

Dezentralisierungsreform in der Ukraine

Seit 2014 hat die ukrainische Regierung umfangreiche Reformen angestoßen. Während einige Reformvorhaben in jüngster Zeit stocken, gilt die umfassende Dezentralisierungsreform trotz Herausforderungen und Schwierigkeiten als eine der erfolgreichsten und dynamischsten Reformen in der Ukraine. Sie hat schon jetzt die Lebensrealität vieler Menschen außerhalb der Hauptstadt Kiew verändert. In den letzten vier Jahren wurden die Neuordnung der Gemeinden vorangetrieben und Kompetenzen und Ressourcen vom Zentralstaat auf die lokale Ebene übertragen. Unterstützt wird die Dezentralisierungsreform von den westlichen Partnern der Ukraine, allen voran der EU und auch Deutschland. Trotz Erfolgen ist es bis zum Abschluss der Reform aber noch ein weiter Weg.

Dezentralisierung: Begriff und Hintergründe

Wie alle ehemals sozialistischen Staaten kämpft die Ukraine seit ihrer Unabhängigkeit 1991 mit dem Erbe des sowjetischen Systems, in dem Kompetenzen und Ressourcen vor allem in der Hauptstadt und in einigen wenigen regionalen Zentren konzentriert waren. Schon bald nach der Unabhängigkeit wurde klar, dass diese Machtkonzentration Hauptursache für eine schwache wirtschaftliche Entwicklung in weiten Teilen des Landes sowie für die geringe Qualität öffentlicher Dienstleistungen außerhalb der Ballungsräume ist. Die Bürger in den Gemeinden haben im zentralisierten Staatsaufbau wenige Möglichkeiten, Entscheidungen über lokale Angelegenheiten mitzugestalten und lokale staatliche Vertreter in die Verantwortung zu nehmen. Unter dem Begriff Dezentralisierung wird daher in der Ukraine schon seit vielen Jahren eine grundlegende Umgestaltung der öffentlichen lokalen Verwaltung diskutiert. Im Kern geht es dabei um die Verlagerung von Kompetenzen und Ressourcen von der zentralstaatlichen auf die lokale Ebene.

Die 2005 nach der „Orangen Revolution“ begonnenen Dezentralisierungsbemühungen gerieten unter Präsident Janukowitsch ab 2010 wieder ins Stocken. Nach der sog. Revolution der Würde von 2013/2014 wurde der Dezentralisierungsprozess mit viel Energie wieder aufgenommen. Dabei verlaufen zwei Reformbemühungen parallel: Die eigentliche Dezentralisierung von Kompetenzen und Ressourcen von der nationalen auf die kommunale Ebene sowie eine Gemeindereform, die durch den freiwilligen Zusammenschluss von Kleinkommunen, neue, leistungsstarke Gemeinden schaffen soll.

Neue Gemeinden als Motor der Dezentralisierung

Viele der ehemals über 11.000 Gemeinden der Ukraine waren vor Beginn der Gemeindereform Kleinstgemeinden mit teilweise wenigen hundert Einwohnern. Diese hatten es schwer, öffentliche Dienstleistungen für ihre Bürger eigenständig zu organisieren und zu finanzieren. Selbst in einem dezentralisierten System können zu kleine Gemeinden viele öffentliche Aufgaben wie beispielsweise die Organisation der kommunalen Müllabfuhr nicht sinnvoll und effizient übernehmen.

Über ein vor allem finanzielles Anreizsystem ermutigt die ukrainische Regierung seit 2015 die Gemeinden, sich freiwillig zu größeren Gemeinden zusammenzuschließen. Bislang sind knapp 36% der ukrainischen Gemeinden fusioniert, in denen knapp 20% der Bevölkerung der Ukraine leben. Diese Gemeinden profitieren in besonderem Maße von der parallel verlaufenden Dezentralisierungsreform: Sie erhalten unter anderem mehr Geld durch den Zentralstaat, können auf staatliche Finanzierungstöcke für eigene Projekte zurückgreifen und bekommen einen größeren Teil der Steuereinnahmen sowie neue Befugnisse für die Erhebung lokaler Steuern und Abgaben. Zudem wird größeren, leistungsfähigeren Gemeinden von der Rajonebene (Ebene der Landkreise) schrittweise das Management der lokalen Schulen übertragen. Gegenwärtig werden 40% der allgemeinen Bildungseinrichtungen durch die neuen Gemeinden gemanagt, Tendenz steigend. Schließlich wird den Gemeinden seit der Verabschiedung der Gesundheitsreform Ende 2017 eine deutlich stärkere Rolle als bisher für das lokale Gesundheitsmanagement zugewiesen. Sie können nun lokale Krankenhäuser selbst verwalten und sind für den Erhalt und den Ausbau der örtlichen Gesundheitsversorgung verantwortlich.

Aufgrund der Freiwilligkeit der Gemeindereform sind jedoch nach wie vor fast zwei Drittel der Gemeinden nicht fusioniert. Dadurch ist in den Regionen der Ukraine ein Flickenteppich aus reformierten und nicht reformierten Gemeinden entstanden. Während den reformierten Gemeinden neue Kompetenzen und Ressourcen zustehen, befinden sich die nicht reformierten Gemeinden nach wie vor in administrativer und finanzieller Abhängigkeit der durch den Zentralstaat eingesetzten Rajons (Landkreise) und Oblaste (Regionen). Gerade die Rajons sehen die Gemeindereform oft als Bedrohung an. Vor allem aufgrund der lückenhaften Rechtslage ist ihre zukünftige Rolle und Funktion im Staatsgefüge unklar. Wichtige Gesetzesvorhaben zur Neuordnung

der lokalen Kompetenzen stecken in Ausschüssen des ukrainischen Parlaments fest.

Verlagerung von finanziellen Ressourcen

Die Ukraine hat seit ihrer Unabhängigkeit die Finanzmittel für ihre Regionen, Landkreise und Gemeinden Schritt für Schritt ausgeweitet und liegt heute, was die Fiskaldezentralisierung betrifft, nach Angaben der OECD im EU Durchschnitt. Gemäß Daten des ukrainischen Finanzministeriums hat sich seit 2012 der Anteil der lokalen Einnahmen bei ca. 15% des BIP stabilisiert. Im konsolidierten Staatshaushalt der Ukraine ist der Anteil der öffentlichen Gelder an die subnationale Ebene dabei von knapp 46% im Jahr 2015 auf 51,2% im Jahr 2017 angestiegen. Insofern gilt die Fiskaldezentralisierung bislang als Erfolg: Zum Einen hat die Ukraine ungeachtet der Wirtschaftskrise und dem Konflikt im Donbass allen Versuchungen widerstanden, die insgesamt sinkenden öffentlichen Einnahmen wieder stärker der Kontrolle des Zentralstaates zu unterstellen. Zum Zweiten zeigt ein genauer Blick auf die lokalen Finanzen eine beträchtliche Stärkung der neuen fusionierten Gemeinden: Während die Regionalverwaltungen (Oblast) und Landkreise (Rajons) finanzielle Eigenständigkeit eingebüßt haben und inflationsbereinigt weniger Geld als noch vor ein paar Jahren erhalten, hat sich die Situation für die fusionierten Gemeinden deutlich positiv entwickelt. Neueste Zahlen der Regierung belegen, dass die lokalen Steuern und Abgaben im Vergleich zum Vorjahr für die fusionierten Gemeinden um über 41% angestiegen sind. Dadurch entsteht ein Entwicklungsschub auf der lokalen Ebene, da die Gemeinden beispielsweise aufgrund der höheren Einnahmen aus der Einkommenssteuer ein Interesse daran haben, durch die Gestaltung lokaler Wirtschaftsentwicklung neue Arbeitsplätze und Zuzug anzuregen. Insgesamt bilden aber staatliche Transferleistungen nach wie vor den mit Abstand größten Posten der Gemeindehaushalte, wodurch die Fiskaldezentralisierung bei weitem noch nicht abgeschlossen ist.

Engagement der EU und weiterer Geber

Im Zuge der Westorientierung und der EU-Annäherung der Ukraine wird die umfangreiche Dezentralisierungsreform massiv durch das Ausland unterstützt. Neben der Europäischen Union als größtem Geldgeber sind weitere Länder, die Vereinten Nationen und internationale Organisationen aktiv. Sie alle koordinieren sich mit der ukrainischen Regierung in einer gemeinsamen Gebergruppe und finanzieren zahlreiche Projekte. Unter ihnen spielt die Multi-Geber-Initiative „U-LEAD with Europe“ eine Schlüsselrolle. Mit einem nationalen Büro in Kiew und 24 regionalen Entwicklungszentren arbeitet das Projekt an der Stärkung aller an der Dezentralisierungsreform beteiligten Akteure. Neben der Beratung des für die Reform zuständigen Regionalentwicklungsministeriums werden über Trai-

nings und Weiterbildungen vor allem das lokale Verwaltungspersonal und die neugewählten Vertreter in den Gemeinden fit für die Übernahme der neuen Aufgaben gemacht. U-LEAD wird von der EU, Dänemark, Deutschland, Estland, Polen und Schweden finanziert und durch die bundeseigene Durchführungsorganisation GIZ sowie die schwedischen Entwicklungsagentur Sida umgesetzt.

Ausblick

Knapp fünf Jahre nach dem Euromaidan hat der wieder aufgenommene Dezentralisierungsprozess den Alltag vieler Menschen im Land bereits positiv verändert. Die Reform gilt auch international als eine der erfolgreichsten Reformen der ukrainischen Regierung. Dennoch ist die Dezentralisierung noch lange nicht zum Selbstläufer geworden. Die Fortführung der Gemeindereform auch gegen Widerstände lokaler und regionaler Machteliten, die weitere Verlagerung von Kompetenzen, die Stärkung der Eigeneinnahmen der Gemeinden und die Weiterentwicklung des noch lückenhaften rechtlichen Rahmens hängen stark vom politischen Willen der ukrainischen Regierung ab. Mit der Entscheidung des zentralen Wahlkomitees Anfang August, die für Herbst geplanten Gemeindewahlen in weiteren fusionierten Gemeinden bis auf weiteres auszusetzen, hat sich die Reformdynamik zuletzt verlangsamt. Zudem werfen die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2019 ihre Schatten voraus. In diesen wird sich zeigen, wie sich der politische und gesellschaftliche Wille zur Dezentralisierung der Ukraine weiterentwickelt.

Autor

Roland Hackenberg, roland.hackenberg@giz.de

Roland Hackenberg ist Team Leader des Monitoring, Visibility and Knowledge Management Team des U-LEAD with Europe Programms.

Herausgeber: Dr. Ricardo Giucci, Robert Kirchner

Hinweis: Für diesen Text ist allein der Autor verantwortlich. Er gibt nicht unbedingt die Meinung der Beratergruppe Ukraine oder von U-LEAD with Europe wieder.

[Für den Newsletter anmelden](#)

Deutsche Beratergruppe Ukraine

www.beratergruppe-ukraine.de

Die Beratergruppe berät seit 1994 die ukrainische Regierung zu wirtschaftspolitischen Fragen. Sie wird durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie finanziert und wird durch das Beratungsunternehmen Berlin Economics implementiert.

 Berlin
Economics

BE Berlin Economics GmbH | Schillerstraße 59 | 10627 Berlin
+49 30 / 20 61 34 64 -0 | info@berlin-economics.com | [Impressum](#)