

LOKALE SELBSTVERWALTUNG IN DER UKRAINE

Beitrag von Dr. Helge Arends, Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ), Leiter des Direktorats bei U-LEAD with Europe, Experte für die Dezentralisierungsreform in der Ukraine

Das Erbe der Sowjetunion

Bis 2014 dominierten in der Ukraine aus der Sowjetzeit geerbte Staatsstrukturen: Ein hochzentralisierter Staatsapparat, in dem Entscheidungen aus dem Zentrum in die Regionen getragen wurden, mit wenig Spielraum für die unteren Regierungsebenen etwa betreffs Verwendung der Mittel, Steuersätze oder Steuerbasis. Im Staatsaufbau gab es vier Ebenen: der Präsident als Staatsoberhaupt sowie die Zentralregierung mit dem Premierminister an der Spitze, dann die 24 Regionen („Oblaste“), die Ebene der Kreise („Rajone“), und schließlich die Kommunen („Hromadas“). Auf Oblast- und auf Rajonebene bestand eine Kompetenzteilung zwischen staatlicher Verwaltung und demokratisch gewähltem Rat. *De facto* wurden jedoch alle wichtigen Entscheidungen von der Staatsverwaltung vorgenommen. Die kommunale Ebene hatte kaum Entscheidungsbefugnisse, ähnlich dem begrenzten Spielraum von Ortschaften hierzulande. Dazu kam ein großes Kapazitätsproblem: von den 11.500 Kommunen hatten 92% weniger als 3.000 und 47% weniger als 1.000 Einwohner. Starke vertikale Abhängigkeit vom Zentralstaat führten zur Entwicklung von Seilschaften. Einen Sonderstatus als „Stadt regionaler Bedeutung“ genossen im „alten“ System 176 Städte mit insgesamt ca. 20 Mio. Einwohnern. Dank weitreichender Politik- und Steuerkompetenzen sowie direkter Fiskalbeziehungen mit dem Zentralstaat konnten diese Städte sich zu Wachstumszentren entwickeln.

Die Hinwendung nach Europa und die Dezentralisierungsreform

Viel hat sich mit der Dezentralisierungsreform seit 2014 geändert. Der Euromaidan, bzw. die „Revolution der Würde“ war Ausdruck der mehrheitlichen Hinwendung der ukrainischen Bevölkerung zu Europa, brachte jedoch auch das Demokratiedefizit der Ukraine zum Bewusstsein, und damit die Forderung nach Mitbestimmungsmöglichkeiten und transparenten Entscheidungsstrukturen. Mit der russischen Besetzung des Donbass und der Krim offenbarte sich eine Anfälligkeit der territorialen Integrität durch ausschließlich zentralstaatlich gesteuerte Strukturen. So beschloss die Post-Maidan-Regierung eine umfassende Dezentralisierungsreform, um die Identifikation der Bürger mit dem Staat und die Handlungsfähigkeit der Kommunen zu stärken, und die lokale Dienstleistungserbringung bürgernäher und effizienter zu gestalten. Im Zentrum stand das Konzept zur „Reform lokaler Selbstverwaltung und der territorialen Organisation der Macht“ (aufbauend auf den Initiativen der Regierung Juschtschenko in der Folge der „Orangen Revolution“ von 2004). Die Dezentralisierungsreform sollte mit dem zentralistischen Erbe der Sowjetzeit abschließen. Sie bestand aus zwei eng verwobenen Dimensionen:

- **Freiwillige Zusammenschließungen von Kommunen:** Um zu Umsetzungsstärke zu gelangen, wurden die Kommunen eingeladen, sich freiwillig mit anderen zusammenzuschließen. Im Gegenzug erhielten sie weitreichende Kompetenzen und Finanzmittel. Dieser Prozess war sehr erfolgreich: zwischen 2015 und 2019 schlossen sich Kommunen zu 884 sogenannten „amalgamierten“ Kommunen zusammen. Die restlichen Kommunen wurden bis Mitte 2020 „administrativ“ zusammengeschlossen und durch Kommunalwahlen im Oktober 2020 bestätigt.
- **Übergabe von Kompetenzen und Finanzmittel:** Beim Zusammenschluss wurden den neu gegründeten Kommunen nahezu alle relevanten Kompetenzen der Kreise übertragen, v.a. die Bereiche Bildung, Gesundheit und Bürgerdienste. Sie erhielten weitreichende fiskalpolitische Zugeständnisse: 60% der Einkommensteuer ihres Gebietes (in Corona- und Kriegsjahren 64%), 100% der Grundsteuer, 100% der Erträge durch Verwaltungsgebühren, 100% der Einfuhrumsatzsteuer, 10% der Gewerbesteuer, und weitere erhöhte Raten bestehender Gemeindesteuern. Dazu kamen Direktzuweisungen der Zentralregierung v.a. für die Bereiche Bildung, Gesundheit und administrative Dienstleistungen.

Wirkungen der Reform

Die Dezentralisierungsreform gilt als die erfolgreichste Reform der letzten 8 Jahre. Umfragen der OECD aus den Jahren 2021 und 2022 zeigen, dass die Zufriedenheit mit lokalen Dienstleistungen ebenso gestiegen ist wie das Vertrauen in Gemeinderat und Bürgermeister*innen (insbesondere im Vergleich zum Vertrauen in andere staatliche Institutionen). Die Unterstützung der Reform ist auf einem Allzeithoch: 77% der Befragten gaben laut einer Umfrage des Europarats im Dezember 2022 an, die Reform weiterhin zu unterstützen. Diese Zahlen decken sich mit dem allgemeinen Konsens, dass die Kommunen derzeit maßgeblich zur Resilienz des Staats insgesamt beitragen. Die lokalen Bürgermeister*innen sind zu Symbolen des Widerstands geworden. Ganz neue Funktionen wurden übernommen, wie die Aufnahme von Binnenvertriebenen, die Organisation von örtlichen Verteidigungsgruppen oder die Organisation humanitärer Hilfe. Auch wird den Kommunen eine wichtige Rolle in der Sicherstellung der Energiesicherheit während des Winters beigemessen. Dennoch bleiben einige Baustellen zum erfolgreichen Abschluss der Reform: die Anerkennung der Gemeinde als eigenständige Rechtsperson zur Verbesserung der Rechenschaftsbeziehung zur Bürgerschaft; die Klärung der Kompetenzen zwischen Regierungsebenen; die Reform der derzeit noch sehr schwachen Kommunalaufsicht, sowie die Verankerung der Reform in der Verfassung.

Die Rolle der Kreise

Eine Konsequenz der Reform war der Bedeutungsverlust der Kreise („Rajone“). Zuvor hatten sie als Teil der lokalen Staatsverwaltung Entscheidungen „Top-Down“ heruntergegeben. Dabei hatte die zentrale Steuerung von Personalentscheidungen Seilschaften und Intransparenz begünstigt. Seit der Reform sind nun die Kommunen als lokale Selbstverwaltung, denen Kompetenzen, Finanzmittel und Liegenschaften übertragen wurden, Hauptversorger der Bürger mit öffentlichen Dienstleistungen. Seit den Kommunalwahlen 2020 zahlenmäßig von 490 auf 136 reduziert, befinden sich die Kreise derzeit in einer Findungsphase, um ihre neue Rolle im aktuellen System zu finden.

Die Kommunen im Rahmen des Kriegs und des Wiederaufbaus

Der Krieg stellt die Kommunen vor größte Herausforderungen. Der russische Angriff ist auch ein Angriff auf die lokale Selbstverwaltung. Viele lokale Entscheidungsträger*innen sind verschleppt, gefoltert oder getötet worden. Die Zerstörung ist immens, Schätzungen der Weltbank zufolge liegt der Finanzbedarf, der durch das erste Kriegsjahr entstanden ist, bei 385 Mrd. EUR – davon tangiert ein Großteil kommunale Kompetenzen. Dazu kommt die Versorgung von ca. 5 Millionen Binnenvertriebenen. Flucht und Mobilisierung, aber auch Tod durch russische Angriffe, schwächen die lokalen Kapazitäten ungemein. Gleichzeitig hat eine starke Umverteilung der lokalen Einnahmen stattgefunden. Viele Unternehmen sind in sicherere Gebiete umgesiedelt und zahlen dort ihre Steuern. Jene Kommunen, in denen große Truppenverbände stationiert sind, profitieren von exponentiell gestiegenen Einnahmen durch die Einkommensteuer. All dies bedeutet Anforderungen an die kommunale Leistungsfähigkeit: Binnenvertriebene müssen untergebracht und in die lokale Dienstleistungsversorgung sowie ins Wirtschaftsleben integriert, humanitäre Hilfe muss koordiniert, territoriale Verteidigung organisiert, Energie- und Ernährungssicherheit gewährleistet, Notversorgung sichergestellt, und das geltende Kriegsrecht umgesetzt werden. Die Bedarfe können in fünf Kategorien unterteilt werden:

- **Kommunen hinter der Frontlinie:** Relativ geringe Zerstörung der Infrastruktur, größte Herausforderung ist die Versorgung von Binnenvertriebenen
- **Kommunen an der Frontlinie:** Zerstörung von Wohnraum und kritischer Infrastruktur, starke psychosoziale Belastung der Bevölkerung. Vielen fehlt es an kommunalen Beschäftigten (Flucht, Tod, Verschleppung, Mobilisierung)

- **Befreite Kommunen:** Rehabilitation lokaler Infrastruktur und Dienstleistungen, Management rückkehrender Einwohner, Psycho-soziale Betreuung, vermintes Gelände, Umgang mit Kollaborateuren
- **Belagerte Kommunen:** Kein Zugang zu Basisdienstleistungen, Abwesenheit lokaler Beamter, unzureichende Kommunikationsmöglichkeiten mit höheren Ebenen
- **Besetzte Gebiete:** Zerstörung, Vertreibung und Drangsalierung, Bereitstellung einer kommunalen Grundversorgung in großer Unsicherheit, Oktroyierung russischer Normen und Systeme

Ein wichtiger Aspekt mit weitreichendem Einfluss auf die Zukunft der lokalen Selbstverwaltung und demokratische Strukturen allgemein ist der Umgang mit den Militärverwaltungen. Seit Ausrufung des Kriegsrechts wurden in neun Oblasten 169 Militärverwaltungen auf kommunaler Ebene eingerichtet. Die Zentralisierung des öffentlichen Handelns im Interesse der Landesverteidigung geht jedoch mit einer Einschränkung der Freiheitsrechte einher und birgt eine Reihe von Risiken:

- **schwächere Kontrolle über die Aktivitäten der Militärverwaltung:** Schwache Kontrolle durch den Generalstab oder das Büro des Oberbefehlshabers kann zu defizitären Rechenschaftsbeziehungen führen.
- **erhöhtes Risiko für Korruption:** vereinfachte Beschaffungsverfahren aufgrund des Kriegsrechts machen die Mittel und Gremien der zivilen Finanzaufsicht oder öffentlichen Kontrolle wirkungslos.
- **reduzierte Verbindung zur Bürgerschaft:** Militärverwaltungen sind gegenüber der Gemeinde nicht rechenschaftspflichtig. Eine mögliche Folge ist die Abwertung von Formen direkter Demokratie wie allgemeine Versammlungen von Einwohnern, öffentliche Anhörungen, partizipative Haushalte, lokale Initiativen, beratende Umfragen von Bürgern und Selbstorganisation.
- **Risiko für die Stabilität der lokalen Haushalte:** alle Aktivitäten der Militärverwaltungen werden aus dem lokalen Haushalt finanziert.

Obleich Militärverwaltungen in Kriegszeiten zur Verteidigungsfähigkeit und Resilienz der Kommunen notwendig sind, müssen sie zurückgebaut werden, sobald die Sicherheitssituation dies zulässt. Flankierend bedarf es mobilisierender Maßnahmen, um das kommunale Leben zu aktivieren bzw. zu stärken.

Das Potenzial von Partnerschaften

Das ukrainische System lokaler Selbstverwaltung hat einen umfassenden Transformationsprozess durchlaufen und wird jetzt unter Extrembedingungen geprüft. Internationale Partnerschaften können einen wichtigen Beitrag nicht nur der Solidarität, sondern auch der Stärkung der Kapazitäten leisten.

Zwar sind die Erwartungen an solche Partnerschaften, die von hochrangigen Politikern sowohl in der Ukraine als auch in der EU formuliert wurden, hoch und schwierig zu erfüllen. Jedoch können die Kommunen kleine aber gezielte Beiträge leisten, die in ihrer Summe zur signifikanten Linderung der Not führen. Dabei müssen die individuellen Bedarfe auf ein anschlussfähiges Angebot treffen. Die Formen der Partnerschaft sind vielfältig: z.B. Personalaustausch zwischen den Kommunen, Sommercamps für traumatisierte Kinder, Spendenaktionen oder Bereitstellung wichtiger Ersatzteile für die Reparatur von Infrastruktur. Wichtig ist dabei die genuine Motivation auf beiden Seiten, eine bestehende oder eine neue Kommunalpartnerschaft mit handfesten Maßnahmen zu untermauern. Der Krieg erschwert die Partnerschaft ungemein. Dort, wo Hilfe am meisten benötigt wird, an der Front, kommt sie am schwierigsten hin. Reisen, die für den internationalen Austausch wichtig sind, sind schwierig. Militärverwaltungen geben zunächst einmal Anlass zur Skepsis bzgl. ihrer Kooperationsfreudigkeit. Dennoch sollte eine Kooperation mit einer Kommune unter Militärverwaltung nicht pauschal ausgeschlossen werden. Im Vergleich zu den existentiellen Herausforderungen, denen die ukrainischen Gemeinden gegenüberstehen, sind dies durchaus überwindbare Hürden der Kooperation, und sollten einer produktiven internationalen Kommunalpartnerschaft nicht im Wege stehen.