

Rechtliche Probleme der Verwaltung von staatlichem Eigentum und der Unternehmensführung in ukrainischen staatlichen Unternehmen

Autor: Volodymyr Emelianenko*

Stand: Juni 2023

Der Artikel untersucht die rechtlichen Probleme der Verwaltung des staatlichen Eigentums und der Unternehmensführung in staatlichen Unternehmen der Ukraine. Es wird festgestellt, dass diese Problematik durch das Vorhandensein eines staatlichen und öffentlichen Interesses an der Qualität der Verwaltung solcher Objekte und Unternehmen gekennzeichnet ist, denen die Eigentumsrechte an Ressourcen von nationaler Bedeutung übertragen wurden. Im Artikel wird darauf hingewiesen, dass die heutige Problematik der Verwaltung des Staatseigentums in der Ukraine auf ein historisches Erbe zurückgeht, da die Sowjetzeit durch die Dominanz des Staatseigentums in den Eigentumsverhältnissen und die faktische Abwesenheit von privaten Rechtsverhältnissen gekennzeichnet war. Der Autor vertritt die Position, dass die Organe, die das Staatseigentum und die staatlichen Unternehmen verwalten, ein kollektives Subjekt der Rechtsbeziehungen sind, das im Interesse des ukrainischen Volkes handelt und mit den Rechten und Pflichten ausgestattet ist, die das Volk an sie mit dem Zweck der Verwaltung delegiert hat. Die Forschung belegt, dass das Hauptmerkmal zur Bestimmung der Effektivität der Verwaltung des Staatseigentums und der staatlichen Unternehmen die Erreichung der Ziele mit einem Minimum an Kosten und Aufwand an Ressourcen ist. Nach Ansicht des Autors ist dies das Hauptproblem in diesem Bereich und bezieht sich auf die Frage der Unternehmensführung. Er kommt zu dem Schluss, dass es notwendig ist, die derzeitige Gesetzgebung in Bezug auf das Verfahren zur Verwaltung des Staatseigentums und die Unternehmensführung staatlicher Unternehmen zu reformieren. Als besonders dringlich wird anerkannt, dass der Rechtsrahmen für die Bestimmung des Status von juristischen Personen des öffentlichen Rechts verbessert werden muss. Besonderes Augenmerk wird auf die Verhältnismäßigkeit des Lohnniveaus der Beschäftigten in Staatsbetrieben in Verbindung mit den Kennzahlen und der Rentabilität des Unternehmens (Wirtschaftsindikatoren)

Zitierweise: Emelianenko, V., Rechtliche Probleme der Verwaltung von staatlichem Eigentum und der Unternehmensführung in ukrainischen staatlichen Unternehmen, O/L-1-2023, https://www.ostinstitut.de/files/de/2023/Emelianenko_Rechtliche_Probleme_der_Verwaltung_von_staatlische_m_Eigentum_und_der_Unternehmensfuehrung_in_ukrainischen_staetlichen_Unternehmen_OL_1_2023.pdf.

* Prof. Dr. Volodymyr Emelianenko, Nationale juristische Jaroslaw-Mudry-Universität, Charkiw/Ukraine.

Emelianenko - Rechtliche Probleme der Verwaltung von staatlichem Eigentum und der Unternehmensführung in ukrainischen staatlichen Unternehmen, Ost/Letter-1-2023 (Dezember 2023)

gelegt. Die Einführung der OECD-Grundsätze der Corporate Governance als eine der Möglichkeiten zur Bestimmung der Effizienz der Verwaltung öffentlicher Unternehmen wird als notwendig erachtet.

Inhaltsverzeichnis:

A. Einleitung

B. Rechtliche Probleme der Verwaltung staatlichen Eigentums in ukrainischen Unternehmen

C. Rechtliche Probleme der Unternehmensführung in ukrainischen staatlichen Unternehmen

D. Schlussfolgerungen

A. Einleitung

Die Untersuchung der rechtlichen Probleme der Verwaltung des Staatseigentums und der Unternehmensführung in den staatlichen Unternehmen der Ukraine ist von besonderer Bedeutung. Dies ist auf das staatliche und öffentliche Interesse an der Qualität der Verwaltung von Einrichtungen und Unternehmen zurückzuführen, denen Eigentumsrechte an Ressourcen von nationaler Bedeutung übertragen wurden.

Einzelne Fragen der Verwaltung des Staatseigentums und der Unternehmensführung staatlicher Unternehmen wurden sporadisch in den Arbeiten von R. Yu. Kruglov, G. Kantor, T. Lambert, H. Skoda, S. M. Bainbridge, A. A. Berle, G. C. Means, A. I. Anand und anderen erforscht.

Ziel des Artikels ist es, rechtliche Probleme bei der Verwaltung von staatlichem Eigentum und der Unternehmensführung in ukrainischen staatlichen Unternehmen aufzuzeigen.

B. Rechtliche Probleme der Verwaltung staatlichen Eigentums in ukrainischen Unternehmen

Die derzeitige Problematik der Verwaltung des staatlichen Eigentums in der Ukraine hängt mit dem historischen Erbe zusammen, da die Sowjetzeit durch die Dominanz des Staatseigentums in den Eigentumsverhältnissen und das weitgehende Fehlen privater Rechtsbeziehungen gekennzeichnet war. Der Vorrang öffentlicher Interessen vor privaten, die Planwirtschaft und das Fehlen eines freien Marktes führten zu einer ineffizienten Verwaltung der staatlichen Ressourcen und Betriebe. Vor 1991 war die Schaffung gesonderter juristischer Personen aufgrund des Monopols der staatlichen Verwaltungsbehörden im Bereich der Vermögensverwaltung nicht relevant.

Emelianenko - Rechtliche Probleme der Verwaltung von staatlichem Eigentum und der Unternehmensführung in ukrainischen staatlichen Unternehmen, Ost/Letter-1-2023 (Dezember 2023)

Mit der Ausrufung der Unabhängigkeit der Ukraine und der Ablösung der Planwirtschaft durch die Marktwirtschaft begann ein Paradigmenwechsel in Wirtschaft und Recht. Daher bestand die dringende Notwendigkeit, das System der staatlichen Vermögensverwaltung zu reformieren und an die neuen Gegebenheiten der postsowjetischen Welt anzupassen, weshalb die in der UdSSR geschaffenen Formen der staatlichen Vermögensverwaltung in der Ukraine in angepasster Form eingeführt werden mussten.

Seit 1991, nach der Erklärung der Unabhängigkeit der Ukraine, hat der Staat zahlreiche Unternehmen zur effektiven Verwaltung des Staatseigentums gegründet, was die Abgrenzung zwischen dem Staatseigentum und dem Eigentum eines Staatsunternehmens oder eines Unternehmens mit teilweiser staatlicher Beteiligung an dem ihm zugewiesenen Vermögen im Zusammenhang mit einer beträchtlichen Zunahme der Unabhängigkeit dieser Unternehmen erforderlich gemacht hat.

Derzeit gibt es in der Ukraine drei Arten des Eigentumsrechts: 1) Staatseigentum (Subjekt - der Staat); 2) Privateigentum (Subjekte - natürliche und juristische Personen); 3) kommunales Eigentum (Subjekt - territoriale Gemeinde). Tatsächlich gibt es aber nur zwei Varianten - das Eigentum gehört einer Privatperson oder ist kollektives Eigentum des ukrainischen Volkes, das diese Objekte in die Verwaltung des Staates (seiner Organe) oder der territorialen Gemeinden übertragen hat. Das Eigentumsrecht des ukrainischen Volkes ist gesetzlich definiert und gilt formal für Boden, Bodenschätze, Luft, Wasser und andere natürliche Ressourcen, die sich auf dem Territorium der Ukraine befinden, sowie für die natürlichen Ressourcen des Festlandssockels und der ausschließlichen (maritimen) Wirtschaftszone¹. Die Verfassung legt jedoch ausdrücklich fest, dass die Rechte des Eigentümers im Namen des ukrainischen Volkes von den öffentlichen Behörden und der lokalen Selbstverwaltung innerhalb der von der Verfassung festgelegten Grenzen ausgeübt werden². Folglich delegiert das Volk die Verwaltung seines Eigentums an besondere Subjekte des Rechtsverkehrs, wobei sich die Form der Eigentumsrechte nicht ändert. Gleichzeitig umfasst das Staatseigentum das dem ukrainischen Staat gehörende Vermögen, einschließlich der Geldmittel.

Zu den Objekten des Staatseigentums gehören insbesondere: das Vermögen, das die Tätigkeit der staatlichen Behörden sicherstellt; das Vermögen der Streitkräfte der Ukraine, der staatlichen Sicherheitsorgane, der Grenz- und Innentruppen; die Verteidigungsanlagen; das einheitliche Energiesystem; die Kommunikations- und Informationssysteme von nationaler Bedeutung; das Vermögen der staatlichen Unternehmen und anderes Vermögen, das die materielle Grundlage der Souveränität der Ukraine bildet und ihre wirtschaftliche und soziale Entwicklung sicherstellt;

¹ Art. 324 Abs. 1 des Zivilgesetzbuches der Ukraine vom 16.01.2003 Nr. 435-IV, Stand: 10.06.2023, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (abgerufen am 17.06.2023).

² Art. 13 der Verfassung der Ukraine vom 28.06.1996, Nr. 254к/96-ВР, Stand: 1.01.2020, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (abgerufen am 17.06.2023).

Vermögen, das der Ukraine von anderen Staaten sowie von juristischen und natürlichen Personen übertragen wurde³.

Im Namen und im Interesse des Staates Ukraine üben die zuständigen staatlichen Stellen das Eigentumsrecht aus. Die Verwaltung des Staatseigentums wird von staatlichen Organen durchgeführt und kann in den gesetzlich vorgesehenen Fällen auch von anderen Stellen wahrgenommen werden⁴. Die staatlichen Behörden sind jedoch ein kollektives Subjekt der Rechtsbeziehungen, das im Interesse des ukrainischen Volkes handelt und mit den Rechten und Pflichten ausgestattet ist, die ihm das Volk mit dem Zweck der Verwaltung übertragen hat. Wenn Demokratie die Delegation der politischen Macht durch das Volk ist, um seine Interessen zu vertreten, dann ist die Verwaltung des staatlichen Eigentums die Delegation des Eigentums, der Verwaltungsbefugnisse, des Rechts auf dispositive Funktionen. Dies untermauert die Definition der Verwaltung des Staatseigentums als eine Funktion des Staates, die die Befugnisse des Besitzes, der Nutzung und der Verfügung über das Eigentum umfasst und mit Hilfe von Systemen der Prognose, der Planung, der Organisation, der Regulierung, der Koordinierung und der Kontrolle durchgeführt wird, um wichtige gesellschaftliche Ziele zu verwirklichen⁵. Davon abzugrenzen ist das Eigentum staatlicher Unternehmen, das der jeweiligen Einheit zugeordnet ist und über das sie verfügungsberechtigt ist.

Wie G. Kantor, T. Lambert und H. Schkoda feststellten, wird Eigentum häufig im Sinne des Legalismus als eine Denkweise verstanden, die sich auf Regeln und verallgemeinernde Konzepte als Mittel zum Verstehen, Reagieren und Verwalten der uns umgebenden Welt beruft⁶. Vor diesem Hintergrund zielt die Unterteilung des Eigentumsrechts in drei Arten darauf ab, den bevollmächtigten Subjekt bestimmen, der das Eigentum verwaltet und die entsprechenden Rechte und Pflichten verwirklicht.

Das Gesetz der Ukraine über die Verwaltung von Objekten des Staatseigentums vom 21.09.2006, Nr. 185-V, sieht elf Arten von Objekten des Staatseigentums vor⁷, die von etwa zehn Arten von Subjekten verwaltet werden⁸, von denen jedes aus verschiedenen Organen bestehen kann (nur die Ministerien in der Ukraine sind 20), bei denen es sich um kollektive Organe mit komplexen Verwaltungssystemen

³ Das Recht des Staatseigentums. Lexikon - Ukrainische Enzyklopädien und Wörterbücher, https://leksika.com.ua/15990816/legal/pravo_derzhavnoyi_vlasnosti (abgerufen am 17.06.2023).

⁴ Art. 326 des Zivilgesetzbuches der Ukraine vom 16.01.2003 Nr. 435-IV, Stand: 10.06.2023, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (abgerufen am 17.06.2023).

⁵ Bykov, Mechanismen der Verwaltung des Staatseigentums in der Ukraine, Dissertation...25.00.02, Kiew 2010, S. 47.

⁶ Legalism / ed. by G. Kantor, T. Lambert, H. Skoda. Oxford University Press, 2018. URL: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198813415.001.0001> (date of access: 17.06.2023).

⁷ Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes der Ukraine "Über die Verwaltung des Staatseigentums" vom 21.09.2006, Nr. 185-V, Stand: 28. März 2023, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text> (abgerufen am 17.06.2023).

⁸ Art. 4 des Gesetzes der Ukraine "Über die Verwaltung des Staatseigentums" vom 21.09.2006, Nr. 185-V, Stand: 28. März 2023, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text> (abgerufen am 17.06.2023).

Emelianenko - Rechtliche Probleme der Verwaltung von staatlichem Eigentum und der Unternehmensführung in ukrainischen staatlichen Unternehmen, Ost/Letter-1-2023 (Dezember 2023)

handelt und deren Tätigkeit durch besondere Rechtsvorschriften geregelt ist. Dies schafft ein kompliziertes und überladenes System der Verwaltung des staatlichen Eigentums.

Der Hauptzweck der Verwaltung von Objekten des Staatseigentums ist die Befriedigung staatlicher und öffentlicher Bedürfnisse⁹. Die ukrainische Gesetzgebung enthält keine eindeutigen Kriterien für die Qualifizierung solcher Bedürfnisse, aber man kann sich auf den Vorschlag von G. M. Tarasyuk stützen über die Anwendung der indikativen Planung zum Zwecke der Sicherstellung des Verhältnisses zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Interessen, der Kombination der staatlichen Regulierung mit der marktwirtschaftlichen und nicht-marktwirtschaftlichen Selbstregulierung der Wirtschaft auf der Grundlage des Systems von Indikatoren der sozioökonomischen Entwicklung¹⁰. Man sollte Kruglow Recht geben, dass das Wesen und der Inhalt des Prozesses der Verwaltung von Objekten des Staatseigentums unter heutigen Bedingungen auf die zielgerichtete und systematische Anwendung von Befugnissen durch staatliche Behörden (andere befugte Subjekte der Verwaltung) zur Umsetzung der Rechte des Eigentümers (des Staates) mit rechtlicher Mitteln zur Organisation von Maßnahmen zur Erhaltung, Nutzung, Vervielfältigung, Umwandlung und zum effektiven Funktionieren der Gesamtheit des Staatseigentums im staatlichen und öffentlichen Interesse unter Marktbedingungen reduziert ist, was durch die Anwendung entsprechender Mechanismen, Funktionen, Methoden und Instrumenten erfolgt, vorbehaltlich der Anpassung und Genehmigung strategischer Pläne, die darauf ausgerichtet sind, mit möglichst geringem Ressourceneinsatz eine maximale Wirkung zu erzielen¹¹. Daraus lässt sich zusammenfassen, dass das Hauptmerkmal für die Bestimmung der Effizienz der Verwaltung von öffentlichem Eigentum und Unternehmen darin besteht, die Ziele mit den geringstmöglichen Kosten und dem geringstmöglichen Einsatz von Ressourcen zu erreichen. Unserer Meinung nach ist dies das Hauptproblem in diesem Bereich und verweist uns auf die Frage der Unternehmensführung.

C. Rechtliche Probleme der Unternehmensführung in ukrainischen staatlichen Unternehmen

Nach Einschätzung des Wirtschaftsministeriums macht der staatliche Sektor in der Ukraine etwa 8 % des gesamten Wirtschaftspotenzials aus, und auch beim spezifischen Gewicht des Wertes des Anlage- und Umlaufvermögens der Wirtschaftssubjekte im staatlichen Sektor der Wirtschaft liegen die staatlichen Unternehmen deutlich vor dem privaten Sektor (13,7 %), was auf die Konzentration eines bedeutenden technischen Potenzials in den staatlichen Unternehmen hinweist. Aber der Anteil des Nettoeinkommens aus dem Verkauf von Produkten (Waren, Arbeiten, Dienstleistungen) der

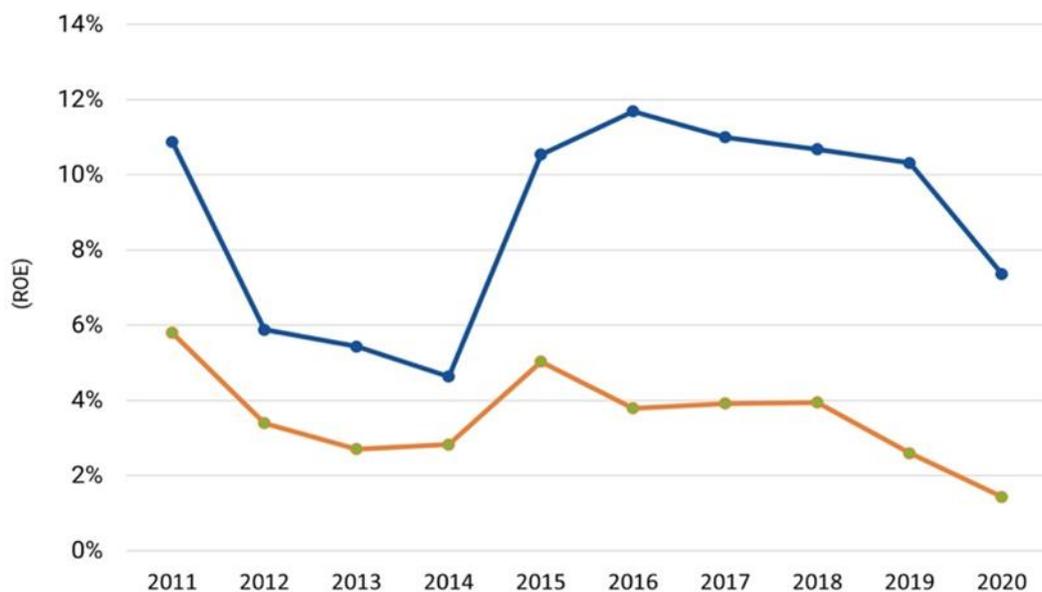
⁹ Art. 1 des Gesetzes der Ukraine "Über die Verwaltung des Staatseigentums" vom 21.09.2006, Nr. 185-V, Stand: 28. März 2023, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text> (abgerufen am 17.06.2023).

¹⁰ Tarasiuk, Verwaltung von Staatsbetrieben: Probleme und Perspektiven, Vestnik ZhDTU, 2014, Buch 70, Nr. 4, S. 114.

¹¹ Kruglov, Mechanismen der Verwaltung des Staatseigentums in der Ukraine, Dissertation...25.00.02, Charkiw, 2012, S. 203.

Wirtschaftssubjekte im staatlichen Sektor der Wirtschaft beträgt nur 6,6 %, was die geringere Rentabilität des staatlichen Sektors der Wirtschaft im Vergleich zum privaten Segment zeigt (etwa das 1,2-fache)¹².

Die Ineffizienz der Unternehmensführung staatlicher Vermögen und Unternehmen wird durch Daten bestätigt, die zeigen, dass staatliche Unternehmen unabhängig von der Wirtschaftslage oder der Branche, in der sie tätig sind, durchweg schlechter abschneiden als private Unternehmen, und dass staatliche Unternehmen in jedem der letzten 10 Jahre eine geringere Rendite auf das investierte Kapital (ROE) erwirtschaftet haben)¹³.



Blaue Kurve - private Unternehmen, orangefarbene Kurve - staatliche Unternehmen

Abb. 1. Rentabilität staatlicher und privater Unternehmen (basierend auf "Ekonomicheskaya Pravda")

Dies führt zu der Schlussfolgerung, dass die Unternehmensführung im staatlichen Sektor ihre Ziele nicht mit minimalen Kosten und minimaler Ressourcenverwendung erreicht. Dies findet in der Öffentlichkeit besondere Resonanz angesichts der unverhältnismäßig hohen Gehälter für die Manager

¹² Staatliche Unternehmen in der Ukraine: Effizienz von Geschäftsmodellen, Ukrainisches Institut für die Zukunft, <https://uifuture.org/publications/derzhavni-pidpryyemstva-v-ukrayini-efektyvnist-biznes-modelej/> (abgerufen am 17.06.2023).

¹³ Eisenbahn.insider. Leiter staatlicher Unternehmen können ihre Gehälter zugunsten des Militärs einschränken lassen, <https://www.railinsider.com.ua/zaliznychnykam-mozhut-obmezhyty-zarplaty-na-koryst-vijskovyh/> (abgerufen am 15.06.2023).

von staatlichen Unternehmen. So erhält der Generaldirektor der Aktiengesellschaft Ukrposhta (Ukrainische Post) ein Monatsgehalt von über 490.000 UAH¹⁴ und der Leiter von Ukrzaliznytsia (Ukrainische Bahn) - 625.000 UAH¹⁵. In Anbetracht der Unrentabilität dieser Unternehmen, der niedrigen Gehälter der Angestellten und der wirtschaftlichen Probleme in der Ukraine inmitten des Krieges stimmten die Abgeordneten der Wochowna Rada am 10. April 2023 für eine Begrenzung der Gehälter von Beamten und Leitern staatlicher Unternehmen auf 67.000 UAH bis zum Ende oder der Aufhebung des Kriegsrechts¹⁶.

Eine Lösung für dieses Problem könnte eine gesetzliche Festlegung der Gehälter der Beschäftigten staatlicher Unternehmen sein, die an die Kennzahlen und die Rentabilität des Unternehmens (Wirtschaftsindikatoren) gekoppelt ist, was sich in Änderungen des Ministerkabinettsbeschlusses Nr. 859 vom 19. Mai 1999 über die Bedingungen und die Höhe der Gehälter der Führungskräfte staatlicher und kommunaler Unternehmen und Verbände staatlicher Unternehmen¹⁷ niederschlagen sollte. Die Situation, in der Manager in einem unrentablen Unternehmen überhöhte Gehälter erhalten, ist eine Quelle lebhafter Diskussionen. Wenn der Eigentümer eines staatlichen Unternehmens der Staat und schließlich das ukrainische Volk ist, muss das Unternehmen die Bedürfnisse des Eigentümers und nicht die der Angestellten befriedigen. Der Meinung von S.M. Bainbridge stimmend, sei es darauf hingewiesen, dass es verfehlt ist zu behaupten, dass Aktionäre und Manager ein Eigentumsrecht am Vermögen des Unternehmens haben, auch wenn ihr Arbeitsvertrag einige Besonderheiten enthalten könnte, die dem dem Erhalt des Eigentumsrechts ähnlich sind. Dieses Konzept der Körperschaft steht im Gegensatz zu den Theorien, die sich auf Wirtschaftssubjekte stützen, die traditionell auf Theorien der Priorität der Körperschaft der Manager und Aktionäre beruhen¹⁸. Es ist bekannt, dass der Zweck der wirtschaftlichen Tätigkeit (kommerziell und nicht kommerziell) darin besteht, das öffentliche Interesse zu befriedigen, was für staatliche Unternehmen, die im Interesse des Staates handeln müssen, besonders relevant ist. Vor diesem Hintergrund ist das Problem der ineffizienten Verwaltung staatlicher Unternehmen von besonderer öffentlicher Bedeutung. Eine ineffiziente Verwaltung eines

¹⁴ Dutik, Es wurde bekannt, was das Gehalt von Ukrposhta CEO Smelyansky im Dezember war, Parlament.UA, <https://parlament.ua/news/stalo-vidomo-yaka-zarplata-bula-u-grudni-v-gendirektora-ukrposhti-smilyanskogo/> (abgerufen am 17.06.2023).

¹⁵ Interfax-Ukraine, Das Gehalt des Leiters von Ukrzaliznytsia beträgt 625.000 UAH, <https://interfax.com.ua/news/general/716645.html> (abgerufen am 17.06.2023).

¹⁶ Rail.insider. Leiter von Staatsbetrieben können zugunsten des Militärs in ihren Gehältern eingeschränkt werden, <https://www.railinsider.com.ua/zaliznychnykam-mozhut-obmezhyty-zarplaty-na-koryst-vijskovyh/> (abgerufen am 15.06.2023).

¹⁷ Über die Bedingungen und die Höhe der Entlohnung von Managern staatlicher und kommunaler Unternehmen und Verbände staatlicher Unternehmen, Beschluss des Ministerkabinetts der Ukraine vom 19.05.1999 Nr. 859 (Stand: 1. Januar 2022), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/859-99-n#Text> (abgerufen am 17.06.2023).

¹⁸ Bainbridge S. M. The means and ends of corporate governance. Die neue Corporate Governance in Theorie und Praxis. 2008. P. 23-76. URL: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195337501.003.0002> (abgerufen am: 17.06.2023).

privaten Unternehmens schadet dem/den Gründer(n), während eine ineffiziente Verwaltung eines öffentlichen Unternehmens der Gesellschaft als Ganzes schadet.

Nach dem grundlegenden Werk "The modern Corporation and Private Property" von A. A. Berle und G. C. Means hat das Entstehen von staatlichen Unternehmen und Körperschaften das Verständnis von Unternehmen und Privateigentum durch die Trennung von Eigentum und Kontrolle radikal verändert¹⁹. Die klassische Wirtschaftstheorie ging davon aus, dass das Streben nach Gewinn die Eigentümer von industriellem Vermögen dazu veranlassen würde, ihr Eigentum so effizient wie möglich zu nutzen, um den Gewinn zu maximieren. Staatliche Unternehmen haben diese Annahme jedoch in Frage gestellt, indem sie Bedingungen geschaffen haben, unter denen die Interessen der Eigentümer nicht notwendigerweise mit denen derjenigen übereinstimmen, die die Vermögenswerte des Unternehmens kontrollieren²⁰.

Ein weiteres Problem bei der Unternehmensführung staatlicher Unternehmen ist ihr rechtlicher Status. Wenn der Staat eine juristische Person gründet, stellt sich die Frage nach der Art des Eigentums an dem ihr übertragenen Vermögen. Dieses Dilemma wird heute folgendermaßen gelöst: Juristische Personen werden in der Ukraine in zwei Arten unterteilt - juristische Personen des Privatrechts und juristische Personen des öffentlichen Rechts (seit 2004). Dabei ist das genannte Beispiel für die Ausgestaltung einer solchen Aufteilung des Rechts in Privatrecht und öffentliches Recht nahezu einzigartig. Die Zivilgesetzgebung regelt die Rechtsbeziehungen nur mit juristischen Personen des Privatrechts, nicht aber mit solchen des öffentlichen Rechts²¹. Wir sind der Meinung, dass es richtig ist, dass juristische Personen des Privatrechts mit dem Recht auf Privateigentum ausgestattet sind. Das Eigentum der juristischen Personen des öffentlichen Rechts (staatliche, fiskalische und kommunale Unternehmen), die vom Staat und den territorialen Gemeinden gegründet wurden, wird ihnen jedoch nicht durch das Recht des Privateigentums, sondern durch das Recht der operativen Verwaltung²² und der wirtschaftlichen Führung²³ übertragen. Dies ergibt sich nicht aus der Zivilgesetzgebung, sondern aus dem Wirtschaftsgesetzbuch der Ukraine und speziellen Gesetzen.

Der Hauptunterschied zwischen operativer Verwaltung und wirtschaftlicher Führung besteht in der Möglichkeit der Gewinnerzielung. Wird ein staatliches Unternehmen zum Zweck einer wirtschaftlichen

¹⁹ Berle A. A., Means G. C. The modern corporation and private property. 2nd ed. Berkshire : Transaction Publishers, 1991. 434 p.

²⁰ Anand A. I. What is shareholder-driven corporate governance?. *Shareholder-driven corporate governance*. 2019. P. 1–12. URL: <https://doi.org/10.1093/oso/9780190096533.003.0001> (date of access: 17.06.2023).

²¹ Art. 81 Abs. 3 des Zivilgesetzbuches der Ukraine.

²² Über die Übertragung von kommunalem Eigentum in die operative Verwaltung einer staatlichen Einrichtung. Staatlicher Eigentumsfonds der Ukraine, <https://orenda.gov.ua/roziasnennia-zakonodavstva/shchodoperedachi-komunalnoho-maina-v-operatyvne-upravlinnia-derzhavnii-ustanovi/> (abgerufen am 16.06.2023).

²³ Art. 136 Wirtschaftsgesetzbuch der Ukraine vom 16.01.2003 Nr. 436-IV (Stand: 31. März 2023), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (abgerufen am 17.06.2023).

Emelianenko - Rechtliche Probleme der Verwaltung von staatlichem Eigentum und der Unternehmensführung in ukrainischen staatlichen Unternehmen, Ost/Letter-1-2023 (Dezember 2023)

Tätigkeit mit Gewinnerzielungsabsicht gegründet, so wird ihm das Recht der wirtschaftlichen Führung als Sachenrecht eines Unternehmers zugewiesen, der das ihm vom Eigentümer (seinem bevollmächtigten Organ) zugewiesene Vermögen besitzt, nutzt und darüber verfügt, mit einer eingeschränkten Verfügungsbefugnis über bestimmte Arten von Vermögen mit Zustimmung des Eigentümers in den durch das Wirtschaftsgesetzbuch der Ukraine und andere Gesetze festgelegten Fällen²⁴.

Wenn ein staatliches Unternehmen ohne Gewinnerzielungsabsicht gegründet wird, hat es das Recht auf operative Verwaltung²⁵. Mit anderen Worten, solche Unternehmen üben eine nichtkommerzielle Wirtschaftstätigkeit aus.

In Anbetracht des großen Anteils des staatlichen Sektors an der Wirtschaft und seiner führenden Rolle in den wichtigsten Bereichen (Strom- und Gaserzeugung usw.) gefährdet eine ineffiziente Unternehmensführung von staatlichem Eigentum und staatlichen Unternehmen die staatlichen Interessen und fügt der Gesellschaft erheblichen Schaden zu.

Die effiziente Verwaltung staatlicher Unternehmen steht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Risikomanagement, doch sollte es nicht als primäres Ziel einer solchen Verwaltung angesehen werden, bereits bestehende Probleme zu lösen. Das Risikomanagement sollte das Auftreten von negativen Folgen und Krisen verhindern. Dies wird von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) bestätigt, die betont, dass es bei einem wirksamen Risikomanagement nicht um die Beseitigung von Risiken geht, die die Hauptantriebskraft von Unternehmen und Unternehmertum sind²⁶. Risiken und Krisen selbst sind ein normaler Zustand der Unternehmensführung. Das Management sollte sich jedoch auf die Prävention und Antizipation möglicher Probleme konzentrieren. Dies ist vor allem im Zusammenhang mit der Führung staatlicher Unternehmen von Bedeutung, da hier dem Staat und der Gesellschaft unmittelbar Schaden zugefügt wird. In einer McKinsey-Umfrage aus dem Jahr 2011 gaben 44 % der Befragten an, dass ihre Vorstände die von der Geschäftsführung vorgeschlagenen Strategien lediglich einsehen und genehmigen, und nur 14 % der Befragten waren sich der Risiken, denen ihr Unternehmen ausgesetzt ist, voll bewusst²⁷. Eine solche Situation ist für ein staatliches Unternehmen inakzeptabel, insbesondere in Anbetracht der unverhältnismäßig hohen Gehälter der obersten Führungsebene, die als ein gewisser Vertrauensvorschuss seitens der Öffentlichkeit angesehen werden kann, die eine effiziente Verwaltung eines staatlichen Unternehmens erwartet.

²⁴ Art. 136 Wirtschaftsgesetzbuch der Ukraine.

²⁵ Art. 137 Wirtschaftsgesetzbuch der Ukraine.

²⁶ Risk management and corporate governance. OECD, 2014. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264208636-en> (date of access: 17.06.2023).

²⁷ A.a.O., S. 7.

Die Einführung der OECD-Grundsätze der Corporate Governance, die von den Ministern auf dem OECD-Ministerratstreffen 1999 gebilligt und als Reaktion auf das Mandat entwickelt wurden, das der Organisation auf dem OECD-Ministerratstreffen 1998 erteilt wurde, um eine Reihe von Standards und Leitlinien für eine gute Unternehmensführung zu entwickeln, kann dazu beitragen, dieses Problem anzugehen²⁸. Besondere Aufmerksamkeit sollte dem Grundsatz der Offenheit und Transparenz gewidmet werden, der besagt, dass die Unternehmensführung eine rechtzeitige und genaue Offenlegung aller wesentlichen Unternehmensangelegenheiten, einschließlich der Finanzlage, der Ergebnisse, der Eigentumsverhältnisse und der Leitung des Unternehmens, gewährleisten sollte²⁹. Angesichts des nationalen, staatlichen und öffentlichen Interesses sollte jeder Bürger der Ukraine Zugang zu detaillierten Informationen über staatliche Unternehmen haben.

Art der wirtschaftlichen Tätigkeit	Anteil der Anzahl der Wirtschaftssubjekte des staatlichen Sektors der Wirtschaft, (in %)	Anteil des Nettoeinkommens (Einnahmen) aus dem Verkauf von Produkten (Waren, Arbeiten, Dienstleistungen) von Wirtschaftssubjekten im staatlichen Sektor der Wirtschaft. (in %)	Anteil des durchschnittlichen Wertes des Anlage- und Umlaufvermögens der Wirtschaftssubjekte des staatlichen Sektors. (in %)	Anteil an der durchschnittlichen Zahl der Beschäftigten der Wirtschaftssubjekte im staatlichen Sektor der Wirtschaft (in %)	Anteil der Kapitalinvestitionen der Wirtschaftssubjekte des staatlichen Sektors der Wirtschaft (in %)	*Anteil des staatlichen Sektors der Wirtschaft (in %)
Insgesamt	0,5	6,6	13,7	11,5	7,7	8,0
einschließlich						

²⁸ OECD principles of corporate governance. OECD, 1999. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264173705-en> (date of access: 17.06.2023).

²⁹ A.a.O., S. 21.

Land-wirtschaft, Forst-wirtschaft und Fischerei	1,2	3,3	1,5	10,9	1,3	3,6
Industrie	0,9	10,6	16	12,1	12,9	10,5
Bergbau und Gewinnung von Bodenschätzen	2,5	3,3	3,5	22,7	1,6	6,7
Verarbeitende Industrie	0,8	2,1	4,5	6,9	0,9	3,0
Versorgung mit Elektrizität, Gas, Dampf und klimatisiertem Luft	1,1	31,8	47,0	31,4	51,4	32,5
Wasserversorgu ng, Kanalisation, Abfallwirtschaft	0,4	1,0	4,9	2,8	1,4	2,1
Bauwesen	0,1	0,1	1,2	0,4	2,9	0,9
Groß- und Einzelhandel, Reparatur von Kraftfahrzeugen und Motorrädern	0,1	0,6	1,6	0,6	0,2	0,6
Verkehr, Lagerei, Post- und Kurierdienste	0,4	23,3	39,7	49,2	31,3	28,8
Beherbergungs- und	0,3	0,6	3,5	1,7	0,3	1,3

Gaststättengewerbe						
Information und Telekommunikation	0,5	1,6	5,6	8,5	2,5	3,7
Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	0,2	0,2	0,2	0,3	κ	0,2
Immobilien-geschäft	0,1	0,6	2,0	1,5	4,6	1,8
Berufsbezogen, wissenschaftl. und technische Tätigkeit	1,5	49,1	56,0	17,8	4,6	25,8
Tätigkeit im Bereich administrativer und unterstützender Dienstleistungen	0,1	0,3	0,6	0,8	0,5	0,5
Bildung	0,6	0,9	0,5	1,4	κ	0,9
Gesundheits- und Sozialfürsorge	0,3	0,1	0,6	0,2	0,1	0,3
Kunst, Sport, Unterhaltung und Erholung	1,7	4,5	31,5	23,4	41,8	20,6

* Der Anteil des staatlichen Sektors der Wirtschaft wird auf der Grundlage des Erlasses des Ministeriums für wirtschaftliche Entwicklung vom 20.12.2012 Nr. 1466 auf der Grundlage der vom Staatlichen Statistikdienst der Ukraine bereitgestellten Indikatoren berechnet

Die Daten schließen die Ergebnisse von Banken, Haushaltsinstitutionen, den vorübergehend besetzten Gebieten der Autonomen Republik Krim, Sewastopol und einem Teil der besetzten Gebiete der Regionen Donezk und Luhansk aus

k - Die Daten werden nicht öffentlich zugänglich gemacht, um die Umsetzung der Anforderungen des Gesetzes der Ukraine über die staatliche Statistik vom 17.09.1992 Nr. 2614-XII bezüglich der Vertraulichkeit statistischer Informationen (primäre und sekundäre Sperrung sensibler Werte) zu gewährleisten. Das genannte Gesetz ist seit dem 01.01.2023 aufgrund des Inkrafttretens des Gesetzes der Ukraine "Über die amtliche Statistik" vom 16.08.2022 Nr. 2524-IX nicht mehr in Kraft.

Abb. 2. Anteil des staatlichen Sektors der Wirtschaft (nach Angaben des Ukrainischen Instituts für Zukunft)

D. Schlussfolgerungen

Diese Analyse führt zu der Schlussfolgerung, dass die geltenden Rechtsvorschriften reformiert werden müssen, um das Verfahren für die Verwaltung von staatlichem Eigentum und die Unternehmensführung staatlicher Unternehmen zu überarbeiten. Besonders dringlich ist die Notwendigkeit der Verbesserung des Rechtsrahmens für die Bestimmung des Status von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die durch Verfügungsakte des Präsidenten der Ukraine, der staatlichen Behörden, der Behörden der Autonomen Republik Krim und der lokalen Selbstverwaltung gegründet wurden. Besonderes Augenmerk sollte auf die Verhältnismäßigkeit der Gehälter der Beschäftigten staatlicher Unternehmen in Abhängigkeit von den Kennzahlen und der Rentabilität des Unternehmens (Wirtschaftsindikatoren) gelegt werden, was sich in der Verordnung Nr. 859 des Ministerkabinetts der Ukraine "Über die Bedingungen und die Höhe der Gehälter von Führungskräften staatlicher und kommunaler Unternehmen sowie von Verbänden staatlicher Unternehmen" vom 19. Mai 1999 widerspiegeln sollte. Es wird auch als notwendig erachtet, die OECD-Grundsätze der Corporate Governance als eine der Möglichkeiten zur Bestimmung der Effizienz der Verwaltung staatlicher Unternehmen umzusetzen.

©Ostinstitut Wismar, 2023
Alle Rechte vorbehalten
Der Beitrag gibt die Auffassung des Autors wieder

Redaktion:

Prof. Dr. Otto Luchterhandt,
Dimitri Olejnik,
Dr. Hans-Joachim Schramm
Prof. Dr. Andreas Steininger

Ostinstitut Wismar
Philipp-Müller-Straße 14
23966 Wismar
Tel +49 3841 753 75 17
Fax +49 3841 753 71 31
office@ostinstitut.de
www.ostinstitut.de

ISSN: 2366-2751