

## [Warum die ukrainische Dezentralisierungsreform für den gesamten postsowjetischen Raum wichtig ist](#)

**20.12.2018**

Während über die Kampfhandlungen in der Ostukraine, Schaffung neuer Antikorruptionsinstitutionen, bevorstehende Autokephalie der Ukrainisch-Orthodoxen Kirche oder Auswirkungen der EU-Visafreiheit viel berichtet und heiß diskutiert wird, erscheint die seit 2014 laufende tiefe Wandlung der ukrainischen örtlichen Selbstverwaltung als relativ langweiliges Thema. Fünf Jahre nach dem Maidan stellt sich jedoch die Kommunalreform als ein Erfolgsbeispiel dar, das aufgrund seiner nicht nur innen- sondern auch außenpolitischen Dimension besondere Aufmerksamkeit verdient.

Während über die Kampfhandlungen in der Ostukraine, Schaffung neuer Antikorruptionsinstitutionen, bevorstehende Autokephalie der Ukrainisch-Orthodoxen Kirche oder Auswirkungen der EU-Visafreiheit viel berichtet und heiß diskutiert wird, erscheint die seit 2014 laufende tiefe Wandlung der ukrainischen örtlichen Selbstverwaltung als relativ langweiliges Thema. Fünf Jahre nach dem Maidan stellt sich jedoch die Kommunalreform als ein Erfolgsbeispiel dar, das aufgrund seiner nicht nur innen- sondern auch außenpolitischen Dimension besondere Aufmerksamkeit verdient.

Weitgehend unbemerkt hat sich die landesweit angelaufene Transformation des ukrainischen Kommunalwesens zu einer der konsequentesten und erfolgreichsten post-Maidan Reformen gemausert. Die Neuordnung örtlicher politischer Macht und lokaler öffentlicher Finanzen in der Ukraine wird meist schlicht als „Dezentralisierung“ bezeichnet. Unbedarfte ausländische Kommentatoren sehen die ukrainische Dezentralisierungsreform manchmal als etwas von außen auferlegtes an – initiiert etwa durch das Assoziierungsabkommen mit der EU oder gar durch den Konflikt mit Russland und den damit verbundenen Minsker Abkommen, in denen der Begriff „Dezentralisierung“ erscheint.

Tatsächlich hat die derzeit stattfindende umfassende administrative Restrukturierung der Ukraine eher nationale als ausländische Wurzeln. Sie war bereits lange vor Beginn der „Ukrainekrise“ 2013 konzipiert worden und stand bereits nach der Orange Revolution von 2004 auf der Tagesordnung. Erst der Sieg der sogenannten Revolution der Würde 2014 hat jedoch einen umfassenden Devolutionsprozess ab April 2014 eingeleitet.

Die ukrainische Dezentralisierungsreform bündelt eine Reihe paralleler Transitionsprozesse, die etliche Aspekte kommunaler und städtischer Verwaltungen, deren Verhältnis zum Zentralstaat sowie deren Beziehungen untereinander betreffen. Kleine Gemeinden werden zu größeren und nachhaltigeren Territorialeinheiten zusammengelegt. Zentrale Verwaltungsbehörden werden zugunsten gewählter Gebietskörperschaften und Stadträte sowie deren Exekutivorgane von ihren bisherigen Befugnissen entbunden. Haushalts- und Rechtssetzungskompetenzen werden von nationalen und regionalen Institutionen auf die lokale Ebene übertragen. So genannten Amalgamierte Territorialgemeinden (ATGs) treten in Kooperationsbeziehungen zueinander. Mehr oder minder große Verantwortlichkeiten im Bildungs- und Gesundheitswesens werden an die neuen Großkommunen übertragen.

Wie überall auf der Welt hat auch die Dezentralisierung in der Ukraine eine Vielzahl positiver Auswirkungen auf den Alltag der Bürger. Die öffentliche Verwaltung wird effizienter, flexibler und transparenter. Die Verbindung von Staat und Gesellschaft wird gestärkt und damit die demokratische Legitimität politischer Entscheidungen erhöht. Schlupflöcher für Korruption und Amtsmissbrauch werden schrittweise reduziert. Wirtschaftliche Aktivität und der Wettbewerb zwischen Gemeinden wird gefördert. Kommunen konkurrieren um Investitionen, Touristen, Projekte und Personal. Bürgerliches Engagement wird gefördert und für das Gemeinwohl nutzbar gemacht. Lokale Initiativen können wirksamer Gestaltungsprozesse auf Landesebene beeinflussen.

In der Ukraine gewinnen diese und ähnliche positive Effekte allgemeiner Dezentralisierung zusätzliches Gewicht angesichts der Bedeutung des Landes als zweitgrößter Flächenstaat und geopolitisches Schlüsselland Europas. Welchen innenpolitischen Kurs die Ukraine einschlägt und welche Erfolge bzw. Misserfolge sie dabei erzielt, hat Auswirkungen auf die gesamteuropäische Sicherheit und Stabilität, die Beziehungen zwischen den

postkommunistischen Staaten sowie die gesamte Demokratisierung Osteuropas. Das heutige und künftige Schicksal der Ukraine wird – aufgrund der Größe des Landes – entweder ein Modell oder eine Warnung für etliche andere Nachfolgestaaten der UdSSR sein.

Vor allem macht die Dezentralisierung die Ukraine als Staat widerstandsfähiger, indem sie einige spezifische Pathologien nachsowjetischer öffentlicher Verwaltung reduziert, ausmerzt oder zumindest eindämmt. Die postsozialistische Ukraine war – im Gegensatz zur Russischen (sogenannten) Föderation oder anderen autoritären Nachfolgestaaten der UdSSR – nie ein besonders zentralistischer Staat. Stattdessen litt die Ukraine seit der Unabhängigkeit unter einer Art informeller Regionalisierung in semiautonome Herrschaftsgebiete, die von Wirtschaftsmagnaten und ihren mafiosen Strukturen kontrolliert wurden. Hinter den Kulissen standen und stehen teils bis heute Wirtschaftsbosse, Bürokraten oder Politiker, die als Patrone klientelistischer Netzwerke vielerlei Institutionen infiltrieren oder kontrollieren. Die Machtsphäre einzelner derartiger Clans kann eine bestimmte Makroregion, wie das Donezbecken (Donbas), ein bestimmtes Gebiet (Oblast) oder eine bestimmte größere Stadt und deren Umgebung umfassen.

Die ausdrücklich lokale – d.h. kommunale bzw. munizipale – Ausrichtung der ukrainischen Verwaltungsreform hebt diese Clanstrukturen zwar nicht auf, hilft aber dabei sie zu schwächen, zu verdrängen oder zu brechen. Das geschieht u.a. dadurch, dass Machtbefugnisse auf Territorialgemeinden übertragen, die auf einer Wirkungsebene unter derjenigen der meisten informellen Seilschaften operieren. Dies macht die Vereinnahmung von Staatsorganen – das sogenannten state capture – durch Interessengruppen nicht unmöglich, aber komplizierter, kleinteiliger, aufwendiger und damit unattraktiver. Manchmal überträgt die Dezentralisierung zwar schlicht Korruption von der nationalen oder regionalen auf die Ortsebene. In Einzelfällen können davon sogar bestimmte lokale Clans profitieren, wenn sie bisher im kommunalen oder städtischen Kontext tätig waren.

Insgesamt jedoch stärkt die Dezentralisierung die Rechtsstaatlichkeit in der Ukraine und fördert die wirtschaftliche Entwicklung. Mit neuen Befugnissen und größeren Mitteln ausgestattete lokale Selbstverwaltungen sind der öffentlichen Einsicht, Kontrolle und Verantwortung stärker ausgesetzt, als die vom sowjetischen System übernommenen neobyzantinischen Staatsorgane. Im Allgemeinen sind die ATGs weniger anfällig für eine Unterwanderung durch informelle Netzwerke als die alten Oblast- und Rayonverwaltungen.

Darüber hinaus entzieht die Devolution von Macht auf die kommunale Ebene Russlands hybrider Kriegsführung ihren entscheidenden Ansatzpunkt für Subversion. Eine Dezentralisierung, die keine Föderalisierung ist, erschwert irredentistische Operationen ähnlich denen in Simferopol, Donezk und Luhansk im Frühjahr 2014. Da die Hauptstädte und Vollmachten der Oblasten allmählich an Gewicht verlieren, wird es für den Kreml schwieriger, ein bestimmtes Gebiet in seiner Gesamtheit mit Separatismus zu infizieren. Vor diesem Hintergrund ist die Auflösung des noch weitgehend sowjetisch funktionierenden Verwaltungssystems auch ein Mittel zur Konsolidierung und Verteidigung des ukrainischen Staates. Die Entmachtung der Oblaste und Rayons zugunsten einer Stärkung lokaler Gemeinden zerstückelt politische Kontrolle. Das erschwert dem Kreml die Durchführung hybrider Maßnahmen zur Abspaltung einer Region, wie auf der Krim erfolgreich demonstriert.

Die Dezentralisierung macht den ukrainischen Staat stabiler, funktionaler und effektiver. Die gestiegene Widerstandsfähigkeit und höhere Dynamik subnationaler Einheiten unterstützt die Modernisierung der Ukraine. Was immer den relativ pluralistischen und liberalen ukrainischen Staat wiederum stärkt – Europäisierung, Dezentralisierung, Privatisierung etc. – untergräbt mittelbar die Legitimität der klepto- und autokratischen Ordnungen auch anderer postsowjetischer Staaten. Aufgrund der Größe, Rolle und Ausstrahlung der Ukraine in Osteuropa, hilft die Stärkung von ukrainischer Demokratie, Staatlichkeit und Wirtschaft durch Dezentralisierung, den gesamten postsowjetischen Raum zum Besseren zu verändern. In dieser und anderer Hinsicht verändert der Maidan, der den Dezentralisierungsprozess in Gang brachte, nicht nur die Ukraine, sondern wird sich letztlich auf die gesamte Region auswirken.

*(Ein Entwurf dieses Textes wurde erstmals auf dem Forum „Dezentralisierung: Die Transformation der modernen Ukraine“ der Dnipropetrowsker Oblastadministration am 26.-27. Oktober 2018 in Dnipro vorgestellt. Der Autor bedankt sich bei den Konferenzorganisatoren für die dort erhaltenen Anregungen. Der Artikel erschien zuerst in den [„Ukraine-Analysen“](#) der Forschungsstelle Osteuropa in Bremen.)*

Autor: [Andreas Umland](#) — Wörter: 1100



Andreas Umland (1967), Dipl.-Pol., M.A. (Stanford), M.Phil. (Oxford), Dr.phil., Ph.D. (Cambridge) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Euro-Atlantische Kooperation Kiew, Herausgeber der Buchreihe „Soviet and Post-Soviet Politics und Society“, Dozent für Deutschlandstudien an der Kiewer Mohyla-Akademie, Mitglied des wissenschaftlichen Beirates des Europa-Ausschusses des ukrainischen Parlaments, Senior Expert bei WikiStrat und Mitglied des Deutsch-Ukrainischen Forums, Waldaj-Klubs sowie Expertenrates des Komitees für europäische Integration des ukrainischen Parlaments. Beiträge u.a. in „The Wall Street Journal“, „The Washington Post“, „Harvard International Review“, „The National Interest“, „World Affairs Journal“, „Die Zeit“, „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung“ und „Die Welt“.

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 Rechtsanwalts-gesellschaft 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.