

Lokale Demokratie in ukrainischen Städten.

Bürgerbeteiligung und die Ansprechbarkeit der lokalen Behörden

Von Aadne Aasland (Norwegisches Institut für Stadt- und Regionalforschung – NIBR, Oslo) und
Oleksii Lyska (Wirtschaftsuniversität Charkiw)

Zusammenfassung

Die lokale Ebene ist eine wichtige Arena der demokratischen Praxis. Auf lokaler Ebene begegnen die Menschen konkreten sozialen Problemen und dort erwarten sie letzten Endes auch eine effektive Politik und Lösungen. Deshalb ist die lokale Ebene entscheidend für die Entstehung und das Wirken von demokratischen Initiativen, die letztlich eine Transformation von Staat und Gesellschaft insgesamt bewirken können. Für das Funktionieren der lokalen Demokratie ist das Zusammenwirken von Bürgerbeteiligung an lokalen politischen Prozessen und Ansprechbarkeit der lokalen Behörden für die Belange der Bürger sehr wichtig. Auf Grundlage einer soziologischen Umfrage unter 2.000 ukrainischen Bürgern in 20 ukrainischen Städten vom Juli 2014 können einige entscheidende Aspekte dieses Zusammenwirkens in einem Land untersucht werden, in dem derzeit Dezentalisierungsreformen zur Stärkung der lokalen Ebene entwickelt werden.

Lokale Demokratie und lokale Selbstverwaltung in ukrainischen Städten

Die Ukraine ist ein Einheitsstaat mit einer Zentralregierung und einer komplexen asymmetrischen regionalen Verwaltungsstruktur mit drei unterhalb der Zentralregierung angesiedelte Regierungsebenen: der regionalen Ebene (*oblast*), den Distrikten (*rayon*) und der lokalen Ebene aus Städten, Orten und Dörfern.

Die wichtigsten Organe der lokalen Selbstverwaltung sind in jeder Stadt Stadtrat, Bürgermeister und ein Exekutivkomitee. Der Bürgermeister und die Abgeordneten des Stadtrats werden alle fünf Jahre in allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Wahlen gewählt. Einige große Städte sind in mehrere Bezirke (*rayon v misti*) mit eigenen lokalen Selbstverwaltungsorganen unterteilt – Bezirksräte und / oder exekutive (administrative) Organe des Stadtrats der gesamten Stadt. In der Ukraine gibt es 111 solcher Stadtbezirke, es haben aber nicht alle ihre eigenen Bezirksräte oder Exekutivorgane.

Die derzeitige Gesetzeslage beschränkt die Macht der auf lokaler Ebene gewählten Staatsorgane sehr stark. Zudem sind die Mechanismen zur Absicherung der Rechtmäßigkeit von Entscheidungen der lokalen Selbstverwaltung weiterhin schwach. Viele Faktoren entscheiden, wer formelle Macht und informellen Einfluss hat – etwa hohe Korruptionsniveaus, verschwommene Grenzen zwischen Politik und Wirtschaft, regionale Spannungen und mangelndes Vertrauen. Es gibt eine Menge Literatur über die zahlreichen Schwächen der lokalen Verwaltung wie unklare Gewaltenteilung zwischen den lokalen Selbstverwaltungsbehörden und den lokalen Stellen der zentralstaatlichen Exekutive; mangelhafte Verteilung von Ressourcen an Regierungsebenen unterhalb der Zentralgewalt; ein Mangel an effektiver rationaler Bürokratie und die nicht

vorhandene institutionelle Trennung zwischen wirtschaftlichen und politischen Sphären; die Einmischung lokaler staatlicher Stellen in die Tätigkeit der lokalen Selbstverwaltungsorgane.

Die aktuelle Gesetzeslage sieht für die Bürger verschiedene Möglichkeiten vor, sich an Entscheidungsprozessen zu beteiligen – unter anderem über den Zugang zu Informationen, durch individuelle oder gemeinschaftlich organisierte Vorschläge, öffentliche Anhörungen, lokale Initiativen, Bürgerversammlungen oder Selbstverwaltungsorgane. Die mangelnde Transparenz lokaler Politik macht es für Bürger, die sich in der Lokalpolitik engagieren wollen, schwer, die Arbeitsweise der lokalen Behörden zu verstehen. Alle großen politischen Parteien sehen die Notwendigkeit einer Reform der lokalen Staatsverwaltung und diese rangiert auch weit oben auf der politischen Agenda.

Am 1. April 2014 verabschiedete das ukrainische Ministerkabinett das »Konzept zur Reform der Organisation der lokalen Selbstverwaltung«. Dieses Gesetz legt fest, dass die Befugnisse der diversen lokalen Verwaltungsebenen gemäß der Prinzipien von Subsidiarität und Dezentralisierung festgelegt werden. Zudem sollen die lokalen Selbstverwaltungsorgane gegenüber Wählern und Staat verantwortlich sein. Das Gesetz sieht ihre Ausstattung mit den notwendigen materiellen, finanziellen und organisatorischen Ressourcen vor sowie verbesserte administrative und soziale Leistungen der Behörden für die Bevölkerung sowie die Einführung wirksamer Mechanismen zur öffentlichen Partizipation an Entscheidungsprozessen. Bis dato wurden diese ambitionierten Pläne noch nicht realisiert. Dezentralisierung bleibt damit eher ein theoretisches Konzept und lokales Regieren leidet in der Ukraine nach wie vor an fehlenden Reformen.

Umfrage aus dem Sommer 2014

Unsere Studie aus dem Sommer nach dem Euromaidan zeigt so eine ziemlich geringe Beteiligung der Bürger am lokalen politischen Leben in ukrainischen Städten. Nur die Möglichkeit, bei Wahlen ihre Stimme abgeben zu können, motivierte eine Mehrheit der Befragten zur Beteiligung. Für andere Aktivitäten fielen nennenswerte Anteile auf die Teilnahme an Treffen mit Abgeordneten des Stadtrats (18 %) und auf den Besuch von öffentlichen Versammlungen (15 %) sowie auf Treffen mit dem Bürgermeister (14 %). Auch angemeldete Demonstrationen fanden sich oben auf der Liste (14 %), was angesichts der politischen Entwicklungen in der Ukraine zu erwarten gewesen war. Dauerhaftere Formen der Partizipation waren jedoch wenig verbreitet.

Die Einwohner der ukrainischen Städte zeichnen einige Monate nach dem Ende der Präsidentschaft von Viktor Janukowitsch ein recht düsteres Bild von der Ansprechbarkeit ihrer lokalen Behörden. Sehr negativ fielen etwa die Antworten auf die Frage aus, inwieweit man der Aussage zustimme, die Öffentlichkeit könne Entscheidungen der lokalen Behörden in ihrer Stadt beeinflussen: Nur 1 % stimmte absolut zu, 14 % stimmten der Aussage eher zu, während 42 % überhaupt nicht und 36 % eher nicht zustimmten. Sowohl für politisches Bürgerengagement als auch für die Wahrnehmung der Ansprechbarkeit zeigten sich beträchtliche Unterschiede zwischen den verschiedenen ukrainischen Städten, die nicht leicht zu systematisieren sind.

Korrespondenzanalyse

Zur weiteren Untersuchung der Umfrageergebnisse haben wir deshalb eine Korrespondenzanalyse durchgeführt. Diese hilft durch Visualisierungen zugrunde liegende Strukturen aufzudecken. Kategorien mit ähnlichen Verteilungen werden als nah beieinander liegende Punkte dargestellt, Kategorien mit sehr unterschiedlichen Verteilungen werden weit voneinander entfernt positioniert.

Die Punkte fassen Bürger nach verschiedenen Kriterien wie Wohnort, Alter, Mitgliedschaft in zivilgesellschaftlichen Institutionen, erklärtes Interesse an Politik, erklärtes Vertrauen in Politik und Einschätzung der Ansprechbarkeit der Behörden zusammen.

Die Dimensionen, bezüglich derer die Punkte in unserer Analyse positioniert werden, sind auf den beiden Achsen dargestellt. Die horizontale Achse erfasst das Niveau des politischen Engagements der Befragten (»Bürgerbeteiligung«). Auf der linken Seite finden sich Personen ohne Interesse für lokale Politik. Auf der rechten Seite finden sich die (relativ gesprochen) politisch aktiven Bürger mit Interesse an lokaler Politik und einem überdurchschnittlichen Partizipationsniveau.

Wir nennen diese Dimension »Bürgerbeteiligung«. Sie wird in Grafik 1 auf S. 15 veranschaulicht.

Die vertikale Achse erfasst die Ansprechbarkeit der lokalen Behörden, wie sie von den Bürgern wahrgenommen wird (»wahrgenommene Ansprechbarkeit der Stadtverwaltung«). Im unteren Bereich der Grafik finden wir die Bürger, die die lokalen Behörden als bürgerfern wahrnehmen, d. h. die in unserer Umfrage erklärt haben, dass die lokale Politik »die Meinungen der einfachen Leute nicht berücksichtigt«, »ihre Macht für persönliche Zwecke missbraucht« u. ä. Die Befragten, die die lokalen Behörden als ansprechbar für die Bedürfnisse der Bevölkerung wahrnehmen und erklären ihnen zumindest teilweise zu vertrauen, finden sich oben in der Darstellung. Diese Dimension wird in Grafik 2 auf S. 16 veranschaulicht.

Grafik 3 auf S. 17 zeigt für zentrale Eigenschaften der Bürger (Wohnort, Alter, Interesse an Lokalpolitik, politische Aktivitäten, Vertrauen in Politik, Wahrnehmung der Ansprechbarkeit der Stadtverwaltung, Mitgliedschaft in zivilgesellschaftlichen Organisationen), wie sie sich bezüglich der beiden Dimensionen positionieren.

Bei der Interpretation der Ergebnisse muss berücksichtigt werden, dass die Punkte in der Grafik die durchschnittlichen Positionen der jeweils erfassten Gruppen und Kategorien zeigen und unter Umständen eine große Spannweite von Werten in einem Punkt als Mittelwert zusammenfassen. Außerdem ist ein hoch aussehender Wert in einer Dimension nicht notwendigerweise auch objektiv betrachtet im internationalen Vergleich ein hoher Wert: Sowohl die wahrgenommene Ansprechbarkeit der Stadtverwaltung als auch die Bürgerbeteiligung sind in der Ukraine insgesamt auf einem niedrigen Niveau. Hohe Werte sind deshalb relativ hoch, d. h. im ukrainischen Vergleich überdurchschnittlich.

Als Ergebnis der Auswertung können wir entlang der zwei Dimensionen vier »Idealtypen« von Bürgern identifizieren, wie Grafik 4 auf S. 18 zeigt. Im linken unteren Bereich finden wir die »Entfremdeten«. Das sind Personen, die mit den Behörden unzufrieden sind und wenig Vertrauen in Institutionen haben und sich dennoch weder im Rahmen politischer oder zivilgesellschaftlicher Aktivitäten engagieren noch das politische Geschehen verfolgen. Was sie vom politischen Leben entfremdet, ist nicht ersichtlich. Es könnte ihr eigener Mangel an Ressourcen sein, es könnte aber auch die schlechte Qualität der lokalen Politik sein, die es unmöglich macht, zu den Behörden durchzudringen.

Den zweiten Typ nennen wir die »Protestierenden«, sie sind in Grafik 4 rechts unten zu finden. Dies sind Personen, die mit der Ansprechbarkeit der lokalen Behörden nicht zufrieden sind und den Institutionen nicht vertrauen. Nichtsdestotrotz entscheiden sie sich zu politischem und zivilgesellschaftlichem Engagement, offen-

kundig um die Verhältnisse zu verändern. Oben links in Grafik 4 sind die Personen verortet, die wir »Konformisten« nennen. Sie sind nicht besonders unglücklich mit dem Verhalten der Lokalregierung, dabei sind sie aber passiv und weder interessiert an noch engagiert in politischen oder zivilgesellschaftlichen Aktivitäten. Der letzte Typ (oben rechts in Grafik 4) ist der »interaktive« Bürger. Das sind engagierte Personen, die mit den lokalen Behörden interagieren und tendenziell positiv auf sie reagieren. Meist glauben sie an den Erfolg ihrer Bemühungen und die Möglichkeit, politische Prozesse zu beeinflussen, und haben das Gefühl, sich in einem Umfeld zu betätigen, in dem die lokalen Behörden zumindest einigermaßen ansprechbar sind.

Es ist auffällig, dass die 20 ukrainischen Städte, die wir untersucht haben, erstaunlich weit verstreut platziert sind, wie Grafik 5 auf S. 19 zeigt. Dieser Umstand illustriert die sehr unterschiedlichen lokalpolitischen Konstellationen, in denen die Stadtverwaltungen von der lokalen Bevölkerung ausgesprochen unterschiedlich wahrgenommen werden. Zudem scheint es in den untersuchten Städten auffallend unterschiedliche Muster der Bürgerbeteiligung zu geben. In jedem Quadrat der Grafik finden sich nur vier bis sechs Städte. Jeder Stadt lässt sich – meist sehr eindeutig – einer der oben beschriebenen »Idealtypen« von Bürgern zuordnen.

Lokale politische Kulturen

Die Bewohner ukrainischer Städte scheinen sich bezüglich der Strategien, mittels derer sie sich auf die lokalen Behörden beziehen, sehr zu unterscheiden. Für eine lebendige Demokratie sind mehr »interaktive« Bürger nötig, die sich beteiligen und an Entscheidungsprozessen interessiert sind, und zwar in einem Umfeld, in dem die lokalen Behörden ansprechbar für jene sind, für die sie da sein sollten. Das erfreulichste Ergebnis dieser Studie ist wohl, dass etliche ukrainische Städte bereits jetzt Anzeichen einer solchen interaktiven Umgebung zeigen, nämlich die im rechten oberen Quadrat von Grafik 5.

Die fehlende Dezentralisierungsreform und die eher schwache Entwicklung der Zivilgesellschaft haben die Entwicklung von dynamischeren Beziehungen zwischen lokalen Behörden und lokaler Bevölkerung mit anderen Worten nicht verhindert, zumindest in bestimmten Städten nicht. Eine Mischung aus sozialer und zivilgesellschaftlicher Kultur, ein höheres Niveau des sozialen Kapitals und ein starker lokaler sozialer Zusammenhalt sind wahrscheinliche Faktoren, die erklären können, warum manche Städte ein viel positiveres Umfeld für eine lokale Demokratie darstellen als andere.

In einigen Städten gaben die Befragten mehrheitlich an, relativ zufrieden mit ihren lokalen Behörden zu sein. Sie engagieren sich jedoch nicht persönlich, sondern ver-

lassen sich auf Initiative anderer und wenden sich von der Politik ab. Städte, in denen diese konformistische Haltung dominiert, finden sich in Grafik 5 links oben. Unsere Studie zeigt, dass das Hauptproblem hier nicht die bloße Angst vor Beteiligung ist. Verbreiteter ist das Gefühl, die eigenen Anstrengungen würden nichts bringen und die eigene Stimme werde nicht gehört. Viele entscheiden sich deshalb dafür, sich auf ihr eigenes und ihr Familienleben zu konzentrieren und die »schmutzige Politik« anderen zu überlassen. Diese Strategie kann in guten Zeiten einigermaßen funktionieren. Sollten die lokalen Behörden allerdings durch politische Anführer ersetzt werden, die sich den Bedürfnissen der Bevölkerung weniger verpflichtet fühlen, könnte sie sich als riskant erweisen. Sie ignoriert außerdem die Wichtigkeit der Kanäle, über die den Behörden von der Öffentlichkeit ein politisches Feedback vermittelt wird.

Die »Protestierenden«, die die Städte unten rechts in Grafik 5 prägen, könnten in der Situation der starken politischen Unruhen die Möglichkeit eines echten politischen Wandels und des Austauschs von politischem Führungspersonal erkannt haben. Im Winter und Frühling 2013/2014 hat die ukrainische Bevölkerung gezeigt, dass durch aktive Partizipation und Protestbewegungen eine substantielle politische Transformation erreicht werden kann. Es fehlt in der Ukraine aber den meisten Menschen die praktische Erfahrung der tagtäglichen Beteiligung an politischen Prozessen, an der Suche nach Kompromissen und dem Erzielen von Ergebnissen im politischen Alltag. Es muss sich daher erst noch zeigen, ob dieses stärkere politische Engagement in eine aktivere Bürgerbeteiligung an lokaler Politik übersetzt wird und sich die neuen Lokalpolitiker als ansprechbarer für die Bevölkerung erweisen.

Die kritischste Lage herrscht in Städten, die sich in Grafik 5 unten links befinden, und die von einer Bevölkerung geprägt sind, auf die das von uns als »Entfremdung« bezeichnete Phänomen zutrifft: Hier gibt die Mehrheit der Befragten an, dass sich die städtischen Behörden sehr schlecht verhalten, sie haben aber selbst weder den Willen noch die Ressourcen, um sich in der Lokalpolitik zu engagieren. Oft scheint es einen Teufelskreis der schlechten Regierungsführung zu geben, in dem das Vertrauen der lokalen Bevölkerung geringer wird und sich so die Kluft zwischen Regierenden und Regierten vergrößert. Die Menschen in diesen Städten haben wenig Vertrauen in landesweite wie lokale Institutionen und wenig Hoffnung auf Verbesserungen. Und sie schließen sich von Partizipation aus oder werden von ihr ausgeschlossen.

Resümee

Obwohl die Bedeutung einer Reform der Lokalpolitik in der Ukraine bei vielen Gelegenheiten betont wurde,

sind ihre konkreten Ergebnisse bislang sehr mäßig. Es gibt nun die Befürchtung, dass trotz Poroschenkos deutlichem Bekenntnis zu einer Stärkung der lokalen Ebene und neuen Initiativen in dieser Richtung die drängenden Probleme in den Separatistenregionen und die großen wirtschaftlichen Herausforderungen, vor denen das Land steht, mehr Aufmerksamkeit auf sich ziehen werden. Dazu kommt, dass auf der nationalen Ebene zu viele Politiker ein persönliches Interesse daran haben, das hohe Zentralisierungsniveau des Staats aufrechtzuerhalten, von dem sie anscheinend glauben, dass es ihnen mehr Kontrolle über regionale und lokale Entwicklungen verschafft.

Ob die Ukraine ein umfassendes Programm für eine Reform der Lokalpolitik in Angriff nehmen wird, bleibt daher abzuwarten. Unsere Studie hat in Bezug auf Bürgerbeteiligung und wahrgenommene Ansprechbarkeit der lokalen Behörden deutliche Unterschiede zwischen ukrainischen Städten aufgezeigt. Diese sind ein deutliches Zeichen dafür, dass die Qualität der lokalen Demokratie nicht nur von Prozessen und Reformen abhängt, die auf der Zentralebene angestoßen werden: Auch lokale politische Akteure und die allgemeine Öffentlichkeit können Ergebnisse entscheidend und unabhängig voneinander beeinflussen.

Übersetzung aus dem Englischen: Sophie Hellgardt

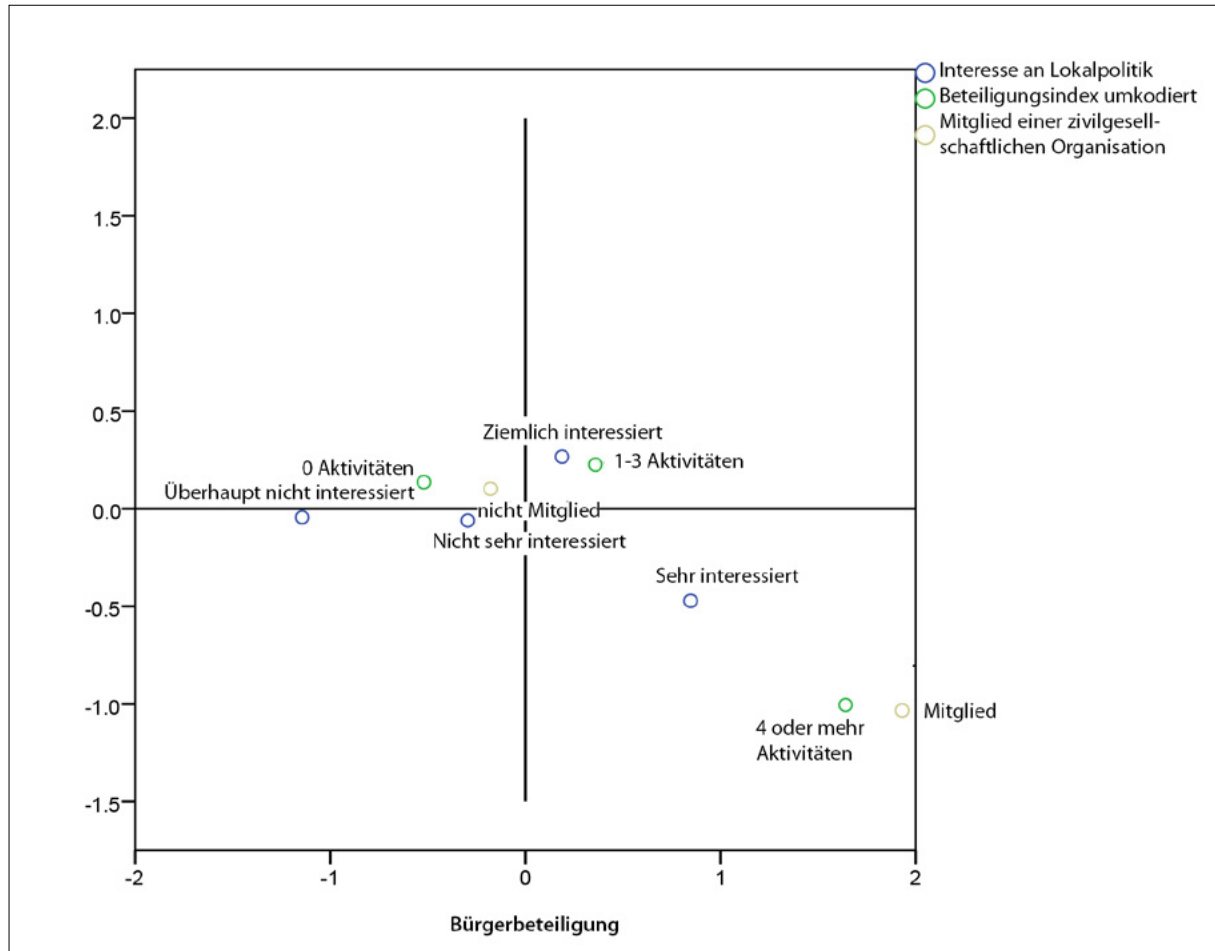
Über die Autoren

Aadne Aasland ist leitender wissenschaftlicher Mitarbeiter am Norwegischen Institut für Stadt- und Regionalforschung – NIBR, Oslo and der wissenschaftlichen Fachhochschule Oslo und Akershus.

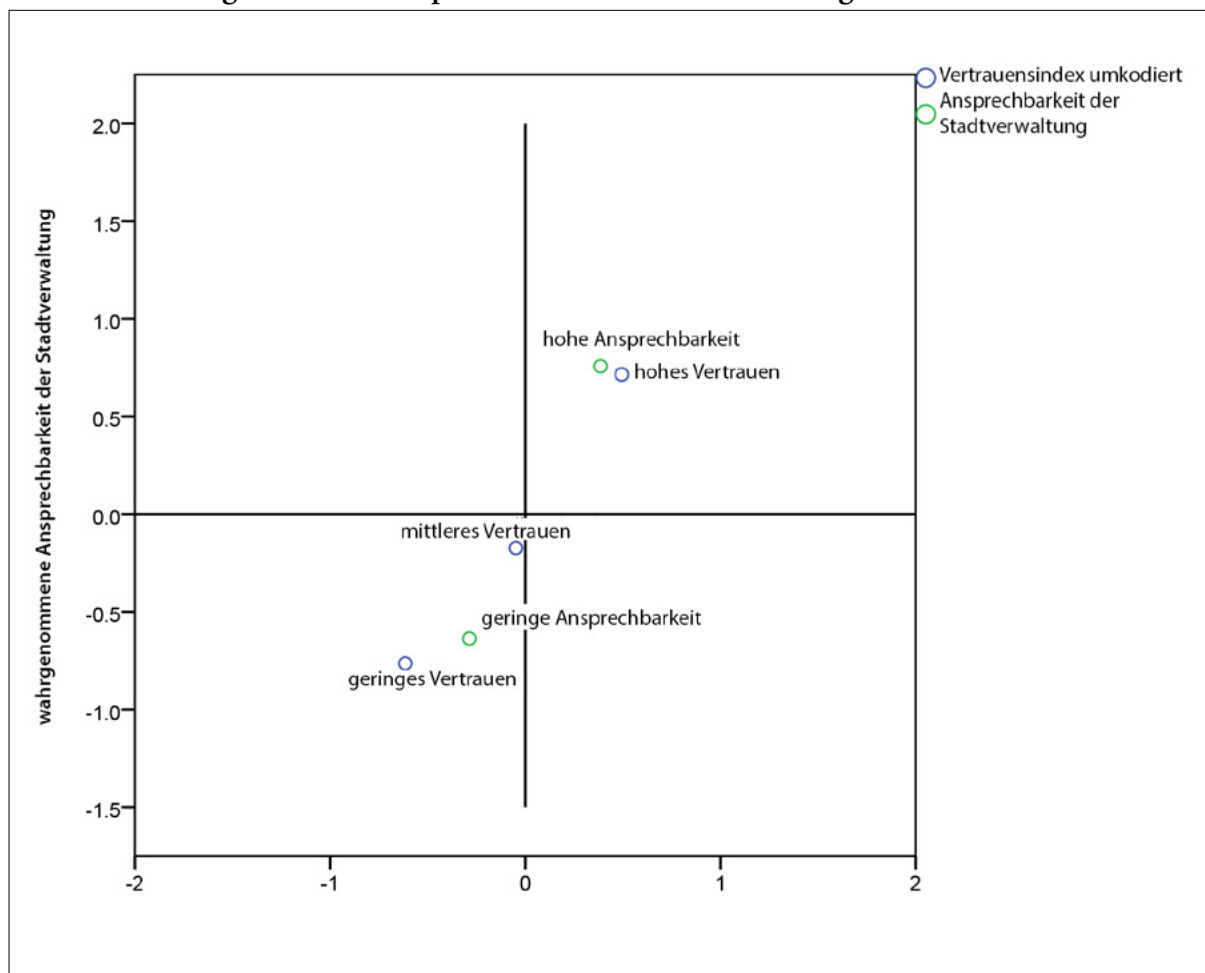
Oleksii Lyska ist assoziierter Professor an der Simon Kuznets – Nationalen Wirtschaftsuniversität in Charkiw.

Der vorliegende Beitrag ist die stark gekürzte und leicht überarbeitete Fassung von: Aadne Aasland / Oleksii Lyska: »Local democracy in Ukrainian cities: civic participation and responsiveness of local authorities.«, *Post-Soviet Affairs* 32.2 (2016), S. 152–175. Der vollständige Text ist im Internet frei verfügbar unter: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1060586X.2015.1037072>

Die hier dokumentierte Studie zur lokalen Demokratie wurde von der Association of Ukrainian Cities (AUC) angestoßen und in Zusammenarbeit mit der Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS) und dem Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR) im Rahmen des vom norwegischen Außenministerium finanzierten Projekts »Evidence-Based Local Government Policy Development in Ukraine« durchgeführt.

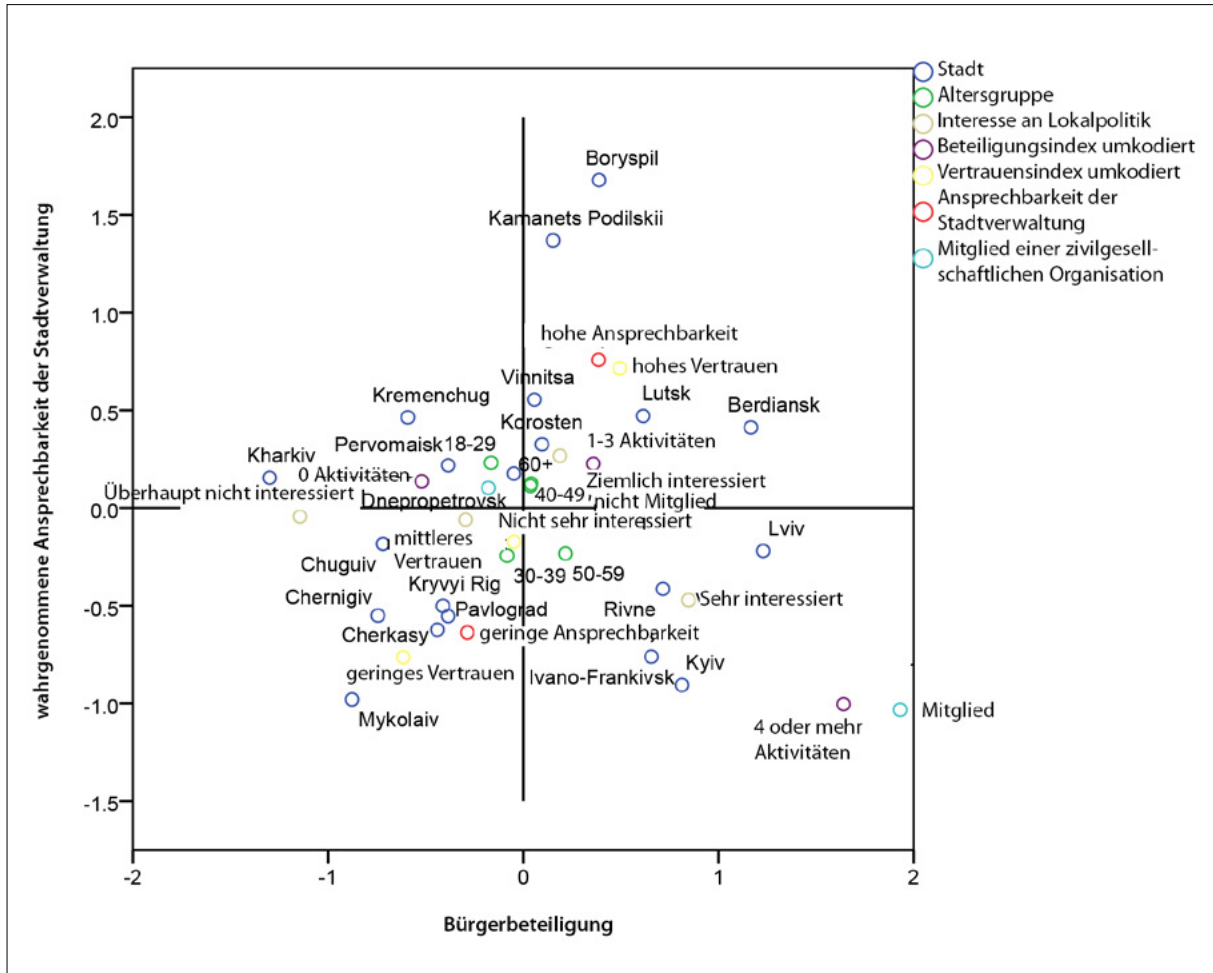
Grafik 1: Bürgerbeteiligung

Quelle: Aadne Aasland und Oleksii Lyska, siehe vorstehenden Artikel

Grafik 2: Wahrgenommene Ansprechbarkeit der Stadtverwaltung

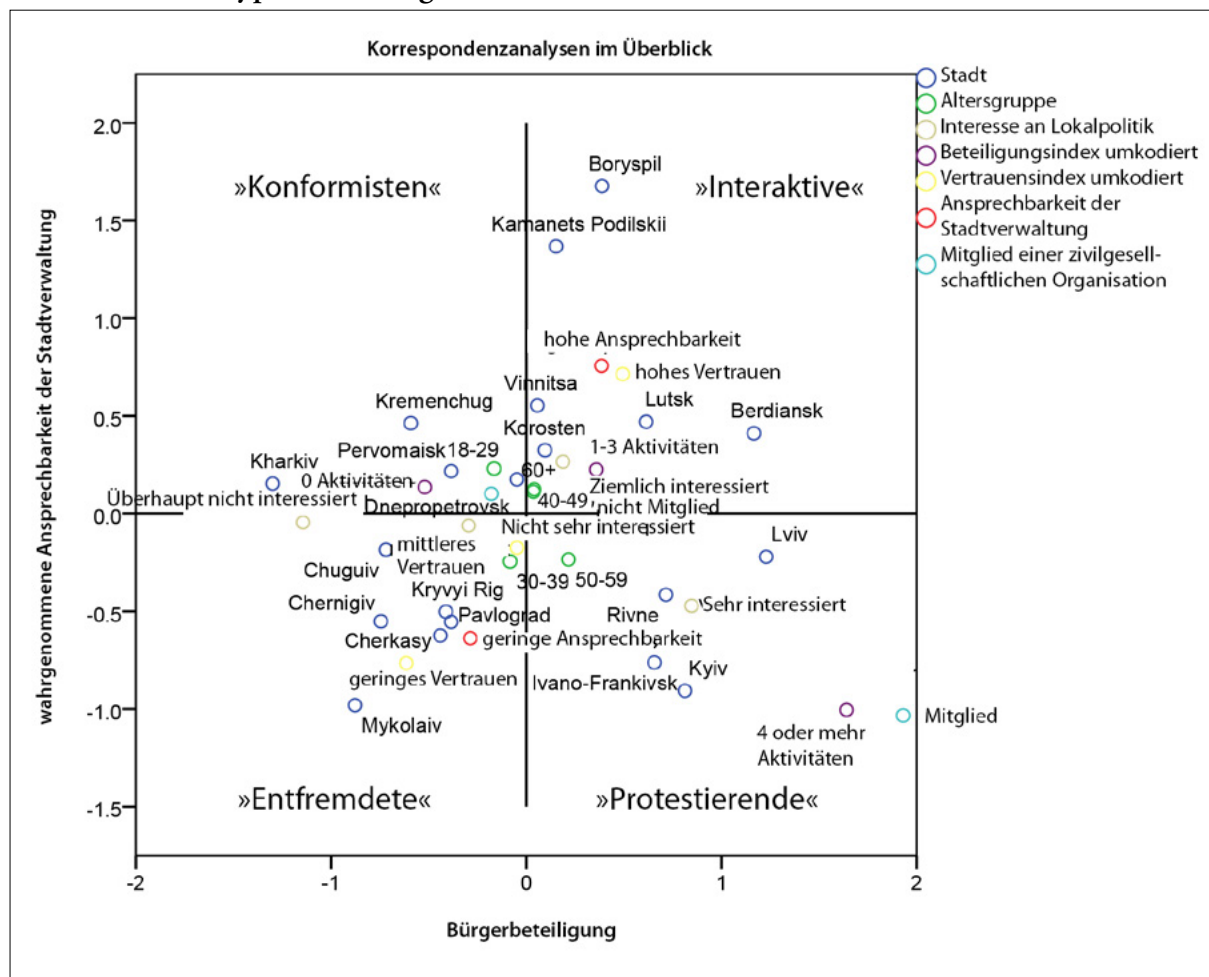
Quelle: Aadne Aasland und Oleksii Lyska, siehe vorstehenden Artikel

Grafik 3: Korrespondenzanalyse im Überblick



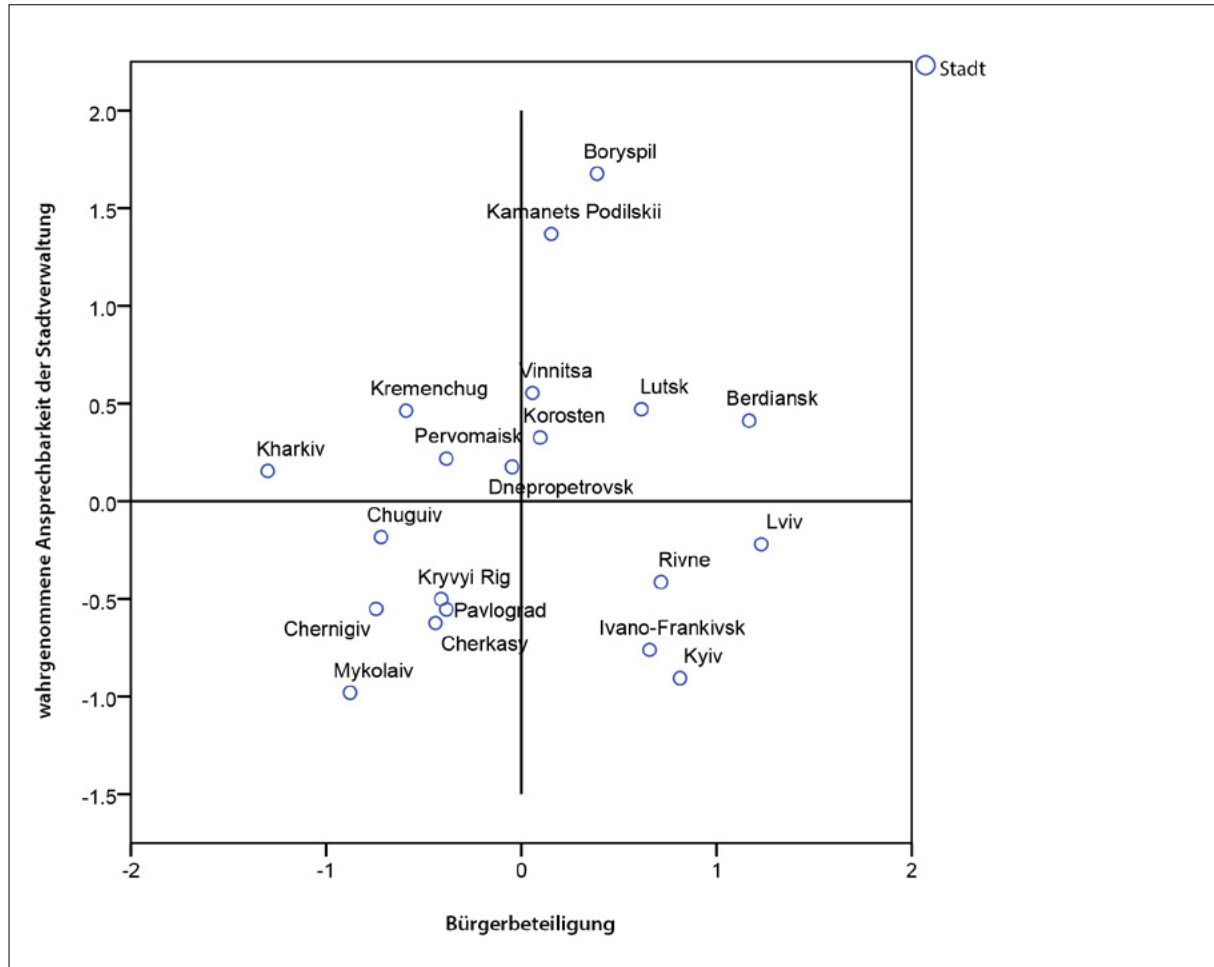
Quelle: Aadne Aasland und Oleksii Lyska, siehe vorstehenden Artikel

Grafik 4: »Idealtypen« von Bürgern



Quelle: Aadne Aasland und Oleksii Lyska, siehe vorstehenden Artikel

Grafik 5: Verteilung der Städte



Quelle: Aadne Aasland und Oleksii Lyska, siehe vorstehenden Artikel