

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages



beim Nationalen Verband der Landwirtschaftlichen Beratungsdienste der Ukraine **НОВАПА**

Agrarpolitischer Bericht

APD/APB/11/2021

## Sonderbericht über die Ergebnisse der Dezentralisierungsreform

Ihor Abramjuk

*Arbeitsdokument*

Kiew, December 2021

Durchgeführt von



Ansprechspartner:  
APD Ukraine  
wul. Reytarska 29-b,  
01030 Kiew  
[info@apd-ukraine.de](mailto:info@apd-ukraine.de)  
[www.apd-ukraine.de](http://www.apd-ukraine.de)

## **Über das Projekt “Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog” (APD)**

Das Projekt Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog (APD) wird vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) seit 2006 zunächst bis Ende 2021 gefördert und in dessen Auftrag über den Mandatar GFA Consulting Group GmbH sowie eine Arbeitsgemeinschaft bestehend aus der IAK AGRAR CONSULTING GmbH (IAK), dem Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) und der AFC Agriculture and Finance Consultants GmbH durchgeführt. Projektträger ist der Nationale Verband der Landwirtschaftlichen Beratungsdienste der Ukraine „Dorada“. Der APD kooperiert mit der BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH bei der Umsetzung wichtiger Komponenten zur Entwicklung einer effektiven und transparenten Bodenverwaltung in der Ukraine. Benefiziar ist das Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine.

In Übereinstimmung mit marktwirtschaftlichen und ordnungspolitischen Grundsätzen und unter Berücksichtigung der sich aus dem EU-Ukraine-Assoziierungsabkommen ergebenden Entwicklungspotentiale soll das Projekt die Ukraine bei der Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft, einer effektiven Verarbeitungsindustrie und bei der Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie bei Schutz der nützlichen Ressourcen unterstützen. Dazu sollen vor allem deutsche, hier u.a. ostdeutsche, aber auch internationale, insbesondere EU-Erfahrungen bei der Gestaltung agrar- und forstpolitischer Rahmenbedingungen sowie bei der Organisation von entsprechenden Institutionen bereitgestellt werden.



[www.apd-ukraine.de](http://www.apd-ukraine.de)

### **Autor**

Ihor Abramjuk

### **Disclaimer**

Dieser Beitrag wird unter der Verantwortung des Deutsch-Ukrainischen Agrarpolitischen Dialogs (APD) veröffentlicht. Jegliche Meinungen und Ergebnisse, Schlussfolgerungen, Vorschläge und Empfehlungen beziehen sich auf die Autoren und müssen nicht den Ansichten des APD entsprechen.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>DEZENTRALISIERUNGSREFORM: PLAN, FAKTEN, PERSPEKTIVEN .....</b>	<b>4</b>
1.1	ERGEBNISSE DER DEZENTRALISIERUNGSREFORM .....	4
1.1.1	NEUER TERRITORIALER VERWALTUNGSaufBAU .....	4
1.1.2	ANZAHL UND ZUSAMMENSETZUNG VON GEBIETSKÖRPERschaften.....	6
1.1.3	STATISTIK ZUM GÜLTIGEN TERRITORIALEN VERWALTUNGSaufBAU .....	7
1.1.4	PROBLEME DES GÜLTIGEN TERRITORIALEN VERWALTUNGSaufBAUS .....	8
1.2	NEUE TERRITORIALE VERWALTUNGSORGANISATION .....	10
1.3	WEITERE ERGEBNISSE DER DEZENTRALISIERUNG .....	11
1.4	PROBLEME UND GEFahren .....	12
1.4.1	GEFAHR DER ANNERKENNUNG DER DEZENTRALISIERUNGSREFORM ALS VERFASSUNGSWIDRIG .....	12
1.4.2	UNVOLLSTÄNDIGE TRENNUNG DER AUFGABEN UND RESSOURCEN, UNGEREGLTE FRAGEN DER RECHTSAUFSICHT .....	14
1.4.3	ÜBERPOLITISIERUG DER KOMMUNALWAHLEN .....	15
1.5	SICHERUNG DER NACHHALTIGKEIT DER REFORM .....	16
<b>2</b>	<b>HERAUSFORDERUNGEN DER VERWALTUNG.....</b>	<b>17</b>
2.1	ZWISCHENBEHÖRDliche KOORDINATION UND AUfTEILUNG DER POLITISCHEN BEREICHE..	18
2.1.1	STRATEGISCHE PLANUNG DER LÄNDlichen ENTWICKLUNG .....	20
2.1.2	FINANZEN, INSTITUTIONEN UND PERSONAL.....	23
2.2	WECHSELWIRKUNG DER STAATlichen VERWALTUNGE MIT GEMEINDEN.....	24
<b>3</b>	<b>ROLLE DER VERBÄNDE DER LOKALEN SELBSTVERWALTUNGEN BEI DER UMSETZUNG DER STAATlichen POLITIK (U.A. BEI DER LÄNDlichen ENTWICKLUNG) .....</b>	<b>24</b>
<b>4</b>	<b>EXPERTISE UND EMPFEHLUNGEN .....</b>	<b>25</b>
4.1	EXPERTISE.....	25
4.2	EMPFEHLUNGEN .....	26
4.2.1	WOMIT BEFASSEN SICH DIE LOKALEN SELBSTVERWALTUNGEN .....	26
4.2.2	WOMIT BEFASSEN SICH DIE VERBÄNDE DER LOKALEN SELBSTVERWALTUNGEN .....	27
4.2.3	UNTERSTÜTZUNG DER GEMEINDEN .....	27

# **1 DEZENTRALISIERUNGSREFORM: PLAN, FAKTEN, PERSPEKTIVEN**

Die „Dezentralisierungsreform“<sup>1</sup> in der Ukraine besteht aus zwei wichtigen Bestandteilen sowie aus einer Reihe von begleitenden sektoralen Reformen. Diese sind nicht immer, sowohl inhaltlich als auch zeitlich mit den Prozessen der Dezentralisierung synchronisiert

Bestandteile der Dezentralisierungsreform:

- Reform des territorialen Aufbaus (administrative Verwaltungsreform)
- Reform der lokalen Selbstverwaltung und der lokalen Exekutivbehörden

Begleitende Reformvorhaben:

- Reform der staatlichen Regionalpolitik
- Sektorale Reformvorhaben (Bildung, Gesundheitswesen, administrative, soziale und andere Dienstleistungen für die Bürger der territorialen Gemeinden).

In diesem Bericht - wie auch bereits im Vorhergehenden - geht es um die ersten zwei Bestandteile der Reform sowie um die Auswirkung der Dezentralisierungsreform auf die regionale Politik, Agrarpolitik und Politik zur ländlichen Entwicklung.

Die Reformvorhaben in anderen wichtigen Sektoren werden hier nicht behandelt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die sektoralen Reformvorhaben, vor allem die Bildungsreform und die Reform im Gesundheitswesen, auch eine entscheidende Rolle für das Leben und die Entwicklung der Gemeinden spielen. Der Einfluss weiterer sektoraler Reformvorhaben ist erheblich.

Laut dem 2014 verabschiedeten Konzept<sup>2</sup> sollte die Dezentralisierungsreform 2017 abgeschlossen worden sein. In der Wirklichkeit läuft ihre Umsetzung noch bis heute.

## **1.1 ERGEBNISSE DER DEZENTRALISIERUNGSREFORM**

### **1.1.1 NEUER TERRITORIALER VERWALTUNGSaufbau**

Im Jahr 2020 wurde in der Ukraine der Zusammenschluss und dementsprechend die Vergrößerung der Gebietskörperschaften (ländliche Gemeinden und Städte) und der sub-regionalen Ebene (Rayons) beendet. Im Land fand eine fundamentale territoriale Verwaltungsreform statt.

In der Tat schafft die Reform des territorialen Verwaltungsaufbaus eine notwendige Grundlage für die Reform der territorialen Verwaltungsorganisation.

---

<sup>1</sup> Manchmal wird sie als „Reform der Dezentralisierung“ bezeichnet, was aber begrifflich absolut falsch ist. Die Dezentralisierung ist ein Prozess der Übergabe der Aufgaben und Ressourcen vom Staat an die lokale Selbstverwaltung nach dem Grundsatz der Subsidiarität. Dementsprechend kann die Dezentralisierung umgesetzt werden, aber es ist unmöglich, diese zu reformieren. Zwar werden die Reformvorhaben mit der Dezentralisierung begleitet, aber genau die Dezentralisierung ist ein Schlüsselprozess der Reform.

<sup>2</sup>Konzept zur Reform der lokalen Selbstverwaltung und der territorialen Verwaltungsorganisation, genehmigt mit der Verordnung des Ministerkabinetts der Ukraine Nr. 333-r vom 01.04.2014 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

Die Reform des territorialen Verwaltungsaufbaus wurde 2015 mit dem freiwilligen Zusammenschluss der Gemeinden gemäß dem im Februar 2015 verabschiedeten Schlüsselgesetz „Über den freiwilligen Zusammenschluss der territorialen Gemeinden“<sup>3</sup> begonnen, und 2020 mit dem administrativen (erzwungenen) Zusammenschluss der Gemeinden, die sich auf der freiwilligen Grundlage nicht fusionierten, sowie mit der Bildung der neuen vergrößerten Rayons abgeschlossen.

Von 2015-2019 vereinigten sich auf freiwilliger Basis fast 4.500 ländliche und städtische Gemeinden, in denen über 11 Mio. Einwohner leben, und bildeten damit insgesamt fast 1.000 neue Vereinigten Territorialen Gemeinden (VTG) (genauer: freiwillig wurden 982 VTG<sup>4</sup> gebildet). Ende 2019 blieben noch 6.000 Gemeinden bestehen, welche sich nicht freiwillig zusammengeschlossen haben.

Vor dem Zusammenschluss wurde ein Beratungsprozess unter Teilnahme der wichtigsten Stakeholder (Fachausschuss der Werchowna Rada, Regionalministerium, Staatliche Oblast-Verwaltungen, gesamtukrainische Verbände der lokalen Selbstverwaltungen) sowie der nationalen Experten einberufen. Die Beratungen wurden im Dezember 2019<sup>5</sup> aufgenommen und dauerten bis April/Mai 2020. Im Rahmen dieses Prozesses fand eine Reihe von Abstimmungssitzungen statt, in denen das Format der territorialen Gemeinden (und später auch das Format der Rayons) für jede Region besprochen wurde.

Nach den Ergebnissen dieser Beratungen und unter Einhaltung des erwähnten Gesetzes der Ukraine „Über den freiwilligen Zusammenschluss der territorialen Gemeinden“ genehmigte das Ministerkabinett<sup>6</sup> der Ukraine mit seinen Verordnungen im April-Mai die finalisierten Langzeitpläne zur Gestaltung der Territorien Gemeinden in allen 24 Oblasten der Ukraine, in denen das künftige Format jeder Territorialen Gemeinde bestimmt wurde.

Final wurden die Ergebnisse der territorialen Reform durch Beschlüsse der Regierung bestätigt. Am 12.06.2020 beschloss das Ministerkabinett der Ukraine 24 Anordnungen<sup>7</sup>, in denen die Zentren und Gebiete von 1.469 territorialen Gemeinden<sup>8</sup> für jede Oblast festgelegt wurden.

Diese Festlegung der territorialen Verwaltungsreform wurde durch die Werchowna Rada am 12.04.2020 verabschiedeten Änderungen einiger Gesetze (Gesetz „Über die Änderungen in einigen Gesetzen der Ukraine zur Festlegung der Territorien und administrativen Zentren der territorialen Gemeinden“<sup>9</sup>) ermöglicht, mit denen die Regierung notwendige Bevollmächtigungen erhielt.

---

<sup>3</sup> Gesetz der Ukraine „Über den freiwilligen Zusammenschluss der territorialen Gemeinden“ vom 5. Februar 2015 Nr. 157-VIII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

<sup>4</sup> Vgl.: <https://decentralization.gov.ua/gromada>

<sup>5</sup> Vgl. Website des Regionalministeriums: „Start der Beratungen zu künftigen Langzeitplänen der Oblaste“ <https://www.minregion.gov.ua/press/news/startuvali-konsultatsiyi-shhodo-maybutnih-perspektivnih-planiv-oblastey/> (Nachricht vom 17. Dezember 2020)

<sup>6</sup> s. Verordnungen auf der Website der Regierungen nach dieser Sucheingabe: <https://bit.ly/3a6BsRN>

<sup>7</sup> s. Verordnungen auf der Website der Regierungen nach dieser Sucheingabe: <https://bit.ly/37fjsCA>

<sup>8</sup> Mit Ausnahme der Stadt Kiew, für die keine Anordnung beschlossen wurde, weil der territoriale Aufbau der Hauptstadt nicht geändert blieb.

<sup>9</sup> Gesetz Nr. 562-IX vom 16. April 2020 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text>

Auf Grundlage der oben erwähnten Anordnungen des Ministerkabinetts der Ukraine sowie unter Berücksichtigung der zusätzlichen Beratungen mit Stakeholdern verabschiedete die Werchowna Rada der Ukraine die Verordnung „Über Bildung und Auflösung der Rayons“<sup>10</sup>, mit welcher 490 alte Rayons aufgelöst und 136 neue Rayons gebildet wurden.

Auf Grundlage der angeführten Anordnungen des Ministerkabinetts der Ukraine vom 12.06. und der erwähnten Parlamentsverordnung vom 17. Juli sowie unter Berücksichtigung der Verordnung des Parlaments „Über die Ansetzung der regelmäßigen kommunalen Wahlen 2020“<sup>11</sup> verordnete die Zentrale Wahlkommission in ihrem Beschluss<sup>12</sup> die ersten Wahlen der lokalen Räte und der Bürgermeister in den neu gebildeten ländlichen und städtischen Gemeinden durchzuführen. Mit ihrem weiteren Beschluss<sup>13</sup> setzte die Zentrale Wahlkommission die Wahlen der Rayon-Räte an.

Auf diese Weise wurde der Reformprozess des territorialen Verwaltungsaufbaus in der Ukraine faktisch abgeschlossen und die kommunalen Wahlen fanden nach den neuen territorialen Grundsätzen am 25.10.2020 statt.

### **1.1.2 ANZAHL UND ZUSAMMENSETZUNG VON GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN<sup>14</sup>**

Heutzutage sieht der territoriale Verwaltungsaufbau in der Ukraine wie folgt aus:

- 1.470 territoriale Gemeinden, inkl. der Stadt Kiew:
  - 31 Gemeinden liegen in den von der ukrainischen Regierung nicht kontrollierten Gebieten der Oblaste Donezk und Luhansk
  - 1.438 territoriale Gemeinden (ohne Kiew und besetzte Gebiete): (10.988 ehemalige lokale Räte, Bevölkerung 35,2 Mio., 553, 6 Tsd. km<sup>2</sup>)
    - Stadtgemeinden (territoriale Gemeinden mit Zentren in Städten) - 381 (3.930 Stadträte, Bevölkerung 24,21 Mio. - 68,8%, 202,4 Tsd. km<sup>2</sup> - 32,1%)
    - Siedlungsgemeinden (Gemeinden mit Zentren in Siedlungen) - 429 (3.752 Siedlungsräte, Bevölkerung 6,01 Mio. - 17,1%, 202,4 Tsd. km<sup>2</sup> - 36,6%)
    - Dorfgemeinden (Gemeinden mit Zentren in Dörfern) - 628 (3.306 Dorfräte, Bevölkerung 4,94 Mio. - 14,0%, 173,4 Tsd. km<sup>2</sup> - 31,3%)

<sup>10</sup> Verordnung der Werchowna Rada der Ukraine Nr. 807-IX vom 17. Juli 2020 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#Text>

<sup>11</sup> Verordnung der Werchowna Rada der Ukraine Nr. 795-IX vom 15. Juli 2020 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-20#Text>

<sup>12</sup> Beschluss der Zentralen Wahlkommission Nr. 160 vom 8. August 2020 „Über die ersten Wahlen der Dorf- und Stadträte in den territorialen Gemeinden und jeweiliger Bürger- und Oberbürgermeister am 25. Oktober 2020“ <https://act.cvk.gov.ua/acts/pro-pershi-vibori-deputativ-silskih-selishhnih-miskih-rad-teritorialnih-gromad-i-vidpovidnih-silskih-selishhnih-miskih-goliv-25-zhovtnya-2020-roku.html>

<sup>13</sup> Beschluss der Zentralen Wahlkommission Nr. 176 vom 14. August 2020 „Über die Ansetzung der ersten Wahlen in die Rayon-Räte am 25. Oktober 2020“ <https://act.cvk.gov.ua/acts/pro-priznachennya-pershih-viboriv-deputativ-rayonnih-rad-na-25-zhovtnya-2020-roku.html>

<sup>14</sup> Nach Angaben der Website „Dezentralisierung“ <https://decentralization.gov.ua/newgromada>

- in 1.421 Gemeinden fanden am 25.10.2020 die ersten Wahlen der Bürgermeister und Ratsmitglieder statt (*abgesehen von 31 Gemeinden, die in den besetzten Gebieten liegen, und 18 Gemeinden, die sich an der Kontaktlinie befinden*)
- 136 neue (vergrößerte) Rayons (anstatt der 490 alten):
  - 17 Rayons von ihnen liegen in den zeitweilig besetzten Gebieten: 10 Rayons in der Autonomen Republik Krim, 3 Rayons - in der Oblast Donezk, 4 Rayons - in der Oblast Luhansk
- In 119 Rayons fanden die ersten Wahlen der Rayon-Räte am 25.10.2020 statt (abgesehen von 17 Rayons in den besetzten Gebieten)

### **1.1.3 STATISTIK ZUM GÜLTIGEN TERRITORIALEN VERWALTUNGSaufbau**

- Zusammensetzung der Gemeinden, welche aus 21 Oblast-Hauptstädten gebildet wurden:
  - 8 Oblast-Hauptstädte (wie auch die Stadt Kiew) schließen sich keiner neuen lokalen Gemeinde an
  - 3 Städte schließen nur je eine Dorfgemeinde ein
  - 5 Städte - von 2 bis 7 Dorfgemeinden
  - 5 Städte - je 10 und mehr Dorfgemeinden.

Den Rekordwert erreichte Iwano-Frankiwsk, welches 18 Gemeinden aufnahm.

- Stadtgemeinden:
  - In 21 Stadtgemeinden, deren Zentrum eine Oblast-Hauptstadt entspricht, leben 9,50 Mio. Einwohner (fast 40% der Gesamtbevölkerung in allen 381 Stadtgemeinden)
  - In Stadtgemeinden mit einer Bevölkerungszahl von über 50 Taus. Einwohner (89 Gemeinden, oder 23%) leben 16,2 Mio. Einwohner, d.h. rd. 75% der gesamten Bevölkerung in allen Stadtgemeinden
- Gemeinden, welche sich mit keiner anderen Gemeinde fusionierte:
  - Insgesamt gibt es 29 dieser Gemeinden, davon:
    - 26 Städte (8 von denen liegen in der Nachbarschaft von Oblast-Hauptstädten)
    - 3 Siedlungsgemeinden (Kozjubynske und Tschabaniwska in der Region Kiew sowie Tschornomorsk in der Region Odessa)
- Gemeinden, welche sich mit den meisten Gemeinden vereinigten:
  - 2 Gemeinden vereinigten je über 30 lokale Räte (Rohatyn in der Oblast Iwano-Frankiwsk - 36 Gemeinden, Monastyrystsche in der Oblast Tscherkassy - 30 Gemeinden)

- 79 Gemeinden bestehen nun aus je 20 Räten.
- Fläche der territorialen Gemeinden:
  - 67 Gemeinden (4,7%) haben eine Fläche von über 1.000 km<sup>2</sup>
    - 9 von ihnen - über 1.500 km<sup>2</sup> (darunter 3 von ihnen - über 2.000 km<sup>2</sup>)
  - 131 Gemeinden (9,1%) haben eine Fläche von unter 100 km<sup>2</sup>
    - 37 von ihnen - unter 50 km<sup>2</sup> (darunter 9 - unter 20 km<sup>2</sup>)
- Zusammensetzung der neuen 119 Rayons:
  - 13 Rayons umfassen 20 und mehr Gemeinden (11% von 119),
  - 57 Rayons setzen sich aus 10 und weniger Gemeinden (48%) zusammen,
  - In 9 Rayons liegt die Bevölkerungszahl unter 100 Tsd. Einwohner (7,6%)
    - Die größte Anzahl der Gemeinden zählt der Rayon Tscherniwezki der gleichnamigen Oblast,
    - Die kleinste Anzahl an Gemeinden hat der Rayon Werchowinski der Oblast Iwano-Frankiwsk, der gleichzeitig die niedrigste Bevölkerungszahl hat: 30,5 Tsd. Einwohner
    - Der bevölkerungsreichste Rayon ist Rayon Charkiwski (1,75 Mio. Einwohner)

Die Karten zu den territorialen Gemeinden und Rayons des neuen territorialen Verwaltungsaufbaus wurden unter dem folgendem Link veröffentlicht: <https://atu.decentralization.gov.ua/>.

#### **1.1.4 PROBLEME DES GÜLTIGEN TERRITORIALEN VERWALTUNGSaufBAUS**

Nachdem die Regierung der Ukraine bevollmächtigt wurde, die administrativen Zentren und Territorien der Gemeinden festzulegen, wurden die Beteiligungsprozesse und die Beratungen, die seit Dezember 2019 andauerten, eingestellt. Das finale Format vieler Gemeinden wurde ohne Beratungen mit den lokalen Selbstverwaltungen und ihren Verbänden bestimmt.

Die Verbände der lokalen Selbstverwaltungen und Experten sind mit den finalen Lösungen für viele Gemeinden unzufrieden, da diese nicht optimal ausgebildet wurden (teilweise zu klein, teilweise zu gross). Die Empfehlungen über die Fläche einer Gemeinde variieren z.T. stark voneinander. Die Empfehlung für eine optimale Fläche beträgt rd. 400 km<sup>2</sup>) und für eine maximale Fläche rd. 800-1.000 km<sup>2</sup>. Die Fläche der Gemeinde Henitschsk beträgt derzeit über 3.000 km<sup>2</sup> und der Gemeinde Nowotrojizke über 2.200 km<sup>2</sup> (beide Oblast Cherson). Insgesamt verfügen neun fusionierte Gemeinden über eine Fläche von über 1.500 km<sup>2</sup> sowie weitere über 1.000 km<sup>2</sup> (s. oben).

In der Regel sind es die so genannten „Rayon-Gemeinden“, d.h. neue Gemeinden, die den ganzen oder fast den ganzen ehemaligen Rayon umfassen. Nach der Auffassung des Autors und vieler anderer Fachexperten erklärt sich die Bildung solcher unbegründet



überdimensionierten Gemeinden mit den unlauteren Absprachen unter den Rayon-Verwaltungen, die ihre Macht und ihren Einfluss bewahren wollten, einzelnen Parlamentsabgeordneten, Vertretern der Regierungen und anderen Entscheidungsträgern, die Lobby für diese Beschlüsse machen konnten. Diese Prozesse wurden noch damit begünstigt, dass öffentliche Beratungen der Regierung mit den Schlüsselakteuren, wie es schon oben erwähnt wurde, genau zu dieser Zeit abgebrochen wurden.

In den meisten Fällen traten die Verbände der kommunalen Selbstverwaltungen gegen solche Formate konsolidiert auf. Ohne Möglichkeit zu haben, ihre Meinung zu vertreten, waren die Verbände gezwungen, ihren Protest gegen die Beschlüsse der Regierung öffentlich auszusprechen. So rief der Ukrainische Verband der Gemeinden den Präsidenten der Ukraine, die Werchowna Rada und die Regierung in seiner Ansprache vom 21.05.2020<sup>15</sup> auf, die Fehler in den von der Regierung bestätigten Langzeitplänen zur Bildung neuer Gemeinden nachzubessern. Die Anlage zu dieser Ansprache enthält die Liste von 58 Problemen in den Gemeinden aus den 19 Regionen. D.h. der Verband vertritt die Meinung, dass der Zusammenschluss der Gemeinden nur in 5 Regionen ohne erhebliche Fehler stattfand.

Die Regierung und Politiker beachteten diese Ansprache und sonstige Aufforderungen der Verbände der lokalen Selbstverwaltungen nicht. Am 12. Juni wurden die oben angeführten Beschlüsse der Regierung auf Grund der im April-Mai bestätigten Langzeitplänen gefasst, ohne die Meinung der Fachverbände und einzelner Experten zu berücksichtigen.

Es lässt sich nur hoffen, dass die Fehler im territorialen Aufbau künftig beseitigt werden. In derselben Ansprache rief der Ukrainische Verband der Gemeinden die Regierung auf, die Grundsätze und Mechanismen zur Neugestaltung der Gemeinden möglichst schnell zu entwickeln, wenn sich eine Gemeinde als handlungsunfähig erweist oder wenn es anerkannt wird, dass diese Gemeinde effizient nicht zu verwalten ist und/oder dass es in dieser Gemeinde nicht möglich ist, das Hauptziel zu erreichen: Verbesserung der Verwaltungsdienstleistungen für die Bürger der Gemeinden, Verbesserung ihrer Zugänglichkeit und Qualität. Zitat:

*...man muss die Arbeit an den Gesetzen und Rechtsvorschriften unter breiter Beteiligung aller Akteure schon heute aufnehmen, die diese Mängel nachbessern sollen. Der Ukrainische Verband der Gemeinden schlägt vor, objektive Grundsätze für die Kontrolle der Übereinstimmung und Handlungsfähigkeit der Gemeinden gesetzlich zu verankern. Das Gesetz soll klare Voraussetzungen für die Neugestaltung einer Gemeinde und ein nachvollziehbares Verfahren dafür definieren, wenn eine Gemeinde im Laufe langer Zeit nicht in Lage ist, die festgelegten Kennwerte zu erreichen. Wir glauben, dass jede Gemeinde die Möglichkeit bekommen soll, ihre eigene Neugestaltung während des gesetzlich festgelegten Zeitraumes freiwillig zu initiieren und umzusetzen. Soll die Gemeinde diese Möglichkeit nicht in Anspruch nehmen, dann hat der Staat ihr Format selbständig zu optimie-*

---

<sup>15</sup> Ansprache des Ukrainischen Verbandes der Gemeinden über Notwendigkeit, die Objektivität und Gerechtigkeit in der Reform der territorialen Gemeinden zu gewährleisten: <http://vassr.org/node/3934>

*ren (auch innerhalb des gesetzlich festgelegten Zeitraums und nach dem gesetzlich bestimmten Verfahren). Auf diese Weise bekommen alle territorialen Gemeinden ein objektives und gerechtfertigtes Format, das die Verbesserung ihrer Handlungsfähigkeit und ihre Entwicklungspotentiale sichern soll...*

In so einem Gesetz sind Grundsätze und ein Monitoringsverfahren (Bewertung) der Handlungsfähigkeit der Gemeinden zu verankern sowie Einflussinstrumente auf handlungsunfähige Gemeinden festzulegen. Die Arbeit an der Entwicklung dieses Gesetzes wurde auf Initiative und unter Führung des Parlamentsabgeordneten Vitalii Besgin, der den Unterausschuss für administrative Verwaltungsordnung am Ausschuss der Werchowna Rada für Organisation der staatlichen Verwaltung, lokale Selbstverwaltung, regionale Entwicklung und Städtebau leitet, noch vor den kommunalen Wahlen aufgenommen <sup>16</sup>. Jetzt gibt es jedoch keine konkreten Ergebnisse dieser Arbeit (s. weiter im Kapitel „Sicherung der Nachhaltigkeit der Reform“). Wahrscheinlich werden diese Rechtsvorschriften ins im ersten Bericht erwähnte Gesetz „Über die Grundlagen der administrativen Verwaltungsordnung“ aufgenommen. Die Verabschiedung dieses Gesetzes ist eine der wichtigsten Aufgaben für die Entwicklung der einheitlichen Rechtsgrundlagen der Dezentralisierungsreform.

## **1.2 NEUE TERRITORIALE VERWALTUNGSORGANISATION**

Die Reform der territorialen Verwaltungsorganisation, die mit dem neuen territorialen Verwaltungsaufbau ermöglicht wurde, zielt auf die Verbesserung der territorialen Verwaltung, auf die Erhöhung der Handlungsfähigkeit der lokalen Selbstverwaltungen und letztendlich auf die Verbesserung der Zugänglichkeit und Qualität der Verwaltungsdienstleistungen für die Bürger der Gemeinden.

Die neue territoriale Verwaltungsorganisation, die sich direkt aus Inhalten und Zielen der Dezentralisierungsreform ergibt, sieht eine viel höhere Selbständigkeit und Handlungsfähigkeit der lokalen Selbstverwaltungen, fehlende Verwaltungshierarchien (direkte Beziehungen unter den lokalen Haushalten und dem staatlichen Haushalt, eine klare Trennung der Aufgaben zwischen den lokalen Selbstverwaltungen und den lokalen Exekutivbehörden), eine grundlegende Veränderung der Rolle von staatlichen Vertretungen in den Regionen vor, die nicht als zentralstaatliche Exekutivbehörden auftreten, sondern Koordination und Aufsicht über Einhaltung der Verfassung und Gesetze durch lokale Selbstverwaltungen ausüben sollen.

Die Verankerung der neuen territorialen Verwaltungsorganisation setzt sich jedoch mit großen Schwierigkeiten durch und kann nicht Schritt mit Reformbedarf halten. Dieser Nachholbedarf lässt sich einfach erklären: regionale (Oblaste) und subregionale (Rayone) Eliten verlieren ihre Ressourcen und ihren politischen Einfluss im Zuge der Reform, und

---

<sup>16</sup> Sieh zum Beispiel die Thesen des runden Tisches „Bewertung der Effizienz der lokalen Selbstverwaltung: Wie und wozu“ (UKMZ, 13.10.2020) <https://decentralization.gov.ua/news/12893%D0%92%D0%B8%D0%BC%D1%96%D1%80%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F>

diese Eliten haben heute eine große Lobby auf der Ebene der Regierung und Werchowna Rada. Deswegen wird jeder Reformschritt mit erheblichen Schwierigkeiten umgesetzt.

Die neue territoriale Verwaltungsorganisation hätten noch vor den kommunalen Wahlen völlig gesichert werden müssen (mit Rechtsvorschriften, Organisation, Ressourcen). In der Praxis ist dazu bis heute nicht gekommen. Es wurden nur einzelne Elemente eingeführt, aber ein bedeutender Teil steht noch aus.

So wurde das äußerst wichtige Gesetz der Ukraine „Über die Änderungen im Haushalts-gesetzbuch der Ukraine“ erst mit großer Verspätung verabschiedet<sup>17</sup>. Mit diesem Gesetz werden die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Rayons voneinander völlig abgetrennt: die Rayon-Haushalte werden aus dem System des horizontalen Finanzaus-gleiches ausgeschlossen; ihnen werden absolut getrennte Einnahmequellen (eigene Ein-nahmen und Subventionen) zugewiesen, die sich von den Einnahmequellen der Gemein-den unterscheiden. Der entsprechende Gesetzentwurf Nr. 361418 wurde ins Parlament noch im Juni eingereicht. Die erste Lesung fand im Juli in einem Gesamtpaket statt, d.h. gleichzeitig wurden die Verordnungen über die Ansetzung der kommunalen Wahlen ver-abschiedet. Gleich zu derselben Zeit wurden die Anordnungen über die Bildung und Auf-lösung der Rayons (s. oben) abgestimmt. Aber in der zweiten Lesung wurde das Gesetz erst Mitte September verabschiedet und nur am 12. Oktober vom Präsidenten unterzeich-net, d.h. unmittelbar vor den Wahlen.

Mit noch größeren Schwierigkeiten und Verspätungen wurde das Gesetz verabschiedet<sup>19</sup>, das die Rechtsnachfolge für das kommunale und staatliche Vermögen, Haushaltsres-sourcen sowie für Rechte und Pflichten regelt und die Bildung der staatlichen Rayon-Verwaltungen in den neuen Rayons ermöglicht. Ohne dieses Gesetz konnten die neu gebildeten Gemeinden ihre Arbeit in der Praxis gar nicht aufnehmen. Jeweiliger Geset-zentwurf Nr. 365120, der noch im Juni registriert wurde, wurde von der Werchowna Rada zum Scheitern gebracht und zur zweiten ersten Lesung geschickt. Der Gesetzentwurf 3651-d21 wurde am 17. November erst verabschiedet, aber der Präsident unterzeichnete das Gesetz erst am 4. Dezember, und es trat nur am 6. Dezember in Kraft, d.h. weniger als ein Monat vor dem Ende des Kalenderjahres. So gerieten lokale Selbstverwaltungen unter starken Zeitdruck, um die Fragen der Rechtsnachfolge für Rechte und Verpflichtun-gen zu regeln.

### **1.3 WEITERE ERGEBNISSE DER DEZENTRALISIERUNG**

Ende 2020 wurde die Übergabe der staatlichen Flächen in den Zuständigkeitsbereich der Kommunen fortgesetzt. 2018 wurde die Bodenübergabe an die lokalen Selbstverwaltun-gen noch von der Regierung von Wolodymyr Grojsman eingeführt.<sup>22</sup> In dieser Etappe ist

---

<sup>17</sup> Gesetz Nr. 907-IX vom 17.09.2020 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-IX#Text>

<sup>18</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=69062](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69062)

<sup>19</sup> Gesetz Nr. 1009-IX vom 17.11.2020 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-IX#Text>

<sup>20</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=69133](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69133)

<sup>21</sup> [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70129](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70129)

<sup>22</sup> <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-peredachi-1>

geplant, insgesamt über 2 Mio. ha landwirtschaftliche Nutzflächen an die Gemeinden zu übertragen.

Allerdings wurde der Gesetzentwurf Nr. 2194<sup>23</sup>, der die Übergabe der Flächen ins kommunale Eigentum einheitlich regelt, von der Werchowna Rada am 02.12.2020 nicht verabschiedet und zur zweiten Zweitlesung geschickt (trotz dem erheblichen Druck der Stakeholder). Der Gesetzentwurf sieht die Übergabe der staatlichen Flächen außerhalb der bebauten Siedlungen (mit Ausnahme der Flächen, die der Staat für die Ausübung seiner Hoheitsaufgaben braucht) ins kommunale Eigentum der Dorf-, Siedlungs- und Stadträte vor, legt einen klaren Mechanismus für das gesamte Verfahren und für die Eintragung der Gemeindegrenzen ins Staatliche Grundkataster fest. Stattdessen übergibt das Staatliche Grundkataster diese Flächen auf Grund der Verordnung des Ministerkabinetts der Ukraine<sup>24</sup>, die zur Umsetzung des Erlasses des Präsidenten genehmigt wurde<sup>25</sup>.

In diesem Jahr wurde von der Werchowna Rada endlich das Gesetz verabschiedet <sup>26</sup>, das die Gemeinden berechtigt, eine einheitliche Raumplanung umzusetzen. Dieser Gesetzentwurf wurde einige Jahre lang behandelt, und während dieser Zeit hatten die Gemeinden keine Möglichkeit, ihre Flächen zu planen. Mit dem Gesetz wird ein neues städtebauliches Dokument eingeführt: umfassender Raumordnungsplan für die Flächen der territorialen Gemeinden, der die Nutzungsart der Flächen sowohl innerhalb der Siedlungen als auch außerhalb ihrer Grenzen bestimmen soll.

#### **1.4 PROBLEME UND GEFAHREN**

Trotz ihren offensichtlichen Ergebnissen wird die Dezentralisierungsreform nicht ohne Probleme umgesetzt. Gar nicht alle politischen Kräfte sind an der Dezentralisierung interessiert. Die Reform greift in die lang bestehenden Interessen der regionalen und lokalen Eliten ein. Während ihrer Umsetzung entstehen neue Herausforderungen und Gefahren, die ihre Nachhaltigkeit beeinträchtigen oder sogar ihre rückgängige Entwicklung verursachen können. Grundsätzlich führen die Befürworter und Gegner der Dezentralisierung den ständigen Kampf um jeden neuen Schritt. Und nicht immer gewinnen in diesem Kampf diejenigen, die die Reform nach vorne schieben. Vor diesem Hintergrund ist es zu früh, über den endgültigen Erfolg der Dezentralisierungsreform zu sprechen.

##### **1.4.1 GEFAHR DER ANNERKENNUNG DER DEZENTRALISIERUNGSREFORM ALS VERFASSUNGSWIDRIG**

Die Reform des territorialen Verwaltungsaufbaus und der territorialen Verwaltungsorganisation sprengte den Rahmen der gültigen Verfassung, was durchaus vorzusehen war. Es wurde geplant, die Verfassung entsprechend ändern zu lassen, aber dieser Prozess

---

<sup>23</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66970](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66970)

<sup>24</sup> Die Verordnung des Ministerkabinetts der Ukraine vom 16. November 2020 Nr. 1113 „Einige Maßnahmen zur Beschleunigung der Reformen im Bereich der Bodenverhältnisse“ <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-zahodi-shchodo-priskorennya-reform-u-sferi-zemelnih-vidnosin-i161120-1113>

<sup>25</sup> Erlass des Präsidenten der Ukraine Nr. 449/2020 vom 15.10.2020 „Über einige Maßnahmen zur Beschleunigung der Reformen im Bereich der Bodenverhältnisse“ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449/2020#Text>

<sup>26</sup> Gesetz „Über die Änderungen zu dem Bodengesetzbuch der Ukraine und weiteren Gesetzen im Teil der Bodennutzung“ Nr. 711-IX vom 17.06.2020 [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67111](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67111)

verläuft mit erheblichen Schwierigkeiten. Deswegen war und bleibt die höchste Gefahr darin, dass die Ergebnisse der Dezentralisierungsreform mit entsprechenden Änderungen der Verfassung und Gesetze, die sich aus den Änderungen der Verfassung ergeben, nicht verfestigt wurden.

Die geltende Verfassung (Teil 1 Art. 140) lässt den freiwilligen Zusammenschluss nur in eine Gemeinde aus einigen Dörfern zu. Aber im Wortlaut der Verfassung wird nichts über einen freiwilligen Zusammenschluss der Siedlungen und/oder Städte in eine Gemeinde gesagt. Das bedeutet, dass die Reform der Gemeinden durch die schon abgeschlossene Fusionierung der Stadt-, Siedlungs- und Dorfräte in der Verfassung verankert werden muss.

Teil 13 Artikel 92 der Verfassung der Ukraine enthält eine direkte Bestimmung darüber, dass der territoriale Aufbau der Ukraine ausschließlich mit Gesetzen der Ukraine geregelt wird. Deswegen ist die Festlegung des neuen territorialen Aufbaus nur mit den Verordnungen der Regierung und einer Anordnung der Werchowna Rada ein sehr unsicheres Rechtsgebilde, was sowohl die Befürworter als auch Gegner der Reform klar verstehen.

Um die verfassungsrechtliche und gesetzliche Konformität der schon implementierten Reform sicherzustellen, soll man die Verfassungsänderungen und notwendige Gesetze möglichst schnell verabschieden (s. unten in der Liste der Vorrangsaufgaben).

Die unsicheren Rechtsgrundlagen des neuen territorialen Aufbaus werden auch von den politischen Kräften ausgenutzt, die gegen die Dezentralisierungsreform auftreten. So eine Meinung haben auch die Vertreter einiger Gemeinden, die der Meinung sind, dass die Reform ohne Rücksicht auf ihren Willen und gesetzwidrig durchgeführt wurde.

Die Gerichte beginnen Beschlüsse zu fassen, die die Gemeinden in ihren Klagen gegen die Staatlichen Oblast-Verwaltungen oder das Ministerkabinett unterstützen. So beschloss das 6. Berufungsgericht der Stadt Kiew, die Entscheidung des Kreisverwaltungsgerichtes Tschernihiw aufzuheben, und verpflichtete die Staatliche Oblast-Verwaltung Tschernihiw, entsprechende Dokumente in die zentralstaatlichen Behörden einzureichen, auf deren Grundlage die Samtgemeinde Anyssiwska gegründet werden könnte <sup>27</sup>.

Im Verfassungsgericht der Ukraine liegt ein Verfassungsantrag von 28 51 Volksabgeordneten der Fraktion „Oppositionsplattform für Leben“ über die Verfassungswidrigkeit einiger Bestimmungen des Gesetzes der Ukraine „Über den freiwilligen Zusammenschluss der territorialen Gemeinden“. Die Volksabgeordneten vertreten die Meinung, dass die Rechtsanwendung dieses Gesetzes zur Verletzung der verfassungsrechtlich garantierten Grundlagen der lokalen Selbstverwaltungen führt und die Rechte der territorialen Gemeinden auf den freiwilligen Zusammenschluss beschränkt. Soll das Verfassungsgericht

---

<sup>27</sup> [https://cheline.com.ua/news/society/kolaps-detsentralizatsiyi-v-ivanivskij-gromadi-pislyaviborcha-koliziya-237144?fbclid=IwAR39Fg4rA-5j0vq7CV\\_X4rThSYD4FdFXdGndt2egtjv9H\\_EsF\\_oudjXccTI](https://cheline.com.ua/news/society/kolaps-detsentralizatsiyi-v-ivanivskij-gromadi-pislyaviborcha-koliziya-237144?fbclid=IwAR39Fg4rA-5j0vq7CV_X4rThSYD4FdFXdGndt2egtjv9H_EsF_oudjXccTI)

<sup>28</sup> <http://www.ccu.gov.ua/novyna/do-sudu-nadiyshlo-podannya-shchodo-konstytucijnosti-okremyh-polozhen-zakonu-ukrayiny-pro>

die Verfassungswidrigkeit der Bestimmungen dieses Gesetzes anerkennen, kann es zu unvorhersehbaren Folgen bringen und die Nachhaltigkeit der Reform gefährden.

#### **1.4.2 UNVOLLSTÄNDIGE TRENNUNG DER AUFGABEN UND RESSOURCEN, UNGEREGELTE FRAGEN DER RECHTSAUFSICHT**

Bis heute wurden die Änderungen der Basisgesetze „Über lokale staatliche Verwaltungen“ und „Über lokale Selbstverwaltung der Ukraine“ nicht verabschiedet, die diese Gesetze in die Übereinstimmung mit den Ergebnissen der Dezentralisierung von Aufgaben und Ressourcen bringen würden. Bis heute bleiben die Bevollmächtigungen der lokalen staatlichen Verwaltungen und der lokalen Selbstverwaltungen nicht klar getrennt und Ressourcen unregelmäßig verteilt. Besonders kritisch ist die Situation mit den staatlichen Rayon-Verwaltungen, deren Aufgaben und Bevollmächtigungen sich grundlegend veränderten, aber bis heute bekam es keine Widerspiegelung in der Gesetzgebung.

Der Gesetzentwurf über Änderung des Gesetzes über lokale staatliche Verwaltungen wurde unter Teilnahme der führenden Stakeholder entwickelt und in der Werchowna Rada unter Nummer 4298<sup>29</sup> registriert. Das Gesetz verankert eine klare Verteilung der Bevollmächtigungen und Aufgaben der lokalen staatlichen Verwaltungen unter drei wichtigsten Zuständigkeitsbereichen:

- Koordination der territorialen Struktureinheiten (Abteilungen) der zentralstaatlichen Exekutivorgane;
- Sicherstellung der Einhaltung der Gesetze durch die lokalen Selbstverwaltungen und ihre Mitarbeiter;
- Erfüllung einzelner Aufgaben von lokalen Selbstverwaltungen (bis Verabschiedung der Änderungen zur Verfassung der Ukraine).

Die Änderungen des Gesetzes über lokale staatliche Verwaltungen zielen auf die Etablierung eines klaren Systems zur Sicherstellung der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Konformität in der Tätigkeit der lokalen Selbstverwaltungen. So ein System berücksichtigt auch die Interessen der lokalen Selbstverwaltungen. Gemäß den vorgeschlagenen Änderungen bekommen die Vorsitzenden der lokalen staatlichen Verwaltungen den Beamtenstatus ab dem 01.01.2022. Es werden der Rotationsgrundsatz und die Personalreserve eingeführt (d.h. mit diesem Gesetz werden die lokalen staatlichen Verwaltungen in eine Präfektur umgewandelt, inwieweit es die geltende Verfassung zulässt).

Die Änderungen des Gesetzes über lokale Selbstverwaltung sollen eine klare Trennung der Aufgaben der Regierung und der lokalen Selbstverwaltung verfestigen, die organisatorische und finanzielle Autonomie der lokalen Selbstverwaltungen garantieren. Der entsprechende Gesetzentwurf durchläuft zu dieser Zeit öffentliche Beratungen unter Teilnahme aller Schlüsselakteure, die durch den Fachausschuss der Werchowna Rada initiiert und vom Volksabgeordneten Dmytro Hurnii moderiert wird, der den Unterausschuss für

---

<sup>29</sup> Gesetzentwurf über Änderung des Gesetzes der Ukraine „Über lokale staatliche Verwaltungen“ und einiger weiterer Gesetze der Ukraine in Bezug auf die Reform der territorialen Verwaltungsorganisation in der Ukraine Nr.4298 vom 30.10.2020 [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70293](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293)

lokale Selbstverwaltung und Selbstorganisation der Bevölkerung leitet. Der Ablauf und die Ergebnisse der Arbeitssitzungen werden auf der Facebook-Seite der öffentlichen Beratungen publiziert<sup>30</sup>. Es lässt sich hoffen, dass ein unter Berücksichtigung dieser Beratungen verabschiedetes Gesetz die notwendigen Rechtsgrundlagen für die Tätigkeit der lokalen Selbstverwaltungen sicherstellen soll, inwieweit es ohne Verfassungsänderungen möglich ist.

### **1.4.3 ÜBERPOLITISIERUNG DER KOMMUNALWAHLEN**

Noch ein Problem liegt in der unbegründeten Politisierung der kommunalen Wahlen, die sowohl nach unserer Auffassung als auch nach der Meinung der meisten Experten<sup>31</sup> schädlich für die Gemeinden ist.

Am 16. Juli, d.h. anderthalb Monate vor dem Anfang der Wahlkampagne verabschiedete die Werchowna Rada der Ukraine erhebliche Änderungen zu Wahlgesetzen<sup>32</sup>, die das Wahlsystem für fast die Hälfte der Gemeinden grundlegend editierten. In allen Dorf-, Siedlungs- und Stadtgemeinden mit der Bevölkerungszahl über 10 Tsd. Einwohner sowie in Rayon- und Oblast-Hauptstädten wurde das Wahlsystem nach Parteilisten eingeführt. Deswegen war fast 2/3 der Bevölkerung der Ukraine in diesjährigen Wahlen gezwungen, ihre Abgeordneten ausschließlich aus Kandidaten aus den Listen der politischen Parteien zu wählen (Direktkandidaten wurden verboten). Mit diesen Änderungen führte der Gesetzgeber ein imperatives Mandat und verstärkte die Rolle der zentralen und regionalen Parteiorgane.

Es ist darauf hinzuweisen, dass alle Parlamentsparteien mit Ausnahme der Partei „Stimme“ („Holos“) diese Änderungen unterstützten, d.h. da fand eine Verschwörung statt, um lokale Selbstverwaltung zu politisieren. Zu betonen ist es jedoch, dass alle nationalen Verbände der lokalen Selbstverwaltung kategorisch gegen die Einführung des Parteiwahlsystems auftraten und aktive Handlungen einleiteten, um die Volksabgeordneten zu überzeugen, diese schädlichen Änderungen nicht einzuführen. Die Meinung der lokalen Selbstverwaltung wurde jedoch nicht berücksichtigt.

Darüber hinaus darf die Änderung der Wahlgesetze nach allgemein etablierten europäischen Grundsätzen mindestens ein Jahr vor den Wahlen stattfinden.

*„Die wichtigsten Bestimmungen der Wahlgesetze, insbesondere Bestimmungen, die sich auf das Wahlsystem, die Zusammensetzung der Wahlkommissionen und Bestimmung der Grenzen der Wahlkreise beziehen, dürfen spätestens ein Jahr vor der Durchführung der Wahlen geändert werden oder sind in der Verfassung oder in einem anderen Gesetz, das eine höhere Rechtskraft als ein einfaches Gesetz hat, zu verankern“. (Venedig-Kommission „Verhaltenskodex für Wahlen“, 2002, II 2.b)*

---

<sup>30</sup> Facebook-Seite, auf der sowohl die Beratungen über die Verfassungsänderungen als auch die Besprechung des Gesetzes über lokale Selbstverwaltung veröffentlicht werden <https://www.facebook.com/decentralizationUkraine/>

<sup>31</sup> Vgl. Thesen zum runden Tisch „Kommunale Wahlen 2020: Neues System, neue territoriale Grundlage“ (UKMZ, 23. Juli 2020) <http://decentralization.uacrisis.org/elections3>

<sup>32</sup> Gesetz vom 16.07.2020 Nr. 805-IX „Über die Änderungen zu einigen Gesetzen der Ukraine in Bezug auf die Verbesserung der Wahlgesetze“ <https://bit.ly/3a7YIEr>

Die vorläufige Analyse der kommunalen Wahlen, die am 25. Oktober stattfanden, bestätigt die pessimistischen Prognosen der Experten, dass die Wahlen nach Parteilisten keine angemessene Vertretung einzelner Gemeinde im Rat einer Samtgemeinde (besonders der Dörfer in der Zusammensetzung der Großstädte) und die Vertretung in den Rayon- und Oblasträten gewährleisten.

Deswegen treten die Verbände der lokalen Selbstverwaltung dafür ein, dass die Grundsätze der angemessenen Vertretung in der Verfassung zu verankern sind. Erst danach können entsprechende Änderungen zu Wahlgesetzen verabschiedet werden.

## **1.5 SICHERUNG DER NACHHALTIGKEIT DER REFORM**

Über Berücksichtigung der oben dargestellten Gefahren werden die Änderungen der Verfassung der Ukraine, die die Ergebnisse der Dezentralisierungsreform verfestigen sollen, als die wichtigste Priorität in dieser Etappe betrachtet.

Der Versuch, dies ohne Beteiligung der Betroffenen zu machen, ist gescheitert: der entsprechende Gesetzentwurf Nr. 2598<sup>33</sup> „Über die Änderungen zur Verfassung der Ukraine (in Bezug auf die Dezentralisierung)“, der vom Präsidenten der Ukraine im Dezember 2019 initiiert wurde, erfuhr eine vernichtende Kritik seitens der überwiegenden Mehrheit der Stakeholder<sup>34</sup> und sogar seitens der Botschaften von zwei westlichen Staaten – Kanada<sup>35</sup> und Deutschland<sup>36</sup>. Nach einigen erfolglosen Versuchen, den Gesetzentwurf nachzuarbeiten, wurde er zweimal vom Präsidenten zurückgerufen, darunter auch endgültig am 17.01.2020.

Sofort nach dem Widerruf des erwähnten Gesetzentwurfes initiierten die Politiker und Regierung<sup>37</sup> einen Beteiligungsprozess zur Novellierung der Verfassung, zu dem jetzt die Schlüsselakteure eingeladen wurden. Im Rahmen dieses durchaus öffentlichen Prozesses, der auf vielen Informationsplattformen<sup>38</sup> stattfindet, verzeichnet sich ein wesentlicher Fortschritt in der Abstimmung unter den Stakeholder, trotzdem ist es noch zu früh, über die Endergebnisse zu sprechen.

Man soll auch die Einheit der Rechtsvorschriften durch die Änderung der Gesetze gewährleisten, die die Tätigkeit der lokalen Selbstverwaltungen regeln, die Aufgaben der Behörden etc. festlegen. Das Dilemma liegt darin, dass die Verfassungsänderungen fehlen und dass man jetzt nur über provisorische Gesetzänderungen sprechen kann, um die Gesetzgebung in Einklang mit Aufgaben und Gegebenheiten der Reform mindestens annähernd

---

<sup>33</sup> [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644)

<sup>34</sup> vgl. Thesen der Expertendiskussion unter Teilnahme aller Schlüsselakteure „(De) Zentralisierung in der Verfassung: Sind diese Änderungen zum Nutzen?“ (UKMZ, 24.12.2019) <http://decentralization.uacrisis.org/constitution>

<sup>35</sup> <https://ua-news.liga.net/politics/news/potribni-konsultatsii-kanada-kritikue-detsentralizatsiyu>

<sup>36</sup> <https://ua-news.liga.net/politics/news/posolstvo-frn-detsentralizatsiya-zelenskogo-ne-posilyue-gromadi>

<sup>37</sup> <https://decentralization.gov.ua/news/12177?page=10>

<sup>38</sup> Vgl. Facebook-Seite „Öffentliche Beratungen zu Verfassungsänderungen durch Konsens“ <https://www.facebook.com/decentralizationUkraine>



zu bringen. Und nur nach der Verabschiedung der Verfassungsänderungen wird es möglich sein, endgültige Rechtsgrundlagen zu gestalten.

So soll die gesetzliche Aufsicht über lokale Selbstverwaltungen durch die Präfekturen ausgeübt werden. Das sind zentralstaatliche Behörden, die an Stelle der heutigen lokalen staatlichen Verwaltungen angesetzt werden. Die Präfekturen fehlen jedoch in der geltenden Verfassung, trotzdem sollen die Fragen der Aufsicht schon heute geregelt werden (weil die Aufgaben und Ressourcen schon übertragen wurden und die Verantwortung noch nicht ganz klar geregelt ist). Deswegen müssen die Aufsichtsfunktionen der lokalen staatlichen Verwaltungen in den Gesetzänderungen vorgesehen werden. Dies ruft viele Diskussionen und sogar Widerstand hervor, weil die lokalen staatlichen Verwaltungen auch über andere Bevollmächtigungen verfügen, die ihnen erlauben, sich in die Tätigkeit der lokalen Selbstverwaltungen einzumischen. Und die künftigen Präfekturen werden diese Rechte nicht haben.

Eine weitere viel diskutierte Frage: Wie viele Ebenen der Selbstverwaltung sind notwendig - zwei oder drei, d.h. ob man Rayon-Räte (und nach der Verfassungsänderung - Landkreise<sup>39</sup>) braucht. Wie es erwähnt wurde, wird mit dem Gesetz 907-IX vom 17.09.2020 (Gesetzentwurf 3614) festgelegt, dass die Einnahmequellen der Rayon-Räte von den Gemeinden völlig abgetrennt werden.

Unter Berücksichtigung der Erfahrungen der Dezentralisierungsreform, wenn die meisten Rayon-Räte die Gründung und Bildung der Samtgemeinden mit aller Kraft hinderten, hat die absolute Mehrheit der Vertreter der lokalen Selbstverwaltungen den Wunsch, die Rayon-Ebene der Selbstverwaltung aufzulösen. Gleichzeitig ist heute auch die Auffassung breit vertreten, dass die Bildung der Powit- und Oblast-Räte nicht als obligatorisch, sondern als möglich in der Verfassung zu verankern ist, wenn dafür notwendige Bevollmächtigungen bestehen. In dieser Diskussion gibt es noch keine Einheit, und die geltende Verfassung bestimmt, dass die Rayon-Räte vorhanden sind, deswegen wurden sie in den letzten Wahlen auch gewählt.

## **2 HERAUSFORDERUNGEN DER VERWALTUNG**

Die Dezentralisierung der Aufgaben und Ressourcen verursacht auch eine Reihe der Verwaltungsrisiken, die sich mit den bestehenden ungelösten Verwaltungsproblemen überschneiden. Deswegen soll das Verwaltungssystem im Bereich der Agrarwirtschaft und der ländlichen Entwicklung grundlegend verändert werden.

Hier sind einige Schlüsselherausforderungen angeführt:

- Bildung einer Gemeinde aus einer großen Zahl der Siedlungen
  - Auflösung der absoluten Mehrheit von Dorf- und Siedlungsräten

---

<sup>39</sup> Im Rahmen der Arbeit an Verfassungsänderungen scheint heute Einigung zu herrschen, dass die subregionale Ebene „Powit“ (Landkreis) und die Behörden dieser Ebene - „Powit-Behörden“ heißen sollen. Jedoch ist es noch nicht endgültig entschieden worden, deswegen sind auch die früher vorgeschlagenen Begriffe „Kreis“ oder sogar „Rayon“ durchaus möglich.

- Viele Siedlungen werden zur Peripherie der großen Gemeinden
- Aufbau (faktisch erstmals!) der realen Selbstverwaltung in den ländlichen Gemeinden (vor dem Anfang der aktuellen fundamentalen gesellschaftlichen Reform gab es eine reale lokale Selbstverwaltung nur in Großstädten und in so genannten Städten in der „Oblast-Unterordnung“)
- Zum ersten Mal bekommt diese Ebene Ressourcen und Bevollmächtigungen und gleichzeitig:
  - Notwendigkeit, unpopuläre Entscheidungen zu treffen und Verantwortung zu übernehmen
  - Notwendigkeit, Kapazitäten aufzubauen und ihr Gebiet und ihre Gemeinde zu verwalten.
- Faktisch wurde die Vertikale der staatlichen Verwaltung im Agrarbereich aufgelöst:
  - Autonomie der lokalen Selbstverwaltungen in der Verwaltung einiger Bereiche, u.a. des Agrarsektors
  - Notwendigkeit, Verwaltungskapazitäten, u.a. im Agrarsektor aufzubauen
- Es bleibt nicht klar, wer für die Politik der ländlichen Entwicklung zuständig ist
  - In der Regierung gibt es keine Person (Vize-Ministerpräsident), die es koordinieren würde
  - Es gibt kein Fachministerium (für ländliche und Agrarentwicklung)
  - Konkurrenz unter Behörden anstatt der Koordination, verdoppelte Aufgaben

## **2.1 ZWISCHENBEHÖRDLICHE KOORDINATION UND AUFTEILUNG DER POLITISCHEN BEREICHE**

Es ist dringend notwendig, eine Stelle des Vize-Ministerpräsidenten für regionale (und ländliche) Entwicklung in der Regierung einzuführen, was von den Verbänden der lokalen Selbstverwaltungen mehrmals betont wurde <sup>40</sup> und was jetzt auch einige Vertreter der Regierung erwähnen<sup>41</sup>.

Für die elementare zwischenbehördliche Koordination könnte man mindestens eine Stelle des Sonderbevollmächtigten für ländliche Entwicklung etablieren. Dieser Vorschlag wurde auch vom Ukrainischen Verband der Gemeinden unterbreitet<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> Vgl. Erklärungen vom Ukrainischen Verband der Gemeinden und vom Ukrainischen Verband der Rayon- und Oblast-Räte vom 16.01.2020 [http://vassr.org/node/3878?fbclid=IwAR36iomKXEwo2ueDIOsL-ngPxsQ-4oz\\_j0zV0u1UT79a9id3u2gzCzNKn3g](http://vassr.org/node/3878?fbclid=IwAR36iomKXEwo2ueDIOsL-ngPxsQ-4oz_j0zV0u1UT79a9id3u2gzCzNKn3g)

<sup>41</sup> Vorsitzender des Fachausschusses in der Werchowna Rada Vitalii Besgin im Interview „Dzerkalo tyschnja“ „Die Dezentralisierung hat einen kritischen Bedarf an einem Vize-Ministerpräsidenten“ <https://zn.ua/ukr/interview/holova-pro-filnoho-pidkomitetu-vru-vitalij-bezhin-detsentralizatsiji-kritichno-potriben-vitsepremier-z-holovoju-urjadu-komunikatsiji-nemaje.html>

<sup>42</sup> Vgl. Interview des Vertreters des Ukrainischen Verbands: <https://agropolit.com/blog/379-agrosektor-potrebuye-up-ovnovajenogo-z-pitan-rozvitku-silskih-teritoriy--yogo-funktsiyi-ta-zavdannya>

Solche Koordination fehlt aber bis heute.

2019 wurde das Ministerium für Agrarpolitik ans Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Handel angeschlossen<sup>43</sup>. Nach der Meinung vieler Experten und Verbände der lokalen Selbstverwaltung war dieser Schritt nicht zum Nutzen der Agrarwirtschaft und der ländlichen Entwicklung und beseitigte das Problem mit der Verdoppelung der Aufgaben (im Wirtschaftsministerium und Regionalministerium) nicht.

Leider wurde bis heute keine Behörde bestimmt, die für Politik der ländlichen Entwicklung zuständig wäre. Stattdessen haben das Wirtschaftsministerium und das Ministerium für regionale Entwicklung parallele Aufgaben in diesem Bereich (detailliert wurde es im vorigen Bericht dargestellt).

In den Verordnungen<sup>44</sup> über jeweilige Ministerien sind ihre Funktionen und Aufgaben im Bereich der ländlichen Entwicklung festgelegt:

1. Die Hauptaufgaben des Wirtschaftsministeriums: 1) Gestaltung und Umsetzung: ...der staatlichen Politik im Bereich...der ländlichen Entwicklung, ...	2. Die Hauptaufgaben des Regionalministeriums: ...Gestaltung und Umsetzung der staatlichen regionalen Politik, ...Politik im Bereich der lokalen Selbstverwaltung, ...bei dem Aufbau der leistungsstarken territorialen Gemeinden;
3. Wirtschaftsministerium... 336) entwickelt und gewährleistet die Umsetzung der staatlichen zweckgebundenen, fachbezogenen und sonstigen Programme...zur umfassenden Entwicklung der ländlichen Gebiete, ... 344) fördert die Entwicklung von Sport in ländlichen Gebieten, ... 345) führt das <u>Monitoring über die Versorgung der ländlichen Gebiete mit Objekten der sozialen Infrastruktur</u> durch, entwickelt und setzt die Maßnahmen um, die sich auf eine umfassende Entwicklung dieser Gebiete richten, sowie reicht entsprechende Vorschläge ins Ministerkabinett der Ukraine ein;	4. Das Regionalministerium... 6) erfüllt gesetzmäßig: ...die allgemeine Koordination der ländlichen Entwicklung, entwickelt und gewährleistet die Umsetzung der Programme zur ländlichen Entwicklung unter Teilnahme anderer Exekutivbehörden und lokaler Selbstverwaltungen, entwickelt und setzt Maßnahmen um, die auf die umfassende Entwicklung der ländlichen Räume gerichtet sind, sowie reicht entsprechende Vorschläge ins Ministerkabinett der Ukraine ein; <u>Monitoring über die Versorgung der ländlichen Gebiete mit Objekten der sozialen Infrastruktur</u> ;

Wie es zu sehen ist, wird hier die Verdoppelung der Aufgaben und Ungewissheit beobachtet, die zur Verwirrung in der Verwaltung führen. Jedes Ministerium versucht, ihre

<sup>43</sup> Die Verordnung des Ministerkabinetts der Ukraine vom 2. September 2019 Nr. 829 „Einige Fragen zur Optimierung der zentralstaatlichen Exekutivbehörden“ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2019-%D0%BF#Text>

<sup>44</sup> Verordnung über das Ministerium für Wirtschaftsentwicklung, Handel und Landwirtschaft der Ukraine <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-%D0%BF#Text>  
Verordnung über das Ministerium für Entwicklung von Gemeinden und Territorien der Ukraine <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF#Text>

eigenen Verwaltungsstrukturen, ihr eigenes System der Dokumente, Strategien, Institutionen aufzubauen.

Zum Beispiel initiierte vor kurzem das Regionalministerium Änderungen zur Verordnung „Über Gründung einer Zwischenbehördlichen Koordinationskommission für regionale Entwicklung“<sup>45</sup>. Den Vorsitz dieser Kommission übernahm der Ministerpräsident (früher war es Vize-Ministerpräsident, dessen Stelle aufgelöst wurde). Zum ersten stellvertretenden Vorsitzenden wurde der Minister für Entwicklung der Gemeinden und Territorien ernannt. Das Wirtschaftsministerium ist dagegen nur mit dem ersten stellvertretenden Minister (Kommissionsmitglied) vertreten. Übrigens sieht die Zusammensetzung der Kommission keine Teilnahme der Verbände der lokalen Selbstverwaltungen vor, obwohl früher sie da teilweise vertreten waren<sup>46</sup>.

Das Wirtschaftsministerium seinerseits initiiert gerade jetzt die Gründung des Zwischenbehördlichen Koordinationsrates für ländliche Entwicklung<sup>47</sup>, um das Konzept zur ländlichen Entwicklung umzusetzen, das vom Ministerkabinett noch 2015 bis 2025 genehmigt wurde<sup>48</sup>. So steht es in der Begründung und im Verordnungsentwurf. Den Vorsitz soll der Wirtschaftsminister übernehmen, und das Regionalministerium soll mit dem stellvertretenden Minister (Ratsmitglied) vertreten werden.

### **2.1.1 STRATEGISCHE PLANUNG DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNG**

Im vorigen Bericht wurde Chaos in der strategischen Planung beschrieben, das bis heute nicht behoben wurde. Umgekehrt entsteht der Eindruck, dass es niemanden interessiert: jede Behörde setzt fort, an ihren eigenen Aufgaben zu arbeiten und eigene strategische Dokumente zu entwickeln. Das bezieht sich eigentlich nicht nur auf die ländliche Entwicklung. Es fehlt ein gesamtstaatliches umfassendes System der strategischen Planung, und das entsprechende Gesetz wird vom Wirtschaftsministerium noch seit 2007 entwickelt, trotzdem liegt es nicht fertig und wurde nicht verabschiedet.

Im September 2020 genehmigte die Regierung die Staatliche Strategie zur regionalen Entwicklung für 2021-2027<sup>49</sup>, deren Entwicklung vom Regionalministerium koordiniert wurde.

Als eine der Prioritäten dieser Strategie gilt Entwicklung der ländlichen Räume. Sie gehört zum Strategischen Ziel I. „Gestaltung eines zusammengeschlossenen Staates in der sozialen, humanitären, wirtschaftlichen, ökologischen, sicherheitsbezogenen und räumlichen

---

<sup>45</sup> Die Verordnung des Ministerkabinetts der Ukraine vom 16. September 2015 Nr. 714 „Über Gründung einer Zwischenbehördlichen Koordinationskommission für regionale Entwicklung“ {Mit Änderungen gemäß der Verordnung des Ministerkabinetts der Ukraine Nr. 787 vom 02.09.2020} <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-%D0%BF/ed20200905#Text>

<sup>46</sup> Zu Mitgliedern der Kommission gehörten die Vertreter vom Verband der Städte der Ukraine sowie vom Verband der Rayon- und Oblast-Räte. Die Vertretung des Ukrainischen Verbandes der Gemeinden wurde nicht vorgesehen.

<sup>47</sup> Verordnungsentwurf des Ministerkabinetts der Ukraine „Über Gründung des Zwischenbehördlichen Koordinationsrates für ländliche Entwicklung“ wurde auf der Website des Wirtschaftsministeriums am 11.11.2020 veröffentlicht <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=85859684-fd5d-4839-93be-93d32e23e4b3&title=Prokt-PostanoviKabinetuMinistrivUkrainiproUtvorenniaMizhvidomchoiKoordinatsiinoiRadiZPitanSilskogoRozvitku>

<sup>48</sup> Die Verordnung des Ministerkabinetts der Ukraine vom 23. September 2015 Nr. 995-r „Über Genehmigung des Konzeptes zur ländlichen Entwicklung“ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80#Text>

<sup>49</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF/print>

Dimension“. Und innerhalb des strategischen Ziels bestimmt das operative Ziel 2 folgendes: „Schutz der Umwelt und nachhaltige Nutzung der Ressourcen, gestärkte Förderung der Regionen, die die staatliche Unterstützung brauchen (Makro- und Mikroebene)“. Die Strategie legt 17 Aufgaben in diesem Bereich fest:

1. Integrierte Projekte, die Wasserversorgung und Wasserentsorgung umfassen
  2. Informationstechnologien, Internet-Zugang
  3. Förderung der Genossenschaften, Farmbetriebe, Erschließung der Märkte, Verarbeitungstechnologien
  4. Förderung der kleineren und mittleren Unternehmen in ländlichen Gebieten
  5. Förderung der Freizeitinfrastruktur
  6. Verbesserung der medizinischen Versorgung
  7. Bereitstellung der elektronischen Ausstattung für Telemedizin
  8. Sicherstellung der angemessenen Ausstattung der Gesundheitseinrichtungen
  9. Förderung der Ansiedlungen der Stadtbewohner, die ein Unternehmen gründen möchten
  10. Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur
  11. Reparatur der Straßen zu Schulen und Krankenhäusern
  12. Sicherstellung der notwendigen Anzahl der Schulbusse
  13. Einführung eines Weiterbildungsprogramms für Lehrer
  14. Etablierung der integrierten Lehrpläne für die Schüler der Oberschule
  15. Verbesserung der Ausstattung der Kultureinrichtungen
- Ziel: Gestaltung der lokalen und gesamtukrainischen Identität.
16. Ausstattung aller Schulen mit PCs
  17. Erhöhung der digitalen Kompetenzen der Bevölkerung

Als Finanzierungsquelle für einzelne Aufgaben kann übrigens der Fonds für ländliche Entwicklung dienen, der durch die Änderung des Haushaltsgesetzbuches der Ukraine zu bilden ist.

Es ist zu betonen, dass die Staatliche Strategie zur regionalen Entwicklung ein einziges Dokument ist, das gesetzlich vorgesehen ist<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Gesetz der Ukraine „Über Grundlagen der staatlichen regionalen Politik“ vom 5. Februar 2015 Nr. 156-VIII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

Im August 2020 stellte der Präsident die Aufgabe vor der Regierung, ein Konzept zur Entwicklung der Dörfer und Kleinstädte zu erarbeiten<sup>51</sup>. Und diese Aufgabe wird vom Regionalministerium, und nicht vom Wirtschaftsministerium erfüllt<sup>52</sup>.

Das Wirtschaftsministerium plant seinerseits folgendes in seinem Dokument „Strategischer Aktionsplan des Ministeriums für Wirtschaftsentwicklung, Handel und Landwirtschaft der Ukraine für 2020-2024“<sup>53</sup>:

- 95. Gestaltung eines umfassenden Modells für Agrarpolitik und Politik zur ländlichen Entwicklung (Grundlage: Entwurf des mittelfristigen Aktionsplans der Regierung für 2021-2023, Fristen: Bis zum 31.12.2021, Rechtsvorschrift, Direktorat für ländliche Entwicklung)
- 96. Einführung eines effizienten Instrumentes für die schrittweise Umsetzung der staatlichen Politik im Bereich der Agrarwirtschaft und der ländlichen Entwicklung (Grund: Entwurf des mittelfristigen Aktionsplans der Regierung für 2021-2023, Fristen: bis zum 31.12.2021, Rechtsvorschrift, Direktorat für ländliche Entwicklung)
- Implementierung eines wirksamen Instrumentes zur Förderung der ländlichen Räume (Grund: Entwurf der Prioritätsfrist der Regierung für 2020, Fristen: 30.11.2020<sup>54</sup>)

Vor kurzem (September 2020) erschienen die Informationen darüber, dass die Regierung die Entwicklung noch einer Strategie aufnahm: Nationale wirtschaftliche Strategie 2030<sup>55</sup>. Es wurde als eine Initiative des Präsidenten und des Ministerpräsidenten popularisiert. Für die Entwicklung der Strategie wird das Zentrum für wirtschaftliche Wiederherstellung zuständig sein. Das ist ein öffentlicher Verband, der ca. 60 Unternehmen und mindestens 30 Think-Tanks vereinigt<sup>56</sup>. Nach dem Bericht des Wirtschaftsministeriums sollen 20 Arbeitsgruppen auf der Plattform des Zentrums für wirtschaftliche Wiederherstellung für die Erstellung der Strategie gebildet werden. An den Arbeitsgruppen haben Fachkräfte der Regierung, der Ministerien, Think-Tanks, Institute, der internationalen Organisationen, Wirtschaft und Wirtschaftsverbände teilzunehmen. Als eine der sieben „Richtungen“ der Strategie wurde der Agrarsektor bestimmt, deswegen soll dieses Dokument auch eine wesentliche Auswirkung auf die Politik im Bereich der Agrarwirtschaft und ländlichen Entwicklung haben, wenn es entwickelt wird.

Gleichzeitig wurde die Strategie zur nachhaltigen Entwicklung der Ukraine bis 2030<sup>57</sup>, deren Entwurf unter UNDP-Unterstützung entwickelt wurde, offiziell nicht anerkannt. Vor

---

<sup>51</sup> Nachricht auf der offiziellen Website des Präsidenten <https://www.president.gov.ua/news/prezident-planuye-postaviti-uryadu-zavdannya-rozrobiti-konce-62841>

<sup>52</sup> Diese Informationen folgen aus den Worten des stellvertretenden Ministers. Es ist aber nicht gelungen, jeweilige Aufträge zu finden.

<sup>53</sup> <https://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=ProgramiTaPlaniEkonomichnogoISotsialnogoRozvitkuUkraini>

<sup>54</sup> Dieser Punkt wurde erfüllt: entsprechender Gesetzentwurf wurde in die Werchowna Rada der Ukraine eingereicht

<sup>55</sup> <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=38b0c466-35ab-4506-9631-7a46e81dec60&title=UriadOfitsi-inoRozpochavStvorenniaNatsionalnoiEkonomichnoiStrategii2030>

<sup>56</sup> <https://www.epravda.com.ua/news/2020/08/15/664059/>

<sup>57</sup> Strategie (Entwurf) kann man nach dem Link herunterladen: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/sustainable-development-report/Sustainable-Dev-Strategy-for-Ukraine-by-2030.html>. Kommentar

einiger Zeit wurde sogar ein Gesetzentwurf<sup>58</sup> über ihre Verabschiedung ins Parlament eingereicht, der jedoch als Gesetz nicht verabschiedet wurde (es wurde sogar nicht diskutiert).

### **2.1.2 FINANZEN, INSTITUTIONEN UND PERSONAL**

Während das Wirtschaftsministerium die Bildung des Fonds für ländliche Entwicklung initiiert<sup>59</sup>, besteht das Regionalministerium auf der Erhöhung der Finanzierung und auf der Reform der Regeln und Verfahren vom vorhandenen Staatlichen Fonds für regionale Entwicklung<sup>60</sup>.

Das Wirtschaftsministerium erklärte über seine Pläne, ein System der Institutionen aufzubauen, die die lokalen Selbstverwaltungen beraten sollen. Es geht dabei um ein Nationales Beratungszentrum und um Regionale Beratungszentren (Bildung) in Kooperation mit landwirtschaftlichen Beratungsdiensten (Wissenschaft).

Das Regionalministerium hat seine eigenen Pläne zum institutionellen System: Aufbau des Netzwerkes von Agenturen für regionale Entwicklung in jeder Region und Gründung einer Nationalen Agentur für ländliche Entwicklung.

Das Wirtschaftsministerium empfiehlt den Gemeinden, die Stellen der Fachkräfte für ländliche Entwicklung in den Organen der lokalen Selbstverwaltung einzuführen (genauer: für Entwicklung der Agrarwirtschaft und ländlichen Räume). Der stellvertretende Minister für wirtschaftliche Entwicklung, Handel und Landwirtschaft, Taras Vysotskyi, erklärte in diesem Zusammenhang, dass das Wirtschaftsministerium bereit sei, die Qualifizierung solcher Fachkräfte zu organisieren, damit sie die Kooperation und die effiziente Kommunikation zur Entwicklung des Unternehmertums, der Familienfarmbetriebe und dementsprechend neuer Arbeitsplätze in ländlichen Räumen aufbauen könnten<sup>61</sup>.

Der stellvertretende Minister für Entwicklung der Gemeinden und Territorien Vyacheslav Nehoda<sup>62</sup> unterstützte so einen Ansatz. Das kann man vielleicht als das erste Beispiel der gemeinsamen Position von diesen zwei Behörden betrachten, die eine Schlüsselrolle in der Gestaltung und Umsetzung der Politik zur regionalen, darunter auch ländlichen Entwicklung spielen.

---

über Notwendigkeit dieser Strategie: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/articles/2017/01/10/mapping-a-sustainable-future-why-does-ukraine-need-a-sustainable-development-strategy.html>

<sup>58</sup> Gesetzentwurf „Über Strategie der nachhaltigen Entwicklung der Ukraine bis 2030 Nr. 9015 vom 07.08.2018 [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64508](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64508)

<sup>59</sup> Vgl. Gesetzentwurf „Über Änderungen des Haushaltsgesetzbuches der Ukraine in Bezug auf die Gründung des Fonds für wirtschaftliche Entwicklung“ auf der Website des Wirtschaftsministeriums <https://bit.ly/3ml8tMz>

<sup>60</sup> Vgl. die Informationen über die Genehmigung jeweiligen Gesetzentwurfes auf der Website der Regierung <https://www.kmu.gov.ua/news/oleksij-chernishov-reforma-derzhavnogo-fondu-regionalnogo-rozvitku-dozvolit-efektivnishe-spryamovuvati-koshti-na-rozvitok-regioniv>

<sup>61</sup> <https://decentralization.gov.ua/news/12975>

<sup>62</sup> <https://decentralization.gov.ua/news/12986>

## **2.2 WECHSELWIRKUNG DER STAATLICHEN VERWALTUNGE MIT GEMEINDEN**

Die Grundsätze und Mechanismen der Wechselwirkungen der lokalen staatlichen Verwaltungen mit Gemeinden wurden im ersten Bericht beschrieben. Seit dieser Zeit veränderte sich fast nichts, aber nach den Änderungen im territorialen Verwaltungsaufbau bleibt das Schicksal und die Rolle der staatlichen Rayon-Verwaltungen unklar.

Es gibt bestimmte Hoffnungen, dass die Änderungen zum Gesetz über lokale staatliche Verwaltungen (Beschreibung dieser Änderungen s. oben) in der nächsten Zeit verabschiedet werden. Es trägt der Klarheit in den Beziehungen zwischen den lokalen Selbstverwaltungen und lokalen staatlichen Verwaltungen bei.

## **3 ROLLE DER VERBÄNDE DER LOKALEN SELBSTVERWALTUNGEN BEI DER UMSETZUNG DER STAATLICHEN POLITIK (U.A. BEI DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNG)**

Seit der Erstellung des ersten Berichtes gab es keine großen Veränderungen unter den nationalen Verbänden der lokalen Selbstverwaltungen. Die einzige Veränderung liegt darin, dass der Verband der fusionierten Gemeinden<sup>63</sup> im November 2019 als gesamtukrainisch anerkannt wurde, obwohl die Legitimität dieses Status einen begründeten Zweifel hervorruft (s. Artikel des Autors<sup>64</sup>). So waren 2020 in der Ukraine vier gesamtukrainische Verbände tätig: Verband der Städte der Ukraine (AMU), Verband der Rayon- und Oblasträte (UAROR), Verband der Gemeinden (VAG) und Verband der fusionierten Gemeinden.

Insgesamt hatte es seinen Nutzen, weil es den Druck auf die Regierung im Interesse der lokalen Selbstverwaltung stärkte. In der nächsten Perspektive aber soll sich das System wegen der neuen territorialen Verwaltungsorganisation erheblich verändern.

Durchaus möglich und logisch wäre die Vereinigung des Verbands der Gemeinden und des Verbands der fusionierten Gemeinden in einen einheitlichen Verband, der sich auf die Vertretung der Interessen von kleineren und mittleren Gemeinden fokussieren würde. Gleichzeitig liegt dieser Prozess nicht nahe, weil die genannten Verbände eher in der Konkurrenz zueinander stehen und nicht zusammenarbeiten. Diese Konkurrenz verschärfte sich nach der unbegründeten Anerkennung des gesamtukrainischen Status für den Verband der fusionierten Gemeinden (s. oben).

Gleichzeitig mit der Entwicklung der oben erwähnten Verbände erweitert auch der Verband der Städte der Ukraine (AMU) seine Mitgliedschaft durch die Aufnahme der kleineren

---

<sup>63</sup> <http://bit.ly/33q7kK2>

<sup>64</sup> Artikel „Gesamtukrainischer Status für den Verband der fusionierten Gemeinden: Sein Inhalt und wozu ist er notwendig?“ Wurde auf der Facebook-Seite veröffentlicht. Link: <https://www.facebook.com/notes/623380901660736/>



Gemeinden (es gibt Angaben, dass er schon über 900 Gemeinden umfasst<sup>65</sup>). Deswegen ist es nicht auszuschließen, dass nur ein Verband auf der Basisebene tätig sein wird, aber diese Perspektive liegt nicht nahe.

Große Veränderungen soll in der nächsten Zeit auch der Ukrainische Verband der Rayon- und Oblasträte (UAROR) erleben, weil die Rayone grundlegend umstrukturiert werden und weil die meisten Vorsitzenden der Oblast-Räte, die zum Verbandsvorstand gehörten, neu gewählt wurden.

Um den Herausforderungen gerecht zu sein, erklärte der Gesamtkrainische Verband der Gemeinden (VAG) über die zweite Etappe seiner Reform<sup>66</sup>, in der sein Organisationsaufbau drei grundlegende Veränderungen erfährt, die sich auf den Vorstand und auf die ganze Verbandsführung beziehen:

- In der Verbandsführung werden sowohl Bürgermeister als auch Gemeinderäte gleichberechtigt vertreten (50/50).
- Die gleichberechtigte Vertretung bekommen auch Dörfer, Siedlungen und Städte.
- Es wird ihre obligatorische Rotation eingeführt.

Nach der Umsetzung dieser Reform soll der Verband demokratischer und relevanter werden, um in Lage zu sein, die Interessen der kleineren Gemeinden, vor allem der Dörfer auszudrücken und möglichst effektiv zu verteidigen.

## **4 EXPERTISE UND EMPFEHLUNGEN**

### **4.1 EXPERTISE**

Die Gemeinden müssen immer mehr autonom handeln. Sie bekommen dafür bestimmte Möglichkeiten und Ressourcen, weil sie vergrößert werden und weil die Dezentralisierung der Aufgaben und Finanzen stattfindet.

Die Verwaltungshierarchien brechen weiter zusammen. Und dieser Prozess wird nach der Verabschiedung der Verfassungsänderungen abgeschlossen.

Solange die Änderungen nicht verabschiedet und die Aufgaben und Ressourcen nicht geregelt werden, bleiben auch Probleme in den Beziehungen zwischen den lokalen staatlichen Verwaltungen und lokalen Selbstverwaltungen erhalten.

Es sind darüber hinaus Probleme in den Beziehungen unter den lokalen Räten verschiedener Ebenen zu erwarten: Gemeinde-, Rayon- und Oblasträten (besonders unter Berücksichtigung der Politisierung der lokalen Selbstverwaltungen).

---

<sup>65</sup> Vgl.: <https://www.auc.org.ua/novyna/oslobozhan-pytannya-rivnyh-mozhlyvostey-ta-rozshyrennya-uchasti-zhinok-u-miscevomu>

<sup>66</sup> <http://bit.ly/3kKD9pH>

## 4.2 EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus dem vorigen Bericht<sup>67</sup>:

Was wurde umgesetzt und was bleibt noch aktuell?

Seit dem letzten Bericht wurden/ werden einige Empfehlungen in bestimmte Handlungen der Akteure der Dezentralisierungsreform umgesetzt.

Die ausgesprochene Empfehlung zur Vereinigung der Bemühungen bleibt aktuell, obwohl in diesem Zeitraum auch Beispiele zu beobachten waren, wenn die Akteure wirklich zusammen und abgestimmt handelten. Jedoch brachten sogar abgestimmte Handlungen erwünschte Ergebnisse nicht immer.

Die Empfehlung, die Aufgaben im Bereich der ländlichen Entwicklung zwischen dem Regionalministerium und Wirtschaftsministerium (damals Agrarministerium) zu trennen und eine hauptverantwortliche Behörde in diesem Bereich zu bestimmen, bleibt absolut aktuell.

Es gibt auch keine positiven Veränderungen in der zwischenbehördlichen Koordination und in der Anpassung der strategischen Planungsdokumente im Bereich der regionalen Politik (Zuständigkeitsbereich des Regionalministeriums) und im Bereich der ländlichen Entwicklung (heute - gemeinsamer Zuständigkeitsbereich des Agrarministeriums und des Regionalministeriums). Die einzige Veränderung liegt darin, dass die Staatliche Strategie zur regionalen Entwicklung schon verabschiedet wurde und dementsprechend ein Regierungsdokument darstellt, an das alle anderen künftigen Strategien anzupassen sind. Nach Angaben des Autors führte das Regionalministerium die Beratungen mit anderen Behörden, darunter auch mit Agrarbehörden durch, als die Strategie zur regionalen Entwicklung erstellt wurde. Deswegen kann man behaupten, dass die Empfehlung zur engeren Kooperation mindestens teilweise erfüllt wurde.

### 4.2.1 WOMIT BEFASSEN SICH DIE LOKALEN SELBSTVERWALTUNGEN

- Entwicklung einer ric Strategie für die Gemeinde und Planung ihrer Entwicklung
  - im Einklang mit regionalen Strategien und mit der Staatlichen Strategie zur regionalen Entwicklung
  - mit einem angemessenen Bestandteil der Agrarpolitik und mit der Fokussierung auf ländliche Entwicklung

*Soll die Reform der staatlichen Regionalpolitik erfolgreich verlaufen, dann werden die Instrumente der staatlichen Förderung zur lokalen Entwicklung nur über staatliche und regionale Strategien zugänglich. Deswegen ist es wichtig, lokale Entwicklungsstrategien daran anzupassen.*

---

<sup>67</sup> [https://www.apd-ukraine.de/images/2019/Agrarpolitische\\_Berichte/Obramjuk\\_Dezentralisierung/190515\\_IAK\\_APD\\_Bericht\\_Obramjuk\\_DEU.pdf](https://www.apd-ukraine.de/images/2019/Agrarpolitische_Berichte/Obramjuk_Dezentralisierung/190515_IAK_APD_Bericht_Obramjuk_DEU.pdf)

Es ist sinnvoll, dabei methodische Richtlinien des Regionalministeriums anzuwenden<sup>68</sup>.

- Beachtung der Entwicklungsstrategie für die Region und ihres Aktionsplanes
  - Es ist wünschenswert, an der Anpassung der regionalen Strategie und ihres Aktionsplanes an die Staatlichen Strategie zur regionalen Entwicklung teilzunehmen (diese Prozesse finden zurzeit in allen Regionen statt).
- Erfahrungen in der Suche nach Außenressourcen für die Entwicklung (*Instrumente der staatlichen Förderung, regionale Förderprogramme, Vorhaben der technischen Hilfe etc.*)
  - Aneignung des Projektansatzes und des Projektmanagements
  - Aufbau der Zusammenarbeit mit der Agentur für regionale Entwicklung
- Einführung der Stelle eines Beraters für ländliche und landwirtschaftliche Entwicklung in der lokalen Selbstverwaltung. Dieser Berater soll folgende Aufgaben erfüllen:
  - Teilnahme an der strategischen Entwicklungsplanung der Gemeinde,
  - Einführung der modernen Ansätze zur Entwicklung und Verwaltung (kreative Industrien, Projektmanagement, Beratungswesen etc.),
  - Kommunikation mit Agrarproduzenten (Gründung der Familienfarmbetriebe, staatliche Förderprogramme, Eintragung ins Staatliche Agrarregister<sup>69</sup> etc.).

#### **4.2.2 WOMIT BEFASSEN SICH DIE VERBÄNDE DER LOKALEN SELBSTVERWALTUNGEN**

Die vorjährige Empfehlung über die verstärkte Einbeziehung der Verbände der lokalen Selbstverwaltungen in die Entwicklung und Umsetzung der sektoralen Politik bleibt absolut aktuell.

#### **4.2.3 UNTERSTÜTZUNG DER GEMEINDEN**

Die lokalen Selbstverwaltungen der neu gebildeten Gemeinden sollen ihre Kapazitäten in allen Bereichen dringend erhöhen: Organisation, Finanzen, Qualifikation und Personal.

---

<sup>68</sup> Verordnung des Ministeriums „Über Genehmigung der methodischen Richtlinien zur Gestaltung und Umsetzung der Prognosen und Programme zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung einer fusionierten Gemeinde“ vom 30.03.2016 Nr. 75

<sup>69</sup> Anmerkung: STAATLICHES AGRARREGISTER - ein automatisiertes Informationssystem für Erhebung, Speicherung, Verarbeitung und Bereitstellung der Informationen über die Produzenten der landwirtschaftlichen Produkte. Gesetzentwurf Nr. 3295, mit dem das Staatliche Agrarregister legitimiert wird, wurde am 05.11.2020 als Grundlage verabschiedet (Gesetz der Ukraine 985-IX vom 05.11.2020). Vorteile der Anmeldung im Staatlichen Agrarregister für Agrarproduzenten:

- Aktuelle Informationen über eigenen Betrieb in staatlichen Registern
- Nachrichten über aktuelle Agrarpolitik und staatliche Förderung
- Zusammenarbeit mit Behörden und weiteren Akteuren
- Beratungen durch die Experten des Staatlichen Agrarregisters

Ein Agrarproduzent kann seine Registergeschichte speichern, was ihm zahlreiche Vorteile bringt: staatlicher Fokus bei der Gestaltung der Agrarpolitik, Informationen über staatliche Förderung aus der ersten Hand, Nutzung neuer Möglichkeiten. Ein Agrarproduzent, der sich eintragen ließ, bekommt das Recht auf staatliche Förderung nur auf Grund der Informationen aus dem Staatlichen Agrarregister, ohne entsprechende Papiervorlagen einzureichen.

Deswegen ist es wichtig, die Selbstverwaltungen dabei zu unterstützen und die Institutionen zu bilden und/oder zu entwickeln, die dem Kapazitätsaufbau beitragen können (Verbände der lokalen Selbstverwaltungen, Agenturen für regionale Entwicklung, Beratungsdienste, Beratungs- und Schulungsinstitutionen, Projekte, Programme).