

Dezentralisierungsreform in der Ukraine

Die Ukraine schließt mit den Wahlen der Bürgermeister sowie der Räte auf den Ebenen der **Hromadas** (Gemeinden), **Rajone** (Kreise) und **Oblaste** (Gebiete) am 25. Oktober 2020 eine umfassende Gemeindegebietsreform ab und bildet neue Großrajone anstelle der alten kleineren Rajone und der Städte mit Oblastbedeutung (vergleichbar mit kreisfreien Städten in Deutschland). Hingegen bleiben die Grenzen der 24 Oblaste sowie der Autonomen Republik Krim und der Städte mit Sonderstatut, Kyjiw und Sewastopol, unverändert. Ziel der Reform ist, ausreichend große Gemeinden zu bilden, die in der Lage sind, eigene und übertragene Aufgaben eigenständig zu erledigen. Die Reform ist eine notwendige, aber noch keine hinreichende Voraussetzung, um eine echte Selbstverwaltung nach europäischem Muster zu schaffen. Noch ausstehende Verfassungsänderungen und weitere einfache Gesetze müssen noch das Prinzip und den Umfang dieser Selbstverwaltung definieren, sie garantieren und gegen Eingriffe schützen sowie das Verhältnis der verschiedenen Ebenen zueinander regeln.

Hintergrund

Die Ukraine hatte aus der Sowjetzeit eine überzentralisierte und ineffiziente staatliche Organisation mit geringer Bürgerfreundlichkeit und wenig Partizipation geerbt. Mit dem Beitritt zur „Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung“ hatte sich Kyjiw schon 1997 verpflichtet, eine wirkliche Selbstverwaltung nach europäischem Muster einzuführen.

Da die Ukraine gleichzeitig auch eine sehr fragmentierte territoriale Struktur mit vielen kleinen Gemeinden auf dem Lande geerbt hatte, waren diese meist nicht in der Lage, typische kommunale Aufgaben zu erfüllen und Selbstverwaltung auszuüben. Hinzu kam ein zentralisiertes Finanzsystem, das den Gemeinden nur unzureichende und meist zweckgebundene Mittel aus dem Staatshaushalt zur Verfügung stellte. Viele gemeindliche Ausgaben wurden stattdessen von den Rajonen **getätigt**, die zwar einen gewählten Rajonrat hatten, aber keine echte Selbstverwaltung besaßen. Die Aufgaben erledigte die staatliche Rajonverwaltung, die Kyjiw hierarchisch unterstellt war.

Um eine flächendeckende funktionsfähige Selbstverwaltung einzuführen und lokale Demokratie und Bürgerbeteiligung zu stärken, mussten zuvor größere und leistungsstärkere Gemeinden gebildet werden, die mit ausreichenden eigenen Mittel ausgestattet sind und denen zusätzliche Kompetenzen übertragen werden.

Gebietsreform in der Ukraine 2015-2020

Verwaltungsebene		Anzahl der Einheiten		
		Vorher	Nachher	Nachher (Von der Regierung kontrolliertes Gebiet)
Untere Ebene	Hromadas (Dörfer, Siedlungen, Städte)	10988	1469	1438
	Rajone	476	126	119
Mittlere Ebene	Städte mit Oblastbedeutung	175	X	X
	Oblaste	24	24	24
Obere Ebene	Stadt mit Sonderstatut	Kyjiw	1	1
			1	1

Quelle: MinRegion UA, U-LEAD with Europe, eigene Berechnungen; Anmerkung: Ohne Autonome Republik Krim und Sewastopol, da dort keine Gebietsveränderungen vorgenommen wurden.

Dezentralisierung und kommunale Selbstverwaltung waren zentrale Forderungen in der Revolution der Würde 2013/14. Am 1. April 2014 beschloss die neue Regierung ein umfangreiches Reformprogramm. Die erste Stufe waren 2015 neue gesetzliche Bestimmungen, die freiwillige Zusammenschlüsse der unteren lokalen Einheiten, ab 2018 auch mit Städten mit Oblastbedeutung (mittlere Ebene), ermöglichten und mit mehr eigenen Mittel, insbesondere einem 60%-Anteil an der Einkommensteuer und einer direkten Beziehung zum Staatsbudget sowie mit zusätzlichen Kompetenzen zu Lasten der Rajone förderten. Eine notwendige Verfassungsreform zur Dezentralisierung scheiterte, als diese mit der Forderung eines Sonderstatus für den Donbass bei den Verhandlungen in Minsk politisch verbunden wurde.

Man verzichtete zunächst auf die Ankündigung eines 2-Stufen-Plans bei der Gemeindegebietsreform wie in anderen europäischen Ländern, nämlich einer ersten zeitlich begrenzten Phase der Freiwilligkeit und einer daran anschließenden Regelung der restlichen Fusionen durch Gesetz. Als die nächsten Präsidenten- und Parlamentswahlen im Jahre 2019 näher rückten, wagte Poroschenko es nicht mehr, einen Endtermin der Freiwilligkeitsphase zu setzen. Andererseits sollte der Abschluss der Reform vor den nächsten regulären Kommunalwahlen im Herbst 2020 erfolgen, um das problembehaftete Nebeneinander von reformierten und nichtreformierten Gemeinden zu beenden.

Auch politische Hindernisse verlangsamten das Reformtempo. Da die Rajone Kompetenzen, Geld und letztlich auch Personal verloren, unterstützten sie den Prozess oft nicht, auch in den Oblasten und in der zentralen Staatsverwaltung gab es Gegner. Ein Teil der örtlichen Eliten fürchtete Bedeutungsverlust.

Verglichen mit anderen Post-Majdan-Reformen war trotz allem schon diese unvollendete Reform erfolgreich und bei der Bevölkerung populär; denn deutliche Verbesserungen der lokalen Infrastruktur und der Dienstleistungen waren spürbar. Die Dynamik der Reform führte Ende 2019 dazu, dass schon über die Hälfte der Bewohner auf dem Lande, definiert als Bevölkerung in den Rajonen, in den freiwillig fusionierten Gemeinden lebten, was etwa einem Viertel der Gesamtbevölkerung entsprach. Hinzu kam die Bevölkerung in den Städten mit Oblastbedeutung, die fast die Hälfte der Gesamtbevölkerung ausmachte.

Reformprozess

Diese unvollendete Reform erbte der neugewählte Präsident Selenskyj und seine Partei Sluha Narodu. Die Neuen hatten ursprünglich kommunale Selbstverwaltung nicht als vordringlich angesehen und standen ihr zunächst skeptisch, manchmal auch ablehnend gegenüber, konnten sich aber der Dynamik nicht entziehen. Das neue Parlament schloss in weniger als einem Jahr die Gemeindegebietsreform mit Zwangsfusionen ab. Man konnte dabei auf die Vorarbeiten der Vorgängerregierung zurückgreifen. Die Widerstände der betroffenen Bürger hielten sich wegen oder trotz der Coronapandemie in Grenzen. Die neue Gebietsstruktur ist handwerklich im Großen und Ganzen gut gelungen.

Auch die zu kleinen Rajone wurden fusioniert und die bisher außerhalb stehenden „Städte mit Oblastbedeutung“ eingegliedert. Da die Rajone durch die Reform Kompetenzen und Finanzen verlieren, verringert sich trotz des vergrößerten Territoriums ihre Bedeutung. Mangels Vorbereitung und wegen enormen Zeitdrucks gelang es nicht mehr, die Funktionen und die interne Struktur der neuen Großrajone überzeugend zu klären. Dazu gehört insbesondere die Frage, ob man es bei einer reinen Staatsverwaltung allerdings mit gewählten Rajonräten belässt, die Rajonräte abschafft oder ähnlich wie in Frankreich und Polen eine duale Struktur einführt: Eine Verwaltung für Staatsangelegenheiten unter einem vom Kyjiw ernannten Leiter und daneben eine eigene Behörde für Selbstverwaltungsangelegenheiten unter einem vom Rajonrat gewählten Chef. Auch für die Oblaste wird ein duales Modell diskutiert. Allerdings benötigen alle diese Reformen eine Verfassungsänderung.

Für den Abschluss der Selbstverwaltungsreformen sind weitere Verfassungsänderungen erforderlich, die die Selbstverwaltung definieren und gegen Übergriffe von oben schützen, sowie einfachgesetzliche Änderungen, insbesondere in den Bereichen:

- Innere Gemeindestruktur mit einer klaren Trennung zwischen eigenen und übertragenen Aufgaben sowie zwischen Bürgermeister und Rat;
- Lokale Staatsverwaltung einschließlich einer gemeindefreundlichen Kommunalaufsicht;
- Eindeutige Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen und
- Weiterentwicklung des kommunalen Finanzsystems.

Fazit und Ausblick

Die letzten Kommunalwahlen haben schon eine deutliche Veränderung der politischen Architektur gezeigt. Die Bedeutung der lokalen Eben wächst, der Einfluss des Präsidenten, der Regierung und der national organisierten Parteien auf die Gemeinden nimmt spürbar ab. Es bildet sich eine neue politische Klasse von selbstbewussten Kommunalpolitikern, die an Bedeutung gegenüber Kyjiw gewinnen. Die Reformen verändern langfristig auch das Bewusstsein der Bevölkerung und die politische Kultur. Damit überwindet die Ukraine die geerbte Überzentralisierung und gleicht sich europäischen Entwicklungen an.

Autor

Professor Dr. Georg Milbradt, TU Dresden
georg.milbradt@tu-dresden.de

Deutscher Sondergesandter für die ukrainische Reformagenda (gute Regierungsführung, Dezentralisierung, öffentlicher Dienst)

Herausgeber

Dr. Ricardo Gucci, Robert Kirchner

[Subscribe / unsubscribe newsletter](#)

German Economic Team

www.german-economic-team.com

Finanziert vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), berät das German Economic Team (GET) die Regierungen von Moldau, Georgien, Ukraine, Belarus und Usbekistan zu wirtschaftspolitischen Fragen. Darüber hinaus werden spezifische Themen in weiteren Ländern wie Armenien untersucht. Mit der Umsetzung der Beratung wurde Berlin Economics betraut.