

Der Turbomodus der ukrainischen Regierung: Reformen im vierten Quartal 2019

Von Ksenija Alekankina (Vox Ukraine, Kiew)

Zusammenfassung

Der neue Präsident Wolodymyr Selenskyj und die neue Regierung von Ministerpräsident Olexij Hontschakuruk versprochen eine ambitionierte Reformagenda, um die Ukraine in kürzester Zeit zu modernisieren. Eine Analyse der Reformen im vierten Quartal 2019 zeigt: In der Tat hat sich das Reformtempo deutlich erhöht und der sog. »Turbomodus« zeigt erste Erfolge. Allerdings gehen nicht alle Reformen in die richtige Richtung, wie die folgende Analyse zeigt.

Die neugewählte Werchowna Rada und die Regierung konnten das Tempo der Reformen in der Ukraine mehr als verdoppeln – von +0,42 iMoRe-Punkten im dritten Quartal 2019 auf +1,08 Punkte im vierten Quartal (siehe Grafik 1). [Der Index misst die Verabschiedung von Gesetzesreformen in verschiedenen Bereichen und erstellt daraus alle zwei Wochen bzw. einmal im Quartal einen Index, der zwischen -5,0 und +5,0 liegt, wobei ein Wert von 2,0 laut den Autoren als zufriedenstellendes Reformtempo gilt, Anm. d. Red.]

Dieser sogenannte Turbomodus ist ein gebräuchlicher Ausdruck für die rasche Verabschiedung von Gesetzen im ukrainischen Parlament geworden (häufig unter Verletzung der vorgesehenen Regularien). Die Geschwindigkeit trug Früchte – im vierten Quartal fiel der iMoRe-Index nicht unter 0,7 Punkte und erreichte als höchsten Wert 1,7 Punkte. Diesen Wert hatte er zum letzten Mal 2015 erreicht, wobei dieser oder ein höherer Wert insgesamt nur vier Mal erreicht wurden.

Im vierten Quartal 2019 werteten die iMoRe-Experten 71 Reformen aus und ermittelten dabei einen Durchschnittswert von 1,1 Punkten. Die meisten Reformen betreffen wirtschaftliche Rahmenbedingungen und öffentliche Finanzen. Die wenigsten Reformen gab es im Energiesektor, der Regierungssektor fing sich zwei Gegenreformen ein und war damit der umstrittenste.

Die meisten Reformen initiierte die Werchowna Rada: 55 neue Gesetze. Das Ministerkabinett brachte zehn Verordnungen auf den Weg, die ukrainische Nationalbank sechs. Drei Gegenreformen gab es in diesem Zeitraum.

Dies waren die wichtigsten Ereignisse im vierten Quartal 2019:

- Das sog. Aufteilungsgesetz (iMoRe Nr. 120) erhöht die Regulierung von Finanzunternehmen, die keine Banken sind, und führt allgemeine Regeln zur Kontrolle sämtlicher Unternehmen des Finanzsektors ein. Es ersetzt die Nationale Kommission zur Regulierung von Finanzdienstleistungen. Diese hatte zuvor

Versicherungen und Leasingunternehmen, Kreditgenossenschaften und Kreditbüros, Leihhäuser, private Pensionsfonds und Immobilienfonds beaufsichtigt; ihre bisherigen Befugnisse wurden aufgeteilt [daher der Name] – zwischen der Nationalbank der Ukraine und der Nationalen Kommission für Wertpapiere und die Börse. Dieses Gesetz wurde mit +3,0 Punkten bewertet.

- Ein Investitionsförderungsgesetz soll die Ukraine für Investoren interessanter machen und wird das Land im Doing-Business-Ranking voraussichtlich um 15 Punkte nach oben rücken lassen. Es schafft ein neues Instrument zur Treuhandverwaltung und schafft eine Abgabe ab, die Baufirmen bisher im Gegenzug für ihre Tätigkeiten an lokale Haushalte zu zahlen hatten. Außerdem führt es Entschädigungen für Minderheitsaktionäre ein (iMoRe Nr. 119). Das Gesetz bekam von den iMoRe-Experten +4,1 Punkte.
- Das Gesetz zum Einsatz elektronischer Kassensysteme und Rechnungen in Handel, Gastronomie und Dienstleistungssektor (iMoRe Nr. 120): Nach der bisherigen Gesetzgebung war eine Reihe von Geräten zur Registrierung von Barzahlungen zugelassen. Auf diesen können die Unternehmen nun eine Kassensoftware (die bei der Aufsichtsbehörde frei erhältlich sein soll) verwenden und ihren Kunden elektronische statt Papierrechnungen ausstellen. Außerdem verschärft das Gesetz die Sanktionen, die auf Verletzungen der Vorschriften zur Rechnungsstellung stehen. Nach Einschätzung der iMoRe-Experten wird es sich positiv auf die Effektivität des Steuersystems auswirken. Es bekam +2,5 Punkte.

Gegenreformen

Drei Gesetze des vierten Quartals bewerteten die iMoRe-Experten negativ.

1. Das Gesetz über den rechtlichen Status der Nationalen Kommission zur Regulierung von Energie- und anderen Versorgungsleistungen (NERC) erhielt -1,8

Punkte, da es die Transparenz und Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde einschränkt.

2. Das Gesetz zur Aufhebung der Abgeordnetenimmunität erhielt -1,0 Punkte. Es sollte die Strafverfolgung von Parlamentsabgeordneten erleichtern, versetzte diese jedoch stattdessen in eine Abhängigkeit vom Generalstaatsanwalt, der wiederum vom Präsident kontrolliert wird. Insofern gefährdet das Gesetz die Unabhängigkeit der Parlamentarier, ohne ein klares Verfahren für die Verfolgung von ihnen begangener Straftaten zu etablieren.
3. Vorbehalte äußerten die iMoRe-Experten auch gegenüber einem neu verabschiedeten Gesetz, das es Mitarbeitern von Abgeordneten erlaubt, parallel zu ihrer Tätigkeit in anderen Anstellungen oder als Unternehmer tätig zu sein. Die Befugnisse der Mitarbeiter von Abgeordneten sind weitreichend – sie haben uneingeschränkten Zugang zum Parlamentsgelände, zu anderen staatlichen Einrichtungen und sogar zu staatseigenen Unternehmen. Ein Parlamentarier kann bis zu fünf bezahlte und bis zu 30 ehrenamtliche Mitarbeiter haben. Das größte Risiko ist dabei, dass diese Rechte für lobbyistische Zwecke missbraucht werden können. Über ein geeignetes Gesetz zum Lobbyismus wurde mehr als ein Jahrzehnt ergebnislos diskutiert. Das Gesetz bekam -1,0 Punkte.

Über zwei Gesetze sind die Experten geteilter Meinung. Diese erhalten 0,0 Punkte, das entspricht dem Durchschnitt der individuell erteilten Noten. Beide Gesetze erhielten sowohl positive wie auch negative Noten.

- Das Gesetz zur Entschädigung von Käufern, die Verletzungen der Vorschriften zur Rechnungsstellung anzeigen (in Form von Rückerstattung) (iMoRe 120), wurde mit Blick auf zwei Bereiche bewertet – wirtschaftliche Rahmenbedingungen (-2,0 Punkte) und öffentliche Finanzen (+2,0 Punkte). Das Gesamtergebnis liegt entsprechend bei 0,0 Punkten. Einerseits vergrößert das Gesetz den Kreis der Privatunternehmer, die elektronische Kassensysteme verwenden müssen, und provozierte Proteste von kleineren Unternehmen, die seine Abschaffung fordern. Andererseits verbreitert es die Besteuerungsgrundlage und damit die Möglichkeiten der Regierung, die Steuereinnahmen zu erhöhen.
- Das Gesetz über einen »Neustart« der Staatlichen Ermittlungsbehörde wurde von den Experten mit -2,0 bis +2,0 Punkten bewertet. Einerseits löst es das Problem der »Maidan-Ermittlungen«, die nun nicht länger bei der Generalstaatsanwaltschaft liegen – diese Fälle hat nun die Staatliche Ermittlungsbehörde übernommen und Ermittler für ihre Bearbeitung eingestellt. Andererseits untergräbt das Gesetz die Unabhängigkeit der Ermittlungsbehörde,

indem es diese de facto dem Präsidenten unterstellt und damit hochgradig politisiert. Angesichts der weitreichenden Machtbefugnisse besteht die Gefahr des Missbrauchs dieser Behörde zum Einsatz gegen politische Gegner.

Weitere wichtige Reformen

Bedeutende Fortschritte wurden bezüglich der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erzielt. In diesem Bereich gab es in den letzten drei Monaten 2019 25 wichtige Änderungen. Sie betreffen hauptsächlich drei Bereiche:

1. Harmonisierung der ukrainischen Gesetzgebung mit EU-Gesetzen,
2. Vereinfachung von Wirtschaftsvorschriften, besserer Schutz von Unternehmen gegen Raub und andere ungesetzliche Aktivitäten sowie Untätigkeit der Ordnungsbehörden und
3. verlässlicheres Vorgehen im Fall von Verstößen gegen Gesetze und Vorschriften.

Seit Oktober 2019 steht es den ukrainischen Unternehmen frei, nationale Standards zu verwenden oder nicht (iMoRe 119). Zuvor war deren Einhaltung verpflichtend – ein Relikt aus der Sowjetzeit. Die EU setzt auf eine freiwillige Einhaltung der Standardisierung, mit der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens hat sich auch die Ukraine zu diesem Ansatz verpflichtet; das war eine der Bedingungen für ihren Beitritt zum Assoziierungsabkommen sowie für die sogenannte Industrie-Visafreiheit.

Die Ukraine strebt vereinfachte Zollverfahren für vertrauenswürdige Unternehmen an. Diese können den Status eines »Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten« (iMoRe 121) erhalten und die Grenze in diesem Fall in einem beschleunigten Verfahren passieren. Konkret heißt das, dass die entsprechenden Unternehmen während der Erledigung von Zollformalitäten die Warteschlange überholen, eigene Fahrspuren nutzen und Güter für den Grenzübertritt selbst versiegeln können sowie anderes mehr. Eine weitere den Zoll betreffende Regelung, das Gesetz 202-IX, schützt einerseits geistige Eigentumsrechte bei der Güterein- oder Ausfuhr und definiert und genehmigt andererseits sogenannte Parallelimporte (iMoRe 122): Um Produkte legal in die Ukraine einführen zu können, muss man nicht deren offizieller Händler oder Hersteller sein, solange sie von einem Unternehmen produziert wurden, das über die geistigen Eigentumsrechte verfügt oder eine entsprechende Genehmigung der ursprünglichen Produzenten erhalten hat.

Ein weiteres Gesetz erleichtert die Arbeit der Wirtschaftsprüfer (iMoRe 121). Es ermöglicht die Überweisung sämtlicher Steuern und Gebühren außer der Mehrwert- und der Verbrauchssteuern auf ein einziges Konto.

Deutliche positive Veränderungen wurden im Bereich der Staatsfinanzen festgestellt. 18 neue Bestimmungen verbessern die soziale Sicherheit und die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Ansprüchen auf Sozialleistungen vor deren Auszahlung, die Verwaltung der Staatsschulden und die Vergabe öffentlicher Aufträge.

Das Problem der Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Sozialleistungen vor deren Auszahlung ist in der Ukraine relativ akut. So ermittelte etwa der Arbeits- und Sozialminister, dass im Januar 2019 mehr als 32 Millionen Ukrainische Hrywnja und damit 3,5 Prozent der staatlichen Sozialleistungen an Personen gezahlt wurden, die in ihren Anträgen falsche Angaben gemacht hatten. Verfahren und Abläufe dieser Überprüfung wurden in einem eigenen Gesetz festgelegt (iMoRe 124), mit dessen Umsetzung die Regierung im Dezember 2019 den Ende 2018 ins Leben gerufenen Staatlichen Sozialdienst beauftragte. Er soll seine Arbeit in diesem Jahr aufnehmen und die Rechtmäßigkeit von Sozialleistungen verifizieren sowie ihre Auszahlung kontrollieren. Zuvor hatten die lokalen Sozialbehörden die Kontrollen selbst durchgeführt, was zu einem offensichtlichen Interessenskonflikt geführt und Anreize geschaffen hatte, mögliche Verstöße zu übersehen. Gleichzeitig wird die Regierung weiterhin Subventionen monetarisieren – die entsprechenden Regularien sind Teil des Staatshaushalts für 2020. Um das Schuldenmanagement der Regierung zu verbessern, gründete das Ministerkabinett ein eigenes Organ – die Schuldenmanagement-Stelle. Hier sind künftig Managementfunktionen sowie die bislang beim Finanzministerium angesiedelte Anleiheausgabe angesiedelt.

Im vergangenen Herbst wurde auch das Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge verbessert. Das Gesetz 114 IX (iMoRe 120) führt die persönliche Verantwortung für Verstöße gegen das Vergabegesetz ein – eine neue und effektive Anti-Dumpingmaßnahme – und verbessert die Abläufe von Widerspruchsverfahren. Dieses Gesetz stellt einen Schritt in Richtung einer Angleichung der öffentlichen Auftragsvergabe in der Ukraine an internationale Standards dar. Außerdem hat die Regierung den Einsatz des elektronischen Verkaufssystems ProZorro.Sale zum Verkauf von Immobilien von Schuldneren beschlossen (iMoRe 119). Diese Entscheidung macht den Weg für die Umsetzung des im Sommer 2019 verabschiedeten neuen Insolvenzrechts frei.

Außerdem sind im vierten Quartal 2019 auch 20 wichtige Veränderungen in Bezug auf die Regierung zu verzeichnen. Sie betreffen die Bereiche Korruptionsbekämpfung, staatliches Immobilienmanagement, Dezentralisierung, Auswahl der Staatsbediensteten und Arbeit der Direktorate.

Das Nationale Antikorruptionsbüro und die Staatliche Ermittlungsbehörde können Verdächtige nun ohne

Zustimmung des ukrainischen Geheimdiensts SBU und ohne gerichtliche Genehmigung abhören (iMoRe 120). Dies hatten zivilgesellschaftliche Antikorruptions-NGOs und internationale Partner der Ukraine seit Jahren gefordert. Denn es verringert die Wahrscheinlichkeit von Informationslecks im Zuge von Antikorruptionsermittlungen und Ermittlungen wegen von hochrangigen Offiziellen begangenen Verbrechen beträchtlich, wenn SBU und Gerichte aus den Ermittlungen herausgehalten werden.

Obwohl bereits 2015 gegründet, funktionierte die Nationale Agentur zur Korruptionsprävention bislang nicht richtig. Dies lag u. a. an ihrer Organisationsstruktur – zur Beschlussfassung war ein Konsens aller fünf Mitglieder nötig. Das neue Gesetz überträgt die Entscheidungsbefugnis nun dem Direktor der Agentur allein; dieser wird in einem offenen Wettbewerb unter Beteiligung internationaler Experten gewählt (iMoRe 120). Die Agentur zur Korruptionsprävention ist unter anderem für die Überprüfung der von ukrainischen Beamten erstellten elektronischen Vermögensdeklarationen zuständig.

Die neue Regierung ist entschlossen, das Staatsvermögen effizienter zu managen (iMoRe 120). Gelingen soll dies vor allem über Privatisierungen und Konzessionen. Im vierten Quartal 2019 hat das Parlament Gesetze verabschiedet, die beide Vorgänge erheblich vereinfachen. Das Gesetz zur Privatisierung schafft die Liste jener Objekte ab, deren Privatisierung bislang untersagt war (wobei die Privatisierung von strategischen Objekten wie Waffenproduktionsfirmen, Kernkraftwerken, Gastransitsystemen oder Schienennetzen durch andere Gesetze nach wie vor verboten ist). Das neue Konzessionsgesetz stellt bereits den dritten Versuch dar, Konzessionen in der Ukraine zu vergeben. Seine beiden Vorläufersetze (von 1999 und 2018) funktionierten nicht. Nachdem jüngst für zwei Häfen Konzessionen erteilt wurden, könnte sich dieser dritte Anlauf als erfolgreicher erweisen.

Der Dezentralisierungsprozess nähert sich seiner Abschlussphase (iMoRe 124), die die zwangsweise Zusammenlegung von Gemeinden vorsieht, die sich in den letzten fünf Jahren nicht freiwillig zusammengeschlossen haben. Zur Vereinfachung der Verfahren werden Oblaste, die eine Zusammenlegung mehrfach blockiert haben, aus den entsprechenden Verfahren ausgeschlossen – die Verantwortung für diese Verfahren liegt nun komplett bei der Exekutive.

Last but not least ist da noch die Reform des öffentlichen Dienstes. Das Ministerkabinett hat für sämtliche ukrainischen Ministerien die Gründung von Direktoraten beschlossen, die mit jeweils spezifischen Politikentwicklungsprojekten beauftragt werden (iMoRe 124). Seit 2017 wurden bereits in zehn Pilotministerien Direk-

torate geschaffen (für Politikentwicklung zuständige Einheiten zur Unterstützung der strategischen Ziele der Regierung) – ihre Erfahrungen sind durchaus vielversprechend. Um mehr Menschen mit unterschiedlichen Hintergründen für staatliche Stellen zu gewinnen, hat das Ministerkabinett die Bewerbungsverfahren für Beamtenstellen vereinfacht (iMoRe 123).

Im vierten Quartal 2019 verabschiedeten das neue Parlament und die neue Regierung zahlreiche Reformgesetze. Es gab zwar auch einige Gegenreformen – die Mehrheit der verabschiedeten Gesetze wurde von den iMoRe-Experten jedoch positiv bewertet.

Übersetzung aus dem Englischen von Sophie Hellgardt

Der Artikel erschien am 29. Januar 2020 auf VoxUkraine, <https://voxukraine.org/en/turbo-mode-of-the-ukrainian-government-reforms-in-the-4th-quarter-of-2019/>. Wir danken der Redaktion von VoxUkraine und der Autorin für die Genehmigung zum Nachdruck.

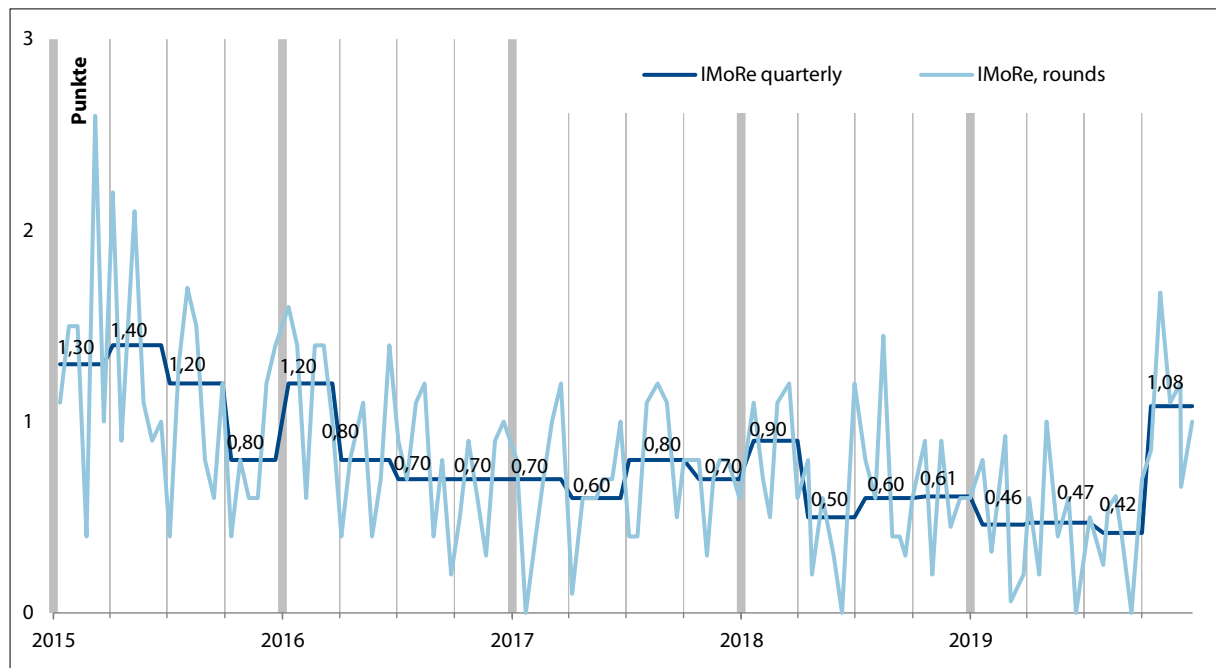
Über die Autorin

Ksenija Alekankina ist Analystin bei VoxUkraine.

TABELLEN UND GRAFIKEN ZUM TEXT

Index of Monitoring Reforms, 2015–2019

Grafik 1: Index of Monitoring Reforms (IMoRe), 2015–2019



iMoRe wird auf einer Skala von -5 bis +5 gemessen; ein Wert über +2 wird als akzeptables Reformtempo gewertet

Quelle: VoxUkraine, 29.01.2020, <https://voxukraine.org/en/turbo-mode-of-the-ukrainian-government-reforms-in-the-4th-quarter-of-2019/>