinunternehmen, die insgesamt 1.032.800 betrug, um 5,5% höher als im Vorjahr. 2006 ist die durchschnittliche Beschäftigtenzahl in Kleinunternehmen gegenüber dem Vorjahr um 6,7% gewachsen und betrug damit Anfang 2007 insgesamt 8.582.800 Personen. Beim Umsatz (+15%) und bei den Investitionen (+31%) zeigen sich noch deutlichere Zuwachsraten. Die Ursache dafür ist aber weniger die staatliche Förderung, als vielmehr die allgemein positive Wirtschaftsentwicklung, die etwa durch rasch steigende (wenngleich immer noch relativ geringe) Löhne, gekennzeichnet ist.

Ein Unterschied zu den 1990er Jahren besteht in der wachsenden Fähigkeit der Unternehmensgründer, die Startfinanzierung selbst aufzubringen, und in der Bereitschaft der Kommerzbanken zur Mikrokreditvergabe. Die Gründungsaktivität der Bevölkerung ist relativ hoch, wovon u.a. die Daten des »Global Entrepreneurship Monitor« zeugen. Laut Angaben von 2006, sieht die *Early entrepreneurial activity (TEA-Index des GEM)* in Russland befriedigend aus (siehe Tabelle, S. 8). In Russland ist der Anteil der Personen, die eine selbständige Tätigkeit planen bzw. gerade beginnen, demnach nicht niedriger als in den großen EU-Mitgliedsländern oder auch Japan, wobei der Rückstand gegenüber den USA, China und Indien aber groß ist.

Einen gravierenden Rückstand hat Russland allerdings bei bereits bestehenden Unternehmen zu verzeichnen: die Angaben sind die absolut niedrigsten unter den aufgeführten Ländern. Das bedeutet, dass die Sterbequote der Gründungen überaus hoch ist – auf drei Neugründungen kommt ein gescheitertes Unternehmen. Vieles deutet darauf hin, dass die wichtigsten Ursachen nicht die große Konkurrenz von besseren

Anbietern sind, sondern die nach wie vor ausgeprägte Bürokratie und Besteuerung.

Teilweise ist dies aber auch mit der ›Qualität‹ der Gründungstätigkeit in Russland zu erklären: lediglich 48% der Gründer sind so genannte ›Opportunity Entrepreneurs‹, wobei fast ein Drittel zu den ›Necessity Entrepreneurs‹ zählen – also Leute, die wider Willen gezwungen werden, sich unternehmerisch zu betätigen, weil es für sie keine anderen Chancen auf Erwerbstätigkeit gibt.

KMU und Wirtschaftsleistung

Eine andere Erkenntnis, die sich anhand der GEM-Daten gewinnen lässt, ist die Höhe des Beitrags der KMU zum BIP. Wie aus der Abbildung ersichtlich,

besteht eine U-Kurve, welche die Korrelation zwischen dem TEA-Index, also dem Index der ›early entrepreneurial activity‹ in dem betreffenden Land, und dem BIP Pro-Kopf abbildet (Siehe Graphik, S. 9). Allgemein sind die höchsten TEA-Angaben in armen und reichen Ländern zu verzeichnen, wobei die Länder mit durchschnittlichem BIP-Niveau (20 bis 30.000 USD pro Jahr pro Kopf, wozu auch Russland gehört) eine geringere unternehmerische Aktivität der Bevölkerung aufweisen. Auffallend ist aber, dass selbst die TEA-Werte anderer Länder, die zu dieser Gruppe gehören, wesentlich höher sind als die russischen. Das bedeutet, dass der Beitrag der unternehmerischen Aktivität zum BIP in Russland selbst innerhalb der Gruppe der Länder mit mittlerem Einkommen niedrig ist.

Über den Autor

Prof. Dr. Alexander Tschepurenko ist Dekan der Soziologischen Fakultät der State University – Higher School of Economics in Moskau.

Tabellen und Grafiken zum Text

Vergleich der Gründungstätigkeit weltweit

Tabelle 1: Vergleich der ›early entrepreneurial activity‹ in Russland mit ausgewählten Staaten (G8, Indien und China)

Land	Gründer (%)	Inhaber von Jung-Unternehmen (%)	TEA-Index (G + J-U)	erfahrene Unternehmer (%)	Überlebens-Index (eU / TEA)	Rang
Kanada	4,1	3,2	7,1	5,1	0,72	4
Frankreich	3,8	0,7	4,4	1,3	0,30	10
Deutschland	2,9	1,7	4,2	3,0	0,71	5
Italien	2,2	1,4	3,5	3,0	0,97	2
Japan	1,6	1,4	2,9	4,8	1,85	1
Russland	3,5	1,7	4,9	1,2	0,46	9
Großbritannien	3,2	2,8	5,8	5,4	0,93	3
USA	7,5	3,3	10,0	5,4	0,54	7–8
China	6,7	10,5	16,2	9,0	0,56	6
Indien	5,4	5,3	10,4	5,6	0,54	7–8

Quelle: GEM Global Report 2006, www.gemconsortium.org

Gründer (nascent entrepreneurs), Inhaber von Jung-Unternehmen (new business owners), erfahrene Unternehmer (established business owners); Überlebens-Index der Neugründungen, in %