



STAATSVRWALTUNG AUF KOMMUNALER UND REGIONALER EBENE

- ANALYSE
Die regionale und lokale Staatsverwaltung in der Ukraine 2
Von Matthias Morgner, Berlin
- DOKUMENTATION
Relevante Gesetze für die lokale und regionale Verwaltung der Ukraine (Auswahl) 7

- CHRONIK
Vom 10. bis 23. Juni 2009 8

Die nächste Ausgabe der Ukraine-Analysen erscheint nach der Sommerpause am 8.9.2009. Wir sind zuversichtlich, bis dahin die endgültige Zusage eines Sponsors erhalten zu haben. Wir bedanken uns bei allen, die unsere Arbeit im ersten Halbjahr mit einer Spende unterstützt haben.

Die Redaktion der Ukraine-Analysen



Analyse

Die regionale und lokale Staatsverwaltung in der Ukraine

Von Matthias Morgner, Berlin

Zusammenfassung

Wenn in der Öffentlichkeit von den verschiedenen Regionen der Ukraine die Rede ist, dann ist diese Darstellung meist auf den Gegensatz zwischen West- und Ost-Ukraine reduziert. Dabei wird manchmal der Eindruck erweckt, dass es im Land eine formale Trennung zwischen beiden Landesteilen gäbe. Dies ist jedoch, anders als z. B. in Belgien, nicht der Fall. Vielmehr gliedert sich die Ukraine in 24 gleichberechtigte Oblaste (Regionen). Dazu kommt die Krim mit dem Status einer autonomen Republik; sowie die Städte Kiew und Sewastopol als jeweils eigene Verwaltungseinheiten. Der vorliegende Beitrag analysiert die derzeitige Aufgabenverteilung zwischen regionaler und lokaler Verwaltung und beschreibt die geltenden gesetzlichen Grundlagen. Nach einer Diskussion der daraus resultierenden Probleme folgt ein Ausblick auf mögliche Reformen.

Einleitung

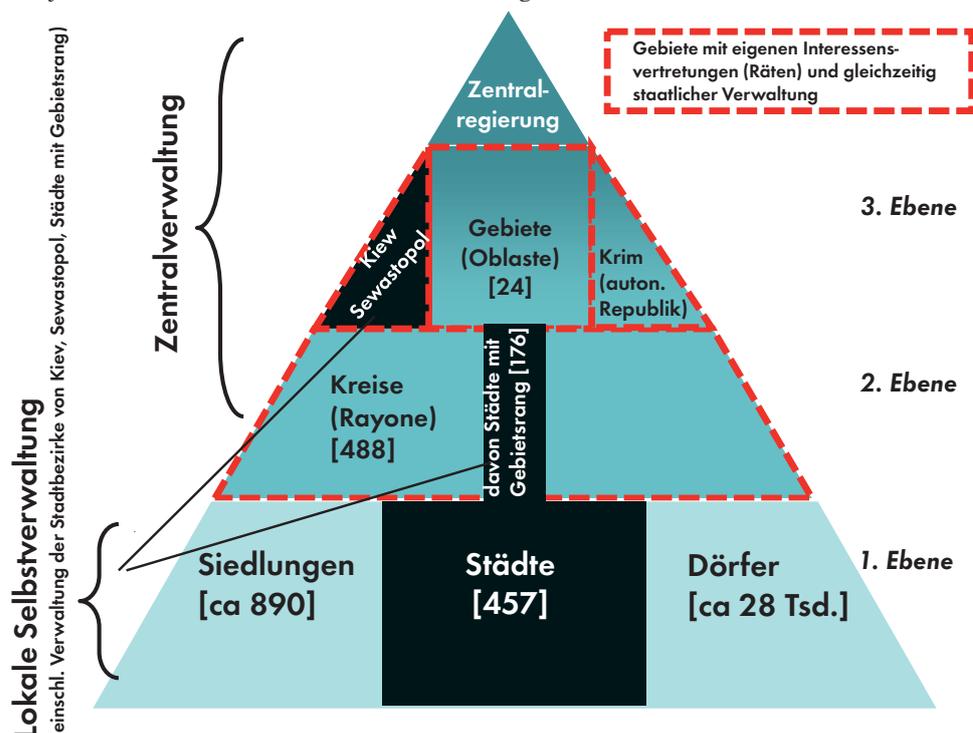
Die regionale Verwaltungsstruktur der heutigen Ukraine beruht im Wesentlichen auf der Struktur der Ukrainischen Sozialistischen Sowjetrepublik (UkrSSR), konkret einer Anordnung aus dem Jahre 1981 über die »administrative und regionale Ordnung der Ukrainischen SSR«. Auch der bis heute währende Sonderstatus der Stadt Kiew geht auf den Status als Hauptstadt einer Teilrepublik der UdSSR, und ihrer damit verbundenen direkten Unterordnung unter die sowjetische Führung in Moskau zurück. Während die regionale Aufteilung in Oblaste und deren zentralistische Verwaltung in der UdSSR gängige Praxis war, gab es das Konzept der kommunalen Selbstverwaltung in der UdSSR weder formell noch ideell. Die Verwaltung auf lokaler Ebene regelte sich eher nach Parteibezirken bzw. der Ansiedlungspolitik im Umkreis größerer Industriebetriebe.

Der Staatsaufbau

Aufbauend auf diesem Erbe ist die heutige Ukraine gemäß ihrer Verfassung ein zentralistischer Einheitsstaat. Die staat-

liche Exekutive ist in vier Hierarchieebenen gegliedert, wie die Grafik unten zeigt. Die Verwaltung der Krim, der Oblaste, sowie die Stadtverwaltungen von Kiew und Sewastopol unterstehen direkt der nationalen Zentralregierung. Auch die Verwaltungen der Kreise (Rajone) sind als Untereinheiten der Oblaste Teil des zentralstaatlichen Systems. Die Vorsitzenden der Oblastverwaltungen werden auf Vorschlag des Ministerpräsidenten vom Präsidenten ernannt. Die Vorsitzenden der Rajonverwaltungen werden vom Vorsitzenden der Oblastverwaltung vorgeschlagen und von der Zentralregie-

Grafik: Struktur der ukrainischen Staatsverwaltung



rung ernannt. Die Verwaltungsmitarbeiter sind Staatsbedienstete, deren Laufbahn zentral gesteuert wird und deren Gehälter direkt aus dem zentralen Staatshaushalt bezahlt werden.

Die legislative Gewalt ist auf die nationale Ebene beschränkt und wird ausschließlich durch das nationale Parlament – die Werchowna Rada – ausgeübt. Allerdings haben die Oblaste, Rajone, Städte und Dörfer ihre eigenen Interessenvertretungen, die lokalen Räte. Diese Räte entscheiden über eine Reihe von Fragen, die das jeweilige Gebiet betreffen, wie z. B. Infrastrukturmaßnahmen oder Maßnahmen im sozialen Bereich. Städte sind in der Regel noch in Stadtbezirke unterteilt, welche ebenfalls Räte haben. Umgekehrt sind oft mehrere Dörfer und Siedlungen zu einer administrativen Einheit zusammengefasst und wählen einen Rat, der für mehrere territoriale Einheiten zuständig ist. Wie in das nationale Parlament werden auch die Abgeordneten der regionalen und lokalen Räte in freier und geheimer Wahl für eine Periode von vier Jahren gewählt.

Daraus ergibt sich eine Situation, in der auf der Oblast- und Rajonebene einerseits ein lokales Organ zur Beschlussfassung (Rat) existiert, andererseits die Umsetzung der Beschlüsse aber der Kompetenz der staatlichen Gebietsverwaltung obliegt. Die Räte können nur bedingt die Umsetzung ihrer Beschlüsse kontrollieren, während sich die Verwaltung »zwischen zwei Stühlen« befindet – der regionale Rat ist entscheidungsbefugt und ihm ist auch Bericht zu erstatten; andererseits werden durch die Zentralregierung in Kiew die notwendigen Gesetze erlassen und die Ressourcen bereitgestellt.

Im Gegensatz hierzu setzen auf der ersten Verwaltungsebene (Städte, Dörfer, Siedlungen) die lokalen Räte ihre eigenen Exekutivorgane ein. Diese lokalen Komitees, Büros oder Verwaltungen sind aber nicht automatisch für alle Angelegenheiten, über die im lokalen Rat entschieden wird, zuständig. Vielmehr wird die Umsetzung vieler Angelegenheiten von den lokalen Exekutivorganen an die staatlichen Verwaltungen zur Rajon- bzw. Oblastebene delegiert. Formal geschieht das zwar auf Entscheidung der lokalen Räte; de facto sind viele solcher zu delegierender Aufgabenfelder jedoch a priori gesetzlich definiert.

Gesetzliche Grundlagen

Die ukrainische Gesetzgebung (Verfassung, Gesetz über lokale Selbstverwaltung) definiert die lokale Selbstverwaltung also allein mit der Existenz der regionalen bzw. lokalen Interessenvertretungen. Das in den meisten Ländern Europas übliche Verständnis einer lokalen Selbstverwaltung bei der sowohl die Entscheidung über Fra-

gen von lokalem Interesse als auch die Umsetzung dieser Entscheidungen in der Kompetenz der jeweiligen territorialen Einheit liegen, findet in der Ukraine also nur auf der untersten Ebene der Staatspyramide statt, und dort auch nur in (durch das Delegieren von Zuständigkeiten) begrenztem Umfang.

Mit der Unabhängigkeit und der Deklaration der Ukraine als demokratischen Staat fand das Prinzip der lokalen Selbstverwaltung Eingang in die ukrainische Gesetzgebung. Die Verfassung des Landes von 1996 garantiert »das Recht [...] zur unabhängigen Lösung von Angelegenheiten lokalen Charakters innerhalb der Grenzen der Verfassung und der Gesetze der Ukraine« (Art. 140). Weiterhin regelt die Verfassung Grundsätzliches zu den Organen der lokalen Selbstverwaltung, zu den Aufgaben und Kompetenzen, sowie zu den materiellen und finanziellen Grundlagen der lokalen Selbstverwaltung (Art 141 – 144).

Für weitere Details zur Umsetzung der lokalen Selbstverwaltung hat das ukrainische Parlament 1997 ein nationales Gesetz über die lokale Selbstverwaltung verabschiedet und im selben Jahr die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung ratifiziert. Das zweite wichtige Gesetz für die Ausgestaltung der regionalen und lokalen Verwaltung ist das Gesetz über die staatliche Verwaltung auf lokaler Ebene aus dem Jahre 1999. Nach diesen beiden Gesetzen sind die Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Ressourcen auf Oblast- und Rajonebene in etwa wie folgt verteilt:

Verwaltung auf Oblast- und Rajonebene

Die Kompetenzen der staatlichen Verwaltungen auf Oblast- und Rajonebene umfassen den Schutz der Grund- und Bürgerrechte, das Bildungs- und Gesundheitswesen, die wirtschaftliche Entwicklung (sowohl öffentliche Aufträge als auch die Ansiedlung und Tätigkeit privater Wirtschaftsunternehmen im Gebiet), Planung und Umsetzung des Gebietshaushaltes, Fragen zur Nutzung von Grund und Boden, des Umweltschutzes, der sozialen Sicherheit und anderes. Die staatlichen Verwaltungen planen und gewährleisten damit den größten Teil des öffentlichen Lebens auf Oblast- und Rajonebene. Die Rolle der Räte ist im Wesentlichen limitiert auf die Zustimmung zu den Programmanschlägen bzw. dann später zu den Rechenschaftsberichten.

Die laufenden Kosten der staatlichen Verwaltungen (also v.a. die Gehälter der Verwaltungsbediensteten) sind durch den Staatshaushalt gedeckt, das operative Budget speist sich im Wesentlichen aus den Budgetzuweisungen aus dem nationalen Haushalt für das betreffende Gebiet. Das Gesetz über die lokale Selbstverwaltung

erlaubt die Festsetzung lokaler Steuern und Abgaben, ebenso wie die Schuldenaufnahme durch die jeweiligen Oblaste und Rajone. Das operative Budget wird der Verwaltung formal durch den Rat der jeweiligen Verwaltungsebene zugewiesen. Da aber, wie oben gezeigt, auf Rajon- und Oblastebene alle Aufgaben zwangsweise an die staatliche Gebietsverwaltung zu übertragen sind und diese auch den Haushaltsplan ausarbeitet, beschränkt sich die Budgetkompetenz der Räte auf eher formales Zustimmung zu Plan bzw. Bericht.

Die Verwaltung ist formal dem Rat rechenschaftspflichtig für die Erfüllung der übertragenen Aufgaben. Der Rat hat sich als gewähltes Organ vor der Bevölkerung zu verantworten, wobei ein großer Teil dessen, was der Rat berichten kann, auf den Resultaten der Tätigkeit der Verwaltung beruht – und damit im Prinzip die Umsetzung staatlicher Programme auf untergeordneten Verwaltungsebenen ist.

Lokale Selbstverwaltung

Die lokale Selbstverwaltung (d. h. die Räte und ihre Exekutivorgane) auf der ersten Ebene (in den Städten, Dörfern, Siedlungen und, soweit vorhanden, Stadtbezirken) haben nach dem Gesetz über die lokale Selbstverwaltung die Verantwortung für Gewährleistung und Finanzierung der sozialen Dienstleistungen, (vorschulische und schulische) Bildung und Gesundheitswesen, Sport- und Kultureinrichtungen. Weiterhin fallen die kommunalen Dienste (wie Wasserversorgung, Abwasser, Müllabfuhr, öffentlicher Personennahverkehr) in die Zuständigkeit der lokalen Selbstverwaltung, die dafür auch die Preise und Gebühren festlegen festlegt. Auf lokaler Ebene wird über Landnutzung (z. B. für Baugenehmigungen) und die Geschäftstätigkeit öffentlicher Unternehmen entschieden. Das Aufstellen und Verabschieden lokaler Budgets sowie die Zustimmung zum Haushaltsbericht ist ebenso Sache der lokalen Selbstverwaltung.

Die lokale Selbstverwaltung soll ihre eigene Arbeit, genauso wie ihre Aufgaben zunächst aus den lokalen Budgets finanzieren. Diese Budgets sollen sich aus Einnahmen aus lokalen Steuern, sowie den Erträgen aus der Nutzung kommunalen Eigentums bzw. dem Betrieb öffentlicher Unternehmen speisen. Das Aufstellen und Verabschieden lokaler Budgets sowie die Zustimmung zum Haushaltsbericht ist ebenso Sache der lokalen Selbstverwaltung. Für den Fall dass die Einnahmen der lokalen Budgets nicht ausreichen um die Ausgaben zu decken, ist der Staat verpflichtet, die lokalen Budgets entsprechend auszugleichen. Damit enthält das Gesetz über die lokale Selbstverwaltung gleichsam eine

Garantie, dass sämtliche Aufgaben, die an die kommunale Ebene delegiert wurden, aus dem staatlichen Budget finanziert werden müssen. Neben dem Delegieren der Umsetzung von Entscheidungen der lokalen Räte an die Oblast- bzw. Rajonadministration gibt es nach dem Gesetz auch die Möglichkeit eines Delegierens von der Oblast- bzw. Rajonebene an die lokalen Räte.

Die Bürgermeister als oberste Verantwortliche der lokalen Selbstverwaltung werden, unabhängig vom lokalen Rat, in direkter Wahl von der Bevölkerung gewählt. Sie sind damit, genau wie die Abgeordneten des Rates ihren Wählern verantwortlich. Für die Kontrolle der Umsetzung ihrer Beschlüsse setzen die Räte Kontrollorgane ein. Für die von Oblast- bzw. Rajonadministrationen delegierten Aufgaben sind die lokalen Selbstverwaltungen den übergeordneten Organen rechenschaftspflichtig.

Generell gilt, dass die Aufgabenverteilung zwischen staatlicher und lokaler Selbstverwaltung nicht einer prinzipiellen Hierarchie folgt, wie etwa nach dem Subsidiaritätsprinzip. Stattdessen regeln zwei individuelle Gesetze die Zuständigkeit für jede Form öffentlicher Tätigkeit und schreiben diese einer Ebene zu. Dem Anspruch der Vollständigkeit und Ausschließlichkeit kann jedoch nur in wenigen Fällen Genüge getan werden, was zu Widersprüchen und Unklarheiten führt. Eine Studie des International Center for Policy Studies, eines unabhängigen Kiewer think tanks, kommt zu dem Ergebnis, dass die Kompetenz für 80 % aller öffentlichen Angelegenheiten nach dem Gesetz über die lokale Selbstverwaltung sowohl bei den lokalen bzw. regionalen Räten liegt, als auch laut Gesetz über die staatliche Verwaltung auf lokaler Ebene den Oblast- bzw. Rajonverwaltungen zugesprochen wird.

Probleme aus der gegenwärtigen Verwaltungsstruktur

In der Praxis ist das System der territorialen Gliederung des Landes, und der Zuweisung von Aufgaben und Kompetenzen an die jeweiligen Verwaltungsebenen noch komplizierter. Vielerorts gibt es Ausnahmen und Sonderfälle der territorialen Zuordnung; oftmals erlauben wirtschaftliche, demographische oder geografische Bedingungen nicht, dass die gesetzlichen Vorgaben sinnvoll in die Praxis umgesetzt werden.

Die derzeit gültige Verwaltungsstruktur basiert auf einer territorialen Gliederung, die noch der Logik der Planwirtschaft folgt, heutzutage aber nicht mehr passend ist. So haben zum Beispiel die »Hauptstädte« der Oblaste alle den Status einer Stadt mit Gebietsrang (in etwa vergleichbar mit einer »kreisfreien Stadt«

in Deutschland), teilen diesen Status aber mit anderen Städten in den Oblasten die zum Teil weniger als zehntausend Einwohner haben. Während Städte mit Gebietsrang Transferzahlungen direkt aus dem Staatshaushalt beanspruchen können, sind Städte und Siedlungen ohne diesen Status finanziell von den Zuweisungen der Rajonverwaltungen abhängig. Aus diesem Grund ist für viele kleine und wirtschaftlich schwache Städte attraktiv, den Status einer Stadt mit Gebietsrang zu behalten, obwohl ihr tatsächliches Potential dies nur schwer rechtfertigt.

Im ländlichen Raum ist außerdem eine Tendenz zu immer kleineren Verwaltungseinheiten durch die Einsetzung bzw. Beibehaltung von Dorfräten trotz abnehmender Einwohnerzahl zu beobachten. So blieb die Anzahl der Dorfräte zwischen den Jahren 2000 und 2008 annähernd gleich, obwohl sich über diesen Zeitraum die Anzahl der Dörfer um ca. 150, und die Einwohnerzahl in dörflichen Siedlungen um mehr als 1,5 Millionen verringerte.

Dies führt dazu, dass sich die wirtschaftliche Basis für eine eigenständige Selbstverwaltung zunehmend reduziert. Eine vom Wirtschaftsministerium durchgeführte Studie über die sozialen und wirtschaftlichen Leistungen der Dorf-, Siedlungs- und Stadtgemeinden im Jahr 2007 ergab, dass über 9.000 administrativ-territoriale Einheiten (davon ca. 7.500 Einheiten mit weniger als 3.000 Einwohnern) de facto über keine Mittel zur Verbesserung ihrer sozialen Infrastruktur verfügen. Die Budgets dieser Verwaltungseinheiten bestehen ausschließlich aus Mitteln zur Deckung laufender Kosten.

Ähnlich problematisch wie die materielle Grundlage der lokalen Selbstverwaltung ist auch die Personalausstattung. Besonders schwer wiegt die Frage, wie das Verwaltungspersonal der lokalen Selbstverwaltung den neuen Anforderungen gerecht werden kann. Die «orange» Regierung hat nach ihrem Amtsantritt 2005 vor allem auf lokaler Ebene in großem Maß parteiloyales Personal eingesetzt hat. So waren 2006 z. B. knapp 70 % der Bürgermeister zum ersten Mal mit dieser Tätigkeit betraut. Das System der Aus- und Weiterbildung von Verwaltungsbeamten in der Ukraine gibt keinen Grund zu der Annahme, dass diese Quereinsteiger für ihre neue Aufgabe entweder besonders qualifiziert waren oder zügig weitergebildet wurden. Die zunehmend zu beobachtende Politisierung der lokalen Selbstverwaltung hat zur Folge, dass seltener die konkreten lokalen Probleme im Mittelpunkt stehen, sondern Lokalpolitik sich stattdessen nach den momentanen Interessen der jeweiligen politischen Partei auf nationaler Ebene rich-

tet. Das gegenwärtige Wahlgesetz sieht auch auf lokaler Ebene eine Verhältniswahl zwischen Parteilisten vor. Damit haben unabhängige Kandidaten keine Möglichkeit mehr, in einen lokalen Rat gewählt zu werden.

Ein weiteres Problem der gegenwärtigen Gliederung in Verwaltungseinheiten ergibt sich oft aus geografischen Bedingungen. So gibt es mehrere Fälle von Exklaven, wobei die bekanntesten vielleicht die Stadt Slawutitsch und die Siedlung Kozjubynske sind. Erstere befindet sich geografisch auf dem Gebiet des Oblast Tschernihiw, wird aber als Teil des Kiewer Oblast verwaltet. Der Grund liegt in diesem Fall darin, dass Slawutitsch als Ersatz für die nach der Tschernobyl-Katastrophe 1986 evakuierte Stadt Pripjat gegründet wurde. Pripjat liegt im Oblast Kiew, und so musste die neue Stadt diesen Status behalten. Kozjubynske wiederum liegt innerhalb der Stadtgrenzen der Hauptstadt Kiew, ist verwaltungstechnisch aber Teil des Kiewer Oblast. Solche Fälle, in denen die verwaltungstechnische Gliederung nicht berücksichtigt, wie sich die Ansiedlungspräferenzen von Wirtschaft und Bewohnern entwickeln, führen zu ineffizienter Nutzung des Gebietes und verminderten Steuer- oder Verkaufserlösen, und bieten oft Grauzonen, in denen zum Beispiel die Belange des Umweltschutzes und die Versorgung mit kommunalen Dienstleistungen nicht ausreichend gewährleistet werden.

Das Selbstverständnis der Ukraine als zentralistischem Einheitsstaat und der daraus abgeleiteten Anspruch, ein gleiches Niveau an öffentlichen Dienstleistungen für alle Bürger bereitzustellen, beschränkt die Motivation für die Entwicklung dezentraler Selbstverwaltung. Die deutlichen Unterschiede zwischen Stadt und Land, sowie zwischen industriell bzw. landwirtschaftlich geprägten Regionen resultieren in deutlichen Unterschieden des lokalen Steueraufkommens. Um dem Ziel einer Gleichversorgung halbwegs nahe zu kommen, müssen umfangreiche Transferleistungen über den Staatshaushalt vorgenommen werden. Damit ist den wirtschaftlich stärkeren Kommunen bzw. Regionen ein Großteil ihres Handlungsspielraumes aber auch ein Anreiz für die Entwicklungsförderung genommen.

Die Probleme sind jedoch nicht nur technischer Natur. Die fehlende Tradition bzw. das über mehrere (sowjetische) Jahrzehnte nicht gelebte Verständnis einer lokalen Selbstverwaltung ist ein ebenso schwerwiegendes Hindernis für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Regionen und Kommunen. Die bisherigen knapp 20 Jahre einer unabhängigen Ukraine haben der Entwicklung der lokalen Selbstverwaltung keine wesentlichen Impulse verliehen. Die lokale und regionale Selbstverwaltung in der Ukraine fristet so bisher

eher ein Schattendasein, anders als z. B. in der Russischen Föderation oder in Polen, wo von Seiten der Zentralregierung die dezentralen Regierungsebenen »aufgerüttelt wurden«, sei es durch ein zunächst überforderndes Zuviel an Selbstverantwortung mit darauf folgendem massiven Kontrollen und Beschneidungen der dezentralen Entscheidungsspielräume wie gegenwärtig in Russland zu beobachten, oder durch eine tief greifende Gebietsreform wie in Polen.

Reformansätze

Seit Mai 2008 hat eine interministerielle Arbeitsgruppe die Arbeit aufgenommen, die ein ehrgeiziges Konzept einer komplexen Reform der territorialen und verwaltungstechnischen Grundlagen der dezentralen Verwaltungsstrukturen der Ukraine mit Leben füllen soll. Das Konzept der so genannten »Administrativ-Territorialen Reform« will die territoriale Aufteilung der Ukraine unterhalb der Oblastebene neu ordnen, die Aufgaben und Kompetenzen der Verwaltungseinheiten klarer definieren, die materielle Basis für die Finanzierung der jeweiligen Aufgaben einer Verwaltungsebene verbessern sowie den Finanzausgleich zwischen dem Staatshaushalt und den lokalen Budgets effektiver gestalten. Mit der administrativ-territorialen Reform sollen nicht nur die Vorgaben der europaweiten Systematisierung von Regionen (Nomenclature des unités territoriales statistiques – NUTS) auf dem Territorium der Ukraine übernommen werden, sondern man erhofft sich davon auch eine höhere Effizienz der lokalen Regierungen und Verwaltungen, sowie mehr Demokratie auf lokaler Ebene. Um letzteres zu erreichen, soll auch das gegenwärtige Wahlrecht reformiert werden, um in Zukunft statt geschlossener Parteilisten auch unabhängige Kandidaten zuzulassen. Die Vielfalt der territorialen Verwaltungsformen auf der untersten Ebene soll vereinheitlicht werden durch die Einführung einer neuen Verwaltungsebene. Diese »Gemeinden« (hromada) sollen in ihrer durchschnittlichen Bevölkerungszahl und der Erreichbarkeit öffentlicher Dienste für die Bevölkerung eher vergleichbar sein als die bisherige Vielfalt von großen und kleinen Dörfern, Städten und Siedlungen.

Die Administrativ-Territoriale Reform ist ein sehr ehrgeiziges, weil sehr komplexes Reformprojekt. Es bleibt abzuwarten, ob ein Projekt welches technisch sehr anspruchsvoll ist (Neuziehung von Kreisgren-

zen landesweit und Einfuhr einer ganz neuen Verwaltungsebene) und welches einige Verlierer haben wird (so müsste die Zahl der Amtspositionen deutlich reduziert werden, wenn z. B. die Zahl der Kreise von bisher 488 auf ca. 170 verringert wird) in einer Zeit, in der es der Zentralregierung an Entscheidungskraft fehlt, tatsächlich verabschiedet und umgesetzt werden kann. Allerdings müssen es gar nicht immer neue Gesetze sein. Um zum Beispiel die bestehenden Unklarheiten bei der Abgrenzung von Kompetenzen zwischen der lokalen Selbstverwaltung und den staatlichen Verwaltungen aufzulösen, würde es nach Meinung mancher Experten auch ausreichen, zwischen den Ebenen vermehrt vertragliche Regelungen zu vereinbaren. Die Möglichkeit dafür bieten die aktuell gültigen Gesetze, allerdings verlangen vertragliche Beziehungen nach qualifizierten Mitarbeitern um diese Verträge auszuarbeiten, sowie einer funktionierenden Gerichtsbarkeit um diese wirksam umzusetzen.

Ausblick

Aber selbst wenn neue Gesetze verabschiedet und Reformen formal umgesetzt werden, garantiert das noch keine neue Qualität der lokalen Selbstverwaltung. Um die Chancen und Möglichkeiten einer tatsächlichen Selbstverwaltung für bestimmte Aspekte des öffentlichen Lebens zu nutzen, braucht es auch die Bereitschaft, sich der Verantwortung für die lokalen Belange zu stellen und nicht länger alles »von oben« zu erwarten bzw. mit den »Fehlern die oben gemacht werden« zu entschuldigen. Speziell auf diesem Gebiet leisten diverse Projekte internationaler Geber durchaus wertvolle Arbeit. Diese Projekte verbinden häufig die Beratung der Ministerien auf der zentralen Ebene mit konkreten Aktivitäten auf lokaler Ebene. Es bleibt zu hoffen, dass konkret greifbare Verbesserungen zum Beispiel der Wasserver- und Entsorgung auf lokaler Ebene, die erreicht werden durch den kombinierten Einsatz lokaler Gelder und eines Projektes der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit, oder erste praktische Beispiele einer bürgernäheren Verwaltung in Form von Bürgerämtern (deutsche Entwicklungszusammenarbeit), sowie andere, ähnliche Aktivitäten dazu beitragen, neben den nötigen Gesetzen auch das Bewusstsein für eine lokale und regionale Selbstverwaltung zu schaffen.

Über den Autor

Matthias Morgner arbeitete bis März 2009 als Berater an der Verwaltungsakademie in Kiew. Der Autor kann kontaktiert werden unter matthias.morgner@gmail.com

Dokumentation

Relevante Gesetze für die lokale und regionale Verwaltung der Ukraine (Auswahl)

Erlass des Ministerkabinetts (No 3293-XII vom 17. Juni 1993) »Über lokale Steuern und Gebühren«

Dieser Erlass beschreibt die verschiedenen Arten lokaler Steuern und Gebühren, ihre Maximalsätze, sowie die jeweiligen Berechnungsmodalitäten. Lokale Räte müssen nicht alle aufgeführten Steuern und Gebühren auf ihrem Gebiet erheben, dürfen aber keine darüber hinausgehenden Steuern und Gebühren einführen. Steuer- und Gebührensätze können – in engen Grenzen – individuell festgelegt werden. Obwohl der Einfluss der lokalen Räte auf das Steueraufkommen und die Steuersätze insgesamt nur gering ist, haben sie dennoch die Möglichkeit, lokale Aufgaben mit Mitteln aus lokalen Budgets zu finanzieren.

Verfassung der Ukraine vom 28. Juni 1996

Dieses Dokument legt die Grundlagen für die lokale Selbstverwaltung in der Ukraine. Die Verfassung definiert die wesentlichen Aufgabengebiete der lokalen Selbstverwaltung und regelt Grundsätzliches zu den Organen der lokalen Selbstverwaltung sowie zu den materiellen und finanziellen Grundlagen der lokalen Selbstverwaltung.

Gesetz (No 280/97 vom 21. Mai 1997) »Über die lokale Selbstverwaltung in der Ukraine«

Das Gesetz konkretisiert die Prinzipien, Funktionen und den rechtlichen Status der lokalen Selbstverwaltung, sowie den Status der Organe sowie der Bediensteten der lokalen Selbstverwaltung. Es regelt die finanzielle und materielle Basis der lokalen Selbstverwaltung und definiert lokale Budgets. Durch das Recht auf eigene Einnahmen und staatliche Ausgleichszahlungen wird die finanzielle Unabhängigkeit der lokalen Selbstverwaltung garantiert. Weiterhin werden Formen für die Beteiligung der Bürger am politischen Entscheidungsprozess bestimmt.

Europäische Charta der Lokalen Selbstverwaltung, in der Ukraine am 15. Juli 1997 als nationales Gesetz angenommen

Die Charta beschreibt ein einheitliches, grundsätzliches Verständnis der lokalen Selbstverwaltung und ist mittlerweile von allen Mitgliedsstaaten des Europarates (mit Ausnahme der drei Kleinst-Staaten Andorra, San Marino und Monaco) ratifiziert.

Gesetz (No 350-XIV vom 23. Dezember 1998) »Über die Annahme der Verfassung der autonomen Republik Krim«

Mit diesem Gesetz der Ukraine wird der Verfassung der Autonomen Republik Krim Gesetzesstatus verliehen. Damit – und im Einklang mit der Verfassung der Ukraine – besitzt das Parlament (Werchowna Rada) der Krim mehr Kompetenzen als andere Räte auf Oblastenebene. So wird in der Verfassung der Krim z. B. die russische Sprache als gleichberechtigte Amtssprache neben dem Ukrainischen festgelegt.

Gesetz (No 586-XIV vom 09. April 1999) »Über die staatliche Verwaltung auf lokaler Ebene«

Dieses Gesetz regelt die Tätigkeit der staatlichen Exekutivorgane auf regionaler Ebene, sowie die Beziehungen zwischen der staatlichen Verwaltung und der lokalen Selbstverwaltung. Das Gesetz regelt ferner, dass die staatliche Verwaltung Aufgaben der lokalen Selbstverwaltung wahrnehmen kann, sofern diese die Aufgabe an die staatliche Verwaltung delegiert.

Gesetz (No 401-XIV vom 15. Januar 1999) »Über die Heldenstadt Kiew – Hauptstadt der Ukraine«

Das Gesetz regelt den speziellen Status der Stadt Kiew als Hauptstadt der Ukraine. Darin enthalten ist zum Beispiel eine für die Stadt vorteilhaftere Grundlage zur Formierung des lokalen Budgets.

Anmerkung: Für Sewastopol, die zweite Stadt, deren Sonderstatus durch ein eigenes Gesetz geregelt werden müsste, ist ein derartiges Gesetz noch nicht verabschiedet worden, sondern befindet sich derzeit zur Diskussion im ukrainischen Parlament

»Haushaltsrahmengesetz« (Budget Code) der Ukraine vom 21. Juni 2001

Das Gesetz regelt die Grundlagen der Aufstellung des ukrainischen Staatshaushaltes. Unter anderem sind die Formeln für die Zuteilung bestimmter Steuern zu den lokalen Haushalten, sowie für den Finanzausgleich geregelt, ebenso wie Bedingungen für lokale Schuldenaufnahme.

Zusammengestellt und erläutert von Matthias Morgner

Chronik
Vom 10. bis 23. Juni 2009

10.6.2009	Ca. 300 Menschen demonstrieren vor dem Parlamentsgebäude in Kiew für die Absetzung des Bürgermeisters Leonid Tschernowetzki. Am Folgetag sind es ca. 1000 Menschen und das Parlament bittet Präsident Viktor Juschtschenko Tschernowetzki bis Mitte November vom Dienst zu suspendieren. Bis dahin soll die Arbeit des parlamentarischen Untersuchungsausschusses zur Verletzung der Verfassung durch die Kiewer Stadtverwaltung abgeschlossen sein.
11.6.2009	Viktor Tschernomyrdin, der russische Botschafter in der Ukraine, wird vom russischen Präsidenten Dmitrij Medwedew seines Amtes enthoben. In der Ukraine war Tschernomyrdin zuletzt wegen seiner Äußerungen im Zusammenhang mit dem Gasstreit scharf kritisiert worden.
12.6.2009	319 von 433 anwesenden Parlamentsabgeordneten stimmen dafür, von Präsident Viktor Juschtschenko die Entlassung des Präsidenten der Zentralbank Wladimir Stelmach zu fordern.
12.6.2009	Ministerpräsidentin Julia Timoschenko und ihr belarussischer Amtskollege Sergej Sidorskij vereinbaren bei einem Treffen in Kiew den visafreien Grenzverkehr.
15.6.2009	Präsident Viktor Juschtschenko entlässt den stellvertretenden Leiter der Präsidentsverwaltung Andrej Kislinskij und ernennt Valentina Rudenko zu dessen Nachfolgerin. Fünf Tage später ernennt er Kislinskij zum stellvertretenden Leiter des Geheimdienstes der Ukraine.
17.6.2009	Auf einer Sitzung des EU-Ukraine Kooperationsrates in Luxemburg einigen sich beide Seiten auf eine neue Agenda für die Vorbereitungen zur Unterzeichnung des Assoziationsabkommens. Der Präsident des Rates der Europäischen Union Jan Kohout fordert von der Ukraine transparente Reformen in Politik und Wirtschaft. Ministerpräsidentin Julia Timoschenko erklärt, ihr Land wolle bei europäischen Banken Kredite in Höhe von 3 Mrd. Euro aufnehmen, um die eigenen Gasspeicher zu füllen und dadurch russische Gaslieferungen in die EU garantieren zu können.
17.6.2009	Der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier reist mit seinem polnischen Amtskollegen Radoslaw Sikorski nach Kiew und trifft dort auf Präsident Viktor Juschtschenko. Steinmeier ruft die Verantwortlichen auf, innenpolitische Blockaden zu überwinden, um den Weg für internationale Finanzhilfen frei zu machen.
17.6.2009	Iosip Winskij, Minister für Transport und Kommunikation, erklärt aufgrund von Unstimmigkeiten mit Ministerpräsidentin Julia Timoschenko in Politik, Wirtschaft und Personalfragen seinen Rücktritt und tritt tags darauf mit zwei weiteren Abgeordneten aus der zum Block Timoschenko gehörenden Partei Batkiwtschyna aus, nicht aber aus dem Block. Seiner Meinung nach habe die Regierung nicht genügend Geld für die Vorbereitungen zur Fußball-EM 2012 bereit gestellt. Zwei Tage zuvor hatte Timoschenko in einem Fernsehinterview gesagt, dass es in dem nach ihr benannten Block Abgeordnete gebe, die Winskij als Kandidaten für die Präsidentschaftswahlen vorschlagen wollen.
17.6.2009	Valentin Naliwajtschenko, Leiter des ukrainischen Geheimdienstes erklärt in einem Interview mit der BBC, dass bis Dezember 2009 alle zur russischen Schwarzmeerflotte gehörenden Vertreter des russischen Geheimdienstes FSB, die Ukraine verlassen müssten. Zwei Tage zuvor hatte er bereits betont, dass die Ukraine allein für die Sicherheit der Flotte sorgen könne.
19.6.2009	EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso erklärt, dass die EU kein Geld habe, um die Ukraine bei der Begleichung der Gasschulden gegenüber Russland zu unterstützen.
22.6.2009	Das Kommando der amerikanischen Seestreitkräfte in Europa teilt der ukrainischen Marine mit, dass das umstrittene gemeinsame Seemanöver Sea Breeze in diesem Jahr nicht stattfinden werde.
23.6.2009	Abgeordnete der Partei der Regionen besetzen die Rednertribüne im Parlament und sprechen sich damit gegen die Revision des Haushaltsgesetzes aus. Sie fordern für sich die Leitung des Haushaltsausschusses und beantragen die Absetzung des Bildungsministers Ivan Wakartschuk.
23.6.2009	Das Parlament legt den Termin für die kommende Präsidentschaftswahl fest: Sie wird am 27. Januar 2010 stattfinden.

Die Ukraine-Analysen werden gemeinsam von der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde herausgegeben.

Die Meinungen, die in den Ukraine-Analysen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung sind nach Rücksprache mit der Redaktion gestattet.

Redaktion und technische Gestaltung: Matthias Neumann, Heiko Pleines

Ukraine-Analysen-Layout: Cengiz Kibaroglu, Matthias Neumann

ISSN 1862-555X © 2009 by Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Forschungsstelle Osteuropa • Publikationsreferat • Klagenfurter Str. 3 • 28359 Bremen • Telefon: +49 421-218-69600 • Telefax: +49 421-218-69607

e-mail: publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de • Internet-Adresse: www.laender-analysen.de/ukraine

Lesehinweis

Kostenlose E-Mail-Dienste der Forschungsstelle Osteuropa unter www.laender-analysen.de

Caucasus Analytical Digest

Der Caucasus Analytical Digest bietet einmal monatlich englischsprachige Kurzanalysen sowie illustrierende Daten zu einem aktuellen Thema.

Abonnement unter: <http://www.res.ethz.ch/analysis/cad/>

Russland-Analysen

Die »Russlandanalysen« bieten wöchentlich eine Kurzanalyse zu einem aktuellen Thema, ergänzt um Grafiken und Tabellen. Zusätzlich gibt es eine Wochenchronik aktueller politischer Ereignisse.

Abonnement unter: fsopr@uni-bremen.de

Russian Analytical Digest

Der Russian Analytical Digest bietet zweimal monatlich englischsprachige Kurzanalysen sowie illustrierende Daten zu einem aktuellen Thema.

Abonnement unter: <http://www.res.ethz.ch/analysis/rad/>

kultura. Russland-Kulturanalysen

Die Russland-Kulturanalysen diskutieren in kurzen, wissenschaftlich fundierten, doch publizistisch-aufbereiteten Beiträgen signifikante Entwicklungen der Kultursphäre Russlands. Jede Ausgabe enthält zwei Analysen und einige Kurztex-te bzw. Illustrationen. Erscheinungsweise: monatlich, in je einer deutschen und englischen Ausgabe.

Abonnement unter: fsopr@uni-bremen.de

Ukraine-Analysen

Die Ukraine-Analysen bieten zweimal monatlich eine Kurzanalyse zu einem aktuellen Thema aus Politik, Wirtschaft oder Kultur, ergänzt um Grafiken und Tabellen. Zusätzlich gibt es eine Chronik aktueller Ereignisse.

Abonnement unter: fsopr@uni-bremen.de

Polen-Analysen

Die Polen-Analysen bieten zweimal monatlich eine Kurzanalyse zu einem aktuellen Thema aus Politik, Wirtschaft oder Kultur, ergänzt um Grafiken und Tabellen. Zusätzlich gibt es eine Chronik aktueller Ereignisse.

Abonnement unter: <http://www.deutsches-polen-institut.de/Newsletter/subscribe.php>

Zentralasien-Analysen

Die Zentralasien-Analysen bieten monatlich eine Kurzanalyse zu einem aktuellen Thema aus Politik, Wirtschaft oder Kultur, ergänzt um Grafiken und Tabellen. Zusätzlich gibt es eine Chronik aktueller Ereignisse.

Abonnement unter: zentralasien-analysen@dgo-online.org

Bibliographische Dienste

Die vierteljährlich erscheinenden Bibliographien informieren über englisch- und deutschsprachige Neuerscheinungen zu Polen, Russland, Tschechischer und Slowakischer Republik sowie zur Ukraine. Erfasst werden jeweils die Themenbereiche Politik, Außenpolitik, Wirtschaft und Soziales.

Abonnement unter: fsopr@uni-bremen.de