Zur Dezentralisierung: Erfolge, Risiken und die Rolle des Parlamentes

26.01.2017

Am 1. April 2014 hat die Regierung, die nach der Revolution der Würde gebildet wurde, das Konzept der Reform der lokalen Selbstverwaltung und der territorialen Organisation der Regierung (Nr. 333-r) beschlossen, was zum Start einer für die Ukraine wichtigen Reform wurde, die heute bekannter als Dezentralisierung ist.

Am 1. April 2014 hat die Regierung, die nach der Revolution der Würde gebildet wurde, das Konzept der Reform der lokalen Selbstverwaltung und der territorialen Organisation der Regierung (Nr. 333-r) beschlossen, was zum Start einer für die Ukraine wichtigen Reform wurde, die heute bekannter als Dezentralisierung ist.

Das war der dritte Versuch einer solch wichtigen für das Land Reform, nach der ersten Etappe revolutionärer Umgestaltungen im Verwaltungssystem, die bereits 1990 stattfanden, als die Ukraine ihr erstes Gesetz über die örtlichen Abgeordnetenräte, der lokalen und regionalen Selbstverwaltung verabschiedete.

Die Versuche von 2005 und 2009 erwiesen sich als erfolglos. Die 2005 vorbereitete Reformkonzeption und der Gesetzentwurf zum administrativen territorialen Aufbau der Ukraine verloren sich in der Schublade des Ministerpräsidentenschreibtischs. Der Vizeregierungschef, der die Vorbereitung der Reform leitete, doch keinerlei institutionelle Möglichkeiten hatte, wurde entlassen und die Reform 2008 vergessen.

Im Laufe der Jahre 2008-2009 nahm sich das neu geschaffene Ministerium für regionale Entwicklung und Bau der Reformvorbereitung bereits auf ernsthaftem Niveau an und am 29. Juli 2009 wurde von der Regierung das Reformkonzept für die lokale Selbstverwaltung (Nr. 900-r) gutgeheißen. Damals geschah etwas seltsames bei der Veröffentlichung dieses Dokumentes: die Anordnung erschien auf der Regierungsseite, der Text der Konzeption selbst jedoch nicht.

Weiter wurde es nur schlechter. Wenn der Entwurf 2005 noch in der Schublade des Ministerpräsidenten verschwand, so verlor er sich 2009 irgendwo im Dickicht des Sekretariats der Regierung. Tatsächlich hinderte es das damalige Regionalministerium nicht die Arbeit fortzusetzen und einen Maßnahmenplan für die Realisierung der Konzeption vorzubereiten, sowie ebenfalls eine Reihe konzeptueller Dokumente bezüglich der Schaffung eines Systems zur Erhöhung der Qualifikation und Weiterqualifikation von Personal für die lokale Selbstverwaltung, die Herausbildung und Realisierung einer staatlichen regionalen Politik und von Gesetzentwürfen, die sich aus den konzeptionellen Dokumenten ergeben.

Die Jahre 2010 bis 2013 wurden zu Jahren des Reformrückgangs. Die neue Regierung nahm die Entscheidung ihrer Vorgänger über die Bestätigung des Reformkonzepts und den Maßnahmenplan zu seiner Umsetzung zurück und die Dokumente, welche die Regierungshandlungen für die Jahre 2010-2013 zur Schaffen eines Systems der Vorbereitung, Weiterbildung und Umschulung des Personals der lokalen Selbstverwaltung festlegten, wurden einfach nicht erfüllt.

Auf diese Weise trat die Ukraine in das Jahr 2014 als formal sehr zentralisierter, aber real sehr regionalisierter Staat mit schwacher lokaler Selbstverwaltung und verschärften zwischenregionalen Unterschieden. Formal war die starre Vertikale der Exekutive in Form der lokalen staatlichen Verwaltungen eine politische Vertikale und die Leiter der lokalen staatlichen Verwaltungen vertraten vor allem die Interessen der regionalen Eliten und nicht des Staates.

Eben deswegen war die Position der Leiter der örtlichen staatlichen Verwaltungen in den unruhigen Tagen des Februar und März 2014 verschieden und der Vorsitzende des Ministerrates der Autonomen Republik Krim, die Chefs der Sewastopoler Ortsverwaltung, der Donezker und Lugansker Gebietsverwaltungen konnten die Situation einfach nicht nur nicht unter Kontrolle halten, sondern waren auch teilweise selbst die Initiatoren der separatistischen Handlungen. In den 25 Jahren der Unabhängigkeit wurde in der Ukraine kein einheitlicher ukrainischer Raum auf ihrem ganzen souveränen Territorium geschaffen und die zwischenregionalen Unterschiede wurden nicht für die Stärkung der Konkurrenzfähigkeit der Ukraine, sondern für ihre Schwächung genutzt.

Vor diesem Hintergrund schien es, dass die Aggression Russland einfach zerstörerisch für die Ukraine sein wird und dass wir ihr nichts entgegensetzen können.

Doch 2014 hat die Regierung Schritte unternommen, die unter Kriegsbedingungen sich als analog gefährlich für die Existenz des Staates selbst erweisen können: Sie verkündete die Durchführung einer breiten Dezentralisierung der Regierungsmacht und die Formierung einer neuen staatlichen Regionalpolitik, die auf europäischen Traditionen und der Partnerschaft in der regionalen Entwicklung zwischen Staat, Regionen und Gemeinden basieren wird.

Faktisch wurden die Jahre 2014-2015 zu Jahren eines stürmischen Start der Dezentralisierung und der Reform der staatlichen Regionalpolitik. Damals witzelten Skeptiker: „Die Reform wurde am 1. April verkündet. Glaubt ihr wirklich, dass das ernst gemeint ist?“

Erste Ergebnisse

Im Verlaufe der Jahre 2014-2015 wurden alle für eine freiwillige Zusammenlegung von Gemeinden notwendigen Basisgesetze verabschiedet, die Reform der Haushaltsbeziehungen umgesetzt, eine Dezentralisierung im Bereich der Baukontrolle und der Bereitstellung von Verwaltungsdienstleistungen durchgeführt, das Gesetzwerk bezüglich der staatlichen Regionalpolitik und der Finanzierung der regionalen Entwicklung nicht auf der Basis von Lobbyismus und der Loyalität zur regierenden Partei, sondern auf der Basis der Formel, von Ansätzen und den besten Praktiken der Europäischen Union geschaffen.

In weniger als einem halben Jahr wurden 2015 159 Zusammenschlüsse von Territorialgemeinden geschaffen, 2016 kamen weitere 198 hinzu und zum Beginn von 2017 haben wir bereits 367. Beim Tempo des freiwilligen Prozesses der Vergrößerung von Einheiten der Basisebene der lokalen Selbstverwaltung hat die Ukraine sehr gute Ergebnisse gezeigt, was Begeisterung bei unseren europäischen Partnern hervorrief, die bereits offen gesagt ermüdet von den ukrainischen Versprechungen sind, die niemals umgesetzt werden.

Im Ergebnis der Haushaltsdezentralisierung hat die örtliche Selbstverwaltung ihre Budgets spürbar vergrößert und die Budgets der zusammengeschlossenen Territorialgemeinden stiegen um das Mehrfache im Vergleich zu den Summen der Haushalte der Gemeinden, die in die Gemeindevereinigung eingingen.

Es schien so, dass alles hinreichend erfolgreich läuft und die Reform an Fahrt gewinnt. Aber.

Probleme der Reform und ihre Bremsung

Heute haben wir eine Situation, die jedem bekannt ist, der wenigstens einmal versucht hat etwas zu verwirklichen. Das ist die Begleitung der Durchsetzung der Reform und die Lösung der dabei auftretenden Probleme.

Es ist absolut normal, dass im Reformprozess punktuell Probleme auftreten: entweder wurden sie im Vorbereitungsprozess nicht berücksichtigt, oder sie traten im Ergebnis politischer Kompromisse beim Beschluss des einen oder anderen normativen Akts auf, oder sie sind Folge institutioneller Unfähigkeit einzelner Organe oder ihrer Funktionäre unter den neuen Bedingungen nach den neuen Regeln zu arbeiten.

Eben deshalb ist es im Reformprozess notwendig ein ständiges Monitoring ihrer Verwirklichung, eine Analyse der auftretenden Probleme, die Suche nach Maßnahmen und deren Annahme für eine schnelle Lösung der Probleme durchzuführen.

Vor allem sollte es das Organ machen, welches für die Durchführung der Reform verantwortlich ist. Gewöhnlich war ein solches ausführendes Organ in jedem Land der Welt, das derartige Reformen durchführte, ein konkretes Ministerium und politisch (ideologisch) koordinierte die Durchführung der Reform ein speziell gebildetes Komitee (Kommission, Rat) unter Leitung des Ministerpräsidenten. Dieses Organ hatte die Vollmachten, um in Echtzeit alle für die Verwirklichung der Reform notwendigen Projektentscheidungen abzustimmen und die Tätigkeit der Ministerien und Behörden dafür zu koordinieren, dass die Handlungen einzelner Bereiche nicht die Reform des Hauptsystems ruinieren.

Leider wurde in der Ukraine kein solches politisches (ideologisches) Organ gebildet. Die Verteilung der Vollmachten unter den Ministerien zur Reformumsetzung soll das Ministerium für regionale Entwicklung und Bauwesen, doch wie es die Koordination anderer zentraler Organe der Exekutive koordinieren soll, ist komplett unklar.

Und was haben wir als Resultat? Es gibt viele Herausforderungen, doch welche Reaktion?

Städtische Zusammenschlüsse von Territorialgemeinden – wie und wann?

Die staatliche Strategie der Regionalentwicklung für die Zeit bis 2020 enthält die sehr richtige Idee der Regionalentwicklung – die Ausbreitung des Einflusses der Städte auf die umgebenden ländlichen Territorien. In der Methodik der Bildung selbstständiger territorialer Gemeinden, die in der Regierungsanordnung Nr. 214 vom 8. April 2015 bestätigt wurde, stehen richtige Dinge:

> „ 6. Die Bildung selbstständiger territorialer Gemeinden wird in dieser Reihenfolge verwirklicht: 1.) die Festlegung potenzieller administrativer Zentren der Städte von Gebietsbedeutung und der Siedlungen, die einen Status von Kreiszentren haben und der Zonen ihrer Reichweite.“

Doch faktisch sind die Städte von Gebietsbedeutung aus dem Vereinigungsprozess wegen der Position der Zentralen Wahlkommission ausgeschlossen, die meint, dass für die Bildung von territorialen Gebietsgemeinschaften um die Städte von Gebietsbedeutung vorher auch die Grenzen der Kreise, die um diese Stadt zu ändern sind. Obgleich in Wirklichkeit um die Städte es Grenzen der Dorfräte gibt und die städtische Territorialgemeinde an die ländliche Territorialgemeinde grenzt.

Doch niemand kann auf die Zentrale Wahlkommission Einfluss ausüben und etwa 30 Gebietsterritorialgemeinden, die um Städte von Gebietsbedeutung geschaffen wurden, die gerade selbstständiger bei der Realisierung der Positionen der staatlichen Strategie für die Regionalentwicklung bis 2020 bei der Ausbreitung ihres positiven Einfluss auf die umgebenden ländlichen Territorien sein könnten, blieben lediglich auf dem Papier.

Diese Vorgehensweise demotiviert die Menschen, da hunderte Dörfer, die bereits 2016 ihre Infrastruktur verbessern und besseren öffentlichen Service erhalten hätten können, wie gehabt am Rande bleiben.

Noch dutzende gebildete Gebietsterritorialgemeinden blieben ohne Wahlen und verloren die Möglichkeit ihrer eigenen Entwicklung lediglich deswegen, da sie aus Dorfräten gebildet wurden, die sich in verschiedenen Kreisen befinden.

Aufgrund der Handlungen der Zentralen Wahlkommission, wegen ihrer oben aufgeführten Auslegung des Gesetzes konnten hundertausende ukrainische Bürger die Vorzüge der Dezentralisierung nicht nutzen und ihr Wunsch, der von allen im Gesetz vorgesehenen Beschlüssen Form gegeben wurde, wurde ignoriert.

Wie ist die Reaktion auf dieses Problem vonseiten der Regierung? Es weiß kaum jemand, dass Gesetzesänderungen für die Lösung dieses Problems von Parlamentsabgeordneten vorgelegt wurden, und nicht von der Regierung – der Gesetzentwurf Nr. 4676 „Über die Einbringung von Änderungen in einige gesetzgebende Akte der Ukraine bezüglich der Bedingungen für die Änderungen der Kreisgrenzen im Prozess der freiwilligen Zusammenschlüsse territorialer Gemeinden“. Dieses Dokument hat die Werchowna Rada am 6. Dezember 2016 scheitern lassen. Das Tempo der Prüfung ist überhaupt bezeichnend für eine dynamische Reform: Der Entwurf wurde am 17. Mai registriert und scheiterte am 6. Dezember. Sieben Monate wurde das Dokument geprüft, von dem das Schicksal von hunderttausenden Menschen abhängt, die an die Reform glaubten.

Nach dem Scheitern des Gesetzentwurfs Nr. 4676 registrierten die Parlamentsabgeordneten beinahe sofort, am 9. Dezember 2016, einen neuen Gesetzentwurf – Nr. 5520 „Über die Einbringung von Änderungen in einige gesetzgebende Akte der Ukraine bezüglich der Besonderheiten der freiwilligen Zusammenschlüsse territorialer

Gemeinden, die auf Territorien angrenzender Kreise gelegen sind“. Wenn das Tempo der Prüfung dieses Dokuments analog zum Tempo der Prüfung des vorherigen wird, dann werden wir die Bildung von Gebietsterritorialgemeinden um die Städte von Gebietsbedeutung, genauso wie in angrenzenden Kreisen, 2017 nicht mehr sehen. Doch es wäre äußerst wünschenswert, wenn Wahlen in diesen seit Langem gebildeten Gebietsterritorialgemeinden im ersten Halbjahr stattfänden, damit sie von Juli 2017 an in für die ländlichen Territorien neuen Haushaltsbeziehungen leben und arbeiten können.

Die Verabschiedung des Gesetzentwurfs Nr. 5520 ist äußerst wichtig für die Lösung der Probleme bei der Schaffung der Gebietsterritorialgemeinden auf der Basis von Städten von Gebietsbedeutung und aus den Gemeinden der anliegenden Kreise. Damit er in der Werchowna Rada durchkommt, braucht es eine deutliche Positionierung der Regierung, Unterstützung vonseiten der Regierung und der Öffentlichkeit.

Von der Angliederung der Territorialgemeinden

Die positive Erfahrung der Tätigkeit der Gebietsterritorialgemeinden hat auf die Position vieler Gemeinderäte gewirkt, die sich vorher nicht mit ihren Nachbarn zusammenschließen wollten, besonders mit städtischen territorialen Gemeinden. Jetzt wenden sich dutzende dieser Gemeinderäte an die vorher gebildeten Gebietsterritorialgemeinden mit dem Vorschlag sich zu vereinigen. Jedoch eine neue Zusammenschlussprozedur beginnen und erneut zu neuen Wahlen überzugehen wollen die Gebietsterritorialgemeinden nicht.

In einzelnen Kreisen hat sich eine hinreichend seltsame Situation ergeben: 80-90 Prozent der Bevölkerung des Kreises hat sich in zwei bis drei Gebietsterritorialgemeinden zusammengeschlossen, die sich aktiv entwickeln, doch einige Gemeinderäte, die keiner der Vereinigungen beitraten, blieben der „Rest“ des Kreises, in dem das Netz der budgetfinanzierten Einrichtungen nicht ausbalanciert werden kann, da die finanziellen Ressourcen dieses „Rests“ äußerst eingeschränkt sind. Das führte dazu, dass der Haushalt für 2017 zusätzliche Subventionen für den Ausgleich der Netze dieser Kreise vorsieht und das bremst erneut das Tempo der Reform.

Eben deshalb muss so schnell wie möglich das Problem über die Einführung einer Anschlussprozedur gelöst werden, die keine erneuten Wahlen in der gesamten Gemeinde vorsieht, sondern nur in den Grenzen des Gemeinderates, der sich der Gebietsterritorialgemeinde angeschlossen hat.

Dieser Gesetzentwurf – Nr. 4772 „Über die Einbringung von Änderungen in einige gesetzgebende Akte der Ukraine (bezüglich des freiwilligen Anschlusses territorialer Gemeinden)“ – wurde in der Werchowna Rada bereits am 3. Juni 2016 registriert und erneut von Parlamentsabgeordneten und nicht von der Regierung.

Der Beschluss des Gesetzentwurfs Nr. 4772 „Über die Einbringung von Änderungen in einige gesetzgebende Akte der Ukraine (bezüglich des freiwilligen Anschlusses territorialer Gemeinden)“ ist vordringlich, da er die Frage bezüglich vieler peripherer ländlicher Territorialgemeinden löst, die sich früher nicht mit ihren Nachbarn zusammengeschlossen haben und jetzt Probleme mit der Finanzierung sogar des Gemeinderates haben, ganz zu schweigen von irgendeiner Entwicklung.

Erweiterung der Jurisdiktion der Organe lokaler Selbstwaltung der Gebietsterritorialgemeinden auf das gesamte Territorium der zusammengeschlossenen Gemeinde

Die Konzeption der Reform der lokalen Selbstverwaltung und der territorialen Organisation der Regierung sieht eine Erweiterung der Jurisdiktion der Organe lokaler Selbstverwaltung der Gemeinde auf ihr gesamtes Territorium vor. Die Gebietsterritorialgemeinden haben gerade ein sogar nach europäischem Maßstab großes Territorium von 100-400 Quadratkilometern. Jedoch haben die Organe der lokalen Selbstverwaltung der Gebietsterritorialgemeinden bisher eine eingeschränkte Jurisdiktion bezüglich dieses Territoriums: Sie können nicht für ihr gesamtes Territorium planen, da das System der städtebaulichen Dokumentation so gestaltet ist, dass die Räte der territorialen Gemeinden die Planungsdokumentation ausschließlich in den Grenzen der Siedlungen bestellen und bestätigen können. Außerhalb der Siedlungen ist die Ausarbeitung der städtebaulichen

Dokumentation eine Kompetenz der Kreisebene. Besonders spürten diese Probleme 2016 die Gebietsterritorialgemeinden, die Infrastrukturprojekte zwischen Siedlungen verwirklichten, die zu ihrer Gemeinde gehören. Denn sie mussten sich an die Kreisverwaltungen und die Kreisräte für die Bestellung der städtebaulichen Dokumentation für die Territorien im Bereich ihrer Gemeinde, doch außerhalb der Siedlungen, wenden. Sogar die Außengestaltung zwischen den Siedlungen, die Strafung derjenigen, welche die Umwelt im Bereich der Gemeinden, doch außerhalb der Siedlungsgrenzen, schädigen, liegt ebenfalls nicht innerhalb der Kompetenz der Gemeindezusammenschlüsse.

Die Unmöglichkeit für die Gebietsterritorialgemeinden Baudokumentationen innerhalb der Grenzen des gesamten Raums ihrer Gemeinde auszufertigen, ist ein Hinderungsfaktor bei der Anlockung von Investoren und der Verwaltung der Landressourcen.

Noch am 12. April 2016 registrierten Parlamentsabgeordnete den Gesetzentwurf Nr. 4390 „Über die Einbringung von Änderungen in das Gesetz der Ukraine ‚Über die Regulierung der städtebaulichen Tätigkeit' (bezüglich der Erweiterung der Arten von städtebaulicher Dokumentation auf örtlicher Ebene)", das eine neue Art von räumlicher Planungsdokumentation einführt – das „Schema der Territorialplanung" der territorialen Gemeinden. Jedoch konnte der Fachausschuss dieses Dokument erst vor Ende des Jahres prüfen, dabei die Entscheidung treffen es seinen Autoren zur Überarbeitung zurückzuschicken.

Eben deswegen haben erneut Parlamentsabgeordnete, bereits im Oktober 2016, einen weiteren Gesetzentwurf – Nr. 5253 „Über die Einbringung von Änderungen in einige gesetzgebende Akte der Ukraine bezüglich der Erstreckung der Vollmachten der Organe lokaler Selbstverwaltung der Territorialgemeinden auf das gesamte Territorium der entsprechenden ländlichen, örtlichen und städtischen Territorialgemeinden", der die Vollmachten der Territorialgemeinde auf ihr gesamtes Territorium erweitert und das System der Planungsdokumentation, die in der Territorialgemeinde ausgearbeitet wird, ordnet.

Die Verabschiedung des Gesetzentwurfs Nr. 5253 ist kritisch wichtig für die Realisierung des Prinzips der Allgegenwärtigkeit der lokalen Selbstverwaltung, für die räumliche und strategische Planung der Entwicklung der Gebietsterritorialgemeinden und den Erhalt der Rechte für die Verwaltung des Grunds in den Grenzen ihrer Jurisdiktion – sowohl in den Siedlungen als auch außerhalb ihrer Grenzen.

Der Haushalt 2017 als Problem für die weitere Umsetzung der Reform

Zu den oben gekennzeichneten Problemen bei der operativen Einbringung von Änderungen in das Gesetzeswerk, die während der Einführung der Reform auftreten, wurden nach der Verabschiedung des Staatshaushaltes 2017 neue hinzugefügt und sie könnten nicht nur einfach die Reform bremsen, sondern diese auch torpedieren. Leider tauchten diese Probleme als Resultat des politischen Kompromisses zwischen der Regierung und den Parlamentsabgeordneten der Ukraine auf und sind in erster Linie mit Finanzen verbunden.

Die Rede geht von Subventionen, die direkt oder indirekt den Lauf der Reform beeinflussen und das Vertrauen in sie bestimmen oder umgekehrt, das Nichtvertrauen der territorialen Gemeinden zu Regierung und Parlament.

Es ist kein Geheimnis, dass eine derart große Zahl von in 2016 gegründeten Gebietsterritorialgemeinden sich vor allem damit erklärt, dass die Menschen gesehen haben, wie sich die Tätigkeit in den 2015 zusammengeschlossenen Gemeinden belebte. Die staatliche Subventionierung der örtlichen Budgets aus dem Staatshaushalt zur Schaffung der Infrastruktur der zusammengeschlossenen Territorialgemeinden („Dezentralisierungsubvention"), ist im Gesetz „Über den freiwilligen Zusammenschluss von Gemeinden" vorgesehen und ist ein wichtiges Instrument für die erfolgreiche Durchführung der Dezentralisierung. 2016 betrug die Subvention für 159 Gebietsterritorialgemeinden eine Milliarde Hrywnja (ca. 34 Millionen Euro) und sie wurde komplett aus dem allgemeinen Haushaltsfonds finanziert. Die neu gebildeten Gebietsterritorialgemeinden legten dutzende Wasserleitungen, statteten hunderte ländliche Siedlungen mit Straßenbeleuchtung aus, kauften viel Technik für die kommunalen Unternehmen, setzten eine Reihe von Schulen und Kindergärten instand, asphaltierten dutzende Straßenkilometer.

Insgesamt sieht das Gesetz „Über den freiwilligen Zusammenschluss von Gemeinden" eine fünfjährige Frist der

staatlichen Unterstützung für die Gemeindezusammenschlüsse vor, doch das bedeutet auch, versteht sich, eine entsprechende proportionale Erhöhung des Umfangs der staatlichen Subventionen gemäß dem Anstieg der Zahl der gebildeten Gemeinden. Diese Logik, die aus dem geltenden Gesetzwerk herrührt, war ein äußerst überzeugendes Argument für die Bildung der Gebietsterritorialgemeinden im Jahr 2016. Jedoch im Staatshaushalt für 2017 sind für die 367 Gebietsterritorialgemeinden lediglich 1,5 Milliarden Hrywnja (ca. 51 Millionen Euro) vorgesehen, und von ihnen sind nur 0,5 Milliarden garantierte Mittel aus dem allgemeinen Haushaltsfonds.

Faktisch zeugt das Budget 2017 von der Abkehr der Politik der staatlichen Unterstützung der Gebietsterritorialgemeinden, denn anders ist die Verringerung der Subventionssumme (bei gleichzeitiger Erhöhung der Anwärtersubjekte) um mehr als die Hälfte unmöglich.

Zusammen damit ist im Haushalt 2017 eine „politische Subventionierung“ vorgesehen – aus dem dem Staatshaushalt für die örtlichen Haushalte für die Umsetzung von Maßnahmen der sozio-ökonomischen Entwicklung einzelner Territorien, die von keinem der Basisgesetze vorgesehen sind und bezüglich derer vom Gesetz keinerlei Regeln für die Verteilung festgelegt wurden. Faktisch wurden sie in den verschiedenen Jahren ausschließlich mit politischem Ziel verwendet, da sie ein manuelles Verteilungsregime vorsieht, ohne irgendwelche Kriterien – von der Sache her, verteilen sie die Abgeordneten, die selbst entscheiden, wohin diese Mittel ver- und für was sie ausgegeben werden. Die Gesamtsummer, die dieser Subvention zugrunde liegt, beträgt 4 Milliarden Hrywnja (ca. 138 Millionen Euro), von diesen sind 1,5 Milliarden garantierte Mittel aus dem allgemeinen Haushaltsfonds und 2,5 Milliarden aus dem Spezialfonds.

Diese Situation ist unnormal.

Die Mittel für die Gebietsterritorialgemeinden, die den Regeln nach verteilt werden und vom Basisgesetz vorgesehen sind, betragen nur ein Drittel der Mittel, die ohne Regeln im manuellen Regime verteilt und für die PR der Parlamentsabgeordneten in ihren Wahlkreisen genutzt werden – „Ich habe für Euch Geld herausgeschlagen!“

Das ist ein schlechtes Zeichen für diejenigen, die an die Reform glaubten, da herauskommt, dass die Hauptsache nicht Garantien des Staates, die im Gesetz festgeschrieben sind, sondern die Freundschaft zu einem Parlamentsabgeordneten ist, der die Frage des Mittelerhalts „löst“.

Analog ist die wenig tröstliche Situation mit einer weiteren „Subvention für die regionale Einheitlichkeit des Staates“, nämlich dem Staatlichen Fonds für Regionalentwicklung, die vom Gesetz „Über die Prinzipien der staatlichen Regionalpolitik“ und dem Artikel 24-1 des Haushaltsgesetzbuches der Ukraine festgelegt wird.

Die Summe der Mittel des Staatlichen Fonds für Regionalentwicklung sollte nicht weniger als ein Prozent des allgemeinen Haushaltsfonds betragen (in diesem Jahr sollte diese Summe etwa 7,3 Milliarden Hrywnja [etwa 251 Millionen Euro] sein).

Diese Mittel werden gemäß einer Formel verteilt, die im Artikel 24-1 des Haushaltsgesetzbuches festgelegt ist und auf diese Verteilung haben weder Minister noch Abgeordnete Einfluss.

Aus dem Staatsfonds für Regionalentwicklung sollten Projekte der regionalen Entwicklung finanziert werden, die sich aus der Strategie der Regionalentwicklung ergeben und diese ihrerseits soll der Staatlichen Strategie der Regionalentwicklung der Ukraine 2020 entsprechen. Ein Teil dieser Projekte ist tatsächlich Teil der Projekte von Gebietsterritorialgemeinden, die dem Wirtschaftswachstum dienen.

Dabei sind im Budget 2017 für den Staatsfonds keine 7,3 Milliarden Hrywnja bereitgestellt, sondern nur 3,5 Milliarden von denen aus dem allgemeinen Haushaltsfonds nur 1 Milliarde kommen.

Dazu werden noch zwei interessante (oder eher seltsame) Bestimmungen hinzugefügt: in der ersten ist vorgesehen, dass nicht weniger als zehn Prozent der Mittel, welche die Region aus dem Staatsfonds erhält, in Sportanlagen für die Erhöhung der Energieeffizienz gehen sollen; in der zweiten, dass in der Kommission beim Ministerium für Regionalentwicklung, die formal die Übereinstimmung der von den Regionen vorgestellten Projekte mit der Finanzierung aus dem Staatlichen Regionalfonds begutachtet, mehr als 50 Prozent

Parlamentsabgeordnete aus dem Haushaltsausschuss sein sollen. Dabei kommt die Frage auf: Warum dann die Strategie für die Entwicklung der Region vorbereiten, Prioritäten setzen, einen Plan zur Umsetzung der Strategie vorbereiten, wenn bereits von oben die Prioritäten und Quoten sofort für alle Regionen festgelegt wurden und die Parlamentsabgeordneten auch noch das Schlusswort haben?

Derartige Novationen können wahrscheinlich nur davon zeugen, dass die Pläne zur schrittweisen Umgestaltung des Staatlichen Fonds für Regionalentwicklung nach dem Vorbild des „Strukturfonds der EU“, seine Nutzung für die Ausbildung der regionalen Subjekte in Projektplanung und dem Anstieg der wirtschaftlichen Selbstständigkeit der Regionen sich als durch den Haushalt 2017 zerstört erwiesen.

Zusätzliche Herausforderungen, die 2017 einer Lösung bedürfen

Die Ordnung der Kreisgliederung

Die Bildung der Gebietsterritorialgemeinde in den Kreisen entzieht den derzeitigen Kreisen Ressourcen und insgesamt den Sinn der Existenz als territoriale Grundlage der Kreisräte und Kreisverwaltungen. Einige Kreise bestehen gerade überhaupt nur aus einer Gemeinde, jedoch verbleiben dort trotzdem ein Kreisrat und die Kreisverwaltung mit einem unklaren Umfang an Vollmachten und fehlenden Ressourcen für ihren Unterhalt (besonders der Kreisräte). Eben daher wurde die Kreisebene 2016 zur Hauptebene bei der Blockierung der Reform. Die zum 1. Januar 2017 gebildeten 367 Gebietsterritorialgemeinden drohen dutzenden Kreisen mit dem Auseinanderfallen und führen unvermeidlich zur Stärkung der Differenzen zwischen der Leitung der Gebietsterritorialgemeinden und der Kreisregierung. Ohne eine Vergrößerung der Kreise wird eine Ausbalancierung des Haushaltssystems 2018 außerordentlich schwierig und das Verwaltungssystem verliert komplett seine Logik.

Bis Ende 2017 muss eine neue Kreisgliederung festgelegt werden. Das kann auf zwei Wegen erreicht werden. Der erste ist der systemische über die Verabschiedung des Gesetzes „Über die Prinzipien des territorialen Verwaltungsaufbaus der Ukraine“ und die weitere Bestätigung der neuen Kreisgliederung. Der zweite ist einer des Kompromisses. Die etappenweise Annahme von Entscheidungen durch die Werchowna Rada zur Bildung neuer Kreise über die Fusion von Nachbarkreisen in denen Gebietsterritorialgemeinden geschaffen wurden.

Die Errichtung einer staatlichen Aufsicht bezüglich der Entscheidungen der Organe der lokalen Selbstverwaltung

Die Dezentralisierung, die in der Ukraine eingeführt wird und eine Stärkung des eigenen Basisniveaus vorsieht – der territorialen Gemeinden, zielt unter anderem auch auf die Stärkung der Einheitlichkeit des staatlichen Raums ab; direkte Beziehungen zwischen dem Staatshaushalt und den Haushalten der Territorialgemeinden zahlt der Staat. Zusammen damit trägt die Dezentralisierung auch Risiken der Annahme gesetzeswidriger und manchmal für die Existenz des Staates gefährlicher Entscheidungen durch die Organe der lokalen Selbstverwaltung, besonders auf der regionalen Ebene.

Im Lauf des Jahres 2016 haben sieben Gebietsräte Beschlüsse gefasst, die offen den Rahmen ihrer Vollmachten übertreten und die Errichtung von „Vertragsbeziehungen bei der Verteilung von Vollmachten“ zwischen dem Staat und den Regionen vorsehen, was faktisch eine „Föderalisierung“ und real das Auseinanderfallen des Staates bedeutet. Ja, diese Beschlüsse sind nichtig vom Moment ihrer Annahme, doch sie können für eine weitere Zerrüttung der Situation im Land genutzt werden.

Nach Möglichkeiten wird die baldige Umsetzung des Teiles 2 des Artikels 144 der Verfassung der Ukraine – über die Einrichtung von Prozeduren zur Aufhebung von Beschlüssen von Organen der lokalen Selbstverwaltung aus Motiven ihrer Unverträglichkeit mit der Verfassung oder Gesetzen der Ukraine – zur Aufgabe Nummer eins in der Frühjahrssitzungsperiode der Werchowna Rada der Ukraine.

Zwischenfazit

Ungeachtet des erfolgreichen Verlaufs der Dezentralisierung und der Reform der staatlichen Regionalpolitik im Laufe der Jahre 2014-2016, begannen sich 2016 Gefahren für die erfolgreiche Durchführung dieser Reformen klar zu zeigen.

Besonders plastisch traten sie in der zweiten Hälfte des Jahres 2016 und während der Annahme des Staatshaushalts für 2017 zu Tage. Und, wie es scheint, die Verantwortung für die Schaffung zusätzlicher Risiken einer erfolgreichen Durchführung der angekündigten Reformen liegt bei der Regierung und der Werchowna Rada. Die Regierung hat kein System der operativen Reaktion auf die Herausforderungen geschaffen, die sich bei der Durchführung der Reform ergeben, und hat keine sachgerechte Begleitung der für die Reformen notwendigen Gesetzentwürfe zustande gebracht. Und die Werchowna Rada zeigte keine Aktivität bei der sofortigen Prüfung von Gesetzentwürfen, die für die Reform notwendig sind. Die bezüglich der Subventionen 2017 in Unterstützung der zusammengeschlossenen territorialen Gemeinden, der Entwicklung einzelner Territorien und des Staatsfonds für Regionalentwicklung getroffenen Beschlüsse widersprechen im Ganzen der Konzeption der Reform, den Basisgesetzen über den freiwilligen Zusammenschluss der Gemeinden und die Prinzipien der staatlichen Regionalpolitik und folglich müssen sie überarbeitet werden.

Dieses Jahr könnte zum Wendepunkt bei den Reformen werden, von denen die Rede geht. Eine Wende kann in beide Richtungen erfolgen. Doch die Ukraine braucht einen Erfolg und der Erfolg dieser Reformen ist mit den Händen zu greifen. Die hier erwähnten Gesetzentwürfe verabschieden und klug die vorher getroffenen Beschlüsse bezüglich des Haushalts 2017 zu überarbeiten, ist komplett bereits in der ersten Sitzungsperiode 2017 möglich, was den Erfolg gewähren würde.

Um derartige Probleme in Zukunft zu vermeiden, ist es nötig, dass Regierung und Parlament ein System des Arbeitsdialogs bei der gesetzgeberischen Begleitung der Reformen schaffen.

P.S. Jetzt gibt es in der Ukraine für einen erfolgreichen Abschluss der Reform der lokalen Selbstverwaltung und der territorialen Organisation der Regierung alle Möglichkeiten und große Ressourcen, die von internationalen Gebern zur Verfügung gestellt wurden. Die einzige Ressource, an der es uns mangelt, ist Zeit. Entweder wir führen schnelle und effektive Reformen durch und gelangen aus der Periode der anhaltenden Krisen heraus oder wir verlieren Zeit und Ressourcen beim Kampf gegeneinander und riskieren für immer Versager zu bleiben. In dieser kurzen Zeitspanne, die uns noch für Reformen verblieben ist, müssen wir was immer auch sei all unsere Möglichkeiten und Ressourcen einsetzen. Die Dezentralisierung ist beinahe die einzige Reform in der Ukraine, die ihre klare Ideologie hat und die ihren Erfolg bereits in der ersten Etappe zeigte. Diesen Erfolg dürfen wir nicht verlieren, sondern müssen ihn für den Erfolg anderer Reformen nutzen.

Die Einhaltung des ideologischen Rahmens der Reform auf oberster staatlicher Ebene und die Koordinierung aller Bereichsreformen mit der Dezentralisierung und der neuen staatlichen Regionalpolitik, welche die Einheit des Staates formt, sind beinahe der Hauptfaktor unseres Erfolges.

13. Januar 2017 // **Anatolij Tkatschuk**

Quelle: **Serkalo Nedeli**

Übersetzer: **Andreas Stein** — Wörter: 4199

Namensnennung-Keine kommerzielle Nutzung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland Sie dürfen:

- das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen
- Bearbeitungen des Werkes anfertigen

Zu den folgenden Bedingungen:

Namensnennung. Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt).

Keine kommerzielle Nutzung. Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.

Weitergabe unter gleichen Bedingungen. Wenn Sie dieses Werk bearbeiten oder in anderer Weise umgestalten, verändern oder als Grundlage für ein anderes Werk verwenden, dürfen Sie das neu entstandene Werk nur unter Verwendung von Lizenzbedingungen weitergeben, die mit denen dieses Lizenzvertrages identisch oder vergleichbar sind.

- Im Falle einer Verbreitung müssen Sie anderen die Lizenzbedingungen, unter welche dieses Werk fällt, mitteilen. Am Einfachsten ist es, einen Link auf diese Seite einzubinden.
- Jede der vorgenannten Bedingungen kann aufgehoben werden, sofern Sie die Einwilligung des Rechteinhabers dazu erhalten.
- Diese Lizenz lässt die Urheberpersönlichkeitsrechte unberührt.

Haftungsausschluss

Die Commons Deed ist kein Lizenzvertrag. Sie ist lediglich ein Referenztext, der den zugrundeliegenden Lizenzvertrag übersichtlich und in allgemeinverständlicher Sprache wiedergibt. Die Deed selbst entfaltet keine juristische Wirkung und erscheint im eigentlichen Lizenzvertrag nicht.

Creative Commons ist keine Rechtsanwaltsgesellschaft und leistet keine Rechtsberatung. Die Weitergabe und Verlinkung des Commons Deeds führt zu keinem Mandatsverhältnis.

Die gesetzlichen Schranken des Urheberrechts bleiben hiervon unberührt.

Die Commons Deed ist eine Zusammenfassung des Lizenzvertrags in allgemeinverständlicher Sprache.