

Sonderbericht

**EU-Hilfe für  
die Ukraine**



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: [eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx)

Website: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EJAuditors

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,  
Server Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6331-5	ISSN 1831-080X	doi:10.2865/725084	QJ-AB-16-031-DE-C
PDF	ISBN 978-92-872-6362-9	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/341788	QJ-AB-16-031-DE-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6347-6	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/12768	QJ-AB-16-031-DE-E

© Europäische Union, 2016  
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

*Printed in Luxembourg*

**Sonderbericht**

## **EU-Hilfe für die Ukraine**

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Wirtschaftlichkeits- und Compliance-Prüfungen zu spezifischen Haushaltsbereichen oder Managementthemen. 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 Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Kammer III (Externe Politikbereiche, Sicherheit und Justiz) unter Vorsitz von Karel Pinxten, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Szabolcs Fazakas, Mitglied des Hofes. Herr Fazakas wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Márton Baranyi, der Leitenden Managerin Beatrix Lesiewicz und dem Leitenden Manager ad interim Francis Joret, dem Aufgabenleiter Christian Geoffroy sowie den Prüfern Alina Milasiute und Balazs Kaszap.



Von links nach rechts: B. Kaszap, B. Lesiewicz, F. Joret, S. Fazakas, C. Geoffroy, A. Milasiute, M. Baranyi

## Ziffer

### **Abkürzungen und Akronyme**

### I - VIII **Zusammenfassung**

#### 1 - 10 **Einleitung**

##### 1 - 3 **Geografischer und politischer Hintergrund**

##### 4 - 5 **Wirtschaftliche und finanzielle Situation**

##### 6 - 7 **Kooperationsrahmen EU-Ukraine**

##### 8 - 10 **EU-Finanzhilfe**

### 11 - 25 **Spezifischer Kontext der EU-Hilfe für die Ukraine**

#### 11 - 16 **Die instabile politische, wirtschaftliche und administrative Lage erschwerte die Zusammenarbeit der EU mit der Ukraine**

11 Durch Verhandlungen über das Assoziierungsabkommen wurde der Dialog zwischen der EU und der Ukraine intensiviert

12 - 14 Politische und administrative Instabilität verlangsamten den Dialog zwischen der EU und der Ukraine sowie den Reformprozess

15 - 16 Seit 2010 betont die Kommission zunehmend die mit dem oligarchischen System verbundenen Risiken

#### 17 - 22 **Die Reaktion der EU auf die Ukraine-Krise im Jahr 2014 erfolgte zwar umgehend, war aber nur eine Notlösung**

17 - 18 Das Finanzierungspaket der Kommission von März 2014 bestand hauptsächlich aus potenziellen Darlehen

19 - 20 Die Kommission setzte Sondermaßnahmen ein, um die Ukraine-Krise rasch anzugehen

21 - 22 Die EU richtete Ad-hoc-Strukturen ein, um ihre umfangreichere Beteiligung in der Ukraine zu verwalten

#### 23 - 25 **Die Geldgeber intensivierten ihre Koordinierung als Reaktion auf die Schwächen der ukrainischen Regierung in diesem Bereich**

23 - 24 Die Koordinierung der Geldgeber durch die ukrainische Regierung war mangelhaft

25 Seit 2014 hat die Gemeinschaft der Geldgeber ihre interne Koordinierung verbessert

26 - 29	<b>Prüfungsumfang und Prüfungsansatz</b>
30 - 73	<b>Bemerkungen</b>
30 - 63	<b>Teil I – Wirksamkeit der EU-Hilfe für die Ukraine zur Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements und der Korruptionsbekämpfung</b>
31 - 37	Der Dialog zwischen der EU und der Ukraine über das öffentliche Finanzmanagement hat sich seit 2013 erheblich verbessert; der Dialog über die Korruptionsbekämpfung seit 2011
38 - 44	Die Konzeption der Hilfe ermöglichte schnelle Auszahlungen, aber die zu erzielenden Reformen wurden dabei nicht immer ausreichend berücksichtigt
45 - 49	Die Überwachung der Umsetzung der EU-Hilfe hat sich verbessert
50 - 63	Die Ergebnisse der EU-Hilfe bleiben unbeständig
64 - 73	<b>Teil II – Wirksamkeit der EU-Hilfe zur Verbesserung der Verwaltungspraxis im Gassektor und zur Sicherstellung der Gaslieferungen an die EU über die Ukraine</b>
65 - 69	Bis vor Kurzem wurde der Dialog zwischen der EU und der Ukraine durch ein inkonsequentes Engagement und einen uneinheitlichen Ansatz in Bezug auf die Reform erschwert
70	Für die EU-Hilfe bestanden in der frühen Phase weit gefasste Bedingungen
71 - 72	Bis 2014 bestand für die EU-Hilfe ein Mangel an hochwertigen Daten
73	Die EU-Hilfe hatte bis 2014 begrenzte Auswirkungen auf den Gassektor
74 - 84	<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>
	<b>Anhang – Geprüfte Programme</b>
	<b>Antworten der Kommission und des EAD</b>

# Abkürzungen und Akronyme

05

**ACU:** *Accounting Chamber of Ukraine* (Rechnungskammer bzw. Oberste Rechnungskontrollbehörde der Ukraine)

**BIP:** Bruttoinlandsprodukt

**CRIS:** *Common Relex Information System* (Gemeinsames RELEX-Informationssystem)

**EAD:** Europäischer Auswärtiger Dienst

**EAMR:** *External Assistance Management Report* (Bericht über die Verwaltung der Außenhilfe)

**EBWE:** Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung

**EIB:** Europäische Investitionsbank

**ENI:** Europäisches Nachbarschaftsinstrument

**ENPI:** Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument

**EUAM:** *EU Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform* (Beratende Mission der Europäischen Union für eine Reform des zivilen Sicherheitssektors)

**GD:** Generaldirektion

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

**IFI:** Internationale Finanzinstitution

**IWF:** Internationaler Währungsfonds

**JAP:** Jahresaktionsprogramm

**LSP:** Länderstrategiepapier

**MFA:** *Macro-Financial assistance* (Makrofinanzhilfe)

**MwSt.:** Mehrwertsteuer

**NABU:** *National Anti-Corruption Bureau of Ukraine* (nationale Korruptionsbekämpfungsbehörde der Ukraine)

**NRP:** Nationales Richtprogramm

**OECD:** Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

**PEFA:** *Public Expenditure and Financial Accountability* (öffentliche Ausgaben und finanzielle Rechenschaftspflicht)

**PFM:** *Public Finance Management* (öffentliches Finanzmanagement)

**PKA:** Partnerschafts- und Kooperationsabkommen

**SBC:** *State Building Contract* (Staatsentwicklungsvereinbarung)

**SGUA:** *Support Group for Ukraine* (Unterstützungsgruppe für die Ukraine)

**SIFK:** Staatliche interne Finanzkontrolle

**SIGMA:** *Support for Improvement in Governance and Management* (Unterstützung der Verbesserung des Staatsführungs- und Verwaltungssystems)

**TACIS:** *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States and Georgia* (Technische Unterstützung für die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und Georgien)



## I

Die Ukraine ist einer der größten und politisch bedeutendsten direkten Nachbarn der Europäischen Union. Institutionelle und politische Instabilität, Probleme im Bereich der Verwaltungspraxis sowie wirtschaftliche und finanzielle Schwierigkeiten kennzeichnen das Land. Durch den Konflikt in der Ostukraine haben sich die wirtschaftlichen und finanziellen Herausforderungen dramatisch verschärft. Seit den Ereignissen des Maidan im Jahr 2014 hat die Ukraine jedoch viele umfassende Reformen auf den Weg gebracht.

## II

Die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Ukraine ist Bestandteil der Europäischen Nachbarschaftspolitik und ihrer östlichen Dimension, der Östlichen Partnerschaft. Das im Jahr 2014 nach langwierigen Verhandlungen unterzeichnete Assoziierungsabkommen wird – sobald es in Kraft tritt – das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen aus dem Jahr 1994 vollständig ersetzen. Der Großteil der bilateralen Hilfe erfolgte über das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument, das im Jahr 2014 durch das Europäische Nachbarschaftsinstrument abgelöst wurde. Im Prüfungszeitraum (2007-2015) bestand die EU-Finanzhilfe aus Zuschüssen in Höhe von 1,6 Milliarden Euro – die Hälfte davon in Form von Budgethilfe – sowie aus Makrofinanzhilfedarlehen in Höhe von 3,4 Milliarden Euro.

## III

Aufgrund der instabilen politischen, rechtlichen und administrativen Situation war die Wirksamkeit der EU-Hilfe während des Prüfungszeitraums zumeist begrenzt. Nach den Ereignissen des Maidan im Jahr 2014 gab es Fortschritte in der Zusammenarbeit zwischen der EU und der Ukraine, doch wird der Reformprozess weiterhin stark durch die Herausforderungen beeinträchtigt, denen die Ukraine gegenübersteht, und die Oligarchen stellen nach wie vor ein großes Risiko dar. Die Reaktion der EU auf die Ukraine-Krise im Jahr 2014 (das Paket für die Jahre 2014-2020 über 11,2 Milliarden Euro) erfolgte zwar umgehend, war aber nur eine Notlösung. Die EU war in der Lage, große Geldbeträge auch ohne im Vorfeld festgelegte Strategie rasch zuzuweisen und auszuzahlen.

## IV

Prüfungsziel war zu beurteilen, ob die Hilfe der Kommission und des EAD (Europäischer Auswärtiger Dienst) zur Unterstützung der Ukraine bei der Umwandlung in einen verantwortungsvoll geführten Staat in den Bereichen öffentliches Finanzmanagement (*Public Finance Management*, PFM) und Korruptionsbekämpfung sowie im Gassektor im Zeitraum 2007-2015 gut vorbereitet, angemessen und wirksam war. Die Prüfung erstreckte sich auf alle seit 2007 eingeleiteten EU-Budgethilfe- und Makrofinanzhilfeprogramme sowie auf die Finanzinstrumente aus dem Paket der Kommission, das im Jahr 2014 auf den Weg gebracht wurde.

## V

Insgesamt war die EU-Hilfe in den in Ziffer IV genannten Bereichen teilweise wirksam, was die Unterstützung der Ukraine bei deren Umwandlung in einen verantwortungsvoll geführten Staat betrifft.

## VI

Beim Erreichen konkreter und nachhaltiger Ergebnisse in den Bereichen öffentliches Finanzmanagement und Korruptionsbekämpfung war die EU-Hilfe für die Ukraine teilweise wirksam. Das öffentliche Finanzmanagement hatte im Dialog zwischen der EU und der Ukraine im Zeitraum 2007-2013 zumeist geringen Stellenwert. Bis zum Jahr 2014 schlug sich das begrenzte Engagement der ukrainischen Regierung für den Reformprozess in unvollständigen und verzögerten Ergebnissen nieder. Die Korruptionsbekämpfung wurde im Jahr 2011 durch den Aktionsplan zur Visaliberalisierung gestärkt und durch die verbesserte Zusammenarbeit nach dem Maidan weiter beschleunigt. Trotz des neuen Schwungs für Reformen seit 2014 sind die Ergebnisse bislang unbeständig. Die Ergebnisse der wirksamen Umsetzung der Strategie zur Korruptionsbekämpfung bleiben abzuwarten. Gewisse Mängel bei den Formulierungen der Bedingungen oder hinsichtlich der Methode zur Bewertung der Erfüllung dieser Bedingungen hatten Auswirkungen auf die Konzeption der Budgethilfeprogramme und der Makrofinanzhilfe. Die meisten sektorbezogenen Budgethilfeprogramme waren so konzipiert, dass ein maßgeblicher Anteil des zugewiesenen Betrags bereits zu Beginn des Programms ausgezahlt wurde, sobald allgemeine Bedingungen erfüllt waren. Um die kritische Situation in der Ukraine im Jahr 2014 zu bewältigen, konzentrierte sich die Kommission auf die rasche Auszahlung der Hilfe. Die Überwachung der Umsetzung der EU-Hilfe war weitgehend wirksam. Dass Budgethilfefzahlungen mitunter ausgesetzt wurden, führte in den Jahren 2011-2013 zu Fortschritten bei den Prioritäten in Bezug auf das öffentliche Finanzmanagement.

## VII

Die EU-Hilfe für die Ukraine war bei der Verbesserung der Verwaltungspraxis im Gassektor und der Sicherstellung der Gaslieferungen an die EU über die Ukraine teilweise wirksam. Der Dialog zwischen der EU und der Ukraine in Bezug auf Gas umfasste ein breites Spektrum an Fragen, wurde aber durch das schwankende Engagement der Ukraine beeinträchtigt, wie auch durch die unterschiedlichen Ansichten der EU-Interessenträger hinsichtlich der sicheren Gasversorgung der EU über die Ukraine. Die Konzeption der geprüften EU-Hilfe zur Verbesserung der Verwaltungspraxis im Gassektor und zur Sicherstellung der Gasversorgung über die Ukraine umfasste einige ungenaue Bedingungen, die schwer zu bewerten waren. Bei der Überwachung der Umsetzung der EU-Hilfe mangelte es mitunter an hochwertigen Daten, und im Rahmen der gemeinsamen Berichterstattung der EU und der Ukraine wurden die Schwierigkeiten im Gassektor nicht ausreichend genau erläutert. Bis 2014 hatte die EU-Hilfe begrenzte Auswirkungen auf die Funktionsweise des ukrainischen Gassektors, und im Hinblick auf die sichere Gasversorgung der EU über die Ukraine wurden gemischte Ergebnisse erzielt. Seither wurden jedoch wichtige Meilensteine erreicht; insbesondere wurde im April 2015 ein Gasgesetz verabschiedet, das im Einklang mit dem dritten Energiepaket der EU steht.

## VIII

In diesem Bericht werden fünf Empfehlungen zur Verbesserung der EU-Hilfe für die Ukraine ausgesprochen.

## Geografischer und politischer Hintergrund

### 01

Die Ukraine umfasst ein Gebiet von 603 000 Quadratkilometern und hatte im Jahr 2014 44,3 Millionen Einwohner. Das Land erlangte mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion im Jahr 1991 volle Unabhängigkeit. Seit der Erweiterung der Europäischen Union in Mittel- und Osteuropa im Jahr 2004 ist die Ukraine einer der größten und politisch bedeutendsten direkten Nachbarn der Union.

### 02

Politische und institutionelle Instabilität kennzeichnen das Land. Seit 2004 haben drei wichtige Ereignisse stattgefunden: die Orange Revolution 2004, die (in ihrem Verlauf überwiegend demokratische und friedliche) Präsidentschaftswahl 2010 und die Revolution des Maidan<sup>1</sup> 2014.

### 03

Seit Anfang 2014 ist die territoriale Unversehrtheit der Ukraine ernsthaft gefährdet. Zum Zeitpunkt der Prüfung herrschte in bestimmten Gebieten der Regionen Donezk und Luhansk ein Konflikt zwischen der Ukrainischen Armee und von Russland unterstützten Separatisten, und die Halbinsel Krim war von russischen Streitkräften annektiert worden<sup>2</sup>.

## Wirtschaftliche und finanzielle Situation

### 04

Die Ukraine hat seit Erlangen ihrer Unabhängigkeit im Jahr 1991 mit einer schwachen Wirtschaftsleistung zu kämpfen. Die weltweite Krise im Jahr 2008 wirkte sich stark auf die positiven wirtschaftlichen Wachstumsraten der frühen 2000er-Jahre aus, die sich seither kaum erholen konnten. Die Staatsfinanzen der Ukraine haben sich im Laufe der Jahre zunehmend verschlechtert, hauptsächlich aufgrund der Misswirtschaft im Bereich der öffentlichen Mittel. Zudem wird die Einnahmenseite des Staatshaushalts durch die erhebliche Schattenwirtschaft beeinträchtigt<sup>3</sup>. Trotz Reformanstrengungen wird die Ukraine immer noch als das korrupteste Land in Europa angesehen<sup>4</sup>. Die staatliche Politikgestaltung wird von persönlichen Interessen beeinflusst. Wirtschaft, Politik und Medien der Ukraine werden nach wie vor von oligarchischen Klans dominiert, die sich seit der Unabhängigkeit des Landes stark entwickelt haben.

- 1 Für diese sind auch andere Begriffe geläufig, wie beispielsweise Euromaidan oder die Ereignisse, Proteste, Demonstrationen oder Aufstände des (Euro-)Maidan und die Revolution der Würde.
- 2 Russland erhebt auf der Grundlage eines am 16. März 2014 durchgeführten Referendums, das von der ukrainischen Regierung, der Europäischen Union, den Vereinigten Staaten und der Generalversammlung der Vereinten Nationen als rechtswidrig verurteilt wurde, Anspruch auf die Krim als Teil der Russischen Föderation.
- 3 Die Schattenwirtschaft der Ukraine, die größte in Europa, macht Schätzungen zufolge etwa 44 % des BIP aus. Siehe Igor Vinnychuk und Serhii Ziukov, *Shadow Economy in Ukraine: Modelling and Analysis* (Schattenwirtschaft in der Ukraine: Modellierung und Analyse), Yurii Fedkovych Chernivtsi National University, 2013.
- 4 Die Ukraine wurde von Transparency International im Jahr 2015 auf Rang 130 von 168 Ländern eingestuft (siehe <http://www.transparency.org/cpi2015/#results-table>), und im Jahr 2014 auf Rang 142 von 175 Ländern.

## 05

Der Konflikt in der Ostukraine hat die wirtschaftliche und finanzielle Lage dramatisch verschärft: Durch ihn werden die eingeschränkten finanziellen Ressourcen des Landes ausgeschöpft und die wichtigste Industrieregion des Landes effektiv zerstört. Anfang 2014 bezifferte die ukrainische Regierung den Bedarf an Hilfen aus dem Ausland für den Zeitraum 2014-2015 auf etwa 35 Milliarden US-Dollar. Das Defizit des staatseigenen Gasversorgungsunternehmens Naftogaz stellt eine zunehmende Belastung für die Staatsfinanzen dar. Es stieg von 1,9 % des BIP im Jahr 2013 auf 5,7 % des BIP im Jahr 2014, womit es über dem gesamtstaatlichen Defizit (4,6 %) lag<sup>5</sup>.

## Kooperationsrahmen EU-Ukraine

## 06

Die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Ukraine ist Bestandteil der Europäischen Nachbarschaftspolitik und ihrer östlichen Dimension, der Östlichen Partnerschaft. Bei der Zusammenarbeit wurden vor allem durch die Unterzeichnung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA) 1994, des Aktionsplans EU-Ukraine 2005 und der Assoziierungsagenda 2009 Fortschritte erzielt<sup>6</sup>.

## 07

Im März 2007 eröffneten die EU und die Ukraine Verhandlungen über ein „neues verbessertes Abkommen“ (seit September 2008 als Assoziierungsabkommen bezeichnet), um das PKA zu ersetzen. Die Verhandlungen wurden im Dezember 2011 abgeschlossen, und das Abkommen wurde paraphiert. Im Zuge der Vorbereitungen auf die Unterzeichnung des Abkommens beim 16. Gipfeltreffen EU-Ukraine im Februar 2013 bestätigte die Ukraine ihre Entschlossenheit, konkrete Fortschritte in drei Bereichen zu erzielen: Beseitigung der Mängel bei Wahlen, Bewältigung des Problems der selektiven Justiz/Verhinderung ihres erneuten Auftretens sowie Umsetzung der in der Assoziierungsagenda festgelegten Reformen. Am 21. November 2013 entschied die Ukraine, die Vorbereitungen auf die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens auszusetzen. Dieser plötzliche Umschwung löste die massiven Maidan-Demonstrationen für politische Assoziierung und wirtschaftliche Integration in die EU aus. Als Folge der Ereignisse des Maidan unterzeichneten die EU und die Ukraine am 21. März 2014 die politischen Bestimmungen des Assoziierungsabkommens und am 27. Juni 2014 die verbleibenden Bestimmungen<sup>7</sup>. Das Abkommen sieht eine Erweiterung der Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine in sämtlichen Bereichen der Zusammenarbeit vor und umfasst auch eine Reformagenda, die auf einem umfangreichen Programm beruht, mit dem die ukrainischen Rechtsvorschriften an die EU-Normen angepasst werden sollen.

- 5 *IMF Country Report No. 15/69, Ukraine: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-By Arrangement – Staff Report (IWF-Länderbericht Nr. 15/69, Ukraine: Antrag auf Verlängerung des Abkommens gemäß der erweiterten Fondsfazilität und Aufkündigung des Stand-by-Abkommens – Beurteilung), Internationaler Währungsfonds, März 2015.*
- 6 Die Assoziierungsagenda von 2009 wurde in den Jahren 2011, 2013 und 2015 aktualisiert.
- 7 Bis Mitte April 2016 war das Assoziierungsabkommen von der Werchowna Rada (Parlament der Ukraine) ratifiziert worden, das Europäische Parlament hatte dem Abschluss des Abkommens zugestimmt, und 27 Mitgliedstaaten hatten es ebenfalls ratifiziert (die Niederlande haben aufgrund des negativen Ergebnisses eines nationalen Referendums noch keine endgültige Entscheidung zur Ratifizierung getroffen). Teile des Assoziierungsabkommens kommen vorläufig zur Anwendung.

## EU-Finanzhilfe

### 08

Die Finanzhilfe in Form von Zuschüssen zur Unterstützung der Ukraine bei der Umsetzung des Aktionsplans wurde hauptsächlich über das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI)<sup>8</sup> zur Verfügung gestellt, das im Jahr 2014 durch das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) ersetzt wurde<sup>9</sup>. Die Programmplanung der bilateralen ENPI-Hilfe für die Ukraine erfolgte in den Jahren 2007-2013 über das Länderstrategiepapier (LSP) und in den Jahren 2007-2010 sowie 2011-2013 über zwei nationale Richtprogramme (NRP). Aufgrund der schwierigen Situation wurde seither kein neues LSP oder NRP angekündigt. Der Großteil der ENPI- bzw. ENI-Hilfe (65 %) wurde als sektorbezogene Budgethilfe gewährt. Die Ukraine hat auch über das Instrument für Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit und das Instrument, das zu Stabilität und Frieden beiträgt, Zuschüsse der EU erhalten.

### 09

Zusätzlich zu diesen Zuschüssen hat die EU der Ukraine Makrofinanzhilfe (MFA) gewährt, d. h. Darlehen, die in mehreren Raten („Tranchen“) bei der Erfüllung bestimmter Bedingungen in Bezug auf die makroökonomische Situation und sektorspezifische Reformen freigegeben werden. In **Tabelle 1** ist die Aufteilung der EU-Finanzhilfe an die Ukraine auf Zuschüsse und Darlehen im Zeitraum 2007-2015 veranschaulicht.

- 8 Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ABl. L 310 vom 9.11.2006, S. 1).
- 9 Verordnung (EU) Nr. 232/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschaftsinstruments (ABl. L 77 vom 15.3.2014, S. 27).

Tabelle 1

### Im Zeitraum 2007-2015 für die Ukraine bereitgestellte bilaterale EU-Hilfe nach Instrument (Millionen Euro)

	Zuweisungen insgesamt <sup>1</sup>	
	Betrag	Anteil
<b>EU-Hilfe für die Ukraine insgesamt (einschließlich MFA)</b>	<b>5 019</b>	<b>100 %</b>
<b>Zuschüsse insgesamt</b>	<b>1 609</b>	<b>32 %</b>
ENPI/ENI <sup>2</sup>	1 330	27 %
davon		
Budgethilfe <sup>3, 4</sup>	794	16 %
Sonstige ENPI- bzw. ENI-Zuschüsse	536	11 %
Instrument, das zu Stabilität und Frieden beiträgt	54	1 %
Instrument für Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit	225	4 %
<b>Makrofinanzhilfe-Darlehen (MFA-Darlehen) insgesamt</b>	<b>3 410</b>	<b>68 %</b>
MFA I	610	12 %
MFA II	1 000	20 %
MFA III	1 800	36 %

1 Daten bis 30. November 2015.

2 Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument/Europäisches Nachbarschaftsinstrument.

3 Einschließlich Staatsentwicklungsvereinbarung.

4 Nicht berücksichtigt sind 29 Millionen Euro, die den komplementären Maßnahmen (technische Hilfe) zugewiesen wurden.

### 10

Um den Reformprozess zu unterstützen, kündigte die Kommission im März 2014 für den Zeitraum 2014-2020 ein auf 11,2 Milliarden Euro beziffertes indikatives Hilfspaket für die Ukraine an (siehe Ziffern 17-18), darunter 8 Milliarden Euro an Darlehen der EIB (Europäische Investitionsbank) und der EBWE (Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung).

# Spezifischer Kontext der EU-Hilfe für die Ukraine

13

## Die instabile politische, wirtschaftliche und administrative Lage erschwerte die Zusammenarbeit der EU mit der Ukraine

### Durch Verhandlungen über das Assoziierungsabkommen wurde der Dialog zwischen der EU und der Ukraine intensiviert

#### 11

Im Prüfungszeitraum fanden in einem breit angelegten Rahmen, der von den Verhandlungen und der darauf folgenden vorläufigen Anwendung des Assoziierungsabkommens geprägt war, Gespräche zwischen der EU und der Ukraine statt. Die gegenwärtigen Bemühungen der EU und der Ukraine um eine Zusammenarbeit basieren auf dem im Jahr 2014 unterzeichneten Assoziierungsabkommen und der Assoziierungsagenda in der Fassung von 2015. Auf den jährlichen Gipfeltreffen EU-Ukraine und den Tagungen des Kooperations- bzw. Assoziationsrates EU-Ukraine wurden Gespräche über eine Zusammenarbeit auf hoher Ebene geführt. Um den Kooperations- bzw. Assoziationsrat zu unterstützen, wurde der Kooperations- und Assoziationsausschuss EU-Ukraine eingerichtet, zusammen mit sieben Unterausschüssen, denen die Verantwortung obliegt, den Fortschritt bei der Umsetzung des Aktionsplans und der Assoziierungsagenda zu überwachen<sup>10</sup>. Die Besuche von Kommissionsmitgliedern und leitenden Beamten trugen ebenfalls zum Dialogprozess bei. Die Themen öffentliches Finanzmanagement, Korruptionsbekämpfung und Energiepolitik wurden ausdrücklich in den Dialogprozess aufgenommen.

### Politische und administrative Instabilität verlangsamten den Dialog zwischen der EU und der Ukraine sowie den Reformprozess

#### 12

Die politische Instabilität in der Ukraine beeinträchtigte die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Ukraine sowie die Umsetzung der EU-Hilfe erheblich. Zwischen 2004 und 2014 durchlief die Ukraine drei große politische Veränderungen (siehe Ziffer 2), die zu einer wesentlichen Verlagerung der politischen Ausrichtung des Landes führten – insbesondere hinsichtlich der europäischen Bestrebungen. Diese Veränderungen hatten erhebliche Auswirkungen auf die Rechtsvorschriften, etwa weil bereits angenommene Rechtsvorschriften oder Neuerungen zurückgenommen wurden, sowie auf die Stabilität der öffentlichen Verwaltung insbesondere auf mittlerer und höherer Führungsebene.

#### 13

Während des Prüfungszeitraums wurden mehrere Versuche unternommen, die öffentliche Verwaltung der Ukraine neu zu gestalten (z. B. in den Jahren 2010-2011). Bis zum Jahr 2014 wurde der Umstrukturierungsprozess durch einen Mangel an politischer Bereitschaft, die EU-Normen für eine verantwortungsvolle Verwaltungspraxis zu erfüllen, erschwert. Der Prozess wurde auf unwirksame Weise durchgeführt und beeinträchtigte die Umsetzung der EU-Programme vor Ort. Der Hof stellte fest, dass zum Zeitpunkt der Prüfung ein starker politischer Wille zur Reform der öffentlichen Verwaltung bestand. Die mit EU-Hilfe geförderten Reformen und die Nachhaltigkeit der Ergebnisse wurden jedoch durch den Austausch der mittleren und höheren Führungsebene gefährdet, während geringe Dienstbezüge einen potenziellen Anreiz für Korruption boten.

<sup>10</sup> Zum Zeitpunkt der Prüfung wurden die neuen Stellen, die gemäß der Assoziierungsagenda für die Zusammenarbeit erforderlich sind, gerade eingerichtet.

## 14

Der Hof stellte fest, dass nach dem Maidan bei der Zusammenarbeit in einigen Bereichen Fortschritte erzielt wurden, in denen im gesamten Zeitraum 2007-2013 Stillstand Einzug gehalten hatte (z. B. Reformen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und Umstrukturierung im Energiesektor). Die wirtschaftlichen und geopolitischen Herausforderungen, denen die Ukraine gegenübersteht, beeinträchtigen jedoch in erheblichem Maße die Prioritäten der Regierung und die Tätigkeiten im öffentlichen Dienst.

## Seit 2010 betont die Kommission zunehmend die mit dem oligarchischen System verbundenen Risiken

## 15

Der Hof stellte fest, dass die Kommission die mit dem oligarchischen System verbundenen Risiken in der Ukraine seit 2010 offener anspricht, wie etwa die nicht funktionierende öffentliche Verwaltung, die von den höheren Führungsebenen ausgehende Korruption und die zur Verfolgung privater Ziele genutzten öffentlichen Finanzen<sup>11</sup>. Die Kommission beurteilte das Risiko für Interessenkonflikte auf allen Ebenen der ukrainischen Verwaltung als sehr hoch und versuchte, es durch einen formellen Dialog und die Aussetzung von Budgethilfen zu mindern. Hoffnungen lagen auch auf der Umsetzung der Strategien für die Reform des öffentlichen Finanzmanagements (2013) und zur Korruptionsbekämpfung (2014)<sup>12</sup>. Die EU-Budgethilfe- und Makrofinanzhilfeprogramme enthielten in Bezug auf das spezifische Problem der Privatisierungen keine Bedingungen, mit denen sichergestellt würde, dass Privatisierungen künftig auf offene und faire Weise durchgeführt werden. Die Kommission unterstützte jedoch die Privatisierungsziele des IWF (Internationaler Währungsfonds), indem sie in den MFA-Bedingungen auf die Umsetzung des IWF-Programms verwies.

## 16

Seit Anfang 2015 wurde versucht, den Einfluss der Oligarchen auf Politik und Wirtschaft der Ukraine mithilfe rechtlicher Initiativen zu brechen. Das Risiko bleibt aber weiterhin hoch (siehe **Kasten 1**), und die konkreten Ergebnisse bleiben hinter den Erwartungen zurück (siehe Ziffer 63).

11 *External Action Monitoring Reports (EAMR, Kontrollberichte über die Außenhilfe) 2010, 2011, 2012, nicht öffentlich zugänglich.*

12 *European Commission Risk Management Framework for Ukraine (Rahmen der Europäischen Kommission für das Risikomanagement für die Ukraine), Risikoliste 2012-2014, nicht öffentlich zugänglich.*

### Kasten 1

## Einleiten der Kampagne der ukrainischen Behörden gegen die Oligarchie

Im Jahr 2015 brachte die ukrainische Regierung in Übereinstimmung mit den Anforderungen der EU eine Kampagne auf den Weg, um den Einfluss der Oligarchen auf das wirtschaftliche und politische System des Landes zu mindern. Im Rahmen dieser Initiative wurden verschiedene Untersuchungen und Strafverfolgungsverfahren eingeleitet und die Vermögenswerte einiger Oligarchen unter staatliche Kontrolle gestellt, insbesondere im Energiesektor. Diese Maßnahmen erfolgten jedoch nur vereinzelt, waren umstritten und stießen bei früheren und derzeitigen Oligarchen auf starken Widerstand. Einige der Oligarchen brachten ihre eigenen Initiativen auf den Weg, um Reformen für die Ukraine vorzuschlagen<sup>13</sup>.

13 Die Agentur zur Modernisierung der Ukraine – eine nichtstaatliche Organisation mit Hauptsitz in Wien, die von einem im Energiesektor tätigen ukrainischen Oligarchen finanziert wird – wurde beispielsweise im März 2015 gegründet, um einen eigenen, separaten Aktionsplan zur Modernisierung der Ukraine vorzulegen und einen Restaurierungsfonds einzurichten. Die Agentur stellte bedeutende Persönlichkeiten ein, die ehemals auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten aktiv waren. Da die Aktivitäten der Agentur zum Großteil denen der ukrainischen Regierung und der EU entsprechen, besteht eine Verwechslungsgefahr mit den offiziellen Hilfen der EU für die Ukraine.



## Die Reaktion der EU auf die Ukraine-Krise im Jahr 2014 erfolgte zwar umgehend, war aber nur eine Notlösung

### Das Finanzierungspaket der Kommission von März 2014 bestand hauptsächlich aus potenziellen Darlehen

#### 17

Am 5. März 2014 kündigte die Kommission ein auf 11,2 Milliarden Euro beziffertes indikatives Paket für den Zeitraum 2014-2020 an (siehe **Tabelle 2**), um zur Stabilisierung der wirtschaftlichen und finanziellen Lage in der Ukraine beizutragen, den Übergangsprozess zu unterstützen und politische und wirtschaftliche Reformen sowie die integrative Entwicklung zu fördern<sup>14</sup>. Aufgrund der Dringlichkeit der Situation erstellte die Kommission dieses Paket zum Zeitpunkt der politischen Ankündigung (5. März 2014), ohne die Berechnung der Hilfen oder die Vereinbarungen über die Zusammenarbeit mit anderen Geldgebern umfassend zu analysieren. Darüber hinaus wurden die finanziellen Risiken für die EU weder angemessen berücksichtigt noch dokumentiert. Analyse und Dokumentation erfolgten zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen der Vorschläge der Kommission für entsprechende Gesetzgebungsakte.

14 Siehe [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-219\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-219_en.htm) sowie für nähere Angaben [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-159\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_de.htm).

Tabelle 2

### Unterstützung der EU für die Ukraine – indikatives Paket für 2014-2020 gemäß Ankündigung vom 5. März 2014

Finanzierungsquelle	Indikative Beträge (Millionen Euro)
<b>I. EUROPÄISCHE KOMMISSION (2014-2020)</b>	
I.1 Allgemeine Entwicklungshilfe (Zuschüsse)	<b>1 565</b>
Bilaterale Zuweisung (hauptsächlich Europäisches Nachbarschaftsinstrument):	
– Jahresaktionsprogramm (JAP) für das Jahr 2014	140-200
– JAP für die Jahre 2015-2020 (Durchschnitt)	780
– Rahmenprogramm („mehr für mehr“) für die Jahre 2015-2020	240-300
Nachbarschaftsinvestitionsfazilität	200-250
Instrument, das zu Stabilität und Frieden beiträgt	20
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)	15
I.2 Makrofinanzhilfe (Darlehen) <sup>1</sup>	<b>1 610</b>
<b>II. INTERNATIONALE FINANZINSTITUTIONEN</b>	
EIB	bis zu 3 000
EBWE	5 000
<b>GESAMTBETRAG</b>	<b>11 175</b>

1 Im Jahr 2015 wurde zusätzlich ein neues MFA-Darlehen (MFA III) über 1,8 Milliarden Euro gewährt.

Quelle: Europäische Kommission.

## 18

Das Finanzpaket von März 2014 bestand selbst hauptsächlich (71,5 %) aus potenziellen Darlehen der EIB und der EBWE für die Ukraine. Es besteht keine Sicherheit hinsichtlich der vollständigen Auszahlung der EIB- und EBWE-Mittel<sup>15</sup>. Mit dem Paket wurde der Betrag der Zuschüsse von rund 140 Millionen Euro pro Jahr im Zeitraum 2007-2013 auf rund 220 Millionen Euro pro Jahr bis zum Jahr 2020 erhöht. Jedoch besteht keine Garantie für die Auszahlung der Zuschüsse aus dem Rahmenprogramm (nach dem Prinzip „mehr für mehr“), weil die Zuschüsse von nachweislichen Fortschritten beim Ausbau der Demokratie und bei der Achtung der Menschenrechte abhängen. Andererseits überschreiten die Auszahlungen der MFA (2,21 Milliarden Euro von 3,41 Milliarden Euro) bereits den indikativen Betrag des im März 2014 angekündigten Pakets. Der Hof stellte fest, dass das von der Kommission verwaltete Instrument zur Makrofinanzhilfe das wirksamste Mittel war, um eine rasche Auszahlung der Unterstützung zu erreichen, die der Ukraine für den Umgang mit ihrer schwierigen finanziellen Lage zugesagt worden war (siehe Ziffer 43).

## Die Kommission setzte Sondermaßnahmen ein, um die Ukraine-Krise rasch anzugehen

## 19

Die EU-Strategie gegenüber der Ukraine wird durch einige strategische Unterlagen gestützt, in denen die Hauptziele und Prioritäten festgelegt sind und mit denen für eine kohärente und wirksame Strategie der EU gesorgt werden soll. Diese strategischen Unterlagen waren jedoch nicht als Leitlinien zur Politikgestaltung in einer Krisensituation, wie sie im November 2013 in der Ukraine zustande kam, angelegt. Die Kommission musste schnell mit radikalen Veränderungen und ohne eine zuvor festgelegte Strategie zurechtkommen.

## 20

Aufgrund der Krise wurde das mehrjährige Programmplanungsverfahren für die Ukraine ausgesetzt. Die Kommission konnte ihren üblicherweise verwendeten einheitlichen Unterstützungsrahmen nicht nutzen, in dem auf mehrjähriger Grundlage vorrangige Sektoren für die Zuweisung von Hilfen für die Jahre 2014 und 2015 ausgewiesen werden. Wie in der Verordnung vorgesehen<sup>16</sup>, sagte die Kommission Hilfe in Form von jährlichen Sondermaßnahmen zu.

15 Seit 2014 konnten die EIB und die EBWE rund 940 Millionen bzw. 870 Millionen Euro an Darlehen für Projekte vergeben (indikative Beträge per Ende Juli 2015).

16 Artikel 2 Absatz 5 und Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 236/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften und Verfahren für die Anwendung der Instrumente der Union für die Finanzierung des auswärtigen Handelns (ABl. L 77 vom 15.3.2014, S. 95).

### Die EU richtete Ad-hoc-Strukturen ein, um ihre umfangreichere Beteiligung in der Ukraine zu verwalten

#### 21

Parallel zu der erheblichen Erhöhung der EU-Hilfe für die Ukraine im Jahr 2014 hat die EU neue Stellen eingerichtet, um der Ukraine unter Inanspruchnahme zusätzlichen Fachwissens beim Reformprozess beratend zur Seite zu stehen. Die zwei bedeutendsten Initiativen sind die Unterstützungsgruppe der Kommission für die Ukraine und die beratende Mission der Europäischen Union für eine Reform des zivilen Sicherheitssektors (*EU Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform*, EUAM) in der Ukraine<sup>17</sup>. Beide dienen in erheblichem Maße der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der EU und der Ukraine. Mit ihnen wird Fachwissen für die Zielsektoren zur Verfügung gestellt, in denen die EU-Delegation bereits Unterstützung leistet. Der Hof stellte fest, dass daher ein Risiko von Überschneidungen mit den Tätigkeiten der EU-Delegation und von Verwirrung für die ukrainischen Behörden besteht, insbesondere im Bereich der Korruptionsbekämpfung, für den alle drei Parteien zuständig sind. Im Jahr 2015 unternahm die Kommission Schritte, um dieses Risiko zu beseitigen<sup>18</sup>.

#### 22

Um Sicherheit bei der Verwendung der erhöhten EU-Finanzmittel zu schaffen, plante die Kommission im Juni 2014 außerdem, zusammen mit den ukrainischen Behörden eine gemeinsame, unabhängige Stelle für Untersuchungen in den Bereichen Betrug und Korruption einzurichten<sup>19</sup>. Bis Ende 2015 war diese Stelle noch nicht eingerichtet worden.

### Die Geldgeber intensivierten ihre Koordinierung als Reaktion auf die Schwächen der ukrainischen Regierung in diesem Bereich

#### Die Koordinierung der Geldgeber durch die ukrainische Regierung war mangelhaft

#### 23

Die Koordinierung der Geldgeber durch die ukrainischen Behörden war unzureichend. Die Ministerien kommunizierten kaum miteinander, auf ukrainischer Seite war kein Ansprechpartner vorhanden, und die Verteilung der Verantwortlichkeiten war unklar. Bei der Beurteilung der öffentlichen Ausgaben und der finanziellen Rechenschaftspflicht (*Public Expenditure and Financial Accountability*, PEFA) in den Jahren 2006 und 2011 (siehe Ziffer 46) wurden auch die Finanzinformationsströme zwischen der ukrainischen Regierung und den Geldgebern zu externen Hilfen kritisch bewertet. Obwohl die ukrainische Regierung einen Versuch unternahm, die Koordinierung der Geldgeber in den Jahren 2008-2009 zentral zu steuern, wurden keine eindeutigen Mandate erteilt, und die politische Unterstützung verschob sich rasch, was ein Scheitern der Initiative bedeutete.

- 17 Die EUAM in der Ukraine ist eine unbewaffnete Mission im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ohne Exekutivaufgaben. Sie dient der strategischen Beratung und Anleitung ukrainischer politischer und institutioneller Interessenträger zur Reform des zivilen Sicherheitssektors.
- 18 Um beispielsweise Überschneidungen zu begrenzen, lautete die vorübergehende Lösung, dass die EUAM an der Einrichtung einer Stelle zur Korruptionsbekämpfung arbeiten sollte, während sich die Unterstützungsgruppe für die Ukraine auf der Ebene des Justizministeriums mit Reformen zur Korruptionsbekämpfung befassen sollte.
- 19 Memo vom 25. Juni 2014 *European Commission's support for Ukraine* (Unterstützung für die Ukraine durch die Europäische Kommission), [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-279\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-279_en.htm).

### 24

Seit 2014 hat das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Handel einige Maßnahmen zur Koordinierung der Geldgeber ergriffen, aber Wirkung und Nachhaltigkeit dieser Maßnahmen sind derzeit noch ungewiss<sup>20</sup>. Der im Jahr 2012 eingeleitete Prozess, ein Gesetz über internationale technische Hilfe zu verfassen, ist seit 2014 ausgesetzt.

### Seit 2014 hat die Gemeinschaft der Geldgeber ihre interne Koordinierung verbessert

### 25

Die zunehmende Beteiligung von Geldgebern in der Ukraine führt zu zusätzlichen Herausforderungen in Bezug auf die Koordinierung innerhalb der Gemeinschaft der Geldgeber und zu einer Belastung der bereits schwachen Aufnahmekapazitäten vor Ort. Seit 2014 hat sich die Kommission regelmäßig mit anderen wichtigen Geldgebern getroffen. Zusammen erstellten sie einen Hilfsplan für die Ukraine und halten diesen auf dem aktuellen Stand. Der Hof stellte fest, dass in diesem Plan der Geldgeber parallele Tätigkeiten aufgezeigt wurden, wie die Projekte der EU und der Behörde der Vereinigten Staaten für die Entwicklungszusammenarbeit (*United States Agency for International Development, USAID*) im Justizbereich. Zwar ist die EU nicht an mehreren Gebern finanzierten Fonds der EBWE beteiligt, doch sind Mechanismen vorhanden, um die EBWE bei der Koordinierung ihrer Beschlüsse über Projekte und Programme mit den relevanten Dienststellen der Kommission zu unterstützen.

20 Zum Zeitpunkt der Prüfung waren noch keine Mandate zur Koordinierung der Geldgeber erteilt worden, und die ukrainische Regierung verfolgte noch keine klare Strategie zur Koordinierung der Geldgeber. Am 8. Juli 2014 fand in Brüssel eine hochrangige Sitzung zwecks Koordinierung der internationalen Hilfe für die Ukraine statt. An dieser Sitzung nahmen Vertreter mehrerer Geberländer, der EU, sonstiger wichtiger internationaler Einrichtungen und Geberorganisationen teil. Im Herbst 2014 wurde eine Geber- und Investorenkonferenz einberufen, um die Umsetzung der Agenda zur Konjunkturbelebung und zum Wirtschaftswachstum der Ukraine für 2014-2016 zu untersuchen. Sie wurde im April 2015 durch eine internationale Konferenz über Hilfen für die Ukraine ersetzt, an der die Gemeinschaft der Geldgeber/der Wirtschaft sowie die Zivilgesellschaft teilnahmen.

## 26

Der Hof untersuchte für den Zeitraum 2007-2015, ob die Hilfe der Kommission<sup>21</sup> und des EAD, nachfolgend EU-Hilfe genannt<sup>22</sup>, eine wirksame Unterstützung für die Umwandlung der Ukraine in einen verantwortungsvoll geführten Staat darstellte. Dabei lag der Schwerpunkt auf dem öffentlichen Finanzmanagement (PFM) und der Korruptionsbekämpfung sowie auf dem Gassektor und der Energieeffizienz. Diese Bereiche, in denen EU-Hilfe in erheblichem Umfang geleistet wurde, sind für den Reformprozess der Ukraine besonders wichtig. Ziel war es, die Verwaltungspraxis durch eine Förderung der Anwendung internationaler Normen und vorbildlicher Verfahren zu verbessern<sup>23</sup>.

## 27

Die Prüfung erstreckte sich auf alle seit 2007 eingeleiteten EU-Budgethilfen des ENPI und des ENI und auf die Programme zur Makrofinanzhilfe sowie die Instrumente aus dem Finanzpaket der Kommission, das im Jahr 2014 als Reaktion auf die Krisensituation in der Ukraine auf den Weg gebracht wurde. Die geprüften Programme sind im **Anhang** aufgeführt.

## 28

Die Prüfungsarbeit des Hofes fand zwischen Juni 2014 und Dezember 2015 statt. Im Mittelpunkt der Prüfung standen

- die Wirksamkeit der EU-Hilfe für die Ukraine bei der Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements und der Korruptionsbekämpfung und
- die Wirksamkeit der EU-Hilfe für die Ukraine bei der Verbesserung der Verwaltungspraxis im Gassektor und der Sicherstellung der Gaslieferungen an die EU.

## 29

Grundlage für die Prüfung waren Gespräche und Schriftwechsel mit der Kommission, dem EAD und der EU-Delegation in der Ukraine, den ukrainischen Behörden und Agenturen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, EU-Mitgliedstaaten<sup>24</sup>, internationalen Finanzinstitutionen und der Internationalen Energie-Agentur sowie die Überprüfung von Unterlagen, darunter Dokumente über politische Maßnahmen und Strategien sowie sonstige relevante Berichte von Studiengruppen und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Im Rahmen der Prüfung fand im März 2015 außerdem ein einwöchiger Besuch in Kiew statt.

21 Hauptsächlich die für Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen, für Wirtschaft und Finanzen und für Energie zuständigen Generaldirektionen.

22 Bis Ende 2010 war die Europäische Kommission für die Konzipierung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, die anschließende Programmplanung und die Umsetzung der Finanzhilfe sowie den allgemeinen ENP-Kooperationsrahmen verantwortlich. Seit der Einrichtung des EAD im Dezember 2010 ging die Zuständigkeit für die Gestaltung der Nachbarschaftspolitik und den allgemeinen Kooperationsrahmen auf den EAD über, während die Programmplanung für die Hilfe in die gemeinsame Zuständigkeit des EAD und der Kommission fiel. Für die Durchführung der Hilfe ist weiterhin die Kommission zuständig.

23 Beispielsweise beim öffentlichen Finanzmanagement die Umsetzung der Normen und Methoden der INTOSAI, die Einhaltung internationaler Normen für die interne Kontrolle im öffentlichen Dienst und die Arbeit zur Annäherung an den Besitzstand der EU bei der Vergabe öffentlicher Aufträge; bei der Korruptionsbekämpfung die Ratifizierung und Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption und des Strafrechtsübereinkommens des Europarates über Korruption.

24 Frankreich, Italien, Ungarn, Slowenien und Schweden.

## Teil I – Wirksamkeit der EU-Hilfe für die Ukraine zur Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements und der Korruptionsbekämpfung

### 30

Der Hof prüfte, ob der Dialog zwischen der EU und der Ukraine Probleme im öffentlichen Finanzmanagement und bei der Korruptionsbekämpfung wirksam beseitigte, ob die EU-Hilfe so gestaltet und überwacht wurde, dass sie wirksam zur Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements und der Korruptionsbekämpfung beitrug, und ob in diesen Bereichen konkrete und nachhaltige Ergebnisse erzielt wurden. Bei den wichtigsten Belegunterlagen, die für die Feststellungen des Hofes genutzt und mit den geprüften Stellen diskutiert wurden, handelte es sich um interne Quellen, wie interne Managementberichte der Kommission, also Monitoringberichte, jährliche Fortschrittsberichte und Compliance-Berichte, sowie um externe Quellen wie etwa PEFA-, SIGMA-, OECD-Berichte und Berichte zivilgesellschaftlicher Organisationen.

### Der Dialog zwischen der EU und der Ukraine über das öffentliche Finanzmanagement hat sich seit 2013 erheblich verbessert; der Dialog über die Korruptionsbekämpfung seit 2011

### Der Dialog zwischen der EU und der Ukraine über das öffentliche Finanzmanagement: unvollständiger Ansatz und Fehlen einer zuverlässigen Reformstrategie bis 2013

### 31

Das öffentliche Finanzmanagement und die Korruptionsbekämpfung waren offiziell Teil des Dialogs (siehe Ziffer 11). Das öffentliche Finanzmanagement hatte aber im Dialog zwischen der EU und der Ukraine im Prüfungszeitraum zumeist nur geringen Stellenwert. In den wichtigsten Dokumenten des Dialogs zwischen der EU und der Ukraine wurde nur eine begrenzte Anzahl von Aspekten des öffentlichen Finanzmanagements schwerpunktmäßig behandelt<sup>25</sup>. Sowohl das öffentliche Finanzmanagement als auch die Korruptionsbekämpfung wurden im Länderstrategiepapier 2007-2013 und in den beiden nationalen Richtprogrammen (NRP 2007-2010 und 2011-2013) kaum erwähnt.

### 32

Im Evaluierungsbericht über die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und der Ukraine aus dem Jahr 2010<sup>26</sup> wurde der Umgang mit der Problematik des öffentlichen Finanzmanagements in der Ukraine äußerst kritisch bewertet. Es wurde darauf hingewiesen, dass es keinen Rahmen für einen eingehenden politischen Dialog mit der ukrainischen Regierung zum Thema öffentliches Finanzmanagement gab. Für das öffentliche Finanzmanagement als Ganzes war kein spezifischer Unterausschuss vorgesehen. Aspekte des öffentlichen Finanzmanagements (z. B. Prüfungen, Finanzkontrolle und Vergabe öffentlicher Aufträge) wurden in verschiedenen relevanten Unterausschüssen diskutiert. Weder die gemeinsamen Überwachungsgruppen, die eingerichtet wurden, um die Fortschritte bei der Umsetzung der sektorbezogenen Budgethilfeprogramme zu beurteilen, noch der Unterausschuss für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten, Finanzen und Statistik, der lediglich einmal im Jahr tagte und eine breite Auswahl an Themen abdeckte, stellten der Evaluierung zufolge eine angemessene oder für diesen Zweck ausreichende Struktur dar<sup>27</sup>.

25 Zu diesen ausgewählten Aspekten des öffentlichen Finanzmanagements gehörten die Vergabe öffentlicher Aufträge, das Steuerwesen und – in weitaus geringerem Maße – die staatliche interne Finanzkontrolle (SIFK), die externe Prüfung und die Haushaltsplanung.

26 *Evaluation of the European Commission's Cooperation with Ukraine* (Evaluierung der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und der Ukraine), für die Europäische Kommission von ADE (*Analysis for Economic Decisions*) durchgeführte Evaluierung, Dezember 2010.

27 Ebd., S. 87.

## Bemerkungen

### 33

Ein seit Langem bestehendes Problem ist das Fehlen einer zuverlässigen Reformstrategie im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements. Im Jahr 2007 verabschiedete die ukrainische Regierung eine Strategie bezüglich des öffentlichen Finanzmanagements, die mit Unterstützung der Weltbank erarbeitet worden war. Während des Prüfungszeitraums hat die EU in den Jahren 2007 und 2010 ein Budgethilfeprogramm im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements vorgeschlagen. Beide Vorschläge wurden zurückgenommen, weil davon ausgegangen wurde, dass ein im Januar 2008 von der Weltbank eingeleitetes Projekt über 50 Millionen US-Dollar die Probleme in diesem Bereich gründlich genug beheben würde. Die Ziele des Projekts der Weltbank zur Modernisierung der öffentlichen Finanzen wurden jedoch nicht erreicht<sup>28</sup>. Ab 2010 wurde im Rahmen verschiedener wichtiger Studien und Evaluierungen auf die Schwachstellen der ukrainischen Strategie im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements hingewiesen<sup>29</sup>.

### 34

Als Reaktion auf diese Kritik äußerte sich die EU bei ihrer Forderung nach einer Reform des öffentlichen Finanzmanagements ab 2011 weitaus eindeutiger<sup>30</sup>. Im Jahr 2012 richtete das Finanzministerium eine Arbeitsgruppe zum öffentlichen Finanzmanagement ein, die zwecks Wiederaufnahme der Budgethilfe eine Reformstrategie erarbeiten sollte. Die Budgethilfe war im Jahr 2011 ausgesetzt worden, da im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements und insbesondere bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nur langsame Fortschritte erzielt wurden. Die Kommission und insbesondere die EU-Delegation in Kiew unterstützten das Finanzministerium vor dem Gipfeltreffen in Vilnius im Jahr 2013 bei der Ausarbeitung einer annehmbaren Reformstrategie und eines Aktionsplans für das öffentliche Finanzmanagement.

### **Der Dialog zwischen der EU und der Ukraine über die Korruptionsbekämpfung: ein langsamer Beginn, begrenzte Fortschritte trotz Anstrengungen der EU während des überwiegenden Teils des Prüfungszeitraums und neuer Schwung infolge der Ereignisse des Maidan**

### 35

Die Korruptionsbekämpfung wurde in den Aktionsplänen erwähnt, die sich auf das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und der Ukraine aus dem Jahr 1994 beziehen, und war auch auf der Agenda für den Dialog mit der Ukraine zu finden. Nach der Orangen Revolution im Jahr 2004 versuchte die Ukraine die Korruptionsbekämpfung dadurch zu verbessern, dass sie einen neuen Rahmen schuf, dem Analysen und Empfehlungen internationaler Organisationen zugrunde lagen. Die EU forderte die Ukraine nachdrücklich auf, der vom Europarat eingerichteten Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) beizutreten und deren Empfehlungen umzusetzen sowie das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption zu ratifizieren. Die Ukraine wurde im Jahr 2006 Mitglied der GRECO und ratifizierte das Übereinkommen der Vereinten Nationen im Jahr 2009. Fortschritte bei der Umsetzung internationaler Empfehlungen wurden bis 2010 nur langsam erzielt<sup>31</sup>.

### 36

Im Dezember 2010 hob das neu gewählte ukrainische Parlament das Legislativpaket zur Korruptionsbekämpfung und sonstige Maßnahmen auf, die im Jahr 2009 verabschiedet, aber nie umgesetzt worden waren. Als Reaktion darauf hat die EU ab 2011 Ziele hinsichtlich der Rechtsvorschriften zur Korruptionsbekämpfung und in Bezug auf Korruptionsbekämpfungsstellen in den Aktionsplan zur Visaliberalisierung aufgenommen.

- 28 In der abschließenden Projektbewertung aus dem Jahr 2015 erhält die Wirkung die Gesamtbeurteilung „unbefriedigend“:  
Wirkung: Die Relevanz der Ziele wird aufgrund der Regierungsagenda zur Reformierung des öffentlichen Finanzmanagements als beträchtlich beurteilt. Die Relevanz der Konzeption wird als mäßig beurteilt, weil nicht klar ist, ob die geplanten Projektaktivitäten das Ziel der Transparenz berücksichtigten. Beim Ziel, die operationelle Effizienz des öffentlichen Finanzmanagements zu stärken, war mäßiger Erfolg zu verzeichnen. Beim Ziel, die Transparenz des öffentlichen Finanzmanagements zu steigern, waren die Erfolge zu vernachlässigen. Die Effizienz wird als mäßig beurteilt. Diese Bewertungen weisen auf gravierende Mängel bei der Vorbereitung und Durchführung des Projekts hin, und daher wird die Wirkung als unbefriedigend beurteilt (siehe <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/12/25709407/ukraine-public-finance-modernization-project>).
- 29 In der im Jahr 2011 von SIGMA veröffentlichten Überprüfung wurde darauf hingewiesen, dass die Strategie hauptsächlich auf die Ziele des Projekts der Weltbank zur Modernisierung der öffentlichen Finanzen ausgerichtet war, während sonstige Bereiche des öffentlichen Finanzmanagements nur oberflächlich berücksichtigt wurden. In der Studie über die Problematik des öffentlichen Finanzmanagements in ausgewählten Ländern in der europäischen Nachbarschaft und in der Evaluierung der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und der Ukraine aus dem Jahr 2010 wurde auch der Umfang der Strategie kritisiert.
- 30 Nach dem Gipfeltreffen am 19. Dezember 2011 stellte der Kommissar für Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik dem ersten stellvertretenden Ministerpräsidenten der Ukraine ein inoffizielles Dokument mit Anforderungen für den Bereich des öffentlichen Finanzmanagements zur Verfügung, um Fortschritte in Bezug auf das Budgethilfeprogramm zu erzielen. Zu den Bedingungen zählten die Einrichtung einer Arbeitsgruppe, die Festlegung der Reformstrategie und die Ausarbeitung des Aktionsplans im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements.

## Bemerkungen

### 37

Infolge der Revolution des Maidan hat die EU weitere Schritte unternommen, um ihre Empfehlungen zur Korruptionsbekämpfung zu untermauern. Nach der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens im Jahr 2014 wurden in der Assoziierungsagenda EU-Ukraine aus dem Jahr 2015 spezifischere kurzfristige Prioritäten aufgeführt, insbesondere um das Legislativpaket zur Korruptionsbekämpfung umzusetzen, das am 14. Oktober 2014 verabschiedet wurde, und um sowohl die Nationale Stelle zur Korruptionsbekämpfung als auch die Nationale Agentur zur Korruptionsprävention einzurichten und deren Wirksamkeit sicherzustellen. Zivilgesellschaftliche Organisationen, die als entscheidendes Element bei der Minderung des Stillstandsrisikos bei den Reformen zur Korruptionsbekämpfung angesehen wurden, wurden stärker in den Dialog einbezogen.

**Die Konzeption der Hilfe ermöglichte schnelle Auszahlungen, aber die zu erzielenden Reformen wurden dabei nicht immer ausreichend berücksichtigt**

**Die an die Budgethilfeprogramme und die Makrofinanzhilfe geknüpften Bedingungen in Bezug auf das öffentliche Finanzmanagement und die Korruptionsbekämpfung wiesen mehrere Mängel auf**

### 38

Die Reform des öffentlichen Finanzmanagements ist Bestandteil der allgemeinen Bedingungen für die Budgethilfe<sup>32</sup>, die als erfüllt erachtet werden müssen, bevor eine Auszahlung erfolgt. Diese allgemeinen Bedingungen sind die einzige Voraussetzung, die für die festen „Tranchen“ erforderlich ist. Eine positive Beurteilung des öffentlichen Finanzmanagements hängt von einem zufriedenstellenden Fortschritt bei der Umsetzung der Reformstrategie in diesem Bereich ab<sup>33</sup>. Aus den Finanzierungsvereinbarungen für Budgethilfeprogramme in der Ukraine ging jedoch nicht immer eindeutig hervor, welche Schritte – basierend auf spezifischen Meilensteinen oder Outputs – das erforderliche Maß für einen „zufriedenstellenden Fortschritt“ ausmachten<sup>34</sup>.

### 39

Zusätzlich zu der allgemeinen Bedingung in Bezug auf das öffentliche Finanzmanagement für die Auszahlung aller Tranchen und zu Projekten im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements und der Korruptionsbekämpfung war die Auszahlung der variablen Tranchen in einigen Programmen mit spezifischen Indikatoren verknüpft, die sich auf das öffentliche Finanzmanagement und die Korruptionsbekämpfung bezogen. Die Indikatoren galten für einen erheblichen Anteil (insgesamt 10-20 %) der relevanten variablen Tranchen. Die relativ mäßige Erfüllungsquote dieser spezifischen Indikatoren entsprach dem begrenzten Mehrwert, den dieser Ansatz im Rahmen des Reformprozesses im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements hatte (siehe Ziffer 50).

31 Siehe das *Anti-corruption Network for Eastern Europe and Central Asia* (Korruptionsbekämpfungsnetzwerk für Osteuropa und Zentralasien) der OECD, *Istanbul Anti-Corruption Action Plan* (Aktionsplan von Istanbul zur Korruptionsbekämpfung) mit dem Titel *Second Round of Monitoring, Ukraine, Monitoring Report* (Zweite Runde der Überwachung, Ukraine, Kontrollbericht), Dezember 2010 (<https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>).

32 Sektorbezogene Budgethilfeprogramme umfassen üblicherweise feste und variable Raten (Tranchen). Feste Tranchen sind an die Erfüllung allgemeiner Bedingungen geknüpft, und variable Tranchen hängen zudem vom Fortschritt ab, der anhand spezifischer Indikatoren gemessen wird. Für die Auszahlung aller Tranchen gelten allgemeine Bedingungen, die nationale bzw. sektorbezogene politische Maßnahmen und Reformen („staatliche Politik“), stabile makroökonomische Rahmenbedingungen, das öffentliche Finanzmanagement und seit 2012 auch Transparenz und Haushaltskontrolle umfassen.

33 Zum Beispiel umfasst das Budgethilfeprogramm für das Grenzmanagement eine Bedingung, gemäß der lediglich eine fortschreitende Verbesserung bei der Ausarbeitung des mittelfristigen Haushaltsrahmens erforderlich ist. Das Budgethilfeprogramm Energie II aus dem Jahr 2012 enthält ebenfalls eine sehr allgemeine Bedingung für das öffentliche Finanzmanagement, die sich auf ein nicht genauer angegebene Programm zur Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements bezieht.

34 Siehe auch den Sonderbericht Nr. 11/2010 des Hofes „Verwaltung allgemeiner Budgethilfen in AKP-Staaten sowie in lateinamerikanischen und asiatischen Ländern durch die Kommission“ (<http://eca.europa.eu>).



## 40

Bei den Makrofinanzhilfeprogrammen ist es der Kommission auf der Grundlage der Finanzierungsvereinbarungen nicht möglich, die Raten proportional zum Grad der Einhaltung der für das Programm festgelegten Bedingungen auszuzahlen. Daher besteht in Bezug auf den Wortlaut der Bedingungen ein gewisser Ermessensspielraum, wie auch hinsichtlich des Maßes, inwieweit diese Bedingungen als erfüllt bewertet werden. Dieser Spielraum hat sich in einigen Fällen jedoch als relativ groß erwiesen (siehe **Kasten 2**).

## Kasten 2

### Flexibilität bei der Festlegung der MFA-Bedingungen und bei der Beurteilung ihrer Erfüllung

- Einige für die MFA I von 2013 vereinbarten Bedingungen bezüglich des öffentlichen Finanzmanagements hatten einen allgemeinen Wortlaut, wodurch für die Bewertung des Grads der Umsetzung ein erheblicher Spielraum besteht<sup>35</sup> (dies trifft auch auf die energiebezogenen Bedingungen der MFA I zu; siehe Ziffer 70).
- Zudem umfassen sämtliche MFA-Darlehen für die Ukraine Bedingungen, bei denen mehrere Teilbedingungen zum Zweck der Fortschrittsbeurteilung zusammengefasst werden. Dies kann den Bewertungsprozess erschweren, wenn nur ein Teil der übergeordneten Bedingung erfüllt ist<sup>36</sup>.
- Bei der Makrofinanzhilfe unterschieden sich die einzelnen Programme hinsichtlich der genauen Wortwahl, mit der beschrieben wurde, wann die Bedingungen als erfüllt galten<sup>37</sup>, und es gab keine eindeutigen Schwellenwerte für Teilbewertungen.

35 Beispiele für eine sehr allgemeine Wortwahl bei der MFA I: Erzielen weiterer Fortschritte bei der Einrichtung eines Systems zur Vergabe öffentlicher Aufträge; angemessene Steigerung der Anzahl und Qualität der Prüfungen; erhebliche Fortschritte bei der Stärkung des Systems zur Verwaltung der MwSt.

36 Zweite Tranche der MFA I: Bedingungen 1, 2, 4 (öffentliches Finanzmanagement), Bedingung 11 (Energie); Bedingung 4 (Korruptionsbekämpfung) der MFA II; zweite Tranche der MFA III: Bedingungen 5 (öffentliches Finanzmanagement), 6 (Korruptionsbekämpfung) und 8 (staatseigene Unternehmen); dritte Tranche der MFA III: Bedingungen 7 (Korruptionsbekämpfung), 13 (Energie), 18 (Handel), 19 (Justiz). Insgesamt bestehen zwölf zusammengesetzte Bedingungen, was 17 % aller MFA-Bedingungen für die Ukraine entspricht.

37 Erfüllt (MFA I und II), derzeit erfüllt (MFA I), weitgehend erfüllt (MFA I und II), teilweise erfüllt - Fortschritte erzielt (MFA II), nicht erfüllt, aber gute Fortschritte (MFA II).

### Sektorbezogene Budgethilfe wurde in der Regel trotz einer relativ unzulänglichen Bilanz bei den Strukturreformen vorab bereitgestellt

## 41

Die sektorbezogenen Budgethilfeprogramme waren im Allgemeinen so konzipiert, dass ein maßgeblicher Anteil des zugewiesenen Betrags bereits zu Beginn des Programms ausgezahlt wurde. Der Anteil der vorgezogenen Bereitstellungen, d. h. die erste feste, vollständig und normalerweise ohne Verzögerung ausgezahlte Tranche, lag vor 2012 bei 31 % bis 49 % (siehe **Tabelle 3**).

## 42

Zwar lagen die vorgezogenen Bereitstellungen im Rahmen der im Zeitraum 2007-2010 konzipierten sektorbezogenen Budgethilfeprogramme unterhalb der in den Leitlinien für die Budgethilfe empfohlenen allgemeinen Höchstgrenzen<sup>38</sup>, doch kontrastierten diese Bereitstellungen mit der schwachen Umsetzung der Reformpolitik in der Ukraine<sup>39</sup> (siehe auch Abbildungen 1 und 2) und der unzulänglichen Erfüllung der Bedingungen für die variablen Tranchen. In den beiden jüngsten Programmen (Energie II und Regionale Entwicklung) ist eine geringere anfängliche feste Tranche vorgesehen. So wird stärker das Risiko berücksichtigt, dass sich durch hohe feste Tranchen der Anreiz verringern könnte, die Reformen umzusetzen, von denen die nachfolgende Auszahlung kleinerer variabler Tranchen abhängt.

38 In den Leitlinien für die Budgethilfe wird zum Beispiel für die festen und variablen Tranchen der sektorbezogenen Budgethilfe ein Verhältnis von 60 % zu 40 % empfohlen, wobei für Länder mit erhöhten Risiken und einer schlechteren Umsetzungsbilanz höhere variable Tranchen verwendet werden sollten.

39 Beispielsweise auf der Grundlage von jährlichen Fortschrittsberichten, Kontrollberichten über die Außenhilfe (*External Action Monitoring Reports, EAMR*) und der Analyse von Berichten zur Leistungsbewertung vor der Auszahlung der sektorbezogenen Budgethilfe.

Tabelle 3

### Ukraine: Vorgezogene Bereitstellung sektorbezogener Budgethilfe (anfänglich zugewiesene Beträge)

Programme <sup>1</sup>	Summe	Feste Tranchen	Variable Tranchen	Feste Tranchen
	Millionen Euro			%
Energieeffizienz (2008)	63	31	32	49 %
Energie I (2007)	82	40	42	49 %
Umweltschutz (2009)	35	15	20	43 %
Grenzmanagement (2010)	60	25	35	42 %
Verkehr (2009)	65	27	38	42 %
Handel (2008)	39	12	27	31 %
Regionale Entwicklung (2013)	50	6,5	43,5	13 %
Energie II (2012)	45	5	40	11 %

1 Die Beträge umfassen nur die Komponente der Budgethilfe, nicht aber die ergänzenden Unterstützungsmaßnahmen (insgesamt 24 Millionen Euro für Energie I, Handel, Energieeffizienz und Grenzmanagement).

Quelle: Europäische Kommission.

**In den Jahren 2014 und 2015 wurde die EU-Hilfe in erster Linie mit Blick auf eine potenziell schnelle Auszahlung konzipiert**

**43**

Damit die bedenkliche Zahlungsbilanz und die kritische Haushaltslage der Ukraine unter Kontrolle gebracht werden konnten, bestand die seit 2014 zugewiesene Finanzhilfe der EU hauptsächlich aus rasch genehmigten und ausgezahlten allgemeinen Budgethilfeforschüssen (Staatsentwicklungsvereinbarung – *State Building Contract, SBC*) und Darlehen im Rahmen der Makrofinanzhilfe (siehe **Tabelle 4**). Bei den Auszahlungen der EU an die Ukraine herrschen nun diese MFA-Darlehen (ausgezahlt: 2,21 Milliarden Euro) vor und stellen alle anderen Formen der EU-Hilfe in den Schatten, auch die kumulierte Budgethilfe. Dieser Anstieg bei den MFA-Darlehen für die Ukraine ist auch für die GD Wirtschaft und Finanzen beispiellos und überschreitet ihre insgesamt kumulierten MFA-Auszahlungen der Jahre 2002-2014 in erheblichem Maße.

**44**

Die vorgezogene Bereitstellung des MFA-II-Darlehen an die Ukraine unter weniger strengen Bedingungen als für die MFA I erfolgte als Reaktion auf das Risiko eines finanziellen und letztlich politischen Zusammenbruchs. Gleichermaßen zahlte die Kommission im Juni 2014 250 Millionen Euro bzw. 70 % der Staatsentwicklungsvereinbarung einen Monat nach deren Unterzeichnung aus<sup>40</sup>, womit 105 Millionen Euro (30 % des Gesamtbetrags) für die auf relativ zahlreichen Bedingungen beruhende variable Tranche verblieben (acht Bedingungen und 29 Indikatoren).

40 Quelle: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-676\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-676_de.htm).

Tabelle 4

**Ukraine: Rasche Auszahlung im Rahmen der MFA und der SBC in den Jahren 2014 und 2015 (Stand: 31.12.2015)**

Unterstützung	Programme (Jahr der Unterzeichnung)	Insgesamt	Im Jahr 2014 ausgezahlt	Im Jahr 2015 ausgezahlt	Ausstehend
Makrofinanzhilfedarlehen	MFA I (2013)	610	360	250	0
	MFA II (2014)	1 000	1 000	n. z.	0
	MFA III (2015)	1 800	n. z.	600	1 200
	Summe MFA	3 410	1 360	850	1 200
Budgethilfe	Staatsentwicklungsvereinbarung (2014)	355	250	0	105
Gesamtbetrag		3 765	1 610	850	1 305

Quelle: Europäische Kommission.

## Bemerkungen

### Die Überwachung der Umsetzung der EU-Hilfe hat sich verbessert

#### Die EU und verschiedene internationale Organisationen haben das öffentliche Finanzmanagement und die Korruptionsbekämpfung in der Ukraine regelmäßig bewertet

#### 45

Im Laufe des gesamten Prüfungszeitraums wurden die Bereiche öffentliches Finanzmanagement<sup>41</sup> und Korruptionsbekämpfung<sup>42</sup> in der Ukraine von verschiedenen Stellen der EU und internationalen Organisationen/Instrumenten geprüft. Das öffentliche Finanzmanagement und der Stand der Korruptionsbekämpfung waren auch aufgrund der durchgeführten Projekte und der jährlichen Kontrollberichte der EU-Delegation (EAMR) bekannt. Fortschrittsberichte im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik wurden ebenfalls für die Konzeption der EU-Hilfe für die Ukraine herangezogen, obwohl die Frage der Haushaltstransparenz in ihnen erst ab 2015 ausdrücklich behandelt wurde.

#### Der Überwachungsrahmen für die Budgethilfe hat sich verbessert, aber es besteht kein systematischer Ansatz für die unabhängige Evaluierung der Budgethilfe

#### 46

Die Berichte über öffentliche Finanzen und finanzielle Rechenschaftspflicht (*Public Expenditure and Financial Accountability*, PEFA) aus den Jahren 2006 und 2011 waren eine wichtige Referenzquelle für die positiven Bewertungen des öffentlichen Finanzmanagements durch die Kommission, und dies trotz der mittelmäßigen PEFA-Werte<sup>43</sup> und einiger Merkmale von PEFA selbst: Die PEFA-Bewertungen erfolgen für eine Überwachung der Verwendung der EU-Mittel nicht regelmäßig genug, und die PEFA-Indikatoren decken die Prioritäten im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements, auf die die EU-Strategien abzielen, nicht vollständig ab. In den Leitlinien für die Budgethilfe<sup>44</sup> wird PEFA noch immer als bevorzugtes Instrument zur Bewertung des öffentlichen Finanzmanagements auf hoher Ebene genannt, aber seit 2010 hat die Kommission auch ihren eigenen Jahresbericht über das öffentliche Finanzmanagement genutzt, um den jährlichen Fortschritt zu beurteilen.

#### 47

Seit 2012 hat die Kommission auch ihren Überwachungsrahmen für die Budgethilfe gestärkt, indem sie den dienststellenübergreifenden Lenkungsausschuss für Budgethilfe und einen Rahmen für das Risikomanagement einrichtete.

41 Die wichtigsten Referenzdokumente zum öffentlichen Finanzmanagement waren zwei operationelle Bewertungen der GD Wirtschaft und Finanzen (2009 und 2014), die jährlichen Berichte über das öffentliche Finanzmanagement der EU-Delegation seit 2010, zwei gemeinsame PEFA-Bewertungen der Weltbank und der EU (2006 und 2011, siehe Ziffer 46) und die SIGMA-Bewertung (*Support for Improvement in Governance and Management*; Unterstützung der Verbesserung des Staatsführungs- und Verwaltungssystems), die im Jahr 2011 veröffentlicht wurde.

42 Die wichtigsten Referenzdokumente zur Korruptionsbekämpfung waren die Fortschrittsberichte über den Aktionsplan zur Visaliberalisierung seit 2011, der Bericht des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung aus dem Jahr 2013, GRECO-Berichte, Berichte des Europarates und der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), Erhebungen von Transparency International und der Aktionsplan von Istanbul zur Korruptionsbekämpfung.

43 In beiden PEFA-Bewertungen lag das Verhältnis der starken (A und B) gegenüber den durchschnittlichen und schwachen (C und D) Indikatoren bei etwa 40 % zu 60 %, wobei der Anteil an Indikatoren der Kategorie D im Bericht des Jahres 2011 zugenommen hatte. Grundlegende Probleme waren das Ausmaß der nicht gemeldeten Regierungstätigkeiten, die Aufsicht über das aggregierte finanzielle Risiko anderer Einrichtungen des öffentlichen Sektors, die Wirksamkeit der Kontrollen von Gehaltszahlungen und die externen Prüfungen. *Quelle*: Weltbank. 2012. *Ukraine – Public financial management performance report* (Ukraine – Bericht über die Leistung im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements). Washington, DC: Weltbank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/01/16461565/ukraine-public-financial-management-performance-report>.

44 Leitlinien für die Budgethilfe 2007 und 2012.

## 48

Der Hof stellte fest, dass die EU-Budgethilfe für die Ukraine nicht systematisch evaluiert wird. Für jedes Programm kann die Kommission den Evaluierungsrahmen in der Finanzierungsvereinbarung festlegen. Eine Zwischenevaluierung war von der Kommission nur für drei sektorbezogene Budgethilfeprogramme in der Ukraine vorgesehen: Energie I, Energieeffizienz und Grenzmanagement. Es wurde keine abschließende Ex-post-Evaluierung durchgeführt, aber die Evaluierung der gesamten Budgethilfemaßnahmen in der Ukraine wurde schließlich im Jahr 2014 abgeschlossen<sup>45</sup>.

### **Die Aussetzung der Zahlung der EU-Hilfe durch die Kommission führte zu Fortschritten bei den vorrangigen Problemen im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements**

## 49

Die vollständige Aussetzung der Budgethilfefzahlungen war ein wirksamer „letzter Ausweg“, um Fortschritte bei den Prioritäten der EU im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements zu erzielen. Die Kommission machte davon im Jahr 2011 zweimal Gebrauch. In den Jahren 2014 und 2015 trug die Zurückstellung von MFA-Auszahlungen ebenfalls dazu bei, dass bestimmte Programmbedingungen ordnungsgemäß umgesetzt wurden (siehe **Kasten 3**).

45 IBF International Consulting, *Evaluation of Budget Support Operations in Ukraine, Final Evaluation Report* (Evaluierung der Budgethilfemaßnahmen in der Ukraine, Abschließender Evaluierungsbericht), September 2014.

### Kasten 3

#### **Beispiele für zurückgehaltene Zahlungen, um Fortschritte bei Reformen zu erwirken**

- Als Reaktion auf die im Jahr 2010 erfolgte Zurücknahme der international akzeptablen Gesetze zur Vergabe öffentlicher Aufträge wurden im Februar 2011 die Auszahlungen für sämtliche Budgethilfeprogramme ausgesetzt. Die Aussetzung wurde erst im September 2011 aufgehoben, nachdem das ukrainische Parlament im Juli 2011 ein Gesetz zur Vergabe öffentlicher Aufträge verabschiedet hatte, das als mit den internationalen empfehlenswerten Verfahren vereinbar erachtet wurde.
- Als Reaktion auf die stagnierende Zusammenarbeit zwischen der EU und der Ukraine und die seit Langem fehlende Reformstrategie im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements wurden im Dezember 2011 sämtliche Budgethilfefzahlungen ausgesetzt, die im Jahr 2011 beantragt worden waren. Am 27. November 2013 wurden die zurückgestellten Budgethilfefzahlungen (neun Tranchen über einen Gesamtbetrag von 87,9 Millionen Euro) nach der offiziellen Verabschiedung einer akzeptablen Reformstrategie sowie eines Aktionsplans im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements ausgezahlt.
- Ausreichende Fortschritte bezüglich der Bedingungen für die in den Jahren 2014 und 2015 ausgezahlten MFA-Tranchen waren kaum zu erkennen. Die Kommission stellte die Auszahlung der abschließenden Tranche der MFA I bis April 2015 zurück. Auch die Auszahlung der zweiten Tranche von MFA II wurde zurückgestellt, bis im Dezember 2014 ausreichender Fortschritt auf ukrainischer Seite festgestellt werden konnte.

### Die Ergebnisse der EU-Hilfe bleiben unbeständig

#### **Begrenzte Reformfortschritte und der Unwille der ukrainischen Behörden beeinträchtigten die Erfüllung spezifischer Bedingungen im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements und der Korruptionsbekämpfung und führten zu Verzögerungen bei der Umsetzung der Budgethilfe**

#### 50

Während des überwiegenden Teils des Prüfungszeitraums spiegelte die unvollständige Erfüllung der allgemeinen und spezifischen Bedingungen der Budgethilfeprogramme im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements und der Korruptionsbekämpfung in erster Linie den Unwillen der ukrainischen Behörden wider, konkrete Reformen im Bereich der Verwaltungspraxis umzusetzen. Die ersten Raten verzögerten sich mehrfach, hauptsächlich weil die allgemeinen Bedingungen im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements nicht erfüllt worden waren (siehe Ziffer 49). Der Anteil der Auszahlungen der variablen Tranchen, die an spezifische Bedingungen im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements und der Korruptionsbekämpfung geknüpft waren, reichte von 67 % für das Programm Energie I bis zu lediglich 25 % für die Programme im Bereich Energieeffizienz und Grenzmanagement. Die Tatsache, dass die zweite Tranche bei den Programmen mit mehreren variablen Tranchen im Allgemeinen eine geringere Erfüllungsquote aufwies als die erste Tranche, zeigte ebenfalls die fehlende Dynamik beim Reformprozess auf.

#### 51

Das Reformtempo ist auch langsamer, weil die ukrainischen Behörden die von der EU ausgezahlten Finanzmittel der sektorbezogenen Budgethilfe über einen außerbudgetären Fonds abwickeln. Die Budgethilfen in einem Sonderfonds gelten als Einnahmen und werden über ein langwieriges Verfahren ausgezahlt, das elf Schritte umfasst. Für die erste Rate von Energie I dauerte die vollständige Abwicklung des Verfahrens zwei Jahre. Dies wurde sowohl bei der Zwischenevaluierung des Programms Energie I als auch bei der Evaluierung der Budgethilfeprogramme für die Ukraine von 2014 kritisiert. Der letztgenannten Evaluierung zufolge ist bis Mitte 2014 nur etwa die Hälfte der ausgezahlten Budgethilfe zwecks Haushaltsvollzug übertragen worden.

#### **Die meisten im Rahmen der Makrofinanzhilfe gesetzten Bedingungen im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements wurden trotz Mängeln bei der Umsetzung als weitgehend erfüllt beurteilt**

#### 52

In Bezug auf den das öffentliche Finanzmanagement betreffenden Teil der MFA I und II bewertete die Kommission die Hälfte der Bedingungen als weitgehend erfüllt und nur eine als nicht erfüllt. Um die Auszahlungen vornehmen zu können, nutzte die Kommission jedoch ihren Ermessensspielraum und bewertete mehrere dieser Bedingungen positiv, obwohl die Umsetzung vor Ort Mängel aufwies (siehe **Kasten 4**).

### Beispiele für Mängel bei der Erfüllung der das öffentliche Finanzmanagement betreffenden Bedingungen im Rahmen von MFA-Darlehen

Zweite Rate der MFA I:

- Bedingung 2: Der Monopolbekämpfungsausschuss nahm zwar seine Arbeit auf, war jedoch 2015 mit mangelnder Haushaltsplanungssicherheit konfrontiert, und es besteht nach wie vor das Risiko erheblicher Ressourceneinschränkungen.
- Bedingung 4: Zwar war für die mit der internen Kontrolle betrauten Beamten aller Regierungsebenen eine Ausbildungsstrategie angenommen worden, doch wies sie einige Schwachstellen auf (unzureichend ausgearbeitet, mangelhaft konzipiert, keine spezifische Zeitplanung, Fehlen von Informationen zur Finanzierung, keine quantitativen Kriterien und schwache Verknüpfung mit der Reform des öffentlichen Finanzmanagements). Für die interne Revision war keine Zertifizierung eingeführt worden.

Zweite Rate von MFA II:

- Bedingung 1: Zwar veröffentlichten zahlreiche ausschreibende Stellen und Vergabebehörden ihre Beschaffungspläne rechtzeitig, doch war die Mehrheit dieser Pläne unzureichend ausgearbeitet. Zudem war der Zusammenhang zwischen dem Beschaffungsbedarf und dem Staatshaushalt angesichts der späten Annahme des Haushaltsplans für 2015 (29. Dezember 2014) fragwürdig.

### Die ukrainische Regierung erreichte einige gesetzgeberische Ziele für das öffentliche Finanzmanagement, aber viele langfristige Probleme bestehen weiterhin

#### 53

Die Kommission betrachtet die Reformstrategie 2013 und den Aktionsplan im Allgemeinen als wichtige Erfolge für den Prüfungszeitraum im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements<sup>46</sup>. Das Finanzministerium zeigte ein relativ hohes Maß an Einsatz, was diese Strategie betrifft. Die Nachhaltigkeit der erreichten Reformen sowie die Wahrnehmbarkeit und die fortwährende Relevanz der Strategie hängen jedoch direkt vom fortlaufenden politischen Einsatz der Ukraine ab. **Abbildung 1** enthält einen Überblick über die Entwicklungen in den wesentlichen Bereichen des öffentlichen Finanzmanagements im Laufe des Prüfungszeitraums.

#### 54

Zwar wurden die an EU-Hilfen und Hilfen anderer Geldgeber geknüpften Bedingungen zwischen 2010 und 2012 unvollständig erfüllt, doch wurden einige legislative Beschlüsse im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements angenommen. Die Regierung der Ukraine hat sich jedoch nicht genug um deren korrekte Durchsetzung gekümmert: Die betreffenden nationalen Rechtsvorschriften waren von unzulänglicher Qualität, es wurden unzureichende Finanzmittel zugewiesen und umstrittene und rückschrittliche Gesetzesänderungen vorgenommen. Die unverzügliche Umsetzung verlief daher im Allgemeinen nicht erfolgreich. In diesem Zeitraum Fortschritte bei den Reformen im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements zu erzielen war umso schwieriger, als hier bis 2013 keine strukturierte Reformstrategie vorlag (siehe Ziffer 34).

<sup>46</sup> Auf der Grundlage von Gesprächen mit Kommissionsbediensteten und jährlichen Fortschrittsberichten.

Abbildung 1 **Entwicklungen im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements in der Ukraine 2010-2015**

Bereiche des öffentlichen Finanzmanagements	Entwicklungen des öffentlichen Finanzmanagements 2010-2013		Entwicklungen des öffentlichen Finanzmanagements 2014-2015
	Verbesserungen	Herausforderungen/Mängel	
<b>Vergabe öffentlicher Aufträge</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010/2011 – neue, relativ fortschrittliche Gesetze zur Vergabe öffentlicher Aufträge</li> <li>• 2010 – Monopolbekämpfungsausschuss eingerichtet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontroverse und rückschrittliche Gesetzesänderungen, die strenge EU-Interventionen erforderten</li> <li>• Fehlende Finanzmittel für den Monopolbekämpfungsausschuss</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neues Gesetz zur Vergabe öffentlicher Aufträge, Anzahl der Ausnahmen verringert, weniger Vergaben ohne Ausschreibungsverfahren</li> <li>• Monopolbekämpfungsausschuss nimmt Arbeit auf, aber mit erheblichen Einschränkungen und mangelnder Haushaltsplanungssicherheit</li> </ul>
<b>Steuerverwaltung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010 – neue Abgabenordnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neue Abgabenordnung von der Gemeinschaft der Geldgeber und der Wirtschaft als qualitativ unzulänglich angesehen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neue Reform des Steuersystems</li> <li>• Geringere MwSt.-Rückstände, doch das Risiko eines Anstiegs besteht weiterhin</li> <li>• Elektronisches MwSt.-System im Jahr 2015 umgesetzt</li> </ul>
<b>Staatliche interne Finanzkontrolle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetzentwurf lag im Jahr 2008 vor</li> <li>• 2011 – Rechtsgrundlage für Normen im Bereich der staatlichen internen Finanzkontrolle</li> <li>• 2012 – Empfehlungen für Ethik-Kodex bzw. Methodik</li> <li>• Ab 2012 – Interne Prüfstellen in den Ministerien und sonstigen staatlichen Organisationen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umsetzung des Gesetzes zur staatlichen internen Finanzkontrolle mehrfach zurückgestellt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eindeutigere Festlegung der Bestimmungen zur staatlichen internen Finanzkontrolle, die aber nicht vollständig mit den entsprechenden Normen der EU im Einklang stehen</li> <li>• Neue Strategie für die Ausbildung von Staatsbeamten, die für die interne Kontrolle und Prüfung verantwortlich sind</li> </ul>
<b>Accounting Chamber of Ukraine (Rechnungskammer der Ukraine)</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010 – Zuständigkeitsbereich der <i>Accounting Chamber of Ukraine</i>, der Rechnungskammer der Ukraine (ACU) deutlich eingeschränkt, weil die Einnahmen ausgenommen werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zuständigkeitsbereich der Rechnungskammer wieder auf die Einnahmen ausgeweitet</li> <li>• Zuständigkeitsbereich der Rechnungskammer mit neuem Gesetz zur Rechnungskammer auf die Transaktionen staatseigener Unternehmen mit dem Staat ausgeweitet</li> <li>• Personalkürzungen von 550 auf 386 Mitarbeiter</li> </ul>
<b>Haushaltstransparenz</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Versäumte Fristen und Fehlen öffentlicher Konsultationen für den Staatshaushalt 2015</li> </ul>
<b>Haushaltsgesetzbuch</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010 – neues Haushaltsgesetzbuch</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wird als mit einigen Mängeln behaftet angesehen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anpassung des Haushaltsgesetzbuchs: Schwerpunkt auf der Dezentralisierung des Haushalts</li> <li>• Konsolidierung dreier außerbudgetärer Sozialversicherungsfonds</li> </ul>

Quelle: Europäischer Rechnungshof.



### 55

Den Reformen wurde in den Jahren 2014 und 2015 neuer Schwung verliehen, hauptsächlich durch eine Reihe zusätzlicher legislativer Beschlüsse, gefolgt von klaren Verbesserungen bei der Verwaltung der öffentlichen Auftragsvergabe, der Finanzverwaltung und den Verfahren für den Staatshaushalt. Im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe verringerten sich beispielsweise ab 2014 die Anzahl der Ausnahmen und der Anteil an öffentlichen Aufträgen, die ohne Ausschreibungsverfahren vergeben wurden. In Zusammenarbeit mit dem IWF erarbeitete die Regierung der Ukraine eine Strategie zur Reformierung der Finanzverwaltung und begann mit deren Umsetzung. Im Jahr 2015 wurden außerdem erste Schritte in Richtung einer ergebnisorientierten und mittelfristigen Haushaltsplanung unternommen.

### 56

Bei der Haushaltskontrolle wurden mit der Verabschiedung eines neuen Gesetzes in Bezug auf die *Accounting Chamber of Ukraine* (ACU, Rechnungskammer bzw. Oberste Rechnungskontrollbehörde der Ukraine) bedeutende Fortschritte erzielt. Das Gesetz trat am 9. August 2015 in Kraft. Das Mandat der Rechnungskammer wurde erweitert, um die von der EU und der Weltbank sowie sonstigen Geldgebern festgelegten Bedingungen zu erfüllen. Paradoxerweise ist im Gesetz zur Rechnungskammer auch eine Reduzierung der Ressourcen dieser Einrichtung vorgeschrieben<sup>47</sup>.

### 57

Trotz der seit 2014 erzielten Fortschritte bestehen weiterhin mehrere langfristige Probleme: das Risiko des Rückschritts (beispielsweise in Bezug auf Ausnahmeregelungen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und hinsichtlich der Haushaltstransparenz), ein Mangel an Finanzmitteln für den Monopolbekämpfungsausschuss, das Risiko steigender MwSt.-Rückstände und die Schwachstellen im die staatliche interne Finanzkontrolle betreffenden Ansatz.

**Maßgebliche Schritte zur Korruptionsbekämpfung wurden erst nach der Revolution des Maidan unternommen, aber eine weitere Konsolidierung des Rechtsrahmens für die Korruptionsbekämpfung ist weiterhin erforderlich, ebenso wie konkrete Ergebnisse**

### 58

In **Abbildung 2** sind die wichtigsten Maßnahmen der EU für den Prüfungszeitraum aufgeführt, mit denen die Ukraine bei der Einrichtung ihres rechtlichen und institutionellen Rahmens zur Korruptionsbekämpfung unterstützt werden sollte.

47 Die Ressourcen der Rechnungskammer waren ein zentrales Thema, das die Kommission im Januar 2015 vor der Entscheidung, die dritte Tranche von MFA I auszuführen, mit den ukrainischen Behörden diskutierte. Der Gesetzentwurf zur Rechnungskammer sah eine Reduzierung der Ressourcen und die Einführung einer Personalobergrenze von maximal 250 Mitarbeitern vor. Infolge der Intervention der Kommission im Rahmen ihrer Überprüfung der Umsetzung der MFA-Bedingungen wurde in der endgültigen Fassung des Gesetzes zur Rechnungskammer (im Vergleich zum ursprünglichen Entwurf) eine wesentliche Erhöhung dieser Obergrenze auf 386 Mitarbeiter vorgenommen.

Abbildung 2

Wichtigste Entwicklungen bei der Korruptionsbekämpfung in der Ukraine 2006-2015

	Maßnahmen der EU	Gesetzgebungsbeschlüsse und institutionelle Veränderungen	Anmerkungen
2015 2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedingungen der MFA II und MFA III</li> <li>• Staatsentwicklungsvereinbarung</li> <li>• Beratende Mission der Europäischen Union für eine Reform des zivilen Sicherheitssektors (<i>EU Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform</i>, EUAM)</li> <li>• Unterstützung für das Justizministerium durch die Unterstützungsgruppe für die Ukraine (<i>Support Group for Ukraine</i>, SGUA)</li> <li>• Laufender Aktionsplan zur Visaliberalisierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einrichtung der auf Korruptionsbekämpfung spezialisierten Staatsanwaltschaft (November 2015)</li> <li>• Gesetze zur Stärkung des Rechtsrahmens für die Vermögensabschöpfung (November 2015)</li> <li>• Gesetze zur Verhütung und Bekämpfung politischer Korruption sowie über die Finanzierung von Parteien (Oktober 2015)</li> <li>• Koordinierungsstelle: Nationaler Rat für die Politik zur Korruptionsbekämpfung (Oktober 2014)</li> <li>• Legislativpaket zur Korruptionsbekämpfung (Oktober 2014) 1. zwecks Ausarbeitung einer Strategie zur Korruptionsbekämpfung für die Jahre 2014-2017 und 2. zwecks Einrichtung eines <i>National Anti-Corruption Bureau of Ukraine</i>, einer Nationalen Korruptionsbekämpfungsbehörde der Ukraine (NABU) sowie 3. einer Nationalen Agentur zur Korruptionsprävention</li> <li>• Korruptionsstrafrecht (Juni 2014)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Regierung blockierte das Gesetz zur Korruptionsprävention neun Monate lang</li> <li>• Outputs stimmen mit den Prioritäten zur Korruptionsbekämpfung der Assoziierungsagenda 2015 überein</li> <li>• Langfristige Auswirkungen hängen von der ernsthaften Strafverfolgung ab</li> </ul>
2013 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laufender Aktionsplan zur Visaliberalisierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mehrere Gesetzesänderungen, z. B. hinsichtlich Straftaten in Bezug auf Korruption und hinsichtlich der Einziehung von Einnahmen aus Korruptionsvorgängen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einige Fortschritte bei der Angleichung der Korruptionsbekämpfung an internationale Normen</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktionsplan zur Visaliberalisierung</li> <li>• Budgethilfeprogramm für die Reform der öffentlichen Verwaltung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Im April 2011 Verabschiedung eines Korruptionsbekämpfungsgesetzes (ersetzte teilweise das im Dezember 2010 zurückgenommene Paket zur Korruptionsbekämpfung)</li> <li>• Budgethilfeprogramm für die Reform der öffentlichen Verwaltung wurde <i>nicht umgesetzt</i>, weil das erforderliche Gesetz über den öffentlichen Dienst nicht den Grundprinzipien der EU entsprach</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Korruptionsbekämpfungsgesetze entsprachen nicht vollständig den internationalen Normen</li> <li>• Budgethilfeprogramm im Jahr 2013 aufgehoben</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedingungen der MFA I</li> <li>• Projekt zur Unterstützung der Reformen im Justizsektor (Komponente 5: Unabhängigkeit der Justiz und Komponente 6: Verhütung und Bekämpfung von Korruption)</li> <li>• Budgethilfeprogramm für das Grenzmanagement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Korruptionsbekämpfungsstrategie 2014-2017</li> <li>• Seit 2014 Unterstützung der Einrichtung des <i>National Anti-Corruption Bureau of Ukraine</i>, einer Nationalen Korruptionsbekämpfungsbehörde der Ukraine (NABU)</li> <li>• Unbefriedigende Ergebnisse beim Programm für das Grenzmanagement (<i>keine vorzuweisenden Fortschritte in Bezug auf das Ausmaß an Korruption beim Ministerium für Einnahmen und Zölle</i>)</li> </ul>	<p>Umsetzungsverzögerungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• MFA I im Jahr 2014 eingeleitet</li> <li>• Projekt zur Unterstützung der Reformen im Justizsektor im Jahr 2013 eingeleitet</li> </ul>
2009-2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TACIS-Projekt gegen Korruption (2006)</li> </ul>	<p>Outputs in Bezug auf</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• die Schaffung eines strategischen und institutionellen Rechtsrahmens gegen Korruption</li> <li>• die Stärkung der Kapazitäten zur Korruptionsprävention</li> <li>• die Stärkung der Rechtsvorschriften zur Korruptionsbekämpfung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geringe Auswirkungen aufgrund der Aufhebung des bestehenden Pakets zur Korruptionsbekämpfung durch das neue Parlament im Dezember 2010</li> </ul>

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

## 59

Die Korruptionsbekämpfung stand auf der Agenda für den Dialog zwischen der EU und der Ukraine (siehe Ziffern 35-37), wurde aber in den Finanzhilfeprogrammen vor 2010 nur selten berücksichtigt. Das überambitionierte<sup>48</sup> Projekt TACIS 2006 (Technische Unterstützung für die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und Georgien) zur Korruptionsbekämpfung in der Ukraine, das infolge der Orangen Revolution auf den Weg gebracht wurde, erzielte nur minimale Wirkung, weil das ukrainische Parlament das erste, im Jahr 2009 verabschiedete Gesetzespaket zur Korruptionsbekämpfung<sup>49</sup> im Dezember 2010 aus politischen Gründen zurücknahm.

## 60

Ab 2011 förderte die EU Rechtsreformen, indem sie Benchmarks in den Aktionsplan zur Visaliberalisierung aufnahm, der der Ukraine im Dezember 2010 angeboten wurde. Die Rechtsvorschriften zur Korruptionsbekämpfung, die im April 2011 verabschiedet wurden, und die in den Jahren 2012 und 2013 folgenden Gesetzesänderungen stellten eine positive Entwicklung dar, weil damit die Korruptionsbekämpfungsgesetze der Ukraine mit den Empfehlungen der Kommission und der GRECO in Einklang gebracht wurden. Obwohl aber im Jahr 2013 erhebliche Fortschritte erzielt wurden, waren weitere Verbesserungen erforderlich, um den Rechtsrahmen zur Korruptionsbekämpfung zu vollenden<sup>50</sup>. Die Kommission wies insbesondere auf die unzulängliche Qualität des Gesetzgebungsverfahrens in der Ukraine und auf die Tatsache hin, dass die Reformen einen umfassenden strategischen Ansatz vermissen ließen<sup>51</sup>. Die bis 2014 geschaffenen Einrichtungen zur Korruptionsbekämpfung, d. h. die Nationale Korruptionsbekämpfungsbehörde und die Staatliche Agentur für die Politik zur Korruptionsbekämpfung, waren funktionsunfähig und nicht in der Lage gewesen, ihr Mandat in geeigneter Weise zu erfüllen.

## 61

Im Jahr 2014 begann die ukrainische Regierung, in Bezug auf die Rechtsvorschriften zur Korruptionsbekämpfung eng mit der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten. In den Jahren 2014 und 2015 wurden wichtige Gesetze verabschiedet. Weitere rechtliche und institutionelle Fortschritte wurden im Dezember 2015 erreicht<sup>52</sup>. Fortschritte wurden auch erzielt, als in den Jahren 2014 und 2015 neue Einrichtungen geschaffen wurden, nämlich die Nationale Korruptionsbekämpfungsbehörde der Ukraine (*National Anti-Corruption Bureau of Ukraine*, NABU)<sup>53</sup>, die auf Korruptionsbekämpfung spezialisierte Staatsanwaltschaft, die für die Überwachung der Ermittlungen der NABU zuständig ist, die Nationale Agentur zur Korruptionsprävention und der Nationale Rat für die Politik zur Korruptionsbekämpfung.

## 62

Im Jahr 2015 waren die Kommission und die OECD dann der Auffassung, dass der Rechtsrahmen der Ukraine zur Korruptionsbekämpfung den internationalen Normen und Benchmarks der EU weitgehend entsprach. Damit der Rechtsrahmen wirksam wurde, mussten aber noch weitere Ergebnisse erzielt werden<sup>54</sup>:

- Zuweisung angemessener Haushaltsmittel, um sicherzustellen, dass die Einrichtungen zur Korruptionsbekämpfung reibungslos funktionieren und die Antikorruptionsstrategie sowie der damit verbundene Aktionsplan umgesetzt werden können;

48 Basierend auf Monitoringberichten.

49 OECD, *Anti-corruption reforms in Ukraine* (Reformen zur Korruptionsbekämpfung in der Ukraine), *Monitoring of the Istanbul Anti-corruption Action Plan* (Überwachung des Aktionsplans von Istanbul zur Korruptionsbekämpfung), März 2015, S. 17. Das erste Gesetzespaket zur Korruptionsbekämpfung umfasste 1. das Gesetz über die Grundsätze zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption, 2. das Gesetz über die Haftung juristischer Personen bei Korruptionsstraf-taten und 3. das Gesetz über die Änderungen bestimmter Gesetzgebungsakte der Ukraine, was die Haftung für Korruptionsstraf-taten betrifft.

50 COM(2013) 809 final vom 15. November 2013, Dritter Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans zur Visaliberalisierung durch die Ukraine, S. 12.

51 Ebd., S. 16.

52 SWD(2015) 705 final vom 18. Dezember 2015, *Sixth progress report on the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation* (Sechster Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans zur Visaliberalisierung durch die Ukraine), S. 6.

53 Die NABU ist eine Ermittlungsbehörde, die sich mit der Korruption leitender Beamter beschäftigt sowie mit Korruptionsfällen, bei denen erhebliche Schmiergelder geflossen sind, auch wenn daran keine leitenden Beamten beteiligt waren. Bei der NABU handelt es sich formell um eine nationale Strafverfolgungsbehörde, die nicht der staatlichen Kontrolle unterliegt.

54 Siehe SWD(2015) 705 final und OECD, *Monitoring of the Istanbul Anti-corruption Action Plan* (Überwachung des Aktionsplans von Istanbul zur Korruptionsbekämpfung), Fortschrittsberichte, 7.-9. Oktober 2015.

## Bemerkungen

- weitere Verbesserungen des Rechtsrahmens zur Sicherstellung der vollständigen Unabhängigkeit und Integrität der auf Korruptionsbekämpfung spezialisierten Staatsanwaltschaft;
- Verbesserungen der rechtlichen Bestimmungen in Bezug auf die nationale Vermögensabschöpfungsstelle und die Vermögensverwaltungsstelle;
- Klarstellung und Koordinierung der spezifischen Aufgaben zur Korruptionsbekämpfung von Einrichtungen wie dem Sicherheitsdienst der Ukraine (*Security Service of Ukraine*) und der Rechnungskammer der Ukraine;
- wirksame Überwachung und Koordinierung durch den Nationalen Rat für die Politik zur Korruptionsbekämpfung.

### 63

Neben der Schaffung angemessener Strukturen bestehen die wichtigsten Herausforderungen in der ernsthaften Strafverfolgung und der Unabhängigkeit der Justiz. Die nach dem Maidan tätigen Regierung hatte ihre politische Bereitschaft zur Korruptionsbekämpfung erklärt. Ende 2015 war noch keine überzeugende Erfolgsbilanz hinsichtlich der Ermittlungen in Korruptionsfällen auf hoher Ebene und der diesbezüglichen Strafen vorzuweisen. Sachverständige weisen darauf hin, dass die Korruptionsbekämpfung in der Ukraine ins Stocken geraten ist, weil die Strafverfolgungseinrichtungen von der Regierung nicht ausreichend unabhängig sind und die Oligarchen Einfluss auf politische Parteien ausüben<sup>55</sup>. Das internationale Rettungspaket wird durch die unzulängliche Erfolgsbilanz der Ukraine in Bezug auf die Korruption auf hoher Ebene gefährdet<sup>56</sup>.

55 Siehe beispielsweise das *National Integrity System Assessment Ukraine 2015* (Beurteilung des nationalen Integritätssystems der Ukraine 2015), Transparency International, 2015, das als Teil des von der EU finanzierten Projekts *National Integrity System Assessment in the European Neighbourhood East region* (Beurteilung der nationalen Integritätssysteme in der östlichen Region der europäischen Nachbarschaft) erstellt wurde.

56 Siehe z. B. die Stellungnahme von Christine Lagarde, geschäftsführende Direktorin des Internationalen Währungsfonds (IWF), Pressemitteilung Nr. 16/50, 10. Februar 2016.

## Teil II – Wirksamkeit der EU-Hilfe zur Verbesserung der Verwaltungspraxis im Gassektor und zur Sicherstellung der Gaslieferungen an die EU über die Ukraine

### 64

Der Hof untersuchte, ob im Dialog zwischen der EU und der Ukraine Probleme hinsichtlich der Gasversorgung und der Energieeffizienz wirksam angegangen wurden, ob die EU-Hilfe zur Verbesserung der Verwaltungspraxis im Gassektor und zur Sicherstellung der Gasversorgung der EU über die Ukraine angemessen gestaltet und überwacht wurde und ob in diesen Bereichen konkrete und nachhaltige Ergebnisse erzielt wurden. Der Hof bewertete Aspekte der Verwaltungspraxis im Gassektor anhand der Ziele der EU, einen wettbewerbsfähigen, transparenten und nichtdiskriminierenden Gasmarkt aufzubauen, der sich den Vorschriften und Normen der EU annähert<sup>57</sup>. Dazu zählen Verbrauchereinformationen und Verbraucherschutz, transparente Preise, Rechenschaftspflicht der Versorgungsunternehmen, eine transparente Berichterstattung über den Gasmarkt und die Förderung der Energieeffizienz. Die wichtigsten Belegunterlagen, die für die Feststellungen des Hofes verwendet und mit den geprüften Stellen besprochen wurden, waren die gemeinsamen Berichte der EU und der Ukraine über die Umsetzung der gemeinsamen Absichtserklärung (*Memorandum of Understanding*) zur Zusammenarbeit im Bereich Energie, die Schlussfolgerungen des Rates, die Berichte des Europäischen Parlaments, die strategischen Unterlagen und Programmplanungsdokumente der Kommission sowie deren Managementberichte. Herangezogen wurden auch Berichte von externen Quellen wie der Internationalen Energie-Agentur, dem Oxford Institute for Energy Studies, der Weltbank, dem IWF und zivilgesellschaftlichen Organisationen.

### Bis vor Kurzem wurde der Dialog zwischen der EU und der Ukraine durch ein inkonsequentes Engagement und einen uneinheitlichen Ansatz in Bezug auf die Reform erschwert

#### Der Dialog in Bezug auf den Gassektor war umfassend, aber nur begrenzt wirksam

### 65

Mit der von der EU und der Ukraine im Jahr 2005 unterzeichneten gemeinsamen Absichtserklärung (MoU) zur Zusammenarbeit im Bereich Energie wurden Fahrpläne festgelegt und wesentliche Fragen zum Thema Energie in der Ukraine erörtert<sup>58</sup>. Nach Auffassung des Hofes ist es ein großer Erfolg, dass die Ukraine im Februar 2011 eine Vertragspartei des Vertrags zur Gründung der Energiegemeinschaft<sup>59</sup> geworden ist. Zudem hat das Land seit 2014 Anstrengungen unternommen, um seinen Verpflichtungen gemäß diesem Vertrag nachzukommen, insbesondere durch die Umsetzung des dritten Legislativpakets zu den Energiemärkten in der EU<sup>60</sup>. Dieses Paket ist bei der Zusammenarbeit zwischen der EU und der Ukraine im Bereich Energie prioritär.

- 57 Auf der Grundlage von Titel V Kapitel I des Assoziierungsabkommens.
- 58 Für den Gassektor schließt dies Preisreformen, ein Netz der sozialen Sicherheit, Energieeffizienz, die Diversifizierung der Versorgung und die Modernisierung der Infrastruktureinrichtungen ein.
- 59 Der Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft wurde im Jahr 2006 unterzeichnet. Die Vertragsparteien verpflichten sich, ihre Energiemärkte zu liberalisieren und wichtige EU-Rechtsakte in den Bereichen Elektrizität, Gas, Umwelt und erneuerbare Energien umzusetzen.
- 60 Die neuesten EU-Rechtsvorschriften für den Energiemarkt, das „dritte Paket“, wurden in der EU im Jahr 2009 erlassen, um die Funktionsweise des Binnenmarkts für Energie zu verbessern und strukturelle Probleme zu lösen.

### 66

Bis 2014 war der auf hoher Ebene geführte Dialog zwischen der EU und der Ukraine zur Zusammenarbeit im Energiebereich hinsichtlich der Neustrukturierung des Gassektors aufgrund des mangelnden Einsatzes der ukrainischen Partner nur begrenzt wirksam. Im Zeitraum 2007-2015 traten immer wieder die gleichen Hauptprobleme auf, und der Fortschritt bei der Modernisierung des Gastransitsystems war begrenzt. Die Anstrengungen der Kommission, die Energiepreise der Ukraine auf ein wirtschaftlich gerechtfertigtes Niveau zu bringen oder das Defizit von Naftogaz zu verringern, verliefen im Zeitraum 2007-2013 erfolglos. Trotz der Krise zwischen der Ukraine und Russland konnte die Kommission jedoch schwere Störungen der EU-Gasversorgung in den Jahren 2014 und 2015 erfolgreich vermeiden (siehe Ziffer 68).

### **Der Dialog in Bezug auf den Gassektor hatte unter den unterschiedlichen Ansichten der EU-Interessenträger und der schwankenden Einsatzbereitschaft der Ukraine zu leiden**

### 67

Die einzelnen Mitgliedstaaten einerseits sowie die Mitgliedstaaten und die Kommission andererseits vertraten unterschiedliche Ansichten in Bezug auf die Prioritäten zur Sicherstellung der EU-Gasversorgung über die Ukraine und hinsichtlich des Bedarfs an dringenden Maßnahmen. Trotz der Anstrengungen der Kommission war es daher weiterhin eine Herausforderung, in Bezug auf solche Prioritäten „mit einer Stimme zu sprechen“. Auf hoher Ebene wurde von der EU der Standpunkt vertreten, der ukrainische Gastransit habe strategischen Charakter. Gleichzeitig war der Mitteilung nicht klar zu entnehmen, wie die anfällige wirtschaftliche und finanzielle Situation sowohl des Landes als auch des staatlichen Energieversorgungsunternehmens Naftogaz, weiter verschärft durch die systematische Korruption im Gassektor, die Zuverlässigkeit der Ukraine als Transitland für Gaslieferungen beeinträchtigen könnte.

### 68

Der Transit über die Ukraine hat für die Sicherstellung der Gaslieferungen nach Mittel-, Süd- und Osteuropa einen äußerst hohen Stellenwert. In der Ukraine selbst hat er darüber hinaus wichtige wirtschaftliche, finanzielle und soziale Auswirkungen. Als Gazprom im Jahr 2014 die Gaslieferungen an die Ukraine einstellte und sich ein potenzielles Risiko für die Sicherstellung des Gastransits über die Ukraine ergab, reagierte die EU umgehend. Sie bot der Ukraine alternative Lösungen für Gaslieferungen an, indem der Gasstrom in umgekehrter Richtung erleichtert und neue Energieverbände unterstützt wurden, um den fortwährenden Transit durch das Land sicherzustellen.

### 69

Das anhaltende Fehlen eines ausreichend stabilen Energiekonzepts der Ukraine (abgesehen von der Rolle als Transitland für Gaslieferungen) und die schwankende politische Bereitschaft erschwerten es der Kommission, in einem komplexen geopolitischen Umfeld einen einheitlichen Ansatz für den Dialog mit der Ukraine in Bezug auf die Gasversorgung zu verfolgen.

## Für die EU-Hilfe bestanden in einer frühen Phase weit gefasste Bedingungen

### 70

Einige Bedingungen des Budgethilfeprogramms Energie I aus dem Jahr 2007 waren nicht präzise genug, um Unstimmigkeiten mit den ukrainischen Behörden in Bezug auf deren Auslegung zu vermeiden<sup>61</sup>. Aufgrund dieser fehlenden Genauigkeit und aufgrund der Tatsache, dass das Programm im Hinblick auf die Erfüllung der Bedingungen nur drei verschiedene Stufen umfasste (0-50-100 %), musste die Kommission bei ihrer Beurteilung mitunter recht großzügig sein<sup>62</sup>. Außerdem waren viele Bedingungen, die zwischen der Kommission und den ukrainischen Behörden im Rahmen der MFA I vereinbart wurden, aufgrund dringender makroökonomischer und politischer Erwägungen ebenfalls sehr allgemein gehalten<sup>63</sup>.

## Bis 2014 bestand für die EU-Hilfe ein Mangel an hochwertigen Daten

### 71

Unmittelbar verwendbare und zuverlässige Daten sind selbst unter ungünstigen Bedingungen von entscheidender Bedeutung, um fundierte, faktengestützte Entscheidungen zu treffen. Bis 2014 gab es Probleme mit der Verfügbarkeit von unmittelbar verwendbaren und zuverlässigen Daten, z. B.:

- tägliche Transitgasströme durch die Ukraine;
- regelmäßige Daten zu tatsächlich von der Ukraine erhobenen Transitgebühren für Gasströme<sup>64</sup>;
- umfangreiche zusammenfassende Statistiken zu den tatsächlichen Gas- und Wärmetarif erhöhungen.

Im Jahr 2014 wurden einige Verbesserungen festgestellt, was den Zugang der Kommission zu Daten über den Gastransit durch die Ukraine betrifft, und seit 2015 stellt der Fernleitungsnetzbetreiber der Ukraine Informationen zu den täglichen Gastransitströmen online zur Verfügung.

### 72

Die gemeinsamen jährlichen Fortschrittsberichte der EU und der Ukraine über die Umsetzung der gemeinsamen Absichtserklärung im Bereich Energie aus dem Jahr 2005 stellten eine nützliche Grundlage für den regelmäßigen politischen Dialog über die zentralen Herausforderungen im Energiebereich dar. Der Hof stellte jedoch fest, dass diese nicht kritisch genug waren und dem Standpunkt der Kommission nicht vollständig Rechnung trugen.

## Die EU-Hilfe hatte bis 2014 begrenzte Auswirkungen auf den Gassektor

### 73

Bis Anfang 2015 konnte mit der EU-Hilfe kein entscheidender Durchbruch im Gassektor der Ukraine erzielt werden<sup>65</sup>, aber seither wurden wichtige Meilensteine erreicht bzw. wesentliche Fortschritte erzielt (siehe auch **Abbildung 3**):

- 61 Siehe beispielsweise die Bedingung, dass das quasi-fiskalische Defizit im Energiesektor im Vergleich zum Jahr 2006 nicht ansteigen darf. Die Kommission und die ukrainischen Partner legten diese Bedingung unterschiedlich aus und setzten die Erfüllungsquote auf 0 % bzw. 100 % an.
- 62 Beispielsweise in Bezug auf Indikator Nr. 6 (Abschluss der Finanzierungsvereinbarungen mit den internationalen Finanzinstitutionen (IFI) für vorrangige Infrastrukturprojekte), Indikator Nr. 5.3 (Übergabe der Gasmetrologieleitung im regionalen Metrologiezentrum in Boyarka zur Inbetriebnahme) und Indikator Nr. 8 (Konzeption und Bau einer internationalen Gasmessstation an einem Einspeisepunkt im Gastransitsystem der Ukraine als Pilotprojekt).
- 63 Beispiele hierfür sind: erhebliche Steigerung der Zahlungsquote bei Naftogaz insgesamt, Erzielen erheblicher Fortschritte bei der Umsetzung der ukrainischen Verpflichtungen gemäß dem Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft, Erzielen erheblicher Fortschritte in Richtung einer Übereinstimmung mit den Standards der Initiative zur Verbesserung der Transparenz in der Rohstoffindustrie, gezielte Stärkung des sozialen Sicherungsnetzes und weitaus umfassendere Verwendung von einzelnen Gaszählern.
- 64 Die Erhebung von Gebühren kann berechnet werden, aber nur theoretisch anhand einer festgelegten Formel auf der Grundlage der Verträge über den Gastransit.
- 65 Zur Verdeutlichung: Die damit verbundenen Bedingungen für EU-Budgethilfe im Energiesektor (Energie I und Energieeffizienz) wurden nur teilweise erfüllt, nämlich zu 59 %. In zahlreichen Fällen waren sich die Kommission und die ukrainischen Behörden über die tatsächliche Erfüllungsquote nicht einig.

Abbildung 3

Entwicklungen im Energie- und Gassektor in der Ukraine, 2007-2015

Bereich bzw. untergeordneter Bereich		Entwicklungen in den Jahren 2007-2013	Entwicklungen in den Jahren 2014-2015	Anmerkungen
a) Reform des Gas-sektors	Gasgesetz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gradueiler Fortschritt ohne Durchbruch</li> <li>• Der besseren Einbindung der Ukraine in den Energiemarkt der EU wird durch den Beitritt des Landes zum Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft neuer Schwung verliehen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verabschiedung eines umfassenden Aktionsplans für eine Reform des Gassektors (März 2015) und des ukrainischen Gasgesetzes von April 2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das Jahr 2015 stellte einen positiven Wendepunkt bei der Reform des Gassektors dar; nach der Verabschiedung des Gasgesetzes im April 2015 begannen die Vorbereitungen für eine Entbündelung von Naftogaz gemäß dem dritten Energiepaket der EU</li> </ul>
	Gas- und Wärmepreise	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unzureichende Erhöhungen zwischen 2007 und 2013 (trotz der Anforderungen der EU und des IWF)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preise für Versorgungsleistungen stiegen erheblich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Weiterer erheblicher Anstieg der Gaspreise im April 2016</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Reduzierung des Defizits von Naftogaz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhebliche Reduzierung des Defizits von Naftogaz im Jahr 2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das Defizit von Naftogaz sollte bis 2017 ausgeglichen sein</li> </ul>
	Netz der sozialen Sicherheit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erfolgreiche Anstrengungen, ein solides System einzurichten, um die ärmsten Mitglieder der Gesellschaft für den Anstieg der Energiepreise zu entschädigen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserung des Sozialplans, um die umfassenden Energiepreiserhöhungen im Jahr 2015 auszugleichen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Stabilität des Sozialplans bleibt abzuwarten</li> </ul>
Messungen entlang der gesamten Gasversorgungs-kette	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erheblicher Fortschritt beim Einbau von Gaszählern in einzelnen Haushalten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mit dem Aktionsplan für eine Reform des Gassektors aus dem Jahr 2015 sollen die Messungen entlang der gesamten Gasversorgungskette verbessert werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bis April 2017 soll der Einbau von Gaszählern für alle verbleibenden Haushalte ohne Zähler sowie der Einbau mindestens eines Wärmemengenzählers pro Gebäude abgeschlossen werden</li> </ul>	
b) Energieeffizienz		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kein prioritärer Bereich des ukrainischen Energiereformprogramms (trotz Anstrengungen der Kommission)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einige positive Entwicklungen in jüngster Zeit (neue EU-Projekte und Programme mit Unterstützung der EU)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vermehrte Anstrengungen in diesem Bereich seit 2015</li> </ul>
c) Modernisierung des Gastransitsystems		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Modernisierung aufgrund von EU-Hilfe (Bedingungen für Darlehen wurden von den ukrainischen Partnern nicht erfüllt)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erste Modernisierungsarbeiten an Pipelines sollen im Jahr 2016 beginnen (Finanzierung teilweise durch die EU sichergestellt)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gazprom droht für das Jahr 2019 mit der Beendigung des Transits von russischem Gas über die Ukraine</li> </ul>
d) Sicherstellung der Gasversorgung über die Ukraine		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Krisensituationen in den Jahren 2005-2006 und 2009</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schwierigkeiten in den Jahren 2014-2015, aber Gastransit und Gaslieferungen dank der Anstrengungen der EU aufrechterhalten (über Energieverbünde, Gasströme in umgekehrter Richtung sowie Vermittlungen mit Gazprom und Naftogaz)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mit sonstigen konkurrierenden Transitprojekten wird versucht, die Ukraine zu umgehen</li> <li>• Verbesserungen bei der Verwaltungspraxis im Gassektor und bessere Einbindung in den Energiemarkt der EU</li> </ul>

Quelle: Europäischer Rechnungshof.



- a) Reform des Gassektors: Trotz Anstrengungen der EU wurden in den Jahren 2007-2013 nur langsam Fortschritte erzielt. Die Umsetzung der von der EU und ihren Partnern festgelegten Hilfsbedingungen haben jedoch ab 2014 der Reform des Gassektors neuen Schwung verliehen (siehe **Kasten 5**).

## Kasten 5

### Entwicklungen im Gassektor seit 2014

- Ein umfassender Aktionsplan für eine Reform des Gassektors mit festgelegten spezifischen termingebundenen Maßnahmen wurde verabschiedet, außerdem ein neues Gasgesetz.
- Nach unzureichenden Reformanstrengungen während einer schwierigen wirtschaftlichen Krise und angesichts steigender russischer Gaspreise erhöhten sich die Abgaben der Haushalte für Gas Anfang 2015 um etwa 300-600 % und für Fernwärme um etwa 70 %. Dieser Anstieg wird sich voraussichtlich bis 2017 fortsetzen, bis die Preise ein marktgerechtes Niveau erreicht haben. Das Defizit von Naftogaz verringerte sich im Jahr 2015 deutlich und sollte bis 2017 ausgeglichen sein<sup>66</sup>.
- Im Jahr 2015 wurde ein bestehender Sozialplan erweitert, um den massiven Anstieg der Energiepreise auszugleichen, der die ärmsten Mitglieder der Gesellschaft traf. Damit künftige Preisanstiege bewältigt werden können und um wirksamere Anreize für die Energieeffizienz zu schaffen, müssen jedoch weitere Verbesserungen in Schritten oder eine Reform erfolgen.
- Mit dem Aktionsplan für eine Reform des Gassektors aus dem Jahr 2015 sollen die Messungen entlang der gesamten Gasversorgungskette verbessert werden.

<sup>66</sup> Eine Zielvorgabe des IWF.

- b) Energieeffizienz: In ihrem Energiereformprogramm stuften die ukrainischen Behörden die Energieeffizienz nicht als prioritär ein, obwohl sie in der gemeinsamen Absichtserklärung der EU und der Ukraine von 2005 über die Zusammenarbeit im Bereich Energie einen hohen Stellenwert hat. Seit 2015 schenken die ukrainischen Behörden der Energieeffizienz mehr Beachtung.
- c) Modernisierung des Gastransitsystems: Um das Gastransitsystem zu modernisieren, versuchte die Kommission ab 2006, Finanzmittel über Darlehen internationaler Finanzinstitutionen (IFI) bereitzustellen. Im Jahr 2012 finanzierte die Kommission eine Vorstudie, in der der Schluss gezogen wurde, dass die Modernisierung je nach Gasstrom-Szenario 2,5 bis 5,3 Milliarden Euro kosten würde. Die EIB und die EBWE konnten mit Ukrtransgaz<sup>67</sup> die ersten IFI-Darlehensverträge über jeweils 150 Millionen Euro pro IFI<sup>68</sup> erst im Dezember 2014 unterzeichnen, als die von der Ukraine erzielten Fortschritte bezüglich bestimmter zentraler Bedingungen, die in der Gemeinsamen Erklärung von 2009 vereinbart worden waren, als ausreichend erachtet wurden. Der Bau beginnt im Jahr 2016 und soll im Rahmen der ersten Phase eines groß angelegten Projekts zur Modernisierung der Transitpipeline Urengoi-Pomary-Uscchorod voraussichtlich Ende 2018 fertiggestellt werden.

<sup>67</sup> Tochtergesellschaft von Naftogaz, die für die Beförderung und Lagerung von Gas verantwortlich ist.

<sup>68</sup> Das EIB-Darlehen ist durch eine umfassende EU-Garantie gedeckt.

### d) Sicherstellung der Gasversorgung über die Ukraine:

- i) Aufgrund der politischen, administrativen und wirtschaftlichen Instabilität des Landes war die sichere Gasversorgung der EU über die Ukraine während des Prüfungszeitraums weiterhin gefährdet. Dies führte zu einer zusätzlichen Verschärfung der Krisensituation in den Jahren 2005-2006 und 2009, und in den Jahren 2014-2015 kam es zu weiteren Schwierigkeiten. Zudem ist unsicher, ob über das Hoheitsgebiet der Ukraine künftig weiterhin Gaslieferungen an Länder der EU erfolgen werden: Gazprom droht, den Transit von russischem Gas über die Ukraine im Jahr 2019 einzustellen. In diesem Jahr läuft der gegenwärtige Vertrag zwischen Gazprom und Naftogaz aus. Darüber hinaus bestanden bzw. bestehen Bestrebungen für alternative Projekte zum Gastransit (z. B. Nord Stream II, Turkstream, South Stream), um das Land zu umgehen. Das Ziel der EU ist jedoch eine Aufrechterhaltung des Gastransits über die Ukraine.
- ii) Die jüngsten Anstrengungen der Kommission zur Aufrechterhaltung des Gastransits über die Ukraine in den Jahren 2014-2015 erwiesen sich als erfolgreich, sodass die Sicherheit der Gasversorgung der EU und der Ukraine durch Energieverbände, Gasströme in umgekehrter Richtung und die Vermittlung zwischen Naftogaz und Gazprom bei der Verhandlung des sogenannten Winterpakets 2014-2015 in erheblichem Maße gestärkt wurde. Die Bestände der Speicheranlagen in der Ukraine, die für die sichere Gasversorgung der östlichen EU unverzichtbar sind, wurden mit dem Winterpaket 2015-2016 mithilfe eigener Ressourcen von Naftogaz sowie einer Darlehensfazilität internationaler Finanzinstitutionen<sup>69</sup> erfolgreich aufgestockt.
- iii) Es wird erwartet, dass die Reform des Gassektors zu Verbesserungen in der Verwaltungspraxis dieses Sektors in der Ukraine führt. Dadurch würde das verwaltungstechnische Risiko hinsichtlich der Sicherstellung des ukrainischen Gastransits gemindert. Ein weiterer Erfolg für die Kommission war der Beitritt der Ukraine zum Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft im Jahr 2011, mit dem das Land umfassender in den Energiemarkt der EU eingebunden werden soll, damit der Gassektor der Ukraine langfristig stabilisiert werden kann.

<sup>69</sup> 300 Millionen US-Dollar, bereitgestellt von der EBWE mit Unterstützung einer staatlichen Garantie der Ukraine, denen eine Fazilität der Weltbank über bis zu 520 Millionen US-Dollar, garantiert durch die EIB und somit durch die EU, folgen soll.

## 74

Auf der Grundlage seiner Prüfungsarbeiten kommt der Hof insgesamt zu dem Schluss, dass die EU-Hilfe für die Ukraine teilweise wirksam war, was die Unterstützung des Landes bei der Umwandlung in einen verantwortungsvoll geführten Staat in den Bereichen öffentliches Finanzmanagement, Korruptionsbekämpfung und Funktionsweise des Gassektors betrifft.

## Wirksamkeit der EU-Hilfe für die Ukraine zur Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements und der Korruptionsbekämpfung

## 75

Die EU-Hilfe für die Ukraine war bei der Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements und der Korruptionsbekämpfung teilweise wirksam.

## 76

Im Prüfungszeitraum hatte das öffentliche Finanzmanagement im Dialog zwischen der EU und der Ukraine zumeist einen geringen Stellenwert. Ab 2011 erhöhte die EU jedoch ihre Ansprüche in Bezug auf die Reformen im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements und unterstützte die Ukraine bei der Ausarbeitung ihrer Reformstrategie 2013 und ihres Aktionsplans in diesem Bereich (siehe Ziffern 31-34). Die Korruptionsbekämpfung stand regelmäßig auf der Agenda für den Dialog zwischen der EU und der Ukraine. Sie wurde im Jahr 2011 durch den Aktionsplan zur Visaliberalisierung gestärkt und durch die Zusammenarbeit nach dem Maidan weiter beschleunigt (siehe Ziffern 35-37).

## Empfehlung 1 – Das öffentliche Finanzmanagement im Dialog mit der Ukraine stärker betonen

---

Um den durch die Verabschiedung der Strategie für das öffentliche Finanzmanagement 2013 erzeugten Reformschwung in diesem Bereich aufrechtzuerhalten, sollten die Kommission und der EAD den politischen Dialog zu Fragen des öffentlichen Finanzmanagements stärken. Die Kommission sollte zudem untersuchen, ob ein spezifisches Programm in die Wege geleitet werden kann, damit die Reform des öffentlichen Finanzmanagements so bald wie möglich wirksam umgesetzt wird.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### 77

Die Konzeption der EU-Hilfe erwies sich als teilweise wirksam, was ihren Beitrag zu Verbesserungen in den Bereichen öffentliches Finanzmanagement und Korruptionsbekämpfung betrifft. Die Kommission berücksichtigte den Bedarf, öffentliches Finanzmanagement und Korruptionsbekämpfung zu stärken, in der Ausgestaltung der Budgethilfeprogramme und der MFA für die Ukraine, wenn auch bisweilen mit einigen Mängeln bei der Festlegung der Bedingungen oder hinsichtlich der Methode, wie die Erfüllung dieser Bedingungen bewertet wurde (siehe Ziffern 38-40). Die meisten sektorbezogenen Budgethilfeprogramme waren so konzipiert, dass ein maßgeblicher Anteil des zugewiesenen Betrags bereits zu Beginn des Programms ausgezahlt wurde, sobald allgemeine Bedingungen erfüllt waren. Dieser Ansatz könnte die Anreize vermindern, die Reformen umzusetzen, von denen weitere kleinere Zahlungen abhängen. Um die kritische Situation in der Ukraine zu bewältigen, konzentrierte sich die Kommission im Jahr 2014 auf die rasche Auszahlung der Hilfe (siehe Ziffern 41-44).

### Empfehlung 2 – Verbesserung der Gestaltung der Finanzhilfebedingungen und der Auszahlungen der Finanzhilfe

Die Kommission sollte auf die in der Ukraine gewonnenen Erfahrungen aufbauen, um die Gestaltung künftiger Hilfen zu verbessern:

- a) Bei den Bedingungen für die Budgethilfe und für MFA-Darlehen sollten alle ausgewählten Indikatoren eindeutig festgelegt werden, um Meinungsverschiedenheiten während des Bewertungsprozesses zu vermeiden.
- b) Künftige Bedingungen für Darlehen und Zuschüsse sollten sich gegenseitig ergänzen und stärken.
- c) Bei der Verhandlung und Festlegung von Bedingungen sollte die Kommission enger mit den anderen Geldgebern zusammenarbeiten, insbesondere mit internationalen Finanzinstitutionen, um die Anreize für Reformen zu erhöhen.
- d) Mit den Programmen sollte ein vertretbares Gleichgewicht zwischen den Aspekten der politischen Hebelwirkung und der Notwendigkeit, Hilfen rasch auszuzahlen, angestrebt werden. Außerdem sollten die Budgethilfebeträge, die in den Bereichen öffentliches Finanzmanagement und Korruptionsbekämpfung an die Bedingungen für variable Tranchen geknüpft sind, hoch genug sein, um die Erfüllung der Bedingungen sicherzustellen.

### 78

Die Überwachung der Art und Weise, wie die EU-Hilfe umgesetzt wurde, war weitgehend wirksam und verbesserte sich im Laufe des Prüfungszeitraums. Die EU und internationale Organisationen bewerten regelmäßig die Situation des öffentlichen Finanzmanagements und der Korruptionsbekämpfung in der Ukraine, und seit 2012 hat die Kommission ihren Überwachungsrahmen für die Budgethilfe gestärkt. Für die Evaluierung der Budgethilfeprogramme besteht jedoch kein systematischer Ansatz (siehe Ziffern 45-48). Die mehrfache Aussetzung von Budgethilfezahlungen führte in den Jahren 2011-2013 zu Fortschritten bei den Prioritäten im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements (siehe Ziffer 49).

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### Empfehlung 3 – Bessere Überwachung der Art und Weise, wie die EU-Hilfe umgesetzt wird

---

Um die Reformen in den Bereichen öffentliches Finanzmanagement und Korruptionsbekämpfung zu vertiefen und zu beschleunigen, sollte die Kommission ihre Überwachung in einigen Bereichen steigern und verstärkt Augenmerk auf die Rechenschaftspflicht der Begünstigten legen:

- a) Der Ansatz der Kommission zur Evaluierung der Budgethilfeprogramme in der Ukraine sollte gestrafft werden.
- b) Angesichts der durch die Aussetzung von Zahlungen erzielten Ergebnisse sollte die Kommission in Fällen, in denen dies durch ein Ausbleiben von zufriedenstellenden Fortschritten bei den Reformen gerechtfertigt ist, von der Aussetzung der Budgethilfezahlungen Gebrauch machen.

## 79

Beim Erreichen konkreter und nachhaltiger Ergebnisse in den Bereichen öffentliches Finanzmanagement und Korruptionsbekämpfung war die EU-Hilfe teilweise wirksam. Bis zum Jahr 2014 schlug sich das begrenzte Engagement der ukrainischen Regierung für den Reformprozess in der unvollständigen und verzögerten Erreichung der erwarteten Ergebnisse nieder (siehe Ziffern 50-51). Trotz des neuen Schwungs für Reformen seit 2014 sind die Ergebnisse bislang unbeständig. Bei den MFA-Programmen nutzte die Kommission ihren Ermessensspielraum und gelangte trotz einiger Mängel bei der Umsetzung zu dem Schluss, dass die Mehrheit der Bedingungen für das öffentliche Finanzmanagement im Allgemeinen erfüllt war (siehe Ziffer 52). Im Falle des öffentlichen Finanzmanagements und der Korruptionsbekämpfung wurden die meisten Ergebnisse durch Änderungen in der Gesetzgebung und institutionelle Veränderungen erzielt (siehe Ziffern 53-63). In Bezug auf die Strategie zur Korruptionsbekämpfung bleiben die Ergebnisse einer wirksamen Umsetzung abzuwarten.

### Empfehlung 4 – Die wirksame Umsetzung und Nachhaltigkeit der Reformen stärker betonen

---

Neben der Befürwortung von Änderungen in der Gesetzgebung sollte die Kommission in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen die wirksame Umsetzung zentraler Reformen in den Bereichen öffentliches Finanzmanagement und Korruptionsbekämpfung zur Bedingung weiterer EU-Hilfen machen. Dies betrifft insbesondere die Reformstrategie und den Aktionsplan für das öffentliche Finanzmanagement sowie die finanzielle Nachhaltigkeit der unparteiischen operationellen Stellen zur Korruptionsbekämpfung. Bei der Bewertung der Auszahlungsbedingungen sollten strenge Maßstäbe gelten.

### Wirksamkeit der EU-Hilfe zur Verbesserung der Verwaltungspraxis im Gassektor und zur Sicherstellung der Gaslieferungen an die EU über die Ukraine

#### 80

Insgesamt war die EU-Hilfe für die Ukraine teilweise wirksam, was die Verbesserung der Verwaltungspraxis im Gassektor und die Sicherstellung der Gaslieferungen an die EU über die Ukraine betrifft.

#### 81

Der Dialog zwischen der EU und der Ukraine in Bezug auf Energiefragen wurde bis vor Kurzem durch das schwankende Engagement der Ukraine beeinträchtigt, wie auch durch die unterschiedlichen Ansichten der EU-Interessenträger hinsichtlich der sicheren Gasversorgung der EU über die Ukraine. Im Zeitraum 2007-2015 traten immer wieder die gleichen Hauptprobleme auf (siehe Ziffern 65-69).

#### 82

Die Konzeption der geprüften EU-Hilfe im Gassektor und in Bezug auf die Sicherstellung der Gasversorgung über die Ukraine umfasste in einer frühen Phase einige ungenaue Bedingungen, die schwer zu bewerten waren (siehe Ziffer 70).

#### 83

Bei der Überwachung der Umsetzung der EU-Hilfe mangelte es bis zum Jahr 2014 an hochwertigen Daten, und im Rahmen der gemeinsamen Berichterstattung der EU und der Ukraine wurden mitunter keine vollständigen Hintergrundinformationen in Bezug auf die im Gassektor wahrgenommenen Schwierigkeiten vorgelegt (siehe Ziffern 71-72).

#### 84

Bis zum Jahr 2014 hatte die EU-Hilfe begrenzte Auswirkungen auf die Funktionsweise des ukrainischen Gassektors, und im Hinblick auf die sichere Gasversorgung der EU über die Ukraine wurden gemischte Ergebnisse erzielt. Seit 2014 wurden wichtige Meilensteine erreicht (siehe Ziffer 73).

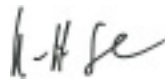
### **Empfehlung 5 – Einleiten von Schritten, um die EU-Hilfe für die Ukraine im Gassektor wirksamer zu gestalten**

---

Die Kommission sollte unverzüglich Schritte unternehmen, um die Überwachung der strategischen Zusammenarbeit der EU mit der Ukraine im Gassektor zu verbessern und wirksamer zu gestalten. Insbesondere sollte der Datenerhebung, -überprüfung und -analyse mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die Kommission sollte systematisch genauere und überprüfbare Informationen sammeln, selbst unter ungünstigen Bedingungen. Dies ist von entscheidender Bedeutung, um fundierte, fakten gestützte Entscheidungen zu treffen.

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Herrn Karel PINXTEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 8. November 2016 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*



Klaus-Heiner LEHNE  
*Präsident*

## Geprüfte Programme

**Tabelle 1 – Ukraine: Budgethilfeprogramme 2007-2015**

Sektorbezogene Budgethilfeprogramme <sup>1</sup> (Abkürzung, Jahr des Beschlusses)	Zugewiesen	Ausgezahlt
	(Millionen Euro)	
	<b>588</b>	<b>259</b>
Hilfe für die Umsetzung der ukrainischen Energiepolitik (Energie I, 2007)	87	73
Hilfe für die Umsetzung der ukrainischen Strategie im Bereich der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energieträger (Energieeffizienz, 2008)	70	52
Förderung des bilateralen Handels durch Beseitigung technischer Handelshemmnisse zwischen der Ukraine und der EU (Handel, 2008)	45	29
Hilfe für die Umsetzung einer Umweltschutzstrategie in der Ukraine (Umwelt, 2009)	35	24
Hilfe für die Umsetzung der ukrainischen Verkehrspolitik (Verkehr, 2009)	65	27
Hilfe für die sektorbezogene Strategie der Ukraine im Bereich Grenzmanagement (Grenzmanagement, 2010)	66	49
Fortlaufende Hilfe für die Umsetzung der ukrainischen Energiepolitik (Energie II, 2012)	45	5
Sektorspezifisches Förderprogramm – Hilfe für die Regionalpolitik der Ukraine (Regionale Entwicklung, 2013)	55	0
Reform des administrativen Rechtsrahmens und des öffentlichen Diensts der Ukraine (2011)	70	Gestrichen
Budgethilfe für die regionale Entwicklungspolitik der Ukraine (2012)	50	Gestrichen
<b>Staatsentwicklungsvereinbarung<sup>2</sup></b>	<b>355</b>	<b>250</b>

- Die ergänzenden Unterstützungsmaßnahmen (technische Hilfe, Prüfungen, Überprüfungen und Evaluierungen von Programmen) sind im Betrag enthalten.
- Von den 355 Millionen Euro für die SBC handelte es sich bei 232 Millionen Euro um neue Finanzmittel, während 123 Millionen Euro aus Zuweisungen des Jahresaktionsprogramms 2013 stammten (d. h. aus zwei neuen sektorspezifischen Förderprogrammen zur Beseitigung von Handelshemmnissen und zur Umsetzung einer Umweltschutzstrategie in der Ukraine – jeweils 55 Millionen Euro – sowie 13 Millionen Euro aus einer Budgeterhöhung, die ursprünglich für den Umweltsektor vorgesehen war).

Quelle: CRIS, Stand: 31.12.2015.

**Tabelle 2 – Ukraine: Überblick über die Makrofinanzhilfe der EU 2007-2015**

Jahr des Beschlusses	Abkürzung	Zugewiesen	Ausgezahlt
		(Millionen Euro)	
2002	MFA I	110	610
2010		500	
2014	MFA II	1 000	1 000
2015	MFA III	1 800	600
	<b>Summe</b>	<b>3 410</b>	<b>2 210</b>

Quelle: GD Wirtschaft und Finanzen, Stand: 31.12.2015,  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/international/neighbourhood\\_policy/ukraine\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/ukraine_en.htm)



Tabelle 3 – Ukraine: geprüfte Projekte für den Zeitraum 2007-2015

Titel (Vertragsjahr)	Zugewiesen	Ausgezahlt
	(Millionen Euro)	
<b>Öffentliches Finanzmanagement (PFM)</b>		
Partnerschaft zur verstärkten Durchsetzung des Wettbewerbsrechts und der Wettbewerbspolitik in der Ukraine (2007)	1	0,9
Partnerschaft zur Unterstützung der Hauptkontroll- und Prüfungsbehörde der Ukraine (KRU) bei der Umsetzung des neuen Systems für die staatliche interne Finanzkontrolle (2007)	1,1	1,1
Harmonisierung der Systeme für den Wettbewerb und die öffentliche Auftragsvergabe in der Ukraine mit den EU-Normen (2008)	4,4	4,4
Stärkung des Potenzials der Nationalbank der Ukraine über die Angleichung an EU-Normen für das Zentralbankwesen (2009)	1,1	0,6
Unterstützung des Finanzministeriums der Ukraine in den Bereichen Verwaltung öffentlicher Schulden und Haushaltsvoranschläge (2010)	1,7	1,5
Ausarbeitung eines Datenblatts für das Partnerschaftsprojekt zur risikobasierten Überwachung von Nichtbanken (2011)	0,1	0,1
Bereitstellung von IT-Ausrüstung für die Integration des regionalen Netzes des ukrainischen Monopolbekämpfungsausschusses zwecks Unterstützung des zum Aktionsplan EU-Ukraine 2006 gehörenden Projekts zur Harmonisierung der Systeme für den Wettbewerb und die öffentliche Auftragsvergabe in der Ukraine mit den EU-Normen (2010)	0,2	0,2
Verlängerung des Vertrags 147-509 zur Harmonisierung der Systeme für den Wettbewerb und die öffentliche Auftragsvergabe in der Ukraine mit den EU-Normen (2011)	1,1	1,1
Ausarbeitung von drei Partnerschaftsprojekten im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements in der Ukraine (2013)	0,1	0,1
Harmonisierung des Systems für die öffentliche Auftragsvergabe in der Ukraine mit den EU-Normen (2013)	4	2,7
Was der Staat kostet: Förderung der öffentlichen Überwachung des Verfahrens für den Staatshaushalt (2013)	0,3	0,2
Zivilgesellschaft und Medien für transparente Gemeindebudgets (2013)	0,3	0,1
Einrichtung und Umsetzung des Systems <i>Open Budget</i> (offenes Budget) zur Überwachung der Verwendung öffentlicher Mittel (2013)	0,3	0,2
Unabhängige Überwachung der Ressourcen- und Finanzströme aus der Entwicklung konventioneller und unkonventioneller Kohlenwasserstoffe in der Ukraine im Rahmen der Vereinbarung über die gemeinsame Produktion (2013)	0,2	0,2
<b>Summe öffentliches Finanzmanagement</b>	<b>15,9</b>	<b>13,4</b>
<b>Korruptionsbekämpfung</b>		
Unterstützung für die verantwortungsvolle Verwaltungspraxis: Projekt zur Bekämpfung der Korruption in der Ukraine (2006)	1,5	1,4
Projekt zur Unterstützung der Justizreformen in der Ukraine (2013)	8,6	2,4
<b>Summe Korruptionsbekämpfung</b>	<b>10,1</b>	<b>3,8</b>

Quelle: CRIS, Stand: 31.12.2015.

## Zusammenfassung

### III

Die dramatischen Ereignisse in der Ukraine Ende Februar 2014, nämlich die Absetzung des ehemaligen ukrainischen Präsidenten Janukowytch am 28. Februar 2014 und die widerrechtliche Annexion der Krim durch Russland in den Tagen danach, erforderten ein entschlossenes und rasches Handeln, um die Auswirkungen einer schwierigen und unerwarteten Situation so weit wie möglich abzufedern.

Obwohl dies der Kommission vor der Ankündigung eines bedeutenden Hilfspakets für die Ukraine im März 2014 nicht ausreichend Zeit für die Erarbeitung einer vorab festgelegten langfristigen Strategie bot, wurde unmittelbar nach diesen Ereignissen mit der längerfristigen Planung begonnen, und seitdem haben zahlreiche strategische Diskussionen stattgefunden, in die auch internationale Partner einbezogen wurden.

### V

Die Kommission ist der Ansicht, dass, obwohl die EU-Hilfe teilweise wirksam war, wichtige Strukturreformen in fast allen in Ziffer IV genannten Bereichen durch EU-Programme ausgelöst oder unterstützt wurden.

### VI

Die Kommission war gezwungen, die Bedingungen für die Makrofinanzhilfe (MFA) und die Budgethilfe in einem außergewöhnlichen politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Umfeld in der Ukraine auszuhandeln und deren Erfüllung zu bewerten.

Die meisten Budgethilfeprogramme umfassen eine feste Tranche, die nach Erfüllung der für Budgethilfemaßnahmen geltenden allgemeinen Bedingungen zu Beginn des Programms auszuzahlen ist.

### VII

Die Zusammenarbeit mit der Ukraine im Energiesektor erfolgte in den letzten zehn Jahren auf der Grundlage der gemeinsamen Absichtserklärung (Memorandum of Understanding) von 2005 über die Zusammenarbeit im Bereich Energie und konzentrierte sich darauf, die Gasversorgung Europas über das ukrainische Pipelinesystem sowie die Durchführung weitreichender Reformen im Energiesektor sicherzustellen. Dies war auch das Hauptziel der Gemeinsamen Erklärung über die Modernisierung des Gastransitsystems der Ukraine vom März 2009. Die Gaskrise im Jahr 2009 machte erneut deutlich, wie wichtig und aktuell diese Initiative ist, wenngleich ihre Umsetzung durch die komplizierte politische Lage im Land und die anhaltenden geopolitischen Spannungen erschwert wurde.

Die bisher erzielten Fortschritte ermöglichten es der EIB und der EBWE, im Dezember 2014 ein erstes Paket von Darlehen für die Modernisierung des Gastransitsystems zu genehmigen. Bis 2014 wurden die Bemühungen um die Verbesserung der Verwaltungspraxis im ukrainischen Gassektor und um die Sicherstellung der Versorgung insgesamt durch die Abhängigkeit der Ukraine von russischen Gaslieferungen beeinträchtigt. Die bedeutenden Fortschritte, die seitdem bei der Reformierung des Gasmarktes in der Ukraine erzielt wurden, werden allgemein anerkannt.

Seit März 2015 wird ein umfassender Plan für die Reform des Gassektors umgesetzt. Zusätzlich zu dem neuen Gasgesetz beschloss die Regierung im Juli 2016 einen Plan für die Entbündelung von Naftogaz vom Übertragungsnetzbetreiber, der bis 2017 umgesetzt werden soll.

Gemeinsam mit dem Sekretariat der Energiegemeinschaft und anderen Partnern wird die Kommission weiterhin nachdrücklich auf die Vollendung der Reformen des Gassektors hinwirken, damit die Transparenz verbessert und die Wettbewerbsbedingungen umfassend gewährleistet werden können, einschließlich des Zugangs für neue Marktteilnehmer und der Stärkung einer sicheren Gasversorgung sowie der Zuverlässigkeit des ukrainischen Transitsystems.

## Einleitung

### 04

Seit Mitte 2015 zeichnet sich in der Ukraine eine wirtschaftliche Stabilisierung ab, der eine besonders schwere Rezession vorausgegangen war, welche ihre Ursache hauptsächlich in dem Vertrauensverlust und der Beschädigung der Produktionskapazität in Verbindung mit dem bewaffneten Konflikt in der Ostukraine hatte. Die Stabilisierung war das Ergebnis einer Reihe von Faktoren, wie wirkungsvolle makroökonomische Maßnahmen zur Überwindung seit Langem bestehender Ungleichgewichte sowie die umfangreiche finanzielle und technische Unterstützung im internationalen Rahmen, die für die Eindämmung der Vertrauenskrise ausschlaggebend war.

Nach einem Rückgang um 6,6 % im Jahr 2014 und um 9,9 % im Jahr 2015 wird für 2016 im Zuge des schrittweise wachsenden Vertrauens von Verbrauchern und Investoren mit einer Rückkehr zum Wachstum gerechnet (das mit 1 % bis 2 % prognostiziert wird). Das BIP stieg im ersten Quartal 2016 real um 0,1 % und im zweiten Quartal um 1,3 %.

### 08

Aufgrund der Lage in der Ukraine erfolgt die Unterstützung über das ENI seit 2014 tatsächlich in Form von jährlichen „Sondermaßnahmen“. Inzwischen wurde mit den Vorbereitungen für eine Rückkehr zur normalen mehrjährigen Programmplanung in Form eines einheitlichen Unterstützungsrahmens ab 2018 begonnen.

### 13

Die Kommission teilt die Ansicht, dass der Reformwille der ukrainischen Behörden seit 2014 deutlich zugenommen hat. Vor allem setzt sich die derzeitige ukrainische Regierung engagiert für die Reform der öffentlichen Verwaltung ein.

Die Kommission baut auf diesem Reformschwung auf und stimuliert ihn. Derzeit wird an einem großen Hilfsprogramm der EU in diesem Bereich gearbeitet, mit dem der Reformwille gefördert und erhalten werden soll. Das dritte MFA-Programm enthält ebenfalls wichtige Verpflichtungen für die Reformierung der öffentlichen Verwaltung, die sowohl die Gesetzgebung als auch die Umsetzung betreffen.

### 15

Die MFA überschneidet sich nicht mit den IWF-Bedingungen, sondern ergänzt sie. Die MFA kann nur ausgezahlt werden, wenn das ergänzende IWF-Programm planmäßig umgesetzt wird und die IWF-Überprüfungen auch künftig abgeschlossen werden. Dies bedeutet, dass der Begünstigte auch künftig die Bedingungen des IWF erfüllen muss, damit er in den Genuss der MFA-Auszahlungen kommen kann.

## Kasten 1 – Einleitung der Kampagne der ukrainischen Behörden gegen die Oligarchie

Nach Ansicht der Kommission werden Rolle und Bedeutung der Agentur zur Modernisierung deutlich dargestellt, und es bestand keine Verwechslungsgefahr mit den offiziellen Hilfen der EU für die Ukraine.

### 17

Die dramatischen Ereignisse in der Ukraine Ende Februar 2014, nämlich die Absetzung des ehemaligen ukrainischen Präsidenten Janukowytsch am 28. Februar 2014 und die widerrechtliche Annexion der Krim durch Russland in den Tagen danach, erforderten ein entschlossenes und rasches Handeln, um die Auswirkungen einer schwierigen und unerwarteten Situation so weit wie möglich abzufedern.

Obwohl dies der Kommission vor der Ankündigung eines bedeutenden Hilfspakets für die Ukraine im März 2014 nicht ausreichend Zeit für die Erarbeitung einer vorab festgelegten langfristigen Strategie bot, wurde unmittelbar nach diesen Ereignissen mit der längerfristigen Planung begonnen, und seitdem haben zahlreiche strategische Diskussionen stattgefunden, in die auch internationale Partner einbezogen wurden.

Zudem wurden im Anschluss an die Ankündigung des Hilfspakets, das von erheblicher politischer Bedeutung war, mit großer Gründlichkeit spezifische Hilfsprogramme der EU erarbeitet und dabei die finanziellen Risiken sowie die Aktivitäten anderer Geldgeber berücksichtigt und dokumentiert.

### 18

Mit dem Finanzpaket von März 2014 sollte ein deutliches Signal der politischen Unterstützung ausgesandt werden; gleichzeitig ging es darum, kurzfristige Investitionen im Haushalts- und Finanzbereich sowie längerfristige Investitionen und beratende Unterstützungsmaßnahmen zu mobilisieren. Folglich war es auf kurz- sowie auf mittel- bis langfristige Erfordernisse ausgerichtet, wobei im Fall der langfristigen Erfordernisse der anhaltende Reformwille der ukrainischen Behörden tatsächlich unerlässlich ist.

Dabei ist anzumerken, dass lediglich 1,61 Mrd. EUR der MFA Bestandteil des Finanzpakets vom März 2014 waren (Gesamtvolumen von MFA I und MFA II). Der Vorschlag für eine dritte MFA-Maßnahme für die Ukraine (im Umfang von 1,8 Mrd. EUR) wurde von der Kommission im Januar 2015 angenommen; dabei handelt es sich folglich um eine zusätzlich zum Paket von März 2014 eingeleitete Maßnahme, der eine umfassende Bewertung der bis zu diesem Zeitpunkt gewährten Hilfe sowie ihrer Auswirkungen auf die wirtschaftliche und finanzielle Stabilität der Ukraine seit Beginn der Krise zugrunde liegt und bei der die sich verschlechternde Finanzlage in der Ukraine Anfang 2015 berücksichtigt wurde.

### 20

Ab 2018 ist die Rückkehr zur mehrjährigen Programmplanung in Form eines einheitlichen Unterstützungsrahmens vorgesehen. Die Vorbereitungen haben bereits begonnen.

### 21

Wenngleich möglicherweise einige anfängliche Koordinierungsschwierigkeiten auftraten, sind die Tätigkeiten der EU-Delegation in Kiew, der Unterstützungsgruppe der Kommission für die Ukraine und der beratenden Mission der Europäischen Union nunmehr gut aufeinander abgestimmt und ergänzen sich in vollem Umfang. Ein Beleg dafür ist beispielsweise die gemeinsame Erarbeitung eines neuen Programms zur Unterstützung der Korruptionsbekämpfung, das in diesem Jahr (Juni 2016) angenommen wurde.

### 22

Diese Initiative wurde nicht weiterverfolgt. Die Kommission unterstützt die Ukraine ferner bei der Bekämpfung von Korruption und Betrug durch andere Initiativen, indem sie z. B. im Rahmen des in der Antwort zu Ziffer 21 genannten neuen Programms zur Unterstützung der Korruptionsbekämpfung die neuen Korruptionsbekämpfstellen der Ukraine unterstützt und indem sie Hilfe bei der Justizreform leistet.

### 24

Die Koordinierung der Geldgeber durch die jeweilige ukrainische Regierung ließ während fast des gesamten Prüfungszeitraums in der Tat zu wünschen übrig. Die derzeitige ukrainische Regierung leitet jedoch Schritte ein, um diese Situation anzugehen und zu verbessern, wobei sich erste positive Wirkungen abzeichnen.

## 25

Die Kommission hat sich von Anfang an mit dem von mehreren Gebern finanzierten Fonds der EBWE abgestimmt und inzwischen beschlossen (Juli 2016), einen Beitrag zu dem Fonds zu leisten.

## Bemerkungen

## 34

Die EU hat 2012 und 2013 die Erarbeitung einer Strategie im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements tatsächlich sehr aktiv unterstützt, sodass vor dem Gipfeltreffen in Vilnius ein Dokument von guter Qualität angenommen werden konnte. Derzeit wird – erneut mit Unterstützung von SIGMA-Sachverständigen der EU und der OECD – an der Aktualisierung und Verbesserung der Strategie im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements gearbeitet.

## 38

Bedingungen in Bezug auf das öffentliche Finanzmanagement und die Korruptionsbekämpfung standen im Mittelpunkt einer Reihe von Unterstützungsprogrammen der EU, wie z. B. der Staatsentwicklungsvereinbarung (State Building Contract). Die Kommission wird das Verfahren und die Kriterien zur Bewertung von Fortschritten im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements weiter verbessern.

## 40

Die Kommission vertritt den Standpunkt, dass sie ihren Ermessensspielraum angesichts der außergewöhnlichen politischen und finanziellen Bedingungen in der Ukraine angemessen genutzt hat.

## Kasten 2 – Flexibilität bei der Festlegung der MFA-Bedingungen und bei der Beurteilung ihrer Erfüllung

Die Verhandlungen über die Absichtserklärung für die MFA I wurden hauptsächlich zwischen 2010 und 2012 mit einer weit weniger reformorientierten ukrainischen Regierung geführt; die Ratifizierung durch das ukrainische Parlament erfolgte erst 2014. Trotz schwieriger Verhandlungen gelang es der Kommission, einige allgemeine Bedingungen für den Bereich des öffentlichen Finanzmanagements in diese Absichtserklärung aufzunehmen.

Durch die Aufnahme von mehreren Vorgaben in eine Bedingung wird es möglich, ein übergeordnetes Ziel in einem speziellen Reformbereich zu formulieren und damit eine strategische Ausrichtung vorzugeben, während hinsichtlich der erwarteten Politikmaßnahmen gleichzeitig klare und spezifische Kriterien vorgesehen sind.

## Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 41 und 42

Die Kommission ist der Ansicht, dass der Anteil der vorab bereitgestellten ersten Tranche der sektorbezogenen Budgethilfe die in den Leitlinien für die Budgethilfe empfohlenen Obergrenzen nicht überstieg und durch die Lage in der Ukraine gerechtfertigt war.

## 43

Nach Meinung der Kommission stand die Ukraine 2014 vor dem finanziellen und letztlich dem politischen Kollaps. Gemeinsam mit dem IWF und anderen internationalen Gebern reagierte die EU rasch auf die Finanzkrise der Ukraine, insbesondere 2014 und im ersten Halbjahr 2015. In Anbetracht der Schwere der Wirtschaftskrise in der Ukraine und der Größe des Landes (die Ukraine ist der bei weitem größte östliche Nachbar der EU) war es notwendig, Makrofinanzhilfe in beträchtlicher Höhe bereitzustellen.

### 46

Die Auszahlung von Budgethilfen erfolgt seit 2010 tatsächlich auf der Grundlage einer umfassenden Beurteilung des öffentlichen Finanzmanagements, bei der alle einschlägigen Analysen, einschließlich Bewertungen der Rechenschaftspflicht bei den öffentlichen Ausgaben und Finanzen (PEFA), berücksichtigt werden.

### 48

Nach Ansicht der Kommission stellte die 2014 durchgeführte Evaluierung der Budgethilfemaßnahmen in der Ukraine eine umfassende und vergleichende Übersicht und Bewertung dar.

### 51

Die Kommission ist sich dieses Problems bewusst, auf das auch in der Evaluierung der Budgethilfe verwiesen wurde, und sie berät das Finanzministerium bei der Suche nach besseren Möglichkeiten für die Kanalisierung von EU-Mitteln.

### 52

Nach Auffassung der Kommission bedeutet die Beurteilung „weitgehend erfüllt“, dass das Reformziel der fraglichen Bedingung soweit erfüllt wurde, dass eine Verzögerung der MFA-Auszahlung nicht gerechtfertigt gewesen wäre, auch wenn nicht jeder Aspekt der MFA-Bedingung umgesetzt wurde.

### Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 67 bis 69

Die Kommission verfolgte während des gesamten Prüfungszeitraums eine kohärente Strategie im Hinblick auf das ukrainische Gastransitsystem und die damit zusammenhängende Notwendigkeit grundlegender Reformen im Gassektor.

Die Anstrengungen der Kommission wurden von den Mitgliedstaaten im Wesentlichen unterstützt. Die Kommission räumt jedoch ein, dass sich die Prioritäten einiger Mitgliedstaaten hinsichtlich der Zusammenarbeit im Gassektor nicht immer mit denen der Kommission deckten.

Nach den Krisen der Jahre 2006 und 2009 führte die Kommission interne Risikobewertungen durch und bemühte sich in einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (KOM(2009) 363; SEK(2009) 977), die aus der Unterbrechung der Gasversorgung gezogenen Lehren zu bewerten.

Nach Ansicht der Kommission waren die Unterbrechungen des Gastransits in den Jahren 2006 und 2009 ein direktes Ergebnis einer Handelsstreitigkeit zwischen Gazprom und Naftogaz, die durch die politischen Spannungen zwischen der Ukraine und Russland beeinflusst und verschärft wurde.

Die Kommission musste auf den sensiblen Charakter der entsprechenden Informationen Rücksicht nehmen und ist der Meinung, dass sie sich unter den gegebenen Umständen nicht deutlicher äußern konnte.

### 70

Die Kommission räumt ein, dass die Hilfsprogramme für den Gassektor in einigen Fällen nicht optimal gestaltet waren, verweist aber auf die schwache Verwaltungskapazität der betroffenen ukrainischen Ministerien, die sich auf die Formulierung von Hilfsprogrammen auswirkte.

### 71

Die Kommission ist der Ansicht, dass der Zugang zu Daten im Verlauf des Prüfungszeitraums kontinuierlich verbessert wurde. Dank der Zusammenarbeit zwischen den ukrainischen Behörden, der Kommission und ENTSO (Gas) (dem Europäischen Verbund der Erdgasfernleitungsnetzbetreiber) sind einschlägige Daten über Gastransitströme sowie Marktinformationen, die den ukrainischen Gassektor betreffen, seit 2015 nunmehr öffentlich zugänglich.

### 73

Nach Meinung der Kommission wurden diese Fortschritte bereits 2014 erzielt; dazu zählt beispielsweise der Entwurf des neuen Gasgesetzes durch die Regierung, der die Genehmigung der ersten Darlehen für die Modernisierung des Gastransitsystems durch EIB/EBWE im Dezember 2014 ermöglichte.

### c)

Die von der Kommission unternommenen Anstrengungen zur Unterstützung der Ukraine bei der Modernisierung des Gastransitsystems bewirkten erst gegen Ende des Jahres 2014 Entscheidungen über umfangreiche konkrete Investitionen, und zwar vor allem deshalb, weil die in der Gemeinsamen Erklärung von 2009 vereinbarten Schlüsselreformen von früheren Regierungen nicht durchgeführt wurden.

### d)

i) Nach Auffassung der Kommission und des EAD war die sichere Gasversorgung der EU über die Ukraine auch durch externe Akteure (Russland) gefährdet.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### 74

Die Kommission und der EAD vertreten den Standpunkt, dass die EU-Hilfe einen wesentlichen Beitrag zur Förderung der politischen Assoziierung und der wirtschaftlichen Integration der Ukraine in die EU geleistet hat. Seit Beginn der Krise im Jahr 2014 trägt die EU-Hilfe maßgeblich zur Stabilisierung der Lage in der Ukraine und zur Durchführung wichtiger Strukturreformen in einer Vielzahl unterschiedlicher Bereiche und Sektoren bei.

### 76

Nach Ansicht der Kommission haben die Korruptionsbekämpfung und das öffentliche Finanzmanagement im Dialog zwischen der EU und der Ukraine einen hohen Stellenwert. Ausgehend davon wurde in den letzten Jahren eine Reihe wichtiger Reformen eingeleitet, bei denen bedeutende Ergebnisse zu verzeichnen sind.

### **Empfehlung 1 – Das öffentliche Finanzmanagement im Dialog mit der Ukraine stärker betonen**

Die Kommission und der EAD stimmen der Empfehlung zu.

Derzeit wird als Sondermaßnahme für das Jahr 2017 die Durchführung eines spezifischen Programms zur Unterstützung des öffentlichen Finanzmanagements geprüft. Fragen des öffentlichen Finanzmanagements bilden bereits jetzt Schlüsselemente aller laufenden Budgethilfeprogramme, und mit Unterstützung von SIGMA-Sachverständigen der EU und der OECD wird an einer Aktualisierung der Strategie im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements gearbeitet.

### 77

Die Kommission war der Meinung, dass die kritische Lage in der Ukraine in den Jahren 2014 und 2015 eine rasche Mobilisierung und Auszahlung der Hilfen erforderte. Sämtliche Budgethilfeszahlungen erfolgten nach einer gründlichen Bewertung, um sicherzustellen, dass die allgemeinen Bedingungen für die Budgethilfe erfüllt waren.

Die meisten Budgethilfeprogramme umfassen eine feste Tranche, die nach Erfüllung der für Budgethilfemaßnahmen geltenden allgemeinen Bedingungen zu Beginn des Programms auszuzahlen ist.

### **Empfehlung 2 – Verbesserung der Gestaltung der Finanzhilfebedingungen und der Auszahlungen der Finanzhilfe**

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

#### **a)**

Die Kommission hat bereits begonnen, politische Ziele präziser und gezielter festzulegen, wie an der Entwicklung der Absichtserklärungen mit der Ukraine – insbesondere von der MFA II zur MFA III – zu erkennen ist. Die Kommission wird sich künftig um mehr Klarheit und Genauigkeit bemühen.

Die MFA-Bedingungen sind jedoch stets ein Ergebnis der Verhandlungen mit dem begünstigten Land. Vor allem wenn diese Verhandlungen in einem außergewöhnlichen geopolitischen und finanziellen Kontext geführt werden, muss die Kommission gegebenenfalls auch künftig zwischen Dringlichkeitsüberlegungen und dem längeren Zeitrahmen der Hilfe einerseits und Klarheit und Genauigkeit andererseits abwägen.

#### **c)**

Wie schon in der Vergangenheit wird sich die Kommission auch künftig bei allen ihren MFA-Programmen eng mit dem IWF und anderen Gebern abstimmen.

#### **d)**

Die Kommission wird auch in Zukunft ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Hebelwirkung und rascher Auszahlung anstreben. Aufgrund der außergewöhnlichen geopolitischen und finanziellen Rahmenbedingungen in der Ukraine war es 2014 gelegentlich gerechtfertigt, zugunsten einer raschen Auszahlung zu entscheiden. Seit Beginn der Stabilisierung der ukrainischen Wirtschaft Ende 2015 fordert die Kommission die Erfüllung der MFA-Bedingungen konsequenter ein. Unterstrichen wird dies durch die Tatsache, dass die zweite Tranche der MFA III seit Oktober 2015 zurückgehalten wird, weil die entsprechenden Bedingungen noch nicht vollständig erfüllt sind.

Die Kommission wird die Erfüllung weiter engmaschig überwachen, um die Hebelwirkung ihrer Hilfe bestmöglich zu nutzen. Gleichzeitig kann nicht ausgeschlossen werden, dass MFA-Tranchen künftig bei einer insgesamt guten Erfüllungsbilanz gegebenenfalls auch dann ausgezahlt werden, wenn eine geringe Zahl von Bedingungen nicht erfüllt wurde.

### 78

Nach Ansicht der Kommission stellte die im Jahr 2014 durchgeführte Evaluierung der Budgethilfemaßnahmen in der Ukraine eine umfassende und vergleichende Bewertung dar.



### **Empfehlung 3 – Bessere Überwachung der Art und Weise, wie die EU-Hilfe umgesetzt wird**

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Kommission wird weiter an der Verbesserung der Überwachung der Art und Weise, in der die EU-Hilfe umgesetzt wird, arbeiten und alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel nutzen, damit bei den Reformen schneller Fortschritte erzielt werden.

#### **79**

Nach Auffassung der Kommission bedeutet die Beurteilung „weitgehend erfüllt“, dass das Reformziel der fraglichen Bedingung soweit erfüllt wurde, dass eine Verzögerung der MFA-Auszahlung nicht gerechtfertigt gewesen wäre, auch wenn nicht jeder einzelne Aspekt der MFA-Bedingung umgesetzt wurde.

### **Empfehlung 4 – Die wirksame Umsetzung und Nachhaltigkeit der Reformen stärker betonen**

Die Kommission und der EAD stimmen der Empfehlung zu.

Bei der Beurteilung der Auszahlungsbedingungen für die MFA wird sich die Kommission auf die Kategorien „erfüllt“, „weitgehend erfüllt“ und „nicht erfüllt“ beschränken.

#### **80**

Die Zusammenarbeit mit der Ukraine im Energiesektor konzentrierte sich in den letzten zehn Jahren darauf, die Versorgung Europas mit Gas (und Öl) über das ukrainische Pipelinesystem sicherzustellen. Die Bemühungen um die Verbesserung der Verwaltungspraxis im ukrainischen Gassektor und der Sicherstellung der Versorgung insgesamt wurden durch die politische Lage und die Abhängigkeit der Ukraine von russischen Energielieferungen beeinträchtigt. Der im Rahmen der Absichtserklärung von 2005 auf hoher Ebene geführte Energiedialog stellte diesbezüglich ein wichtiges und nützliches Forum dar.

#### **81**

Die Kommission verfolgte während dieses Zeitraums eine kohärente Strategie im Hinblick auf das ukrainische Gastransitsystem und die Notwendigkeit grundlegender Reformen im Gassektor. Dies wurde auch vom Rat in einer Reihe von Schlussfolgerungen zu dieser Thematik anerkannt. Obwohl die Mitgliedstaaten die Anstrengungen der Kommission im Wesentlichen unterstützten, standen die Prioritäten einiger Mitgliedstaaten hinsichtlich der Zusammenarbeit im Gassektor nicht immer mit denen der Kommission im Einklang.

#### **82**

Die Kommission ist der Ansicht, dass sowohl die Budgethilfeprogramme als auch damit in Verbindung stehende Projekte der technischen Hilfe trotz einiger Mängel und häufig ungünstiger politischer Bedingungen gewisse Fortschritte bei den unverzichtbaren Reformen im Gassektor sowie in Bezug auf die Versorgungssicherheit ermöglichten. Siehe auch Antwort der Kommission zu Ziffer 70.

#### **83**

Nach Meinung der Kommission ging die Entwicklung des Energiedialogs mit einer schrittweisen Verbesserung der Kommunikation und des Datenzugangs einher (siehe auch Antwort der Kommission zu Ziffer 71). Die Kommission thematisierte im Rahmen des regelmäßigen Energiedialogs die wichtigsten Probleme im Gassektor, auch wenn bei der gemeinsamen Berichterstattung nicht immer vollständige Hintergrundinformationen vorgelegt wurden.

### **Empfehlung 5 – Einleitung von Schritten, um die EU-Hilfe für die Ukraine im Gassektor wirksamer zu gestalten**

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und hat bereits mit ihrer Umsetzung begonnen.

Es wurden bereits wichtige Schritte eingeleitet, um die EU-Hilfe wirksamer zu gestalten; so wurde u. a. in der Unterstützungsgruppe für die Ukraine ein Team von Energiesachverständigen gebildet, und die Koordinierung der Hilfe mit dem Sekretariat der Energiegemeinschaft sowie mit anderen Interessenträgern (Gebern, ENTSO (Gas) usw.) wurde verbessert und vertieft.

Die Kommission ist dabei, ihre Absichtserklärung zur Zusammenarbeit mit der Ukraine im Bereich Energie auszubauen, und beabsichtigt, bis Ende 2016 eine strategische Energiepartnerschaft mit dem Ziel abzuschließen, ihren Energiedialog mit der Ukraine weiter zu intensivieren und die Wirksamkeit der Zusammenarbeit im Energiesektor zu verbessern.

Die Kommission bemüht sich weiterhin um eine Vermittlung im laufenden Gasstreit zwischen Russland und der Ukraine und überwacht dazu auch sorgfältig die Gastransitströme. Im Rahmen des Assoziierungsabkommens mit der Ukraine wurde ein Frühwarnsystem eingerichtet.

Es sind weitere Maßnahmen geplant, um die Qualität der zur Ukraine erhobenen statistischen Daten zu verbessern, insbesondere im Rahmen der statistischen Komponente des Projekts „EU4Energy“, das gemeinsam mit der Internationalen Energie-Agentur und der Energiegemeinschaft im Juni 2016 ins Leben gerufen wurde.

## WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

### Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:  
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:  
bei den Vertretungen der Europäischen Union ([http://ec.europa.eu/represent\\_de.htm](http://ec.europa.eu/represent_de.htm)),  
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union  
([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_de.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm)),  
über den Dienst Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_de.htm](http://europa.eu/europedirect/index_de.htm))  
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (\*).

(\*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

### Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn	7.10.2014
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle)	20.7.2016
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	8.11.2016
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen	24.11.2016

In diesem Bericht untersucht der Hof, ob die Hilfe der Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes zur Unterstützung der Ukraine bei ihrer Umwandlung in einen verantwortungsvoll geführten Staat in den Bereichen öffentliches Finanzmanagement und Korruptionsbekämpfung sowie im Gassektor im Zeitraum 2007-2015 wirksam war.

Insgesamt war die EU-Hilfe für die Ukraine in diesen drei Bereichen teilweise wirksam. Bis 2014 hatte sie begrenzte Auswirkungen. Trotz des neuen Schwungs für Reformen seit 2014 sind die Ergebnisse bislang unbeständig. In diesem Bericht werden fünf Empfehlungen zur Verbesserung der EU-Hilfe ausgesprochen.



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen