

## Reformen in der Ukraine: Fortschrittsbericht

Autor: Joachim Schramm<sup>1</sup>

Stand: 2.12.2015

### Inhaltsübersicht:

#### **A. Reformprogramm**

- I. Stabilisierungsabkommen mit dem IMF
- II. EU – Ukraine
- III. Reformprogramm der Regierung Jazenjuk

#### **B. Reform im Bereich des öffentlichen Rechts**

- I. Reform der ukrainischen Verfassung
- II. Politisches System
- III. Zentralbank
- IV. Haushalt
- V. Medien
- VI. Justiz
- VII. Polizei
- VIII. Staatsanwaltschaft
- IX. Steuern und Steuerverwaltung
- X. Beamtenrecht
- XI. Lokale Selbstverwaltung

#### **C. Reformen im Bereich des Wirtschaftsverwaltungsrechts**

- I. Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht
- II. Kartellrecht
- III. Energie
- IV. Banken
- V. Vergabe- und Beihilferecht
- VI. Außenhandel

#### **D. Reformen im Bereich des Zivil- und Wirtschaftsrechts**

- I. Staatsunternehmen/Privatisierung
- II. Zivil- und Wirtschaftsrecht

---

<sup>1</sup> Dr. Hans-Joachim Schramm, Ostinstitut Wismar

Zitierweise: Schramm, H.-J., Reformen in der Ukraine: Fortschrittsbericht, O/L-3-2015,  
[http://www.ostinstitut.de/documents/Schramm\\_Reformen\\_in\\_der\\_Ukraine\\_Fortschrittsbericht\\_OL\\_3\\_2015.pdf](http://www.ostinstitut.de/documents/Schramm_Reformen_in_der_Ukraine_Fortschrittsbericht_OL_3_2015.pdf).

III. Arbeitsrecht

IV. Gesellschaftsrecht

## E. Zusammenfassung

Auch wenn die Entwicklung in der Ukraine durch die aktuellen innen – und außenpolitischen Geschehnisse etwas in den Hintergrund gedrängt wurde, so ist sie doch von herausragender Bedeutung für die gesamte Entwicklung im postsowjetischen Raum. Hier muss sich erweisen, ob westliche Werte- und Ordnungsvorstellungen auf ein Land übertragbar sind, das zu einem großen Teil historisch und kulturell Russland anverwandt ist. Gelingt es, in der Ukraine ein an westlichen Vorbildern orientiertes Staatswesen zu etablieren, dessen Wirtschaftssystem die Lage der Bewohner spürbar verbessert, so wird die Ausstrahlung in den gesamten postsowjetischen Raum hineinwirken. Scheitert hingegen die Ukraine, so wird daraus nicht nur ein neuer Strom von Wirtschaftsflüchtlingen hervorgehen, sondern es wird als Beleg dafür dienen, dass das ‚Europäische Modell‘ jenseits der Grenzen der EU keine Zukunft hat.

Aus diesem Grund soll an dieser Stelle regelmäßig über die wichtigsten Entwicklungen in der Ukraine berichtet werden. Der Bericht setzt ein mit einer Darstellung der Reformagenda und einer Beschreibung der Entwicklung in den ersten drei Quartalen des Jahres 2015.<sup>2</sup>

## A. Das Reformprogramm

Das Reformprogramm in der Ukraine wird zu einem großen Teil vorgegeben durch die internationalen Geldgeber, die die Auszahlung von Krediten an die Erfüllung konkreter Reformvorgaben knüpfen.

### I. Stabilisierungsabkommen mit dem IMF

Mit dem IMF hat die Ukraine am 27. Februar 2015 ein Memorandum of Economic and Financial Policies (MEFP) unterzeichnet, in dem die Bedingungen formuliert werden, an die die Auszahlung der Kredite des Weltwährungsfonds in Höhe von insgesamt 17,5 Mrd. US-Dollar für den Zeitraum bis 2017 formuliert werden.<sup>3</sup> Im Rahmen dieses Programms verpflichtet sich die Ukraine insbesondere zu

- währungspolitischen Maßnahmen, darunter eine flexible Wechselkurspolitik und ein angemessenes Wiederauffüllen der Währungsreserven verbunden mit einer Geldpolitik, die zu einem Absinken der Inflationsrate im einstelligen Bereich führen soll,

---

<sup>2</sup> Zu 2014 siehe *Schramm* Die ersten 100 Tage der Regierung Jazenjuk – Der Reformprozess nimmt Fahrt auf, Ostletter 1/2015.

<sup>3</sup> Vgl. Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding; <http://www.imf.org/external/np/loi/2015/ukr/022715.pdf>

- einer Reform des Bankensektors, damit dieser seine Funktion als Finanzier wirtschaftlicher Aktivitäten gerecht werden kann.
- Haushaltsanpassungen auf der Grundlage einer Konsolidierung der Ausgaben mit dem Ziel, die öffentlichen Finanzen auf eine gesunde Grundlage zu stellen und die Schuldenfähigkeit wieder herzustellen.
- ‚tiefen und breiten Strukturreformen‘ mit dem Ziel der Verbesserung des Geschäftsklimas, der Einwerbung von in- und ausländischen Investitionen und der Freisetzung des Wachstumspotenzials der Ukraine durch Deregulierung, Governance und Reform der staatlichen Unternehmen einschließlich Naftogaz.

Zu den wichtigsten Maßnahmen, zu denen sich die Ukraine in diesem Zusammenhang verpflichtet hat, gehören:

- Auf dem Gebiet der Geld- und Wechselkurspolitik: die Reform der Nationalbank.
- Auf dem Gebiet der Finanzmarktpolitik: die Reform der Bankengesetzgebung, insbesondere im Hinblick auf Ausleihungen an verbundene Personen, Rekapitalisierung oder Abwicklung von Banken, strafrechtliche Untersuchung von Bankenzusammenbrüchen.
- Auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzen: die mittelfristige Reduzierung der Zahl der Staatsbediensteten um 20 %, Reformen im Bereich des Steuerwesens, der Sozialversicherung und der Pensionen (Anhebung des Renteneintrittsalters).
- Auf dem Energiesektor: Reform von Naftogaz und Verbesserung der Einziehung offener Forderungen, Anhebung der Verbraucherpreise für Gas bei gleichzeitiger Einführung von Beihilfen für Bedürftige.
- Auf den Gebieten der Verwaltung, Transparenz und des Geschäftsklima: Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche, Gewährleistung der Rechtsdurchsetzung, Gerichtsreform, verstärkter Schutz vor Minderheitsgesellschaftern, Reform der Staatsunternehmen.

Die Programme enthalten konkrete Zielvorgaben (benchmarks), deren Erreichen vom IMF kontrolliert wird. Im August 2015 kam es zu einer ersten Evaluation des bisher Erreichten.<sup>4</sup> Nach eigenen Angaben wurden die Vorgaben erfüllt, wenn auch einige davon mit Verspätung. Diese Ergebnisse haben die Weltbank veranlasst die nächste Kreditrate in Höhe von 1,7 Mrd. US \$ auszuführen.

---

<sup>4</sup> First review under the extended arrangement;  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15218.pdf>

## II. EU - Ukraine

Für den Zeitraum bis 2020 hat die EU einen Betrag von bis zu 11 Mrd. Euro für Unterstützungsmaßnahmen bereitgestellt.<sup>5</sup> Diese Summe setzt sich zusammen aus Unterstützungskrediten in Höhe von 1,6 Mrd. € und Zuschüssen in Höhe von 1,4 Mrd. € sowie Mitteln in Höhe von insgesamt 8 Mrd. €, die der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) zur Verfügung gestellt werden. In diesem Zusammenhang verdient Erwähnung, dass das Geschäft der EBRD zwar auf die Finanzierung von Investitionen in Infrastrukturprojekte konzentriert ist, sie aber darüber hinaus mit eigenen Rechtsberatungsprogrammen in der Ukraine aktiv ist.<sup>6</sup> Die Umsetzung der Reformen wird derzeit aktiv von der EU mit Krediten in Höhe von bislang 1,8 Mrd. € unterstützt. Die Mittel werden überwiegend projektgebunden vergeben.

Im Verhältnis zwischen der EU und der Ukraine kommen verschiedene Reform-Programme zum Tragen. Grundlage der gegenwärtigen Aktivitäten ist das Europäische Nachbarschaftsprogram. In diesem Rahmen werden Ziele allgemeinerer Art formuliert und die Umsetzung wird jährlich überprüft.<sup>7</sup> Gemäß den Empfehlungen des letzten Berichts vom März 2015 sollten die Reformbemühungen der Ukraine gerichtet sein u.a. auf

- Dezentralisierung
- Justizreform
- Reform der Parteienfinanzierung
- Lustration
- Polizeireform
- Reform des Beschaffungswesens (Vergaberecht)
- Korruptionsbekämpfung
- Verwaltungsreform
- Reform der Steuerverwaltung und der Verwaltung der öffentlichen Haushalte
- Anpassung der Energiegesetzgebung an das ‚Dritte Energiepaket‘.

Das Assoziationsabkommen zwischen der EU und der Ukraine wurde am 27.Juni 2014 unterschrieben und am 16.September 2014 gleichzeitig im EU-Parlament und der Verchovna Rada verabschiedet. Die nicht handelsbezogenen Regelungen des Abkommens konnten daher im Verhältnis zur EU zum 1.November 2014 in Kraft treten. Das Inkrafttreten des handelsbezogenen Teils zur Deep and

---

<sup>5</sup> European Commission's support to Ukraine, March 2014, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-159\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm)

<sup>6</sup> <http://www.ebrd.com/ukraine.html>

<sup>7</sup> Implementation of the European Neighborhood Policy in Ukraine Progress in 2014 and recommendation for action.... [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2015/ukraine-enp-report-2015\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2015/ukraine-enp-report-2015_en.pdf)

Comprehensive Free Trade Area (DCFTA) wurde dagegen auf Drängen Russlands bis zum 1.1.2016 ausgesetzt. Wesentliche Elemente der DCFTA sind

- Freier Warenverkehr: Ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens werden für die Mehrzahl der Waren Ein- und Ausfuhrzölle entfallen. Gleichzeitig werden im Hinblick auf die nichttarifären Handelsbeschränkungen weitgehend die WTO-Regeln übernommen. Die Ukraine hat sich verpflichtet, die technischen Produktstandards der EU zu übernehmen ebenso wie die Regeln zum Gesundheits- und Pflanzenschutz.
- Ein freier Verkehr von Dienstleistungen, der möglich sein soll, sobald die Ukraine den EU-Aquis übernommen hat.
- Übernahme der EU-Vorschriften auf dem Gebiet des Vergabe- und Kartellrechts sowie des Schutzes des intellektuellen Eigentums.

### III. Reformprogramm der Regierung Jazenjuk

Das Reformprogramm der Regierung Jazenjuk stammt im Wesentlichen vom 11. Dezember 2014,<sup>8</sup> wurde inzwischen aber ausgebaut und vertieft.<sup>9</sup> Die Schwerpunkte des Programms liegen auf den folgenden Gebieten:

**Verteidigungspolitik** - darin enthalten sind u.a. die Ziele, die Verteidigungsausgaben auf ein Niveau von 3 bis 5 % des Bruttoinlandsproduktes anzuheben und die Standards der NATO zu übernehmen. Im Hinblick auf die Ostukraine und die Krim wird das Ziel formuliert, eine staatliche Politik zu formulieren und zu realisieren, die auf die Wiedereingliederung der genannten Territorien in den Bestand der Ukraine gerichtet ist.

**Staatliche Verwaltung** – die wichtigsten Reformvorhaben im Bereich der Staatsverwaltung sind gerichtet auf eine Dezentralisierung, Deregulierung, Erleichterungen u.a. im Bauwesen durch Herabsetzung der Lizenzierungspflichten, Anpassung der Standards an die Normen der EU, Reform des Dienstrechts und die Vervollkommnung der Mechanismen für Public-Private-Partnerships.

**Antikorruptionspolitik** - Einrichtung eines Antikorruptionsbüros, Reform der politischen Finanzierung, Reform des Rechtsschutzsystems, Gerichtsreform, Stärkung der Advokaten, Reform der Wahlgesetzgebung.

**Wirtschaftspolitik** – Erhöhung der Transparenz der staatlichen Finanzen und Stärkung der Kontrolle, Reform des Vergaberechts, Programm zur Durchführung von Investitionen, Erleichterung der Aufnahme einer Geschäftstätigkeit durch Reduzierung der Genehmigungen und durch Verbesserung

---

<sup>8</sup> VO Ministerkabinett Nr. 26-VIII vom 11.12.2014

<sup>9</sup> <http://program.kmu.gov.ua/program>

der Indikatoren des Doing Business Reports der Weltbank, Reformen der Statistik, der Telekommunikationsinfrastruktur, des Verbraucherschutzes und der Besteuerung sowie des Besteuerungsverfahrens, insbesondere bei der Mehrwertsteuer, Förderung des Exports, u.a. durch Anpassung der technischen Reglementierung, Verbesserung der Lebensmittelsicherheit, Übergang von der Kontrolle zur Förderung des Business, Reform des Finanzsektors, Stärkung des Schutzes der Kreditnehmer, Reform des Gesellschaftsrechts, Trennung von Wirtschaft und Verwaltung, Rekapitalisierung der staatlichen Banken, Reform der Transportinfrastruktur und Stärkung der Binnenschifffahrt, Abgrenzung der wirtschaftlichen Funktionen von denen der staatlichen Verwaltung, insbesondere im Bereich des Straßenbaus, Durchführung von PPP-Projekten, Reform des Tourismus und der Wohnungswirtschaft, Organisation von Wasser- und Wärmeversorgung auf kommunaler Ebene, Einstieg in die Kreislaufwirtschaft, Verbesserung der Energiesicherheit durch Erhöhung der Energieeffizienz, Verlagerung von Zuständigkeiten einschließlich der Festlegung der Preise auf kommunaler Ebene, Verbesserung des Umweltschutzes.

**Verwaltung des staatlichen Vermögens** – Reform der Verwaltung des staatlichen Vermögens, Trennung der Funktion der Formulierung und Durchführung staatlicher Politik von der Verwaltung des staatlichen Vermögens, Korporatisierung der staatlichen Unternehmen mit Ausnahme der Fiskusunternehmen, Privatisierung von Aktienpaketen im Wege des Konkurses, darunter auch auf dem internationalen Markt.

**Neue Nahrungsmittelpolitik** – Landreform, Vervollkommnung der Pachtbeziehungen, Reform der Landwirtschaft und der Fischerei, Reform im Bereich der Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit und Qualität

**Neue Politik der Energieunabhängigkeit** - Reorganisation von Naftogaz Ukraine entsprechend dem dritten Energiepaket der EU, Einwerben ausländischer Investoren in den Energiesektor, Harmonisierung der Regulierung des Gas- und Energiemarktes mit den Regelungen der EU, Integration der Energiesysteme mit denen der EU, Reform der Preis- und Tarifbildung, Liberalisierung der Märkte für Elektro- und Heizenergie, Reform der Kohle-Branche und Anwerbung strategischer Investoren, Bau eines LNG-Terminals, Überholung der Wasserkraftwerke, Erhöhung der Sicherheit der Kernkraftwerke und Verlängerung der Laufzeit, Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für eine effektive Nutzung der Energie, Stimulierung der Gewinnung von Energie aus alternativen Quellen.

**Sozialpolitik** - Reform des Sozial- und Rentensystems, Reform der Arbeitsbeziehungen, Reorganisation des medizinischen Dienstes, Durchführung von PPP-Projekten im Bereich der medizinischen Versorgung, Neuordnung der universitären Bildung und Entwicklung der beruflichen Ausbildung, Reform der staatlichen Bildung im Bereich der Wissenschaft und Forschung

## B. Reform des öffentlichen Rechts

### I. Reform der Ukrainischen Verfassung<sup>10</sup>

Gegenstand der Reform der ukrainischen Verfassung sind im Wesentlichen drei Bereiche: Reform des Verwaltungsaufbaus und Stärkung der lokalen Selbstverwaltung, Reform des Gerichtsaufbaus sowie der Staatsanwaltschaft. Am 31.8.2015 hat das Parlament einem ersten Entwurf zur Änderung der Verfassung, das diese Elemente enthält, in einer Vorentscheidung mit einer einfachen Mehrheit zugestimmt.<sup>11</sup> Inhalt der Reform des Verwaltungsaufbaus ist die Einführung eines dreistufigen Verwaltungsaufbaus und die verfassungsmäßige Festschreibung der lokalen Selbstverwaltung. Mit umfasst werden hiervon Bestimmungen über autonome Finanzquellen der lokalen Gebietskörperschaften. Zudem ist vorgesehen, in den Übergangsbestimmungen eine Vorschrift aufzunehmen, der zufolge die Besonderheiten der örtlichen Selbstverwaltung in den Gebieten Lugansk und Donezk in einem speziellen Gesetz geregelt werden.<sup>12</sup>

In den beiden andern Bereichen geht es darum, die Rolle des Verfassungsgerichts und die Unabhängigkeit der Richter zu befördern sowie die Beschränkung der Rolle des Generalstaatsanwalts. Auch zu diesen Fragen hat die Venedig-Kommission Stellung genommen.<sup>13</sup> In beiden Fällen fällt die Bewertung trotz des Hinweises auf einige Unzulänglichkeiten grundsätzlich positiv aus. Den Entwurf hat das Verfassungsgericht bereits gebilligt, so dass es zur endgültigen Annahme noch des Beschlusses einer qualifizierten Mehrheit der Verchovna Rada bedarf (300 von nominell 450). Ob es dazu kommt, ist angesichts der Tatsache, dass bei der ersten Abstimmung lediglich eine einfache Mehrheit für den Entwurf gestimmt hat, offen.

### II. Politisches System:

Kernproblem der Ukraine ist die Verknüpfung von Politik und Wirtschaft in der Person der Oligarchen, d.h. mächtigen Industriellen, die Einfluss auf die Politik ausüben. Zur Lösung dieses Problems werden vor allem Vorschriften zur Regelung der Parteienfinanzierung, zur Offenlegung der Einkommen von Abgeordneten diskutiert. So ist mit Gesetz vom 8.10.2015 u.a. das Parteiengesetz durch Ergänzung von Vorschriften zur staatlichen Parteienfinanzierung geändert worden.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Vgl. Newsletter 2/2015

<sup>11</sup> Beschluss Nr. 656-VIII vom 31.8.2015.

<sup>12</sup> Vgl. dazu Stellungnahme der Venedig Kommission CDL-AD (2015)028 und CDL-AD(2015)029;  
<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=803&year=all>

<sup>13</sup> Vgl. dazu Stellungnahme der Venedig Kommission CDL-AD (2015)027 und CDL-AD(2015)026;  
<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=803&year=all>

<sup>14</sup> Gesetz zur Änderung einiger Gesetze im Hinblick auf die Vermeidung und Bekämpfung der politischen Korruption vom 8.10.2015.

Vorgeschlagen wurde darüber hinaus die Einführung eines Normenkontrollrates nach deutschem Muster. Zusammen mit Experten der Weltbank soll der Staatliche Regulierungsdienst eine Methodologie zur Messung regulatorischer Auswirkungen erarbeiten.

### III. Zentralbank

Gegenüber dem IMF hat sich die Ukraine zu einer Struktur – und Organisationsreform der Zentralbank der Ukraine bis April 2015 verpflichtet. Die organisatorische Struktur der Nationalbank wurde mit Gesetz vom 18.Juni 2015 geändert.<sup>15</sup>

### IV. Haushalt

Gegenüber dem IMF hat sich die Ukraine verpflichtet, konkrete Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung durchzuführen.<sup>16</sup> Im Rahmen des Evaluationsberichts des IMF vom August werden die dabei erzielten Erfolge als dem vereinbarten Plan entsprechend bewertet. Als weitere Maßnahme verdient Erwähnung, dass durch Gesetz vom Februar 2015 die Transparenz der Verwendung öffentlicher Mittel verbessert werden soll.<sup>17</sup>

### V. Medien

Mit Gesetz vom 3.September 2015 wurden das Gesetz über den nationalen Rundfunkrat und das Gesetz über Funk- und Fernsehen im Hinblick auf die Transparenz der Eigentumsverhältnisse an Rundfunk- und Fernsehsendern geändert.<sup>18</sup> Dem vorausgegangen waren im Mai 2015 die Verabschiedung eines speziellen Gesetzes zum Schutz von Journalisten und im März die Reform des staatlichen Rundfunksenders NSTU.<sup>19</sup>

### VI. Justiz

Die Wiederherstellung des Vertrauens in die Justiz ist eines der wesentlichen Anliegen der Reform.<sup>20</sup> Bei Umfragen in der Bevölkerung schneiden Richter von allen Gruppen (Polizei, Staatsanwaltschaft, Geheimdienst, Abgeordnete) als diejenige mit dem schlechtesten Leumund ab.<sup>21</sup> Zentrales Element der Justizreform ist eine Änderung der Verfassung, mittels der die Justiz gestärkt, die Bedeutung der Staatsanwaltschaft zurück genommen und der politische Einfluss auf die Justiz begrenzt werden soll.

---

<sup>15</sup> Gesetz Nr. 541 – VIII vom 18. Juni 2015

<sup>16</sup> Vgl. IMF Ukraine: Memorandum of Economic and Financial Policies, Pt.24  
<http://www.imf.org/external/np/loi/2015/ukr/072115.pdf>

<sup>17</sup> Gesetz Nr. 183-VIII über die Transparenz der Nutzung öffentlicher Gelder vom 3.Februar 2015.

<sup>18</sup> Gesetz Nr. 674-VIII vom 3.September2015

<sup>19</sup> Gesetz Nr. 271-VIII vom 16.März 2015.

<sup>20</sup> Dazu bereits eines der ersten Gesetze, die nach dem Sturz der alten Regierung im März 2014 erlassen wurden: Gesetz Nr.1188-VII über die Wiederherstellung des Vertrauens in die rechtsprechende Gewalt in der Ukraine vom 8.4.2014.

<sup>21</sup> Judges, prosecutors, police score lowest in public trust; Kyiv Post Legal Quarterly June 26, 2015, Vol.2 Issue 2; <https://www.kyivpost.com/static/LQ6.pdf>

Ein entsprechender Gesetzentwurf wurde erarbeitet und der Venedig-Kommission zur Begutachtung vorgelegt. Deren Gutachten fiel grundsätzlich positiv aus, es wurde jedoch auf einige Schwächen hingewiesen.<sup>22</sup> Die Entscheidung über die Verfassungsänderung steht noch aus.

Ein zweiter Aspekt der Justizreform ist die Verbesserung des Zugangs der Bürger zum Gericht. Erste Maßnahmen erfolgten hier mit Gesetz vom Februar 2015 das zu Änderungen im Gerichtaufbau geführt hat.<sup>23</sup> Einstweilen offen bleibt dagegen das Problem der geringen Bezahlung der Richter,<sup>24</sup> einer der entscheidenden Gründe für die Korruptionsanfälligkeit.

## VII. Polizei

Am 2. Juli 2015 hat das Parlament das Polizeigesetz verabschiedet, das Anfang November 2015 in Kraft treten soll.<sup>25</sup> Durch dieses Gesetz werden die Befugnisse der Polizei auf eine neue Grundlage gestellt, gleichzeitig aber auch die Löhne der Polizisten spürbar erhöht. In einigen Städten wurden die Angehörigen der Polizei entlassen und neu eingestellt. Bereits August 2015 wurde in Kiew eine komplett neue Polizeieinheit (Streifenpolizei) auf die Beine gestellt. Es wurden 2.000 junge Polizistinnen und Polizisten ausgewählt und Städte wie Odessa, Lemberg, Charkow werden bald folgen.<sup>26</sup>

## VIII. Staatsanwaltschaft

Der Reformbedarf bei der Staatsanwaltschaft ergibt sich aus ihrer aus dem Sowjetsystem übernommen, überbordenden Machtfülle. Diese ist verknüpft zum einen mit ihren Kompetenzen bei der Untersuchung von Straftaten, zum anderen mit dem Umstand, dass Richter fast immer den Anträgen der Staatsanwaltschaft folgen.<sup>27</sup> Die notwendigen Änderungen müssen dabei zum einen auf der Ebene der Verfassung ansetzen, da dort das Amt des Generalstaatsanwalts geregelt wird. Auf einfachgesetzlicher Ebene kam es am 2. Juli 2015 zu einer Änderung des Gesetzes über die Staatsanwaltschaft, durch die in erster Linie die Behördenstruktur geändert wurde.<sup>28</sup> Politisch

---

<sup>22</sup> Venice Commission Opinion No. 803/2015 vom 26.10.2015;

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282015%29026-e>

<sup>23</sup> Gesetz Nr. 192-VIII über die Gewährleistung des Rechts auf faires Verfahren ein vom 12.2.2015.

<sup>24</sup> Der durchschnittliche Lohn liegt bei etwa 830 US-\$ im Monat, Only baby steps are being taken to create independent, impartial judges for Ukraine; Kyiv Post Legal Quarterly June 26, 2015, Vol.2 Issue 2; <https://www.kyivpost.com/static/LQ6.pdf>

<sup>25</sup> Gesetz Nr. 580-VIII über die nationale Polizei vom 02.07.2015

<sup>26</sup> Schell Polizeireform in der Ukraine; <http://info.arte.tv/de/polizeireform-ukraine>

<sup>27</sup> Andersen Prosecutors rule above all; Kyiv Post Legal Quarterly June 26, 2015, Vol.2 Issue 2; <https://www.kyivpost.com/static/LQ6.pdf>

<sup>28</sup> Gesetz Nr. 578 – VIII vom 2. Juli 2015.

umstritten ist vor allem der Generalstaatsanwalt, dem vorgeworfen wird, nicht entschieden genug gegen die Korruption vorzugehen.<sup>29</sup>

## IX. Steuern und Steuerverwaltung

Gegenüber dem IMF hat sich die Ukraine verpflichtet, konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Steuerverwaltung durchzuführen.<sup>30</sup> Erste Änderungen zur Verbesserung des Besteuerungsverfahrens, insbesondere bei der Mehrwertsteuer, wurden mit Gesetz vom 16. Juli 2015 eingeführt.<sup>31</sup> Ein neues Gesetz über den Rechnungshof erging am 2. Juli 2015.

## X. Beamtenrecht

a) Ein Gesetz zur Lustration des Verwaltungsapparates war zwar schon im Oktober 2014 in Kraft getreten. Die Umsetzung erfolgt jedoch nur schleppend<sup>32</sup>.

b) In der Ukraine wurde aufgrund des Gesetzes vom 14.10. 2014,<sup>33</sup> das seitdem bereits mehrfach geändert und ergänzt wurde, das nationale Antikorruptionsbüro gegründet, das für die Bekämpfung von Korruption unter höheren Beamten zuständig ist, sowie die nationale Agentur der Korruptionsvorbeugung, die Korruptionsmechanismen enthüllen und beseitigen soll. Diese Anti-Korruptionsgesetze wurden von der OECD und GRECO überprüft und im Wesentlichen gebilligt.<sup>34</sup> Soweit ersichtlich hat die Behörde ihre Arbeit allerdings noch nicht aufgenommen.

## XI. Lokale Selbstverwaltung

Das Gesetz über die örtlichen Wahlen wurde am 14.07.2015 verabschiedet. Auf seiner Grundlage wurden im Oktober 2015 Wahlen durchgeführt, die Wahlbeteiligung betrug im Landesdurchschnitt im ersten Wahlgang 46,6 %, im zweiten Wahlgang 34 %. In Kiew konnte Witalij Klitschko die Wahl für sich entscheiden, in den nächstgrößeren Städten Odessa, Dnipropetrowsk und Charkiw dagegen die von lokalen oder überregionalen Oligarchen unterstützten Kandidaten. Das Ergebnis wird von einigen

---

<sup>29</sup> Obstruction of Justice the case for firing Prosecutor General Viktor Shokin; Kyiv Post Legal Quarterly October 9, 2015, Vol.2 Issue 3; <https://www.kyivpost.com/media/pdf/LQ6.pdf>

<sup>30</sup> Vgl. IMF Ukraine: Memorandum of Economic and Financial Policies, Pt.24 <http://www.imf.org/external/np/loi/2015/ukr/072115.pdf>

<sup>31</sup> Gesetz Nr. 643 –VIII zur Änderung des Steuerkodex im Hinblick auf der Vervollkommnung der Verwaltung der Mehrwertsteuer.

<sup>32</sup> Stein Ernüchterung nach einem Jahr Lustrationsprozess, Ukraine-Analysen Nr. 160 v. 26.11.2015; <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen160.pdf>

<sup>33</sup> Gesetz Nr. 1700-VII über Korruptionsvermeidung vom 14.10.2014, geändert zuletzt am 14.7.2015. Wichtige Ergänzungen erfolgten durch das Gesetz Nr. 198 vom 12.2.2015.

<sup>34</sup> GRECO, Fifth Addendum to the Compliance Report on Ukraine, Greco RC- I/II (2009)1E 5<sup>Th</sup> Addendum, 19 June 2015. OECD, Anti-Corruption Reforms in Ukraine, Round 3 Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, Paris, 24 March 2015

dahingehend interpretiert, dass diese Wahlen nicht zu einem Elitenwechsel geführt haben.<sup>35</sup> Andere betonen, durch die Wahl sei Präsident Poroschenko gestärkt, Premierminister Jazenjuk dagegen geschwächt worden.<sup>36</sup>

## C. Reformen im Bereich des Wirtschaftsverwaltungsrechts

### I. Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht

Ein spezielles Gesetz zur Deregulierung erging im Februar.<sup>37</sup> Das Gewerberecht wurde durch die Neufassung des Gesetzes über die Lizenzierung von Arten wirtschaftlicher Tätigkeiten neu geregelt.<sup>38</sup>

### II. Kartellrecht

Zurzeit gelten die Gesetze „über den Schutz vor unlauterem Wettbewerb“ aus dem Jahr 1996 und „über den Schutz des wirtschaftlichen Wettbewerbs“ aus dem Jahr 2001. Die letzten Änderungen wurden am 13.01.2009 bzw. am 11.08.2013 vorgenommen. Grundlegende Neuerungen sind nicht feststellbar. Allerdings scheint das Führungspersonal der Behörde ausgewechselt worden zu sein.

### III. Energie

Ein wichtiger Schritt war hier die Verabschiedung des Gesetzes *über den Gasmarkt* am 9. April 2015, das im 1. Oktober 2015 in Kraft getreten ist. Dadurch kommen im Bereich der Energieversorgung grundsätzlich marktwirtschaftliche Regeln zur Anwendung. Weitere Maßnahmen betreffen die Verbesserung der Einnahmen des Gasunternehmens Naftogaz durch Fortfall von Subventionen. Konkret wurden mit Gesetz vom 2. März 2015 die Verbraucherpreise für Erdgas angehoben. Darüber hinaus hat man mit Gesetz vom 4. Juni 2015 erste Schritte zur Förderung alternativer Energiequellen unternommen.<sup>39</sup>

### IV. Banken

Die Ukraine hat sich gegenüber dem IMF verpflichtet, Maßnahmen zur Verbesserung der Bankenaufsicht, der Rekapitalisierung von Banken und zur Verhinderung von gruppeninternen Darlehen durchzuführen.<sup>40</sup> Im Jahr 2015 kam es zu einer starken Konsolidierung des Bankensektors.

---

<sup>35</sup> *Meister* Deutsche Regierungsberatung in der Ukraine Regional- und Kommunalwahlen in der Ukraine – Der Testfall, Newsletter Deutsche Beratergruppe Ukraine 85/2015

<sup>36</sup> *Stratievski* Die ukrainische Regierung auf dem Prüfstand: Die Regional- und Kommunalwahlen vom 25. Oktober 2015 Ukraine-Analysen Nr. 159 vom 12.11.2015; <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen159.pdf>

<sup>37</sup> Gesetz Nr. 191-VIII vom 12.2.2015.

<sup>38</sup> Gesetz Nr. 222-VIII vom 2.3.2015.

<sup>39</sup> Gesetz Nr. 514-VIII vom 4.6.2015.

<sup>40</sup> Vgl. *IMF* Ukraine: Memorandum of Economic and Financial Policies, Pt. 9-20 <http://www.imf.org/external/np/loi/2015/ukr/072115.pdf>

So wurden in den ersten 9 Monaten 40 Banken für insolvent erklärt.<sup>41</sup> Erste gesetzgeberische Maßnahmen erfolgten hier zu dem Zweck der Verbesserung der Aufsicht über Bankengruppen und verbundene Personen.<sup>42</sup> Ein weiterer Schritt zur Verbesserung des Bankenaufsichtsrechts erfolgte in Gestalt des Gesetzes Nr. 629 –VIII vom 16. Juli 2015, das umfangreiche Änderungen des Gesetzes über die Nationalbank und den Einlagensicherungsfonds im Hinblick auf die Abwicklung von Banken enthält. Die Finanzmarktaufsichtsbehörde wurde Ende Juli 2015 von einer Delegation des IMF untersucht. Als Ergebnis wurde weitergehender Reformbedarf festgestellt.<sup>43</sup>

## V. Vergabe- und Beihilferecht

Das staatliche Beschaffungswesen (Vergaberecht) wurde durch Gesetz vom April 2014 umfassend neu geregelt und seitdem mehrfach ergänzt und geändert.<sup>44</sup> Das Vergaberecht ist einer der Hauptquellen, über die sich korrupte Eliten staatliche Gelder aneignen. Nach Schätzungen sollen 2014 2,3 Mrd. US-\$ dem Staat entzogen worden sein.<sup>45</sup>

## VI. Außenhandel

Gemäß den Angaben des Doing Business Reports wird der grenzüberschreitende Handel übermäßig behindert. Mit Blick auf den Handel zwischen der EU und der Ukraine ist festzustellen, dass dieser stark gewachsen ist. Waren der Anteil der EU und Russlands am Außenhandel der Ukraine 2013 in etwa gleich, so betrug der Außenhandelsanteil der EU mit der Ukraine 2014 etwa ein Drittel, der Russlands hingegen nur noch etwa 18 %.<sup>46</sup> Die wesentliche Aufgabe besteht derzeit in der Angleichung der technischen Standards und der Übernahme der Regelungen in der Nahrungsmittelsicherheit.

## D. Reformen im Bereich des Zivil- und Wirtschaftsrechts

### I. Staatsunternehmen/ Privatisierung

In der Ukraine sind weiterhin ca. 4.000 Unternehmen in Staatsbesitz (State owned enterprise SOE). Eine Einheit im Ministerium für Wirtschaft ist dafür verantwortlich, die SOE-bezogenen Reforminitiativen umzusetzen. Ein Jahresbericht mit Finanzindikatoren der 100 größten

---

<sup>41</sup> Carnegie Endowment for international peace, <http://carnegieendowment.org/2015/10/05/ukraine-reform-monitor-october-2015/iik7>

<sup>42</sup> Gesetz Nr. 218-VIII vom 2.3.2015.

<sup>43</sup> Technical Assistance Report – Enhancing the powers and independence auf the National Securities and Stock Market Commission; <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15284.pdf>

<sup>44</sup> Gesetz Nr. 1197 –VII über die Durchführung staatlicher Beschaffungen vom 11. April 2014, zuletzt geändert am 15.9.2015.

<sup>45</sup> Putting an end to Ukraine's corrupt public procurement system, Kyiv Post Legal Quarterly October 9, 2015, Vol.2 Issue 3; <https://www.kyivpost.com/media/pdf/LQ6.pdf>

<sup>46</sup> Implementation of the European Neighborhood Policy in Ukraine Progress in 2014 and recommendation for action.... [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2015/ukraine-enp-report-2015\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2015/ukraine-enp-report-2015_en.pdf)

Staatsunternehmen wurde ebenfalls veröffentlicht. Darüber hinaus wurde ein Gesetzentwurf zur Corporate Governance vorbereitet und ein neues Verfahren der Bestellung Ernennung von CEOs in Staatsunternehmen durch eine unabhängige Kommission umgesetzt.<sup>47</sup>

Das Privatisierungsprogramm ist im Mai 2015 verabschiedet worden.<sup>48</sup> Da bislang aber noch nicht die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen geschaffen wurden, verzögert sich der Beginn bis 2016.

## II. Zivil- und Wirtschaftsprivatrecht

Am 3. September 2015 wurde das Gesetz *über den elektronischen Handel* verabschiedet, am 14. Mai 2015 ein Gesetz über das Wohnungseigentumsrecht.<sup>49</sup> Weiterhin offen ist dagegen das Schicksal des Wirtschaftskodex, dessen Existenz neben dem Zivilgesetzbuch von vielen als dysfunktional angesehen wird.

## III. Arbeitsrecht

Trotz der niedrigen Löhne stellt nach Ansicht von Praktikern das geltende Arbeitsgesetzbuch aufgrund seiner an sowjetischen Traditionen angelehnten Schutzmechanismen ein Investitionshemmnis dar.<sup>50</sup> Ein neuer Arbeitskodex wird gerade erarbeitet.

## IV. Gesellschaftsrecht

Vorschriften zum verbesserten Schutz von Investoren wurden durch Gesetz vom April 2015 verabschiedet.<sup>51</sup> Diese Änderungen beziehen sich vor allem auf das Prozessrecht und das Gesetz über Aktiengesellschaften. Am 19. März 2015 war bereits das Quorum der Gesellschafterversammlungen von 60 % auf 50 % herabgesetzt worden. Insgesamt scheint es aber auch auf diesem Gebiet weiterhin Reformbedarf zu geben, wenn man der Bewertung des Doing Business Reports der Weltbank für 2016 Glauben schenkt. Dort wird die Ukraine im Hinblick auf den Schutz von Minderheitsgesellschaftern auf Platz 88 geführt.<sup>52</sup>

---

<sup>47</sup> Vgl. IMF Ukraine: Memorandum of Economic and Financial Policies, Pt.28

<http://www.imf.org/external/np/loi/2015/ukr/072115.pdf>

<sup>48</sup> VO Kab Min Nr. 271 vom 12.05.2015.

<sup>49</sup> Gesetz Nr. 417-VIII über die Besonderheiten des Eigentums in Mehrfamiliengebäuden.

<sup>50</sup> Gordiienko Soviet Social Guarantees for employees scare away investors, often backfire; Kyiv Post Legal Quarterly June 26, 2015, Vol.2 Issue 2; <https://www.kyivpost.com/static/LQ6.pdf>

<sup>51</sup> Gesetz Nr. 289-VIII über die Änderung einiger Gesetzgebungsakte zum Schutz der Investoren vom 7.4.2015

<sup>52</sup> Weltbank Doing Business Report 2016, S. 242

<http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf>

## E. Zusammenfassung

Die Zusammenstellung der wichtigsten Reformschritte zeigt, dass Reformen und auch erste Erfolge zu verzeichnen sind, andererseits aber von einem grundlegenden Wandel nicht die Rede sein kann. Ursache dafür dürfte sein, dass es den alten Eliten, die unter den Vorgängern von Poroschenko zu Macht und Einfluss gekommen sind, gelungen ist, weiterhin maßgeblichen Einfluss auszuüben. Ihr ‚Geschäftsmodell‘ beruht auf den Strukturen des alten Systems, an dessen Änderung sie demgemäß wenig Interesse haben. Ob es der jungen Generation gelingt, diesen Widerstand zu überwinden, wird sich erst nach und nach herausstellen.

©Ostinstitut Wismar, 2015

Alle Rechte vorbehalten

Der Beitrag gibt die Auffassung des Autors wieder

Redaktion:

Prof. Dr. Otto Luchterhandt,

Dimitri Olejnik,

Dr. Hans-Joachim Schramm

Prof. Dr. Andreas Steininger

Ostinstitut Wismar

Philipp-Müller-Straße 14

23966 Wismar

Tel +49 3841 753 75 17

Fax +49 3841 753 71 31

office@ostinstitut.de

www.ostinstitut.de

ISSN: 2366-2751