

Sonderbericht

Bekämpfung der Großkorruption in der Ukraine:

mehrere EU-Initiativen, jedoch nach wie vor
unzureichende Ergebnisse



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - XI
Einleitung	01 - 14
Die Ukraine – ein strategischer Partner der EU	01 - 03
Korruption in der Ukraine	04 - 09
EU-Unterstützung für die Ukraine	10 - 14
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	15 - 20
Bemerkungen	21 - 88
1. Die Strategie der EU war nicht konkret auf die Bekämpfung der Großkorruption ausgerichtet, und die Überwachung ihrer Auswirkungen erwies sich als schwierig	21 - 49
1.1. Der EAD und die Kommission legten keinen besonderen Schwerpunkt auf die Bekämpfung von Großkorruption	22 - 37
1.2. EU-Unterstützung für die Bekämpfung von wettbewerbsschädigenden Strukturen und Verhaltensweisen lieferte begrenzte Ergebnisse	38 - 43
1.3. Die Kommission und die EUAM überwachen ihre Unterstützung, jedoch muss stärkeres Augenmerk auf erwartete Ergebnisse und Auswirkungen gelegt werden	44 - 49
2. EU-Unterstützung für Justizreform: zu wenige Ergebnisse	50 - 69
2.1. Projekte für den Kapazitätsaufbau haben einen geringeren Nutzen erbracht als erwartet	51 - 59
2.2. Die EU-Unterstützung für Justizreform hat wichtige Institutionen nicht erreicht und erleidet nach wie vor Rückschläge	60 - 63
2.3. Die Unterstützung der Kommission für die Entwicklung von digitalen Instrumenten zur Bekämpfung von Korruption wird durch Probleme hinsichtlich der Datenqualität und eine Abneigung gegen Veränderungen und Reformen behindert	64 - 69
3. Die Kommission hat Korruptionsbekämpfungseinrichtungen unterstützt, die jedoch Schwierigkeiten haben, die erwarteten Ergebnisse zu liefern	70 - 88
3.1. Die Kommission hat die Antikorruptionsreform hauptsächlich über Auflagen unterstützt, ihre Fortschrittsbewertung blieb jedoch diskretionär	71 - 73

3.2. Die Korruptionsbekämpfungseinrichtungen, deren Schaffung von der EU unterstützt wurde, haben nach wie vor Schwierigkeiten, die erwarteten Ergebnisse zu liefern	74 - 88
--	---------

Schlussfolgerungen und Empfehlungen	89 - 102
--	----------

Anhänge

Anhang I — Ausländische Direktinvestitionen (ADI), 2016-2019

Anhang II — Geprüfte Programme und Projekte

Anhang III — Begrenzte Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung in der Ukraine

Anhang IV — Fortschritt der Ukraine anhand von Indikatoren zur Rechtsstaatlichkeit, 2012-2019

Anhang V — Fortschritt der Wettbewerbsindikatoren, 2015-2020

Anhang VI — Der Beitrag der EU zur Verbesserung des Wettbewerbs in der Ukraine

Anhang VII — Angemessenheit und Nützlichkeit der Maßnahmen der EU und der EUAM zur Unterstützung von Reformen

Anhang VIII — Ernennungen von Richtern des Verfassungsgerichts und Mitgliedern des Obersten Justizrates

Abkürzungen und Akronyme

Glossar

Antworten der Kommission und des EAD

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Die Ukraine leidet seit vielen Jahren unter Korruption, insbesondere unter Großkorruption. Die EU hat mehrere Reformen unterstützt, um die Rechtsstaatlichkeit und die Bekämpfung von Korruption in der Ukraine zu stärken.

II Die Bekämpfung von Korruption ist zwar Thema in den einschlägigen EU-Dokumenten, ein konkreter Verweis auf Großkorruption fehlt hingegen. "Großkorruption" ist definiert als Machtmissbrauch auf hoher Ebene, durch den sich einige wenige Personen auf Kosten der Allgemeinheit einen Vorteil verschaffen und dadurch einzelnen Personen und der Gesellschaft schweren und weitreichenden Schaden zufügen. Diese Art von Korruption rührt hauptsächlich von Oligarchen und Interessengruppen her. Großkorruption und Vereinnahmung des Staates behindern Wettbewerb und Wachstum, und schaden dem demokratischen Prozess.

III Die Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der Ukraine stellen eines der EU-Ziele im Rahmen ihrer Hilfe für die Ukraine dar. Die Kommission und die EU-Beratungsmission für die Ukraine haben den Kapazitätsaufbau von Institutionen unterstützt, die an der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit mitwirken, insbesondere der neu geschaffenen Korruptionsbekämpfungseinrichtungen. Im Rahmen der Prüfung hat der Hof den Schwerpunkt auf Großkorruption gelegt, da sie für die Rechtsstaatlichkeit und die wirtschaftliche Entwicklung in der Ukraine das Haupthindernis darstellt. Der Hof hat geprüft, ob der Europäische Auswärtige Dienst und die Kommission die besondere Situation in der Ukraine im Hinblick auf die Großkorruption effektiv bewertet und die notwendigen Maßnahmen ergriffen haben, um die Reformen in der Ukraine zu unterstützen. Der Hof hat sich auf die Unterstützung der EU für die Justiz- und Antikorruptionsreformen während des Durchführungszeitraums von 2016-2019 konzentriert.

IV Der Europäische Auswärtige Dienst und die Kommission haben Korruption als bereichsübergreifende Priorität eingestuft und in unterschiedlichsten Sektoren Gelder bereitgestellt und Anstrengungen unternommen. Insgesamt hat der Hof festgestellt, dass bei diesem Ansatz der Fokus nicht genügend auf der Großkorruption liegt. Die EU trug zwar zur Reduzierung von Korruptionsgelegenheiten bei, die Großkorruption ist jedoch nach wie vor ein zentrales Problem in der Ukraine. Die Justizreform erleidet derzeit Rückschläge, die Korruptionsbekämpfungseinrichtungen sind gefährdet und das Vertrauen in derartige Stellen ist nach wie vor gering, nur vereinzelt kommt es zu Verurteilungen wegen Großkorruption. Der Europäische Auswärtige Dienst und die Kommission haben Korruption zwar als bereichsübergreifende Priorität eingestuft, zur

Bekämpfung von Großkorruption jedoch keine konkrete Strategie entwickelt und umgesetzt. Der Schwerpunkt der vom Hof geprüften Projekte lag nicht ausschließlich auf der Bekämpfung von Großkorruption; die Hälfte der Projekte umfasste jedoch einige Maßnahmen, die sich indirekt mit der Problematik befassten.

V Die Vorgehensweise der Kommission, Projekte der Zivilgesellschaft und den unabhängigen Journalismus zu unterstützen, war angemessen und hat nicht nur zu Transparenz beigetragen, sondern auch korrupte Praktiken offengelegt.

VI Die Kommission hat die Maßnahmen des Antimonopol-Komitees und Reformen der Unternehmensführung von staatseigenen Unternehmen unterstützt, allerdings lag der Schwerpunkt ursprünglich auf der Angleichung des ukrainischen Rechts an EU-Normen und -Grundsätze und nicht auf der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts.

VII Die Kommission und die EU-Beratungsmission für die Ukraine haben intensive Unterstützung für die Justizreform zur Verfügung gestellt. Eine beträchtliche Anzahl von Richtern, Staatsanwälten und Mitgliedern leitender Organe der Justiz müssen jedoch noch einer Integritätsprüfung unterzogen werden. Des Weiteren hat die Kommission die Einrichtung und Entwicklung spezifischer Korruptionsbekämpfungseinrichtungen unterstützt. Der Hof hat jedoch festgestellt, dass das in der Ukraine vorhandene Umfeld die Nachhaltigkeit dieser Einrichtungen bedroht, da sie nach wie vor auf das unreformierte Gerichts-, Strafverfolgungs- und Strafvollzugswesen angewiesen sind.

VIII EU-Projekte haben außerdem zur Ausgestaltung einiger digitaler Instrumente zur Verhütung von Korruption beigetragen, jedoch besteht im Hinblick auf mehrere Instrumente weiterhin Handlungsbedarf vonseiten der nationalen Behörden. Der derzeitige Mangel an genauen Datenbanken beeinträchtigt bekanntlich die Wirksamkeit solcher Instrumente im Hinblick auf Gegenkontrollen und Transparenz. EU-Projekte befassen sich mit diesen Problemen.

IX Die Koordinierung der EU-Auflagen mit anderen Gebern hat bei der Änderung der ukrainischen Verfassung, der Stärkung des Rechtsrahmens und der Einrichtung der Organe eine Rolle gespielt. Die Kommission hätte sich jedoch bei der Unterstützung von Reformen im Justizwesen stärker auf Auflagen stützen können.

X Die EU verfügt über ein System, um ihre Projekte zu überwachen und zu evaluieren. Es ist jedoch bei der Hälfte der geprüften Projekte schwierig, zu bewerten, inwiefern die Projekte zur Bekämpfung jeglicher Art von Korruption beigetragen haben, da die Wirkungen nicht messbar sind (aufgrund von mangelnden Ausgangswerten,

Zielvorgaben und relevanten Indikatoren) und auf Outputs und Maßnahmen verweisen.

XI Auf Grundlage dieser Schlussfolgerungen empfiehlt der Hof, dass der Europäische Auswärtige Dienst, die EU-Beratungsmission für die Ukraine und die Kommission

- spezifische Maßnahmen zur Bekämpfung von Großkorruption entwickeln und umsetzen;
- den Umfang ihrer Unterstützung für Organisationen der Zivilgesellschaft und Investigativjournalismus bewerten und anpassen;
- zur Beseitigung der Hindernisse für freien und fairen Wettbewerb beitragen;
- die Überwachung und Berichterstattung verbessern, um zu informieren und gegebenenfalls korrigierende Maßnahmen zu ergreifen;
- bei der Leistung von Unterstützung für den Kapazitätsaufbau Integrität und Verpflichtung zu Reformen unterstreichen;
- die Digitalisierung von Registern unterstützen;
- strengere Auflagen für eine Unterstützung durch die Kommission formulieren.

Einleitung

Die Ukraine – ein strategischer Partner der EU

01 Die Ukraine ist für die EU sowohl ein geopolitischer als auch ein strategischer Partner¹. Sie gehört hinsichtlich ihrer Geografie und Bevölkerungszahl zu den größten Ländern Europas und ist zudem ein direkter Nachbar der EU. In den vergangenen Jahren sind zahlreiche Ukrainer in die EU eingewandert².

02 Seit über 20 Jahren unterstützt die EU die Ukraine mittlerweile bei ihrer Reformagenda auf dem Weg zu wirtschaftlicher Integration und vertieften politischen Beziehungen. Die Ukraine nimmt seit 2003 an der Europäischen Nachbarschaftspolitik teil. 2007 haben die Ukraine und die EU begonnen, über das Assoziierungsabkommen (AA), einschließlich der vertieften und umfassenden Freihandelszone (DCFTA), zu verhandeln. Im November 2013 setzte die Ukraine die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens und des vertieften und umfassenden Freihandelsabkommens zwischen der EU und der Ukraine aus, wodurch im Jahr 2014 die Euromaidan-Revolution ausgelöst wurde³. Das Assoziierungsabkommen/vertiefte und umfassende Freihandelsabkommen zwischen der EU und der Ukraine wurde schließlich im Juni 2014 unterzeichnet und trat im September 2017 in Kraft. Mit dem Assoziierungsabkommen wird beabsichtigt, die Ukraine und die EU durch vertiefte politische Beziehungen, stärkere wirtschaftliche Verbindungen und die Achtung gemeinsamer Werte enger zusammenzubringen.

03 Im März 2014 annektierte Russland die Krim und Sewastopol und in der östlichen Ukraine brach ein bewaffneter Konflikt aus. Daraufhin hat die EU restriktive Maßnahmen gegen diejenigen erlassen, die für Handlungen verantwortlich sind, mit denen die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine infrage gestellt wird.

¹ EAD [EU-Ukraine relations – factsheet](#), 2020 und [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. Februar 2021 zur Umsetzung des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Ukraine](#), 2021.

² EAD: [Interview des Hohen Vertreters/Vizepräsidenten Josep Borrell mit Ivan Verstyuk von Novoe Vremya](#), 21. September 2020.

³ Sonderbericht des Hofes Nr. 32/2016: [EU-Hilfe für die Ukraine](#), Ziffer 7.

Korruption in der Ukraine

04 Die Ukraine hat eine lange Geschichte der Korruption und ist sowohl mit Kleinkorruption als auch mit Großkorruption konfrontiert. Die Kleinkorruption ist weitverbreitet und wird von weiten Teilen der Bevölkerung als quasi unumgänglich hingenommen. Bürgerinnen und Bürger begründen ihre Beteiligung an derartiger Kleinkorruption häufig mit der Feststellung, dass hochrangige Beamte und Oligarchen an Bestechung in weitaus größerem Ausmaß beteiligt sind⁴. Sachverständige schätzen, dass enorme Summen – in der Größenordnung von zig Milliarden US-Dollar – jährlich in der Ukraine aufgrund von Korruption verloren gehen⁵.

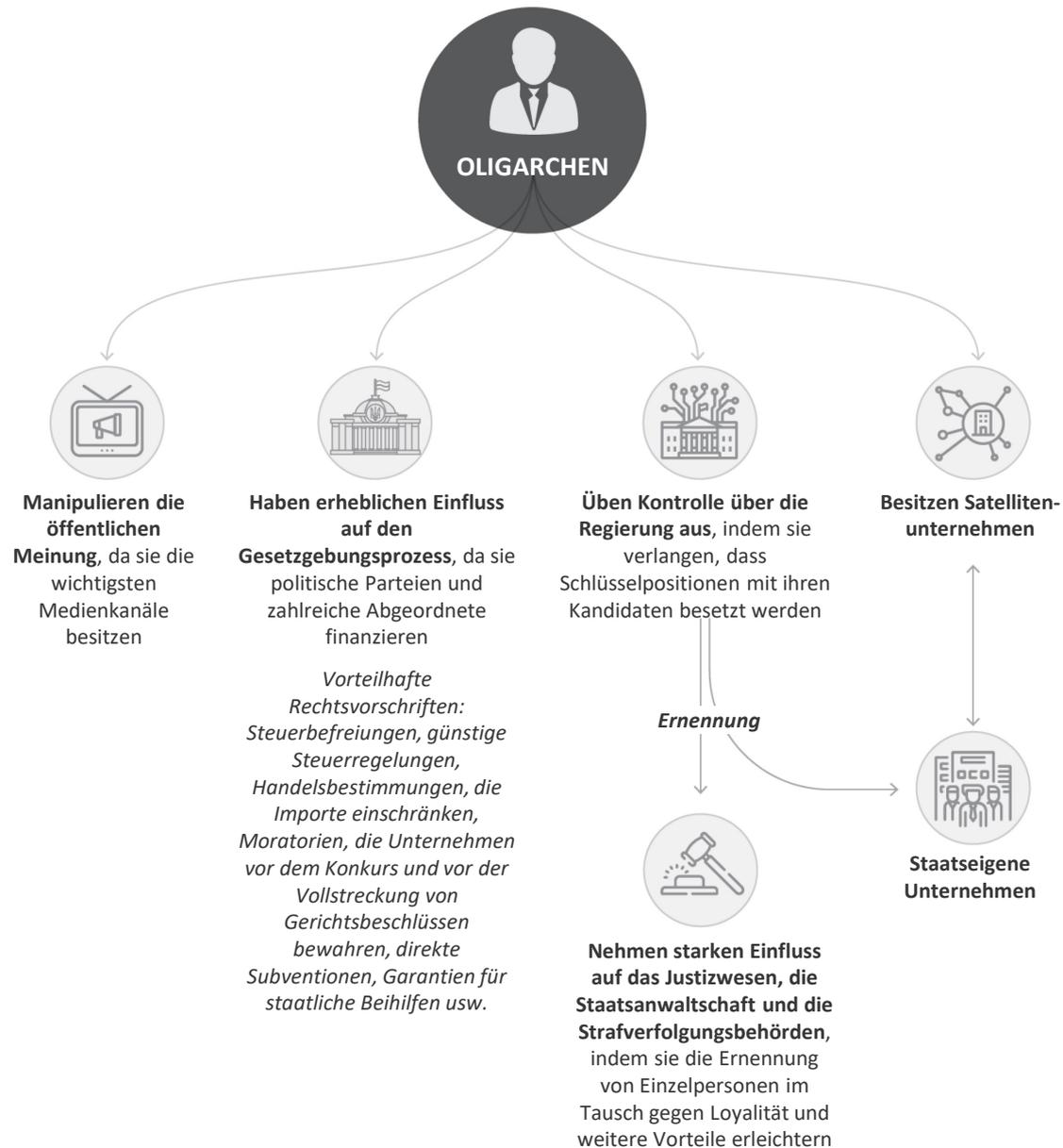
05 Transparency International definiert Großkorruption als Machtmissbrauch auf hoher Ebene, durch den sich einige wenige Personen auf Kosten der Allgemeinheit einen Vorteil verschaffen und dadurch einzelnen Personen und der Gesellschaft schweren und weitreichenden Schaden zufügen. In der Ukraine beruht dies auf informellen Verbindungen zwischen Regierungsbeamten, Parlamentsmitgliedern, Staatsanwälten, Richtern, Strafverfolgungsbehörden (LEA), Geschäftsführern von staatseigenen Unternehmen und politisch vernetzten Einzelpersonen/Unternehmen (siehe [Abbildung 1](#)). Auf zentraler Ebene gibt es rund 3 500 staatseigene Unternehmen und 11 000 auf kommunaler Ebene⁶.

⁴ [USAID: Changing corrupt behaviours assessment: addressing everyday corruption in Ukraine](#), 2015, S. 7.

⁵ [Centre for Economic Strategy: How much does the budget lose due to the lack of good governance?](#), 2018, S. 41.

⁶ [Chatham House: Are Ukraine's Anti-corruption Reforms Working?](#), 2018, S. 23. [Strategic Advisory Group for Support of Ukrainian Reforms: Reforms in Ukraine after revolution of Dignity: what was done, why not more, and what to do next](#), 2019, S. 115.

Abbildung 1 – Ukrainisches System erleichtert Großkorruption



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von unterschiedlichen Quellen⁷.

⁷ IWF: [Government of Ukraine Report on the Diagnostic Study of Governance Issues Pertaining to Corruption, the Business Climate and the Effectiveness of the Judiciary](#), 2014, Seiten 4, 9 und 20;
 OECD 4th monitoring result: [Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises](#), 2018, S. 8;
 IWF-Länderbericht Nr. 17/84, Ziffer 32;
 Stiftung Wissenschaft und Politik: [Die "Deoligarchisierung" in der Ukraine, Vielversprechende Visionen, trübe Realitäten](#), 2016, Seiten 1-2 und 4-5;
[Survival of the richest: how oligarchs block reforms in Ukraine](#), 2016, Seiten 3-8;
 ECFR: [Guarding the guardians: Ukraine's security and judicial reforms under Zelensky](#), 2019,

06 "Vereinnahmung des Staates" durch Blöcke mächtiger Eliten aus Politik und Wirtschaft, die pyramidal strukturiert und in öffentlichen Einrichtungen und der Wirtschaft etabliert sind, wurde als Besonderheit der Korruption in der Ukraine festgestellt⁸. Sowohl der Internationale Währungsfonds (IWF) als auch die ukrainische Regierung haben den Widerstand bestätigt, den Interessengruppen gegen Strukturreformen gezeigt haben⁹. Großkorruption aufgrund von unzureichender Rechtsstaatlichkeit und weitverbreitetem oligarchischem Einfluss laufen den EU-Werten zuwider und stellen ein erhebliches Hindernis für die Entwicklung der Ukraine dar¹⁰. Großkorruption oder Korruption auf hoher Ebene behindert den Wettbewerb und das Wachstum im Land, schadet dem demokratischen Prozess und bildet die Grundlage für weitverbreitete Kleinkorruption.

07 Außerdem haben Investigativjournalisten sogar in der EU regelmäßig Artikel über die illegalen Finanzströme der Oligarchen veröffentlicht (einschließlich Geldwäsche im Ausland)¹¹. In einem Bericht werden die Kosten der Steuervermeidung durch Offshores auf mindestens eine Milliarde Euro pro Jahr geschätzt¹².

Seiten 5-6, 8, 11, 13-14; und

Jacques Delors Institute: [Supporting Ukraine's difficult path towards reforms](#), 2015, S. 7.

⁸ IWF-Länderbericht Nr. 17/84, 2017, S. 15.

⁹ Siehe IWF: [Government of Ukraine report on the diagnostic study of governance issues pertaining to corruption, the business climate and the effectiveness of the judiciary](#), Juli 2014, Absatz 7;

IWF: Länderbericht Nr. 17/83, April 2017 und

Financial Times: [Ukraine courts cannot be allowed to throw out anti-corruption gains](#), Wolodymyr Selensky, 1. November 2020.

¹⁰ Atlantikrat: "Corruption, Democracy, and Investment in Ukraine", 2007, S. 5, und IWF-Länderbericht Nr. 17/84, 2017, Seiten 5, 6 und 15.

¹¹ Internationales Konsortium investigativer Journalisten: "With Deutsche Bank's help, an oligarch's buying spree trails ruin across the US heartland" und 'Enough is enough': How FinCEN Files exposes a broken system that keeps dirty cash flowing", 2020.

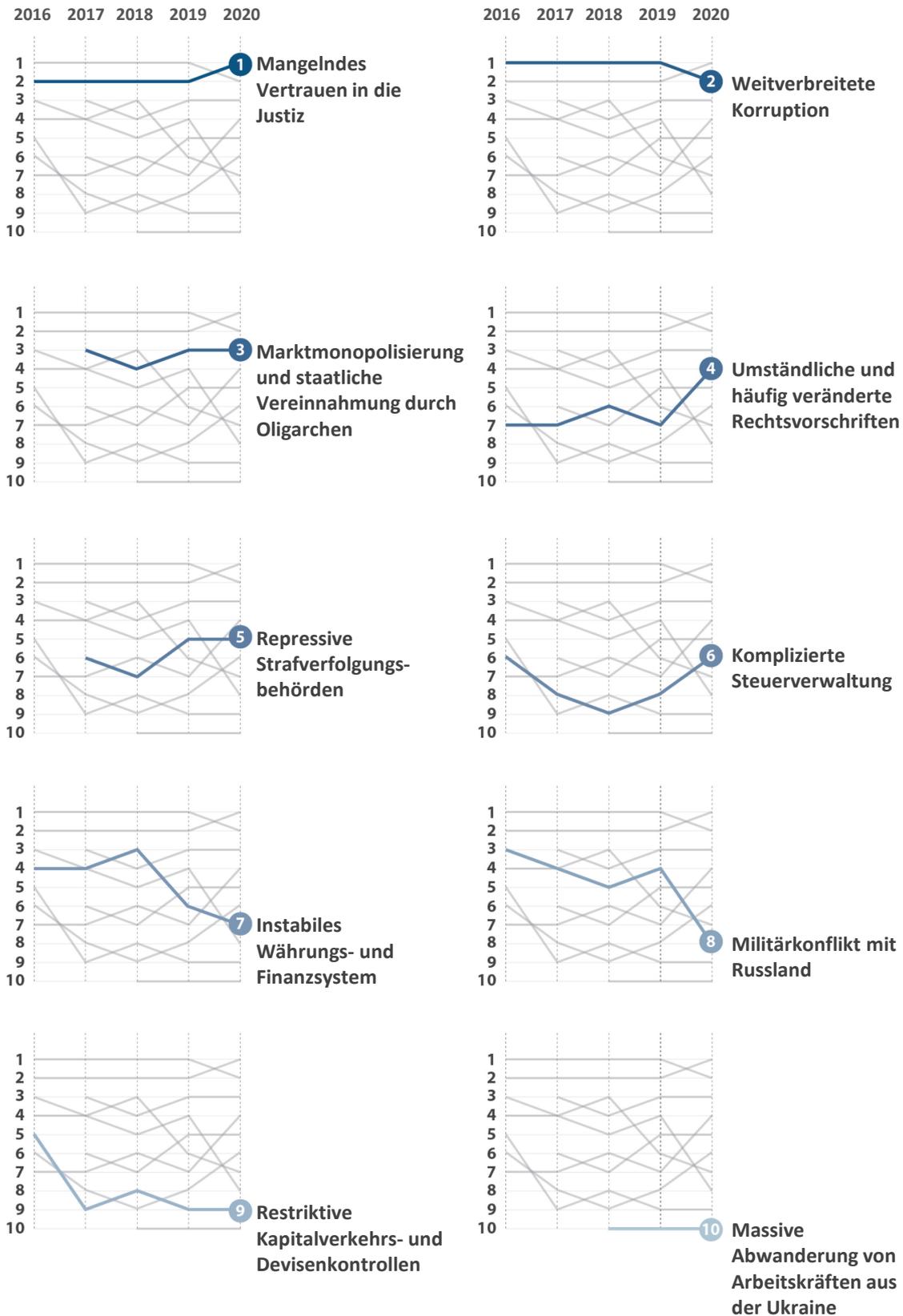
¹² "Profit shifting in Ukraine's iron ore exports", 2018, S. 3.

Institute of Social and Economic Transformation: [Comparative analysis of the fiscal effect of tax evasion/avoidance instruments in Ukraine](#), 2020, S. 44.

08 Von 2016-2020¹³ haben sich die drei wesentlichen Hindernisse für Auslandsinvestitionen in die Ukraine nicht verändert: weitverbreitete Korruption, mangelndes Vertrauen in die Justiz sowie eine Marktmonopolisierung und Vereinnahmung des Staates durch Oligarchen (siehe [Abbildung 2](#)). In den vergangenen Jahren sind die ausländischen Direktinvestitionen in der Ukraine unter dem Niveau von 2016 geblieben ([siehe Anhang I](#)).

¹³ Dragon Capital und Centre for Economic Strategy, [Foreign Investor Survey](#), November 2020 und European Business Association, [Investment Attractiveness Index First Half of 2020](#).

Abbildung 2 – Wesentliche Hindernisse für Auslandsinvestitionen in die Ukraine: 2016-2020



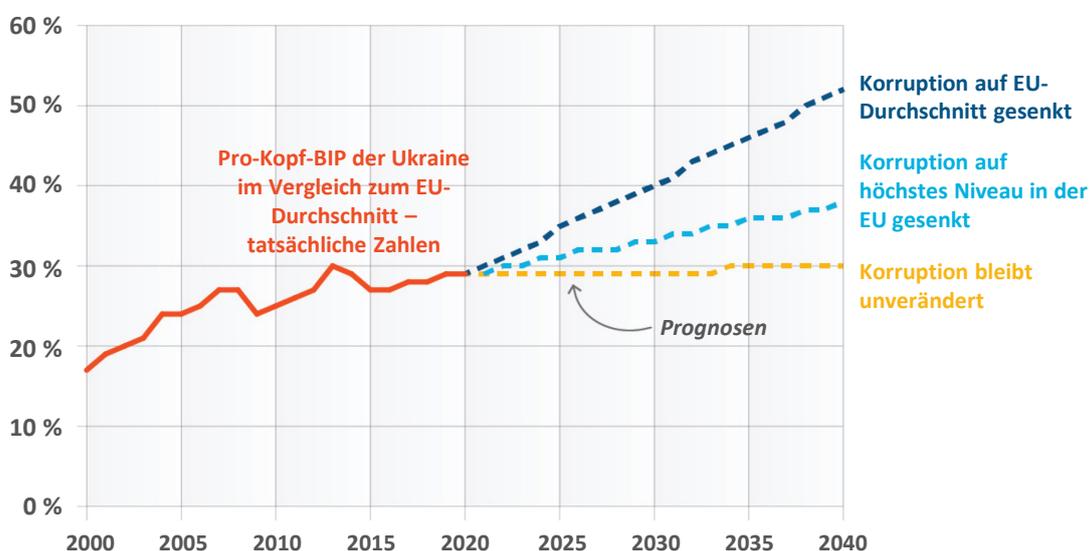
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von *Foreign Investor Survey 2020* EBA, *Dragon Capital*, *CES*.

09 Unterschiedliche Studien, insbesondere vom IWF (siehe [Abbildung 3](#)), haben einen prognostizierten Zusammenhang zwischen einer Reduzierung der weitverbreiteten Korruption auf der einen Seite und Wirtschaftswachstum und entsprechenden Verbesserungen im Leben der Bürgerinnen und Bürger auf der anderen Seite gezeigt. Verschiedene Interessengruppen¹⁴ sind sich einig, dass ein wirklicher Wandel in der Ukraine nur dann stattfinden kann, wenn der Einfluss von Interessengruppen bekämpft wird.

Abbildung 3 – Die Eindämmung der Korruption trägt dazu bei, die wirtschaftliche Annäherung an die EU zu beschleunigen (Studie des IWF)

Pro-Kopf-BIP der Ukraine im Vergleich zum EU-Durchschnitt

(%, in KKP gemessenes BIP)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Abbildung 6 des IWF-Länderberichts Nr. 17/84 zur Ukraine – April 2017 und der Datenbank des IWF-Weltwirtschaftsausblicks, Oktober 2020.

¹⁴ Weltbank: [Ukraine systematic country diagnostic toward sustainable recovery and shared prosperity](#), 2017, Absätze 9 und 19;
IWF: [Statement by the IMF Managing Director on Ukraine](#), 2019; und
OECD: [4th monitoring result: Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises](#), 2018, S. 16.

EU-Unterstützung für die Ukraine

10 Die Ukraine ist ein Land der Östlichen Partnerschaft der EU¹⁵. Die EU und die Ukraine verfolgen das gemeinsame Ziel der weiteren wirtschaftlichen Integration und politischen Assoziierung. Die EU hat deshalb viele Prioritäten (gute Regierungsführung, Wirtschaft, Handel, Energie, Klimawandel, Mobilität, Zivilgesellschaft und humanitäre Hilfe), die nicht nur durch finanzielle Zusammenarbeit, sondern auch über einen politischen Dialog bearbeitet werden müssen. Die Ukraine ist das zweitgrößte Empfängerland des Europäischen Nachbarschaftsinstruments. Insgesamt hat die EU seit 2014 rund 5,6 Milliarden Euro für Makrofinanzhilfe (MFA)-Programme und 2,2 Milliarden Euro für Hilfsprogramme bereitgestellt. Zudem garantiert die Kommission der Europäischen Investitionsbank Darlehen in Höhe von 4,4 Milliarden Euro. Für die Ukraine ist die EU der größte Geber¹⁶.

11 Die Finanzierung des Europäischen Nachbarschaftsinstruments muss der Rechtsstaatlichkeit entsprechen¹⁷. Dies ist ein Grundwert der EU¹⁸ und gehört zu den Leitprinzipien ihrer Außenpolitik¹⁹. Des Weiteren werden im Assoziierungsabkommen/vertieften und umfassenden Freihandelsabkommen zwischen der EU und der Ukraine die Rechtsstaatlichkeit und die Bekämpfung von Korruption als Schlüsselemente zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Parteien genannt²⁰.

12 Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) und die Kommission haben durch politischen und strategischen Dialog, Projektmaßnahmen, Auflagen für Budgethilfe und MFA-Programme Maßnahmen gegen Korruption auf multidimensionale Weise ergriffen. Nach der Abschaffung der Antikorruptionsgesetze im Jahr 2010 machte die

¹⁵ [Östliche Partnerschaft](#).

¹⁶ [Auf Grundlage des Auszugs der OECD aus der offiziellen Entwicklungshilfesusage für die Ukraine](#); Empfängerland: Ukraine, Durchschnitt der Jahre 2018-2019.

¹⁷ Artikel 1 Absatz 4 und Artikel 2 Absatz 1 der [Verordnung \(EU\) Nr. 232/2014](#) zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschaftsinstruments.

¹⁸ Artikel 2 des [Vertrags über die Europäische Union](#).

¹⁹ Artikel 21 Absatz 2 des [Vertrags über die Europäische Union](#) und EAD: [A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy](#), Juni 2016, S. 26.

²⁰ [Assoziierungsabkommen](#) zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits. ABl. L 161 vom 29.5.2014, Präambel, Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe e, Artikel 2 und 3 und Titel IV.

EU die Visaliberalisierung von Richtwerten, einschließlich Antikorruptionsvorschriften und Korruptionsbekämpfungseinrichtungen, abhängig²¹.

13 Der EAD ist für den politischen Dialog und gemeinsam mit der Kommission für die Gestaltung der Strategie gegenüber der Ukraine verantwortlich. Als Reaktion auf die herausfordernde Situation in der Ukraine im Jahr 2014 entschied die Kommission, auf jährlicher Basis von 2014-2017 "Sondermaßnahmen" (Unterstützungspakete)²² einzuführen. Des Weiteren richtete die Kommission eine Sonderunterstützungsgruppe (Unterstützungsgruppe für die Ukraine) ein, um die ukrainischen Behörden bei der Durchführung der notwendigen wirtschaftlichen und politischen Reformen zu unterstützen, insbesondere nachdem das Assoziierungsabkommen/vertiefte und umfassende Freihandelsabkommen zwischen der EU und der Ukraine unterzeichnet wurde. Seit dem Jahr 2018 fußt die Zusammenarbeit auf der mehrjährigen Programmplanung für den Zeitraum 2018-2020.

14 Die EU-Beratungsmission (EUAM)²³ ist eine zivile Mission, die im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter der Federführung des EAD und der Mitgliedstaaten durchgeführt wird und im Dezember 2014 ihre Tätigkeit in der Ukraine aufgenommen hat. Ihre Aufgabe besteht darin, die Ukraine bei der Einrichtung nachhaltiger, rechenschaftspflichtiger und effizienter Sicherheitsdienste zu unterstützen, die die Rechtsstaatlichkeit stärken.

²¹ Anhang 1 des Durchführungsbeschlusses der Kommission über die "Special Measure 2016 for Anti-Corruption and Support to Key Reforms in favour of Ukraine: action document for EU Anti-Corruption Initiative in Ukraine", S. 4.

²² Überblick über die Unterstützung der EU.

²³ Beschluss 2014/486/GASP des Rates vom 22. Juli 2014 über die Beratende Mission der Europäischen Union für eine Reform des zivilen Sicherheitssektors in der Ukraine (EUAM Ukraine).

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

15 Das Ziel der Prüfung war, zu bewerten, ob mit der EU-Unterstützung für Reformen in der Ukraine Großkorruption wirksam bekämpft wurde.

16 Zur Beantwortung der Hauptprüfungsfrage hat der Hof dem EAD und der Kommission drei Unterfragen gestellt:

- Haben sie die besondere Situation der Ukraine im Hinblick auf Großkorruption bewertet und haben sie die Ukraine unterstützt, Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Situation zu ergreifen?
- Hat die von ihnen bereitgestellte Unterstützung für Justizreformen zu den erwarteten Ergebnissen geführt?
- Hat die von ihnen bereitgestellte Unterstützung für die gegen Korruption gerichtete Reform zu den erwarteten Ergebnissen geführt?

17 Im Jahr 2016 hat der Hof über die EU-Hilfe für die Ukraine berichtet²⁴. Er stellte fest, dass die Kommission seit 2010 vermehrt die Risiken hervorgehoben hat, die das oligarchische System birgt und dass eine weitere Konsolidierung des Antikorruptionsrahmens nach wie vor erforderlich war, obwohl nach der Euromaidan-Revolution maßgebliche Schritte zur Bekämpfung von Korruption unternommen wurden. Der Hof gelangte zu der Schlussfolgerung, dass die EU-Unterstützung für die Ukraine im Kampf gegen Korruption teilweise wirksam war.

18 Da Korruption und Vereinnahmung des Staates durch Oligarchen wesentliche Probleme in der Ukraine darstellen (siehe Ziffern **04-08**), hat der Hof den Schwerpunkt seiner Prüfung auf die EU-Unterstützung für Reformen zur Bekämpfung von Großkorruption gelegt. Der Hof ist hauptsächlich auf den Durchführungszeitraum 2016-2019 eingegangen und hat zudem vergangene und aktuelle Ereignisse berücksichtigt. Im Rahmen der Prüfung wurden die Maßnahmen des EAD, der Kommission und der EUAM bewertet; sie beinhaltet weder eine Bewertung der Maßnahmen einzelner EU-Mitgliedstaaten noch der ukrainischen Behörden.

19 Im Rahmen seiner Arbeit prüfte der Hof Belegunterlagen und befragte Vertreter der Kommission, des EAD und der EUAM für den zivilen Sicherheitssektor. Des Weiteren befragte der Hof wichtige Interessenvertreter, einschließlich der

²⁴ Sonderbericht des Hofes Nr. 32/2016: EU-Hilfe für die Ukraine.

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), des Europarats, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE), des IWF, der Projektträger, der Begünstigten und Organisationen der Zivilgesellschaft (CSO). Für die Zwecke seiner Prüfung führte der Hof eine detaillierte Analyse von zwei Makrofinanzhilfe-Programmen (MFA III und IV) und derjenigen Maßnahmen durch, die im Rahmen von 22 Projekten (siehe [Anhang II](#)) der Bekämpfung der Großkorruption gewidmet sind. Der Hof tauschte sich hinsichtlich der Auswahl der Projekte mit der Kommission und der EUAM aus und entschied sich für Projekte, die am ehesten zur Korruptionsbekämpfung beitragen würden. Im Hinblick auf Projektmaßnahmen, die potenziell zur Bekämpfung von Großkorruption beitragen, untersuchte der Hof, ob sich die gewonnenen Erkenntnisse und die unternommenen Abhilfemaßnahmen auf die Risiken von Großkorruption bezogen und ob die Interventionen relevant waren, den Wettbewerb förderten und hinsichtlich der Reformen im Bereich der Justiz und der Korruptionsbekämpfung Ergebnisse erzielten.

20 Der Hof besuchte die Ukraine in der Vorprüfungsphase, als er den Prüfungsumfang festlegte. Als der Hof jedoch im Oktober 2020 aufgrund der Pandemie den ursprünglich geplanten Vor-Ort-Besuch nicht vornehmen konnte, führte er stattdessen Videokonferenzen mit Projektträgern und einer begrenzten Anzahl an Begünstigten durch. Trotz dieser Einschränkungen war der Hof in der Lage, die Prüfung abzuschließen.

Bemerkungen

1. Die Strategie der EU war nicht konkret auf die Bekämpfung der Großkorruption ausgerichtet, und die Überwachung ihrer Auswirkungen erwies sich als schwierig

21 In den folgenden Abschnitten untersucht der Hof, ob der EAD und die Kommission

- a) Großkorruption und den Einfluss des oligarchischen Systems als verbreitetes Problem ermittelt und Großkorruption mit ausreichendem Fokus bekämpft haben;
- b) Großkorruption durch verstärkten Wettbewerb und Unternehmensführung bekämpft haben;
- c) ihre Unterstützung angemessen überwacht haben.

1.1. Der EAD und die Kommission legten keinen besonderen Schwerpunkt auf die Bekämpfung von Großkorruption

22 Der EAD und die Kommission haben Informationen aus zahlreichen Quellen erhoben, um ihre Strategie und Unterstützungsinterventionen vorzubereiten. Sie haben jedoch kein Dokument vorgelegt, in dem im Einzelnen auf die Ursachen der Großkorruption eingegangen wird.

23 Die Kommission hat bestätigt, dass Korruption auf hoher Ebene seit vielen Jahren ein großes Problem in der Ukraine darstellt. Bereits im Jahr 2014 war sich die Kommission durchaus bewusst, dass die Ukraine von Oligarchen dominiert wurde, wodurch korrupte Systeme entstehen, die von endemischen Interessenkonflikten und vertikalen Machtstrukturen gekennzeichnet sind²⁵. Während des Dialogs EU-Ukraine betonten der EAD und die Kommission, wie wichtig es sei, die Korruptionsbekämpfung zu priorisieren und gaben zu bedenken, dass das Vertrauen der Öffentlichkeit durch die unterlassene Strafverfolgung oder Bestrafung von prominenten Straftätern beschädigt wurde.

²⁵ Aktionsdokument für die Staatsentwicklungsvereinbarung für die Ukraine (EN) (Projekt 3 in *Anhang II*), Seiten 2-4.

24 Die meisten einschlägigen EU-Dokumente²⁶ weisen auf die Notwendigkeit hin, die Korruption in der Ukraine zu bekämpfen, enthalten jedoch diesbezüglich wenige spezifische Ziele. Die Ziele der Assoziierungsagenda EU-Ukraine aus dem Jahr 2015 enthalten eine kurzfristige Priorität, die wie folgt lautet: Nachweis erheblicher Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung, auch durch die Umsetzung des umfassenden Gesetzespakets zur Korruptionsbekämpfung, das am 14. Oktober 2014 angenommen wurde, beginnend mit der Einrichtung des nationalen Amtes für Korruptionsbekämpfung und der nationalen Agentur zur Vorbeugung von Korruption sowie der Sicherstellung ihrer effektiven Arbeitsweise²⁷.

25 Der EAD und die Kommission haben der Ukraine von 2014-2017 auf jährlicher Basis Unterstützung zur Verfügung gestellt. Sie legten die Länderstrategie (den einheitlichen Unterstützungsrahmen)²⁸ ab 2018 mit den folgenden Prioritäten fest:

- a) Stärkung der Institutionen und der guten Regierungsführung, einschließlich der Rechtsstaatlichkeit und der Sicherheit;
- b) wirtschaftliche Entwicklung und Marktchancen, einschließlich der Entwicklung des Privatsektors und der Verbesserung des Geschäftsklimas;
- c) Konnektivität, Energieeffizienz, Umwelt und Klimawandel;
- d) Mobilität und Kontakte zwischen den Menschen, einschließlich sozialer Inklusion.

26 Obwohl sich die Prioritäten nicht spezifisch auf die Korruptionsbekämpfung beziehen, werden in einem ihrer zugrunde liegenden Ziele eine stärkere Verhütung und Bekämpfung von Korruption sowie gestärkte Korruptionsbekämpfungseinrichtungen, einschließlich der Schaffung von Antikorruptionsgerichten gefordert. Der EAD und die Kommission haben Korruption als bereichsübergreifende Priorität²⁹ eingestuft, die einen multidimensionalen Ansatz

²⁶ Assoziierungsabkommen, Sondermaßnahmen (2014–2017), [Einheitlicher Unterstützungsrahmen 2018-2020](#), operative Schlussfolgerungen des Assoziierungsrats und der Operationsplan für die GSVP-Mission EUAM Ukraine (Dokumente nicht öffentlich verfügbar).

²⁷ [2015 EU-Ukraine Association Agenda](#), 16. März 2015, S. 6.

²⁸ "Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) – 2017–2020 – [Single Support Framework for EU support to Ukraine \(2018–2020\)](#)".

²⁹ Rat der Europäischen Union: [Concept of operations for EU civilian advisory mission in Ukraine agreed](#), 2014; und

erfordert, und nicht als einzelnen "vorrangigen Sektor". Sie haben jedoch keine fokussierte Strategie zur Bekämpfung von Großkorruption und der Dominanz des oligarchischen Systems entwickelt. Laut bestimmten Wissenschaftlern bedeutet die Tatsache, dass eine Organisation einen ganzheitlichen Ansatz verfolgt, nicht, dass sie keine Strategie benötigt. In der Tat ist eine Strategie für einen multidimensionalen Ansatz umso notwendiger, da in ihr festgelegt wird, wie die Ziele, die eine Organisation mittels der Analyse einer gegebenen Situation ausgewählt hat, erreicht werden³⁰.

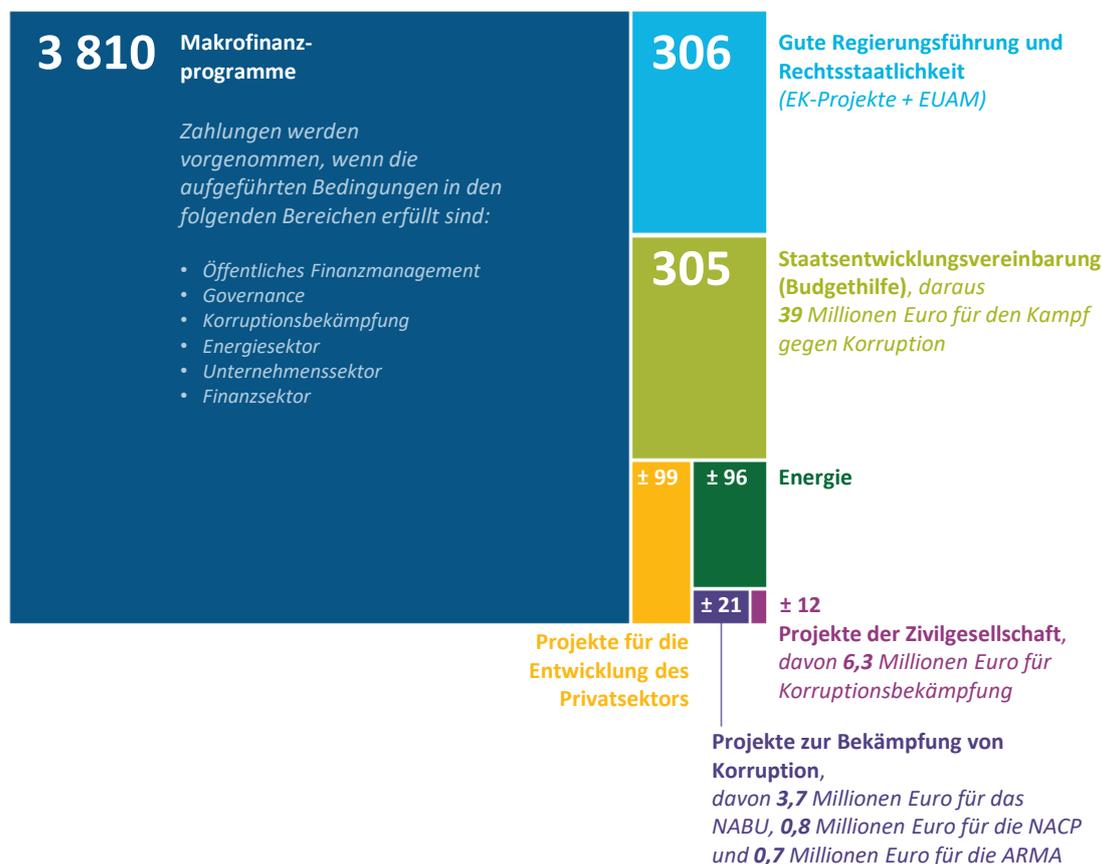
27 Im Rahmen ihres Ansatzes nutzten der EAD und die Kommission ein breites Spektrum an Instrumenten, einschließlich Projekten, Bedingungen und politischem/strategischem Dialog. Ihre Unterstützung bezog sich auf unterschiedliche Sektoren und Reformen (siehe Ziffer **25** und **Abbildung 4**). Die Kommission stellte 5,6 Milliarden Euro für MFA-Programme zur Verfügung und zahlte 1,6 Milliarden Euro für die MFA-Programme I und II aus, gefolgt von 2,2 Milliarden Euro für die MFA-Programme III und IV, bezüglich derer der Hof die Antikorruptionsbedingungen analysiert hat. Darüber hinaus hat die Kommission von den 2,2 Milliarden Euro an Hilfen, die bereitgestellt wurden, 839 Millionen Euro für Programme zum Kapazitätsaufbau ausgegeben, die potenziell zur Korruptionsbekämpfung beitragen. Zur Bekämpfung von Korruption haben sie sich hauptsächlich auf den Aufbau von Institutionen konzentriert, insbesondere durch die Unterstützung der Einrichtung und operativen Umsetzung von Korruptionsbekämpfungseinrichtungen/-agenturen, deren Aufgabe die Ermittlung, Strafverfolgung und Entscheidung von Rechtssachen im Zusammenhang mit Korruptionsfällen auf höchster Ebene ist.

"Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) – 2017–2020 – *Single Support Framework for EU support to Ukraine (2018–2020)*".

³⁰ Linda Höglund, Mikael Holmgren Caicedo, Maria Mårtensson & Fredrik Svärdesten (2018), *Strategic management in the public sector: how tools enable and constrain strategy making*, *International Public Management Journal*, 21:5, 822–849, DOI: 10.1080/10967494.2018.1427161.

Abbildung 4 – EU-Zahlungen (in Millionen Euro) im Zeitraum 2014-2020 an Schlüsselsektoren, die potenziell zur Korruptionsbekämpfung beitragen

(in Millionen Euro)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Datenbank des Gemeinsamen Relex-Informationssystems (CRIS) (Dezember 2020) sowie von Informationen der EUAM und geprüften Projekten.

28 Die Kommission hat dem Hof eine Auflistung der Programme und Projekte für den Zeitraum 2016-2020 zur Verfügung gestellt. Diese beinhalteten zahlreiche Maßnahmen und Begünstigte, von denen sich einige der Bekämpfung von Korruption widmeten. Das Rückverfolgungssystem der Kommission fußt auf einem Sektorcode für jedes Projekt. Es ist der Kommission jedoch weder möglich, spezifische Antikorruptionsmaßnahmen auf einfache Weise zu ermitteln, noch die entsprechende Finanzierung für jede begünstigte Institution zu berechnen.

29 Das Ziel eines Projekts (Projekt 12 in *Anhang II*) bestand darin, die Umsetzung der Korruptionsbekämpfung in der Ukraine zu verbessern. Obwohl sich das übergeordnete Ziel des Projekts nicht auf Großkorruption bezog, beinhalteten dessen Maßnahmen die Unterstützung von Korruptionsbekämpfungseinrichtungen, Organisationen der

Zivilgesellschaft und Journalisten, die Fälle von Großkorruption untersuchen, und die Ermittlung von Korruptionsrisiken.

30 Einige Projekte (Projekte 8, 11, 12 und 15 in *Anhang II*) leisteten Unterstützung bei der Ermittlung von Korruptionsrisiken in Gesetzesentwürfen. Insgesamt konnten im Rahmen dieser Projekte aus dem Zeitraum 2018-2020 mehr als 250 Gesetzesentwürfe, die Korruptionsrisiken betrafen, ermittelt und an die Behörden gemeldet werden.

31 Des Weiteren stellte der Hof fest, dass 11 Projekte (Projekte 3, 4, 6, 7, 12, 13, 14, 15, 16, 17 und 20 in *Anhang II*) Maßnahmen beinhalteten, mit denen die Einrichtung oder Stärkung von Korruptionsbekämpfungsstellen, der Rechtsrahmen, die Justiz, Untersuchungen und das Geschäftsklima unterstützt werden, was bei einer wirksamen Umsetzung zur Bekämpfung von Großkorruption beiträgt.

32 Mit Ausnahme der Datenbank über "politisch exponierte Personen" trugen die vom Hof geprüften Projekte nicht direkt zur Bekämpfung des oligarchischen Systems bei. Ein gutes Beispiel für derartige Unterstützung wäre unter anderem eine Analyse von Finanzexperten gewesen, um Steuerbefreiungen oder staatliche Beihilfeprogramme, die eingestellt werden sollten, sowie Korruption und Vereinnahmung des Staates, Monopole und ihre Nachteile zu ermitteln und Eigentumsverhältnisse von Unternehmen zu überprüfen. Eine weitere Option wäre die Finanzierung der Prüfung von staatseigenen Unternehmen gewesen. Im Rahmen der Unterstützung des ukrainischen Parlaments (*Verchowna Rada*), der staatlichen Fiskalbehörde (SFS) und des Antimonopol-Komitees der Ukraine (AMCU) hatte die Bekämpfung von Großkorruption keine oberste Priorität. Die von der EU finanzierten Projekte befassten sich nur am Rande mit Großkorruption in der Strafverfolgung (zu diesen Maßnahmen zählten unter anderem strategische Beratung und Schulungen zur Meldung von Misständen, Antikorruptionsvorschriften und Integrität).

33 Großkorruption und illegale Finanzströme, einschließlich Geldwäsche, sind zwangsläufig miteinander verknüpft. Das Risiko der Geldwäsche im Ausland ist hoch, auch in der EU, bestätigte die Kommission³¹. Von den geprüften Projekten beinhalteten drei eingeschränkte Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche (Projekte 7, 12 und 13 in *Anhang II*). Eines davon (Projekt 12) leistete auch Unterstützung für den staatlichen Finanzüberwachungsdienst und ging über die

³¹ Europäische Kommission: [List of countries in the scope of the EU assessment on high risk third countries under Directive \(EU\) 2015/849 and list of priority 1 countries \(for assessment in 2018\)](#) und Bewertungen der Kommission (Dokumente nicht öffentlich verfügbar).

Problematik der Geldwäsche hinaus. Das MFA-Programm beinhaltete eine Bedingung, wonach die Ukraine bis Dezember 2019 das Gesetz zur Bekämpfung von Geldwäsche annehmen musste, in Übereinstimmung mit dem Assoziierungsabkommen und der vierten EU-Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche. Dieses Gesetz wurde angenommen und trat im April 2020 in Kraft, muss jedoch noch umgesetzt werden.

34 2014 führte der Rat die Regelung für Sanktionen bei Veruntreuung ein, um die Vermögenswerte von 22 Einzelpersonen einzufrieren, die der Veruntreuung staatlicher Gelder in der Ukraine beschuldigt wurden³². Im Jahr 2020 waren nur 10 der ursprünglich genannten Personen auf der Sanktionsliste verblieben, da der Rat die anderen Personen nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs von der Liste gestrichen hat. Der EAD hatte nicht ausreichend solide Informationen erhoben³³. Der EAD nutzte das Einfrieren von Vermögenswerten, um Geldtransfers in andere Länder vor dem Erlass von Gerichtsurteilen zu verhindern. Des Weiteren haben der EAD und die Kommission, im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten, dem Rat noch kein Modell vorgelegt, das die Einreise in die EU für Ukrainer, die der Großkorruption verdächtigt werden, beschränkt. Darüber hinaus hat der EAD dem Rat nicht empfohlen, Reisebeschränkungen im Rahmen der Regelung für Sanktionen bei Veruntreuung zu verhängen.

35 Der Hof stellte fest, dass im Rahmen von vier Projekten (Projekte 12, 13, 14 und 16 im *Anhang II*) Korruption direkt reduziert und Gelder direkt eingespart wurden. Die Begünstigten erhielten Zuschüsse, um Ermittlungen durchzuführen, und die im Rahmen der Projekte erlangten Nachweise wurden an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet. Diese Projekte haben dazu beigetragen, Korruption aufzudecken, das öffentliche Bewusstsein zu erhöhen und das Thema auf der politischen und öffentlichen Agenda zu behalten.

36 Die EUAM gab als führender Akteur in der Reform des Sicherheitssektors Ratschläge zur Konzeption und zu den Maßnahmen von Projekt 18 (siehe *Anhang II*). Obwohl die Kommission 29 Millionen Euro auszahlte, hatte das Projekt zum Zeitpunkt der Prüfung aufgrund von Verzögerungen und Konzeptionsproblemen nur eine begrenzte Anzahl an Outputs.

³² Verordnung (EU) Nr. 208/2014 des Rates vom 5. März 2014 über restriktive Maßnahmen gegen bestimmte Personen, Organisationen und Einrichtungen angesichts der Lage in der Ukraine und Durchführungsbeschluss 2014/216/GASP des Rates vom 14. April 2014 zur Durchführung des Beschlusses 2014/119/GASP über restriktive Maßnahmen gegen bestimmte Personen, Organisationen und Einrichtungen angesichts der Lage in der Ukraine.

³³ Z. B. Urteil des Gerichts (Neunte Kammer) vom 28. Januar 2016, T-486/14.

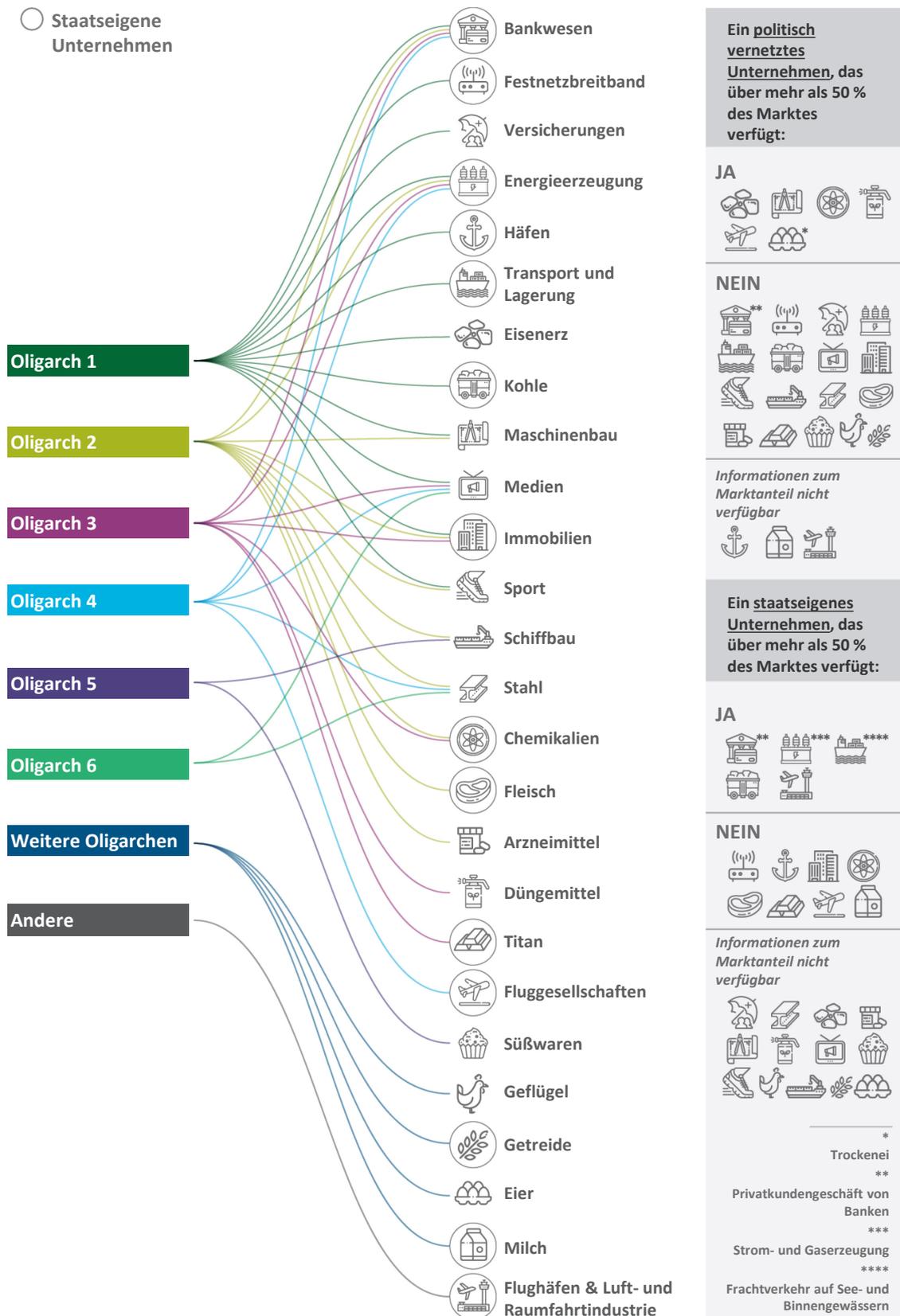
37 Ursprünglich beschränkte sich das Mandat der EUAM auf die Bereitstellung von strategischer Beratung, um den zivilen Sicherheitssektor zu reformieren. Die EUAM trug durch Rechtsvorschriften und die Unterstützung von Reformen der Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden zur Bekämpfung von Großkorruption bei. Auch wenn die Bekämpfung von Korruption nicht die hauptsächliche Tätigkeit der EUAM darstellte, befassten sich lediglich zwei von 50 Aufgaben direkt mit Korruption. Die EUAM erachtete die Korruptionsbekämpfung als bereichsübergreifende Priorität. Sie bot Beratung, Mentoring und Unterstützung für Risikobewertungen und Programme zur Korruptionsbekämpfung an. Das Mandat der EUAM beschränkt ihre Unterstützung jedoch auf Risiken, die innerhalb – aber nicht außerhalb – von Strafverfolgungsbehörden ermittelt wurden, weshalb sie keine Korruption ermitteln kann, an der sich mehrere Interessengruppen beteiligen.

1.2. EU-Unterstützung für die Bekämpfung von wettbewerbsschädigenden Strukturen und Verhaltensweisen lieferte begrenzte Ergebnisse

38 Ukrainische Oligarchen dominieren eine Vielzahl von Wirtschaftssektoren und Märkten, die eng mit staatseigenen Unternehmen verbunden sind³⁴ (siehe [Abbildung 5](#)). Diese Situation verzerrt den Wettbewerb. Obwohl die Projekte der Kommission schwerpunktmäßig nicht auf die Führung und Reformen von staatseigenen Unternehmen ausgerichtet waren, unterstützte die EU den Wettbewerb in unterschiedlicher Form (siehe [Anhang VI](#)).

³⁴ OECD, *State-Owned Enterprise Reform in the Hydrocarbons Sector in Ukraine*, 2019, Seiten 30-31, 51, und *Centre for European Policy Studies: The Struggle for Good Governance in Eastern Europe, oligarchs as key obstacles to reform*, 2018, S. 61.

Abbildung 5 – Marktübergreifende Kontakte zwischen politisch vernetzten Unternehmen und staatseigenen Unternehmen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Dokuments der Weltbank [Reducing Market Distortions for a More Prosperous Ukraine](#), 2019, Abbildungen 16, 18 und 19.

39 Die Kommission unterstützte Reformen in den Bereichen Energie, Korruptionsbekämpfung, Justiz, Bankwesen, Wahlen und öffentliche Verwaltung und leistete Unterstützung für Investigativjournalismus. Trotz dieser und der Unterstützung anderer Geber wurden die Reformanstrengungen weiterhin von Oligarchen und Interessengruppen untergraben.

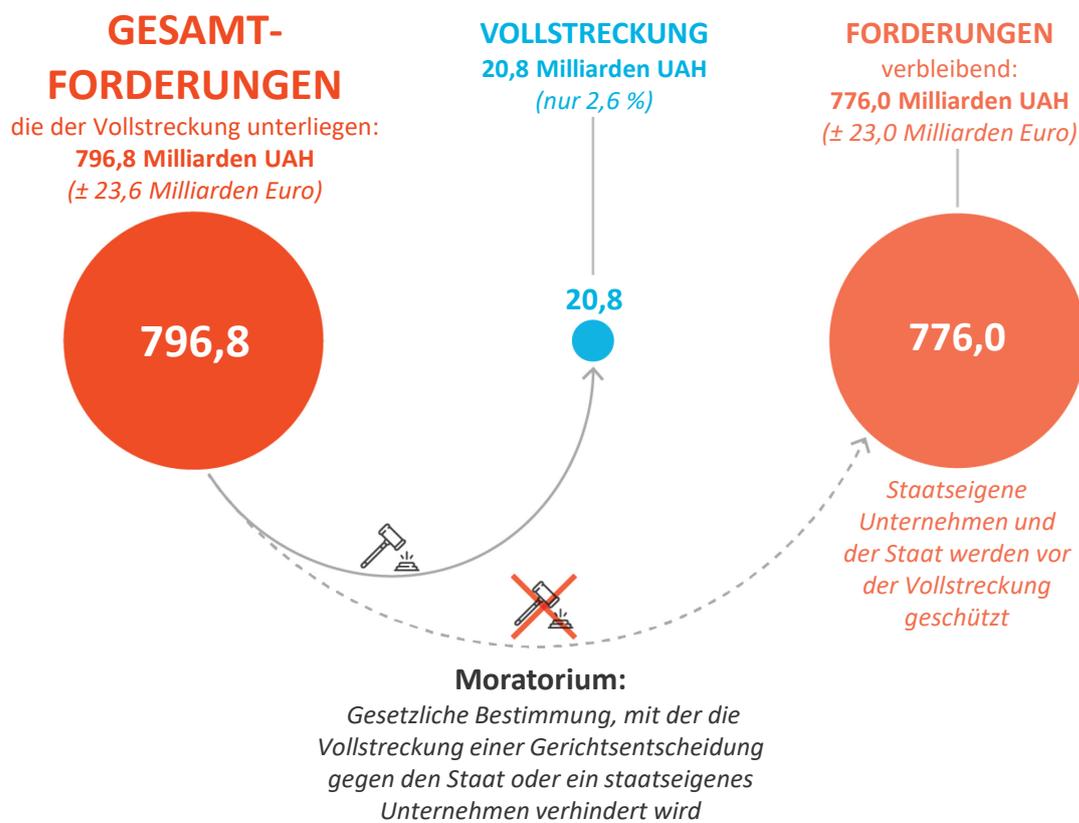
40 Politisch vernetzte Einzelpersonen/Unternehmen – insbesondere Oligarchen – haben den Rechtsrahmen beeinflusst, um sich eine Reihe von staatlichen Vorteilen zu verschaffen³⁵ und nutzen Satellitenunternehmen, die von exklusiven Beziehungen zu staatseigenen Unternehmen profitieren³⁶ (siehe *Abbildung 1*). EU-finanzierte Sachverständige von Projekt 17 (siehe *Anhang II*) stellten mehrere Moratorien fest, die es Unternehmen – hauptsächlich staatseigenen Unternehmen – ermöglichen, ihre Geschäfte fortzuführen, ohne in Konkurs zu gehen oder fällige Schulden zurückzuzahlen (siehe *Abbildung 6*). Die Kommission ermöglichte den Kapazitätsaufbau, verpflichtete die Ukraine jedoch nicht über an MFA geknüpfte Bedingungen dazu, diese Moratorien aufzuheben. Dies begünstigt Vereinnahmung des Staates und Korruption, schränkt den Wettbewerb ein und behindert neue Marktteilnehmer³⁷.

³⁵ Weltbank, *Crony capitalism in Ukraine: impact on economic outcomes*, 2018, S. 5. Laut der Weltbank verfügt ein politisch vernetztes Unternehmen über mindestens eine politisch exponierte Person unter seinen Eigentümern, Aktionären oder Geschäftsführern.

³⁶ OECD, *4th monitoring result: Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises*, 2018, S. 8.

³⁷ Weltbank, *Reducing Market Distortions for a More Prosperous Ukraine*, 2019, S. 20; *European Council of Foreign Relations: Survival of the richest: How oligarchs block reform in Ukraine*, 2016, S. 8; und OECD: *Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises*, 2017, Seiten 8 und 53.

Abbildung 6 – Nicht vollstreckte Forderungen im Jahr 2019



Quelle: Analyse des Europäischen Rechnungshofs³⁸.

41 Um die Privatisierung zu erleichtern, müssen Unternehmen zuerst ihre Führung verbessern. Die EU trug dazu (siehe Projekt 20 in *Anhang II*) über das Multigeberkonto (Multi-Donor Account – MDA) der EBWE³⁹ bei (siehe *Abbildung 7*). Seit es eingerichtet wurde, haben 14 Geber, einschließlich der EU, über 53 Millionen Euro auf das Multigeberkonto eingezahlt. Mehrere staatseigene Unternehmen (z. B. *Naftogaz*, *Ukrzaliznytsia* [Eisenbahn], *Ukrenergo* [ein Energieübertragungsnetzbetreiber] und *Ukrposhta* [die Post]) haben ihre Unternehmensführung reformiert, insbesondere durch die Einrichtung von unabhängigen Aufsichtsgremien, wie von der EBWE befürwortet wurde. Der Hof stellte fest, dass Fortschritte bezüglich des Managements von *Naftogaz* verzeichnet wurden, das sich von einem unrentablen Unternehmen zu einem profitablen Unternehmen entwickelt hat und 2019 der zweitgrößte Steuerzahler

³⁸ Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen des Europarats "Supporting Ukraine in executing judgments by the European Court of Human Rights. Report on a mission to Ukraine for bilateral consultations with Ukrainian authorities concerning the improvement of enforcement proceedings", 2018, S. 5, und das Projekt *PRAVO JUSTICE*.

³⁹ EBWE-Ukraine-Multigeberkonto für Stabilisierung und nachhaltiges Wachstum.

war. Diese Errungenschaften im Energiesektor sind jedoch in Gefahr: *Naftogaz* verzeichnete im Jahr 2020 Verluste und ernannte einen neuen Geschäftsführer, ohne das hierfür vorgesehene ordnungsgemäße Verfahren einzuhalten. Dies wurde von der Nationalen Agentur zur Korruptionsprävention kritisiert.

Abbildung 7 – Beispiele für Beiträge aus dem Multigeberkonto

Kapazitätsaufbau für die Privatisierung von staatseigenen Unternehmen

- Ausarbeitung von Primärrecht, das vom Parlament verabschiedet wurde, und von Sekundärrecht, das von den zuständigen Einrichtungen angenommen wurde.
- Einstellung von Sachverständigen aus den Bereichen Unternehmensführung und Recht zur Beratung des Ministeriums für Wirtschaftsentwicklung und Handel hinsichtlich der Entwicklung einer Strategie und eines Rahmens (eine staatliche Holdinggesellschaft), anhand derer der Staat seine Eigentumsrechte in Bezug auf staatseigene Unternehmen ausüben konnte.

Zusammenfassende Bewertung des Hofes

Die Privatisierung großer Unternehmen ist ins Stocken geraten. Lediglich kleinere Privatisierungen wurden über das System *Prozorro.sale* durchgeführt, die größte war die des Hotels *Dnipro*.

Kapazitätsaufbau zur Verbesserung der Unternehmensführung

- Rechtsrahmen zur Einrichtung von Aufsichtsgremien mit unabhängigen Mitgliedern.
- Teams für Finanzierungsunterstützung im Ministerium für Wirtschaftsentwicklung und Handel und im Büro des Premierministers, die auf die Führung von staatseigenen Unternehmen spezialisiert sind.
- Prüfung des rechtlichen Rahmens der Unternehmensführung von *Naftogaz* und *Ukrtransgaz* (seit Januar 2020 für die Gasspeicherung zuständig).
- Entwicklung eines Aktionsplans für Unternehmensführung für *Naftogaz*.

Zusammenfassende Bewertung des Hofes

Im Rahmen des Projekts konnten drei unabhängige Mitglieder des Aufsichtsgremiums ernannt werden. Rechtsvorschriften sind vorhanden, doch der Reformprozess erfordert weiteren politischen Willen. Reformer geben an, dass die vorherigen Errungenschaften im Energiesektor in Gefahr sind.

Kapazitätsaufbau für das Antimonopol-Komitee der Ukraine (AMCU)

- Angleichung der ukrainischen Rechtsvorschriften an die der EU.
- Schulungen zum Thema Wettbewerbspolitik.
- Schulungen zum Thema bewährte Verfahren der EU in Bezug auf Fusionen.
- Workshops zu Nachprüfungsverfahren im Bereich des öffentlichen Auftragswesens.

Zusammenfassende Bewertung des Hofes

Die Projekte lieferten die erwarteten Outputs. Allerdings sind die Kapazitäten des AMCU noch zu gering, um Monopole zu zerschlagen und Hindernisse für freien und fairen Wettbewerb zu beseitigen.

Finanzierung der Schiedsstelle für Wirtschaftsstreitigkeiten (Business Ombudsman Council – BOC)

- 7 Millionen Euro (von 2014-2019) für die Einrichtung und den Betrieb der BOC, mit dem Ziel, das Problem der endemischen Korruption zu bekämpfen und die Einmischung nationaler Behörden im Privatsektor zu reduzieren.

Zusammenfassende Bewertung des Hofes

Seit ihrer Arbeitsaufnahme hat die BOC fast 8 000 Beschwerden von Unternehmen über nationale Behörden erhalten. Die BOC hat 84 % der Fälle innerhalb des Zielzeitraums untersucht. 2019 waren 96 % der Antragsteller mit der Art und Weise, auf die die BOC ihre Beschwerden bearbeitet hat, zufrieden. Sie gibt staatlichen Stellen Empfehlungen und schlägt systemische Empfehlungen auf Grundlage individueller Fälle vor. Bis Dezember 2019 wurden jedoch lediglich 37 % der 321 systemischen Empfehlungen umgesetzt.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten aus unterschiedlichen Quellen⁴⁰.

42 Staatseigene Unternehmen sind gesetzlich verpflichtet, Programme zur Korruptionsbekämpfung auszuarbeiten. Die Kommission hat Zuschüsse für unabhängige Medien und Aktivisten bereitgestellt (siehe Ziffer **35**), die Korruptionsfälle unter Beteiligung staatseigener und kommunaler Unternehmen aufgedeckt haben. Abgesehen von diesen Zuschüssen lag der Schwerpunkt der EU-Projekte nicht auf der Aufdeckung von Großkorruption unter Beteiligung von staatseigenen Unternehmen und sie hatten keine Unterstützung für die Entwicklung dieser Programme geliefert, obwohl die Ukraine allein auf nationaler Ebene über 3 500 staatseigene Unternehmen verfügt (siehe Ziffer **05**). Die ukrainische Eisenbahn soll auf diesem Gebiet von dem kofinanzierten Multigeberkonto der EBWE unterstützt werden, jedoch erst ab 2021.

⁴⁰ Transparency International: [Dnipro hotel sold for over UAH 1 billion](#), 15. Juli 2020; EBWE MDA, [Anhang II](#): Einzelne Projektberichte des Jahresberichts 2019; BOC 2019 [Annual Report](#).

43 Das AMCU wurde nicht eingesetzt, um sich mit dem Wettbewerb auf dem Markt zu befassen. Das Gesetz für staatliche Beihilfe wurde 2014 angenommen, trat jedoch erst im August 2017 in Kraft. In dem geprüften Zeitraum stärkte die Kommission das AMCU mithilfe von zwei Projekten (Projekte 10 und 19 in *Anhang II*) und des Multigeberkontos der EBWE (Projekt 20 in *Anhang II*). Der Schwerpunkt der EU-finanzierten Projekte lag auf der Rechtsangleichung (Angleichung des ukrainischen Rechts an EU-Normen und -Grundsätze) und noch nicht auf der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts. Die EU unterstützte den AMCU bei der Einrichtung der neuen Abteilung für die Überwachung staatlicher Beihilfen und des Teams für die Prüfung des öffentlichen Auftragswesens, das sich mit Beschwerden befasst, sowie auf dem Gebiet von Fusionen und Übernahmen. Trotz der EU-finanzierten Unterstützung und der jüngsten Entwicklungen ist der AMCU nicht stark genug aufgestellt, um die größten Fälle staatlicher Beihilfe zu bearbeiten und es mangelt ihm anscheinend an Unabhängigkeit⁴¹.

1.3. Die Kommission und die EUAM überwachen ihre Unterstützung, jedoch muss stärkeres Augenmerk auf erwartete Ergebnisse und Auswirkungen gelegt werden

44 Die Kommission verfügt über ein System, um ihre Projekte zu überwachen. Allerdings waren bei der Hälfte der Projekte keine klaren Indikatoren, Ausgangswerte oder Zielvorgaben vorhanden, was die Bedeutung der Berichterstattung mindert (siehe *Kasten 1*). Im Rahmen von zwei von 21⁴² Projekten (12 und 15 in *Anhang II*) wurden die Outputs und Wirkungen zufriedenstellend im Planungsrahmen verzeichnet und es wurde auf jährliche Zielvorgaben und Grade des Erreichens verwiesen.

⁴¹ Europäische Kommission und Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: *Association Implementation Report on Ukraine*, 2020, S. 20, Weltbank: *Reducing Market Distortions for a More Prosperous Ukraine*, 2019, S. 34, und OECD: *SME Policy Index: Eastern Partner Countries 2020*, 2020, S. 484.

⁴² Ohne MFA-Programme und Budgethilfeprogramme.

Kasten 1

Beispiele für nicht messbare Wirkungen von Projekten

Das Projekt zur **Unterstützung von Justizreformen in der Ukraine** (Projekt 6 in *Anhang II*) verfügte über die folgenden spezifischen Zielvorgaben:

- Angleichung der Strategien und Reformprioritäten der großen Interessengruppen in einer kohärenten sektorübergreifenden Reformstrategie, die von einem Umsetzungsplan und einem mehrjährigen Finanzierungsprogramm, abgesichert durch einen Regierungsbeschluss, unterstützt wird;
- Einrichtung einer umsetzbaren Struktur für die Sektorkoordinierung;
- Zurverfügungstellung von Sachkenntnissen für wichtige ausstehende Rechtsvorschriften.

Der logische Rahmen des Projekts beinhaltet keinerlei Indikatoren zur Messung dieser drei spezifischen Zielvorgaben.

Eine der spezifischen Zielvorgaben des Projekts **Stärkung des Pakets zur Wiederbelebung der Reformkoalition** (Projekt 8 in *Anhang II*) war, qualitativ hochwertige Rechtsvorschriften für die Einführung von Reformen in der Ukraine anzunehmen, hauptsächlich in Bereichen wie Korruptionsbekämpfung, Dezentralisierung, Wirtschaft, Wahlsystem, Justiz, Strafverfolgung/Strafvollzug, öffentliche Verwaltung und in den Medien.

Der Indikator verwies auf die Anzahl abgefasster und befürworteter Gesetze, jedoch nicht auf ihre Umsetzung oder Auswirkung.

45 EU-Projekte, die sich mit Unternehmensführung und Wettbewerb beschäftigten (Projekte 10, 19 und 20 in *Anhang II*) lieferten die erwarteten Outputs (z. B. Billigung rechtlicher Instrumente, Organisation von Schulungen usw.). Im Rahmen der EU-Projekte wurden jedoch weder relevante Wirkungen (siehe Beispiele in *Kasten 2*) noch langfristige Effekte definiert, die effektiv zum Kampf gegen wettbewerbswidrige Strukturen und Verhaltensweisen beitragen. Wettbewerbsindikatoren (siehe *Anhang V* Indikatoren, die im Einheitlichen Unterstützungsrahmen enthalten sind) lassen keinen erheblichen Fortschritt erkennen. Die Wettbewerbsfähigkeit der Ukraine ist nach wie vor niedrig.

Kasten 2

Berichterstattung über "Wirkungen" in Form von Tätigkeiten oder Outputs

Die "Wirkungen" eines der Projekte, die vom Multigeberkonto der EBWE finanziert werden, zum Kapazitätsaufbau des Antimonopol-Komitees der Ukraine beinhalteten Folgendes:

- Billigung rechtlicher Instrumente (Erläuterungen zu zwei Gesetzen und Analyse von ausschließlichen Rechten);
- Schulung der Mitarbeiter des AMCU im Hinblick auf Themen, die sich auf das mikroökonomische Fundament der Wettbewerbspolitik und bewährte Verfahren der EU im Bereich der Unternehmenszusammenschlüsse beziehen;
- Schulung der Mitglieder des Gremiums zur Prüfung des öffentlichen Auftragswesens des AMCU.

Das Projekt lieferte Erläuterungen zu zwei zentralen Gesetzen des Wettbewerbsrechts mit dem Ziel, den Mitarbeitern des AMCU Leitlinien über die Anwendung der beiden Gesetze an die Hand zu geben. Außerdem führte es eine Analyse der EU-Rechtsvorschriften über die Gewährung besonderer oder ausschließlicher Rechte durch. Dies sind keine langfristigen Effekte.

Die zweiten und dritten Wirkungen wurden als erreicht bewertet, da im Rahmen des Projekts Schulungen angeboten und Workshops organisiert wurden.

46 Die Kommission überwachte die Auflagen für MFA und Budgethilfe, die Richtwerte für die Visaliberalisierung und die Gesamtsituation im Land mithilfe von strategischem und politischem Dialog, Kontakten zu Organisationen der Zivilgesellschaft, Studien und Bewertungen. Die Kommission und der EAD berichten öffentlich über den Stand der Reformen in der Ukraine, insbesondere auf dem Wege der Umsetzung des Assoziierungsabkommens und der im Rahmen des Mechanismus zur Visaliberalisierung angenommenen Berichte. Allerdings gibt es keine öffentliche Berichterstattung über die Beiträge, die die EU zu den Errungenschaften der Ukraine bei der Bekämpfung jeglicher Art von Korruption geleistet hat. Dadurch, dass es Strategiepapieren auf hoher Ebene wie dem Einheitlichen Unterstützungsrahmen für EU-Unterstützung für die Ukraine (2018-2020) oder dem Operationsplan der EUAM generell an Zielvorgaben mangelt, wird eine direkte Berichterstattung über die Ergebnisse behindert (siehe [Abbildung 8](#)).

Abbildung 8 – Beispiele für Ziele, denen es an Zielvorgaben mangelt



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Einheitlichen Unterstützungsrahmens 2018-2020 und des Operationsplans der EUAM.

47 Die EU berichtet nicht über Indikatoren des Einheitlichen Unterstützungsrahmens (z. B. Leistung in Bezug auf Indikatoren für verantwortungsvolle Staatsführung weltweit (*Worldwide Governance Indicators*) und Indikatoren zum Niveau des öffentlichen Vertrauens in Staatsanwaltschaften, Justiz- und Strafverfolgungsbehörden und die Europäische Kommission in Bezug auf die Effizienz der Justiz), um die Fortschritte der Ukraine in einem öffentlichen, regelmäßigen und einheitlichen Format zu überwachen. Diese Indikatoren zeigen, dass die Ukraine bei der Korruptionsbekämpfung nur geringe Fortschritte verzeichnet hat (siehe [Anhang III](#) und [Anhang IV](#)).

48 Die Kommission nutzte unterschiedliche Berichte von internationalen Organisationen, um die Fortschritte der Ukraine bei der Korruptionsbekämpfung zu überwachen, beispielsweise von der Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) und der OECD. Die GRECO bestätigte, dass wichtige Reformen noch nicht abgeschlossen waren; das niedrige Niveau an Übereinstimmung mit ihren Empfehlungen (nur 16 % wurden vollständig umgesetzt) erfordert stärkere

Anstrengungen, um ein akzeptables Übereinstimmungsniveau zu erreichen⁴³. Auch die OECD berichtet über begrenzte Fortschritte⁴⁴.

49 Obwohl in EUAM-Berichten Aufgaben (Zielvorgaben) überwacht werden, werden diese nicht systematisch mit überprüfbaren Indikatoren verglichen. Des Weiteren basiert die Überwachung von Wirkungen selten auf quantifizierbaren Daten und sie erfasst eher Maßnahmen und Outputs anstatt Wirkungen. Darüber hinaus hat die EUAM nach ihrem über fünfjährigen Einsatz in dem Land keine Folgenbewertung durchgeführt. Dies steht im Widerspruch zu Instrument Nr. 43 des Instrumentariums der EU für bessere Rechtsetzung⁴⁵.

2. EU-Unterstützung für Justizreform: zu wenige Ergebnisse

50 In diesem Abschnitt untersuchte der Hof, ob die Kommission und der EAD

- a) ihre Interventionen im Justizsektor auch mit dem Ziel vorbereitet haben, das Problem der Großkorruption zu bekämpfen;
- b) Unterstützung für die Justizreform geleistet haben, welche die erwarteten Ergebnisse erbracht hat;
- c) digitale Instrumente gefördert haben, welche die erwarteten Ergebnisse geliefert haben.

⁴³ GRECO: Vierte Evaluationsrunde [Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors](#), Ukraine, 2020, Absatz 189.

⁴⁴ OECD, [Anti-corruption reforms in Ukraine:4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan](#), Fortschrittsbericht, 2019, S. 6.

⁴⁵ Europäische Kommission, Instrumentarium für bessere Rechtsetzung, Instrument Nr. 43 [What is an evaluation and when is it required?](#)

2.1. Projekte für den Kapazitätsaufbau haben einen geringeren Nutzen erbracht als erwartet

51 Seitdem die Ukraine 1995 dem Europarat beigetreten ist, zählte die Reform der Justiz zu ihren höchsten Prioritäten. 2014 stellte die ukrainische Regierung selbst fest, dass das Justizwesen als eine der korruptesten Institutionen im Land gilt⁴⁶.

52 Die Kommission leistete erhebliche Unterstützung für den Kapazitätsaufbau, indem sie zum Beispiel internationale und lokale Sachverständige einsetzte, die Analysen, Beratung, Methodik, Stellungnahmen, Handbücher, Schulungen, Seminare, Rundtischgespräche, Studienbesuche, Kommunikationsaktivitäten und Unterstützung bei der Einrichtung von IT-Systemen zur Verfügung stellten (siehe [Abbildung 9](#)). Ungeachtet von anderen Unterstützungsleistungen geht der Hof davon aus, dass sie 85 % der Kosten der geprüften Projekte deckt. Die Kommission kann jedoch keine Schätzung der jeweiligen Beträge zur Verfügung stellen. EU-Projekte haben dazu beigetragen, die Verfassung und eine Vielzahl an Gesetzen und Verordnungen zu überarbeiten. Was die Annahme von Rechtsvorschriften betrifft, so ist der rechtliche Rahmen stärker an EU-Normen angeglichen.

Abbildung 9 – Beispiele für die Unterstützung der Kommission zum Kapazitätsaufbau



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Projektdokumentation.

⁴⁶ IWF: [Government of Ukraine report on the diagnostic study of governance issues pertaining to corruption, the business climate and the effectiveness of the judiciary, 2014](#), Seiten 3 und 4.

53 Zu den wichtigsten Errungenschaften gehörte die Vereinfachung des Gerichtssystems und die Einrichtung eines neuen Obersten Gerichtshofs (Projekte 6, 7 und 15 in [Anhang II](#)), der im Dezember 2017 gegründet wurde. Die Projekte im Justizsystem lieferten einen Großteil der geplanten Outputs (z. B. Lückenanalyse, Empfehlungen, die Entwicklung einer Strategie für das Justizwesen, Überwachungsinstrumente, Beratung und Unterstützung für Institutionen und Unterstützung für das Verfahren zur Auswahl von Richtern). Die Analyse und Überwachung des Justizsystems waren nützlich, um Mängel zu ermitteln.

54 Laut dem Europarat haben die unterschiedlichen gesetzlichen Änderungen dazu beigetragen, formell 90 % der gesetzlichen und institutionellen Ziele der Strategie und des Aktionsplans für die Reform des Justizsektors zu erfüllen⁴⁷.

55 Die Nachhaltigkeit der Interventionen der Kommission und die Unterstützung für Reformen sind jedoch ständig gefährdet, was durch häufige Gesetzesänderungen und Verzögerungen oder Verzerrungen von Verordnungen deutlich wird. Dadurch wird die effektive Umsetzung der Reformen verhindert. EU-finanzierte Sachverständige von Projekt 12 (siehe [Anhang II](#)) haben zudem auf die Tatsache hingewiesen, dass eine Maßnahme als erreicht gilt, wenn ein Gesetz erlassen wurde, selbst wenn der Rechtsrahmen nur zum Teil oder noch gar nicht umgesetzt wurde. 2020 wies die Venedig-Kommission auf die außergewöhnliche Dringlichkeit der Lage hin und wertete die Probleme der Justizreform als Ergebnis eines unzulänglichen Gesetzgebungsverfahrens, eines mangelnden ganzheitlichen Ansatzes, fehlender angemessener Folgenabschätzungen, mangelnder Klarheit und der unzulänglichen Umsetzung der Gesetze nach ihrer Verabschiedung⁴⁸. Im Laufe des Prüfungszeitraums gab es zahlreiche Versuche, die von der Kommission und dem EAD unterstützten Reformen zu verwässern (siehe [Kasten 3](#)).

Kasten 3

Die Antikorruptionsreformen sind ständig gefährdet

- o Gesetz zur unrechtmäßigen Bereicherung: 2015 wurde in der Ukraine ein Gesetz verabschiedet, mit dem unrechtmäßige Bereicherung als Vergehen eingestuft wurde (eine Bedingung für EU-Budgethilfe), doch das Verfassungsgericht der Ukraine (*Constitutional Court of Ukraine* – CCU) stufte das Gesetz im Februar 2019 als

⁴⁷ Europarat: *Assessment of the 2014-2018 judicial reform in Ukraine and its compliance with the standards and recommendations of the Council of Europe*, 2019, S. 4.

⁴⁸ Venice Commission Opinion No 999/2020 on Draft Law No 3711.

verfassungswidrig ein und kassierte es damit. Daraufhin wurden alle Fälle von unrechtmäßiger⁴⁹ Bereicherung geschlossen. Die EU unterbreitete dem CCU eine Empfehlung (*Amicus Curiae*) über die Verfassungsmäßigkeit unrechtmäßiger Bereicherung als Straftat, ihre Ausführungen wurden vom CCU jedoch nicht akzeptiert. Das Parlament der Ukraine verabschiedete im Oktober 2019 jedoch ein neues Gesetz, das die Strafbarkeit dieses Vergehens erneut bestätigte.

- Im Rahmen des politischen Dialogs und mithilfe von Auflagen förderte die EU die Annahme von Verfassungsänderungen, um eine stärkere Unabhängigkeit von Richtern und das Inkrafttreten der Verfassung sicherzustellen. Auch dass sie einen neuen Obersten Gerichtshof einrichtete, trug dazu bei. Die EU leistete einen Beitrag zur fachlichen Bewertung und zur Bewertung der Integrität der Kandidaten für den Obersten Gerichtshof. Im Februar 2020 urteilte das Verfassungsgericht der Ukraine, dass die Auflösung des vorherigen Obersten Gerichtshofs (*Supreme Court of Ukraine* – SCU) verfassungswidrig war. Es erklärte, die Richter des SCU, die keine fachliche Bewertung und Bewertung der Integrität durchlaufen hatten, hätten auf Grundlage eines Sonderverfahrens und von Kriterien, die allerdings nicht näher beschrieben wurden, in den Obersten Gerichtshof⁵⁰ versetzt werden müssen. Zum Zeitpunkt der Prüfung war die Auflösung des SCU nach wie vor nicht erfolgt.
- Vonseiten der EU wurde ein wirksam funktionierendes System für elektronische Vermögenserklärungen erwartet (Östliche Partnerschaft, Budgethilfe, Aktionsplan zur Visaliberalisierung und Auflagen der MFA). Am 27. Oktober 2020 urteilte das Verfassungsgericht der Ukraine, dass die Überprüfungsbefugnisse der Nationalen Agentur für Korruptionsprävention (NACP) bezüglich Vermögenserklärungen und der Straftatbestand falscher Angaben verfassungswidrig seien. Infolgedessen musste das Nationale Antikorruptionsbüro (*National Anti-Corruption Bureau*, NABU) in über 100 Fällen die Korruptionsermittlungen beenden und das Oberste Antikorruptionsgericht der Ukraine (*High Anti-Corruption Court*, HACC) musste 17 Fälle schließen, bei denen zum Teil hohe Beamte involviert waren. Im Dezember 2020 setzte die *Verchowna Rada* die Verpflichtung zur Vermögenserklärung und die Strafbarkeit von falschen Angaben mit sehr viel schwächeren Strafen wieder ein und stellte die Befugnisse der NACP wieder her. Die EU war gemeinsam mit anderen internationalen Partnern aktiv an der Wiederherstellung dieser Rechtsvorschriften beteiligt.

56 Obwohl die Kommission den Justizsektor seit Jahrzehnten unterstützt, führte der Widerstand gegen den Wandel zu schweren Rückschlägen, die durch Analysen der Kommission und Abhilfemaßnahmen nicht verhindert werden konnten. Nur die Hälfte der geprüften Projekte beinhaltete einen speziellen Abschnitt für "gewonnene Erkenntnisse". Der Ansatz der Kommission für die Sicherstellung der Nachhaltigkeit bestand in einem langfristigen Engagement im Bereich Rechtsstaatlichkeit, beim

⁴⁹ Europäische Kommission und Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, 2019 *Association implementation report*.

⁵⁰ Democracy Reporting International: *The Attempt of the Constitutional Court of Ukraine to Determine Fundamentals of the Judicial Reform Process*, 2020, Beschluss Nr. 2-r/2020.

politischen/strategischen Dialog und bei den Auflagen. Die Kommission verbesserte ihren Ansatz, indem sie ein spezielles Projekt zur Bekämpfung von Korruption einrichtete (siehe Ziffer 29), knüpfte technische Hilfe jedoch nicht an die Auflage der Umsetzung vorheriger Empfehlungen, der Nachhaltigkeit vorheriger Outputs oder der Integrität des Managements. Im Anschluss an den Beschluss des Hofes vom Oktober 2020 sagte die Kommission ein für 2021 geplantes Partnerschaftsprojekt mit dem Verfassungsgericht der Ukraine ab.

57 Die Reform der Strafverfolgung in Übereinstimmung mit EU-Normen durchzuführen, gehört zu den anspruchsvollsten Aufgaben. Das Budgethilfeprogramm der Kommission war an die Bedingung geknüpft, das Gesetz zur Reform der Generalstaatsanwaltschaft (*Prosecutor-General's Office – PGO*) anzunehmen und in Kraft zu setzen. Obgleich das Gesetz darauf abzielte, die Befugnisse der PGO zu entmonopolisieren, stellten von der Kommission beauftragte Gutachter fest, dass die PGO im Rahmen des Gesetzes nicht ausreichend unabhängig gestaltet worden war, was den Druck politischer Interessengruppen betrifft. Die Art und Weise, wie Fälle an Staatsanwälte vergeben werden, ist nicht genügend solide, um Einmischungen vorzubeugen. Des Weiteren wurde das Gesetz nicht vollständig umgesetzt und musste überarbeitet werden.

58 Die Kommission half der PGO, einen Fahrplan auszuarbeiten, um die Staatsanwaltschaften zu reformieren; im Zuge dessen wurde die Qualifizierungs- und Disziplinarkommission für Staatsanwälte (*Qualification and Disciplinary Commission of Prosecutors – QDCP*) geschaffen. Trotz der Bemühungen der Kommission und der EUAM kam der Reformprozess jedoch nur sehr schwer in Gang (siehe **Kasten 4**). Wesentliche Fortschritte wurden im September 2019 verzeichnet, als der Präsident das Gesetz zur Umgestaltung der Staatsanwaltschaft unterzeichnete. Es beinhaltete die Reduzierung der Anzahl von regionalen und lokalen Staatsanwälten (von 15 000 auf 10 000), die Schließung der Staatsanwaltschaft des Militärs, die Prüfung aller Staatsanwälte, die Evaluation der Leistung und die Aussetzung der QDCP bis September 2021⁵¹.

⁵¹ *Centre of Policy and Legal Reform: Political Points for 29 August – 5 September 2019*, und *Ukrainian President signs law on reform of prosecutor's office*, 23. September 2019.

Kasten 4

Die Beiträge der Kommission und der EUAM zur erneuten Prüfung und Auswahl von Staatsanwälten

Die Reform der Staatsanwaltschaft im Jahr 2015 zielte darauf ab, die Professionalität, Effizienz und Rechenschaftspflicht von Staatsanwälten zu verbessern. 2015 fand ein Auswahlverfahren zur Einstellung neuer Staatsanwälte statt. Die Kommission finanzierte logistische Unterstützung (Reisekosten, IT und Tests), um lokale Staatsanwälte, einschließlich Verwaltungspersonal, einzustellen.

Die Kommission bot Unterstützung für die QDCP, die im Jahr 2017 ihren Betrieb aufnahm und für die Auswahl, den Transfer und die Disziplinierung von Staatsanwälten zuständig war. Die QDCP berücksichtigte jedoch nicht alle Empfehlungen der Kommission. Nach Aussage einiger Organisationen der Zivilgesellschaft fußten die Integritätsprüfungen der QDCP auf Selbstauskünften anstatt auf eingehenden Prüfungen und es gab nur wenige Verwarnungen⁵². Die EUAM unterstützt deshalb, dass ein neues, verbessertes System für die QDCP ausgearbeitet wird.

Die Kommission (Projekt 17 in *Anhang II*) gehörte zu denjenigen, die die Ausstellung von Bescheinigungen für Staatsanwälte maßgeblich unterstützt haben, die in einem ersten Schritt zur Sanierung der Institution erfolgte. Rund 1 800 Staatsanwälte haben das Auswahlverfahren nicht bestanden und vor Gericht gegen diese Entscheidungen Berufung eingelegt.

Auf den ersten Blick scheint das Auswahlverfahren ein erster Schritt zu mehr Unabhängigkeit zu sein, doch es wurde innerhalb der PGO durchgeführt anstatt von der QDCP, entgegen den Empfehlungen des Compliance-Berichts der GRECO⁵³. Darüber hinaus fand dieses Auswahlverfahren keine Anwendung auf die zuvor geprüfte Sonderstaatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung (*Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office – SAPO*), den Generalstaatsanwalt und dessen Stellvertreter sowie auf Staatsanwälte, die auf administrative Posten ernannt wurden. Von der EU finanzierte Sachverständige unterstützen die Generalstaatsanwaltschaft bei der Überprüfung des Disziplinarsystems und bei der Einrichtung eines Leistungsbewertungssystems für Staatsanwälte.

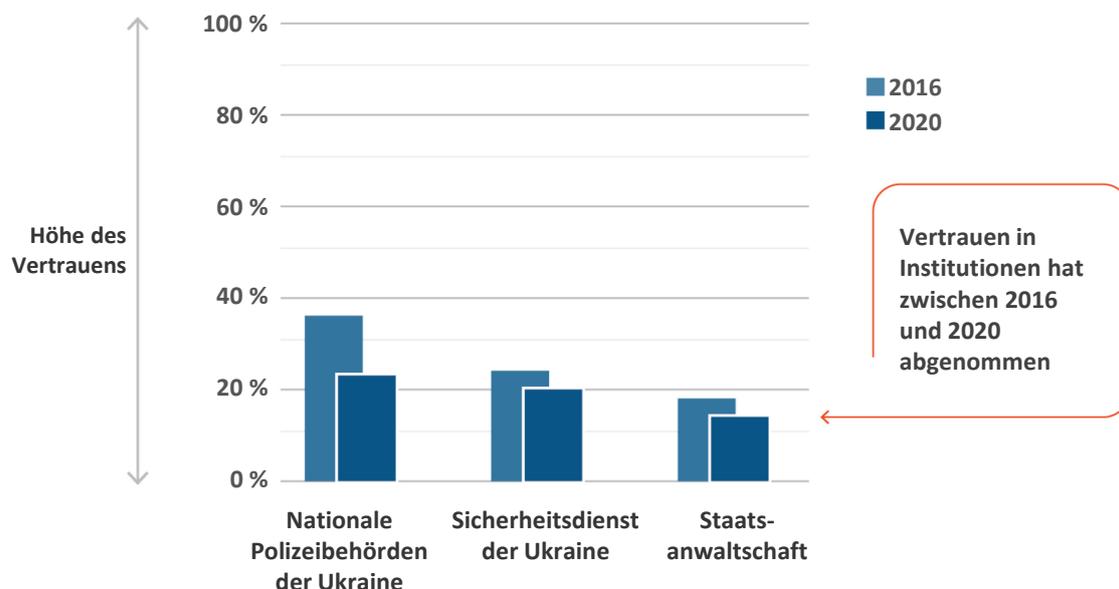
59 Die Reformen der Strafverfolgungsbehörden und der Staatsanwaltschaft konnten das Vertrauen bisher nicht stärken; es ist nach wie vor gering (siehe *Abbildung 10*). Mehrere Organisationen haben Fälle von Fehlverhalten in Strafverfolgungsbehörden

⁵² "Reanimation Package of Reforms Initiative: *Reforms under the Microscope*", 2017, S. 57.

⁵³ GRECO: fourth evaluation round: Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors, Ukraine, März 2020, Empfehlung xxiii.

gemeldet⁵⁴. Eine für die EUAM durchgeführte Umfrage zeigt zudem einen Rückgang des öffentlichen Vertrauens in die Angemessenheit und Nützlichkeit der Maßnahmen der EU und der EUAM zur Unterstützung von Reformen (siehe [Anhang VII](#)).

Abbildung 10 – Höhe des Vertrauens in Institutionen laut Umfragen der EUAM: 2016 im Vergleich zu 2020



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von demoskopischen Erhebungen in der Ukraine für die EUAM.

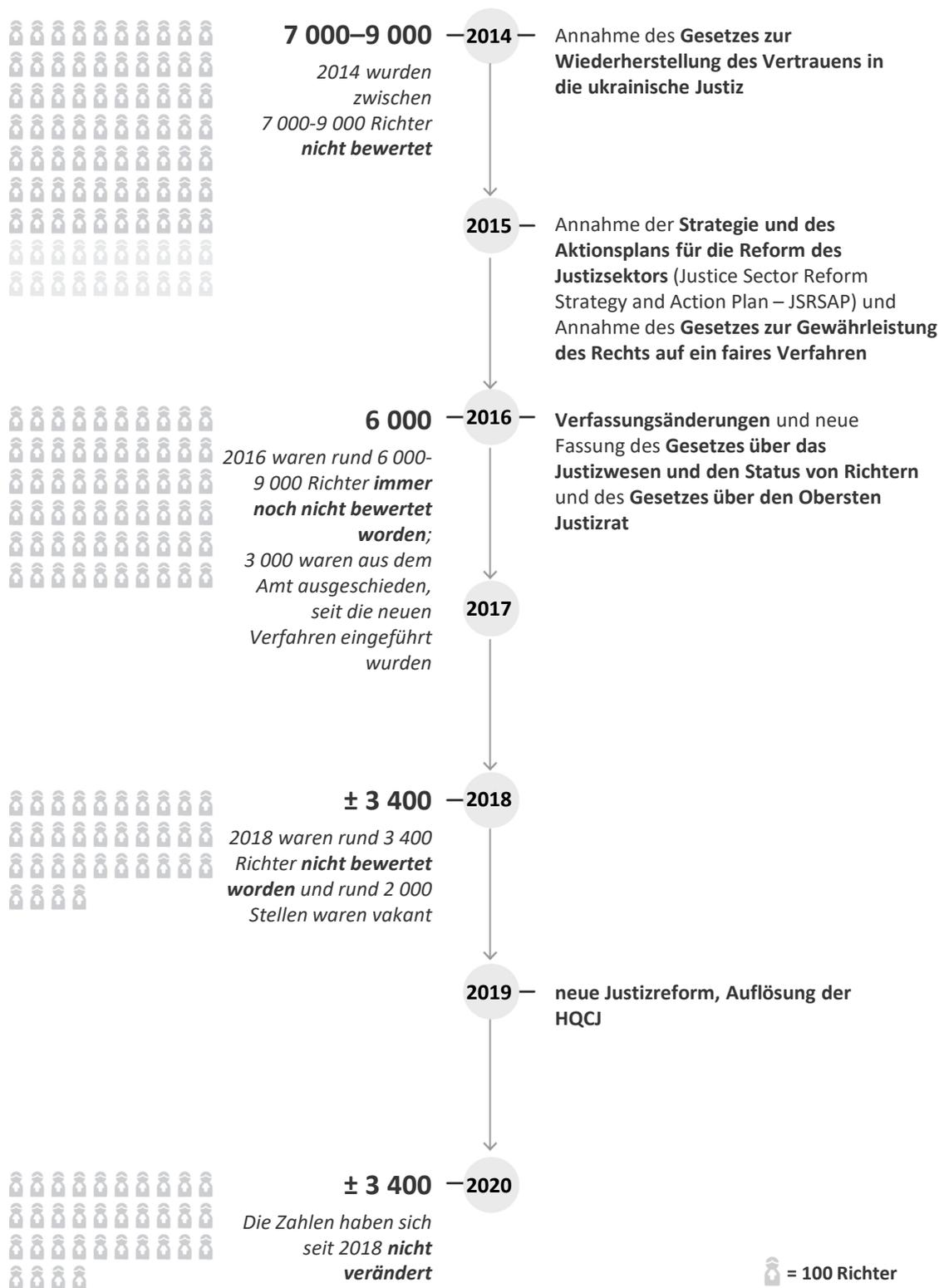
2.2. Die EU-Unterstützung für Justizreform hat wichtige Institutionen nicht erreicht und erleidet nach wie vor Rückschläge

60 Die Justizreform erforderte die erneute Prüfung oder Evaluierung aller Richter (siehe [Abbildung 11](#)). Die Kommission hat erhebliche Unterstützung für diesen Prozess geleistet, der unter der Leitung der Obersten Qualifizierungskommission für Richter (*High Qualification Commission of Judges – HQCJ*) mithilfe des Rats für Integrität in öffentlichen Ämtern (*Public Integrity Council – PIC*), vertreten durch Organisationen der Zivilgesellschaft, durchgeführt wurde. Das erste Auswahlverfahren bezog sich 2017 auf Richter des Obersten Gerichts. Der Oberste Gerichtshof steht an der Spitze der justiziellen Hierarchie. Das Auswahlverfahren, das im Jahr 2018 begonnen wurde, wurde im Hinblick auf Kandidaten und amtierende Richter sowie Richter des HACC

⁵⁴ Europarat: [Corruption undermines human rights and the rule of law](#), 19. Januar 2021; Innenministerium des Vereinigten Königreichs: [Country Policy and Information Note Ukraine: Organised crime and corruption](#), September 2019, Seiten 9, 19 und 25; [UKRAINE 2019 HUMAN RIGHTS REPORT](#); [European Council of Foreign Relations: Guarding the guardians: Ukraine’s security and judicial reforms under Zelensky](#), August 2019.

fortgesetzt. Bezüglich der Letzteren wurde ein innovatives Verfahren mit dem öffentlichen Rat internationaler Experten eingesetzt – ein besonderes Beratungsorgan anerkannter internationaler Rechtsexperten – zur Unterstützung der HJCJ.

Abbildung 11 – Zeitachse der Prüfung von Richtern

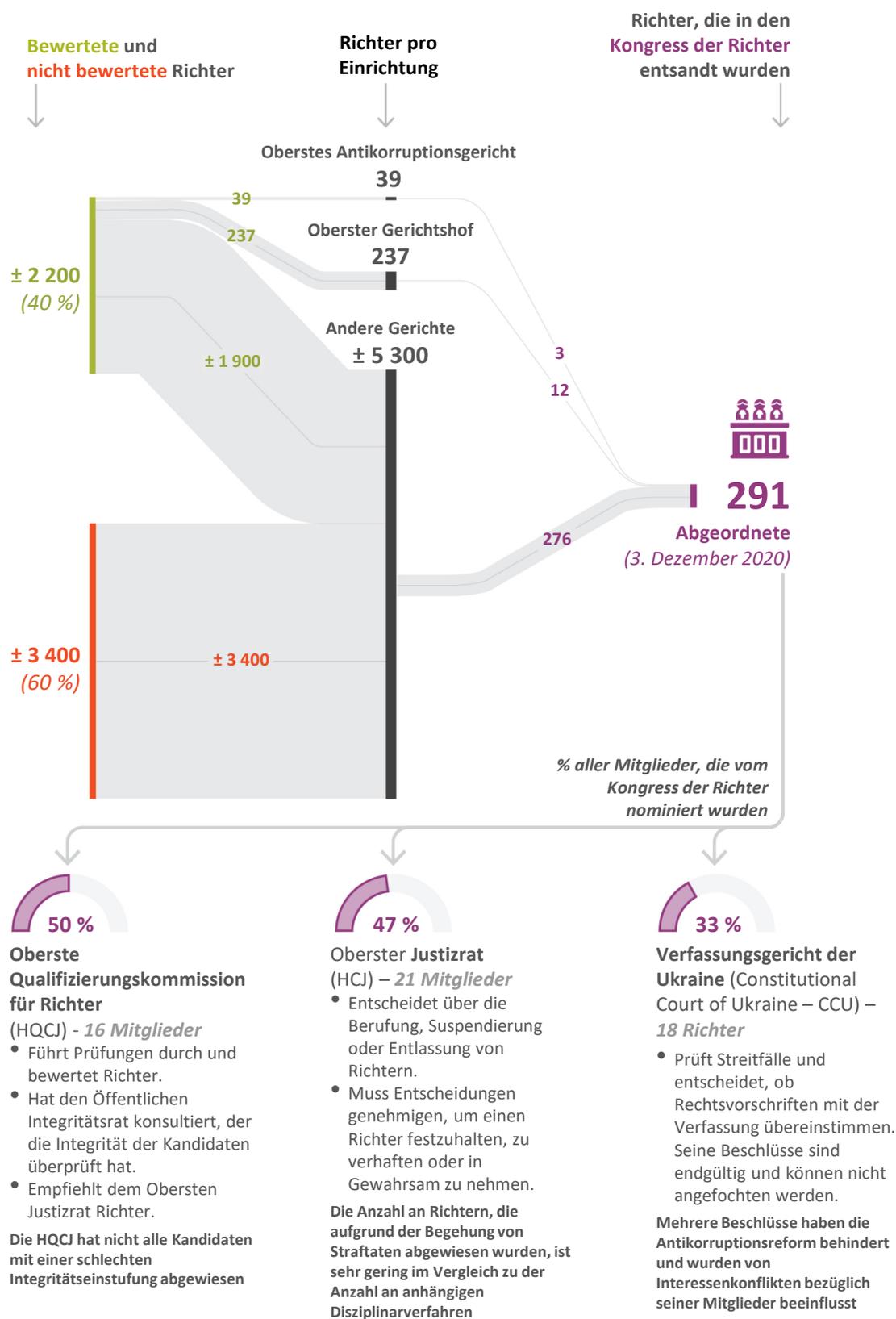


Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten von PRAVO JUSTICE, DE JURE FOUNDATION und der Europäischen Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ).

61 Gemeinsam mit anderen Gebern forderte die Kommission – über ihr Budgethilfeprogramm (Projekt 3 in *Anhang II*) – die Annahme von Verfassungsänderungen und eines Gesetzes zur Einrichtung eines Obersten Justizrates (*High Council of Justice (HCJ)*), um die Unabhängigkeit und Integrität der Justiz zu garantieren. Die Unterstützung der Kommission für das Auswahlverfahren und die Justizreform ist jedoch gefährdet. Das System der Ernennung durch den Richterkongress (*Congress of Judges*) befasste sich hauptsächlich mit Richtern, die nicht geprüft wurden (siehe *Abbildung 12*).

62 Das Verfassungsgericht der Ukraine, der Oberste Gerichtshof und die Oberste Qualifikationskommission für Richter spielen zudem eine strategische Rolle im Justizwesen. Die Integrität ihrer Mitglieder ist somit von wesentlicher Bedeutung, wurde jedoch bei ihrer Ernennung nicht geprüft (siehe Beispiele in *Anhang VIII*). Im Rahmen des MFA-Programms hat die Kommission im Juli 2020 als Bedingung festgelegt, dass eine Ethikkommission mit einem Mandat zur Prüfung der Integrität von Mitgliedern des Obersten Gerichtshofs eingerichtet wird. Zum Zeitpunkt der Prüfung war diese Bedingung noch nicht erfüllt. Weder diese Bedingung noch die Verpflichtung, Integritätsprüfungen anderer hochrangiger justizieller Organe, wie der HCJ und des Verfassungsgerichts, durchzuführen, wurden vor Beginn der Reform in den MFA-Programmen festgelegt.

Abbildung 12 – Prüfung der Integrität und Unabhängigkeit von hochrangigen Justizbehörden



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten aus unterschiedlichen Quellen⁵⁵.

63 Seit vielen Jahren wird im Rahmen des politischen Dialogs der EU auf die Notwendigkeit einer Justizreform zur Steigerung des öffentlichen Vertrauens hingewiesen, das 2015 zwischen 5 % und 12 % lag⁵⁶. Das öffentliche Vertrauen stellt zudem einen der Indikatoren dar, die zur Messung der von der EU erwarteten Ergebnisse dienen. Das Vertrauen ist jedoch weiterhin niedrig und lag 2019 zwischen 14 % und 17 %⁵⁷.

2.3. Die Unterstützung der Kommission für die Entwicklung von digitalen Instrumenten zur Bekämpfung von Korruption wird durch Probleme hinsichtlich der Datenqualität und eine Abneigung gegen Veränderungen und Reformen behindert

64 EU-Projekte beinhalteten zahlreiche digitale Instrumente zur Unterstützung der Korruptionsprävention. Unterstützung wurde insbesondere zur Finanzierung der Auswahlprüfungen im Justizwesen, zur Digitalisierung der elektronischen Fallverwaltung von Korruptionsbekämpfungsstellen (siehe [Kasten 5](#)), zur Aktualisierung der Datenbank politisch exponierter Personen⁵⁸, zur Entwicklung von Websites, für die Plattform für öffentliche Auftragsvergabe ProZorro und zur Vorbereitung der elektronischen Fallverwaltung für Konkursverwalter, Notare und private Vollstreckungsbeamte geleistet. Die elektronischen Plattformen für die öffentliche Auftragsvergabe *ProZorro* und *DoZorro* wurden von der Zivilgesellschaft ins Leben gerufen, um für Transparenz und Überwachung zu sorgen. Diese Instrumente tragen dazu bei, Korruption offenzulegen und schrecken möglicherweise von bestimmten korrupten Praktiken ab. Die Kommission hat die Entwicklung von *ProZorro* und Schulungen indirekt über das Multigeberkonto der EBWE finanziert. Des Weiteren wurde von der Zivilgesellschaft die Plattform für "politisch exponierte Personen" eingerichtet. Auf ihr werden Informationen aus unterschiedlichen Registern

⁵⁵ Statistiken der CEPEJ (2020 edition) zur Anzahl der Gerichte, Stellungnahmen der Venedig-Kommission 969/2020, 999/2020, und 1012/2020, und das Dokument der DEJURE FOUNDATION [proposal for a model for selecting trustworthy judges](#), 21. Juni 2019.

⁵⁶ KIEV INTERNATIONAL INSTITUTE OF SOCIOLOGY, [comparative analysis of national surveys, Corruption in Ukraine 2015](#); USAID Fair Justice project: [national public opinion survey on Democratic, Economic and Judicial Reforms, Including Implementation of the Law on the Purification of Government](#), 2015 und öffentliche Umfragen der EUAM, 2015-2019.

⁵⁷ Razumkov Center Ukraine 2019-2020: [Broad Opportunities, Contradictory Results](#); Democratic Initiatives Fund: [Survey results](#), Juni 2019 und öffentliche Umfragen der EUAM, 2015-2019.

⁵⁸ [Public register of politically exposed persons of Ukraine](#).

zusammengetragen, einschließlich Vermögenserklärungen, und sie kann von Finanzinstituten zur Durchführung von Prüfungen genutzt werden.

Kasten 5

Unterstützung der Kommission für das elektronische Fallverwaltungssystem

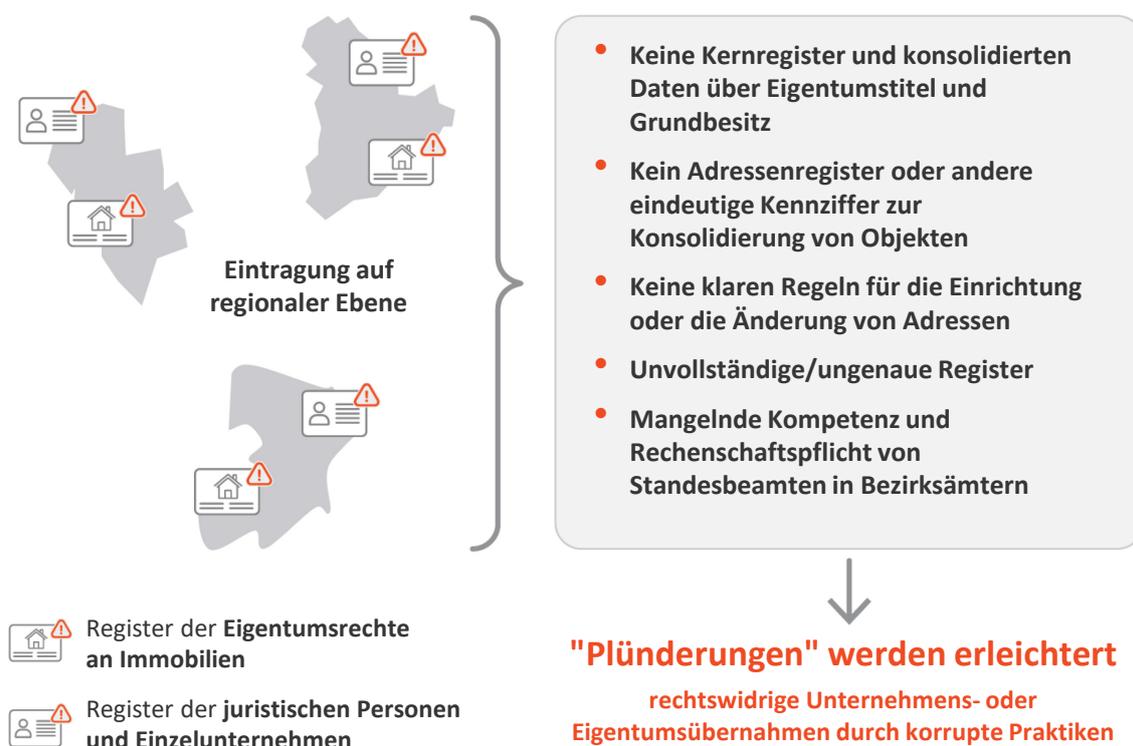
Die Kommission hat die Modernisierung des veralteten elektronischen Fallverwaltungssystems im Justizsektor beratend begleitet, deren Ziel es war, den gesamten Verfahrensablauf von den Ermittlungen bis hin zur Probezeit von Richtern abzudecken. Die nationalen Behörden hatten jedoch weder eine genaue Vorstellung von dem Justizsektor noch wirksame Mechanismen zur Verfügung, um alle Interessengruppen des Justizwesens zu koordinieren. Dementsprechend konnte die Kommission lediglich den Dialog zwischen den unterschiedlichen Interessengruppen fördern und Empfehlungen für das Konzept und den Fahrplan abgeben.

Die Kommission finanzierte die Entwicklung eines elektronischen Fallverwaltungssystems für die Korruptionsbekämpfungsstellen (Projekt 12 in [Anhang II](#)), doch zum Zeitpunkt der Prüfung war es noch nicht mit dem Gerichtssystem verbunden. Folglich ließ die Kommission die Aufnahme von Änderungen der Strafprozessordnung in das letzte MFA-Programm (das im Juli 2020 unterzeichnet wurde) verpflichtend an dessen Umsetzung knüpfen, um das System zu aktivieren.

65 Die Kommission finanzierte das Datenarchiv des NABU, das automatische Suchen ermöglicht und unterschiedliche Datenbanken miteinander verknüpft. Des Weiteren stellte die Kommission Datenmanagementsysteme für das Justizministerium zur Verfügung, mit dem Ziel, Dokumente zu digitalisieren und die Durchsuchung zu erleichtern.

66 Die Bewertung der im Justizwesen verwendeten Register durch die Kommission war eine sinnvolle Unterstützung (Projekte 6 und 17 in [Anhang II](#)). Sachverständige wiesen insbesondere auf die mangelnde Interoperabilität zwischen den Registern, fehlende eindeutige Kennziffern, fehlende vereinbarte Adressen und den Mangel an oder die Ungenauigkeit der registrierten Daten hin. All diese Probleme erschwerten die Durchführung von Abgleichen, wodurch die Vollstreckung von Gerichtsentscheidungen verzögert (Projekt 6 in [Anhang II](#)) und illegale Unternehmens- oder Eigentumsübernahmen durch korrupte Praktiken, auch als *corporate raiding* (Plünderung von Unternehmen) bekannt, erleichtert wurden (siehe [Abbildung 13](#)). Zur Sicherung von Eigentumsrechten leistete die Kommission Unterstützung in etlichen Bereichen (siehe [Abbildung 14](#)).

Abbildung 13 – Dezentralisierte und ungenaue Register erleichtern Plünderungen von Unternehmen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen aus den Projekten *Support for Justice Sector Reforms in Ukraine* und *PRAVO JUSTICE*.

Abbildung 14 – Unterstützung der Kommission für die Sicherung von Eigentumsrechten



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Projektdokumentation.

67 Die Schaffung eines offenen Datenportals⁵⁹ war ein grundlegender Schritt zur Erhöhung der Transparenz und zur Reduzierung von Korruptionsgelegenheiten. Eine der Auflagen für die Budgethilfe bestand 2016 im "Zugang zu öffentlichen Registern". Obwohl die Ukraine in diesem Bereich Fortschritte gemacht hat, gibt es weiterhin einige Unzulänglichkeiten:

- o hohe Gebühren und begrenzte Suchfunktionen schränken die Nutzung öffentlicher Register ein;
- o die Anzahl der gesetzlich erforderlichen, offenen staatlichen Register wurde noch nicht erreicht;
- o die Qualität der Register ist nicht einheitlich.

68 Eine Voraussetzung für die Nutzung der jüngsten technologischen Entwicklungen (z. B. Big Data und Data Mining) als vorbeugende Instrumente für die Korruptionsbekämpfung ist die Lösung von Problemen, die durch einen Mangel an zuverlässigen Daten (z. B. in Registern) entstehen.

69 Die MFA-Programme III und IV beinhalteten unterschiedliche Bedingungen für den besseren Zugang zu Informationen (Veröffentlichung von Prüfungsberichten und öffentlichen Aufträgen sowie die Überprüfung von Informationen zu den Eigentumsverhältnissen von Unternehmen).

3. Die Kommission hat Korruptionsbekämpfungseinrichtungen unterstützt, die jedoch Schwierigkeiten haben, die erwarteten Ergebnisse zu liefern

70 In den folgenden Abschnitten prüft der Hof, ob die Kommission

- a) einschlägige Bedingungen festgelegt hat, um zur Bekämpfung der Großkorruption beizutragen, und ausreichend Informationen erhoben und analysiert hat, um den Fortschritt zu bewerten;
- b) Unterstützung für Korruptionsbekämpfungseinrichtungen geleistet hat, welche die erwarteten Ergebnisse geliefert haben.

⁵⁹ Portal, das freien Datenzugang für Bürgerinnen und Bürger bietet.

3.1. Die Kommission hat die Antikorruptionsreform hauptsächlich über Auflagen unterstützt, ihre Fortschrittsbewertung blieb jedoch diskretionär

71 Die Kommission hat Auflagen zur Korruptionsbekämpfung eingesetzt – im Wesentlichen gesetzliche und institutionelle Änderungen – um sicherzustellen, dass diese neuen Korruptionsbekämpfungseinrichtungen geschaffen und funktionsfähig gemacht werden. Die Auflagen zur Korruptionsbekämpfung, die in den MFA-Darlehen genannt wurden, ergänzen die Budgethilfe und die Maßnahmen zur Visaliberalisierung. Die Art und Weise, wie diese Auflagen formuliert worden waren, ließ jedoch einen Ermessensspielraum, da es häufig an eindeutigen Ausgangswerten und messbaren Zielvorgaben mangelte. Im Allgemeinen konnte bezüglich der ordnungsgemäßen Umsetzung von Gesetzen und Antikorruptionsmaßnahmen, jedoch auch im Hinblick auf greifbare Wirkungen, ein unzureichender Fokus verzeichnet werden. Des Weiteren konzentrierten sich die Auflagen zwar auf das neue System zur Korruptionsbekämpfung, jedoch nicht ausreichend oder frühzeitig genug auf die Integrität und die Unabhängigkeit des Justiz- und Strafvollzugswesens (siehe Ziffern [61-62](#)).

72 Die Bewertung der Budgethilfe, der Visaliberalisierung und der MFA-Auflagen durch die Kommission fußte auf Informationen, die von den Behörden, der Zivilgesellschaft, EU-finanzierten Sachverständigen und internationalen Organisationen zur Verfügung gestellt wurden. Als die Auflagen offenkundig nicht erfüllt wurden, kürzte die Kommission die ausgezahlte Budgethilfe (lediglich 52,5 % der Tranche von 2016 wurden ausgezahlt) und strich die dritte MFA III-Tranche in Höhe von 600 Millionen Euro. Allerdings wurde die erste MFA IV-Tranche in Höhe von 500 Millionen Euro kurz danach ausgezahlt.

73 Die Kommission konnte dem Europäischen Parlament und dem Rat lediglich vorschlagen, die Visumpflicht aufzuheben, wenn sie geprüft hat, ob alle Richtwerte erfüllt waren. Dennoch stufte die Kommission die Erfüllung ihrer Auflagen nach eigenem Ermessen ein, was zu einer zu positiven Bewertung führte. Der Analyse des Hofes war zu entnehmen, dass, obgleich einer der drei Richtwerte zur Korruptionsbekämpfung für den Aktionsplan zur Visaliberalisierung⁶⁰ erfüllt wurde, die anderen beiden nur zum Teil erfüllt wurden (siehe [Kasten 6](#)). Dies führte nicht zur erneuten Überprüfung eines visafreien Reiseverkehrs.

⁶⁰ Aktionsplan zur Visaliberalisierung Themenblock 2.3.1.: Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität, des Terrorismus und der Korruption, 2010.

Kasten 6

Beispiele für Antikorruptionsauflagen/-richtwerte mit Bewertungsproblemen

Aktionsplan zur Visaliberalisierung

Umsetzung der Rechtsvorschriften zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption; Gewährleistung einer effizienten Arbeitsweise der unabhängigen Korruptionsbekämpfungsstelle; Entwicklung von Ethikcodes und Schulungen zur Korruptionsbekämpfung, vor allem für Beamte, die im Strafvollzugs- und im Justizwesen tätig sind.

In ihrem sechsten Bericht bestätigte die Kommission, dass Fortschritte bei der Annahme von Rechtsvorschriften und bei der Schaffung von Korruptionsbekämpfungseinrichtungen verzeichnet wurden. Obgleich dieser Richtwert (Umsetzung der Rechtsvorschriften) zum Zeitpunkt der Bewertung nicht erfüllt worden war, wurde auf Grundlage der positiven Entwicklungen und Zusagen der ukrainischen Behörden davon ausgegangen, dass er erreicht worden sei.

Budgethilfeprogramm

Ein wirksames System zur Überprüfung von Vermögenserklärungen, Einkommen und Ausgaben von Beamten ist vorhanden und funktionsfähig, abschreckende Sanktionen für die Erteilung falscher Auskünfte in Erklärungen wurden eingerichtet, die Schwelle für die Erklärung von Ausgaben wurde erheblich reduziert, ein einheitliches Onlineportal zur elektronischen Einreichung und Veröffentlichung von Erklärungen mit freiem Zugang zu dem Portal wurde eingerichtet. Weitere Bestimmungen zur Offenlegung von Vermögenswerten stellen eine Verbesserung in der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und internationalen Interessengruppen dar.

Im November 2016 stuft die Kommission diesen Indikator als "vollständig erreicht" ein, da die NACP über 100 000 Erklärungen erhalten hatte und der rechtliche Rahmen eingerichtet worden war. Das System war jedoch nicht in vollem Umfang wirksam. Die Europäische Kommission war sich der Unzulänglichkeiten der NACP hinsichtlich der Überprüfung von Erklärungen bewusst. Letztendlich validierte die Kommission im Januar 2018 die dritte Tranche von MFA III nicht, da der Mechanismus zur Überprüfung von Vermögenserklärungen von Beamten nach wie vor nicht wirksam eingerichtet worden war.

Makrofinanzhilfe-Programm III, zweite Tranche (2017)

Einrichtung eines Nationalen Antikorruptionsbüros (NABU), einer Sonderstaatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung (SAPO) und einer

nationalen Agentur für Korruptionsprävention (NACP); Gewährleistung, dass diese unabhängig und funktionsfähig sind, d. h. mit den notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen und Betriebsmitteln ausgestattet sind, um ihre Funktionen wahrnehmen zu können.

Die Kommission macht geltend, dass sich die Auflage nur auf die Schaffung von Korruptionsbekämpfungseinrichtungen konzentrierte, weshalb sie als erreicht eingestuft wurde. Nach Auffassung des Hofes beinhaltete die Auflage zudem, dass die Einrichtungen unabhängig arbeiten und funktionsfähig sind.

Die Stellen wurden eingerichtet und hatten ihre Arbeit aufgenommen, doch die Unabhängigkeit der SAPO und der NACP war fragwürdig. Die SAPO ist Teil der Staatsanwaltschaft und deshalb keine gänzlich unabhängige Stelle.

3.2. Die Korruptionsbekämpfungseinrichtungen, deren Schaffung von der EU unterstützt wurde, haben nach wie vor Schwierigkeiten, die erwarteten Ergebnisse zu liefern

74 Die nationale Strategie zur Korruptionsbekämpfung 2014-2017 erforderte die Schaffung von Korruptionsbekämpfungseinrichtungen (die wesentlichen sind in [Abbildung 15](#) aufgeführt). Auch der EAD und die Kommission ermutigten die Regierung, diese einzurichten und dafür zu sorgen, dass sie effizient funktionieren. Sie haben die Schaffung von spezialisierten Korruptionsbekämpfungseinrichtungen unterstützt, während die Justiz und der Gesetzesvollzug nach wie vor erheblich durch Korruption beeinträchtigt sind.

Abbildung 15 – Korruptionsbekämpfungsstellen und-einrichtungen und ihre Aufgaben

NACP (National Anti- Corruption Prevention Agency)

Nationale Agentur für Korruptionsprävention

- Entwickelt und setzt Antikorruptionspolitik um, insbesondere die Strategie zur Korruptionsbekämpfung
- Überwacht den Lebensstil von Beamten
- Überprüft Vermögenserklärungen
- Stellt Interessenkonflikte von Beamten fest
- Prüft die Finanzierung politischer Parteien und den Schutz von Hinweisgebern

NABU (National Anti- Corruption Bureau)

Nationales Antikorruptionsbüro

- Untersucht Fälle von Korruption auf hohem Niveau
- Sammelt einschlägige, zulässige und verlässliche Nachweise

SAPO (Specialised Anti- Corruption Prosecution Office)

Sonderstaatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung (Teil der Staatsanwaltschaft)

- Überwacht die Ermittlungen des NABU
- Stellt sicher, dass ausreichend verlässliche Nachweise gegen Beklagte vorliegen
- Bringt Fälle von Korruption auf hohem Niveau vor Gericht

HACC (High Anti- Corruption Court)

Oberstes Antikorruptionsgericht

- Fachgericht, das unter anderem für Fälle von Korruption auf hoher Ebene zuständig ist
- Entscheidet über Fälle, die durch das NABU ermittelt wurden

ARMA (Asset Recovery and Management Agency of Ukraine)

Agentur für Vermögensabschöpfung und -verwaltung der Ukraine

Zuständig für die Ermittlung, das Aufspüren und die Verwaltung von Vermögenswerten, die durch Korruption oder andere Straftaten erlangt wurden

Quellen: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Aktionsdokuments der EU-Initiative zur Bekämpfung der Korruption in der Ukraine (EUACI) (Phase II), *Chatham House*: "The struggle for Ukraine", 2018, Fachbeurteilung der Agentur für Vermögensabschöpfung und -verwaltung der Ukraine durch die EUACI.

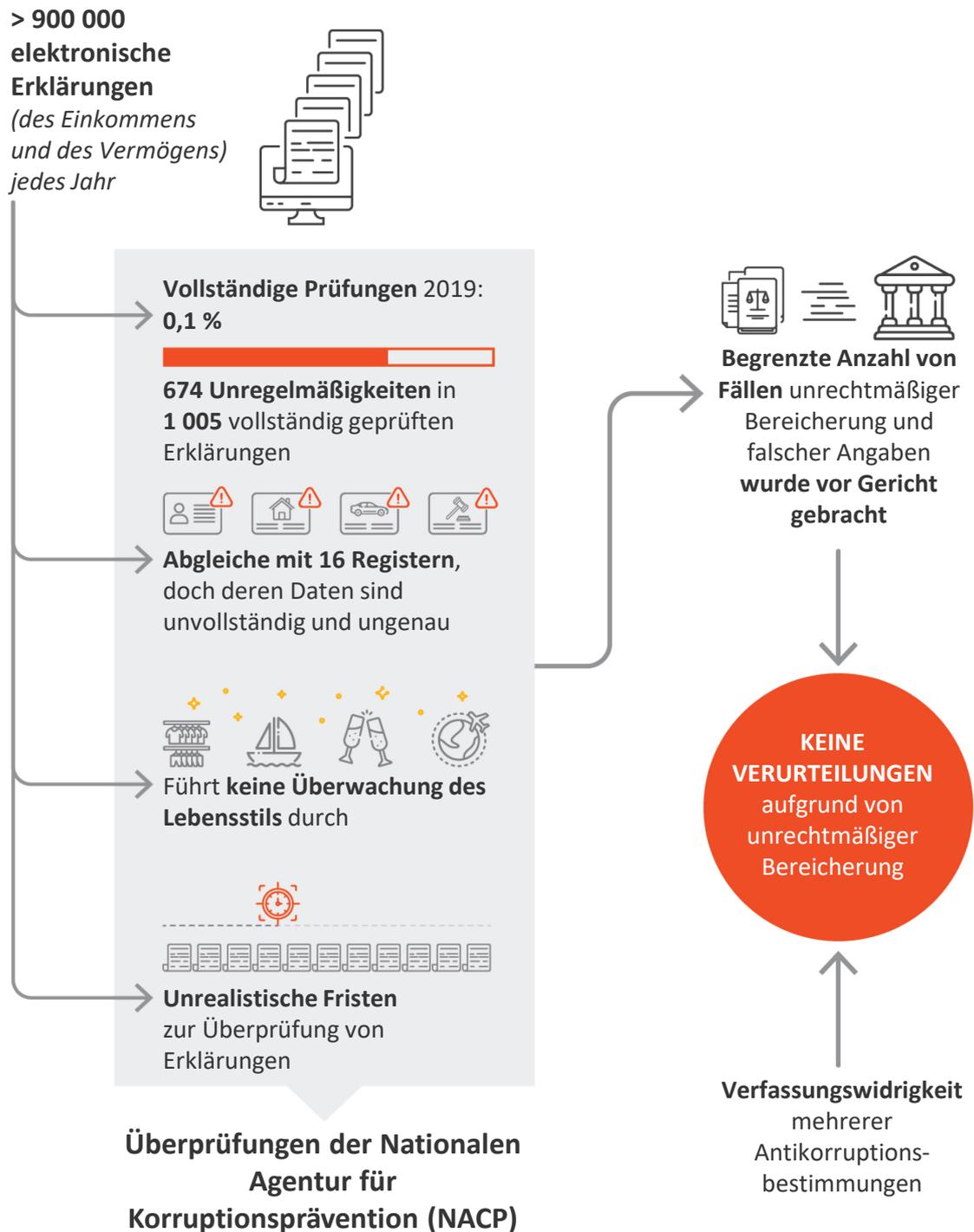
Nationale Agentur für Korruptionsprävention

75 Die NACP hat eine nationale Strategie zur Korruptionsbekämpfung für den Zeitraum 2018-2020 ausgearbeitet, auf Grundlage der Umsetzung der vorherigen Strategie. EU-finanzierte Sachverständige, die im Rahmen von Projekt 12 eingestellt wurden (siehe [Anhang II](#)) stellten fest, dass rund 40 % der vorherigen Strategie und staatlichen Programme abgeschlossen und 30 % teilweise erreicht wurden. Der EAD und die Kommission begrüßten die Billigung der Strategie durch das Ministerkabinett im April 2018; das Parlament hat sie jedoch nie angenommen. Die EU-finanzierten Projekte und die EUAM gaben weitere Empfehlungen für den Entwurf der nationalen Strategie zur Korruptionsbekämpfung für den Zeitraum 2020-2024 ab. Das Dokument wurde in der ersten Lesung im Parlament im November 2020 angenommen. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Berichts war die zweite Lesung noch nicht abgeschlossen.

76 Trotz der Unterstützung der Kommission erfüllten die Überprüfungsaufgaben der NACP nach wie vor nicht die Empfehlungen der GRECO⁶¹. In mehreren EU-Auflagen wurde ein wirksames System zur Überprüfung von Vermögenswerten gefordert. Das elektronische System für Vermögenserklärungen ist jedoch nicht so wirksam wie es sein sollte. Es gab keine Verurteilungen wegen unrechtmäßiger Bereicherung (siehe [Abbildung 16](#) und [Kasten 6](#)). Dennoch dient die Veröffentlichung der Vermögenserklärungen als vorbeugende Maßnahme.

⁶¹ GRECO Vierte Evaluationsrunde. [Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors](#), Empfehlung i, zweiter Teil nicht erfüllt.

Abbildung 16 – Begrenzte Wirksamkeit des Systems für Vermögenserklärungen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der vierten Evaluationsrunde der GRECO "Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors", Dezember 2019, Empfehlung ii; "Information note to the European Council" zur Auszahlung der zweiten Tranche von MFA IV, 26. Mai 2020 und Projektdokumentation für Projekt 12: "Anti-corruption and support to key reforms".

77 Das von der EU finanzierte Multigeberkonto-Projekt und die EUAM haben die Ausarbeitung von Programmen zur Korruptionsbekämpfung unterstützt (siehe Ziffer 37), die später von der NACP genehmigt wurden. Der Großteil der Programme bezog sich jedoch nicht auf wesentliche Korruptionsrisiken und das Verfahren wurde als reine Formalität und Pflichtübung betrachtet⁶².

78 Die Kommission reduzierte letztendlich ihr Engagement mit der NACP nachdem deren Reputation angeschlagen war, etwa indem sie die IT-Unterstützung von Fortschritten in wichtigen Tätigkeitsbereichen abhängig machte. Andere Geber hatten ihre Unterstützung bereits zuvor eingestellt, als negative Entwicklungen verzeichnet wurden.

79 Mit Unterstützung der Kommission wurde im Oktober 2019 eine neue Struktur für die NACP geschaffen. Darüber hinaus wurde im Januar 2020 eine neue NACP-Leitung ernannt, nachdem ein Auswahlverfahren unter der Leitung der internationalen Auswahlkommission stattgefunden hatte.

Das Nationale Antikorruptionsbüro

80 Das Nationale Antikorruptionsbüro (NABU) hat in der internationalen Gemeinschaft einen guten Ruf. Obwohl die Betriebsfähigkeit und Unabhängigkeit des NABU mit der politischen Unterstützung der EU aufrechterhalten wurde, ist die Einrichtung unter ständigem Beschuss vonseiten ihrer Widersacher, die auf Mittel wie Vorwürfe von Fehlverhalten zurückgreifen. EU-finanzierte Sachverständige haben Vorschlagsentwürfe zur Zuständigkeit des NABU vorgelegt, doch auch diese Rechtsvorschriften sind ständig gefährdet (z. B. durch die Abschaffung von Rechten zur Anfechtung von korruptionsbezogenen Handelsverträgen⁶³). Im September 2020 erklärte das Verfassungsgericht wichtige Bestimmungen von Gesetzen des NABU für verfassungswidrig. Dies wird sich auf die Ernennung der Leitung, den Öffentlichen Aufsichtsrat (*Civil Oversight Council*) und die unabhängige Prüfung auswirken, die noch aussteht⁶⁴.

⁶² OECD, *Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia - Progress and Challenges, 2016~2019*, 2020, S. 31.

⁶³ Europäische Kommission und Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: *Association Implementation Report on Ukraine*, 2019, S. 9.

⁶⁴ NABU: *Constitutional crisis requires an immediate solution to restore the effective work of anti-corruption institutions - NABU statement*, 6. November 2020.

81 Die Kommission und die EUAM organisierten zahlreiche Schulungen, Workshops und Studienbesuche und boten zudem Orientierungshilfe für das NABU an, wobei der Schwerpunkt auf Untersuchungsaufgaben lag. Die Statistiken des NABU belegen, dass in Bezug auf laufende Ermittlungen Fortschritte verzeichnet wurden (siehe [Abbildung 17](#)). Die Einrichtung errechnete ihren wirtschaftlichen Nutzen für die Gesellschaft, indem sie ihr Budget (30 Millionen Euro) mit den wirtschaftlichen Auswirkungen (Verluste in Höhe von 450 Millionen Euro wurden vermieden) verglich⁶⁵. Ihre Kapazität zur Untersuchung von Fällen auf hohem Niveau ist erheblich gestiegen, insbesondere im Vergleich zur Zahl hochrangiger Profile, die vor der Einrichtung des NABU untersucht wurden⁶⁶. An einem Großteil der Fälle waren staatseigene Unternehmen beteiligt⁶⁷ und rund 18 % der "Verdachtsanzeigen" bezogen sich auf höhere Beamte⁶⁸. Zum Zeitpunkt der Prüfung befasste sich das NABU mit wichtigen Korruptionsfällen wie dem Fall *Rotterdam +* und *Privatbank*⁶⁹.

⁶⁵ NABU report, January-June 2010.

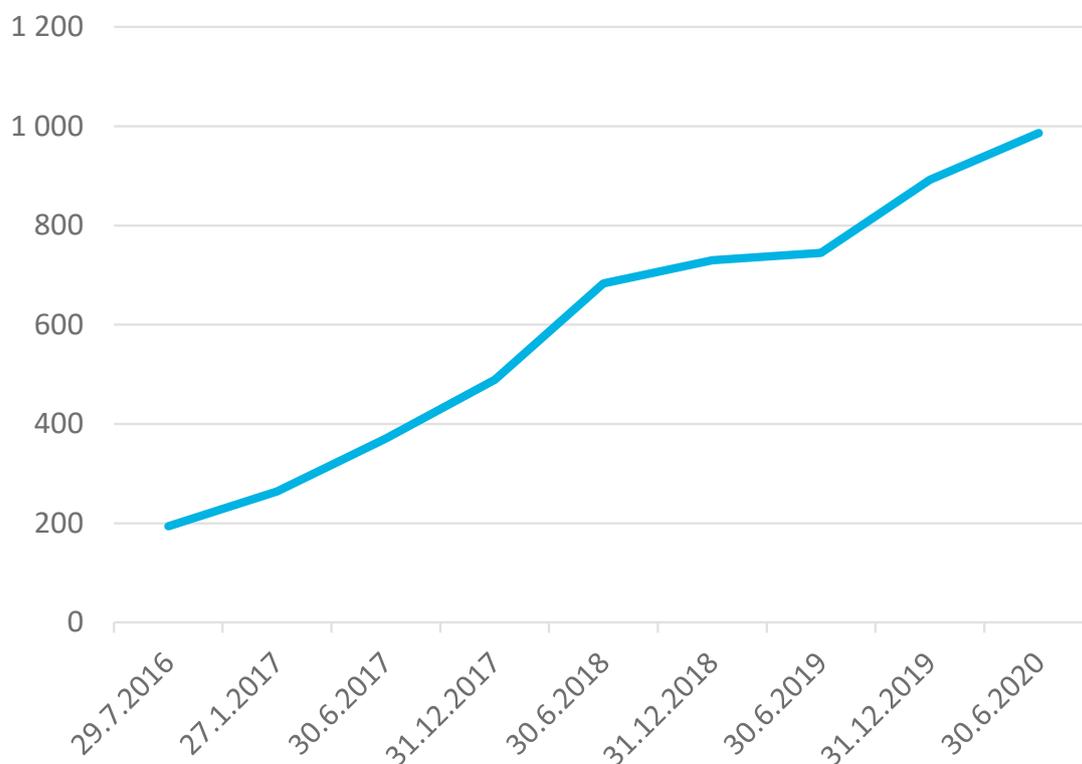
⁶⁶ OECD, Istanbul Anti-Corruption Action Plan, *4th Round of Monitoring*, Ukraine, 2017, Seiten 11 und 143.

⁶⁷ NABU report, January-June 2020.

⁶⁸ NABU report, July-December 2019.

⁶⁹ OECD, *Snapshot of Ukraine's Energy Sector: Institutions, Governance and Policy Framework*, 2019, S. 41 und NABU: *Former PrivatBank top managers notified of suspicion*.

Abbildung 17 – Anstieg der Anzahl an laufenden Ermittlungen des NABU (Strafverfahren)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von halbjährlichen Berichten des NABU.

82 Das NABU stellt allerdings nur ein Glied in der Kette von Korruptionsbekämpfungseinrichtungen dar. Die Wirkung der Untersuchungen des NABU hängt von Faktoren wie der Überprüfung von Nachweisen durch die Staatsanwaltschaft und die Forensik ab. Das NABU machte geltend, dass seine Arbeit lange Zeit durch den nationalen Sicherheitsdienst der Ukraine (SBU)⁷⁰, der im Besitz der technischen Ausrüstung zur Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) ist und über das notwendige Personal verfügt, durch fehlende Rechte zur TKÜ und unzureichenden Zugang zu Registern behindert wurde. Im Rahmen ihres politischen Dialogs hat sich die EU gemeinsam mit anderen Gebern erfolgreich für ein Gesetz stark gemacht (das letztendlich im Oktober 2019 angenommen wurde), das dem NABU ermöglicht, verdeckte Ermittlungen mit TKÜ durchzuführen. In der Praxis und trotz der EU-Beteiligung behält der SBU jedoch weiterhin die Kontrolle über die Telekommunikationsüberwachung.

⁷⁰ NABU Undercover operation conducted by the NABU and the SAPO was failed due to the lack of the right of autonomous wiretapping, 30. November 2017.

Sonderstaatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung

83 Obwohl die SAPO dafür zuständig ist, Fälle von Korruption auf hoher Ebene vor Gericht zu bringen, ist sie nach wie vor ein Teil der Staatsanwaltschaft und somit nicht vollständig unabhängig. Zusätzlich zu den Maßnahmen der EUAM hat die Kommission hauptsächlich im Rahmen von vier Projekten Unterstützung geleistet (Projekte 6, 12, 13 und 15 in [Anhang II](#)). Die Erzielung dieser erfolgreichen Wirkungen wurde durch die begrenzte Unabhängigkeit des Managements und die Arbeitsrückstände der SAPO untergraben⁷¹. Die Kommission reduzierte ihre Unterstützung nach dem Telekommunikationsüberwachungsskandal im Jahr 2018, in dessen Rahmen die Leitung der SAPO Staatsanwälte und Gerichte unter Druck gesetzt haben soll⁷².

Das Oberste Antikorruptionsgericht (High Anti-Corruption Court – HACC)

84 Bevor das HACC im September 2019 eingerichtet wurde, war eine erhebliche Anzahl an Fällen von Korruption auf hoher Ebene in den Gerichten ins Stocken geraten, nachdem sie von der SAPO/dem NABU dorthin überwiesen worden waren – eine Tatsache, die von der OECD als "schockierend" gewertet wurde⁷³. Vor diesem Hintergrund haben sich die internationale Gemeinschaft⁷⁴ und Organisationen der Zivilgesellschaft für die Einrichtung eines unabhängigen Gerichts mit einem zuverlässigen Einstellungsverfahren eingesetzt. 2016 haben der EAD und die Kommission im Rahmen ihres Dialogs gefordert, dass Rechtsvorschriften für den HACC verabschiedet werden.

85 Die Kommission leistete erhebliche Unterstützung für die Einrichtung des HACC (siehe [Abbildung 9](#)). Nach einem transparenten Auswahlverfahren wurden im April 2019 38 Richter ernannt. Das lang erwartete Gericht, das sowohl eine erste als auch eine Berufungsinstanz umfasst, wurde offiziell am 5. September 2019 eröffnet und begann im vierten Quartal 2019 mit der Untersuchung der ersten hochrangigen Fälle.

⁷¹ Europäische Kommission, [Action Document for the EU Anti-Corruption Initiative in Ukraine \(Phase II\)](#), S. 6.

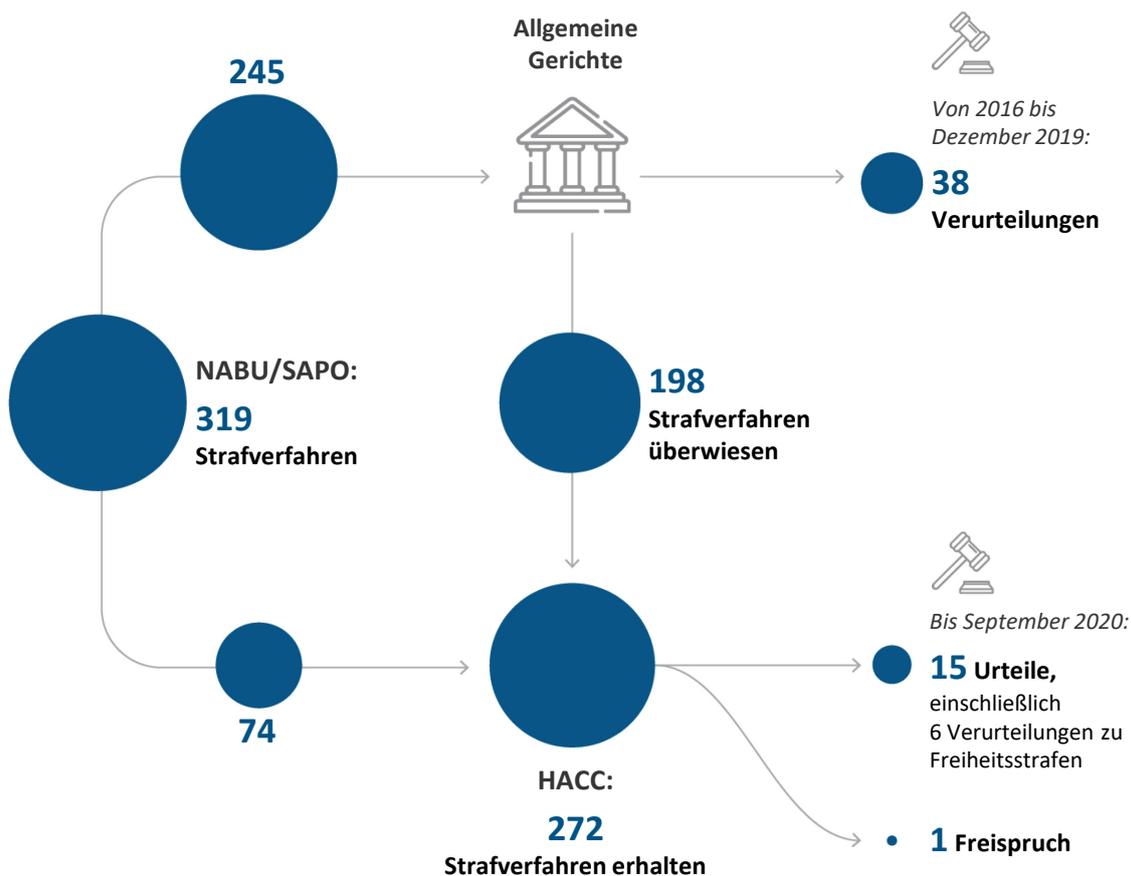
⁷² [ANTAC: register of dumped cases](#).

⁷³ OECD, Istanbul Anti-Corruption Action Plan, [4th Round of Monitoring](#), Ukraine, 2017, S. 155.

⁷⁴ OECD, Anti-Corruption Reforms in Ukraine, [Round 3: Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan](#), März 2015, S. 84.

86 Bis September 2020 hatte das HACC 16 Verurteilungen und einen Freispruch ausgesprochen (siehe [Abbildung 18](#)). Im Vergleich zu den allgemeinen Gerichten, in denen Korruptionsfälle seit vielen Jahren ins Stocken geraten waren, verzeichnete das HACC die ersten vielversprechenden Ergebnisse. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren seine Wirksamkeit, Unabhängigkeit und Nachhaltigkeit jedoch gefährdet.

Abbildung 18 – Statistiken zu Strafverfahren



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von [Berichten des NABU](#), einer Präsentation von [Transparency International](#) und Projekt 12: "Anti-corruption and support to key reforms".

Die Agentur für Vermögensabschöpfung und -verwaltung

87 Das von der EUAM und der Kommission finanzierte Projekt 12 (siehe [Anhang II](#)) unterstützte die Errichtung der Agentur für Vermögensabschöpfung und -verwaltung (*Asset Recovery and Management Agency – ARMA*) von Anfang an. Das Projekt umfasste die Durchführung einer technischen Bewertung und legislative Unterstützung für die ARMA. Die Kommission finanzierte auch IT-Instrumente (z. B. grundlegende Ausstattung, Website der ARMA und Ausrüstung für Videokonferenzen) und Schulungen. Die Agentur nahm ihre Arbeit ganz neu auf und das gesamte Personal

musste geschult werden. Die ARMA steigerte ihre Kapazität, um Vermögenswerte aufzuspüren und zu verwalten und hat eine wachsende Anzahl von Vermögensabschöpfungen vorgenommen⁷⁵.

88 Sie gab an, seit Oktober 2020 illegal erlangte Vermögenswerte in Höhe von über 100 Milliarden UAH (fast 3 Milliarden Euro) ermittelt und aufgespürt zu haben. Dennoch ist das Mandat der ARMA begrenzt, da sie nur Vermögenswerte ermitteln und aufspüren kann, wenn sie von den Strafverfolgungsbehörden dazu aufgefordert wird. Trotz des wachsenden Volumens an Vermögenswerten, die von der ARMA verwaltet werden, stellt dieser Betrag nur 4 % (rund 119 Millionen Euro) aller aufgespürten Beträge dar.

⁷⁵ ARMA reported on its activities in 2019.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

89 Der Hof stellte fest, dass die EU zwar Reformen zur Bekämpfung von Korruption unterstützt sowie zur Reduzierung von Korruptionsgelegenheiten beigetragen hat, die Großkorruption jedoch nach wie vor ein zentrales Problem in der Ukraine ist. Die Justizreform erleidet derzeit Rückschläge, die Korruptionsbekämpfungseinrichtungen sind gefährdet und das Vertrauen in derartige Stellen ist nach wie vor gering, nur vereinzelt kommt es zu Verurteilungen wegen Großkorruption.

90 Die Korruption rührt hauptsächlich von Oligarchen und Interessengruppen in der Ukraine her, die für die Rechtsstaatlichkeit und die wirtschaftliche Entwicklung im Land das Haupthindernis darstellen. Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) und die Kommission waren sich der zahlreichen Verbindungen zwischen Oligarchen, hochrangigen Beamten, der Regierung, dem Parlament, der Justiz und der staatseigenen Unternehmen sehr wohl bewusst. Der EAD hat noch kein Modell vorgelegt, um die Einreise in die EU für Ukrainer, die der Großkorruption verdächtigt werden, zu beschränken und um sie daran zu hindern, Zugriff auf ihre Vermögenswerte in der EU zu haben. In den einschlägigen EU-Dokumenten wird zwar die Bekämpfung von Korruption erwähnt, jedoch gibt es keine Gesamtstrategie, die sich speziell mit der Großkorruption befasst. Der EAD und die Kommission haben sich mit Korruption als bereichsübergreifender Priorität befasst, indem sie Geldmittel und Leistungen über unterschiedliche Bereiche zur Verfügung gestellt haben. Dies beinhaltete die Unterstützung von Korruptionsbekämpfungseinrichtungen, die mit Korruptionsbekämpfung auf hoher Ebene betraut wurden. Beim sektorübergreifenden Ansatz lag der Fokus nicht ausreichend auf der Großkorruption (siehe Ziffern [22-28](#) und [34](#)).

91 Das Projekt der EU-Initiative zur Korruptionsbekämpfung konzentrierte sich ausschließlich auf Korruption, insbesondere durch die Unterstützung für Korruptionsbekämpfungseinrichtungen, die sich mit Großkorruption befassen. Keines der anderen vom Hof geprüften Projekte hatte speziell als übergeordnetes Ziel die Eindämmung von Großkorruption, doch die Hälfte von ihnen beinhaltete Maßnahmen, die sich mit dem Problem befassten. Großkorruption und illegale Finanzströme, einschließlich Geldwäsche, sind zwangsläufig miteinander verknüpft, doch die vom Hof geprüften Projekte enthielten eine sehr geringe Anzahl an Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäscherisiken. Die Kommission legte zudem in ihren Makrofinanzhilfe-(MFA)-Programmen und in den Richtwerten zur Visaliberalisierung Auflagen fest, um die Reformen in diesen Bereichen zu fördern. Die EU-Beratungsmission (EUAM) unterstützte die ukrainischen Behörden bei ihren Bemühungen, den zivilen Sicherheitssektor zu reformieren. Sie arbeitete mit

Strafverfolgungsbehörden zusammen, um Korruption als eine ihrer bereichsübergreifenden Prioritäten einzudämmen. Das Mandat der EUAM beinhaltet jedoch nicht die Bekämpfung von Großkorruption (siehe Ziffern [29-37](#) und [71-73](#)).

Empfehlung 1 – Konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung von Großkorruption entwerfen und umsetzen

Zur Eindämmung der Großkorruption sollten der EAD und die Kommission

- a) als Teil des multidimensionalen Ansatzes der EU zur Bekämpfung von Korruption ein konkretes Strategiepapier zur Vorhütung und Bekämpfung von Großkorruption, einschließlich Vereinnahmung des Staates, entwickeln, in dem Schlüsselmaßnahmen mit einem genau definierten Zeitrahmen zur Bekämpfung der Hauptursachen, einschließlich der oligarchischen Struktur, festgelegt werden;
- b) gemeinsam mit Mitgliedstaaten und internationalen Partnern ein Modell analysieren und abwägen, um Ukrainer (Oligarchen und Personen unter deren Einfluss), die der Großkorruption verdächtigt werden, daran zu hindern, in die EU einzureisen und dort auf ihre Vermögenswerte zuzugreifen;
- c) die Überwachung und Unterstützung der Umsetzung der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche in der Ukraine verbessern.

Zeitrahmen: bis Ende 2022.

92 Die Unterstützung der Kommission für zivilgesellschaftliche Projekte und unabhängige Medien waren sinnvolle Maßnahmen, um Korruption vorzubeugen und zu ermitteln. Die Zivilgesellschaft entwickelte beispielsweise die Plattform ProZorro und die Plattform politisch exponierter Personen, mit denen der Grundstein für die Überwachung von Reformen und für die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für korrupte Praktiken und Machtmissbrauch gelegt wurde ([Kasten 4](#) und Ziffern [29](#), [35](#) und [64](#)).

Empfehlung 2 – Den Umfang ihrer Unterstützung für Organisationen der Zivilgesellschaft und Investigativjournalismus prüfen und anpassen

Um die Transparenz zu erhöhen und Reformen zu stärken, sollte die Kommission

- a) den Umfang ihrer Unterstützung für die Zivilgesellschaft und Investigativjournalismus prüfen und anpassen, indem sie besonderes Augenmerk auf die Korruptionsbekämpfung legt und die Bemühungen zur Reduzierung des Einflusses von Medien unterstützt, die sich im Besitz von Oligarchen befinden;
- b) zivilgesellschaftliche Begünstigte bei der Entwicklung systematischer Überwachungsmechanismen (z. B. ein Scoreboard) zur Messung der Leistung von Antikorruptionsreformen unterstützen und die von den finanzierten Projekten erzielten Ergebnisse regelmäßig dokumentieren.

Zeitraumen: bis Ende 2022.

93 Es besteht ein breiter Konsens darüber, dass in einer Situation der Vereinnahmung des Staates wirtschaftlich einflussreiche Einzelpersonen und Unternehmen Vorteile vom Staat erhalten, insbesondere durch staatseigene Unternehmen. Die Kommission hat die Privatisierung von großen staatseigenen Unternehmen unterstützt. Sie konzentrierte sich in ihrem strategischen Dialog und in MFA-Auflagen auf deren Unternehmensführung, doch diese Reformen sind gefährdet. Sie unterstützte die Ukraine außerdem beim Aufbau der institutionellen Kapazität des Antimonopol-Komitees; allerdings war das Komitee zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht ausreichend gewichtig, um die Wettbewerbspolitik durchzusetzen. Weitaus umfassendere Maßnahmen sind nötig, insbesondere da so viele Unternehmen in der Ukraine den Status von Oligopolen oder Monopolen genießen (siehe Ziffern [38-43](#)).

Empfehlung 3 – Zur Beseitigung der Hindernisse für freien und fairen Wettbewerb beitragen

Um den fairen Wettbewerb zu stärken, sollte die Kommission

- a) diejenigen Unternehmen ermitteln, die unter oligarchischem Einfluss stehen und Hindernisse für den freien und fairen Wettbewerb schaffen, und deren Unterstützung (über Projekte, Darlehen und Garantien) vermeiden;

- b) die Bemühungen der ukrainischen Behörden unterstützen, um Monopole unter oligarchischem Einfluss zu zerschlagen, wenn es Bedenken hinsichtlich des freien und fairen Wettbewerbs gibt;
- c) erweiterte institutionelle Unterstützung für das Antimonopol-Komitee zur Verfügung stellen, mit dem Ziel, dessen Kapazitäten und Unabhängigkeit zu erhöhen, und gleichzeitig seine Integrität und Verpflichtung zu Reformen sicherstellen.

Zeitraumen: bis Ende 2023.

94 Die Kommission verfügt über ein System zur Überwachung und Evaluierung ihrer Unterstützung. Es ist jedoch bei der Hälfte der geprüften Projekte schwierig, zu bewerten, inwiefern die Projekte zur Bekämpfung jeglicher Art von Korruption beigetragen haben, da die Wirkungen nicht messbar sind (aufgrund von mangelnden Ausgangswerten, Zielvorgaben und relevanten Indikatoren) und auf Outputs und Maßnahmen verweisen. Des Weiteren hat die EUAM ihre Folgenbewertung nicht herausgegeben (siehe Ziffern [44-49](#)).

95 Obwohl der EAD und die Kommission jedes Jahr über den Stand der Reformen in der Ukraine berichten, gibt es keine spezifische Berichterstattung über den Fortschritt, der mit den Beiträgen der EU bei der Bekämpfung jeglicher Art von Korruption erzielt wurde. Das Berichterstattungssystem basiert nicht auf vordefinierten Zielvorgaben und mit Ausgangswerten verglichenen Indikatoren (siehe Ziffern [45-47](#), [55-57](#) und [71](#)).

Empfehlung 4– Die Überwachung und Berichterstattung zwecks Information und – falls notwendig – Einleitung von Korrekturmaßnahmen verbessern

Der EAD, die Kommission und die EUAM sollten

- a) das Überwachungs- und öffentliche Berichterstattungssystem (basierend auf klaren und spezifischen Zielen, vordefinierten Zielvorgaben und Indikatoren und verglichen mit Ausgangswerten) verbessern, insbesondere im Hinblick auf die

Bekämpfung von Großkorruption in der Ukraine, indem sie den Schwerpunkt auf die Beiträge der EU legen;

- b) Projektträger verpflichten, den Planungsrahmen ihrer Projekte ordnungsgemäß auszufüllen, indem sie die Projektergebnisse mit Ausgangswerten und erwarteten Zielen vergleichen.

Zeitraumen: bis Ende 2022.

96 Der fehlende politische Reformwille und der Widerstand gegen Antikorruptions- und Justizreformen führten zu schweren Rückschlägen, die nicht durch Abhilfemaßnahmen verhindert wurden. In einem herausfordernden Umfeld ist die Nachhaltigkeit der vorherigen Errungenschaften ständig gefährdet (siehe Ziffern [55-58](#)).

97 Die Kommission und die EUAM haben intensive Unterstützung für die Justizreform geleistet, insbesondere für das Oberste Antikorruptionsgericht der Ukraine, das nun erste Ergebnisse in Form von Verurteilungen auf höchster Ebene geliefert hat. Die Kommission und die EUAM leisteten erhebliche Unterstützung zur Prüfung der Qualifizierungen und Integrität von Richtern und Staatsanwälten. Mitglieder leitender Organe der Justiz, eine beträchtliche Anzahl von Richtern und einige Staatsanwälte müssen jedoch noch einer Integritätsprüfung unterzogen werden (siehe [Abbildung 18](#), [Kasten 4](#) und Ziffern [60-63](#) und [84-86](#)).

98 Die Kommission hat zur Einrichtung und Entwicklung der neuen Korruptionsbekämpfungseinrichtungen beigetragen. Wenn jedoch ein Glied in der institutionellen Kette schwach ist, kann das gesamte System nicht ordnungsgemäß funktionieren. Der EAD und die Kommission haben sich aktiv an der Schaffung eines Antikorruptionsrahmens beteiligt, der ständig gefährdet ist, und haben versucht, ihn in den lokalen Kontext vorhandener Organisationen einzubetten. Der Versuch, die neuen Institutionen in das vorhandene Umfeld zu integrieren, kommt jedoch einem ständigen Kampf gleich (siehe Ziffern [74-88](#)).

Empfehlung 5 – Bei der Leistung von Unterstützung für den Kapazitätsaufbau von Institutionen Integrität und Verpflichtung zu Reformen unterstreichen

Um die EU-Unterstützung wirksamer zu gestalten, sollten die Kommission und der EAD

- a) Kriterien für Integrität und Reformwillen (z. B. Umsetzung vorheriger Empfehlungen, Nachhaltigkeit vorheriger Outputs und Integrität des Managements) bei der Leistung von institutioneller Unterstützung für Justiz-, Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden hervorheben;
- b) bei der Leistung von Unterstützung sicherstellen, dass Integritätsbewertungen für wichtige justizielle und Strafverfolgungsfunktionen durchgeführt werden (z. B. Richter des Verfassungsgerichts, Gerichtspräsidenten, Mitglieder der Obersten Qualifizierungskommission für Richter und des Obersten Justizrates).

Zeitraumen: bis Ende 2022.

99 EU-Projekte haben außerdem zur Ausgestaltung einiger digitaler Instrumente zur Vorbeugung von Korruption beigetragen, jedoch besteht im Hinblick auf mehrere Instrumente weiterhin Handlungsbedarf vonseiten der nationalen Behörden. Die Prüfung der Register des Justizministeriums hat sich für die Ermittlung von Schwachstellen, insbesondere des Mangels an genauen Daten, als nützlich erwiesen. Die Ungenauigkeiten mancher konsultierter Register beeinträchtigen die Überprüfung elektronischer Vermögenserklärungen. Die unrechtmäßige Übernahme von Unternehmen oder Eigentum stellt in der Ukraine ein gravierendes Problem dar und birgt für Investoren ein erhebliches Risiko. Die Kommission befasst sich mit dieser Problematik (Ziffern [64-69](#), und [76](#)).

Empfehlung 6 – Die Digitalisierung von Registern unterstützen

Um die Transparenz öffentlicher Register zu erhöhen, Eigentumsrechte zu schützen und die Verwendung öffentlicher Gelder zu prüfen, sollte die Kommission die Digitalisierung der wichtigsten öffentlichen Register unterstützen. Eine derartige Unterstützung sollte deren Interoperabilität und Datenqualität erhöhen sowie ihre Nutzung sicherstellen.

Zeitraumen: bis Ende 2022.

100 Die Koordinierung der EU-Auflagen mit anderen Gebern hat bei der Änderung der Verfassung, der Stärkung des Rechtsrahmens und der Einrichtung der Organe eine

Rolle gespielt. Allerdings waren zahlreiche Bedingungen nicht ausreichend spezifisch formuliert und ließen einen gewissen Grad an Spielraum. Die Kommission wertete einige Auflagen als erfüllt und bestätigte dadurch, dass Fortschritte erzielt wurden. Die Prüfung des Hofes fällt jedoch kritischer aus, insbesondere im Hinblick auf Wirkungen (siehe Ziffern [61](#), [71-73](#)).

101 Anfänglich nutzte die Kommission Auflagen nur begrenzt, um die Justiz zu reformieren und konzentrierte sich zunächst auf die notwendigen Verfassungsänderungen, um das Justizwesen umzustrukturieren und die Korruptionsbekämpfungseinrichtungen aufzubauen. Im Rahmen ihres letzten MFA-Programms (Juli 2020) machte die Kommission Integritätsprüfungen für wichtige leitende Organe im Justizwesen zur Auflage. Ferner wurden einige Errungenschaften von Interessengruppen gekippt. Einer der letzten Versuche war der Beschluss des Verfassungsgerichts, mit dem die elektronische Vermögenserklärung für verfassungswidrig erklärt wurde. Obwohl die EU und der internationale Druck die Gesetzgeber dazu veranlassten, die Verpflichtung zur Vermögenserklärung und Sanktionen im Falle einer Nichteinhaltung wiederherzustellen, sind die Sanktionen nicht ausreichend abschreckend. Durch die Bemühungen des EAD und der Kommission konnten Rückschritte verhindert werden, die Errungenschaften sind jedoch ständig gefährdet (Ziffern [55](#), [61](#), [71](#), [73](#), [Kasten 3](#) und [Abbildung 16](#)).

102 Der EAD und die Kommission haben sich für die Verbesserung der Unternehmensführung der zahlreichen staatseigenen Unternehmen in der Ukraine eingesetzt und deren Privatisierung erleichtert. EU-finanzierte Sachverständige kamen jedoch zu dem Schluss, dass Moratorien ein erhebliches Problem darstellen, da sie die Durchsetzung von Gerichtsbeschlüssen verhindern und staatseigene Unternehmen davor schützen, in Konkurs zu gehen oder ihre Schulden zurückzuzahlen (siehe Ziffern [38-41](#)).

Empfehlung 7– Strengere Auflagen für eine Unterstützung durch die Kommission festlegen

Um Reformen zu garantieren und sicherzustellen, sollte die Kommission bei der Gestaltung und Prüfung von MFA-Auflagen

- a) strenge Anforderungen für die Reform des Justizwesens, der Staatsanwaltschaften und der Strafverfolgungsbehörden mit aufnehmen, insbesondere um deren Unabhängigkeit und Integrität zu gewährleisten;
- b) die Voraussetzungen für die Entfernung von Schuldenmoratorien für staatseigene Unternehmen in dokumentierter Weise prüfen, mit dem Ziel, solche Voraussetzungen in zukünftige MFA-Programme aufzunehmen.

Zeitraum: bis Ende 2022.

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Frau Bettina Jakobsen, Mitglied des Rechnungshofs, am 20. Juli 2021 in Luxemburg angenommen.

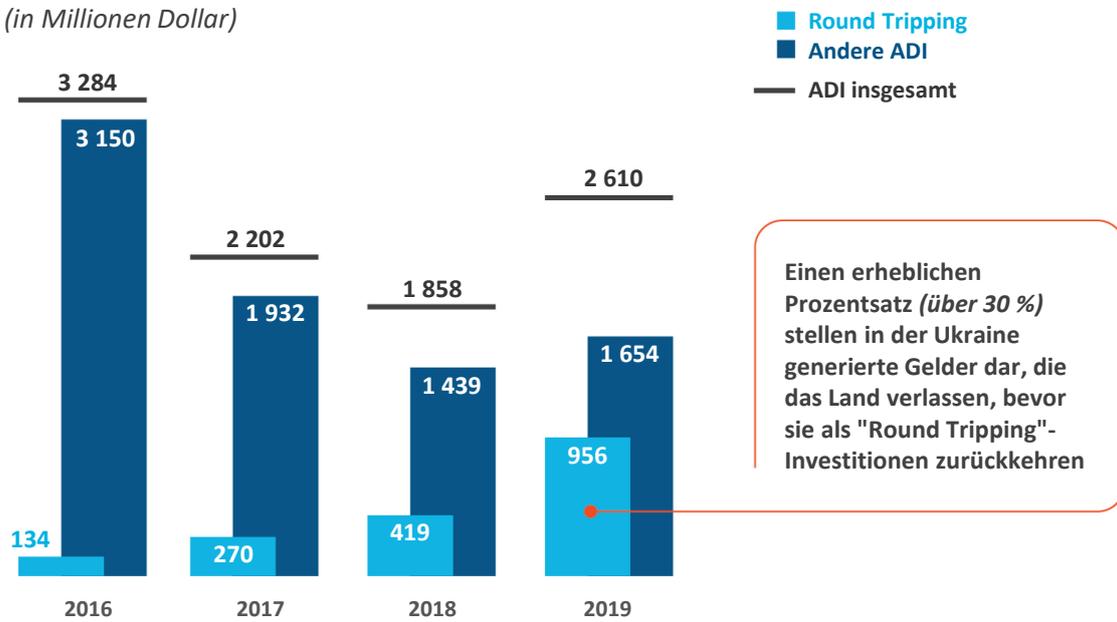
Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne
Präsident

Anhänge

Anhang I — Ausländische Direktinvestitionen (ADI), 2016-2019

(in Millionen Dollar)



Quelle: Analyse des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage von Daten der ukrainischen Nationalbank.

Anhang II — Geprüfte Programme und Projekte

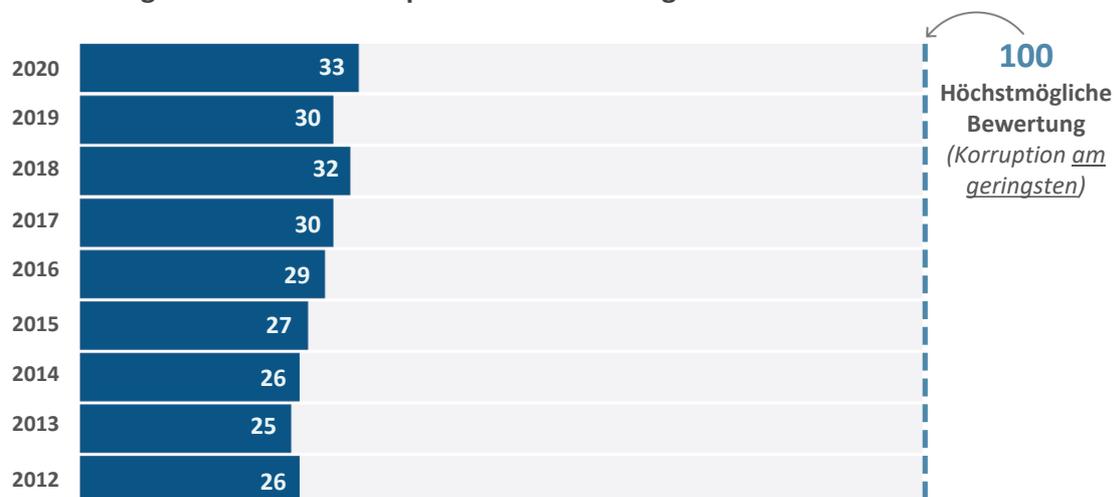
Nr.	VERTRAGSBEZEICHNUNG	ZUGEWIESEN (in Euro)	VERTRAGLICH GEBUNDEN (in Euro)	AUSGEZAHLT (in Euro) bis Oktober 2020
1	MFA III	1 800 000 000		1 200 000 000
2	MFA IV	1 000 000 000		1 000 000 000
3	2014/344231 Staatsentwicklungsvereinbarung für die Ukraine	355 000 000	305 125 000	305 125 000
4	2014/345095 Stärkung der Verfassungs-, Antikorruptions- und Rechtsreformen in der Ukraine (Paket zur Wiederbelebung der Reforminitiative)	394 974	394 974	394 974
5	2014/351692 Konsolidierung der Entwicklungsstrategie für das Justizwesen in der Ukraine	520 000	520 000	520 000
6	2013/328160 Projekt zur Unterstützung von Justizreformen in der Ukraine	7 857 467	7 857 467	7 506 681
7	2014/346257 Umsetzung des Programmatischen Kooperationsrahmens mit dem Europarat in der Östlichen Partnerschaft	30 400 000	30 400 000 einschließlich 3 357 220 in der Ukraine	30 400 000 einschließlich 3 259 547 in der Ukraine
8	2016/373210 Stärkung des Pakets zur Wiederbelebung der Reformkoalition	918 771	918 771	918 771
9	2015/369527 UNTERSTÜTZUNG DER STAATLICHEN FISKALBEHÖRDE (SFS) DER UKRAINE ZUR STÄRKUNG VON IBM-ELEMENTEN IM ZOLLBEREICH	1 800 000	1 800 000	1 723 068,09
10	2016/374091 Stärkung der institutionellen Kapazitäten des Antimonopol-Komitees der Ukraine, um Marktstudien durchzuführen und das Wettbewerbsrecht in Übereinstimmung mit EU-Normen wirksam durchzusetzen.	1 688 065	1 688 065	1 688 065
11	2016/374814 <i>Rada za Evropu</i> : Kapazitätsaufbau zur Unterstützung der <i>Verchowna Rada</i> , dem Parlament der Ukraine	1 255 926	1 255 926	1 255 926
12	2016/382642 Korruptionsbekämpfung und Unterstützung für Schlüsselreformen	14 500 000	14 500 000	14 500 000

Nr.	VERTRAGSBEZEICHNUNG	ZUGEWIESEN (in Euro)	VERTRAGLICH GEBUNDEN (in Euro)	AUSGEZAHLT (in Euro) bis Oktober 2020
13	2017/388596 Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft in der Überwachung der öffentlichen Finanzen	682 670	682 670	670 849
14	2017/388935 Kampf gegen Korruption und Umsetzung von Reformen auf regionaler Ebene	729 541	729 541	656 586
15	2017/389065 Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft zur Erleichterung demokratischer Reformen und Steigerung der Rechenschaftspflicht, Verantwortlichkeit und Qualität der Regierungsführung	685 805	685 805	656 199
16	2017/392878 Unterstützung der Korruptionsverhütung und der Ermittlung durch bürgerschaftliches Engagement auf lokaler Ebene	748 944	748 944	674 050
17	2017/390764 <i>PRAVO-JUSTICE</i> : Unterstützung von justizbezogenen Reformen in der Ukraine	15 290 000	15 290 000	9 584 385
18	2017/392754 Unterstützung von rechtsstaatlichen Reformen in der Ukraine (<i>PRAVO</i> - Polizei, Staatsanwaltschaft, Gute Regierungsführung)	36 000 000	36 000 000	29 061 551
19	2017/387956 Unterstützung des Antimonopol-Komitees der Ukraine bei der Durchsetzung von Beihilfevorschriften	2 900 100	2 900 100	2 320 080
20	EBWE-Ukraine-Multigeberkonto für Stabilisierung und nachhaltiges Wachstum			
	2016/379989 "EBWE-Ukraine-Multigeberkonto für Stabilisierung und nachhaltiges Wachstum"	8 000 000	8 000 000	8 000 000
	2017/394778 EBRD Addendum Nr. 1 "EBWE-Ukraine-Multigeberkonto für Stabilisierung und nachhaltiges Wachstum"	9 000 000	9 000 000	9 000 000
	2018/401226 Addendum Nr. 2 zur Beitragsvereinbarung mit der EBWE ENI/2016/379-989 "EBWE-Ukraine-Multigeberkonto für Stabilisierung und nachhaltiges Wachstum" (Scheinvereinbarung)	1 700 000	1 700 000	1 700 000

Nr.	VERTRAGSBEZEICHNUNG	ZUGEWIESEN (in Euro)	VERTRAGLICH GEBUNDEN (in Euro)	AUSGEZAHLT (in Euro) bis Oktober 2020
	2019/409355 Addendum Nr. 3 zur Beitragsvereinbarung mit der EBWE ENI/2016/379-989 "EBWE-Ukraine-Multigeberkonto für Stabilisierung und nachhaltiges Wachstum" (Scheinvereinbarung)	10 000 000	10 000 000	10 000 000
21	EUAM06BP406 "Stärkung der Antikorruptionskapazität der nationalen Polizeibehörden der Ukraine durch die Verwendung moderner Technologie zur Rechtsdurchsetzung"	49 900		25 575
22	EUAM01BP0501 "Stärkung der Transparenz, Rechenschaftspflicht und Überwachung des zivilen Sicherheitssektors der Ukraine"	157 000		102 484
23	EUAM05BP505 "Institutionelle Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft/Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine und Unterstützung von Selbstverwaltungskörperschaften"	86 700		20 642
24	EUAM6.1.5BP605 "Stärkung der Antikorruptionskapazitäten der Organe des zivilen Sicherheitssektors der Ukraine"	55 600		22 342,60
MFA INSGESAMT		2 800 000 000		2 200 000 000
Projekte INSGESAMT		473 378 683		409 364 432
Geprüft INSGESAMT		3 273 378 683		2 609 364 432

Anhang III — Begrenzte Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung in der Ukraine

Bewertung anhand des "Korruptionswahrnehmungsindex"



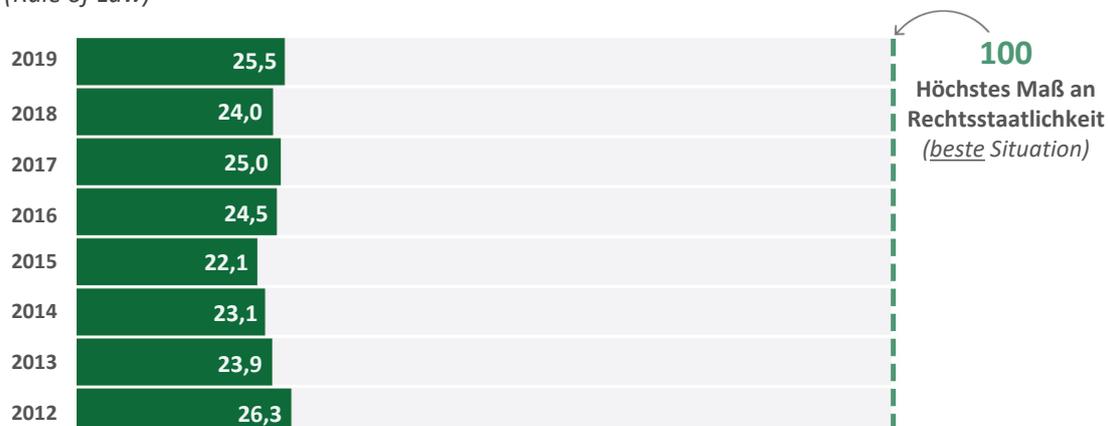
Weltweiter Governance-Indikator – Einstufung der Korruptionskontrolle (*Control of Corruption*)



Quelle: Analyse des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage der Werte des Korruptionsindex von Transparency International und der Einstufung des Indikators für verantwortungsvolle Staatsführung weltweit *Control of Corruption* (Korruptionskontrolle) der Weltbank.

Anhang IV — Fortschritt der Ukraine anhand von Indikatoren zur Rechtsstaatlichkeit, 2012-2019

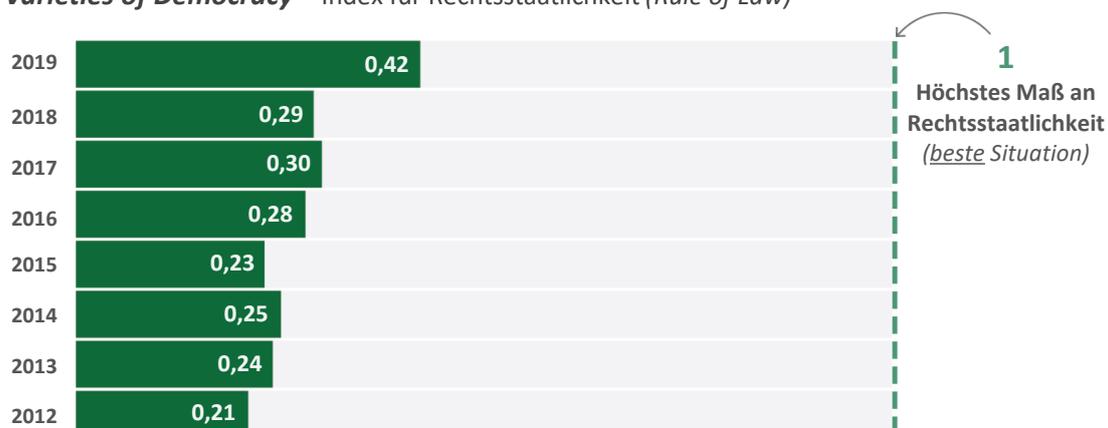
Weltweiter Governance-Indikator – Einstufung der Rechtsstaatlichkeit
(*Rule of Law*)



Weltjustizprojekt – Index für Rechtsstaatlichkeit (*Rule of Law*)



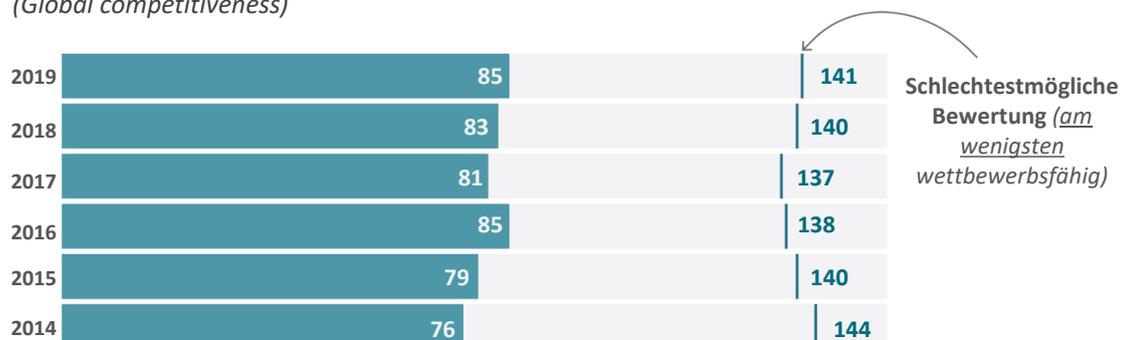
Varieties of Democracy – Index für Rechtsstaatlichkeit (*Rule of Law*)



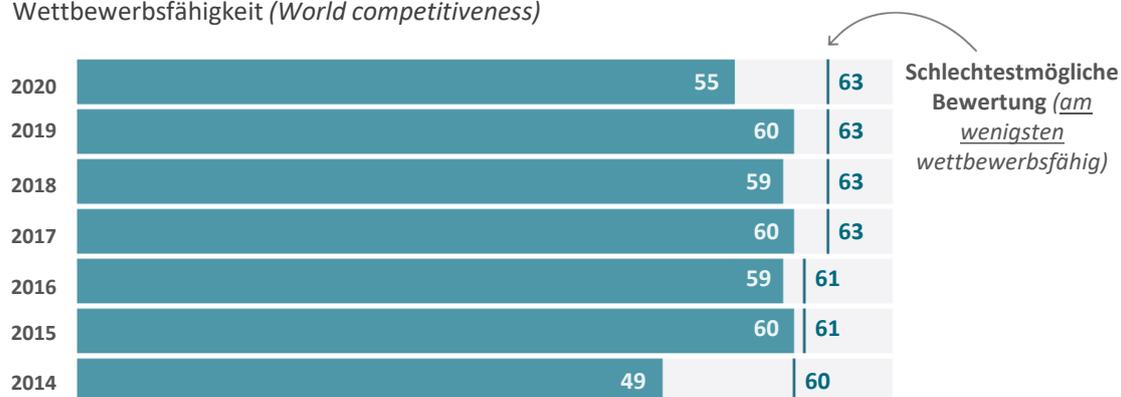
Quelle: Analyse des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage von Indikatoren für verantwortungsvolle Staatsführung weltweit (Weltbank), World Justice Project und Varieties of Democracy.

Anhang V — Fortschritt der Wettbewerbsindikatoren, 2015-2020

Weltwirtschaftsforum – Einstufung der weltweiten Wettbewerbsfähigkeit
(*Global competitiveness*)



IMD World Competitiveness Center – Einstufung der weltweiten Wettbewerbsfähigkeit (*World competitiveness*)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Indikators *Global competitiveness* (weltweite Wettbewerbsfähigkeit) des *Weltwirtschaftsforums* und der weltweiten Einstufung der Ukraine im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit des *IMD World Competitiveness Center*. Die Anzahl der geprüften Länder ändert sich jedes Jahr.

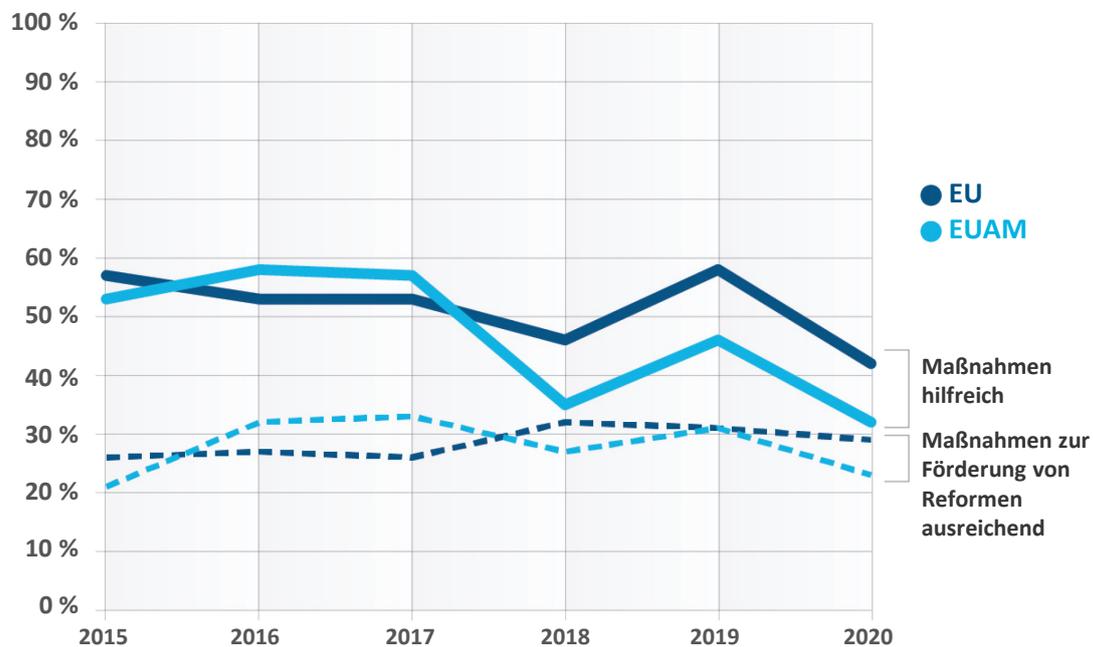
Eine höhere Einstufung bedeutet, dass ein Land weniger wettbewerbsfähig ist.

Anhang VI — Der Beitrag der EU zur Verbesserung des Wettbewerbs in der Ukraine

<p>POLITISCHER DIALOG</p> <p>(hochrangiger Dialog auf Regierungsebene)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung und Umsetzung von Plänen zur Privatisierung staatseigener Unternehmen in Übereinstimmung mit internationalen Normen • Ziel ist die Reduzierung des oligarchischen Einflusses auf die Wirtschaft durch marktorientierte Reformen und Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung • Begrüßung des erneuten Engagements der Ukraine im Kampf gegen den Einfluss von Interessengruppen ("Deoligarchisierung")
<p>STRATEGISCHER DIALOG</p> <p>(Dialog im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reform der staatseigenen Unternehmen • Schwerpunkt auf dem Energiesektor, Teilnahme an Sitzungen des Energieausschusses • EU-Vertreter agierten im Verfahren zur Auswahl der Mitglieder der Aufsichtsgremien in staatseigenen Unternehmen als "Beobachter"
<p>TECHNISCHE HILFE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hauptgeber des Multigeberkontos (MDA) der EBWE • Unterstützung des Antimonopol-Komitees der Ukraine (AMCU)
<p>AUFLAGEN</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Makrofinanzhilfe-Programme

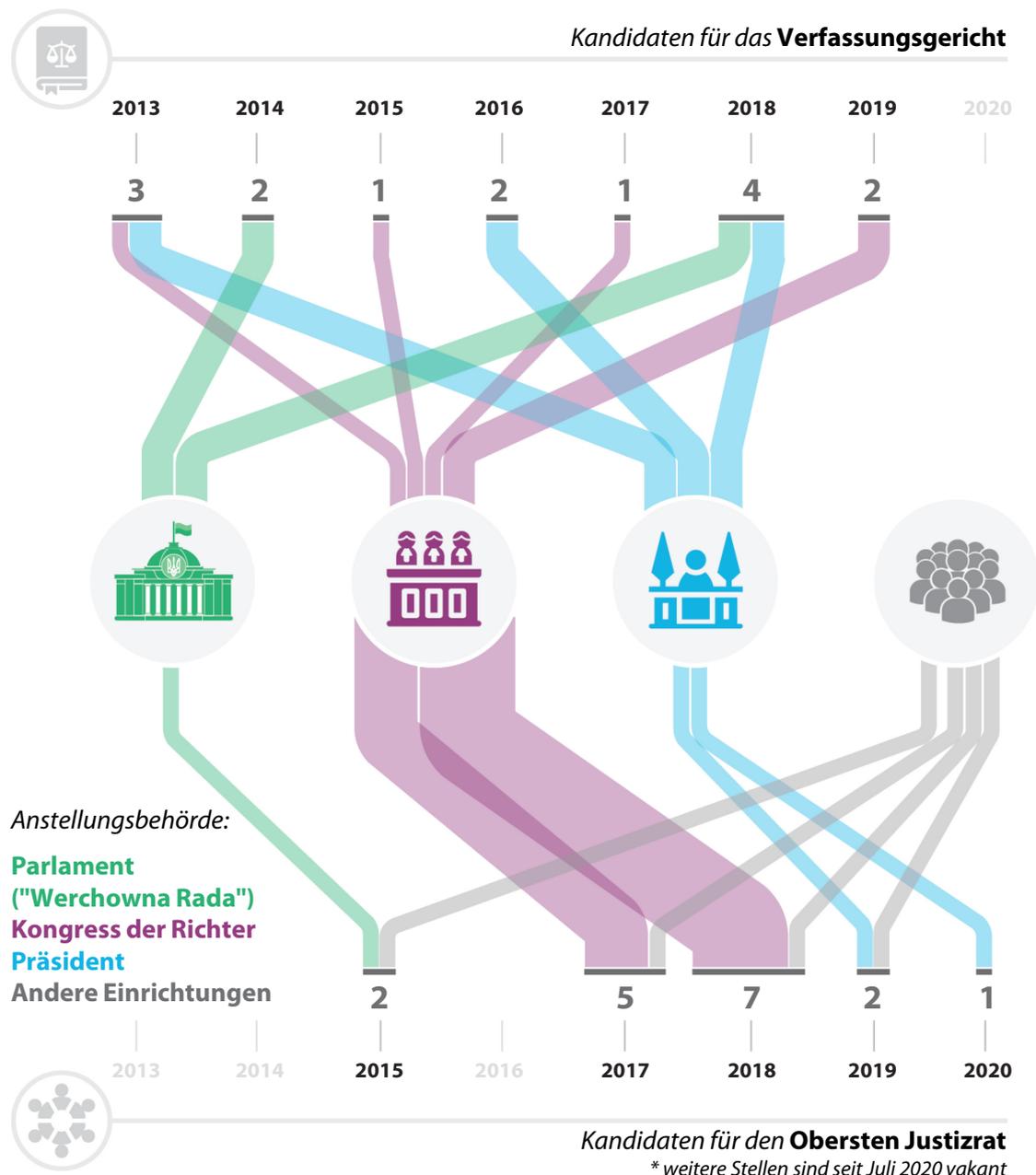
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Prüfungsdokumentation.

Anhang VII — Angemessenheit und Nützlichkeit der Maßnahmen der EU und der EUAM zur Unterstützung von Reformen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von demoskopischen Erhebungen in der Ukraine für die EUAM Ukraine.

Anhang VIII — Ernennungen von Richtern des Verfassungsgerichts und Mitgliedern des Obersten Justizrates



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Website des Verfassungsgerichts der Ukraine und des Obersten Justizrates, die im Januar 2021 konsultiert wurden.

Abkürzungen und Akronyme

AA: Assoziierungsabkommen

AMCU (Anti-Monopoly Committee of Ukraine): Antimonopol-Komitee der Ukraine

ARMA (Asset Recovery and Management Agency of Ukraine): Agentur für Vermögensabschöpfung und -verwaltung

BOC (Business Ombudsman Council): Schiedsstelle für Wirtschaftsstreitigkeiten

CCU (Constitutional Court of Ukraine): Verfassungsgericht der Ukraine

CSO: Organisation der Zivilgesellschaft

DCFTA (Deep and Comprehensive Free-Trade Area): Vertiefte und umfassende Freihandelszone

EBWE: Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung

EUAM (European Advisory Mission Ukraine): EU-Beratungsmision für die Ukraine

GD: Generaldirektion

GRECO (Group of States against Corruption): Gruppe der Staaten gegen Korruption

HACC: Oberstes Antikorruptionsgericht der Ukraine

H CJ (High Council of Justice): Oberster Justizrat

HQJ (High Qualification Commission of Judges): Oberste Qualifizierungskommission für Richter

IWF: Internationaler Währungsfonds

LEA (Law Enforcement Agency): Strafverfolgungsbehörde

MDA (Multi-Donor Account): Multigeberkonto (EBWE)

MFA (Macro-Financial Assistance): Makrofinanzhilfe

NABU (National Anti-Corruption Bureau of Ukraine): Nationales Antikorruptionsbüro der Ukraine

NACP (National Anti-Corruption Prevention Agency): Nationale Agentur für Korruptionsprävention

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development): Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

PGO (Prosecutor-General's Office): Generalstaatsanwaltschaft

QDCP (Qualification and Disciplinary Commission of Prosecutors): Qualifizierungs- und Disziplinarkommission für Staatsanwälte

SAPO (Specialised Anti-Corruption Prosecution Office): Sonderstaatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung

SBU (National Security Service of Ukraine): Nationaler Sicherheitsdienst der Ukraine

SCU (Supreme Court of Ukraine): Oberster Gerichtshof der Ukraine

SFS (State Fiscal Service): Staatliche Fiskalbehörde

SOE (State Owned Enterprise): Staatseigenes Unternehmen

UAH: Ukrainische *Hrywnja*

Glossar

Budgethilfe: Der direkte Transfer von EU-Hilfe an die Staatskasse eines Partnerlandes (Ukraine) unter gewissen Bedingungen.

Großkorruption: Die Definition von Transparency International lautet: Machtmissbrauch auf hoher Ebene, durch den sich einige wenige Personen auf Kosten der Allgemeinheit einen Vorteil verschaffen und dadurch einzelnen Personen und der Gesellschaft schweren und weitreichenden Schaden zufügen.

Interessengruppen: Personen oder Organisationen mit einem finanziellen oder persönlichen Interesse an einem Geschäft, Unternehmen oder bestehenden System.

Moratorium: Gesetzliche Bestimmung, mit der die Vollstreckung einer Gerichtsentscheidung gegen den Staat oder ein staatseigenes Unternehmen verhindert wird.

Oligarchen: Eine kleine Gruppe wohlhabender Einzelpersonen, häufig aus Unternehmen und ohne gewähltes Amt, die de facto Kontrolle über ein Land ausüben.

Outputs: Etwas, das durch ein EU-finanziertes Projekt generiert oder erreicht wurde.

Planungsrahmen: Dokument, in dem Ziele, Wirkungen und Maßnahmen mit Verweisen zu Ausgangswerten, Zielvorgaben und Indikatoren für ein EU-Projekt aufgelistet sind.

Vereinnahmung des Staates: Eine Art von Korruption zugunsten von Personen, die den Rechtsrahmen beeinflussen; Ernennung von Personen in Schlüsselpositionen zu ihren eigenen Gunsten zulasten von vielen.

Staatseigenes Unternehmen: Ein Unternehmen, das sich vollständig oder teilweise im Besitz der Regierung eines Landes befindet.

Wirkungen: Sofortige oder langfristige, beabsichtigte oder unbeabsichtigte Veränderungen, die im Rahmen eines Projekts entstanden sind und sich normalerweise auf dessen Ziele beziehen (z. B. verbesserte Überwachung und Kontrolle der staatlichen Beihilfe aufgrund von besser ausgebildeten Arbeitnehmern).

Antworten der Kommission und des EAD

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=59383>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=59383>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer III Externe Politikbereiche, Sicherheit und Justiz unter Vorsitz von Bettina Jakobsen, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Juhan Parts, Mitglied des Hofes. Herr Parts wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Ken-Marti Vaher, seinem Kabinettattaché Margus Kurm, der Leitenden Managerin Sabine Hiernaux-Fritsch, der Aufgabenleiterin Aurelia Petliza sowie den Prüfern Joël Costantzer und Dirk Neumeister. Mark Smith leistete sprachliche Unterstützung. Alexandra-Elena Mazilu leistete Unterstützung bei der visuellen Gestaltung. Ramune Sarkauskiene leistete sprachliche und administrative Unterstützung.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2021.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen:

- Abbildungen 1, 5, 6, 11, 12, 13, 14, 16, 18, Anhang VIII: Bildsymbole von [Pixel perfect](#) auf der Plattform <https://flaticon.com>.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-847-6503-4	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/037991	QJ-AB-21-018-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-6523-2	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/492143	QJ-AB-21-018-DE-Q

Seit vielen Jahren leidet die Ukraine unter Großkorruption und Vereinnahmung des Staates. Bei dieser Prüfung bewertete der Hof, ob mit der Unterstützung, welche die EU der Ukraine bereitgestellt hat, die Großkorruption wirksam bekämpft wurde. Der Hof stellte fest, dass Großkorruption nach wie vor ein zentrales Problem in der Ukraine ist, obwohl die EU mehrere Initiativen zur Reduzierung von Korruptionsgelegenheiten auf den Weg gebracht hatte. Der Hof spricht eine Reihe von Empfehlungen aus, um die Unterstützung der EU zu verbessern. Insbesondere empfiehlt er die Entwicklung und Umsetzung konkreter Maßnahmen, nicht nur um Großkorruption zu bekämpfen (einschließlich der oligarchischen Struktur), sondern auch um die Verringerung von Hindernissen für den freien und fairen Wettbewerb zu unterstützen.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors