

Dezentralisierungsreformen in der Ukraine 2014-2019

Erste Ergebnisse und künftige Herausforderungen

Dezentralisierungsreformen in der Ukraine 2014-2019

Erste Ergebnisse und künftige Herausforderungen

Valentyna Romanova und Andreas Umland

Aus dem Englischen übertragen von Jakob Hauter

Redigiert von Florian Peschl und Miriam Kosmehl

Impressum

© Dezember 2019 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Str. 256

33311 Gütersloh

www.bertelsmann-stiftung.de

Autoren

Valentyna Romanova und Andreas Umland

Verantwortlich

Miriam Kosmehl

Titelbild

Сергей Мироненко - stock.adobe.com

DOI 10.11586/2019075

Diese Übersetzung von *Ukraine's Decentralization Reforms Since 2014: Initial Achievements and Future Challenges* wird in Absprache mit Chatham House, dem Royal Institute of International Affairs, veröffentlicht. Die Übersetzung ins Deutsche liegt in der alleinigen Verantwortung der Bertelsmann Stiftung und ist keine offizielle Übersetzung von Chatham House.

Inhalt

Dezentalisierungsreformen in der Ukraine 2014-2019	2
Zusammenfassung.....	4
1 Einführung.....	5
2 Warum und wie Kommunen fusionieren.....	10
2.1 Budgetdezentralisierung	15
2.2 Lokale Demokratie.....	17
2.3 Schul- und Dienstleistungswesen	18
3 Gemeindeamalgamierung bis zum Regierungswechsel 2019	19
4 Instrumente zentraler Unterstützung lokaler Entwicklung.....	21
5 Nächste Schritte und Herausforderungen	23
6 Fazit: Auswirkungen der Dezentralisierung auf die Ukraine und über sie hinaus	29
7 Politikempfehlungen	33
Die Autoren	35
Übersetzung und Redaktion.....	36
Danksagungen.....	36

Zusammenfassung

- Seit 2014 durchläuft die Ukraine einen tiefgreifenden Dezentralisierungsprozess, der die Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie grundlegend umgestaltet. Eine kombinierte Gebiets- und Verwaltungsreform delegiert politische Macht von der nationalen auf die kommunale Ebene. Eine Reform der regionalen und subregionalen Verwaltung auf der Oblast- und Rajonebene steht noch aus.¹
- Dezentralisierung findet in der Ukraine nicht als Föderalisierung, sondern vor allem durch eine Vereinigung und anschließende Ermächtigung fusionierter Großgemeinden statt. Kleinkommunen schließen sich zu so genannten Amalgamierten Territorialgemeinden (*ob'jednani terytorial'ny hromady*, im Weiteren: ATGs) zusammen, welche erweiterte politische, administrative und finanzielle Kompetenzen erhalten.
- Schlüsselinstrument der Dezentralisierung ist bislang die freiwillige Fusion meist funktionsuntüchtiger kleiner Selbstverwaltungseinheiten zu größeren ATGs. Die Zentralregierung und westliche Organisationen der internationalen Zusammenarbeit begleiten diesen Prozess mit Entwicklungsplanung auf lokaler und regionaler Ebene und unterstützen ihn umfänglich technisch und finanziell. Ein gemeinsamer Geberrat der ukrainischen Regierung und westlicher unterstützender Organisationen koordiniert und bewertet die Umsetzung der Dezentralisierungsreformen.
- Nach Anerkennung durch die Zentralregierung erhalten die neuen ATGs weitreichende Befugnisse in puncto Steuererhebung, Selbstverwaltung und Lokalpolitik. Die Zentralregierung stellt Mittel zur Schaffung neuer Institutionen sowie für lokale Entwicklungsprojekte zur Verfügung. Mit der Gebietsreform einher geht eine „sektorale Dezentralisierung“, vor allem im Dienstleistungs-, Gesundheits- und Schulwesen.
- Anfang 2019 begann eine zweite Reformphase in der Ukraine. Sie sieht neben dem Abschluss der Gemeindeamalgamierung eine administrativ-territoriale Neuordnung auf Ebene der Oblaste bzw. Rajone sowie eine Neuverteilung regionaler und subregionaler Kompetenzen vor. Allerdings setzt diese zweite Phase Verfassungsänderungen voraus, die noch verabschiedet werden müssen.
- Die Gemeindeamalgamierung und Stärkung lokaler Selbstverwaltung erhöht die Widerstandsfähigkeit der Ukraine gegenüber Russlands hybrider Kriegsführung und setzt Demokratie- sowie Subsidiaritätsprinzipien der EU vor Ort um.
- Die ukrainische Dezentralisierungsreform kann zu einem Modellfall zur Bewertung des politischen und administrativen Nutzens staatlicher Verwaltung auf Basis nichtföderaler Zwei-Ebenen-Systeme werden.
- Die ukrainische Dezentralisierung kann als Vorlage für anderer postsowjetische Staaten dienen, die einen Transfer nationaler Befugnisse eher an Kommunen als an Regionen anstreben. Sie könnte darüber hinaus Reformimpulse für weitere Länder, einschließlich für einige EU-Mitgliedstaaten, liefern, deren territoriale Integrität bedroht ist.

¹ „Oblast“ (wörtlich: Bezirk, auch Region oder Gebiet) ist die Bezeichnung für eine regionale Verwaltungseinheit der Ukraine. „Rajon“ (wörtlich: Unterbezirk) ist der Name einer höheren subregionalen Verwaltungseinheit zwischen Oblast und Kommune.

1 Einführung

Demokratisierung führt häufig auch zu Dezentralisierung, da wachsender politischer Pluralismus gesellschaftliche Forderungen nach einer Neuordnung der Machtverhältnisse zwischen zentralen und subnationalen Regierungen generiert.² Vor der „Revolution der Würde“ im Winter 2013-2014 war die Staatsgewalt in der Ukraine stark konzentriert.³ Die administrativen Kapazitäten und öffentlichen Dienstleistungen des ukrainischen Staates waren nichtsdestotrotz überwiegend unzureichend.

Der Staat litt an einer Kombination aus Zentralismus, schwacher kommunaler Selbstverwaltung und starker territorialer Fragmentierung. Es gab und gibt noch heute große regionale Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung und Qualität öffentlicher Verwaltung. Vereinzelt gab es Fortschritte auch unter dem alten System, wie zum Beispiel bezüglich der Qualität einiger Großstadtverwaltungen oder der lokalen Anwendung bestimmter Fiskalinstrumente. Allerdings verhinderte das enorme Ungleichgewicht zwischen den Kompetenzen des Zentrums und der Kommunen die Schaffung eines flächendeckend funktionstüchtigen Staates.

Ein echter Machttransfer von oben nach unten begann erst nach dem Euromaidan.⁴ Von 2014 bis 2015 initiierten Regierung und Parlament ein ganzes Paket von Reformen, die eine klarer strukturierte Mehrebenenverwaltung schaffen, kommunale Demokratie fördern und wirtschaftliche Entwicklung außerhalb der Großstädte unterstützen sollen. Der ambitionierte und umfassende Dezentralisierungsplan hatte zum Ziel, lokale Selbstverwaltung zu stärken und gleichzeitig die administrative Landkarte der Ukraine neu zu zeichnen, um die Gesamtkapazität des Staates im Hinblick auf öffentliche Dienstleistungen umfassend zu verbessern.⁵

² Vgl. zum Beispiel mit Bezug auf Mexiko: Grindle, M.S. (2009), *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance* [Dezentralisierung, Demokratisierung und das Versprechen guter Regierungsführung], Princeton, NJ: Princeton University Press. Wir verwenden Dezentralisierung in diesem Bericht als losen Oberbegriff für diverse miteinander verbundene Prozesse und als das Gegenteil von Zentralisierung. Kontextabhängig kann Dezentralisierung hier die Delegation, Dekonzentrierung oder Devolution von Vorrechten, Kompetenzen und Verantwortung bedeuten.

³ Siehe zum Beispiel OECD (2014), *OECD Territorial Reviews: Ukraine 2013* [OECD Länderberichte: Ukraine 2013], Paris: OECD Publishing.

⁴ Die ersten relevanten englischsprachigen Kommentare zum Dezentralisierungsvorhaben nach dem Euromaidan waren unter anderem: Myerson, R. und Mylovanov, T. (2014), 'Fixing Ukraine's Fundamental Flaw' [Die Reparatur des ukrainischen Grundproblems], *Kyiv Post*, 07.03.2014. <https://www.kyivpost.com/article/opinion/op-ed/fixing-ukraines-fundamental-flaw-338690.html> (abgerufen am 5.08.2019); 'Decentralization: second try' [Dezentralisierung: zweiter Versuch], *VoxUkraine*, 16.07.2015. <https://voxukraine.org/2015/07/16/decentralization-second-try/> (abgerufen am 05.08.2019); und Lukerya, I. und Halushka, O. (2016), '10 Ways Decentralization Is Changing Ukraine' [10 Weisen, auf denen Dezentralisierung die Ukraine verändert], *Kyiv Post*, 07.12.2016. <https://www.kyivpost.com/article/opinion/op-ed/ivan-lukerya-olena-halushka-10-ways-decentralization-changing-ukraine.html> (abgerufen am 05.12.2019).

⁵ Die ersten tiefgehenden deutschsprachigen Kommentare waren u.a.: Werchan, R. (2015), 'Dezentralisierung: Der Weg zu einer effizienteren Regierung, Wirtschaftswachstum und dem Erhalt der territorialen Integrität?', in: Bakalova, E., Endrich, T. und Shlyakhtovska, K. (Hgg.) (2015), *Ukraine – Krisen – Perspektiven: Interdisziplinäre Betrachtungen eines Landes im Umbruch*, Berlin: WVB, S. 187–212; Shapovalova, N. (2015), 'Mühen der Ebenen: Dezentralisierung in der Ukraine', *Osteuropa*, Bd. 65, Nr. 4, S. 143–52; Baller, O. (2017), 'Korruptionsbekämpfung und Dezentralisierung auf dem Prüfstand des Reformbedarfs in der Ukraine', *Jahrbuch für Ostrecht*, Nr. 2, S. 235–68; und Hanuschtschak, J., Sydortschuk, O. und Umland, A. (2017), 'Die ukrainische Dezentralisierungsreform nach der Euromajdan-Revolution 2014–2017: Vorgeschichte, Erfolge,

Der ukrainische Dezentalisierungsprozess nimmt sich zwar ausländische Beispiele zum Vorbild – so etwa teils ähnliche Reformen in Polen in den 1990er Jahren⁶ – und wird von westlicher fachlicher Expertise sowie technischer Unterstützung begleitet. Nichtsdestotrotz entwickelten Kiewer Expertinnen und Experten⁷ die entscheidenden Reformkonzepte und -gesetze in der Ukraine. Das Transformationsvorhaben beruht nicht nur auf ausländischen Modellen, sondern auch auf Lehren aus der jüngsten Geschichte der Ukraine.⁸ Die heutigen Umgestaltungen fußen auf Erfahrungen mit früheren, meist erfolglosen Versuchen Kiews, die lokale Verwaltung des Landes zu verbessern und spiegeln landes- sowie regionalspezifische Überlegungen der Reformer in der ukrainischen Regierung, Wissenschaft und Zivilgesellschaft wieder.⁹

Dieser Bericht skizziert die wichtigsten Erfolge und Defizite der Dezentalisierung vom Frühjahr 2014 bis zum grundlegenden Personal- und Strukturwechsel, der sich im ukrainischen Präsidentialamt, in der Werchowyna Rada (Oberster Rat) und im Regierungskabinettt im Sommer 2019 als Ergebnis der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen vollzog. Mit diesem Wechsel ging auch eine Umbenennung und teilweise Neubesetzung des für die Durchführung der Dezentalisierung entscheidenden Ministeriums für Regionalentwicklung einher, weshalb im Juli 2019 in gewisser Hinsicht eine Ära zu Ende ging. Zur Fertigstellung der deutschen Fassung dieses Berichts im Herbst 2019 war immer noch ein begrenztes Zeitfenster bis 2020 offen, in dem die Chancen gut standen, das wichtigste Vorhaben der ersten Reformphase – die Gemeindeamalgamierung – zu vollenden. Wir identifizieren am Ende einige neue Herausforderungen, die mit der zweiten, Anfang 2019 begonnenen und unten kurz dargelegten neuen Reformphase verbunden sind (siehe Abschnitt 5).

Wie so oft bei großen politischen Umgestaltungen, bestand und besteht die größte Herausforderung für die Dezentalisierung der Ukraine in einer Kluft zwischen der

Hindernisse', *Ukraine-Analysen*, Nr. 183, S. 2–11. <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen183.pdf> (abgerufen am 05.08.2019).

⁶ Levitas, A. und Herczyński, J. (2003), 'Decentralization, Local Governments and Education Reform and Finance in Poland: 1990–1999' [Dezentalisierung, lokale Verwaltungen, Bildungsreform und Finanzen in Polen: 1990-1999], in: Davey, K. (Hg.) (2003), *Balancing National and Local Responsibilities: Education Management and Finance in Four Central European Countries* [Eine Balance nationaler und lokaler Kompetenzen: Bildungsmanagement und Finanzen in vier zentraleuropäischen Ländern], Budapest: CEU Press, S. 113–91; und Levitas, A. (2017), 'Local government reform as state building: what the Polish case says about "decentralization"' [Lokale Verwaltungsreform als Staatsformation: Was der Fall Polens über „Dezentalisierung“ aussagt], *Studies in Comparative International Development*, Bd. 52, Nr. 1, S. 23–44.

⁷ Aus Gründen der Lesbarkeit verwenden wir in diesem Text nicht immer die weibliche und die männliche Form; dann möchten wir aber selbstverständlich beide Geschlechter gleichberechtigt ansprechen.

⁸ Zum historischen Hintergrund von Dezentalisierungsreformen in der Ukraine siehe in Englisch: Tkachuk, A., Tkachuk, R. und Hanushchak, Yu. (2012), *Reforms in the Administrative and Territorial Structure of Ukraine: Lessons of History 1907-2009* [Reformen der administrativen und territorialen Struktur der Ukraine: Lehren aus der Geschichte 1907-2009], Kyjiw: Civil Society Institute, <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2012/05/hist-atu-1.pdf> (abgerufen am 05.08.2019).

⁹ Martinez-Vazquez, J. und Zeikate, S. (2004), *Ukraine: Assessment of the Implementation of the New Formula Based Intergovernmental Transfer System* [Ukraine: Bewertung der Umsetzung des neuen verteilungsschlüsselbasierten intergouvernementalen Transfersystems der Ukraine], Andrew Young School of Policy Studies Working Paper, Nr. 8. https://www.academia.edu/19727028/Ukraine_Assessment_of_the_Implementation_of_the_New_Formula_Based_Intergovernmental_Transfer_System (abgerufen am 05.08.2019); Bezsmertnyj, R. (2005), 'Deržava, jak i budivlja, počynajet'sja z fundamentu' [Die Grundlage eines Staates, wie auch eines Gebäudes, ist ein Unterbau], *Urjadovij kurjer*, 22.04.2005, http://crimea-portal.gov.ua/kmu/control/uk/publish/printable_article?art_id=15884111 (abgerufen am 05.08.2019); und Romanova, V. (2011), 'The role of centre–periphery relations in the 2004 constitutional reform in Ukraine' [Die Rolle von Zentrum-Peripherie-Beziehungen in der ukrainischen Verfassungsreform des Jahres 2004], *Regional & Federal Studies*, Bd. 21, Nr. 3, S. 321–39.

ambitionierten Agenda der Reformer und den eingeschränkten institutionellen Kapazitäten des Staates, relevante Entscheidungen zu fällen und umzusetzen. Das gilt insbesondere für den ursprünglich anvisierten Zeitrahmen der ersten Reformphase von 2014 bis 2017.¹⁰ In der Zeit nach dem Euromaidan zeigten Kiewer Entscheidungsträger zwar erheblichen Reformwillen – trotz der externen Bedrohung der ukrainischen Souveränität und der damit verbundenen großen internen Herausforderungen. Allerdings verhinderte der Widerstand bestimmter Teile der Elite – vor allem im Parlament – bislang eine Verankerung der Dezentralisierung in der Verfassung und damit eine vollständige Erneuerung der administrativen Struktur der Ukraine. Obwohl die Reformen erstaunlich schnell merkbare Veränderungen auf lokaler Ebene bewirkten, mündeten sie bisher noch in keiner den Reformzielen entsprechenden rechtlichen Neukonstituierung des Staates auf Grundgesetzebene.¹¹

Der größte Erfolg der bisherigen Dezentralisierungsmaßnahmen sind die seit 2015 vorangetriebenen Zusammenschlüsse von Kommunen zu so genannten Amalgamierten Territorialgemeinden (ATGs), die mit einer Stärkung lokaler Selbstverwaltung einhergehen. Eine Ende 2014 begonnene fiskalische Dezentralisierung begleitete die Fusion kleiner Kommunen zu größeren, weitgehend autonomen ATGs. Diese neuen Einheiten haben weitreichende Selbstverwaltungsrechte einschließlich der Steuererhebung und profitieren von direkten Geldtransfers aus dem zentralen Staatshaushalt. Zum Beispiel erhalten die ATGs nach dem Vorbild der baltischen und skandinavischen Staaten 60 Prozent der eingezogenen privaten Einkommenssteuer. Dies hat zu einem neuen informellen Gesellschaftsvertrag zwischen lokalen Unternehmen, Bürgern und Selbstverwaltungsorganen geführt. Letztere erhielten Anreize, ihr Steueraufkommen zu schützen und zu vergrößern, indem sie bestehende Unternehmen zu halten und neue Investoren anzuziehen suchen.¹² Die ATGs übernehmen mehr Verantwortung bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und der Weiterentwicklung der lokalen Infrastruktur.¹³

¹⁰ Ministry of Foreign Affairs of Ukraine (2014), 'Concept of the Reform of Local Self-Government and Territorial Organization of Government in Ukraine' [Konzept der Reform der lokalen Selbstverwaltung und territorialen Verwaltungsorganisation in der Ukraine], <https://mfa.gov.ua/en/news-feeds/foreign-offices-news/21459-koncepcija-reformuvannyamiscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoji-organizaciji-vladi-v-ukrajini> (abgerufen am 05.08.2019).

¹¹ Rabinovych, M., Levitas, A. und Umland, A. (2018), *Revisiting Decentralization After Maidan: Achievements and Challenges of Ukraine's Local Governance Reform* [Eine erneute Analyse der post-Maidan Dezentralisierung: Erfolge und Herausforderungen für lokale Verwaltungsreformen in der Ukraine], Kennan Cable, Nr. 34. <https://www.wilsoncenter.org/publication/kennan-cable-no-34-revisiting-decentralization-after-maidan-achievements-and-challenges> (abgerufen am 05.08.2019).

¹² Bernard, M. (2015), 'Decentralization: A Bottom-up Path Toward Functioning Institutions and Economic Prosperity' [Dezentralisierung: Ein Pfad von unten nach oben in Richtung funktionierender Institutionen und wirtschaftlicher Wohlstand], *VoxUkraine*, 25 August 2015. voxukraine.org/en/smart-decentralization-a-bottom-up-path-toward-functioning-institutions-and-economic-prosperity/ (abgerufen am 28.08.2019)

¹³ Sydoruk, O. (2016), *Decentralization: Results, Challenges and Prospects* [Dezentralisierung: Resultate, Herausforderungen und Chancen], Kyjiw: Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation. <https://dif.org.ua/uploads/pdf/1612493278588b59033d6c45.07093670.pdf> (abgerufen am 05.08.2019); Jarábik, B. und Yesmukhanova, Y. (2017), 'Ukraine's Slow Struggle for Decentralization' [der langsame Kampf der Ukraine um Dezentralisierung], *Carnegie Europe*, 08.03.2017. <http://carnegieendowment.org/2017/03/08/ukraine-s-slow-struggle-for-decentralization-pub-68219> (abgerufen am 05.08.2019); Levitas, T. und Djikic, J. (2017), *Caught Mid-Stream: 'Decentralization', Local Government Finance Reform, and the Restructuring of Ukraine's Public Sector 2014 to 2016* [Gefangen in der Flussmitte: „Dezentralisierung“, lokale Selbstverwaltungsreform und die Restrukturierung des ukrainischen öffentlichen Sektors 2014-2016], Kyjiw: SIDA-SKL. <http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/UkraineCaughtMidStream-ENG-FINAL-06.10.2017.pdf> (abgerufen am 05.08.2019); Dudley, W.

Ein wesentliches Merkmal der bisherigen Dezentalisierungsreformen war, dass die Gemeindeamalgamierung auf freiwilliger Basis stattfand. Die alten Kleinkommunen konnten und können bislang selbst entscheiden, ob und wie sie zu ATGs fusionieren wollen. Gleichwohl müssen sie einem detaillierten, von der Zentralregierung festgelegten Prozedere folgen.¹⁴ Die Verwaltungen der Regionen (Oblaste) erarbeiten einen „Perspektivplan“ für potenzielle ATGs auf ihrem Gebiet. Diesen muss das Regionalparlament verabschieden und die Regierung in Kiew genehmigen. Potenzielle ATGs müssen bestimmte Kriterien erfüllen, um von der Regierung als „selbstständig“ bzw. „leistungsfähig“ (*spramožni*) anerkannt zu werden. Nur dann können sie sich konstituieren, neue Selbstverwaltungsorgane schaffen und zusätzliche Kompetenzen sowie finanzielle Mittel erhalten.

Die Entstehung und Gestaltung der ATGs sowie die Entwicklung von „Perspektivplänen“¹⁵ auf regionaler Ebene geschieht weitgehend von unten. Das hat zur Folge, dass viele Ukrainerinnen und Ukrainer seit 2015 wertvolle Erfahrungen sammeln konnten, wie kollektives Handeln zu organisieren ist und gemeinschaftliche Ressourcen zu nutzen sind. Es gibt eine intensive gesellschaftliche Debatte über die Art und Weise der Gemeindeamalgamierung und im Ergebnis mehr lokale Entscheidungsmacht sowie politische Verantwortung.

Ist eine neue ATG anerkannt, folgen Kommunalwahlen zu den Organen lokaler Selbstverwaltung. Die so neugeschaffenen bzw. reformierten Organe müssen etliche Regulierungsfunktionen übernehmen, die zuvor zentral gesteuerte regionale und subregionale Behörden ausführten. Sie sind zudem maßgeblich verantwortlich für die Verteilung öffentlicher Gelder.

In den letzten fünf Jahren hat die Dezentalisierung die ländliche Ukraine von Grund auf verändert. Bis zum Regierungswechsel im Juli 2019 hatten sich landesweit 924 neue ATGs gebildet. In ihnen lebten 28 Prozent der ukrainischen Bevölkerung, die zuvor schon selbstverwalteten Großstädte nicht miteinbezogen.¹⁶ Seit Mai 2018 können an dem bislang freiwilligen Fusionsprozess ländlicher und städtischer Kommunen auch die in der Ukraine so

(2019), *Ukraine's Decentralization Reform* [Die ukrainische Dezentalisierungsreform], SWP Research Division Eastern Europe and Eurasia Working Paper, Nr. 1. https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Ukraine_Decentralization_Dudley.pdf (abgerufen am 05.08.2019); und Romanova, V. und Umland, A. (Hgg.) (2020), *Ukraine's Decentralization: Challenges und Implications of the Local Governance Reform after the Euromaidan Revolution* [Die Dezentalisierung der Ukraine: Herausforderungen und Implikationen der lokalen Selbstverwaltungsreform nach der Euromaidan-Revolution], Stuttgart: *ibidem*-Verlag.

¹⁴ Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), 'Postanova vid 8 kvitnja 2015 r. no. 214, Kyjiv, „Pro zatverdžennja metodyky formuvannja spramožnych terytorial'nych hromad“ [Erlass vom 08.04.2015, Nr. 214, Kyjiv, „Über die Genehmigung der Methoden zur Formierung leistungsfähiger territorialer Kommunen“], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#n10> (abgerufen am 05.08.2019).

¹⁵ Der formelle rechtliche Begriff lautet „Perspektivplan für die Formierung fusionierter Kommunen.“ Jede Region hat einen solchen „Perspektivplan“ für all ihre potenziellen ATGs. Der Plan wird zunächst im Einklang mit von der Zentralregierung gesetzten Standards von der jeweiligen regionalen Staatsverwaltung erarbeitet. Dann wird er vom direkt gewählten Regionalparlament der jeweiligen Oblast verabschiedet. In einem letzten Schritt wird er von der Zentralregierung genehmigt. Siehe: Decentralization (2019), 'Reform / Glossary' [Reform / Stichwortverzeichnis], <https://decentralization.gov.ua/en/glossary?letter=P> (abgerufen am 05.08.2019).

¹⁶ Decentralization (2019), *Monitorynh procesu decentralizacii vlady ta reformuvannja miscevoho samovrjaduvannja stanom na 10 lyprnja 2019* [Die Überwachung des Prozesses staatlicher Dezentalisierung und die Reform lokaler Selbstverwaltung, Stand 10.07.2019], https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/425/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_10.07.2019.pdf (abgerufen am 05.08.2019).

genannten „Städte regionaler Bedeutung“ teilnehmen,¹⁷ also große urbane Zentren, die bereits zuvor relativ autonom waren.¹⁸

Die Bevölkerung der ATGs variiert stark: Die Zahl der Einwohner reicht von ca. 1.000 bis zu ungefähr 373.000. Der Durchschnitt liegt bei etwas über 10.000 Einwohnern pro ATG.¹⁹ Einige ATGs sind so groß, dass sie sich mit den bisherigen Rajons – also den höheren subregionalen und zentral gesteuerten Verwaltungseinheiten der Ukraine – überschneiden und sie damit überflüssig machen. Aufgrund ihrer erweiterten Steuererhebungskompetenzen und direkten Transferleistungen von der Zentralregierung sind die ATGs selbstständig genug, um Verantwortung für jene öffentlichen Dienstleistungen zu übernehmen, die zuvor die der Zentrale unterstellten Rajonverwaltungen erbrachten.

Eine zweite, im Januar 2019 angekündigte Dezentralisierungsphase sieht eine radikale Reduktion der Anzahl der Rajons durch deren Fusionen zu neuen subregionalen Verwaltungseinheiten vor. Die Zentralregierung will zudem den verfassungsrechtlichen Rahmen für Rajone und Oblaste verändern. Den bereits existierenden direkt gewählten Rajon- und Oblasträten soll erlaubt werden, eigene Exekutivkomitees zu bilden; bisher werden diese zentral aus Kiew besetzt, und der Präsident der Ukraine bestimmt die Leiter der regionalen und höheren subregionalen staatlichen Verwaltungen. Diese Neuerung soll in der Verfassung festgeschrieben werden. Jedoch gab es in der ersten Jahreshälfte 2019 wenig Fortschritt im Hinblick auf diese Ziele, da die Entscheidungsträger von den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen abgelenkt waren.

Dennoch stehen die Chancen für eine Weiterführung der Dezentralisierungsreformen nach dem Regierungswechsel im Sommer 2019 gut. Es ist unwahrscheinlich, dass die bereits begonnene tiefgreifende Transformation lokaler Selbstverwaltung noch gestoppt oder gar umgekehrt werden kann. Ein mehr oder minder zügiges Fortschreiten des Umgestaltungsprozesses scheint das wahrscheinlichste Szenario für die nächsten vier bis fünf Jahre zu sein.

¹⁷ Der offizielle Status einer „Stadt regionaler Bedeutung“ erlaubt es dem Stadtrat, direkte Haushaltszuschüsse von der Zentralregierung sowie wichtige Steuererhebungskompetenzen zu nutzen. Die Bewohner bestimmen einen Bürgermeister und den Stadtrat in direkter Wahl. Der Stadtrat bestimmt wiederum ein Exekutivkomitee.

¹⁸ Das ukrainische Parlament hat am 03.04.2018 Änderungen am Gesetz über die freiwillige Fusion territorialer Kommunen beschlossen, welche „Städten regionaler Bedeutung“ die Beteiligung an Gemeindefusionen erlauben. Diese Änderungen traten im Mai 2018 in Kraft.

¹⁹ Decentralization (2019), 'Ob'jednani hromady: Perelik ta osnovni dani' [Fusionierte Kommunen: Register und wichtige Daten], <https://decentralization.gov.ua/gromada> (abgerufen am 05.08.2019).

2 Warum und wie Kommunen fusionieren

Die Ukraine ist ein Zentralstaat mit bislang drei Ebenen administrativer Territorialverwaltung. Auf regionaler Ebene gibt es 24 Regionen (Oblaste), die Autonome Republik Krim und zwei Städte mit Sonderstatus – Kiew und Sewastopol (auf der Krim). Die Oblaste sind in 490 Rajone unterteilt. Vor Beginn der Dezentralisierungsreform gab es etwa 10.900 Kommunen auf lokaler Ebene, also Städte, Siedlungen und Dörfer.

Wähler in der Ukraine stimmen in direkter Wahl über ihre Repräsentanten in den Räten aller drei Ebenen ab. Momentan haben die regionalen und höheren subregionalen Parlamente der Oblaste und Rajone verfassungsgemäß jedoch nicht das Recht, eigene Exekutivkomitees zu bilden. Sie delegieren vielmehr die Durchführung ihrer Entscheidungen an von der Zentralregierung besetzte Ausführungsorgane – regionale und höhere subregionale staatliche Verwaltungen, deren Leiter der Präsident ernennt. Dieser institutionelle Rahmen schwächt die Selbstverwaltung der Oblaste und Rajone beträchtlich. Im Gegensatz dazu haben die untergeordneten Kommunen gemäß der Verfassung das Recht, ihre Exekutivorgane (*vykonavči orhany*) selbst zu bilden. Mit Ausnahme größerer Städte waren diese selbstverwalteten Basiseinheiten allerdings bisher zu klein und zu arm, um ihren Bewohnern adäquate öffentliche Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen.

Die Post-Euromaidan-Regierung versuchte zunächst, eine simultane Reform regionaler, subregionaler und kommunaler Selbstverwaltung anzugehen. Die Idee war, eine Fusion von Kommunen zu beginnen, den neu entstandenen ATGs zusätzliche Steuererhebungskompetenzen zu geben und es gleichzeitig den regionalen und höheren subregionalen Räten zu erlauben, ihre eigenen Exekutivkomitees zu bilden. Bisher hat das Parlament jedoch lediglich die Gesetze zur Reform der kommunalen Selbstverwaltung sowie zur Gemeindeamalgamierung verabschiedet. Die anfangs vorgesehene Ermächtigung regionaler und höherer subregionaler Selbstverwaltung der Oblaste und Rajone steht noch aus.

Im April 2014 beschloss die erste Post-Euromaidan-Regierung das sogenannte „Konzept der ukrainischen Regierung zur kommunalen Selbstverwaltungs- und Territorialreform“.²⁰ Diese umfassende Agenda skizzierte, wie die Regierung eine Reihe ambitionierter Ziele erreichen wollte: Lokale Verwaltungen sollten ermächtigt, die Kapazität des Staates zur Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen verbessert und die administrative Struktur sowie territoriale Aufteilung des Landes grundlegend erneuert werden.

²⁰ Ministry of Foreign Affairs of Ukraine (2014), 'Concept of the Reform of Local Self-Government and Territorial Organization of the Government of Ukraine' [Konzept der ukrainischen Regierung zur kommunalen Selbstverwaltungs- und Territorialreform], 01.04.2014, <https://mfa.gov.ua/en/news-feeds/foreign-offices-news/21459-koncepcija-reformuvannyamiscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoji-organizaciji-vladi-v-ukrajini> (abgerufen am 05.08.2019).

Ein beispielloses Ausmaß technischer und finanzieller Unterstützung aus dem Ausland half dabei, die Umsetzung dieser Agenda innerhalb eines Jahres auf den Weg zu bringen.²¹ Die Multi-Geber-Initiative der EU „U-LEAD with Europe”,²² durchgeführt von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH und der Schwedischen Internationalen Agentur für Entwicklungskooperation (SIDA), in Kooperation mit weiteren europäischen Organisationen, spielte eine Schlüsselrolle bei der Unterstützung dieser Reform. Sie etablierte ein „House of Decentralization“ in Kiew, eröffnete U-LEAD-Büros in den meisten Regionen der Ukraine und konnte über beträchtliche Geldmittel verfügen (etwa €100 Millionen), bereit gestellt von der Europäischen Kommission und einzelnen Mitgliedstaaten.²³

Unter den Ländern, die die Dezentalisierungsreformen der Ukraine besonders unterstützen, sind Deutschland, Schweden, Kanada, Polen und die Schweiz.²⁴ Die Vereinigten Staaten haben zwei eigene millionenschwere Programme zur Reformförderung aufgelegt: *PULSE – Policy for Ukraine Local Self-Governance* (Richtlinien für ukrainische lokale Selbstverwaltung) und *DOBRE – Decentralization Offering Better Results and Efficiency* (Bessere Resultate und Effizienz durch Dezentalisierung).²⁵ Das ukrainische Wiederaufbau- und Friedensprogramm des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen UNDP setzt ebenfalls einen Schwerpunkt auf Dezentalisierung.²⁶

Seit 2017 erhält die Ukraine von Deutschland zusätzliche Beratung durch den deutschen G7-Abgesandten und früheren sächsischen Ministerpräsidenten Professor Georg Milbradt.²⁷ Die Ukraine profitiert zudem von rechtlicher Expertise durch Programme des Europarats, wie zum Beispiel das Projekt „Ukrainische Dezentalisierung und Lokalverwaltungsreform”.²⁸ Insgesamt haben westliche Geldgeber bisher mehr als €250 Millionen für Reformen mit Bezug zu Dezentalisierung zur Verfügung gestellt.²⁹

²¹ European Commission (2014), 'EU supports decentralisation und regional policy reforms in Ukraine with €55 millions' [EU unterstützt Dezentalisierung und Reform der Regionalpolitik in der Ukraine mit €55 Millionen], 27.11.2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2221_en.htm (abgerufen am 05.08.2019).

²² U-LEAD = Ukraine Local Empowerment, Accountability und Development Programme [Programm zur Stärkung lokaler Kompetenzen, Verantwortlichkeit und Entwicklung in der Ukraine].

²³ Decentralization (2019), 'U-LEAD', <https://donors.decentralization.gov.ua/en/project/u-lead> (abgerufen am 05.08.2019).

²⁴ Myshlovska, O. (2015), *Democratising Ukraine by Promoting Decentralisation? A Study of Swiss-Ukraine Cooperation* [Demokratisierung der Ukraine durch Dezentalisierungsförderung? Eine Studie schweiz-ukrainischer Kooperation], Geneva: International Development Policy, <http://journals.openedition.org/poldev/2010> (abgerufen am 05.08.2019).

²⁵ Rabinovych, Levitas und Umland, *Revisiting Decentralization After Maidan*.

²⁶ UNDP Ukraine (2019), 'The UN Recovery and Peacebuilding Programme' [Das UN-Wiederaufbau- und Friedensprogramm], <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/recovery-and-peacebuilding.html> (abgerufen am 05.08.2019).

²⁷ Trippe, C. F. (2017), 'Special Envoy Georg Milbradt: Ukraine Has Achieved Major Success' [Sondergesandter Georg Milbradt: Die Ukraine hat einen großen Erfolg erzielt], *Deutsche Welle*, 19.08.2017, www.dw.com/en/special-envoy-georg-milbradt-ukraine-has-achieved-major-success/a-40154634 (abgerufen am 05.08.2019).

²⁸ Council of Europe (2019), 'Decentralisation and Territorial Consolidation in Ukraine' [Dezentalisierung und territoriale Konsolidierung in der Ukraine], <http://www.slg-coe.org.ua/goal-and-objectives/?lang=en> (abgerufen am 05.08.2019); und Council of Europe (2019), 'Opinions und expertise' [Meinungen und Expertise], <http://www.slg-coe.org.ua/category/documents/appraisals/?lang=en> (abgerufen am 05.08.2019).

²⁹ Decentralization (2019), 'Map Donor Decentralization / All Projects' [Karte Geldgeber Dezentalisierung / alle Projekte], <https://donors.decentralization.gov.ua/en/projects> (abgerufen am 05.08.2019).

Anders als bei früheren westlichen Förderprogrammen für die Ukraine,³⁰ profitiert der aktuelle Dezentralisierungsprozess von außergewöhnlich enger Koordination der internationalen Partner untereinander. Enge Kooperation gab es auch zwischen „U-LEAD“ und dem früheren ukrainischen Ministerium für Regionalentwicklung, Bau, Wohnungswesen und kommunale Dienstleistungen.³¹ Dieses Ministerium war hauptverantwortlich für die Reformen (wobei das Nachfolgeministerium diese Verantwortung scheinbar behält). Der bereits erwähnte Geberrat für Dezentralisierungsreformen in der Ukraine institutionalisierte die Zusammenarbeit. Der Rat unterhält thematische Arbeitsgruppen und bewertet die Umsetzung der Reformen. Ko-Vorsitzende waren bis Sommer 2019 der zuständige ukrainische Vizepremierminister – bis dahin Hennadi Subko, der gleichzeitig Minister für Regionalentwicklung, Bau, Wohnungswesen und kommunale Dienstleistungen war – sowie ein Repräsentant der Geldgeber.

Zu den wichtigsten Umgestaltungsvorhaben innerhalb der Dezentralisierung gehörten bislang die Neuordnung des Territoriums und der Finanzen der Kommunen. Seit 2015 hat das Parlament mehrere Gesetze verabschiedet, welche die freiwillige Gemeindeamalgamierung regulieren. Die neuen, größeren ATGs sind weitgehend selbst für die lokale Entwicklung und Bereitstellung grundlegender öffentlicher Dienstleistungen zuständig. Dem bereits erwähnten „Konzept der ukrainischen Regierung zur kommunalen Selbstverwaltungs- und Territorialreform“ von 2014 zufolge sollten die damals etwa 10.900 größtenteils kleinen Territorialgemeinden in etwa 1.200 ATGs vereint werden. Ende 2018 nannte der damalige Premierminister Wolodymyr Hrojsman das neue Ziel von schließlich 1.600–1.800 ATGs.³²

Im Rahmen des bislang immer noch freiwilligen Prozesses initiieren lokale Selbstverwaltungsorgane und Einwohner benachbarter Kommunen den Fusionsprozess selbst. Die Zentralregierung hat Richtlinien zur Bildung nachhaltiger ATGs erstellt. Diese sollen dazu in der Lage sein, grundlegende Dienstleistungen in Bereichen wie etwa Meldewesen, Gesundheitsversorgung und Schulausbildung auf angemessene Weise zu erbringen. Gleichzeitig sind auch die zentralen und regionalen Verwaltungen involviert. Oblastverwaltungen entwerfen „Perspektivpläne“ für die Bildung fusionierter Kommunen für jede Oblast gemäß den Kriterien der Zentralregierung. Die gewählten Oblastrate verabschieden diese Pläne, die dann wiederum die Zentralregierung genehmigen muss.

Lokale Selbstverwaltungsorgane, die freiwillige Fusionen initiieren, können den Perspektivplänen folgen, müssen dies aber nicht. Nachdem Kommunen ihre Entscheidung,

³⁰ Umland, A. (2004), *Westliche Förderprogramme in der Ukraine: Einblicke in die europäisch-nordamerikanische Unterstützung ukrainischer Reformbestrebungen seit 1991*, *Arbeitspapiere der Forschungsstelle Osteuropa Bremen*, Nr. 63, <https://www.forschungsstelle.uni-bremen.de/UserFiles/file/06-Publikationen/Arbeitspapiere/fsoAP63.pdf> (abgerufen am 05.08.2019).

³¹ Der Einfachheit und Lesbarkeit halber wird dieses Ministerium in diesem Bericht als „Ministerium für Regionalentwicklung“ bezeichnet. Ende August 2019 wurde es offiziell in „Ministerium für die Entwicklung der Kommunen und Territorien der Ukraine“ umbenannt.

³² Decentralization (2019), 'Decentralizacija: Novyj etap. Osnovni zavdannja na period do 2020 roku' [Dezentralisierung: Eine neue Phase. Hauptaufgaben bis 2020], https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/331/presentation_decentralization.pdf (abgerufen am 05.08.2019).

sich zu vereinigen, gefällt haben, informieren sie die zuständige Regionalverwaltung über ihr Vorhaben. Sie müssen dann von der Oblastregierung die Bestätigung erhalten, dass ihr Fusionsvorhaben nicht die Verfassung und Gesetze der Ukraine verletzt. Wird dem Vorhaben zugestimmt, finalisieren die benachbarten Gemeinden ihre Amalgamierung und die zuständige Regionalverwaltung beantragt bei der Zentralen Wahlkommission, Wahlen für die neue ATG anzusetzen.

Die ersten Kommunalwahlen in einer neugegründeten ATG stellen damit den abschließenden Schritt des bislang freiwilligen Fusionsprozesses dar. Bis Juli 2019 hatten 880 ATGs ihre ersten Kommunalwahlen abgehalten. Unter ihnen waren 66 ATGs, die schon seit Ende 2018 darauf gewartet hatten, Wahlen abhalten zu dürfen. Diese fanden schließlich am 30. Juni 2019 statt.³³ Weitere 44 ATGs warteten im Juli 2019 noch auf den Beschluss der Zentralen Wahlkommission, der es ihnen erlaubt, ihre ersten Kommunalwahlen abzuhalten.

Von 2015 bis 2019 initiierten Dorf- und Stadträte die Fusionsprozesse selbst. Ab 2020 wird die Regierung womöglich zur Zwangsamalgamierung benachbarter Gemeinden übergehen, die noch keinen freiwilligen Vereinigungsprozess begonnen haben. Damit soll die Etablierung von ATGs deutlich beschleunigt werden. Dies soll beziehungsweise könnte dazu führen, dass bis zu den turnusmäßigen landesweiten Kommunalwahlen im Oktober 2020 keine nichtfusionierten Kleingemeinden mehr übrig bleiben.

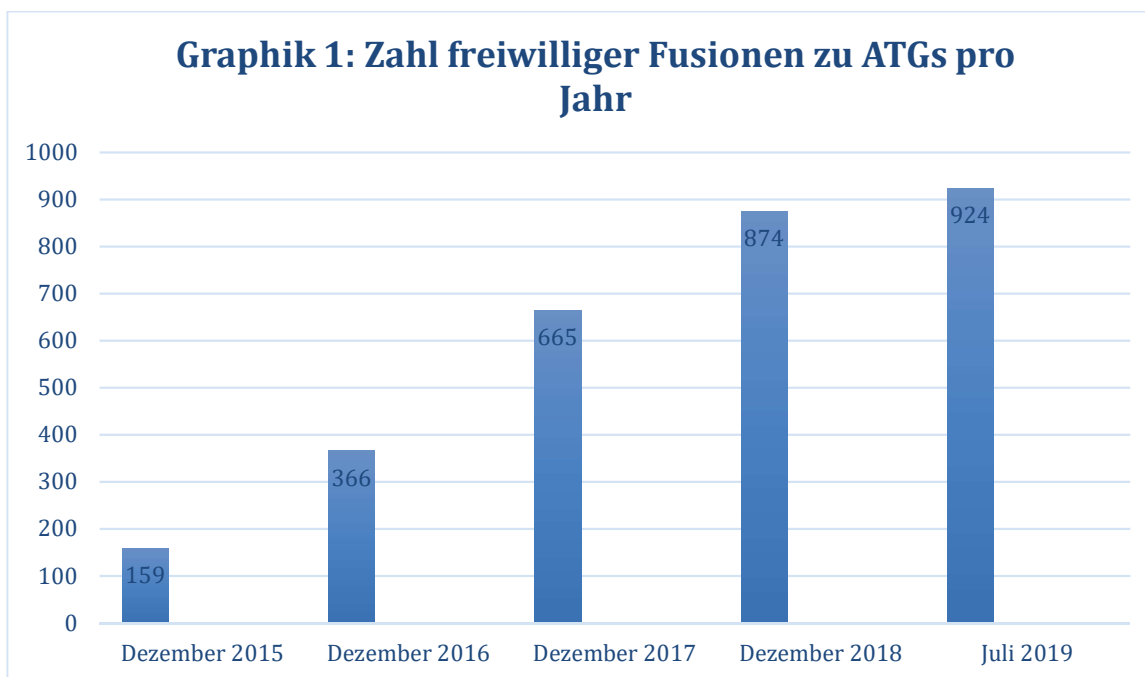
Mit Änderungen der Haushalts- und Steuergesetzgebung begann Ende 2014 ebenso die fiskalische Dezentralisierung. Die Novellen gaben den neuen ATGs Haushaltsprivilegien, die denjenigen der sog. „Städte regionaler Bedeutung“ ähneln – bis dahin die einzigen lokalen Einheiten mit nennenswerter Selbstverwaltung. ATGs erhalten inzwischen direkte Transferzahlungen von der Zentralregierung und können einen erheblichen Teil ihres lokalen Steueraufkommens behalten (darunter, wie erwähnt, 60 Prozent der Einnahmen der Einkommenssteuer).

Die Räte der neuen ATGs erhalten zudem Subventionen aus dem nationalen Staatsbudget, etwa für den Aufbau der institutionellen und sozialen Infrastruktur ihrer neuen Großgemeinden (bis 2020). Zur Korrektur von Ungleichgewichten in der lokalen Entwicklung verschiedener Kommunen stehen spezielle „Ausgleichsmittel“ zur Verfügung. Gezielte Fördertöpfe für den Gesundheitsbereich (bis Juli 2018) und das Bildungswesen haben die finanziellen Kapazitäten der ATGs weiter gestärkt und es ihnen ermöglicht, mehr Verantwortung für öffentliche Dienstleistungen zu übernehmen. Beispielsweise sind die ATGs für die Grund- und Sekundarschulen auf ihrem Gebiet verantwortlich. Dies steht im Kontrast zu der Situation in nichtfusionierten Kommunen, wo die Selbstverwaltung nach wie vor schwach ist. Lokale

³³ Zunächst waren die Wahlen in diesen 66 ATGs für den 23. Dezember 2018 angesetzt, aber sie mussten aufgrund der Verhängung des Kriegsrechts in 10 Regionen im Zeitraum zwischen dem 26. November und 27. Dezember 2018 verschoben werden. Präsident und Parlament verhängten das Kriegsrecht für einen Monat, nachdem ukrainische Schiffe im Asowschen Meer von der russischen Marine attackiert und 24 Matrosen inhaftiert worden waren. Nach dem Ende des Kriegsrechts wartete die Zentrale Wahlkommission bis April 2019 mit der Verabschiedung der für die Kommunalwahlen erforderlichen Erlasse. Die Wahlen in den 66 betroffenen ATGs fanden schließlich am 30. Juni 2019 statt.

Entscheidungsträger sind dort weiter von den Vorgaben abhängig, die zentral ernannte regionale und höhere subregionale Exekutivorgane machen, also die Leiter der staatlichen Oblast- und Rajonverwaltungen.

Im Vergleich zu ähnlichen Reformen in anderen europäischen Staaten verlief die bislang ausschließlich freiwillige Gemeindeamalgamierung in der Ukraine erstaunlich zügig.³⁴ 2015 bildeten sich die ersten 159 ATGs in der Ukraine. 2016 stieg ihre Anzahl auf 366. Bis Ende 2017 waren 665 und bis Ende 2018 874 Kommunen neu vereinigt. Im Juli 2019 hatte die Ukraine dann bereits 924 ATGs (siehe Graphik 1).³⁵



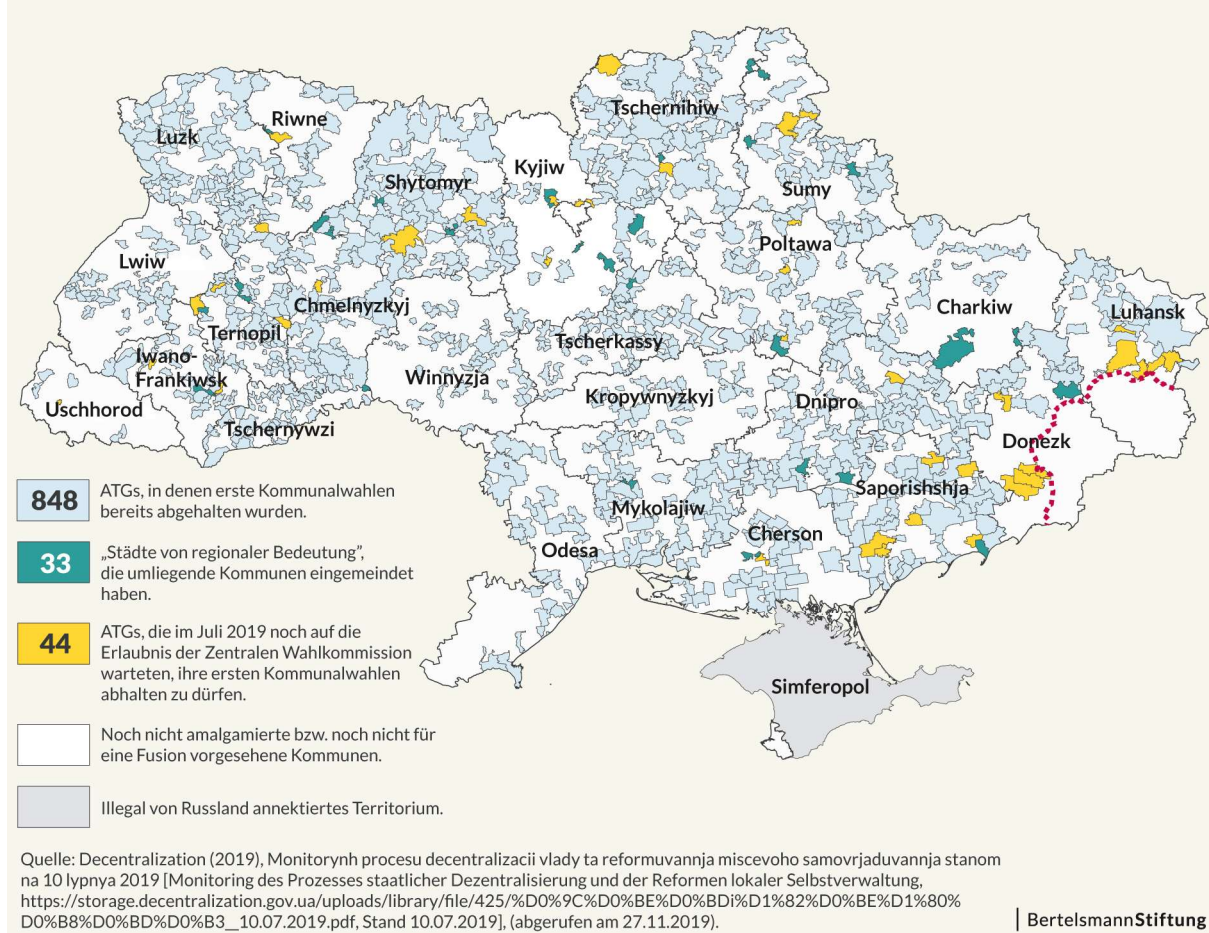
Am Fusionsprozess nahmen bislang sowohl ländliche als auch kleine und mittlere städtische Kommunen teil. Im Durchschnitt fusionieren 4,7 kleinere Gemeinden zu einer ATG, wobei die durchschnittliche ATG 10.563 Einwohner hat. Allerdings sind die ATGs ungleich über die Regionen der Ukraine verteilt (siehe Karte 1). Das Territorium einiger Oblaste besteht bereits größtenteils aus ATGs, während es in anderen Oblasten bisher nur wenige Vereinigungen gab. Sowohl Vorreiter als auch Nachzügler der freiwilligen Gemeindeamalgamierung finden sich in der ganzen Ukraine. Ihre Verteilung folgt keinen linguistischen oder anderen kulturellen Mustern. Kommunen der Oblaste Schytomyr und Tschernihiw im Norden, Saporischschja und

³⁴ Für eine deutsche Fallstudie zum Vergleich siehe Techert, K. (2019), *Freiwillige Gemeindefusionen im Land Brandenburg: Eine Netzwerkanalyse der Akteurskonstellationen anhand der Modellregion Oderlandregion*, KWI-Arbeitshefte, Nr. 25, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam. Statistiken, die den Fortschritt der Dezentralisierung in der Ukraine illustrieren schließen normalerweise die folgenden Territorien nicht ein: (a) die von Russland illegal annektierte Autonome Republik Krim und Stadt Sewastopol; (b) die „temporär besetzten Gebiete der Regionen Donezk und Luhansk“ (so die offizielle Bezeichnung dieser Territorien in der ukrainischen Gesetzgebung); und (c) die Stadt Kyjiw, welche (wie auch Sewastopol) einen Sonderstatus in der administrativen Struktur des ukrainischen Staates genießt.

³⁵ Decentralization, *Monitorynh procesu decentralizacii vlyady*.

Dnipro im Osten sowie Chmelnyzkyj im Westen haben bereits in den ersten Jahren die Führung im gesamtationalen Fusionsprozess übernommen.

KARTE 1: Stand der Territorialreform in der Ukraine, Juli 2019



2.1 Budgetdezentralisierung

Die fiskalische Dekonzentration von Verfügungsgewalt über staatliche Gelder schritt nach den erwähnten Änderungen der Haushalts- und Steuergesetze rasch voran. Der Anteil lokaler Etats am ukrainischen Gesamthaushalt wuchs von 42 Prozent im Jahr 2014 auf fast 50 Prozent im Jahr 2018. Dieses Verhältnis ähnelt der Situation in vielen EU-Mitgliedstaaten. Der Gesamtumsatz lokaler Etats stieg von 68,6 Milliarden UAH (etwa \$4,2 Milliarden) 2014 auf mehr als 200 Milliarden UAH (etwa \$7,2 Milliarden) 2018. Der enorme Anstieg in Hrywnja bleibt auch nach Einrechnung der hohen Inflationsrate und des Wertverlusts der ukrainischen Währung während dieses Zeitraums beeindruckend. Der Anteil lokal erhobener Steuern und

Einnahmen am Gesamteinkommen der Kommunen erhöhte sich von 0,7 Prozent 2014 auf 26,1 Prozent 2018.³⁶

Die neuen ATGs sind zunehmend auf ihre Eigeneinnahmen angewiesen und weniger auf finanzielle Unterstützung der Zentralregierung. Das Wachstum kommunaler Steuern, Gebühren und anderer Abgaben hat zu einem entsprechenden Anstieg des Anteils lokaler Aufwendungen an den Gesamtausgaben des ukrainischen Staates geführt. Gleichzeitig stellt die Zentralregierung weiterhin Subventionen für neugegründete ATGs bereit. Die neuen Großgemeinden können sich um Mittel für lokale und regionale Entwicklungsprojekte bewerben.

Im Dezember 2018 berichtete das Nationale Institut für Strategische Studien, eine staatliche Denkfabrik in Kiew:

„Fast 15 Prozent des ukrainischen BIP werden durch kommunale Haushalte umverteilt. 2018 betrug die Summe aller rein endogenen Einnahmen lokaler Etats 7,1 Prozent des BIP. 2014 waren es noch 5,1 Prozent. Die rein endogenen Einnahmen lokaler Etats wuchsen von 68,6 Milliarden UAH im Jahr 2015 auf 189,4 Milliarden UAH [2018]. Der Anteil lokaler Etats inklusive Transfers [seitens der Zentralregierung] am nationalen Gesamthaushalt der Ukraine wuchs von 45,6 Prozent 2015 auf 51,5 Prozent 2018. [...] Der Umfang der Finanzmittel zur Finanzierung territorialer Entwicklung aus dem [zentralen] Staatshaushalt stieg von 0,5 Milliarden UAH 2014 auf 19,3 Milliarden UAH 2018 an. Im Vergleich zu 2014 wuchs die [zentral]staatliche Unterstützung für Kommunen und ihre Infrastruktur um das 39-fache. Der Umfang [zentraler] Subventionen für die Bildung von [administrativen] Strukturen der ATGs betrug 1,9 Milliarden UAH im Jahr 2018. Für 2019 sind Subventionen [dieser Art] in Höhe von 2,1 Milliarden UAH geplant.“³⁷

Vor diesem Hintergrund attestierten Meinungsumfragen eine Verbesserung der ukrainischen öffentlichen Meinung über die Reform lokaler Selbstverwaltung, darunter auch in Bezug auf die fiskalische Dekonzentration. In einer Umfrage aus 2015 gaben bereits 19 Prozent der Befragten an, dass die Dezentralisierung der Haushalte in ihrer Kommune positive Veränderungen bewirkt habe. 2018 teilten sogar 39,5 Prozent diese Auffassung. Im selben Jahr gaben 22 Prozent der Befragten an, dass sie von positiven Veränderungen in anderen Gemeinden gehört hätten und ähnliche Entwicklungen für ihren eigenen Heimatort erwarteten.³⁸

³⁶ Ebenda.

³⁷ Žalilo, Ya.A., Makarov, H.V., Danyljak, O.O., Rudenko, A.F., Romanova, V.V., Pavlenko, I.A. und Ševčenko, O.V. (2018), *Decentralizacija vlady: Jak zberehty uspišnist' v umovach novych vyklykiv?* [Staatliche Dezentralisierung: Wie bewahrt man Erfolge im Angesicht neuer Herausforderungen?], Kyjiw: National Institute for Strategic Studies, S. 12–13, https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/Dopovid_Decentralization-ready-474fa.pdf (abgerufen am 05.08.2019).

³⁸ Council of Europe (2019), 'Reports: annual national opinion polls on decentralisation und local self-government reform' [Jährliche nationale Umfragen zur Dezentralisierung und lokalen Selbstverwaltungsreform, 04.03.2019, <http://www.slg-coe.org.ua/p16423/?lang=en> (abgerufen am 05.08.2019).

2.2 Lokale Demokratie

Die freiwillige Fusion von Kommunen hat die Entwicklung lokaler Demokratie vorangebracht – durch das Fördern gesellschaftlichen Engagements auf Graswurzelebene und das Ermöglichen politischer Partizipation vor Ort. Die Bildung tatsächlich autonomer und handlungsfähiger Kommunalregierungen in den neuen ATGs hat ebenfalls emanzipatorische Auswirkungen.

Die Selbstverwaltungsorgane jeder neuen ATG bestehen aus: (a) einem direkt gewählten „Kopf“ (*holova*) der ATG; (b) einem direkt gewählten vereinten Gemeinderat mit eigenem Exekutivkomitee; und (c) einem Ältestenrat, dessen Mitglieder (*starosty*) direkt gewählte Repräsentanten von Dörfern und Städten außerhalb des administrativen Zentrums der jeweiligen ATG sind. Dieses institutionelle Design hat die Repräsentation aller Bevölkerungsteile in den Kommunalorganen der ATG zum Ziel.

Die Bürgerinnen und Bürger der ATGs wählen, im Vergleich zu den nichtfusionierten Kommunen, mächtigere und selbstständigere Selbstverwaltungsorgane, von denen sie bessere öffentliche Dienstleistungen erwarten. Idee der politischen Dezentralisierung ist, dass Bürgerinnen und Bürger lokale Entscheidungsträger bestimmen, die mit ausreichenden Vollmachten ausgestattet sind, um selbst für substantielle Veränderungen und lokale Entwicklung sorgen zu können. Die neuen Selbstverwaltungsorgane sind transparenter und offener für öffentliche Anhörungen und Teilhabe.³⁹ In vielen Fällen arbeiten die neuen ATG-Parlamente mit sogenannten Bürgerräten (*hromadski rady*) zusammen, in welchen Vertreter der Zivilgesellschaft den lokalen Entscheidungsprozess begleiten. Programme unter der Bezeichnung „Teilhabe am Haushalt“ erlauben es ATG-Einwohnern zudem, sich um finanzielle Mittel aus ihrem Kommunalbudget für eigene Projekte zur lokalen Entwicklung zu bewerben.

Der Reformprozess selbst fördert die Bürgerbeteiligung an lokalen Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen. Die Reformen versetzten Bürgerinnen und Bürger in die Lage, sich an Diskussionen zum geographischen und verwaltungstechnischen Design der neuen ATGs zu beteiligen. Während der Initiierung und Implementierung verschiedener Reformschritte gab es bisweilen hitzige Debatten – meist zwischen Interessengruppen aus der Politik, Verwaltung und Wirtschaft auf der einen Seite und Vertretern der Zivilgesellschaft auf der anderen. Durch solche Auseinandersetzungen sammeln Bürgerinnen und Bürger wertvolle Erfahrungen, ihre Interessen zu artikulieren und ihre Repräsentanz in den Selbstverwaltungsorganen zu nutzen.

³⁹ Kalašnikova, O. (2018), 'Dialog ta čitki pravyla hry: Jak efektyvno upravljaty velykymy OTH' [Dialog und klare Spielregeln: Wie man große ATGS effektiv verwaltet], *Ukrajins'ka pravda*, 23.04.2018, <https://www.pravda.com.ua/columns/2018/04/23/7178399/> (abgerufen am 05.08.2019).

2.3 Schul- und Dienstleistungswesen

Weitere Reformen in der lokalen Verwaltung werden durch „sektorale Dezentralisierung“ umgesetzt. Diese umfasst unter anderem das Bildungswesen und administrative Dienstleistungen.⁴⁰ ATGs können zum Beispiel Schulbezirke bilden. Diese bestehen aus sogenannten Basisschulen (*oporni školy*), in denen neueste Lehr- und Lernressourcen konzentriert sind. Diese privilegierten Basisschulen wiederum betreuen lokale Zweigstellen (*fili*) oder Filialschulen. Bis Mai 2019 hatten ATGs die Verantwortung für 335 der landesweit 785 Basisschulen und für 540 der 1.272 Filialschulen übernommen. Insgesamt sind selbstverwaltete ATGs und „Städte regionaler Bedeutung“ mittlerweile für 44,4 Prozent aller ukrainischen Grund- und Sekundarschulen verantwortlich. Die verbleibenden 55,6 Prozent der Schulen werden weiterhin von subregionalen Staatsverwaltungen kontrolliert, also zumeist von zentral gesteuerten Rajonbehörden.

ATGs können außerdem Verantwortung für die Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen in abgelegenen Gebieten durch Bürgerämter und deren Unterabteilungen übernehmen. Im Juli 2019 verwalteten ATGs insgesamt 148 der 787 Bürgerämter der Ukraine. Sobald die Kontrolle über ein Bürgeramt zu einer ATG wechselt, gehen die Verwaltungsgebühren an den Gemeindehaushalt, etwa für die Registrierung von Geburten, Ehen, Scheidungen oder das Melden von Wohnsitzen. Durch neue mobile Bürgerämter können ATGs öffentliche Dienstleistungen auch in abgelegenen Gebieten vor Ort anbieten.⁴¹ Die Verbesserung des Dienstleistungsangebots erfordert häufig die Kooperation zwischen Kommunen, etwa wenn neue administrative Dienstleistungen in mehr als einer ATG angeboten werden sollen.

⁴⁰ Šutkevych, O. (2018), 'Decentralizacija + medreforma: Na rasšyrennom pravitel'stvennom soveščanii v Vinnice rukovoditeli hromad rasskazali, kak delajut uslugi vrača dostupnymi dlja vseh' [Dezentralisierung + Gesundheitsreform: In einer langen Regierungssitzung in Winnyzja erklärten kommunale Führungspersönlichkeiten, wie sie dafür sorgen, dass jeder Zugang zu ärztlicher Versorgung hat], *Den*; 10.04.2018, <https://day.kyjiw.ua/ru/article/ekonomika/decentralizaciya-medreforma> (abgerufen am 05.08.2019).

⁴¹ Decentralization (2017), 'Innovations in decentralization: The very first Ukraine Mobile Administrative Service Centre began operating in Slavuta community with support of U-LEAD with Europe Programme' [Innovation in der Dezentralisierung: Das erste mobile Bürgeramt der Ukraine hat in der Gemeinde Slawuta mit Unterstützung des EU-U-LEAD-Programms seine Arbeit aufgenommen], 01.12.2017, <https://decentralization.gov.ua/en/news/7724> (abgerufen am 05.08.2019).

3 Gemeindeamalgamierung bis zum Regierungswechsel 2019

Bis Juli 2019 hatten sich 4.277 bzw. 39 Prozent der Kleinkommunen zu ATGs zusammengeschlossen. Die neuen ATGs bedeckten zu diesem Zeitpunkt 39,7 Prozent des Territoriums der Ukraine und umfassten 28,3 Prozent der Bevölkerung.⁴² Weitere rund 42 Prozent lebten Mitte 2019 in „Städten regionaler Bedeutung“, die zuvor schon weitgehend selbstverwaltet waren und sich bislang wenig am Fusionsprozess beteiligt hatten. Die Bilanz der Regierungsperiode von 2014 bis 2019 ist in puncto Dezentralisierung sowohl historisch als auch im Vergleich zu ähnlichen Reformen in anderen europäischen Staaten beachtlich.

Dennoch lebte Mitte 2019 immer noch ein großer Teil der ukrainischen Bevölkerung – trotz der umfassenden politischen und finanziellen Förderung der Gemeindeamalgamierung durch die Zentralregierung – in Kommunen, die von zentral gesteuerten Rajonverwaltungen kontrolliert werden und die darunter leiden, dass Selbstverwaltung schwach ausgeprägt ist. Sie konnten bislang nicht von den neuen Kompetenzen und Subventionen der Zentralregierung profitieren, die mit der Dezentralisierung verknüpft sind. Es gab mindestens drei Gründe, warum sich viele Kommunen bislang nicht am freiwilligen Fusionsprozess beteiligten.

Erstens waren viele alte Kleinkommunen nicht in der Lage oder nicht willens, territoriale Entwürfe neuer ATGs vorzulegen, die den Kriterien der Zentralregierung für eine Klassifizierung als hinreichend „selbstständig“ bzw. „leistungsfähig“ entsprochen hätten. Etliche Kommunalpolitiker zögerten, zusätzlich Verantwortung für die soziale Infrastruktur ihrer Gemeinden auf sich zu nehmen – trotz der Aussicht auf finanzielle Vorteile im Ergebnis einer Fusion. Darüber hinaus waren einige der Gemeinden, die profitable Unternehmen auf ihrem Territorium haben und Steuern von ihnen einnehmen, weniger an einer Fusion mit ärmeren Kommunen interessiert. Einige kleine Kommunen dagegen zögerten, sich mit größeren zu vereinigen, weil sie fürchteten, ihre Interessen fänden in einer neuen ATG keine ausreichende Repräsentanz.

Zweitens waren in einigen Oblasten und Rajons die gewählten Räte und eingesetzten Verwaltungen nicht hinreichend bereit oder sogar offen unwillig, eigene Ressourcen und Kompetenzen an ATGs abzutreten. Diese Verwaltungen haben bisweilen ihren politischen Einfluss auf Kommunen genutzt, um Vereinigungen zu verzögern oder zu verhindern. Zum Beispiel erlaubte die Regionalverwaltung in Sakarpattja (Transkarpathien) erst Anfang 2019 und auf erheblichen Druck Kiews hin die Bildung von ATGs auf ihrem Gebiet.

Vereinzelt hat sich auch das Personal der Oblast- und Rajonverwaltungen gegen die Reformen gestellt. Manche Mitarbeiter befürchten, dass mit der Gemeindeamalgamierung und dem mit ihr einhergehenden Transfer von Vollmachten und Geldmitteln an ATGs ihre Arbeitsplätze verloren gehen.⁴³ Andererseits kandidierten etliche Amtsträger sich auflösender

⁴² Decentralization, *Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlyady*.

⁴³ Hanuščak, Ju. (2019), 'Nynišni rajony potribni lyše čynovnykam, a ljudjam potribni jakisni posluhy' [Nur Staatsbeamte brauchen die heutigen ukrainischen Bezirke. Die Bevölkerung braucht qualitativ hochwertige öffentliche Dienstleistungen], *Decentralizacija*, 21 February 2019, <https://decentralization.gov.ua/news/columns/10655> (abgerufen am 05.08.2019).

oder aufgelöster Verwaltungsorgane für Positionen in Organen der neuen ATGs. Diese Beispiele machen Hoffnung, dass zumindest ein Teil der alten Amtsträger ihren Widerstand gegen die Dezentralisierung letztendlich aufgeben und einen Platz in den neuen Strukturen finden wird.⁴⁴

Die Umschulung des Personals der bisher aus Kiew kontrollierten Verwaltungsorgane sowie die Förderung von Neuanstellungen in den ATGs war und ist eine sinnvolle Strategie zur Minderung örtlichen Widerstands gegen die Dezentralisierung. Die gilt vor allem für die Angestellten auf Rajonebene. Amtsträger des alten Verwaltungssystems können ebenfalls in Zweigstellen der Zentralministerien in den Regionen oder in den Organen der vergrößerten Rajone, die aus der geplanten Fusion der alten Rajone zu Großbezirken hervorgehen sollen, wieder eingesetzt werden (siehe unten Sektion 5).⁴⁵

Ein dritter Faktor, der die Fusion von Kommunen verlangsamte, war ein Mangel an Koordination im Zentrum. Widersprüchliche Signale aus Kiew machten es kommunalen Politikern und Angestellten schwer, die Kosten gegen die Vorteile der Bildung einer ATG abzuwägen. Das Ministerium für Regionalentwicklung war zwar die politisch und intellektuell führende Kiewer Institution in Dezentralisierungsfragen. Doch war es für einige Fragen der sektoralen Reformen nicht oder nur teilweise verantwortlich.

Den vielen parallel stattfindenden Reformen, die in der Ukraine seit 2014 verfolgt wurden und werden, lagen und liegen bisweilen unterschiedliche Logiken zugrunde. In manchen Fällen widersprechen diese sich sogar. Die Gesundheitsreform etwa soll einerseits Patienten und Ärzten vor Ort mehr Entscheidungsfreiheit geben. Andererseits sieht sie aber auch eine gewisse Zentralisierung der Kontrolle über Transferleistungen zu lokalen Anbietern vor. Außerdem war Mitte 2019 das Design der landesweit neu entwickelten Krankenhausbezirke noch nicht vollständig entwickelt.

Diesen vielen Hürden zum Trotz hatte die fiskalische Dezentralisierung und Gemeindeamalgamierung bis zum Regierungswechsel Mitte 2019 einen bedeutenden Beitrag zur Neuformierung des ukrainischen Staates „von unten“ geleistet. Zudem hat der Prozess gänzlich neue Wahlkampfarenen geschaffen und stärkt lokale Demokratie. Allerdings sind die Veränderungen noch nicht abgeschlossen. Zum Zeitpunkt der Parlamentswahl im Juli 2019 war die Vollendung der ersten Reformphase immer noch ein dringliches Thema – insbesondere die Frage, ob die Gemeindegemeinschaften noch vor den regulären landesweiten Kommunalwahlen abgeschlossen werden sollen, die im Oktober 2020 anstehen.

⁴⁴ OPORA (2018), *Ostatočnij zvit za rezul'tatamy sposterežennja OPORY na peršykh miscevykh vyborach u OTH 29 žovtnya ta 24 hrudnja 2017 roku* [Abschlussbericht mit den Ergebnissen der OPORA-Beobachtungsmission während der ersten Kommunalwahlen in ATGs am 29 Oktober und 24 Dezember 2017], <https://www.oporaua.org/report/vybory/pershi-vybory-v-obiednanih-gromadakh/45292-ostatochnyi-zvit-za-rezultatamy-sposterezhennia-opory-na-pershykh-mistsevykh-vyborakh-u-obiednanykh-terytorialnykh-hromadakh-29-zhovtnia-ta-24-hrudnia-2017-roku> (abgerufen am 05.08.2019).

⁴⁵ Hromadske TV (2019), 'Detsentralizovani krayiny mayut' menshe koruptsii na mistyakh – spetsposlannik Nimechchyn z pytan' reform v Ukraini' [Deutscher Sondergesandter zur ukrainischen Reformagenda: Es gibt weniger lokale Korruption in dezentralisierten Staaten], 19.03.2019, <https://hromadske.ua/posts/decentralizovani-krayini-mayut-menshe-korupciyi-na-miscyah-specposlannik-merkel-z-reform-v-ukrayini> (abgerufen am 05.08.2019).

4 Instrumente zentraler Unterstützung lokaler Entwicklung

Um regionale Ungleichheiten zu reduzieren, veränderten die Zentralregierung und das Parlament den institutionellen und finanziellen Rahmen staatlicher Subventionen zur Unterstützung lokaler Entwicklung. 2014 billigte das Parlament eine „Staatliche Regionale Entwicklungsstrategie bis 2020“ (SRES-2020). 2015 verabschiedete es das Gesetz „Zu Grundprinzipien staatlicher Regionalpolitik“. Ziel der Strategie ist es, die territoriale Integrität des Staates zu sichern, eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung zu unterstützen, die Wettbewerbsfähigkeit regionaler Wirtschaftsräume der Ukraine zu fördern und Anreize für interregionale Kooperation zu geben. Ein Schlüsselaspekt der SRES-2020 ist die Tatsache, dass die angewendeten Standards und Methoden im Hinblick auf Planung und Finanzen im Einklang mit denen der EU stehen.

Insbesondere zielt die SRES-2020 auf die Verbesserung institutioneller Koordination in den Bereichen Infrastruktur und wirtschaftliche Entwicklung. Sie schafft bindende horizontale Koordinationsmechanismen für Staatsorgane, die über öffentliche Investitionen entscheiden.⁴⁶ Sie sieht außerdem die vertikale Koordination zwischen zentralen und subnationalen Institutionen vor, die an der Entwicklung und Unterstützung lokaler Entwicklungsprogramme beteiligt sind. Das Ministerium für Regionalentwicklung steuerte bis 2019 die horizontale Koordination. Es war dafür verantwortlich, alle Organe der Exekutive in die Reformen mit einzubeziehen. Eine derartige vertikale Koordination sollte sicherstellen, dass jede regionale Entwicklungsstrategie im Einklang mit den Prioritäten der SRES-2020 formuliert wird und dass jeder lokale Infrastrukturplan mit den strategischen Zielen der jeweiligen Region (Oblast) übereinstimmt.

Das Ministerium für Regionalentwicklung gründete in jeder Oblast Agenturen für Regionalentwicklung und Zentren für die Entwicklung lokaler Selbstverwaltung. Dies geschah in Zusammenarbeit mit dem „U-LEAD“-Programm für internationale technische und finanzielle Unterstützung. Diese neuen Einheiten helfen kommunalen Organen, Entwicklungspläne im institutionellen Rahmen der SRES-2020 zu entwerfen. Anfang 2019 begann das Ministerium, einen Entwurf einer „Staatlichen Regionalen Entwicklungsstrategie bis 2027“ (SRES-2027) zu erarbeiten. Man ging davon aus, dass alle Regionen bis Ende 2019 ihre regionalen Entwicklungsstrategien für 2021-2027 verabschiedet und die meisten bis dahin auch Aktionspläne für deren Umsetzung entwickelt haben werden.

Zusätzlich erhöhte die Zentralregierung die finanzielle Unterstützung für regionale und lokale Entwicklung. 2018 investierte die Ukraine offiziellen Zahlen des Regionalministeriums zufolge 19,4 Milliarden UAH (ca. \$0,7 Milliarden) in derartige Entwicklungsprojekte. 2013 waren es noch 0,5 Milliarden UAH gewesen (ca. \$0,06 Milliarden). Selbst den in der Zwischenzeit

⁴⁶ OECD (2018), 'Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine' [Aufrechterhaltung des Dezentralisierungsschwungs in der Ukraine], www.oecd.org/countries/ukraine/maintaining-the-momentum-of-decentralisation-in-ukraine-9789264301436-en.htm (abgerufen am 05.08.2019).

erlittenen Kaufkraftverlust der Hrywnja miteingerechnet, bedeutet das einen erheblichen – im Dollaräquivalent rund zehnfachen – Anstieg.⁴⁷

Zusätzlich zu den Subventionen für institutionelle und soziale Infrastruktur, die bis 2020 an neu gebildete ATGs gezahlt werden, veränderte die Zentralregierung die Rolle des bestehenden Staatsfonds für regionale Entwicklung (SFRE). Um mittelfristige Programme zur regionalen Entwicklung im Rahmen der Strategie SRES-2020 zu unterstützen, müssen Etats der Zentralregierung mindestens ein Prozent der Staatseinnahmen für den SFRE vorsehen. Der Fonds beteiligt sich an bestimmten Projekten nach deren Selektion auf Wettbewerbsbasis.

Die Finanzierungspraxis des SFRE ist transparenter als es vor 2014 der Fall war. Jedes Jahr verteilt der Fonds Finanzmittel an verschiedene Regionen auf Basis eines zuvor veröffentlichten Verteilungsschlüssels. Diese werden zur Finanzierung regionaler Infrastrukturmaßnahmen und anderer Vorhaben genutzt. Die Regeln des SFRE sehen vor, dass förderfähige Projekte einen Genehmigungsprozess durchlaufen, um sicherzustellen, dass sie sich im Rahmen der Entwicklungsstrategie der entsprechenden Region und der Ziele der SRES-2020 bewegen.

Nicht nur Regionen, sondern auch ATGs können beim SFRE Geldmittel beantragen. Als zusätzlicher Anreiz für die Entwicklung wirksamer Projekte ist es den ATG-Selbstverwaltungsorganen gestattet, ihre Projekte selbstständig zu entwerfen. Seit Februar 2018 haben ATGs außerdem das Recht, sich landwirtschaftliche Flächen auf ihrem Territorium zu überschreiben, sofern sich diese vorher in Staatsbesitz befanden. Dies hat allerdings zu erheblichen Kontroversen geführt.⁴⁸

Ein Kritikpunkt an dem neuen Mechanismus zur Unterstützung regionaler und lokaler Entwicklung durch das Zentrum ist, dass diese Mittel oft benutzt werden, um diese oder jene als besonders dringlich deklarierten kommunalen Tagesprobleme zu lösen. Die zentralen Subventionen verbessern nur teilweise die Fähigkeit der ATGs, nachhaltig eigene Steuereinnahmen zu generieren. Außerdem scheint die Weiterverteilung von Geldern unterhalb des Wettbewerbs auf der nationalen Ebene bisher unzureichend transparent, wettbewerbsbasiert und rational zu verlaufen.⁴⁹

Auch beschränkten sich bislang ca. 63 Prozent der SFRE-geförderten Projekte auf individuelle ATGs.⁵⁰ Es gibt zu wenige Projekte, die interkommunale oder interregionale Kooperation

⁴⁷ Decentralization (2019), *Monitorynh procesu decentralizacii vldy ta reformuvannja miscevoho samovrjaduvannja stanom na 10 serpnja 2019* [Die Überwachung des Prozesses staatlicher Dezentralisierung und die Reform lokaler Selbstverwaltung, Stand 10.08.2019], <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/443/10.08.2019.pdf> (abgerufen am 15.08.2019).

⁴⁸ Serhienko, O. und Tkačuk, A. (2018), 'ZEMLJU – HROMADAMI!? Čy vsju i naviščo?' [LAND FÜR DIE KOMMUNEN!? Wirklich alles Land und, wenn ja, wofür?], *Civil Society Institute*, 09.07.2018, <https://www.csi.org.ua/articles/zemlyu-gromadam-chy-vsyu-i-navishho/> (abgerufen am 05.08.2019).

⁴⁹ Tkačuk, A. (2017), 'Pro decentralizaciju, uspichy, ryzyky i rol' parlamentu' [Dezentralisierung: Erfolge, Risiken und die Rolle des Parlaments], *Dzerkalo tyžnja*, 13.01.2017, <https://dt.ua/internal/pro-decentralizaciyu-uspichi-riziki-i-rol-parlamentu-.html> (abgerufen am 05.08.2019).

⁵⁰ Decentralization (2019), 'Stratehii rehional'noho rozvytku 2021–2027: Ščo majut' zrobyty rehiony v cjomu roci, ščob vyjty na jakisno novyj riven' stratehičnogo planuvannja' [Strategien regionaler Entwicklung für 2021–2027: Was Regionen tun dieses

einschließen. Das verzögert das Bündeln von Ressourcen zwischen Kommunen und hindert lokale Selbstverwaltungsorgane daran, das volle Potenzial ihrer neuen Kompetenzen zu nutzen. Zusammengenommen stellen diese Probleme das Design und die Grundideen des SFRE in Frage. Anfang 2019 teilte das Ministerium für Regionalentwicklung mit, dass es den rechtlichen Rahmen für regionale Entwicklung in der neuen „Staatlichen regionalen Entwicklungsstrategie bis 2027“ (SRES-2027) verbessern wolle.

5 Nächste Schritte und Herausforderungen

Anfang 2019 verkündete die Zentralregierung in Kiew den Beginn einer zweiten Dezentralisierungsphase.⁵¹ Der neue Aktionsplan zielt darauf ab, den Hauptteil der ursprünglichen Reformagenda in dem Zeitraum von 2019 bis 2021 abzuschließen. Ziel, Tempo und Rate der Gemeindeamalgamierungen derart zu erhöhen, dass diese Teilreform noch vor den für Oktober 2020 vorgesehenen landesweiten Kommunalwahlen abgeschlossen werden kann, ist umstritten.⁵²

Um dieses Ziel zu erreichen, müssten die „Perspektivpläne“ für ATGs schneller bestätigt werden, sodass sie schließlich alle Oblaste erfassen. Dafür müsste das Parlament noch vor Ende 2019 den Gesetzentwurf Nr. 9441 verabschieden. Dieser würde es der Regierung in Kiew erlauben, abweichend von der bisherigen Praxis „Perspektivpläne“ ohne Vorabzustimmung der Oblasträte zu genehmigen.

Aber selbst wenn dieses verkürzte Verfahren demnächst in Kraft treten sollte, bleibt es schwierig, die vielen verbliebenen Kleinkommunen – knapp zwei Drittel der ursprünglichen Anzahl – rechtzeitig vor der nächsten Kommunalwahl zu fusionieren. Zwar haben sich bereits über 900 ATGs gebildet. Bis Mitte 2020 müssten sich jedoch noch sehr viele alte Selbstverwaltungseinheiten in Vereinigungen auflösen – immerhin noch über 6.000 Dörfer und Städte.⁵³ 2014 lag die im eingangs erwähnten „Konzept der ukrainischen Regierung zur kommunalen Selbstverwaltungs- und Territorialreform“ anvisierte ATG-Endzahl noch bei 1.200. Dagegen schätzte 2018 der damalige Premierminister Wolodymyr Hrojsman die Gesamtzahl aller ATGs nach Abschluss der Gemeindeamalgamierung auf 1.600 bis 1.800.

Das bedeutet, dass vom Zeitpunkt des Regierungswechsels im Sommer 2019 an noch zwischen 300 und 900 zusätzliche ATGs gebildet werden müssten – ein sehr ambitioniertes

Jahr tun müssen, um die Qualität ihrer strategischen Planung zu verbessern], 05.02.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/10591> (abgerufen am 05.08.2019).

⁵¹ Cabinet of Ministers of Ukraine (2019), 'Rozporjadžennja vid 23 sičnja 2019 No. 77-p. Pro zatverdžennja planu zachodiv z realizacii novoho etapu formuvannja miscevoho samovrjaduvannja ta terytorial'noj orhanizacii vlady Ukrainy na 2019–2021 roky' [Erlass vom 23.01. (Nr. 77-p): Über die Genehmigung des Aktionsplans für eine neue Phase der Reform lokaler Selbstverwaltung und territorialer Struktur der Ukraine im Zeitraum 2019-2021], <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-realizaciyi-novogo-etapu-reformuvannya-miscevogo-samovrjaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vlady-ukrayini-na-20192021-roki> (abgerufen am 05.08.2019).

⁵² Decentralization, 'Objednani hromady: Perelik ta osnovni dani'.

⁵³ Siehe auch: 'Osnovni naprjamy zabezpečennja podal'sho efektyvnoho postupu decentralizacii' [Grundlegende Richtlinien zur Sicherstellung der Kontinuität effektiven Fortschritts der Dezentralisierung], in Žalilo u.a., *Decentralizacija vlady*, S. 19–20.

Ziel innerhalb eines Jahres. Einige Großstädte und schon existierende ATGs könnten und würden vermutlich etliche Kleinkommunen in umliegenden Gebieten eingemeinden. Dieser Teilprozess sowie eine rapide Konsolidierung der verbleibenden Kleinkommunen zu ATGs müsste in vielen Fällen jedoch von oben herab durch erheblichen administrativen Druck und nicht mehr nur auf freiwilliger Basis umgesetzt werden. Angesichts der großen Zahl von Gemeinden, die in kurzer Zeit fusionieren müssten, sowie der Skepsis etlicher etablierter Interessengruppen in den Regionen und der Plötzlichkeit des Übergangs zu einer erzwungenen Zwangsamalgamierung ist mit beträchtlichem lokalen Widerstand zu rechnen.

Anfang 2019 deutete die vorherige ukrainische Regierung an, dass sie eine umfassende Überprüfung der Leistungsfähigkeit von ATGs beabsichtigt, um evidenzbasiertes Wissen für etwaige Abänderungen des abschließenden Designs für neue Gemeinden zu gewinnen. Bis Juli 2019 waren jedoch noch keine Kriterien für solche Änderungen bekannt. Eine solche Überprüfung müsste vor allem den Grad der finanziellen Selbständigkeit einer ATG bewerten, einschließlich des Anteils lokaler Steuereinnahmen an ihrem Etat. Sie könnte zudem eine Evaluation der örtlichen Entwicklungsprojekte sowie der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen in der neuen Großgemeinde miteinschließen.

Der politische Terminkalender des Jahres 2019 war allerdings dergestalt gefüllt, dass es bis zum Sommer 2019 nicht gelang, eine zweite Reformphase einzuleiten. Drei landesweite Abstimmungen prägten das erste Halbjahr – zwei Runden der Präsidentschaftswahl sowie die Parlamentswahl. Es folgten Personalrotationen in der Legislative, Exekutive und Teilen der Judikative. Selbst wenn Gesetzentwurf Nr. 9441 bis Ende 2019 verabschiedet werden sollte, wird seine Umsetzung Zeit brauchen. Das Tempo, mit dem Kommunen dann fusionieren werden, wird auch vom Willen und der Fähigkeit der Zentralregierung abhängen, eine groß angelegte Zwangsamalgamierung zügig durchzusetzen.

Die zweite Dezentralisierungsphase beinhaltet außerdem eine grundlegende Umstrukturierung der territorialen und administrativen Unterteilung der Ukraine auf Ebene der Oblaste bzw. Rajone. Wie eingangs dargelegt, geht die Fusion von Kommunen mit einer Verlagerung beträchtlicher Kompetenzen von den bisherigen Rajonverwaltungen hin zu den neuen ATGs einher. Gemäß der gegenwärtigen ukrainischen Verfassung sind direkt gewählte Rajonräte dafür verantwortlich, die gemeinsamen Interessen der Kommunen auf der höheren subregionalen Ebene zu vertreten. Allerdings führten die laufenden Gemeindeamalgamierungen seit 2015 häufig zur Bildung relativ großer ATGs, die keine administrative Unterstützung durch Legislativ- und Exekutivorgane auf Unterbezirksebene oder Anleitung seitens zentral gesteuerter subregionaler Staatsverwaltungen mehr benötigen. Aus diesem Grund haben viele Rajonräte und -verwaltungen bereits weitreichende Zuständigkeiten und finanzielle Ressourcen an die ATGs abgegeben.

In diesem Zusammenhang liegt dem Parlament der Gesetzentwurf Nr. 8051 „Über die Grundlagen der administrativen und territorialen Struktur der Ukraine“ vor, eingereicht vom alten Ministerium für Regionalentwicklung. Der Gesetzentwurf schafft einen gesetzlichen Rahmen für eine Neugestaltung der Rajone bzw. Oblaste gemäß in der EU gängigen

Standards, ohne dass eine gegebenenfalls schwierige Verfassungsänderung nötig wäre. Insbesondere sieht er eine Zusammenlegung der aktuell 490 Rajone der Ukraine mit einer Durchschnittsbevölkerung von etwa 25.000 Einwohnern zu etwa 100 neuen großen subregionalen Unterbezirken mit jeweils etwa 150.000 Einwohnern vor. Das Hauptmotiv für eine derart weitreichende Zusammenlegung der bisherigen Rajone ist eine erwartete Effektivitätssteigerung und Ausgabenreduktion für subregionale Staatsverwaltungen. Allerdings könnte es schwieriger werden, diese Ziele mittels einer solch weitreichenden Rajonamalgamierung zu erreichen, als manche Reformer denken. Darauf weisen widersprüchliche internationale Erfahrungen hin.⁵⁴

Die meisten ukrainischen und internationalen Dezentralisierungsexperten bewerten Gesetzentwurf Nr. 8051 positiv, auch wenn Rechtsexperten des Europarats Bedenken äußerten.⁵⁵ Wird das Gesetz verabschiedet, könnte die Zentralregierung für eine schnelle Fusion der Unterbezirke (der Rajone) sorgen.⁵⁶ Deren neue Grenzen würden dann in Abstimmung mit den veränderten Kompetenzen der neuen höheren subregionalen Verwaltungsorgane festgelegt.⁵⁷ Bisher verhinderten allerdings bestimmte Interessengruppen im Parlament die Verabschiedung des Gesetzes. Obwohl die Regierung es schon im Februar 2018 eingebracht hatte, schaffte es der Gesetzentwurf bis Juli 2019 noch nicht einmal in eine erste Lesung, obwohl er nach der Präsidentschaftswahl im Frühjahr 2019 viermal auf der Tagesordnung stand.

Das Ministerium für Regionalentwicklung arbeitete freilich noch an Gesetzentwürfen zur Klarstellung der neuen Kompetenzen der neuen höheren subregionalen Exekutivkomitees und Rajonräte. Im Juli 2019 war es daher noch nicht möglich, vorherzusagen, was die genauen Aufgaben der neuen fusionierten Rajone sein werden. Die entsprechende Arbeitsgruppe hat Feldforschung in mehreren Rajonen betrieben und Daten gesammelt, um Kriterien für die Bildung der zu vergrößernden Rajone zu definieren. Nicht weniger wichtig als das territoriale Design der zu vergrößernden Rajone ist es aber, die Aufgaben der künftigen Rajoninstitutionen zu bestimmen.

Die zweite Reformphase wird somit die Erneuerung subnationaler Selbstverwaltung von der Kommunalebene auf die Oblast- und Rajonebene erweitern. Letztendlich wird dafür eine

⁵⁴ Roesel, F. (2017), 'Do mergers of large local governments reduce expenditures? Evidence from Germany using the synthetic control method' [Reduzieren Fusionen großer Lokalverwaltungen Staatsausgaben? Anhaltspunkte aus Deutschland auf Basis der synthetischen Kontrollmethode], *European Journal of Political Economy*, Bd. 50, Nr. 1, S. 22–36.

⁵⁵ Council of Europe (2018), *Legal Opinion on the Draft Law of Ukraine 'On Principles of Administrative Territorial Structure of Ukraine'* [Rechtsgutachten zum ukrainischen Gesetzentwurf „über die Grundlagen der administrativen territorialen Struktur der Ukraine“], http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2019/06/CoEOpinion_principlesofadministrativeterritorialstructureofukraine_CELGR-LEX20184.pdf (abgerufen am 05.08.2019).

⁵⁶ Šutka, N. (2018), 'Ju. Ganuščak o decentralizacii: Esli gosudarstvo vozglavit avtoritarščik, budet popytka vse vernut' nazad' [Yu. Hanuschschak zur Dezentralisierung: Falls eine autoritäre Figur an der Spitze des Staates steht, wird es den Versuch geben, alles rückgängig zu machen], *ZIK*, 29.10.2018, https://zik.ua/ru/news/2018/10/29/yuganushchak_o_detsentralyzatsyy_esly_gosudarstvo_vozglavyt_avtorytarshchych_budet_1436531 (abgerufen am 05.08.2019).

⁵⁷ Tkachuk, A. und Hanushchak, Y. (2017), *Transformatsiya rayoniv v protsesi ta za pidsumkamy detsentralizatsii* [Die Transformation der Bezirke im Prozess und als Resultat der Dezentralisierung], Ukraine Crisis Media Center, 10.05.2017, <http://decentralization.uacrisis.org/> (abgerufen am 05.08.2019).

Verfassungsänderung erforderlich sein, um die gesamte Struktur und Funktionsweise der regionalen und höheren subregionalen Selbstverwaltungen und ihrer Exekutivorgane zu verändern. Ähnlich wie in den subnationalen Verwaltungen der meisten EU-Mitgliedsstaaten, würden gewählte Versammlungen ihre eigenen Exekutivkomitees bilden. Die Oblast- und Rajonräte würden nicht mehr die Umsetzung ihrer Entscheidungen an Staatsadministrationsen auf Regional- und Unterbezirksebene delegieren. Präfekten würden anstelle der momentan zuständigen Staatsverwaltungsleiter die Kontrollfunktionen des Zentrums ausüben. Damit würden die Rechte und Pflichten von regionalen Entscheidungsträgern und Selbstverwaltungsorganen nicht mehr in Konflikt geraten.

Im Sommer 2015 hatte das ukrainische Parlament erstmals versucht, eine Verfassungsänderung zu verabschieden, die dem momentan anvisierten Entwurf ähnlich war. Die entsprechende Regelung enthielt allerdings einen umstrittenen Satz zur Umsetzung der Minsker Abkommen auf Verfassungsebene. Dieser stand nicht in direktem Bezug zur Dezentralisierungsfrage, sondern sah für die derzeit außerhalb ukrainischer Kontrolle befindlichen Gebiete der Regionen Donezk und Luhansk einen Sonderstatus lokaler Selbstverwaltung vor.⁵⁸ Aufgrund öffentlicher Ablehnung, gewalttätiger Auseinandersetzungen in Kiew und erbitterten Widerstands einflussreicher Interessengruppen war das ukrainische Parlament nicht in der Lage, die Verfassungsänderung zu verabschieden.⁵⁹

Während seiner gescheiterten Kampagne zur Wiederwahl im Frühjahr 2019 befürwortete der damalige Präsident Petro Poroschenko den Übergang zu gewählten Exekutivkomitees auch durch Regional- und Unterbezirksräte, also Oblast- und Rajonräte. Während des folgenden Parlamentswahlkampfes präsentierte der damalige Premierminister Wolodymyr Hrojsman einen Gesetzentwurf für eine entsprechende Verfassungsänderung. Der neugewählte ukrainische Präsident Wolodymyr Selenskyj ließ zumindest bis Juli 2019 keine offizielle Position zu diesem Thema verlauten.

Das Wahlprogramm von Selenskyjs Partei „Diener des Volkes“ (*Sluha narodu*) enthielt immerhin einen Punkt zur Fortführung der Dezentralisierung nach EU-Kriterien.⁶⁰ Es versprach außerdem, Kompetenzen an die Exekutivkomitees subnationaler Versammlungen zu delegieren. Nachdem „Diener des Volkes“ eine absolute Mehrheit der Sitze (254 von 450) im neuen im Juli 2019 gewählten Parlament erhielt, bekannte sich Selenskyjs Team auch zur

⁵⁸ Dieser Zusatz wurde 2015 als Teil der Verpflichtungen der Ukraine unter den Minsker Abkommen betrachtet. Ein Sondergesetz müsste dann die Grundlage für Wahlen nach ukrainischem Recht in den gegenwärtig nicht von der Ukraine kontrollierten Gebieten sowie für eine Ernennung von Staatsanwälten und Richtern in Kooperation mit den lokalen Behörden schaffen. Dieses Gesetz würde ebenfalls die Schaffung einer von der nationalen ukrainischen Polizei getrennten lokalen Polizei ermöglichen. Einer der umstrittensten Punkte des Gesetzes besagt, dass die Ukraine den „Teilnehmern an den Ereignissen auf dem Gebiet der Regionen Donezk und Luhansk,“ also allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Pseudobürgerkriegs, der seit 2014 in der Ostukraine herrscht, Schutz vor Strafverfolgung garantiert.

⁵⁹ Werchowna Rada der Ukraine (2015), 'Proekt Zakonu pro wnesennja zmin do Konstytuciji Ukrainy (ščodo decentralizaciji wladny) [Gesetzentwurf zu Änderungen der ukrainischen Verfassung (bezüglich der Dezentralisierung der Macht)], http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (abgerufen am 05.08.2019).

⁶⁰ Social Monitoring Centre (2019), 'Monitorynh elektoral'nych orientacyi naselennja Ukrainy' [Analyse der politischen Orientierung der ukrainischen Bevölkerung], <https://smc.org.ua/news/rolling-monitoryng-elektoralnyh-orientatsij-naselennya-ukrainy-hvylyya-3/> (abgerufen am 05.08.2019).

angestrebten Reduzierung der Rajone von 490 auf 100 und zur Ernennung von Präfekten anstelle von Staatsverwaltungsleitern in den Oblasten und Rajonen.

Die Ankündigungen deuten darauf hin, dass die Partei bereit ist, die administrative Territorialreform, die Gesetzentwurf Nr. 8051 der Hroysman-Regierung vorsieht, umzusetzen. Sollte das Gesetz noch 2019 verabschiedet werden, könnte die Zentralregierung in der Lage sein, die vergrößerten Bezirke vor den Kommunalwahlen im Herbst 2020 zu etablieren. Vielleicht ist es sogar noch machbar, rasche Fortschritte bei der Amalgamierung der verbliebenen nichtfusionierten Kommunen bis Mitte 2020 zu erreichen. Dann wäre es möglich, im Oktober 2020 auf allen subnationalen Ebenen neue Räte und im Anschluss Exekutivkomitees zu wählen, ohne dass diese kurz darauf wieder aufgelöst werden müssten. Allerdings wäre für die Ernennung von Präfekten und für die Bildung von Exekutivkomitees durch Oblast- und Rajonversammlungen eine Verfassungsänderung durch das Parlament erforderlich.

Ein weiterer Gesetzentwurf – „Über den öffentlichen Dienst in lokalen Selbstverwaltungsorganen“ (Nr. 8369) – sieht vor, den Umfang und die Funktionen des öffentlichen Dienstes in den lokalen Selbstverwaltungsorganen zu verändern und das Gehalt der Mitarbeiter dieser Institutionen zu erhöhen. Zu diesem Gesetz scheint es in der politischen Elite kaum Kontroversen zu geben. Vom Europarat wurde es ebenfalls generell positiv bewertet, vor allem, weil es zwischen Fachpersonal und gewählten Amtsträgern differenziert. Erstere würde durch offene Bewerbungsverfahren rekrutiert und hätten bei der Ausführung ihrer Aufgaben einen gewissen Grad an Expertenautonomie.⁶¹

Eine letzte offene Frage für den Fortgang der Dezentralisierungsreform betrifft das System der zentralen Entwicklungsfonds für kommunale Infrastruktur und Innovation. Es gibt bereits einige Erfolgsgeschichten wirtschaftlicher Entwicklung in jungen ATGs und dringenden Bedarf an einer Verbesserung kommunaler Infrastruktur einschließlich der Grundschulen, lokalen Straßen, Verwaltungsgebäude und der Abfallentsorgung. Bisher gibt es allerdings zu viele Schlupflöcher für Lokalpolitiker, zentral gewährte Zuschüsse zum Vorteil bestimmter Klans, Parteien oder Wirtschaftsunternehmen umleiten zu können.⁶²

Die grundlegendste infrastrukturelle Herausforderung der Ukraine bleibt die Abwesenheit, Bauqualität oder mangelhafte Qualität interregionaler Autobahnen, Landstraßen und Eisenbahntrassen. Trotz einiger Verbesserungen im Laufe der letzten Jahre ist es nach wie vor beschwerlich, Personen und Güter von einem Ort der Ukraine an einen anderen zu

⁶¹ Council of Europe (2016), *Assessment of the Draft Law of Ukraine on Service in Local Self-Government Bodies* [Bewertung des ukrainischen Gesetzentwurfs zum öffentlichen Dienst in lokalen Selbstverwaltungsorganen], CELGR/LEX (2016)4rev, http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/07/CoE_Assessment_onservice_Eng.pdf (abgerufen am 05.08.2019).

⁶² Accounting Chamber of Ukraine (2019), *Zvit pro rezul'taty audytu efektyvnosti vykorystannja koštiv Deržavnoho fondu rehional'noho rozvytku* [Buchprüfungsbericht zur Effektivität der Nutzung der Gelder des Staatsfonds für Regionalentwicklung], https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/7-1_2019/Zvit_7-1_2019.pdf (abgerufen am 05.08.2019); und Ott, M. und Kalachova, G. (2019), 'Unparalleled Generosity: Who Spends the National Budget on Local Development and How?' [Beispiellose Großzügigkeit: Wer gibt das nationale Regionalentwicklungsbudget aus und wofür?], *VoxUkraine*, 9 July 2019, <https://voxukraine.org/en/unparalleled-generosity-who-spends-the-national-budget-on-local-development-and-how/> (abgerufen am 28 Aug. 2019).

transportieren. Alle Regionen und Gemeinden leiden unter den Auswirkungen des landesweit schlechten Transportnetzwerks. Alle Bürgerinnen und Bürger würden enorm von besseren Transportmöglichkeiten profitieren. Knapp die Hälfte der ukrainischen Bevölkerung erwartet deshalb zurecht, dass die Dezentralisierung auch den Zustand von Straßen und anderen Transportwegen verbessern wird.⁶³

Solange diese grundlegende Herausforderung in Sachen Infrastruktur nicht gelöst ist und es Probleme hinsichtlich der zweckgebundenen und transparenten lokalen Verwendung staatlicher Finanzmittel gibt, erscheint der relative Wert öffentlicher Investitionsinitiativen zur Unterstützung kleiner kommunaler Entwicklungsprojekte fraglich. Es wäre womöglich sinnvoller, den Großteil der aktuell zur Verfügung gestellten Entwicklungsgelder der Zentralregierung in den Bau und die Verbesserung nationaler Straßen, Eisenbahntrassen, Häfen und Flughäfen zu investieren. Dies würde nicht nur dem Land insgesamt, sondern, auf die eine oder andere Weise, auch jeder einzelnen Kommune der Ukraine zugutekommen

⁶³ Council of Europe (2019), 'Reports: annual national opinion polls on decentralisation und local self-government reform'. Cf. fn. 38.

6 Fazit: Auswirkungen der Dezentralisierung auf die Ukraine und über sie hinaus

Trotz zahlreicher Konflikte, Unstimmigkeiten und Ausführungsfehler in den ersten Jahren ihrer Umsetzung haben die ukrainischen Dezentralisierungsreformen seit 2015 – dort, wo sie volle Anwendung gefunden haben – Regierungsführung und Verwaltung auf der kommunalen Ebene deutlich verbessert. Lokale Ressourcen werden in verwaltungstechnisch und politisch leistungsfähigeren amalgamierten Gemeinden besser eingesetzt, und eine parallele Umsetzung sektoraler Reformen ist angelaufen.⁶⁴ Dezentralisierung hat die lokale Demokratie nachhaltig gestärkt.

Dennoch waren Tempo und Ausmaß der Umgestaltungen von 2014 bis 2019 unzureichend, um den ursprünglichen Plänen der Reformer gerecht zu werden. Die im Januar 2019 angekündigte neue Dezentralisierungsphase setzt darüber hinaus zusätzliche Ziele: Die radikale Reduktion der Anzahl der Rajone und die Schaffung von Exekutivkomitees der Selbstverwaltungsorgane auf Oblast- und Rajonebene. Die Umgestaltung der ukrainischen Territorialstruktur – vor allem auf den beiden subregionalen Ebenen der Rajone und Kommunen – war und ist unerlässlich, um eine effektivere Regierungsführung und administrative Leistungsfähigkeit des Staates sicherzustellen. Diese Aufgabe war und ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund dringlich, dass die territoriale Integrität der Ukraine weiterhin von außen bedroht wird. Trotz aller praktischen Schwierigkeiten hätte es daher Vorteile, wenn die Implementierung der hochambitionierten Fusionsagenda auf Oblast- und Gemeindeebene noch vor Oktober 2020 abgeschlossen würde, damit im Ergebnis der dann vorgesehenen landesweiten Regional- und Kommunalwahlen eine komplette Neuordnung der Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie erfolgen könnte.

Einige Probleme, die die politik- und verwaltungswissenschaftliche Forschung im Laufe früherer Dezentralisierungsversuche beobachtete, fielen auch im Verlauf der Reformen unter der Präsidentschaft Petro Poroschenkos auf.⁶⁵ Reformergebnisse sind nach wie vor von den Prioritäten der Politiker in Kiew abhängig, auch wenn Impulse von unten – d.h. aus der Zivilgesellschaft bzw. aus den Städten und Kommunen – bei der Initiierung der Reformen eine zentrale Rolle spielen. Wie früher schon steht den in Kiew beschlossenen Reformen vor allem der Widerstand etablierter lokaler Eliten entgegen. Ein wesentlicher Unterschied zwischen früheren Versuchen, die lokale Selbstverwaltung zu reformieren, und dem letzten Dezentralisierungsschub nach der Euromaidan-Revolution im Zeitraum 2014 bis 2019 war jedoch, dass sich die beiden Regierungen unter den Premierministern Arsenij Jazenjuk und Wolodymyr Hroisman ernsthaft um eine substantielle Verbesserung öffentlicher

⁶⁴ Samoorg (2018), 'Analityčnyj daidžest #10: Konflikty v OTH' [Analytische Übersicht Nr. 10: Konflikte in ATGs], <http://samoorg.com.ua/blog/2018/12/20/analitychniy-daydzhest-10-konflikty-v-obyednanih-teritorialnih-gromadah/> (abgerufen am 05.08.2019).

⁶⁵ Siehe zum Beispiel: Matsuzato, K. (2000), 'Local Reforms in Ukraine 1990–1998: Elite and Institutions' [Lokale Reformen in der Ukraine 1990-1998], in: Ieda, O. (Hg.) (2000), *The Emerging Local Governments in Eastern Europe and Russia: Historical and Post-Communist Development* [Die aufstrebenden Regionalregierungen Osteuropas und Russlands: historische und postkommunistische Entwicklungen], Hiroshima: Keisuisha, S. 25–54.

Dienstleistungen bemühen, anstatt die Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie in erster Linie aus innenpolitischem Kalkül verändern zu wollen, wie das zuvor meist der Fall war. Der russisch-ukrainische Krieg seit 2014 mag hierzu seinen Beitrag geleistet haben.

Den Dezentralisierungsdebatten der ersten Jahre der ukrainischen Unabhängigkeit lag eine Idee von „Europäisierung“ aus der Zeit nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs zugrunde.⁶⁶ Im Gegensatz dazu waren und sind die Post-Euromaidan-Eliten nach 2014 besser über aktuelle und moderne Standards guter Regierungsführung sowie über Mehrebenenpolitik innerhalb der EU informiert. Dennoch zeigten sich Entscheidungsträger in der Ukraine auch nach der Euromaidan-Revolution bislang zurückhaltend, das Recht direkt gewählter Oblast- und Rajonversammlungen, eigene Exekutivkomitees zu bilden, in der Verfassung zu verankern. Sie sind bereit und willens, Subsidiarität *im Prinzip* als Mittel zur Förderung lokaler Selbstverwaltung zu akzeptieren. Sie zögern jedoch, regionale und höhere subregionale Kompetenzen auch *in der Praxis* zu stärken, solange die territoriale Integrität der Ukraine von Russland bedroht wird. Die Verlegung auf Reformimplementierung auf der kommunalen und weniger regionalen Selbstverwaltungsebene erscheint in diesem Kontext natürlich.

Obwohl internationale technische und finanzielle Unterstützung die Ergebnisse politisch motivierter Reformprojekte – wie auch schon vor 2014 – merklich beeinflussen,⁶⁷ bestimmen letztlich primär interne Faktoren den Erfolg oder das Scheitern von Transitionen wie der Dezentralisierung. Ausländische Geldgeber koordinieren seit dem Euromaidan von 2013/2014 ihre Aktivitäten in der Ukraine besser als zuvor,⁶⁸ was die Wirkung ihrer Interventionen verstärkt. Gut abgestimmte politische Beratung, technische Hilfe und finanzielle Unterstützung aus dem Ausland halfen zu verhindern, dass Regierung und Parlament der Ukraine die Dezentralisierungsagenda vernachlässigten. Letztlich bleiben aber die Motive, Ressourcen und Fähigkeiten der politischen und zivilgesellschaftlichen Akteure vor Ort entscheidend.

Über ihre nationalen Wirkungen, Implikationen und Lehren hinaus, hat die 2014 begonnene Dezentralisierung der Ukraine mindestens vier geopolitische Dimensionen.⁶⁹ Da sie – erstens – den ukrainischen Staat allgemein stärkt sowie reaktions- und widerstandsfähiger macht, unterstützt die Reform die internationale Rolle des ukrainischen Systems als ein postsowjetisches demokratisches Gegenmodell zum autokratisch-patrimonialen „eurasischen“ Entwicklungsweg, für den Russland steht.⁷⁰ Kiews Dezentralisierung beschleunigt den Aufbau und die Stabilisierung des ukrainischen Staates sowie der ukrainischen Nation und fördert

⁶⁶ Wolczuk, K. (2002), 'Catching up with "Europe"? Constitutional debates on the territorial-administrative model in independent Ukraine' [„Europa“ einholen? Verfassungsrechtliche Debatten zum territorial-administrativen Aufbau der unabhängigen Ukraine], *Regional and Federal Studies*, Bd. 12, Nr. 2, S. 65–88.

⁶⁷ Leitch, D. (2016), *Assisting Reform in Post-Communist Ukraine, 2000–2012: The Illusions of Donors and the Disillusion of Beneficiaries* [Unterstützung von Reformen in der postkommunistischen Ukraine, 2000-2012: Illusionen der Geldgeber und Desillusionierung der Empfänger], Stuttgart: *ibidem*-Verlag.

⁶⁸ Umland, *Westliche Förderprogramme in der Ukraine*.

⁶⁹ Romanova, V. und Umland, A. (2019), 'Decentralising Ukraine: Geopolitical Implications' [Dezentralisierung in der Ukraine: geopolitische Auswirkungen], *Survival*, Bd. 61, Nr. 5, S. 99–112.

https://www.academia.edu/40380086/Decentralising_Ukraine_Geopolitical_Implications (abgerufen am 15.11.2019).

⁷⁰ Umland, A. (2011), 'Für eine neue Osteuropa-Politik: Europas Weg nach Moskau führt über Kiew', *Internationale Politik*, Bd. 66, Nr. 4, S. 86–92. https://www.academia.edu/699885/Für_eine_neue_Osteuropa-Politik_Europas_Weg_nach_Moskau_führt_über_Kiew (abgerufen am 05.08.2019).

damit die Popularität eines nichtautoritären Pfades postkommunistischer Transformation, der eine offene Gesellschaft, politischen Pluralismus, breite Partizipation und Westintegration beinhaltet. Das Beispiel der ukrainischen Reformen könnte eines Tages zum Vorbild für weitere, momentan noch autoritäre postsowjetische Staaten werden.⁷¹

Zweitens stärkt die nichtföderale, sondern subregionale Ausrichtung der ukrainischen Dezentralisierungsreformen kommunale Selbstverwaltung. Sie wirkt dadurch wie ein Antidot gegen russische Versuche, regionale Autonomie- und Sezessionsbestrebungen zu befeuern.⁷² Die Dekonzentration politischer Macht nimmt der russischen „hybriden Kriegsführung“ den Wind aus den Segeln, indem sie Kompetenzen tief auf die kommunale Ebene delegiert und damit regionalen Separatismus unwahrscheinlicher macht.⁷³ Je weniger Macht höhere regionale Verwaltungen oder Hauptstädte haben und je niedriger die Ebene ist, auf der politische Entscheidungsprozesse stattfinden, desto schwieriger dürfte es sein, eine bestimmte Provinz mittels irregulärer russischer Truppen, geheimer Agenten und/oder lokaler Kollaborateure zu übernehmen oder zu destabilisieren.

Drittens bringt Dezentralisierung die Europäisierung der Ukraine voran. Da die Reform in der Ukraine erarbeitet wurde, kann sie als Demonstration des inhärent europäischen Charakters der Ukraine verstanden werden. Darüber hinaus wird die Ukraine durch diese politische und soziale Transformation – wie auch durch andere Liberalisierungs- und Demokratisierungsreformen – anderen europäischen Staaten ähnlicher, in denen politische Macht schon heute weniger konzentriert ist. Je mehr sich die Ukraine dezentralisiert, desto „EU-kompatibler“ wird sie, etwa im Hinblick auf ihre andauernde wirtschaftliche europäische Integration.

Viertens könnte das nichtföderale und subregionale Dezentralisierungsmodell der Ukraine zum Vorbild für andere Länder werden, die von regionalen oder makroregionalen

⁷¹ Analysen diverser Aspekte dieser allgemeinen Dimension von Dezentralisierungen finden sich in chronologischer Reihenfolge bei: Panizza, U. (1998), 'Decentralization as a mechanism to prevent secession' [Dezentralisierung als Mechanismus zur Verhinderung von Sezession], *Economic Notes*, Bd. 27, Nr. 2, S. 263–67.

https://www.researchgate.net/publication/285884304_Decentralization_as_a_mechanism_to_prevent_secession (abgerufen am 05.08.2019); Frey, B.S. und Luechinger, S. (2004), 'Decentralization as a disincentive for terror' [Dezentralisierung als negativer Anreiz für Terrorismus], *European Journal of Political Economy*, Bd. 20, Nr. 2, S. 509–515; Brancanti, D. (2006), 'Decentralization: Fueling the fire or dampening the flames of ethnic conflict and secessionism?' [Dezentralisierung: Öl oder Wasser ins Feuer ethnischer Konflikte und Sezessionen?], *International Organization*, Bd. 60, Nr. 3, S. 651–685; Dreher, A. und Fischer, J.A.V. (2009), *Government Decentralization as a Disincentive for Transnational Terror? An Empirical Analysis* [Dezentralisierung als negativer Anreiz für internationalen Terrorismus? Eine empirische Analyse], IZA Institute of Labour Economics Discussion Paper Series, Nr. 4259, <http://ftp.iza.org/dp4259.pdf> (abgerufen am 05.08.2019); Vaillancourt, F., Roy-Cesar, E. und Miller Bird, R. (2010), *Is Decentralization 'Glue' or 'Solvent' for National Unity?* [Ist Dezentralisierung „Klebstoff“ oder „Lösemittel“ für die nationale Einheit?], Andrew Young School International Studies Program Working Paper, Nr. 10-03 https://www.researchgate.net/publication/256004685_Is_Decentralization_%27Glue%27_or_%27Solvent%27_for_National_Unity (abgerufen am 05.08.2019); Ehrke, J. (2011), *Zur Stabilisierung fragmentierter Staaten: Dezentralisierung, Entwicklungszusammenarbeit und das Gespenst des Separatismus*, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam; und Grävingsholt, J. und von Haldenwang, C. (2016), *The Promotion of Decentralization and Local Governance in Fragile Contexts* [Die Unterstützung von Dezentralisierung und Lokalverwaltung in fragilen Umfeldern], DIE Discussion Paper, Nr. 20. https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_20.2016.pdf (abgerufen am 05.08.2019).

⁷² Poberežnyy, H. (2006), 'Decentralizacija jak zasib vid separatyzmu' [Dezentralisierung als Präventionsmechanismus gegen Separatismus], *Krytyka*, Bd. 10, Nr. 11, S. 3–7. <http://krytyka.com/ua/articles/detsentralizatsiya-yak-zasib-vid-separatyizmu> (abgerufen am 05.08.2019).

⁷³ Ryabchuk, M. (2014), 'Dezentralisierung und Subsidiarität: Wider die Föderalisierung à la russe', *Osteuropa*, Br. 64, Nr. 5–6, S. 217–25. <https://www.zeitschrift-osteuropa.de/site/assets/files/3416/oe140514.pdf> (abgerufen am 05.08.2019).

Autonomiebestrebungen sowie Separatismen und/oder expansiven Nachbarstaaten, die territoriale Spaltungen nutzen möchten, bedroht werden. Die Dezentralisierung hilft der Ukraine momentan dabei, ihren Staat zusammenzuhalten, ungeachtet der prekären Situation in jenen Gebieten, die sie nicht kontrolliert. Es ist vorstellbar, dass diese Methode in Zukunft auch von anderen Staaten angewandt werden könnte, um Sezessionsbestrebungen vorzubeugen. Einige immer noch extrem zentralisierte postsowjetische Staaten – nicht zuletzt Russland – könnten ebenfalls ein Interesse entwickeln, Kompetenzen eher auf die kommunale als auf die regionale Ebene zu verlagern, um sich so vor einem intern oder extern befeuerten Auseinanderbrechen des Landes zu schützen.⁷⁴

Aus diesen Gründen ist die ukrainische Dezentralisierungsreform ein bedeutsamer Transformationsprozess im postkommunistischen Raum. Die Staaten des Westens sollten diese Transformation weiterhin so großzügig und intensiv unterstützen, wie sie das bisher getan haben. Die Autoren dieser Studie empfehlen, dass ukrainische und ausländische Journalisten ausführlicher die Erfolge, Misserfolge und Auswirkungen der Reformen untersuchen. Wissenschaftler, die sich mit Osteuropa und/oder der vergleichenden Analyse lokaler Selbstverwaltung befassen, könnten davon profitieren, den jüngsten Erfahrungen der Ukraine mit ihrer Dezentralisierung mehr Aufmerksamkeit zu widmen.

⁷⁴ Für weitere relevante postsowjetische Fallstudien siehe: Ehrke, J. (2007), *Zentralisieren durch Dezentralisierung? Die Reform der Kommunal Finanzen in Georgien*, Arbeitspapiere des Deutsch-Georgischen Arbeitskreises für Finanz- und Sozialpolitik, Nr. G-3, https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/1684/file/paperG3_A1b.pdf (abgerufen am 05.08.2019); und Kirn, T. und Khokrishvili, E. (2008), *Will an Asymmetrical System of Fiscal Decentralization Resolve the Conflicts in the Republic of Georgia? [Wird ein asymmetrisches System fiskalischer Dezentralisierung die Konflikte in der Republik Georgien lösen?]*, Arbeitspapiere des Deutsch-Georgischen Arbeitskreises für Finanz- und Sozialpolitik, Nr. G-9, <https://publishup.uni-potsdam.de/frontdoor/index/index/docId/1707> (abgerufen am 05.08.2019).

7 Politikempfehlungen

- Westliche Regierungen, internationale Organisationen und private Geldgeber sollten die zweite Dezentralisierungsphase der Ukraine 2019-2021 ebenso resolut unterstützen wie die erste.
- Die Ukraine sollte die für die Dezentralisierung erforderlichen Verfassungsänderungen getrennt von der Umsetzung der Minsker Abkommen verfolgen. Die Verfassungs- und Gesetzesänderungen zur Dezentralisierung sollten zügig verabschiedet werden, damit der Reformprozess nach dem Regierungswechsel 2019 weitergehen kann.
- Das Parlament sollte die Verabschiedung der obengenannten Gesetzentwürfe Nr. 8051 und Nr. 9441 priorisieren und die zukünftigen Funktionen der Selbstverwaltungsorgane auf Oblast- und Rajonebene präzisieren.
- Die politischen Entscheidungsträger in der Zentralregierung müssen bald entscheiden, ob sie die Fusion von Kommunen und Rajonen vor den Regional- und Kommunalwahlen im Oktober 2020 abschließen wollen. Sollte dies das Ziel sein, müssen alle erforderlichen Gesetze, Verordnungen, Resolutionen und Erlasse zügig verabschiedet und umgesetzt werden.
- Auch wenn Zwangsamalgamierung für einen erfolgreichen Abschluss der Dezentralisierung letztlich unvermeidbar sein dürfte, sollten Kommunen soweit wie möglich in die Planung und Durchführung administrativer Zusammenschlüsse eingebunden werden.
- Die Zentrale Wahlkommission sollte so schnell und positiv wie möglich auf Anfragen neugebildeter ATGs reagieren, die ihre Verwaltungsorgane durch Neuwahlen konstituieren müssen. Eine Wiederholung der Situation von 2018/2019, als 66 ATGs sechs Monate warten mussten, bevor sie Wahlen durchführen konnten, sollte vermieden werden.
- Um rechtliche und konzeptuelle Klarheit zu schaffen, sollte das neugewählte ukrainische Parlament existierende Gesetze dahingehend ändern, dass ATGs explizit von Kommunen unterschieden werden, die noch nicht fusioniert sind. Dieser Unterschied sollte ebenfalls in der Kommunikation der Gemeinden untereinander, in ihrer Kooperation und Assoziation sowie im Wettbewerb der Kommunen deutlich werden.
- Öffentliche Bedienstete der alten Rajone, die nicht direkt in die Verwaltungen der neuen vergrößerten Rajone übernommen werden können, sollten Ermutigung, Anreize und Unterstützung erhalten, eine neue Beschäftigung in den Räten und Exekutivkomitees der ATGs sowie in anderen Selbstverwaltungsorganen zu finden. Internationale Geldgeber sollten weiterhin Unterstützung für die Umschulung ehemaliger Verwaltungsmitarbeiter der subregionalen Ebene zur Verfügung stellen.
- Die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der zukünftigen Regionalpräfekte sollten klar definiert werden. Wie auch immer das System zentralstaatlicher Aufsicht über lokale Selbstverwaltung am Ende aussehen wird, es sollte über keine außergerichtlichen Vollmachten verfügen, in kommunalen Angelegenheiten zu intervenieren. Stattdessen sollten die Präfekten gegenüber den ATGs eine Beraterrolle einnehmen.

- Möglicherweise muss ein gesondertes Gesetz verabschiedet werden, das die Einschränkung, Abänderung und Annullierung rechtlicher Entscheidungen der ATGs durch Verwaltungsgerichte gesondert und genauer regelt.
- Investitionen in Infrastruktur sollten sich zunächst auf Verbesserungen des nationalen Transportsystems als unabdingbare Voraussetzung für eine landesweite zügigere Entwicklung konzentrieren.
- Um bürgerliches Engagement in politischen Entscheidungsprozessen und in der Entwicklung von Themenschwerpunkten auf der Oblast- und höheren subregionalen Ebene zu verbessern, sollten Zivilgesellschaftsräte (*hromadski rady*) Zugang zu den neuen Exekutivkomitees der Oblaste und Rajone erhalten, sobald diese Komitees gebildet sind.

Die Autoren

Valentyna Romanova, B.A., M.A., Ph.D., absolvierte ihre akademische Ausbildung an der Nationalen Universität „Kiewer Mohyla-Akademie“. Sie verfügt über mehr als zehn Jahre Berufserfahrung in der Wissenschaft sowie in Denkfabriken mit den Schwerpunkten Territorialfragen, Regionalpolitik und Governance im Mehrebenensystem. Sie ist derzeit leitende Beraterin der Abteilung Regionalpolitik des ukrainischen Nationalen Instituts für Strategische Studien und lehrt im gemeinsamen deutsch-ukrainischen Masterprogramm „Deutschland- und Europastudien“ an der Kiewer Mohyla-Akademie. Mit Unterstützung eines Chevening-Stipendiums hat sie zur regionalen Dimension europäischer Integration und guter Regierungsführung geforscht. Als Marie-Curie-Fellow an der Universität Edinburgh forschte sie zur postsowjetischen Territorialpolitik der Ukraine. Sie ist Mitherausgeberin des „Annual Review of Regional Elections“ der Zeitschrift *Regional and Federal Studies*. Ihre Forschungsergebnisse wurden in international begutachteten Zeitschriften und wissenschaftlichen Büchern veröffentlicht.

Andreas Umland, A.M., M.Phil., Dipl.-Pol., Dr.phil., Ph.D., studierte in Leipzig, Berlin, Oxford, Stanford und Cambridge. Er absolvierte Forschungs- bzw. Lehraufenthalte an der Hoover Institution Stanford, Harvard University, University of Oxford, Uraler Universität Jekaterinburg, Schewtschenko-Universität Kiew, Katholischen Universität Eichstätt und Kiewer Mohyla-Akademie. Seit 2014 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Euroatlantische Kooperation Kiew und seit 2019 Nonresident Fellow des Zentrums für Europäische Sicherheitspolitik am Institut für Internationale Beziehungen Prag sowie Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Er ist Herausgeber der Buchreihen „[Soviet and Post-Soviet Politics and Society](#)“ und „[Ukrainian Voices](#)“ beim ibidem-Verlag Stuttgart sowie Mitglied der Steuerungsgruppen der Internationalen Assoziation für Vergleichende Faschismusforschung (ComFas) Budapest, der Berliner NRO „Kiewer Gespräche“, des Boris-Nemzow-Forschungszentrums für Russlandstudien der Karls-Universität Prag, der Buchreihe „Explorations of the Far Right“ sowie der Zeitschriften *Fascism: Journal of Comparative Fascist Studies*, *Journal of Soviet and Post-Soviet Politics and Society* und *The Ideology and Politics Journal*.

Übersetzung und Redaktion

Jakob Hauter ist Doktorand an der School of Slavonic and East European Studies des University College London.

Florian Peschl ist freier Journalist und wissenschaftlicher Mitarbeiter der Fraktion der liberalen österreichischen Partei NEOS.

Miriam Kosmehl ist seit 2017 Mitarbeiterin der Bertelsmann Stiftung und leitete 2012 bis 2017 das Büro der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit in der Ukraine.

Danksagungen

Wir danken Ihor Dunajew (Charkiw), Georg Milbradt (Dresden), Benedikt Herrmann (Kiew) und William Tompson (Paris) sowie drei anonymen Gutachtern von Chatham House für die konstruktive Kritik und hilfreiche Ergänzungen zu einem früheren Entwurf dieses Berichts. Wir haben ebenfalls von Gesprächen mit Kimitaka Matsuzato (Tokio), Andreas von Schumann (Kiew) und Tony Levitas (Providence) sowie zahlreichen ukrainischen Dezentalisierungsexperten profitiert. Die Autoren übernehmen jedoch die volle Verantwortung für jegliche eventuellen Fehler und Ungenauigkeiten in diesem Bericht.

Die Arbeit von Andreas Umland an diesem Bericht wurde u.a. durch das Forschungsprojekt „Accommodation of Regional Diversity in Ukraine“ (ARDU), das vom NORRUSS-Plus-Programm des Norwegischen Forschungsrats finanziert wird, unterstützt. Siehe blogg.hioa.no/ardu/category/about-the-project/.

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Miriam Kosmehl, Senior Expert Eastern Europe and European Neighbourhood –
Programme Europe's Future
Bertelsmann Stiftung
Telefon +49 30 275788-124
Fax +49 5241 81-681331
miriam.kosmehl@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de