

Reformen in der Ukraine: Justizreformen sind notwendig

VoxUkraine bewertet seit Anfang 2015 Auswirkungen von Wirtschaftsreformen mittels eines Index (*Index for Monitoring Reforms*). Seither haben rund 40 Experten mehr als 1150 wichtige Rechtsakte – ein Drittel davon wurden seit 2019 verabschiedet – analysiert. Dieser Newsletter gibt einen Überblick über den Stand der Reformen seit 2019. In dieser Zeit überstieg der Reformindex nie die Schwelle von 2,5 bis 2,6 von 5 möglichen Punkten, die Anfang 2015 erreicht wurde. Trotzdem sind einige der jüngsten Reformen erwähnenswert: während die Landmarktreform einen wichtigen Erfolg darstellt, gibt es Hindernisse bei der Umsetzung der Justizreform. Trotz anfänglicher Versprechungen war die Verabschiedung von Gesetzen, die die Justiz „neustarten“ sollten, nicht einfach, und ihre Umsetzung wird noch schwieriger sein. Dieser Weg darf jedoch nicht aufgegeben werden. Denn der derzeitige Zustand der Justiz behindert nicht nur das zukünftige Wachstum, er stellt auch das größte Risiko für bereits beschlossene Reformen in anderen Bereichen dar.

Hintergrund

Im Jahr 2015 führte VoxUkraine einen [Reformindex](#) ein, der den legislativen Aspekt des ukrainischen Reformprozesses evaluiert. Rund 40 Experten bewerten potenzielle Auswirkungen verabschiedeter Gesetze und Rechtsakte in unterschiedlichen Bereichen wie Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung, öffentliche Finanzen, Geldpolitik und Finanzmärkte, Industriepolitik und Außenhandel sowie Energieunabhängigkeit auf einer Skala von -5 bis +5 Punkten. Mit einem Fokus auf aktuelle Reformentwicklungen in der Ukraine knüpft dieser Newsletter inhaltlich an einen von 2016 an.

Langsame Reformfortschritte trotz Landmarktreform

Im Jahr 2019 verabschiedete das Parlament eine Reihe von Gesetzen, die den **grenzüberschreitenden Handel** vereinfachen, z. B. erste rechtliche Schritte zur Aufhebung doppelter Zertifizierung von Industrieprodukten im Handel mit der EU, die Einführung von nationalen digitalen zollrechtlichen Versandverfahren und von akkreditierten Zollbeteiligten (Unternehmen, die diesen Status erhalten, können sich über minimale Formalitäten an der Grenze freuen), den Schutz an geistigem Eigentum beim Warenhandel und andere Gesetzesvorhaben. Die **Dezentralisierung** wurde im Herbst 2020 mit der obligatorischen Zusammenlegung von Gemeinden, der Verringerung der Zahl der Bezirke um etwa ein Drittel und der Klärung der Beziehungen von lokalen und zentralen Haushaltsbudgets abgeschlossen. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass erforderliche Verfassungsänderungen vor der Reintegration der besetzten Gebiete verabschiedet werden. Seit April 2020 läuft die zweite

Phase der **Gesundheitsreform**: das neue Finanzierungsprinzip (Geld folgt dem Patienten) wurde auf Krankenhäuser ausgedehnt (Hausärzte wurden 2018 als erste in die Reform einbezogen). Die Reform des ärztlichen Notdienstes schreitet voran. Ein Gesetz, das die Entwicklung der Transplantologie in der Ukraine ermöglicht, war ein wichtiger Schritt. Auch im **Bildungsbereich** gab es Fortschritte: die Finanzierung der Universitäten geht allmählich von der Quantitäts- zur Qualitätsorientierung über. Die 2019 begonnene Reform der Grundschulen war ein Erfolg während die Reform der Gymnasien ins Stocken geraten zu sein scheint. Die Reformen im Bildungs- und Gesundheitswesen sind eng mit der Dezentralisierung verbunden – hier müssen lokale Regierungen entscheiden, ob und wie sie eine Schule, ein Krankenhaus oder einen Hausarzt finanzieren, um ihren Einwohnern den besten Service zu bieten. Es ist zu hoffen, dass die neuen Zuständigkeiten zu einem besseren Politikverständnis führen werden. Ein Meilenstein im **Finanzsektor** war die Verabschiedung des sogenannten „Split Laws“, mit dem die Regulierung von Nichtbanken der Nationalbank unterstellt wurde und die Regulierung von Pensions- oder Baufonds der Wertpapiermarktkommission. Die Regulierungsbehörde für Finanzmärkte wurde aufgelöst. Die Zentralbank hat bereits damit begonnen, ihre Transparenz- und Sicherheitsstandards auf die Nichtbanken, wie z.B. Versicherungsgesellschaften, auszuweiten. Das neue Gesetz über Derivate schafft Möglichkeiten für die Einführung moderner Marktinstrumente auf dem ukrainischen Finanzmarkt. In Anbetracht der Tatsache, dass der Markt kaum existiert, handelt es sich eher um ein zukunftsweisendes Gesetz.

Bis vor Kurzem war die Ukraine eines der wenigen Länder weltweit ohne einen funktionierenden **Landmarkt** (d. h. landwirtschaftliche Flächen konnten offiziell nicht verkauft, sondern nur gepachtet oder vererbt werden). Dies schuf einen Schattenmarkt, hielt Pachtpreise niedrig und private Landbesitzer arm. Im Mai 2020 verabschiedete das Parlament ein Reformpaket als eine der Voraussetzungen für den Erhalt einer ersten Kredittranche in Höhe von 2,1 Mrd. USD im Rahmen des Programms („SBA“) mit dem IWF, allerdings mit strengen Beschränkungen. In den folgenden 14 Monaten wurden mehrere weitere Gesetze verabschiedet, die Aspekte des Landmarktes regeln. Seit dem 1. Juli 2021 wurde begonnen, die hinzugewonnenen Möglichkeiten zu testen. Juristische Personen können erst ab 2024 Land erwerben, insgesamt liegt die Grenze für einen Käufer bei 100 ha. Es ist unwahrscheinlich, dass Ausländer in absehbarer Zukunft Land erwerben dürfen. Ein wesentlicher Faktor, der die Entwicklung des Finanzmarktes und der Wirtschaft einschränkt, ist die mangelnde

Rechtsstaatlichkeit. Die **Justizreform** wurde 2016 eingeleitet, kam aber mangels Unterstützung durch nationale Interessengruppen nicht weit. Richtern wurde mehr Unabhängigkeit gewährt. In der Zwischenzeit wurden Richter mit zweifelhaftem Ruf in die wichtigsten Selbstverwaltungsorgane des Systems gewählt, was den Reformprozess erheblich behinderte. Mitte 2021 verabschiedete das Parlament zwei Gesetze, mit denen die obersten Justizbehörden wiederbelebt werden sollten. Diese Gesetze geben internationalen Experten ein entscheidendes Mitspracherecht bei der Auswahl von Richtern für diese Gremien – gegen diese Klausel gab es von der Justiz und einigen Politikern heftigen Widerstand. Eine reibungslose Umsetzung ist daher nicht zu erwarten.

Reformen in ausgewählten Bereichen

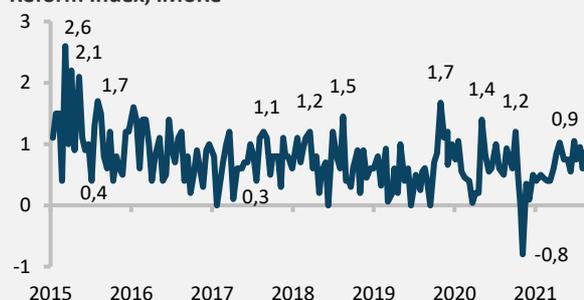
Bereich	Anzahl Rechtsakte	Index
Unternehmensregulierung	59	60,9
Bankensektor	40	50,4
Arbeitsmarkt	45	39,0
Öffentlicher Dienst	34	36,7
Eigentumsrechte	18	25,7
Außenhandel	13	20,8
Kapitalmarkt	12	20,4
Anti-Korruption	26	16,4
Dezentralisierung	16	14,5
Steuersystem	17	14,0
Energiesektor	13	7,4

Quelle: Reformindex. Gesamtpunktzahl entspricht der Summe der Punktzahlen der einzelnen Rechtsakte eines Bereichs. Entwicklung seit 2019.

Anti-Korruption: Widersprüchliche Entwicklungen

Das Thema Korruptionsbekämpfung bereitet sowohl Ukrainern als auch internationalen Partnern Sorgen. Hier ist die Bewertung der Fortschritte gemischt. Das Jahr 2019 begann damit, dass das Verfassungsgericht einen wichtigen Teil der Gesetzgebung anprangerte, nämlich die Klausel, die die strafrechtliche Verantwortung für illegale Bereicherung von Staatsbediensteten einführt. Ende 2019 wurde die Klausel wieder in Kraft gesetzt.

Reform Index, iMoRe



Quelle: Der Reformindex kann Werte von -5 bis +5 annehmen, wobei ein Wert über +2 als akzeptables Reformtempo gilt.

Ein Jahr später jedoch gab das Gericht eine weitere Erklärung ab, die im Grunde das gesamte System der elektronischen Vermögenserklärungen von Staatsbediensteten aufhob (unser Index rutschte zum ersten Mal in seiner Geschichte in

den negativen Bereich – siehe Abbildung). Das Parlament musste vier Gesetze verabschieden, um den Schaden zu beheben, deshalb sind die Einrichtung eines Anti-Korruptionsgerichts, die verbesserte Funktionsweise der Korruptionsbekämpfungsbehörde und das Gesetz über „Whistleblower“ Schritte in die richtige Richtung. Die gescheiterte Reform der Staatsanwaltschaft und Versuche, die Unabhängigkeit der Anti-Korruptions-Staatsanwaltschaft zu untergraben, stehen dem negativ gegenüber (der letzte Versuch rief Drohungen der EU hervor, die beliebte Visafreiheit aufzuheben). Das Parlament gewährte dem Nationalen Antikorruptionsbüro (NABU) das von Bürgerrechtlern seit langem geforderte Recht auf unabhängige Abhöraktionen. Der Versuch, den Leiter des NABU auf unrechtmäßige Weise zu ersetzen, löste scharfe Reaktionen internationaler Partner aus. Eine unabhängige Behörde (das Büro für wirtschaftliche Sicherheit), die Aufgaben des Staatssicherheitsdienstes und der Steuerpolizei bei der Untersuchung von Finanzdelikten übernehmen soll, wurde offiziell ins Leben gerufen. Es wurden jedoch keine operativen Fortschritte erzielt. Auch wurde die Reform des Zolldienstes im März 2020 gestoppt. Stattdessen hat der Nationale Sicherheitsrat Sanktionen gegen Schmuggler einzelfallabhängig verhängt.

Schlussfolgerung und Ausblick

Seit 2019 hat die Ukraine über 350 reformorientierte Gesetzesänderungen verabschiedet, gleichzeitig aber auch einige Rückschläge erlitten. Das wichtigste offene Thema sind derzeit die Justizreformen. Wie die jüngsten Entscheidungen des Verfassungsgerichts zeigen, ist das Justizsystem derzeit nicht nur eine ernsthafte Bremse für die Entwicklung, sondern stellt auch eine akute Bedrohung für bereits beschlossene Reformen dar. Die letzten Jahre haben gezeigt, dass Wandel nicht unumkehrbar ist. Daher muss neben der Förderung neuer Reformen auch darauf geachtet werden, dass bereits durchgeführte Reformen beibehalten werden.

Autorin

Ilona Sologoub, isologub@kse.org.ua

Herausgeber

Dr. Ricardo Giucci, Robert Kirchner

[Subscribe / unsubscribe newsletter](#)

German Economic Team

www.german-economic-team.com

Finanziert vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), berät das German Economic Team (GET) die Regierungen der Länder Ukraine, Belarus, Moldau, Kosovo, Armenien, Georgien und Usbekistan zu wirtschaftspolitischen Fragen. Mit der Durchführung der Beratung wurde Berlin Economics betraut.