

ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION UND DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN DIENSTES AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

„KAMPF GEGEN GROßKORRUPTION IN DER UKRAINE: NACH WIE VOR UNZULÄNGLICHE ERGEBNISSE TROTZ VERSCHIEDENER EU-INITIATIVEN“

ZUSAMMENFASSUNG

I. Seit der sogenannten Revolution der Würde (Euromaidan) hat die Europäische Union (EU) ein beträchtliches Maß an politischem Kapital und Ressourcen aufgewendet, um die Antikorruptionsagenda mit der Ukraine voranzutreiben. In einigen Bereichen hat die Ukraine bemerkenswerte Erfolge erzielt, in anderen fehlt es dagegen noch an solchen.

II. Es gibt weder eine allgemeingültige Definition von Korruption noch klar definierte Unterkategorien. Im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit der Ukraine bei der Korruptionsbekämpfung verwendet die EU in der englischen Originalfassung ihrer Dokumenten nicht den Begriff „grand corruption“, sondern den gängigeren Begriff „high-level corruption“.

III. Das komplexe gesellschaftliche Phänomen der Korruption lässt sich nicht linear und mit einer einzigen Strategie angehen. Es bedarf vielmehr einer mehrdimensionalen Herangehensweise. In der Tat ist die Verfolgung eines ganzheitlichen, bereichsübergreifenden Ansatzes bei der Korruptionsbekämpfung eine weltweit anerkannte Praxis.¹

Die EU ist die Korruptionsbekämpfung über vier Schwerpunktbereiche angegangen:

Erstens hat die EU als Präventivmaßnahme im Wege ihrer Makrofinanzhilfeprogramme (MFA-Programme, MFA = *macro-financial assistance*), von Budgethilfe und des Aktionsplans zur Visaliberalisierung die Einführung des Wettbewerbs in verschiedenen Sektoren gefordert. Dies hat wiederum dazu geführt, dass die Möglichkeiten und der Spielraum für Korruption auf hoher Ebene, z. B. im Gas- und Bankensektor, in Bezug auf den Wechselkurs, das Gesundheitswesen, die Wettbewerbspolitik, das öffentliche Auftragswesen und die Führung staatseigener Unternehmen erheblich eingeschränkt wurden.

Zweitens spielte die EU zusammen mit ihren internationalen Partnern eine wichtige Rolle bei der Förderung und Schaffung der rechtlichen und institutionellen Grundlage für die Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene (Großkorruption): Die Ukraine hat eines der weltweit umfassendsten Systeme für Vermögenserklärungen eingeführt und spezialisierte Korruptionsbekämpfungseinrichtungen geschaffen. Bei diesen Einrichtungen handelt es sich um das nationale Amt für Korruptionsbekämpfung der Ukraine (*National Anti-Corruption Bureau of Ukraine*, NABU), die spezialisierte Staatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung (*Specialised Anti-*

¹ Siehe zum Beispiel das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption und die technischen Leitlinien, die Standards von *European Partners Against Corruption* für Korruptionsbekämpfungsbehörden aus dem Jahr 2011, den jährlichen Tätigkeitsbericht der Gruppe der Staaten gegen Korruption des Europarates aus dem Jahr 2019 oder den Bericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) *Strategic Approach to Combatting Corruption* (Strategischer Ansatz zur Korruptionsbekämpfung) aus dem Jahr 2018.

corruption Public Prosecution Office, SAPO), das Oberste Antikorruptionsgericht (*High Anti-Corruption Court, HACC*) und die nationale Agentur für Korruptionsprävention (*National Agency for Corruption Prevention, NACP*). Im Rahmen ihrer laufenden Programme, die trotz verfahrenstechnischer Komplikationen aufgrund der COVID-19-Pandemie eine glaubwürdige Erfolgsbilanz in komplexen Korruptionsfällen auf höchster Ebene aufweisen, hat die EU diesen Einrichtungen fachliche Unterstützung bereitgestellt und ihnen den Aufbau von Kapazitäten ermöglicht.

Drittens hat die EU sowohl auf zentraler als auch auf regionaler Ebene massiv in die Stärkung einer lebendigen Zivilgesellschaft, des Investigativjournalismus und der investigativen Medien sowie von Unternehmen investiert, die eine Kultur der Integrität fördern.

Viertens hat die EU die Reformen im Bereich der Strafverfolgung, u. a. durch Bescheinigungen für Staatsanwälte auf allen Ebenen, sowie die laufende umfassende Justizreform nachdrücklich unterstützt. All diese Elemente sind für den mehrdimensionalen Ansatz der EU zur Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene (Großkorruption) entscheidend.

IV. In den wichtigsten EU-Dokumenten in Bezug auf die Ukraine wird die Korruptionsbekämpfung durchgängig als vorrangiger Bereich des Engagements in drei wichtigen Dimensionen hervorgehoben: erstens durch einen ständigen *politischen Dialog*, bei dem die Korruptionsbekämpfung auf hochrangiger Ebene (z. B. in Gipfelerklärungen oder bei hochrangigen Besuchen), auf Fachtagungen und in Schlüsseldokumenten wie dem Assoziierungsabkommen und dem Einheitlichen Unterstützungsrahmen der EU für den Zeitraum 2018-2020 zur Sprache kommt, zweitens, in Bezug auf die Konditionalität in *politischen Instrumenten* wie MFA, in den staatlichen Budgethilfeprogrammen und durch den Aktionsplan zur Visaliberalisierung und drittens im Rahmen von *Programmen* zur Unterstützung der Korruptionsbekämpfung und von Justizreformen.

Konkret beinhalteten mehrere MFA-Programme der EU Bedingungen im Zusammenhang mit der Einrichtung von Korruptionsbekämpfungseinrichtungen (einschließlich des Obersten Antikorruptionsgerichts), der Überprüfung der Vermögenserklärungen hochrangiger Beamter, der Einführung des Wettbewerbs im Banken- und Energiesektor (insbesondere im Gassektor), der Straffung der gerichtlichen Durchsetzung, der Auswahl der Leiter der Korruptionsbekämpfungsstellen und der Inbetriebnahme des elektronischen Fallverwaltungssystems für das NABU und die SAPO. In den Berichten über das Verfahren zur Aussetzung der Visumpflicht wird regelmäßig auf die Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene sowie auf die Notwendigkeit verwiesen, die Unabhängigkeit und Effizienz der mit der Bekämpfung dieser besonderen Art von Korruption betrauten Einrichtungen sicherzustellen.

In ähnlicher Weise wird in den Programmplanungsdokumenten für Phase 1 und Phase 2 der EU-Korruptionsbekämpfungsinitiative mehrfach auf die Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene verwiesen, und auch in der Staatsentwicklungsvereinbarung (erstes erwartetes Ergebnis: ernsthafte Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung durch die Einrichtung und Gewährleistung des wirksamen Funktionierens einer spezialisierten Anti-Korruptions-Ermittlungsbehörde für Korruptionsdelikte auf hoher Ebene) und in der Assoziierungsagenda von 2015 findet dies ausdrücklich Erwähnung.

V. Die deutliche Zunahme der Transparenz und der investigativen journalistischen Tätigkeit seit der Revolution der Würde (Euromaidan) hat zu einer verstärkten negativen Wahrnehmung der gesellschaftlichen Missstände in der Öffentlichkeit beigetragen. Dies wirkt sich wiederum auf die Zuverlässigkeit von Korruptionswahrnehmungsindizes wie dem Index von *Transparency International* aus.

VII. Die EU hat Bemühungen um eine umfassendere Justizreform sowie die Entwicklung der gesamten Korruptionsbekämpfungsarchitektur nachdrücklich unterstützt. Das Vertrauen in die vorstehend genannten Korruptionsbekämpfungseinrichtungen, die eine Erfolgsbilanz von Fällen aufweisen, die häufig in Verurteilungen münden, ist vergleichsweise hoch. Dieses Vertrauen wird jedoch durch die nationalen und regionalen Medienunternehmen beeinträchtigt, die sich im Besitz von Interessengruppen befinden, von denen viele selbst Gegenstand von Korruptionsermittlungen sind.

Mit der Einrichtung der Korruptionsbekämpfungseinrichtungen sollte ein spezieller institutioneller Weg geschaffen werden, der parallel zur normalen Strafrechtskette funktioniert, die nicht willens/imstande war, Korruptionsfälle anzugehen. Das beste Beispiel dafür ist das berüchtigte Bezirksverwaltungsgericht von Kiew, das immer wieder Urteile fällt, die den Kampf gegen korrupte Praktiken untergraben. Derzeit hat Präsident Selensky ein Gesetz eingebracht, das die Abschaffung dieses Gerichts und die Übertragung seiner Zuständigkeit auf ein anderes Rechtsorgan vorsieht.

Es könnte davon ausgegangen werden, dass die noch nicht reformierten Teile der Justiz und der Justizverwaltungsorgane einen gewissen Einfluss auf die spezialisierten Korruptionsbekämpfungseinrichtungen ausüben, allerdings bestehen zahlreiche Schutzmechanismen zur Minderung solcher Risiken. Während die unabhängigen Korruptionsbekämpfungseinrichtungen bereits voll funktionsfähig sind und Ergebnisse liefern, unterstützt die EU parallel dazu die umfassenden Reformen des Justiz- und des zivilen Sicherheitssektors.

VIII. Die Rechtsgrundlage für die Einführung des elektronischen Fallverwaltungssystems für das NABU und die SAPO (eine der Bedingungen des MFA-Programms V der EU) wurde vom ukrainischen Parlament angenommen. Sie ebnet den Weg für die Digitalisierung der gesamten Strafrechtskette, was zu mehr Transparenz und Effizienz führen wird.

Das Projekt *Pravo-Justice* (Pravo-Justiz) (Komponente 4) befasst sich mit der Frage der Interoperabilität von Datenbanken und der Zuverlässigkeit von Registern.

IX. Das Niveau der Koordinierung, einschließlich der Kreuzkonditionalität, zwischen den internationalen Partnern der Ukraine ist vorbildlich. Dies gilt für die Korruptionsbekämpfungsarchitektur, die sektoralen Reformen zur Korruptionsbekämpfung und die Reform der Staatsanwaltschaft und des Justizwesens.

X. Es ist allgemein anerkannt, dass Praktiker und Wissenschaftler in diesem Bereich nach wie vor mit Einschränkungen und anhaltenden Herausforderungen bei der Messung von Veränderungen im Korruptionsniveau sowie bei der Frage konfrontiert sind, ob es bei der Korruptionsbekämpfung Fortschritte gibt und ob diese Wirkung zeigen. In einem Pilotprojekt des OECD-Netzes zur Korruptionsbekämpfung werden im Rahmen des Programms *EU for Integrity* zur Bekämpfung von Korruption in mehreren Ländern, u. a. auch in der Ukraine, sehr detaillierte Leistungsindikatoren zur Korruptionsbekämpfung erprobt. Aufgrund der Schwierigkeit, Korruption direkt zu messen, bleibt dies jedoch ein komplexer Bereich, in dem nur langsam Fortschritte erzielt werden. Gegenwärtig besteht die Tendenz, sich häufig auf indirekte Messungen anhand von Ersatzindikatoren zu verlassen, die zwar kontextspezifisch, aber besser beobachtbar und umsetzbar sind.

XI. Siehe die nachstehenden Antworten der Kommission auf die Empfehlungen des Hofes.

EINLEITUNG

05. Es gibt weder eine allgemeingültige Definition von „Korruption“ noch klar definierte Unterkategorien. Im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit der Ukraine bei der Korruptionsbekämpfung

verwendet die EU nicht den Begriff „Großkorruption“ in ihren Dokumenten, sondern den gängigeren Begriff „Korruption auf hoher Ebene“.

12. Der Ansatz der EU zur Korruptionsbekämpfung wurde maßgeschneidert für die Ukraine ausgearbeitet. Mittlerweile wurde dieser Ansatz auch in anderen Ländern übernommen. Er umfasst die Förderung des Wettbewerbs in verschiedenen Wirtschaftssektoren, wodurch die Möglichkeiten für Korruption eingeschränkt werden.

BEMERKUNGEN

22. Die Ursachen von Großkorruption sind allgemein bekannt, d. h. sie würden vor Gericht als „notorische Tatsache“ gelten, die nicht bewiesen werden muss. Es gibt zahlreiche Studien, die sich mit den Ursachen von Großkorruption befassen. Die EU-Dienststellen haben vor der Programmierung der technischen Hilfe für die Ukraine Studien in Auftrag gegeben und eine Reihe von glaubwürdigen Quellen genutzt, darunter Treffen, öffentliche/mediale/amtliche Informationen und Statistiken.

24. In den wichtigsten EU-Dokumenten in Bezug auf die Ukraine wird die Korruptionsbekämpfung durchgängig als vorrangiger Bereich des Engagements in drei wichtigen Dimensionen hervorgehoben: erstens durch einen ständigen politischen Dialog, bei dem die Korruptionsbekämpfung auf hochrangiger Ebene (z. B. in Gipfelerklärungen oder bei hochrangigen Besuchen), auf Fachtagungen und in Schlüsseldokumenten wie dem Assoziierungsabkommen und dem Einheitlichen Unterstützungsrahmen der EU für den Zeitraum 2018-2020 zur Sprache kommt, zweitens, in Bezug auf die Konditionalität in politischen Instrumenten wie MFA, in den staatlichen Budgethilfeprogrammen und durch den Aktionsplan zur Visaliberalisierung und drittens im Rahmen von Programmen zur Unterstützung der Korruptionsbekämpfung und von Justizreformen.

Konkret beinhalteten mehrere MFA-Programme der EU Bedingungen im Zusammenhang mit der Einrichtung von Korruptionsbekämpfungseinrichtungen (einschließlich des Obersten Antikorruptionsgerichts), der Überprüfung der Vermögenserklärungen hochrangiger Beamter, der Einführung des Wettbewerbs im Banken- und Energiesektor (insbesondere im Gassektor), der Straffung der gerichtlichen Durchsetzung, der Auswahl der Leiter der Korruptionsbekämpfungsstellen und der Inbetriebnahme des elektronischen Fallverwaltungssystems für das NABU und die SAPO. In den Berichten über das Verfahren zur Aussetzung der Visumspflicht wird regelmäßig auf die Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene sowie auf die Notwendigkeit verwiesen, die Unabhängigkeit und Effizienz der mit der Bekämpfung dieser besonderen Art von Korruption betrauten Einrichtungen sicherzustellen.

26. In der Tat hat die Kommission einen mehrdimensionalen Ansatz zur Korruptionsbekämpfung gewählt. In der Folge ist die EU die Korruptionsbekämpfung über vier Schwerpunktbereiche angegangen: Beseitigung des Spielraums für Korruption durch Konditionalität und politischen Dialog, Einrichtung und Kapazitätsaufbau unabhängiger Korruptionsbekämpfungseinrichtungen, Unterstützung der Zivilgesellschaft und der investigativen Medien sowie Justizreformen und Reformen im Bereich der Strafverfolgung.

27. Das komplexe gesellschaftliche Phänomen der Korruption bedarf einer mehrdimensionalen Herangehensweise. In der Tat ist die Verfolgung eines ganzheitlichen, bereichsübergreifenden Ansatzes bei der Korruptionsbekämpfung eine weltweit anerkannte Praxis.

Die EU ist die Korruptionsbekämpfung über vier Schwerpunktbereiche angegangen:

Erstens hat die EU als Präventivmaßnahme im Wege ihrer Finanzhilfeprogramme, von Budgethilfe und des Aktionsplans zur Visaliberalisierung die Einführung des Wettbewerbs in verschiedenen

Sektoren gefordert. Dies hat wiederum dazu geführt, dass die Möglichkeiten und der Spielraum für Korruption, z. B. im Gas- und Bankensektor, in Bezug auf den Wechselkurs, das Gesundheitswesen, die Wettbewerbspolitik, das öffentliche Auftragswesen und die Führung staatseigener Unternehmen erheblich eingeschränkt wurden.

Zweitens spielte die EU zusammen mit ihren internationalen Partnern eine wichtige Rolle bei der Förderung und Schaffung der rechtlichen und institutionellen Grundlage für die Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene (Großkorruption): Die Ukraine hat eines der weltweit umfassendsten Systeme für Vermögenserklärungen eingeführt und spezialisierte Korruptionsbekämpfungseinrichtungen geschaffen. Bei diesen Einrichtungen handelt es sich um das nationale Amt für Korruptionsbekämpfung der Ukraine (NABU), die spezialisierte Staatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung (SAPO), das Oberste Antikorruptionsgericht (HACC) und die nationale Agentur für Korruptionsprävention (NACP). Im Rahmen ihrer laufenden Programme, die trotz verfahrenstechnischer Komplikationen aufgrund der COVID-19-Pandemie eine glaubwürdige Erfolgsbilanz in komplexen Korruptionsfällen auf höchster Ebene aufweisen, hat die EU diesen Einrichtungen Unterstützung geboten und ihnen den Aufbau von Kapazitäten ermöglicht.

Drittens hat die EU sowohl auf zentraler als auch auf regionaler Ebene massiv in die Stärkung einer lebendigen Zivilgesellschaft, des Investigativjournalismus und der investigativen Medien sowie von Unternehmen investiert, die eine Kultur der Integrität fördern.

Viertens hat die EU die Reformen im Bereich der Strafverfolgung, u. a. durch Bescheinigungen für Staatsanwälte auf allen Ebenen, sowie die laufende umfassende Justizreform nachdrücklich unterstützt. All diese Elemente sind für den mehrdimensionalen Ansatz der EU zur Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene (Großkorruption) entscheidend.

29. Projekt 12 ist mit einer Mittelausstattung von 14,5 Mio. EUR das größte Projekt der Kommission im Bereich der Korruptionsbekämpfung.

32. Die EU hat die Beseitigung des Spielraums für Korruption und den wirtschaftlichen Einfluss oligarchischer Strukturen auch im Rahmen der mit der Makrofinanzhilfe verbundenen Auflagen in Angriff genommen, indem sie beispielsweise auf die Entflechtung von Naftogaz, die Beseitigung der Arbitrage bei festen Wechselkursen und die Sanierung des Bankensektors gedrängt hat. Überdies spielte das von der EU unterstützte System für Vermögenserklärungen eine wichtige Rolle bei der Entlarvung der korrupten Beamten, die von Oligarchen zur Förderung ihrer Interessen benutzt wurden.

34. Es ist in der Tat der Rat, der Rechtsakte zu Sanktionen erlässt. Außenpolitische Entscheidungen der EU erfordern Einstimmigkeit unter den Mitgliedstaaten.

Der Rat unternimmt alle Anstrengungen, um sicherzustellen, dass Listungen alle von den EU-Gerichten definierten rechtlichen Anforderungen erfüllen, und zwar unter Berücksichtigung der sich entwickelnden Rechtsprechung, damit die Benennungen nicht erfolgreich vor den EU-Gerichten angefochten werden.

Dem Rat obliegt es, Rechtsakte zum Einfrieren von Vermögenswerten und zu anderen restriktiven Maßnahmen zu erlassen, und den EU-Mitgliedstaaten, diese Maßnahmen umzusetzen. Diese Regelung zielt darauf ab, die Einziehung von Vermögenswerten durch den ukrainischen Staat zu erleichtern, indem Vermögenswerte eingefroren und Geldtransfers in andere Länder verhindert werden. Das Verbot der Visumerteilung dient hingegen einem anderen Zweck, der nicht in den Anwendungsbereich der Sanktionsregelung für Unterschlagungen (*misappropriations sanctions regime*) fällt.

36. Das Projekt konzentriert sich nicht auf Großkorruption, sondern auf die Reform des zivilen Sicherheitssektors. Das Projekt ist seit Kurzem in vollem Gange. In Verbindung mit den Kapazitätsaufbaumaßnahmen im Rahmen des Programms *PRAVO Police* (PRAVO-Polizei) hat die EU-Beratungsmission (*EU advisory mission*, EUAM) Ukraine verschiedene Schulungen durchgeführt und Projektausrüstung bereitgestellt.

Die nationalen Polizeibehörden der Ukraine haben im Dezember 2020 zwei von der EU finanzierte hochmoderne modulare Datenzentren erhalten, die mit der bestehenden NPU-Telekommunikationsinfrastruktur vernetzt sind. Die neuen Rechenzentren werden die Operationen und die mehr als 45 000 Polizeibeamten in der gesamten Ukraine auf nationaler und kommunaler Ebene unterstützen, einschließlich der Notrufleitung 102 der Polizei.

38. Die EU hat im Rahmen der MFA-Konditionalität nachdrücklich Reformen auf dem Gebiet der Führung von staatseigenen Unternehmen und die Umstrukturierung/Entflechtung von Naftogaz unterstützt. Auch haben wir die Umstrukturierung und die Verbesserung der Führung von mehreren staatseigenen Unternehmen und staatseigenen Einrichtungen unterstützt, und zwar durch den bei Weitem größten Beitrag zu einem Multigeberkonto der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE).

40. Erstens wurde in das MFA-Programm V der EU die Durchsetzung von reformbezogenen Bedingungen aufgenommen. Zweitens führte die Kommission das Projekt 17 (*Pravo-Justice*) durch, in dessen Rahmen die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Durchsetzungspolitik und den Moratorien eingehend analysiert werden und umfassende politische Beratung für die Fortführung der Reformen zur Verfügung gestellt wird. Die Herausforderungen in diesem Bereich sind komplex und vielschichtig und erfordern eine längerfristige Antwortstrategie sowie politischen Willen.

41. Zum faktischen Update zum Naftogaz-Aufsichtsrat:

Am 19. Mai 2021 hat das Ministerkabinett fünf derzeitige Mitglieder des Aufsichtsrats des Unternehmens für ein Jahr (bis die Auswahl eines neuen unabhängigen Aufsichtsrats abgeschlossen ist) wiederbestellt, Robert Bensch aus dem Aufsichtsrat von Naftogaz entlassen und die Auswahl von vier unabhängigen Aufsichtsratsmitgliedern angekündigt.

42. Die von der EU unterstützten Reformen im Bereich der Führung von staatseigenen Unternehmen umfassten zahlreiche Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen in direktem Zusammenhang mit guter Unternehmensführung, solider Finanzverwaltung, Transparenz und Rechenschaftspflicht. Unsere Bemühungen wurden durch die reformbezogenen Bedingungen für staatseigene Unternehmen in mehreren EU-Makrofinanzhilfeprogrammen, hochrangige politische Dialoge/Treffen, Interventionen im Rahmen des Multigeberkontos der EBWE, die Teilnahme an der Arbeitsgruppe Privatisierung und die Beobachtung der Auswahlverfahren für die Aufsichtsratsmitglieder in staatseigenen Unternehmen sowie die Finanzierung der Reformunterstützungsteams im Wirtschaftsministerium und anderen Regierungsstellen kanalisiert.

43. Staatliche Beihilfen und Wettbewerb sind komplexe Reformbereiche. In den EU-Ländern dauerte es viele Jahre, bis die Reformen in diesen Bereichen abgeschlossen waren. Diese Reformagenda wird auch in der Ukraine Zeit brauchen. Die Ukraine hat in den letzten Jahren einige Fortschritte erzielt, u. a. bei der Stärkung der institutionellen Unabhängigkeit des Antimonopolausschusses der Ukraine (*Anti-Monopoly Committee of Ukraine*, AMCU) und der Verbesserung des Rechts- und Durchsetzungsrahmens zur Angleichung an die EU-Beihilfe- und Wettbewerbsvorschriften. Sowohl in Bezug auf den Rechtsrahmen als auch auf die Durchsetzungskapazitäten hat die EU Unterstützung geleistet. Die EU-Projekte, insbesondere die vom Hof geprüften Projekte 10 und 19, dienten der Unterstützung der institutionellen Kapazitäten mit Schwerpunkt auf der Durchsetzungsfähigkeit.

Was die Unabhängigkeit des ACMU betrifft, so bestehen zwar nach wie vor einige Herausforderungen und Risiken, doch wurden in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte bei der Stärkung der Unabhängigkeit des ACMU erzielt, wie im OECD-Bericht über den KMU-Anzeiger dargelegt. Der Verweis auf die Unabhängigkeit des ACMU im *Association Implementation Report* (Bericht über die Umsetzung des Assoziierungsabkommens) bezieht sich auf ein spezifisches Problem im Zusammenhang mit dem Auswahlverfahren für den Leiter der Beschwerdestelle für das öffentliche Auftragswesen (in der Ukraine ist dies einer der ACMU-Kommissare).

44. Gemeinsame Antwort auf Ziffer 44 und Kasten 1:

Da allgemein anerkannt ist, dass Praktiker und Wissenschaftler in diesem Bereich nach wie vor mit Einschränkungen und anhaltenden Herausforderungen bei der Messung von Veränderungen im Korruptionsniveau sowie bei der Frage konfrontiert sind, ob es bei der Korruptionsbekämpfung Fortschritte gibt und ob diese Wirkung zeigen, werden über das OECD-Netz zur Korruptionsbekämpfung im Rahmen des Programms *EU for Integrity* zur Bekämpfung von Korruption sehr detaillierte Leistungsindikatoren zur Korruptionsbekämpfung mit klaren und maßgeschneiderten Richtwerten ausgearbeitet, die in mehreren Ländern, auch in der Ukraine, erprobt werden. Aufgrund der Schwierigkeit, Korruption direkt zu messen, bleibt dies jedoch ein komplexer Bereich, in dem insgesamt nur langsam Fortschritte erzielt werden. Gegenwärtig besteht die Tendenz, sich häufig auf indirekte Messungen anhand von Ersatzindikatoren zu verlassen, die zwar kontextspezifisch, aber besser beobachtbar und umsetzbar sind.

46. Es ist nicht klar, worin der zusätzliche Nutzen eines weiteren, spezifischen Berichts bestehen soll. Der Einheitliche Unterstützungsrahmen umfasst spezifische Prioritäten und Ziele mit klar definierten Indikatoren. Als Mission im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ist die EUAM Ukraine ein vom Rat beschlossenes Instrument, das über ein eigenes Überwachungs- und Bewertungssystem verfügt. Das Benchmarking wurde als Mittel für mehr Strenge und Rechenschaftspflicht bei der Erfüllung des Missionsmandats eingeführt. In der Planungsphase werden gezielte Richtwerte festgelegt, die es den Missionen und dem Zivilen Planungs- und Durchführungsstab (*Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC*) erlauben, die durchgeführten Tätigkeiten zu überwachen und zu bewerten. Die EUAM Ukraine folgt den von den EU-Mitgliedstaaten vereinbarten Leitlinien für die Berichterstattung. Die Auswirkungen und Erfolge der Mission werden dem EAD/CPCC alle sechs Monate berichtet und von den EU-Mitgliedstaaten in Form von förmlichen Berichten auf der Grundlage von Richtwerten und im Hinblick auf das Mandat der Mission bestätigt.

47. Der *External Action Management Report* (jährlicher Lagebericht über das auswärtige Handeln, EAMR) enthält die Fortschritte, die in den im Einheitlichen Unterstützungsrahmen 2018-2020 aufgeführten Schwerpunktbereichen erzielt wurden. Der EAMR ist ein wichtiges Managementinstrument zur Überwachung der Durchführung der Programme und der wesentlichen Leistungsindikatoren. Er bezieht sich jedoch nicht systematisch auf die im Einheitlichen Unterstützungsrahmen 2018-2020 enthaltenen Indikatoren.

49. Als zivile GSVP-Mission folgt die EUAM Ukraine den von den EU-Mitgliedstaaten vereinbarten Leitlinien für die Berichterstattung. Die Auswirkungen und Erfolge der Mission werden dem EAD/CPCC alle sechs Monate berichtet und von den EU-Mitgliedstaaten als förmliche Berichte auf der Grundlage von Richtwerten und im Hinblick auf das Mandat der Mission bestätigt. Darüber hinaus werden vor jeder Mandatsverlängerung eine umfassende operationelle Bewertung und eine strategische Überprüfung durchgeführt. Diese Prozesse dienen als Grundlage für die Verlängerung des Mandats. Der EAD arbeitet derzeit an einer Methodik zur Bewertung der mittel- und langfristigen Auswirkungen der Tätigkeiten der GSVP-Missionen.

53. Eine weitere wichtige Errungenschaft war die Unterstützung der äußerst transparenten und leistungsabhängigen Auswahl der Richter des Obersten Antikorruptionsgerichts unter Einbeziehung internationaler Experten und die anschließende Unterstützung des Gerichts beim Erreichen seiner vollen Funktionsfähigkeit.

56. Ihrer eigenen Auffassung nach hat die Kommission die technische Hilfe an Bedingungen geknüpft. So hat die Kommission beispielsweise die Unterstützung im Rahmen der Korruptionsbekämpfungsinitiative der Europäischen Union (*European Union Anti-Corruption Initiative*, EUACI) (Projekt 12) für eine ihrer wichtigsten Einrichtungen (die NACP) vorübergehend ausgesetzt, als die Integrität der Führung dieser Einrichtung infrage gestellt wurde. Aus ähnlichen Gründen wurde auch die Unterstützung für den Hohen Justizrat (*High Council of Justice*, HCJ) im Rahmen des EU-Programms *Pravo Justice* (Projekt 17) erheblich gekürzt.

58. Die EUAM hat mit strategischer Beratung zu dem im September 2019 unterzeichneten Gesetz zur Reform der Staatsanwaltschaft beigetragen. Die Mission war auch maßgeblich an der anschließenden Prüfung der Staatsanwaltschaft beteiligt, die zum Ergebnis hatte, dass zwei Drittel der Staatsanwälte die Wissens-, Kompetenz- und Integritätsprüfungen bestanden.

Kasten 4 – Die Beiträge der Kommission und der EUAM zur erneuten Prüfung und Auswahl von Staatsanwälten

Bis dato haben von rund 12 000 Staatsanwälten nur 7700 die Prüfung bestanden. Rund 1800 Fälle, in denen gegen die Entscheidung Berufung eingelegt wurde, sind bei Gericht anhängig. Die Reform des Bescheinigungswesens stützt sich auf das Gesetz vom Oktober 2019, durch das eine zweijährige Reformübergangszeit eingeführt wurde, in der die normalen Strafverfolgungsbehörden, einschließlich der Qualifizierungs- und Disziplinarkommission für Staatsanwälte (*Qualification and Disciplinary Commission of Prosecutors*, QDCP), ausgesetzt werden müssen, damit das gesamte Strafverfolgungssystem „neugestartet“ werden kann.

Darüber hinaus verabschiedete der Generalstaatsanwalt im Mai 2021 eine neue Verordnung für die Besetzung von Verwaltungsposten (Bedingung des MFA-Programms V), die für die Reformübergangszeit gelten wird, und es wird daran gearbeitet, das Verfahren für den im Herbst 2021 beginnenden Dauerzeitraum zu verbessern.

59. Das Vertrauen in die Strafverfolgungssysteme in der Ukraine lässt sich nicht so schnell herstellen. Es ist zudem schwer zu messen, da es von der Qualität der Erhebungen abhängt und von zahlreichen Faktoren, nicht zuletzt den Medien, beeinflusst wird. Das Vertrauen in die Strafverfolgungsbehörden ist nach wie vor gering, hat aber – mit einigen Ausnahmen und einem Rückgang im Jahr 2020 – im Laufe der Jahre zugenommen. Zusätzlich zu den von der EUAM in Auftrag gegebenen Umfragen ist es wichtig, die Trends zu betrachten, die andere weithin anerkannte Umfragen zutage gefördert haben, z. B. die Umfragen des Razumkov-Zentrums² zum Vertrauen in die Strafverfolgungsbehörden und die Strafverfolgung¹. Die EUAM vergleicht stets mehrere Quellen und bezieht auch Daten über die Erfahrung und die Effizienz der Strafverfolgungsbehörden ein, wenn sie die Entwicklung bei den Ansichten der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf die Strafverfolgungsbehörden in der Ukraine bewertet.

² Link zur Razumkov-Umfrage 2019-2020 (nur in ukrainischer Sprache verfügbar):

<https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-institutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-berezen-2021r>.

61. Das Reformpaket von 2016 (das die Grundlage für die Bewertung der Einhaltung der Staatsentwicklungsvereinbarung bildete) war positiv und ausreichend. In der Tat bewertete die Venedig-Kommission die Verfassungsänderungen und die ergänzenden gesetzlichen Regelungen sogar positiv. Die kritischen Analysen, auf die sich der Hof bezieht, wurden erst später vorgenommen und konnten daher nicht als Grundlage für eine Bewertung *ratione temporis* dienen. In der Staatsentwicklungsvereinbarung war nur die Verabschiedung von Gesetzesänderungen vorgesehen, nicht aber deren vollständige Umsetzung. In Anbetracht der Zeit, die ein solch tiefgreifender Wandel im Justizsystem erfordert, wäre durch eine Verpflichtung zur vollständigen Umsetzung der gesamte Zweck der Staatsentwicklungsvereinbarung verfehlt worden, der darin bestand, in der ersten Zeit nach dem Maidan schnelle Unterstützung zu leisten.

62. Das ukrainische Parlament hat am 29. Juni 2021 das Gesetz zur Wiedereinsetzung der Hohen richterlichen Qualifizierungskommission (*High Qualification Commission of Judges, HQCJ*) verabschiedet. Durch das Gesetz wird ein neues transparentes und leistungsabhängiges Auswahlverfahren für die Mitglieder der HQCJ eingeführt, einschließlich eines Abstimmungsmodells, das eine entscheidende Rolle für intern benannte unabhängige Experten vorsieht, entsprechend den Empfehlungen der Venedig-Kommission. Aus technischen Gründen wird Mitte Juli erneut über das Gesetz abgestimmt werden müssen. Ein Gesetzentwurf, in dem die Überprüfung/Integritätsprüfung der derzeitigen/künftigen Mitglieder des HCJ vorgesehen ist, soll Mitte Juli verabschiedet werden.

Kasten 5 – Unterstützung der Kommission für das elektronische Fallverwaltungssystem

Im Juni 2021 verabschiedete das ukrainische Parlament ein Gesetz, mit dem die Rechtsgrundlage für das elektronische Fallverwaltungssystem in den Korruptionsbekämpfungsstellen und allen anderen Strafverfolgungsbehörden in der Ukraine geschaffen wurde. Das elektronische Fallverwaltungssystem wird zur Erhöhung der Transparenz und Effizienz bei strafrechtlichen Ermittlungen und zur Verringerung von Korruptionsrisiken beitragen.

71. Korruptionsbekämpfungseinrichtungen verfügen über Richter, Staatsanwälte und Ermittler, die nach einem strengen Verfahren ausgewählt werden, das auch eine Integritätsprüfung umfasst. Sie verfügen zudem über die ausschließliche Zuständigkeit, über Fälle von Korruption auf hoher Ebene zu entscheiden, und über besondere Ermittlungsinstrumente. Dank dessen, eines soliden Kapazitätsaufbaus und IT-Unterstützung konnten diese Einrichtungen ihre Arbeit aufnehmen und eine glaubwürdige Erfolgsbilanz aufbauen.

Seitdem das HACC Ende 2019 seine Arbeit aufgenommen hat, wurden bereits mehr als 34 Urteile gefällt, darunter rechtskräftige Freiheitsstrafen. Viele weitere Verfahren stehen kurz vor dem Abschluss, und die entsprechenden Urteile werden bald erwartet.

Der Aufbau einer Erfolgsbilanz in komplexen Korruptionsfällen braucht Zeit. Ferner hat die COVID-19-Pandemie bei vielen Verfahren zu Verzögerungen geführt.

Es sollte auch anerkannt werden, dass dank der Inbetriebnahme des Systems für Vermögenserklärung (Teil der EU-Konditionalität im Rahmen der MFA und der Staatsentwicklungsvereinbarung) Hunderte von Richtern im Zeitraum 2016-2018 beschlossen haben, von ihren Ämtern zurückzutreten, anstatt sich der Qualifikationsbewertung zu unterziehen oder Vermögenserklärungen abzugeben (z. B. https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/zvit_2016.pdf).

73. Die Entscheidung wurde sowohl auf der Grundlage der bisherigen Fortschritte als auch auf der Grundlage der Zusage der ukrainischen Behörden getroffen. Dank der Richtwerte zur Korruptionsbekämpfung fand die Unterstützung der EU für die Korruptionsbekämpfung in der Ukraine vonseiten der ukrainischen Behörden stärkere Beachtung und stärkeres Engagement.

Kasten 6 – Beispiele für Antikorruptionsauflagen/-richtwerte mit Bewertungsproblemen

Die Bewertung basierte auf einer Kombination aus erzielten Fortschritten und festen Verpflichtungen der Ukraine. Zum Zeitpunkt der Bewertung war bei der Umsetzung der verabschiedeten Antikorruptionsgesetze eine positive Bilanz zu verzeichnen, insbesondere wurde das NABU eingerichtet, der Leiter ernannt und das Amt mit geschultem Personal ausgestattet, und es wurde der Vorstand der nationalen Agentur zur Vorbeugung von Korruption (*National Agency for Prevention of Corruption*, NACP) gewählt und der Leiter der SAPO ernannt. Nachdem diese Grundlagen geschaffen waren, stand die Umsetzung unmittelbar bevor.

In der Tat wird im sechsten Fortschrittsbericht über die Umsetzung des Aktionsplans zur Visaliberalisierung durch die Ukraine eine Reihe positiver Entwicklungen bei der Korruptionsbekämpfung erwähnt. Darin heißt es eindeutig: „Die im fünften Bericht über die Korruptionsbekämpfungspolitik festgestellten Fortschritte, insbesondere die legislativen und institutionellen Fortschritte, wurden fortgesetzt.“ Weitere Einzelheiten finden sich auch in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum Bericht (SWD(2015) 705 final, S. 14-16). In dem Bericht werden die von der Ukraine eingegangenen Verpflichtungen erwähnt. Im sechsten Bericht heißt es: „Auf der Grundlage dieser Verpflichtungen gilt der Richtwert zur Korruptionsbekämpfung als erreicht“. Ziel ist es, der Ukraine einen Anreiz zur Erfüllung dieser Verpflichtungen zu geben. Die Schlussfolgerung, dass der Richtwert erreicht ist, beruht jedoch auch auf den erzielten Fortschritten, die auf den Seiten 5 und 6 erwähnt werden (und in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen auf den Seiten 14 bis 16 ausführlich beschrieben sind).

Ausschlaggebend für die Erfüllung dieser Bedingung war, ob das System im November 2016 (*und nicht im Jahr 2018, als die Entscheidung über das MFA-Programm III getroffen wurde*) „wirksam“ war. Angesichts der Komplexität des Systems konnte die Frage, ob das Gesamtsystem wirksam war, nicht einfach und mit mathematischer Präzision beantwortet werden, sondern erforderte eine subjektive Einschätzung. Mit anderen Worten: Es gab einen gewissen Ermessensspielraum bei dieser Einschätzung. In Anbetracht der Tatsache, dass das elektronische System am 1. September 2016 eingeführt wurde und am 30. Oktober 2016 bereits 103 268 jährliche Erklärungen in das System eingegeben wurden und dass die Erklärungen auf der Website der NACP öffentlich zugänglich waren (was im Ermessen der Agentur lag), kam die Kommission zu dem Schluss, dass das System wirksam war. Diese Einschätzung wurde nicht leichtfertig getroffen, sondern stützte sich neben den oben genannten Fakten auch auf die Beurteilung externer Experten. Im November 2016 gab es keine faktischen Anhaltspunkte, die zu dem Schluss geführt hätten, dass die Kommission oder ein anderer an der Entscheidungsfindung beteiligter Akteur seinen Ermessensspielraum überschritten hat.

Die Bedingung konzentriert sich auf die Einrichtung und den unabhängigen Betrieb des NABU, der SAPO und der NACP. Zum Zeitpunkt der Bewertung der Einhaltung waren alle drei Einrichtungen eingerichtet und funktionell unabhängig. Ihre Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme kann unmöglich zu einem bestimmten Zeitpunkt beurteilt und muss ständig neu bestätigt werden.

76. Die Kommission ist der Ansicht, dass das System für Vermögenserklärung nicht ausreichend gewürdigt wird. Vermögenserklärungen sind ein leistungsstarkes Instrument zur Korruptionsprävention. Sie dienen nicht nur als Grundlage für mögliche strafrechtliche Ermittlungen. In der Bewertung des Hofes werden daher die indirekten Auswirkungen und die positive Wirkung, die das System für Vermögenserklärungen als Präventionsinstrument hat, unterschätzt: So dienen die öffentlich zugänglichen Vermögenserklärungen beispielsweise als Hauptquelle für die Arbeit der (internationalisierten) Auswahlgremien bei der Bewertung der Integrität der Kandidaten (öffentlicher Rat internationaler Experten (*Public Council of International Experts*)/Richter des HACC 2018; Auswahl des Leiters der NACP 2019 und laufende Auswahl des Leiters der SAPO 2020/2021). Ferner hat bereits die Verpflichtung, Vermögenserklärungen öffentlich zu machen, Hunderte von Richtern

2016 und in den Folgejahren dazu veranlasst, von ihren Ämtern zurückzutreten. Auch die Zivilgesellschaft sowie Investigativjournalisten greifen bei ihrer Arbeit zur Aufdeckung von Korruption und organisierter Kriminalität häufig auf öffentlich zugängliche Vermögenserklärungen zurück.

Was die Wirksamkeit des Systems für Vermögenserklärungen anbelangt, so wurden in jüngster Zeit einige Verbesserungen am System und an den Überprüfungsregeln vorgenommen, wodurch die Wirksamkeit des Systems erhöht wurde. Darüber hinaus wurde die Leitung der NACP unter Beteiligung internationaler Experten ausgewählt, wodurch die Unabhängigkeit und Proaktivität der NACP im letzten Zeitraum sichergestellt wurde, unter anderem in Bezug auf die Überprüfung von Vermögenserklärungen.

77. Was die Strategie zur Korruptionsbekämpfung 2018-2020 betrifft, so hätte diese Strategie trotz einer Reihe von Mängeln Fortschritte gebracht, weshalb sie auf starken Widerstand seitens der Interessengruppen stieß. Unter diesen Umständen beschloss die EU, die Strategie zu unterstützen, auch wenn sie bei Weitem nicht als perfekt erachtet wurde. Die Gesamtbewertung einer Strategie kann positiv ausfallen, auch wenn nicht alle Empfehlungen berücksichtigt werden.

Doch selbst diese Unterstützung und dieses Beharren waren nicht stark genug, um die Annahme zu gewährleisten.

Die Möglichkeiten der EU, auf die Strategien eines souveränen Drittlandes Einfluss zu nehmen, sind begrenzt.

78. Die EU hat die EUACI-Unterstützung für eine ihrer wichtigsten Einrichtungen (die NACP) vorübergehend ausgesetzt, als das (Reputations-)Risiko zu groß wurde.

79. In der Tat wurde im Rahmen von Projekt 12 (EUACI) direkte Unterstützung für den Prozess der Umstrukturierung der NACP geleistet, und zwar durch legislative Beratung zu dem verabschiedeten Gesetz, die Benennung internationaler Experten und die Bereitstellung vollgültiger Sekretariatsunterstützung für die Auswahlkommission.

80. Am 29. Juni 2021 verabschiedete das ukrainische Parlament das Gesetz zur Wiedereinführung einer abschreckenden Sanktionsregelung für die Nichtabgabe von Vermögenserklärungen und für falsche Erklärungen.

82. Das NABU stützt sich auf die Analysedienstleistungen des staatlichen Finanzüberwachungsdienstes (*State Financial Monitoring Service*, SFMS), und die behördenübergreifende Zusammenarbeit zwischen dem NABU und dem SFMS wurde im Wege der EUACI-Unterstützung gestärkt (siehe EUACI-Abschlussbericht, S. 38).

Was den Sicherheitsdienst der Ukraine anbelangt, so wird derzeit im ukrainischen Parlament mit starker Unterstützung seitens der EU ein Gesetzentwurf zur tiefgreifenden Reform dieser Einrichtung geprüft.

83. Die SAPO ist rechtlich und operativ unabhängig von der Generalstaatsanwaltschaft. Sie ist ermächtigt, ihr Mandat eigenständig auszuführen. Da es derzeit jedoch keinen Leiter der SAPO gibt, wird eine begrenzte Anzahl von dessen Aufgaben vom Generalstaatsanwalt wahrgenommen.

Die Kommission unterstützt das laufende Auswahlverfahren für einen neuen Leiter der SAPO durch die Benennung internationaler Experten für die Auswahlkommission sowie durch Bereitstellung von Sekretariatsunterstützung für die Experten der Kommission im Rahmen der EUACI.

84. Das HACC wurde schließlich vor allem aufgrund des unnachgiebigen politischen Drucks seitens der EU und anderer internationaler Partner, insbesondere des Internationalen Währungsfonds und der G7, eingerichtet.

Bislang hat das HACC 38 Urteile gefällt (33 Verurteilungen und 5 Freisprüche), und mehr als 200 Fälle sind noch anhängig. Verglichen mit der Situation, als der HACC seine Arbeit noch nicht aufgenommen hatte, ist dies ein deutlicher Anstieg bei der Bearbeitung von Fällen von Korruption auf hoher Ebene.

86. Bis Juni 2021 sprach der HACC 38 Urteile aus (33 Verurteilungen und 5 Freisprüche).

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

89. In den letzten fünf Jahren spielte die EU eine wichtige Rolle bei der Schaffung und praktischen Umsetzung des rechtlichen und institutionellen Rahmens, der eine notwendige Voraussetzung für die Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene (Großkorruption) ist, sowie bei der Verbesserung und transparenteren Gestaltung des öffentlichen Auftragswesens und der Stärkung einer lebendigen Zivilgesellschaft und des Investigativjournalismus. All diese Elemente sind für die Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene (Großkorruption) von zentraler Bedeutung. Zudem verzeichnen die spezialisierten Korruptionsbekämpfungseinrichtungen zunehmend eine glaubwürdige Erfolgsbilanz in komplexen Fällen von Korruption auf hoher Ebene, auch wenn die spezialisierte Justizkette erst Ende 2019 abgeschlossen wurde und die COVID-19-Pandemie negative Auswirkungen auf die Verfahren hatte.

90. Siehe unsere vorstehenden Antworten zu Ziffer IV und anderen Ziffern im Abschnitt „Zusammenfassung“ sowie zu den Ziffern 22-37. Was das Modell zur Beschränkung der Einreise in die EU betrifft, so führte die Union 2014 die restriktiven Maßnahmen für Unterschlagungen gegen die Ukraine ein, um die Einziehung von Vermögenswerten durch das Einfrieren der Gelder von Personen zu vereinfachen, gegen die in der Ukraine ein Strafverfahren wegen Unterschlagung ukrainischer Staatsgelder läuft. Der Anwendungsbereich der Regelung ist zielgerichtet und deckt Fälle ab, in denen öffentliche Gelder oder Ressourcen unterschlagen wurden und dem Staat ein finanziell bezifferbarer Schaden entstanden ist.

Zu den Maßnahmen gehört kein Reiseverbot, da dies nicht in den Anwendungsbereich der Sanktionsregelung für Unterschlagungen fällt.

91. Der Fokus der EUACI lag weitgehend auf der Bekämpfung von Großkorruption. Die meisten der im Rahmen der EUACI unterstützten Korruptionsbekämpfungseinrichtungen befassen sich ausschließlich mit Großkorruption. Siehe auch vorstehende Antworten (z. B. 29).

Empfehlung 1 – Entwicklung und Umsetzung spezifischer Maßnahmen zur Bekämpfung von Großkorruption

- a) Der EAD und die Kommission nehmen die Empfehlung an.
- b) Der EAD und die Kommission nehmen die Empfehlung an.
- c) Der EAD und die Kommission nehmen die Empfehlung an.

Empfehlung 2 – Prüfung und Anpassung des Umfangs ihrer Unterstützung für Organisationen der Zivilgesellschaft und Investigativjournalismus

a) Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

b) Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Empfehlung 3 – Beitrag zur Beseitigung der Hindernisse für freien und fairen Wettbewerb

a) Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

b) Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

c) Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

94. Es ist allgemein anerkannt, dass Praktiker und Wissenschaftler in diesem Bereich nach wie vor mit Einschränkungen und anhaltenden Herausforderungen bei der Messung von Veränderungen im Korruptionsniveau sowie bei der Frage konfrontiert sind, ob es bei der Korruptionsbekämpfung Fortschritte gibt und ob diese Wirkung zeigen. In einem Pilotprojekt des OECD-Netzes zur Korruptionsbekämpfung werden im Rahmen des Programms *EU for Integrity* zur Bekämpfung von Korruption in mehreren Ländern, u. a. auch in der Ukraine, sehr detaillierte Leistungsindikatoren zur Korruptionsbekämpfung erprobt. Aufgrund der Schwierigkeit, Korruption direkt zu messen, bleibt dies jedoch ein komplexer Bereich, in dem nur langsam Fortschritte erzielt werden. Gegenwärtig besteht die Tendenz, sich häufig auf indirekte Messungen anhand von Ersatzindikatoren zu verlassen, die zwar kontextspezifisch, aber besser beobachtbar und umsetzbar sind.

Die EUAM Ukraine folgt den von den EU-Mitgliedstaaten vereinbarten Leitlinien für die Berichterstattung. Über die Auswirkungen und Errungenschaften der Mission, die von den EU-Mitgliedstaaten gebilligt werden, wird dem EAD bzw. dem Zivilen Planungs- und Durchführungsstab alle sechs Monate Bericht erstattet. Darüber hinaus werden vor jeder Mandatsverlängerung eine umfassende operationelle Bewertung und eine strategische Überprüfung durchgeführt. Der EAD arbeitet derzeit an einer Methodik zur Bewertung der mittel- und langfristigen Auswirkungen der Tätigkeiten der GSVP-Missionen.

Empfehlung 4 – Verbesserung der Überwachung und Berichterstattung zwecks Information und Einleitung von korrigierenden Maßnahmen, falls notwendig

a) Die Kommission nimmt die Empfehlung teilweise an: Die vorgeschlagenen vordefinierten (quantifizierbaren) Ziele und Indikatoren können nur dann in die Berichterstattung aufgenommen werden, wenn dies machbar ist.

In der Tat wird die Berichterstattung und Überwachung bereits intensiv betrieben und erfordert erhebliche Verwaltungsressourcen. Die Berichterstattung und Überwachung (z. B. Berichte über die Umsetzung des Assoziierungsabkommens oder andere Berichte im Rahmen der vereinbarten Governance des Assoziierungsabkommens, z. B. im Rahmen des Unterausschusses für Justiz und Inneres) erfolgt nach allgemein vereinbarten Regeln/Methoden für die Nachbarschaftsländer (und darüber hinaus), die alle Reformbereiche im Detail abdecken, einschließlich derjenigen, die für die Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene relevant sind. Die Einführung eines spezifischen Überwachungssystems für die Ukraine in solchen Fällen bietet wenig Flexibilität (und würde auch keinen zusätzlichen Nutzen bringen).

Was die Überwachung im Rahmen des Verfahrens zur Aussetzung der Visumpflicht anbelangt, so kommt im vierten Bericht über das Verfahren zur Aussetzung der Visumpflicht, der voraussichtlich 2021 angenommen wird, eine andere Methodik zur Anwendung, wobei die Beiträge der Mitgliedstaaten einbezogen und verstärkte Anstrengungen unternommen werden, um das

kontinuierliche Erreichen der Richtwerte für die Visaliberalisierung in den Ländern der Östlichen Partnerschaft genauer zu bewerten.

b) Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

97. Es wird erwartet, dass die Hohe richterliche Qualifizierungskommission durch ein Gesetz eingerichtet wird, das derzeit in zweiter Lesung in der Rada anhängig ist. Aufgabe dieses Gremiums wird sein, die verbleibenden Richter zu überprüfen.

98. Die Tatsache, dass der Erhalt des institutionellen Rahmens für die Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene einem ständigen Kampf gleicht, bedeutet, dass dieser Rahmen wirksam ist und die notwendigen Kapazitäten aufweist, um dem Einfluss von Interessengruppen entgegenzutreten.

Empfehlung 5 – Bereitstellung von Unterstützung für den Kapazitätsaufbau von Einrichtungen unter Augenmerk auf Integrität und Engagement für Reformen

a) Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

b) Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

99. Wie in unserer vorstehenden Antwort auf Kasten 5 angemerkt, verabschiedete das ukrainische Parlament im Juni 2021 das Gesetz, mit dem eine klare Rechtsgrundlage für die Einführung des elektronischen Fallverwaltungssystems in den Korruptionsbekämpfungsstellen und allen anderen Strafverfolgungsbehörden in der Ukraine geschaffen wurde. Das elektronische Fallverwaltungssystem wird zur Erhöhung der Transparenz und Effizienz bei strafrechtlichen Ermittlungen und zur Verringerung von Korruptionsrisiken beitragen.

Empfehlung 6 – Unterstützung der Digitalisierung von Registern

Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Empfehlung 7 – Festlegung strengerer Auflagen für eine Unterstützung durch die Kommission

a) Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Die Justizreform, die Reform der Strafverfolgung und die Führung der Korruptionsbekämpfungseinrichtungen waren fester Bestandteil der an die Makrofinanzhilfeprogramme für die Ukraine geknüpften strukturpolitischen Konditionalität. In Anbetracht der verbleibenden Herausforderungen ist davon auszugehen, dass diese Reformelemente auch in Zukunft Teil der MFA-bezogenen Konditionalität sein werden.

b) Die Kommission nimmt die Empfehlung an.
