

---

**DEZENTRALISIERUNG: EINE IDEE FÜR MORGEN?**

---

Untersuchungen, die sich auf die Dezentralisierung beziehen, müssen sich auf klare Definitionen der im Text verwendeten Begriffe stützen. Bekanntlich wird der Begriff «Dezentralisierung» in seiner korrekten Auslegung als ein Bestandteil der Demokratisierung verstanden, der die Gewährleistung der Grundlagen einer demokratischen Gesellschaftsordnung auf lokaler Ebene voraussetzt und folgende Komponenten einschließt:

- 1) freie kommunale Selbstverwaltung;
- 2) Übertragung einiger staatlicher Kompetenzen auf die Gemeindeebene;
- 3) Unterstützung der Gemeindeverwaltungen durch eine angemessene Versorgung mit Finanzen, Fachkräften und durch entsprechende rechtliche Basis;
- 4) neues partnerschaftliches Verhältnis zwischen Staat und Gemeinden.<sup>1</sup>

Der kanadische Forscher Ronald L. Watts weist auf vier Bereiche hin, die bei der Frage der Dezentralisierung zu untersuchen sind:

- Dezentralisierung im Bereich des Rechts;
- Dezentralisierung im Verwaltungsbereich;
- Dezentralisierung im Finanzbereich.<sup>2</sup>

Während die legislative (politische) Dezentralisierung darin besteht, der Bevölkerung oder den von ihr gewählten Vertretern mehr Rechte bei politischen Entscheidungen (beispielsweise über die Besteuerung oder die Ausgaben aus dem Staatshaushalt) einzuräumen, erfolgt die Dezentralisierung im Verwaltungsbereich durch Umverteilung von Kompetenzen, Verantwortung und materiellen Ressourcen zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen. Für Wirtschaftswissenschaftler ist vor allem die Dezentralisierung im finanziellen Bereich, also die

---

<sup>1</sup> Dubrowski M. Zentralisierung und Dezentralisierung in der Staatsverwaltung der Region // Zentrum für Forschungen im Bereich der regionalen <http://cdrp.iatp.org.ua/politica/2/index.htm>

<sup>2</sup> Ronald L. Watts. Föderative Systeme [http://www.dep.kiev.ua/library/book7/content\\_u.html](http://www.dep.kiev.ua/library/book7/content_u.html)

Umverteilung staatlicher Einnahmen und Ausgaben zugunsten der regionalen und kommunalen Verwaltungsebene, von Interesse.

Jedoch reicht die oben angeführte Darstellung des Begriffs der Dezentralisierung nach Auffassung von W. Kostyrina nicht aus, um dieses Phänomen in den postsowjetischen Staaten in seiner ganzen Fülle und unter voller Berücksichtigung seiner Besonderheiten zu erfassen.<sup>3</sup> Dazu sind Kriterien der Bestimmung des Dezentralisierungsniveaus in den postsowjetischen Staaten anzuwenden, die von K. Matusato entwickelt wurden:

- 1) verfassungsrechtliche Verankerung;
- 2) Wahlen von Gebiets- und Kreisleitern sowie Bürger- und Oberbürgermeistern;
- 3) Wahlen von Abgeordneten auf Gebiets- und Kreisebene durch die Bevölkerung oder ihre Entsendung durch lokale staatliche Verwaltungsbehörden;
- 4) Vorhandensein regionaler oder kommunaler Haushalte oder eines konsolidierten gesamtnationalen Haushalts;
- 5) Ernennungsverfahren von Gebiets- und Kreisleitern (werden sie «von oben» berufen oder nicht, erfolgt die Auswahl aus dem Kreis der örtlichen Anwärter auf das jeweilige Amt oder nicht);
- 6) karrierebedingte Präferenzen regionaler Eliten (ihr Verhalten in schwierigen Zeiten für betreffende Regionen);
- 7) Funktionsfähigkeit von Institutionen für die Verwaltung des staatlichen Eigentums, einschließlich der Privatisierung.

Zugleich kann der Begriff «Dezentralisierung» im engeren Sinne des Wortes auch ohne seine eigenschaftsbezogene Darstellung der Demokratisierung verwendet werden und lediglich die Übertragung von Befugnissen der zentralen staatlichen Verwaltungsebene auf die regionale bedeuten. Dadurch wird das Instrumentarium örtlicher Eliten in ihrem Verhältnis zum Zentrum erweitert. Die «Dezentralisierung» dieser Art ist besser mit dem Begriff «Dekonzentrierung» zu beschreiben und zieht zwangsläufig die Perspektive einer demokratischen Entwicklung der Regionen und des Staates nach sich.

Nach Ansicht von Experten wird die «Dezentralisierungstendenz von Faktoren bestimmt, die einerseits daraus resultieren, dass der zentra-

<sup>3</sup> Kostyrina W. Zentralisierung/Dezentralisierung der Macht in Polen und der Ukraine in der gegenwärtigen Entwicklungsphase <http://www.spa.org.ua/vis/s1/12.html>

lisierte Staat nicht mehr imstande ist, den Herausforderungen der modernen Entwicklung der Produktionskräfte, insbesondere der Globalisierung der Weltwirtschaft, gerecht zu werden, andererseits aus einem deutlichen Rückgang der gesellschaftlichen Notwendigkeit eines starken Zentrums, wie es noch vor kurzem der Fall war.<sup>4</sup> Das wachsende Bedürfnis nach einer dezentralisierten Lösung gesellschaftlicher Probleme ist durch eine verstärkte Entwicklung des Mittelstandes zu erklären, der die soziale Struktur in westlichen Staaten prägt und sich schrittweise auch in den postkommunistischen Transformationsgesellschaften, einschließlich der Ukraine, etabliert. Der Mittelstand, der sich vorwiegend in Städten konzentriert, «fordert die Übergabe von Kompetenzen zur Lösung von Alltagsproblemen auf eine Ebene, die ihm näher ist».<sup>5</sup>

Demzufolge verstehen wir die Dezentralisierung als einen untrennbaren Bestandteil der Entwicklung der modernen Gesellschaft, der mit solch objektiven Erscheinungen wie Globalisierung und Demokratisierung verbunden ist.

### **Dezentralisierung als Mittel zum Ausgleich von gesellschaftspolitischen (regionalen, zentralen) Interessen in der Ukraine**

#### ***Dezentralisierungsideen in Konzeptionen und Projekten zur politischen Transformation der Ukraine***

Die Geschichte des ukrainischen Staates ist von ihren Anfängen an maßgeblich von Dezentralisierungsideen geprägt. Zunächst ist hier die Diskussion um den verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Aufbau sowie um die administrativ-territoriale Gliederung und die Möglichkeit des Übergangs zu einem föderalen Aufbau gemeint. Bereits während des ersten Präsidentschaftswahlkampfes 1991 war in der Auseinandersetzung zwischen den zwei Kandidaten der demokratischen Opposition, W. Tschornowil und L. Lukjanenko, das Problem der Föderalisierung der Ukraine zutage getreten. Tschornowil sprach sich damals für die grundsätzliche Möglichkeit des Übergangs zum föderalen Staatsaufbau aus, während Lukjanenko diese Idee

<sup>4</sup> Serhij Sluchaj: Globale Tendenzen auf der Finanzebene zwischen Regierungseinheiten: Herausforderung für die Ukraine. <http://fulbright.kiev.ua/newsletters/08/p08ua.html>

<sup>5</sup> *ibid*

strikt ablehnte. Tschornowil war, wie sein Sohn Taras behauptet, 1987 auf die Idee des föderalen Aufbaus der Ukraine gekommen. «Er gab diesen Gedanken in der Sitzung eines Diskussionsklubs in Lwiw bekannt und wurde von allen Seiten kritisiert. Nachher stellte sich aber heraus, dass dieser Ansatz richtig war. Er unterschied sich jedoch von den Grundsätzen der heutigen Verwaltungsreform, die derzeit von hochrangigen Beamten erarbeitet wird, durch die Forderung nach einer möglichst großen wirtschaftlichen Freiheit für die Regionen und zugleich einer strikten Einhaltung des unitären Prinzips bei der Umsetzung der staatsbildenden und staatsfördernden Ideologie und beim Ausbau des Bildungs- und Kulturbereichs. Er zielte auf die Entstehung eines Nationalstaates mit größtmöglicher wirtschaftlicher Freiheit für Regionen ab».<sup>6</sup> Tschornowil plädierte mit großer Vorsicht für die Idee der Revision des administrativ-territorialen Aufbaus für die Schaffung größerer regionaler Einheiten und die Ausstattung der Regionen mit breiteren Zuständigkeiten (als Vorsitzender des Gebietsrates Lwiw regte Tschornowil die Einberufung der Vollversammlung der Region Halytschyna an). Lukjanenko war zusammen mit vielen anderen Nationaldemokraten davon überzeugt, dass der Föderalismus dazu beiträgt, den neu entstandenen Staat zu untergraben, das Streben nach nationaler Einigung zu unterhöhlen und separatistische Bewegungen zu bilden.

Als ein weiteres Argument zugunsten der Zentralisierung diente die angeblich geringere Effektivität der Verwaltung. «Dezentralisierung und Föderalismus sind Instrumente, die den politischen Prozess verlangsamen. Wenn es darum geht, Reformen schnell umzusetzen und möglichst schnell politische Entscheidungen zu fällen und erforderliche Gesetze zu verabschieden, so ist gerade der Föderalismus dafür am wenigsten geeignet. Er wirkt eher hemmend, denn er führt zur Entstehung einer Vielzahl politischer Kampfplätze und Diskussionszentren. Das macht die Ausarbeitung bestimmter Abstimmungs- und Ausgleichsverfahren notwendig».<sup>7</sup>

Diese Auseinandersetzung prägte den Verlauf der öffentlichen Debatte um das Problem der Zentralisierung/Dezentralisierung in den ersten

<sup>6</sup> Autonomie oder Dezentralisierung der Macht? // Express. – 23.-30. Januar 2003.

<sup>7</sup> Antonina Kolodij: Ukrainische Politische Aspekte. – 9. November 2001 <http://www.ji-magazine.lviv.ua>

Jahren der Unabhängigkeit, der vor allem die drei folgenden Gründe zugrunde lagen:

- künstlicher Charakter der administrativen Gliederung, die die Ukraine aus der Sowjetzeit übernommen hatte;
- Ambivalenz des ukrainischen Modells des administrativ-territorialen Aufbaus (unitär, jedoch mit einer Autonomie der Krim und der Gestaltung der Beziehungen zur Krim auf föderaler Basis);
- größere historische und geographische Regionen (Podillja, Halytschyna, Wolynien, Polissja, Donbass usw.), die keinen formalen Rechtsstatus besaßen.

Mitte der neunziger Jahre ist ein weiterer Grund hinzugekommen, der eine immer größere Bedeutung erlangt:

- Bildung mächtiger, in der regionalen Verwaltung fest verwurzelter Finanz- und Industriegruppen in einigen Regionen, die eine wirksame Interessenvertretung auf zentraler Ebene anstreben.

Unter den ursprünglichen Diskussionsgründen dominierten Anfang der neunziger Jahre die auf die formale Seite des Problems ausgerichteten Aspekte: Die geographische Grenze zwischen den Verwaltungseinheiten und die Zuständigkeitsbereiche örtlicher und regionaler staatlicher Verwaltungsbehörden. Dabei wurden einige wesentliche Aspekte der Dezentralisierung an die Peripherie des öffentlichen Interesses verdrängt. Die Frage der Dezentralisierung im Kontext der Demokratisierung und der Gewährleistung von Rechten auf regionaler und kommunaler Ebene sowie die Frage einer möglichst bürgernahen Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben wurden dabei praktisch übergangen. Die Dichotomie Zentralisierung/Dezentralisierung wurde vorwiegend vor dem Hintergrund des Wettbewerbs zwischen zentralen und regionalen bürokratischen Eliten um die Verteilung von Machtbefugnissen innerhalb der Staatsexekutive gesehen.

In den ersten Jahren der Unabhängigkeit war eine demokratische Dezentralisierung in der Ukraine nicht möglich. Der gesamte Prozess der Demokratisierung fiel einer für die neuen postkommunistischen Staaten typischen «Kinderkrankheit» zum Opfer. Die Entwicklungsparadigma der Ukraine in den neunziger Jahren war der «Ausbau des Staates» im Sinne der Festigung seines administrativen Gefüges sowie des Militär- und Milizgerüsts und nicht im Sinne der Entwicklung einer Zivilgesellschaft und einer kommunalen Selbstverwaltung. Man muss

zugeben, dass dieser Zustand aus dem Konsens zwischen der Nomenklatura, die sich an die neuen Umstände anzupassen versuchte, und den nationalen demokratischen Kräften, deren Vertreter den Verlust der staatlichen Souveränität als die größte Gefahr betrachteten, geboren wurde. Die Konzeption des «staatlichen Ausbaus» der neunziger Jahre beruhte auf einem informellen «Pakt zwischen den Eliten», der durch die in der Gesellschaft herrschende Verdrossenheit, die Schwäche und die Desorientierung politischer Kräfte ermöglicht wurde. Die Möglichkeit der kommunistischen Revanche galt bis 1999 als die größte Gefahr für die junge Demokratie, während die Schaffung einer übermäßig entwickelten, streng hierarchisch strukturierten Staatsexekutive nicht als Gefahr, sondern eher als Mittel zur Abwendung dieser Gefahr empfunden wurde.

**Die Möglichkeit der kommunistischen Revanche galt bis 1999 als die größte Gefahr für die junge Demokratie...**

Zugleich wurden gerade in der ersten Hälfte der neunziger Jahre erste Versuche unternommen, potenziell fortschrittliche Modelle der Gewährleistung des Wahlrechts und der öffentlichen Kontrolle über die örtlichen Verwaltungsbehörden in die Praxis umzusetzen. 1994 wurden die ersten und bis heute vorerst letzten Wahlen der Gebietsleiter (Vorsitzenden der Gebietsräte) abgehalten. Doch diese Versuche mündeten nicht in einer sinnvollen Strategie des Aufbaus einer demokratischen Ukraine, sondern blieben letztendlich Experimente im Prozess der Entwicklung eines postkommunistischen Modells der Staatsmacht. Als die Staatsexekutive aus diesen Experimenten keine weiteren Vorteile für sich gewinnen konnte, gab sie diese schnell auf, ohne auf den Widerstand der Gesellschaft oder oppositioneller Kräfte zu stoßen.

Weitere Erfahrungen der Entwicklung des politischen Systems wurden durch Machtstreben der staatlichen Exekutive mit dem Präsidenten an der Spitze bedingt. Mit dem «Gesetz über die Macht» von 1995 und der Verfassung von 1996 wurden Schritte unternommen in Richtung Zentralisierung und Konzentration der staatlichen Machtbefugnisse. Die Wahlen der regionalen Leiter wurden abgeschafft, es wurde ein duales System eingeführt, nach dem die Vorsitzenden der Gebiets- oder Kreisräte von Abgeordneten dieser Räte gewählt werden und somit die Vertretungsorgane leiten, während die realen

Machtbefugnisse (einschließlich die Verteilung von Haushaltsmitteln) den vom Präsidenten bestellten Leitern der staatlichen Gebiets- und Kreisverwaltungen vorbehalten sind, die weder dem entsprechenden Rat noch Wählern gegenüber rechenschaftspflichtig sind.

Die institutionelle Zentralisierung wurde von der finanziellen begleitet: Im Laufe der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ist ein fortwährender Anstieg des Anteils des zentralen Haushalts am gesamten Haushaltsaufkommen im Vergleich zu den kommunalen Haushalten zu verzeichnen. Der Anteil der örtlichen Haushalte ging zurück:<sup>8</sup>

<i>Jahr</i>	<i>(%) Anteil örtlicher Haushalte am gesamten Haushaltsaufkommen</i>
1995	41,8
1996	36,2
1997	32,3
1998	31,0

Im Jahr 2000 wurden 20,4% des Bruttoinlandprodukts über den zentralen Haushalt umverteilt, während auf die kommunalen Haushalte weniger als 7% entfielen. 1999 betrug dieses Verhältnis 15,4% zu 10%.<sup>9</sup>

S. Sluchaj führt das folgende Verhältnis in der Verteilung von Einnahmen und Ausgaben zwischen den verschiedenen Haushalten in der Ukraine an:<sup>10</sup>

<sup>8</sup> W. Asadtschew: Ein Sujet über das Budget. Ukrainische Investitionszeitung. – 07. Dezember 1999.

<sup>9</sup> «Entwicklungsgshaushalt» als Stimulierungsmittel der unternehmerischen Tätigkeit in der Ukraine». Beiträge der Sitzung vom 18. April 2001. – Nationales Institut für strategische Forschungen. Zentrum für Studien zur Krisenbekämpfung <http://www.niss.gov.ua/Table/jalilo14/txt3.htm>

<sup>10</sup> Serhij Sluchaj. Globale Tendenzen auf der Finanzebene zwischen Regierungseinheiten: Eine Herausforderung für die Ukraine. <http://fulbright.kiev.ua/newsletters/08/p08ua.html>

**Tabelle 2. Verteilung von Einnahmen und Ausgaben zwischen den ukrainischen Haushalten verschiedener Ebenen** (ohne Ausgaben aus dem Rentenfonds und Transfers) **in Prozent.**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Ausgaben</b>											
Staatshaushalt	68,6	62,2	60,5	64,7	52,7	56,4	60,1	51,9	54,6	64,7	59,7
Konsolidierte örtliche Haushalte	31,4	37,8	39,5	35,3	47,3	43,6	39,9	48,1	45,4	35,3	40,3
<b>Einnahmen</b>											
Staatshaushalt	54,1	52,4	53,3	58,0	47,6	52,4	56,8	54,3	60,0	70,9	67,4
Konsolidierte örtliche Haushalte	45,9	47,4	46,7	42,0	52,4	47,6	43,2	45,7	40,0	29,1	32,6

Ende der neunziger Jahre erhielt die Debatte um die Idee der Zentralisierung neue Impulse, als aus der Umgebung von Präsident Kutschma Projekte der Verfassungsreform angeregt wurden. Diese Initiativen führten zu einem Referendum, das am 16. April 2000 stattfand. Die Ergebnisse dieses Referendums wurden nicht implementiert, jedoch tauchten einige Vorschläge von damals in der am 5. März 2003 bekannt gegebenen Verfassungsinitiative des Präsidenten wieder auf. Von entscheidender Bedeutung ist dabei die Absicht, das höchste

**...das höchste gesetzgebende Organ in zwei Kammern wäre ein Schritt hin zur Gewährleistung von regionalen Interessen auf zentraler Ebene...**

gesetzgebende Organ in zwei Kammern zu teilen, mit dem Oberhaus als regionale Vertretung. Nach Auffassung der Initiatoren wäre dies ein Schritt hin zur Gewährleistung von regionalen Interessen auf zentraler Ebene und somit die erste Dezentralisierungsphase der staatlichen Verwaltung in der Ukraine eingeleitet. Im Laufe der Diskussion stellte sich aber heraus, dass die Idee des Zweikammersystems für die meisten politischen Akteure inakzeptabel ist. Deshalb besteht der Präsident vorläufig nicht darauf, die regionale Vertretung rechtlich zu verankern: In dem von Kutschma am 19. Juni 2003 vorgelegten, überarbeiteten Entwurf der Verfassungsänderungen wird die Idee des Zweikammersystems nicht mehr erwähnt.

Unabhängig von der Einschätzung bestehender Projekte zur Reformierung des Staatsaufbaus in der Ukraine ist festzustellen, dass die Idee der Dezentralisierung sich einer zunehmenden Beliebtheit erfreut. Es ist offensichtlich, dass reale Schritte in diese Richtung in absehbarer Zeit unternommen werden. Der künftige Charakter dieses Prozesses und die Chancen, ihn demokratisch zu gestalten, bleiben jedoch weitgehend ungeklärt. **Eine der wichtigsten Fragen der politischen Entwicklung der Ukraine im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts lautet: Wird sich die Dezentralisierung zu einem untrennbaren Bestandteil des demokratischen Prozesses in der Ukraine entwickeln oder nur als Mittel für die Durchsetzung von Interessen einer kleinen Schicht regionaler Verwaltungs- und Unternehmereliten eingesetzt werden.**

### **Regionale Interessen in der Ukraine: Auswirkungen auf die politischen Prozesse in der Ukraine**

Ukrainische Regionen unterscheiden sich wesentlich nach ihren wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, ethnischen und nationalen, sprachlichen, demographischen, ökologischen und einigen weiteren Besonderheiten. Im Rahmen des gesamtstaatlichen politischen Prozesses, bei der Ausarbeitung und Annahme von Beschlüssen durch die Hauptakteure der ukrainischen Politik ist jedoch eine erhebliche Einförmigkeit im Verhalten gegenüber den regionalen Interessen zu beobachten. Diese Besonderheit wird zu einem gewissen Grad durch einen weitgehend unifizierten verwaltungsmäßigen und politischen Status der absoluten Mehrheit der Regionen hervorgerufen. Die einzigen Ausnahmen sind hier die Gebiete Donezk, Dnipropetrowsk und zum Teil Charkiw, Odessa sowie die Autonome Republik Krim.

Interessen, die im politischen Prozess als regionale gelten, konzentrieren sich auf folgende Fragen:

- Gewährleistung verschiedener Vergünstigungen und Präferenzen;
- Verteilung von Haushaltsmitteln;
- Besetzung leitender Ämter;
- Privatisierung und Kontrolle des staatlichen Eigentums.

Im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Interessen werden regionale Interessen derzeit im politischen Diskurs, insbesondere in jenem Bereich, der durch die Aktivitäten regionaler Gruppen intensiv vorangetrieben wird, als in hohem Maße ungeschützt und vernachlässigt.

sigt bezeichnet. Sie werden als solche identifiziert, die sich entweder in einer tiefen Rezession befinden oder gar nicht wahrgenommen werden. Nicht zufällig taucht bei der regionalen Problematik immer wieder der Begriff der «Wiederbelebung» auf.

Regionale staatliche Verwaltungsbehörden sind im Alltag dem Druck sozialer Probleme stärker ausgesetzt und müssen die Energie der sozialen Unzufriedenheit im Verhältnis zwischen der zentralen

**Dabei mangelt es den Behörden an Freiräumen bei politischen Entscheidungen...**

Staatsmacht und den Bürgern auffangen und dämpfen. Dabei mangelt es den Behörden nicht an Befugnissen, sondern an

Freiräumen bei politischen Entscheidungen, die es erlauben würden, wirksame und geeignete Programme zur Lösung aktueller sozialer und wirtschaftlicher Probleme zu entwickeln.

Auf vielen Ebenen – Haushalts-, Organisations-, Kommunikations-, Kompetenz-, und Legitimitätsebene – macht sich ein deutliches Defizit an Ressourcen bemerkbar. Am stärksten ist es jedoch auf der politischen Ebene zu spüren. Regionale wie auch zentrale Eliten sind nicht

**Die Eliten sind nicht in der Lage, klare strategische Zielsetzungen zu formulieren...**

in der Lage, klare strategische Zielsetzungen zu formulieren, weil sie eine verwirrende Vielfalt von lokalen Interessen artikulieren. Der Bruch zwischen

den Interessen des Soziums und der Eliten, der für die gesamt-nationale Politik kennzeichnend ist, tritt auch auf regionaler und subregionaler Ebene zum Vorschein.

Die Haupttendenzen der Entwicklung eines regionalen Interessenvertretungssystems stimmen weitgehend mit dem so genannten Modell des «harten» Korporatismus überein.<sup>11</sup> Die führende Position bei der regionalen Interessenvertretung wird von einem im politischen und administrativen Sinn eigenartigen Gebilde, von regionalen Gruppen der Einflussnahme, beansprucht. In diesen Gebilden haben sich in erster Linie regionale Verwaltungsstrukturen, insbesondere Leiter der staatlichen Gebietsverwaltungen, und örtliche bürokratische, unternehmerische und wirtschaftliche Strukturen

<sup>11</sup> Schmitter P: Still the Century of Corporatism? // The Review of Politics. – 1974. – 11. – P. 93-94.

zusammengeschlossen. Auch einzelne Elemente aus politischen und humanitären Bereichen sind in den Bestand dieser Gruppen inkorporiert.

Von ihrer Funktion her tendieren diese Gruppen zu «Zwang, Konkurrenzlosigkeit und hierarchischer Ordnung» (F. Schmitter). Von den Regionen wird das Bild einer gewissen vertikal organisierten Einheit geschaffen, innerhalb derer nur hochrangige elitäre Gruppen die Möglichkeit besitzen, Interessen aller untergeordneten Organisationsebenen zu artikulieren und sie in der großen Politik zu vertreten. Somit wird von regionalen Gruppen eine «natürliche» Monopolstellung bei der Vertretung der gesamten Palette regionaler Interessen beansprucht. Sie treten als dominierende Kraft bei der Artikulation dieser Interessen auf, während alle sonstigen Formen der Vertretung (insbesondere jene, die als Alternative zu den bereits etablierten entstehen) eher als mehr oder weniger marginal hingestellt werden. Dieses Bild wird de facto auch vom Zentrum aus gepflegt und unterstützt.

Das Besondere an diesem korporativen Zusammenwirken besteht darin, dass sein Träger, der in einer gewissen Weise artikuliert und gebündelte regionale Interessen im Verhältnis zum Staat vertritt, mit der Staatsmacht, wenn auch auf Subebene, aufs Engste verzahnt ist. Formal gesehen kann man vom Prozess der gegenseitigen Abstimmung zwischen der zentralen Macht, die für den Staat stellvertretend steht, und den regionalen Gruppen der Einflussnahme als ihrem besonderen Partner sprechen. Angesichts der immer enger werdenden Verflechtung und fließender Grenzen ist es manchmal schwer, eindeutig zwischen den beiden Seiten zu unterscheiden.

Die Strukturierung regionaler Gruppen der Einflussnahme beruht auf dem Zusammenwirken verschiedenartiger Elemente, unterschiedlicher Ebenen und diverser Mitspieler. Die Gewährleistung der Schirmherrschaft und der Aufbau eines «Teams», das die Interessen seiner Klientel bedient, sind eine grundsätzliche Voraussetzung im Kampf um das Überleben in der Verwaltung und in der Politik sowie ein sicheres Mittel, um sich den ausschließlichen Anspruch auf die Nutzung politischer Vorteile zu erhalten. Darin liegt die wichtigste Verhaltensstrategie der «durchschnittlichen» regionalen Gruppe. Die Verfechtung der eigentlichen regionalen Interessen ist dabei eher ein klassisches Nebenprodukt dieser Aktivitäten, der größte Wert wird den oben erwähnten Zielsetzungen beigemessen.

Das Projekt «Marsch nach Kiew» ist ein expansionistischer Ausdruck der politischen Aktivität regionaler Gruppen der Einflussnahme. Es sieht nicht den Kampf um die Macht auf zentraler Verwaltungsebene vor, sondern die Integration in zentrale Organe der Staatsmacht und einen kontinuierlichen Ausbau ihrer Positionen innerhalb dieser Organe. In der Praxis kommt dies in der Besetzung der leitenden Ämter in den zentralen Machtorganen durch Vertreter regionaler Gruppen zum Ausdruck. Das Vorhandensein der «Kiewer» Ambitionen und ihr Ausmaß korrespondieren eng mit dem wirtschaftlichen und verwaltungsmäßigen Potenzial der jeweiligen Region und ihrem politischen Gewicht.

Als wichtigste interne Strukturelemente der regionalen Pressure-groups betrachten wir folgende:

- Leiter der Gruppen und ihre nächste Umgebung (insbesondere die Gouverneure und ihre persönliche Klientel);
- Elite aus den Verwaltungs- und Unternehmerkreisen;
- Politisch engagierte Bürger der Region;
- Vertretungen im Zentrum.

Die Konturen des zuletzt genannten Elements sind ziemlich variabel, schließlich gelingt es bei weitem nicht allen, eine solche Vertretung aufzubauen. Die Vertretung in Kiew dient nicht nur der Vermittlung regionaler Interessen auf zentraler Ebene, sie muss sich auch als wichtigste «schützende Kraft» in der Struktur der betreffenden Gruppe bewähren. Dies ist insbesondere dem Clan Dnipropetrowsk während der ersten Amtszeit des Präsidenten L. Kutschma gelungen. Ähnliche Tendenzen lassen sich auch am Vorgehen des Donezker Clans nach der Ernennung von W. Janukowytsch zum Premierminister im November 2002 beobachten.

Die Organisation der Deputiertengruppen nach regionalen Kriterien hat in der inneren Strukturierung des ukrainischen Parlaments immer eine wichtige Rolle gespielt. Die meisten Fraktionen in der Werchowna Rada der vierten Wahlperiode sind stark in den Regionen verwurzelt. Bereits im Wahlkampf 2002 konnten sich einige potenziell starke regionale Eliten auf eigene Lobbygruppen im Parlament stützen.<sup>12</sup> So wurde vor das Wahlbündnis «Jednist» (Einheit) die Aufgabe gestellt,

<sup>12</sup> Antropow A., Budshurowa L.: Regionaler Lobbyismus // Geschäftsmetropole. – 2002 – 22. April.

die Vertretung der politischen und administrativen Gruppe um den Kiewer Oberbürgermeister O. Omeltschenko im Parlament zu sichern. Jedoch ist es nicht gelungen, im neu gewählten Parlament eine Lobby der Stadt Kiew, der Region Lwiw oder der Republik Krim zu schaffen.

Beim Zerfall der propräsidialen Megafraktion «Für eine geeinte Ukraine» gliederten sich, abgesehen von den Vereinigungen, die aus den Gründerparteien des Wahlbündnisses hervorgegangen waren, zwei gleichermaßen regional ausgerichtete Gruppen aus: die Charkiwer in Form der Deputiertengruppe «Demokratische Initiativen» und die Luhansker in Form der Abgeordnetengruppe «Volkswahl». In diesen zwei regional ausgerichteten Vereinigungen schlossen sich vorwiegend die in den entsprechenden Regionen direkt gewählten Abgeordneten zusammen.

Die «Regionalisierung» des Parlaments greift auch auf jene Gebilde über, die sich von den oben genannten typologisch unterscheiden. So ist die Vereinigung «Europäische Wahl», in der vorwiegend die aus dem Verwaltungsapparat der Steuerbehörde gewählten Abgeordneten vertreten sind, von ihrem Wesen her zwar ein rein bürokratisches Gebilde mit einer klaren Orientierung auf einen Spitzenbeamten in der ukrainischen Regierung, nämlich den gebürtigen Donezker, M. Asarow. De facto ist sie jedoch in den Einflussbereich der parlamentarischen Lobby der Region Donezk – der Fraktion «Partei der Regionen der Ukraine» – geraten.

Zur Vertretung ihrer Interessen nutzen regionale Gruppen auch ihre Landsleute, die in zentrale Machtorgane nicht durch Parlamentswahlen gekommen sind, sondern auf andere Weise. Diese Kontakte werden in der Regel nicht zur Schau getragen, doch es kommt auch zu öffentlichen Absprachen. So unterzeichnete die Gruppe Luhansk eine Sondervereinbarung über die Zusammenarbeit und die solidarische Verantwortung mit dem kürzlich ins Amt des Staatskomitees für Staatsreserven bestellten Beamten aus Luhansk, M. Pesozki, der in die große Politik eigentlich als Mitglied der SDPU(v) gekommen war.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Der Vorsitzende des Staatskomitees für Staatsreserven Nikolai Pesozki: «Um Diebstahl zu vermeiden, sollten die Reserven des Staates in unseren Betrieben verwahrt werden» // Investitionszeitung. – 2003. – 1. Juli

Der regionale Korporatismus wirkt mit vergleichbaren Arten der politischen Vertretung von Gruppeninteressen zusammen, die sich im makropolitischen Prozess etabliert haben. Das gilt insbesondere für den «oligarchischen» Korporatismus als eine besondere Form der Verzahnung der Staatsmacht und des großen Business sowie für die branchenorientierten und rein bürokratischen Formen des Korporatismus.

### **Interessen «zentraler» Eliten im Kontext des politischen Modells**

Das Phänomen des staatlichen «Zentrums» in der ukrainischen Politik hat sich bisher noch nicht in vollem Maße herauskristallisiert. Insbesondere ist ein wichtiges Merkmal zu beachten: Interessen «zentraler» Eliten fallen meist nicht mit den Interessen des «Zentrums» als einer Gesamtheit regionaler Interessen des ganzen Landes zusammen.<sup>14</sup> Elitäre (im funktionalen Sinn) Gruppierungen, die in der Hauptstadt konzentriert sind, existieren unter den Bedingungen eines gewissen Pluralismus und der gegenseitigen Auseinandersetzung im Hinblick auf die regionale Thematik nebeneinander. Zugleich aber sind sie aus vielen Gründen nicht fähig, nationale Interessen zu artikulieren und zu vertreten, sie zum entscheidenden Faktor der politischen Praxis zu machen.

Um die Situation in ihrer Gesamtheit zu erfassen, muss man ein gewisses Element des «Regionalismus» innerhalb der Eliten des

**Genetische Merkmale, die in der regionalen Politik verwurzelt sind, können als eines der wertvollsten heuristischen Kriterien bei der Analyse struktureller Besonderheiten «zentraler» Eliten angesehen werden.**

«Zentrums» berücksichtigen. Ein großer Teil der gegenwärtigen «zentralen» Eliten wurde gerade aus Vertretern der ukrainischen Regionen rekrutiert. Genetische Merkmale, die in der regionalen Politik verwurzelt sind, können als eines der wertvollsten

heuristischen Kriterien bei der Analyse struktureller Besonderheiten «zentraler» Eliten angesehen werden.

Hinzu kommt, dass Kiewer Eliten bis 1991 ein regionales Kettenglied der sowjetischen politischen Klasse gewesen sind. Die Aktualität dieses Umstandes wird nicht nur durch das physische Vorhandensein

<sup>14</sup> Lasorenko O.: Zentrum und Regionen im politischen Raum der Ukraine // Entwicklung der Ukraine in regionaler Perspektive. Politische, wirtschaftliche und soziale Probleme der Regionalisierung – Charkiw, 2001. – S. 82.

einer bedeutenden Zahl hoch- und mittelrangiger Funktionäre aus der sowjetischen Verwaltung und Politik unter den gegenwärtigen ukrainischen Eliten belegt. Fast ohne Veränderung bleibt auch die aus Sowjetzeiten übernommene politische Tradition, nach der Initiativen eines Beamten der Einhaltung der amtlichen Subordination geopfert werden müssen. Diese Eigenschaft der Kiewer Eliten ist unserer Ansicht nach eine der wichtigsten Tendenzen in der postsowjetischen politischen Praxis.

Insgesamt konzentriert sich für die Eliten, die in der Hauptstadt agieren und in den makropolitischen Prozess involviert sind, die regionale Politik auf ihre eigenen oder korporativen Interessen. Der größte Wert kommt dabei dem Kampf um die Macht zu: Für Eliten, die bereits an der Macht sind, gilt es, sie zu behalten, für den Rest – an die Macht zu kommen.

Das «Zentrum» betrachtet die Regionen in der Regel als «Peripherie». Diese Einstellung setzt voraus, dass auf der Peripherie keine wesentlichen Fragen erörtert und keine Entscheidungen getroffen werden. Die Regionen werden demzufolge nur als ein wichtiger Spielplatz des politischen Kampfes gesehen. Dieser Umstand wirkt sich stark auf das gegenseitige Verhältnis zwischen dem Zentrum und den Regionen aus.

**Die Regionen werden nur als ein wichtiger Spielplatz des politischen Kampfes gesehen.**

Zugleich sind die Regionen – abgesehen von ihrem Potenzial im Sinne des politischen Kampfes – in den Augen der Kiewer Eliten (insbesondere des Teils, der sich in wirtschaftspolitischen Gruppen zusammengeschlossen hat) auch ein Mittel zur Befriedigung ihres Strebens nach Eigentum.

Die reale regionale Problematik wird von zentralen Eliten ziemlich selektiv artikuliert. Im Verhältnis zu den Regionen herrschen weitgehend die Bemühungen des «Zentrums», regionale Interessen in den politischen Prozess einzubinden, über die eigentlichen regionalen Initiativen vor.

Die Teilnehmer der Parlamentswahlen 2002 zollten der regionalen Problematik in gebührender Weise Tribut, dieses Vorgehen wurde durch das Modell des Wahlkampfes nahezu vorgegeben. Unter den politischen Organisationen, die den Einzug ins Parlament geschafft haben, werden Fragen der regionalen Politik jedoch nur im Programm

des propräsidialen Wahlbündnisses «Für eine geeinte Ukraine» berücksichtigt. Dieses Programm beinhaltet unter anderem folgende These: «Eine wirksame regionale Politik besteht in der Harmonisierung der Interessen des Zentrums und der Regionen, in der Umsetzung eines neuen Modells der Haushaltsbeziehungen (mindestens 40% des Steueraufkommens sollte den Regionen zur Verfügung gestellt werden), in der Überwindung der ungleichen Standards hinsichtlich der kulturellen, sozialen und kommunalen Entwicklung des Zentrums und der Regionen, in der Förderung kommunaler und regionaler Formen der Demokratie und der Selbstverwaltung.»<sup>15</sup> Dieser Passage wurde auch die These über die Notwendigkeit der Schaffung einer zweiten Kammer – der Kammer der Regionen – im Parlament vorausgeschickt, um «eine vollberechtigte Teilnahme der Regionen an der Gestaltung der gesamtstaatlichen Politik sicherzustellen».

Diese Feststellungen lassen zu einem gewissen Grad darauf schließen, worin die regierenden Eliten die Probleme der Regionen und ihre Lösung sehen. Mit einer Zeile sind regionale Fragen in den Programmen des Julia-Tymoschenko-Blocks und der KPU erwähnt. Im zuletzt genannten Programm geht es zudem nur um eine Region, in der die Konzentration der meisten prokommunistisch gesinnten Wähler vermutet wird: «Die Vernichtung des Donbass muss abgewendet, die Schließung der Bergwerke und das Aussterben der Bergarbeiterstädte und -siedlungen verhindert werden.»

Für den Teil der elitären Schichten, der eng mit der Heimatregion verbunden ist, gewinnt das Problem der Inter-Regionalisierung – Ausweitung der Beziehungen, Stärkung des Einflusses und Sicherung einer wachsenden Unterstützung in anderen Regionen – immer mehr an Bedeutung. In letzter Zeit werden Bemühungen dieser Art über politische Parteien unternommen.

Die «Partei der Regionen der Ukraine», die SDP(v) und die «Werk tätige Ukraine» sind momentan die drei größten Parteiorganisationen, die von einflussreichen wirtschaftspolitischen Zusammenschlüssen mit einer festen Verankerung in bestimmten Regionen getragen werden. Die Strategie der Inter-Regionalisierung wird von diesen Gruppierungen mehr oder weniger erfolgreich über den organisatorischen Ausbau der Parteibasis in möglichst vielen Regionen der Ukraine umgesetzt.

<sup>15</sup> Das Programm des Wahlbündnisses «Für eine geeinte Ukraine»

## Politische Prozesse in den Regionen: Tendenzen und Möglichkeiten

### *Bildung regionaler «politischer Regime»*

Die regionale Politik ist eigentlich in den drei wichtigsten formalen Ausprägungen vertreten. Die erste bezieht sich ausdrücklich auf ein einziges regionales Gebilde: die Autonome Republik Krim. Einen Status, der dem einer Region gleichkommt, besitzen die Hauptstadt Kiew und die Stadt Sewastopol. In anderen verwaltungspolitischen Einheiten einer höheren Ebene wird die Organisation des politischen Prozesses nach gesetzlich vereinheitlichten Verfahren und Verhältnissen gestaltet.

Faktoren nicht formaler Art, die die Dynamik des politischen Geschehens in den Regionen bestimmen, sind viel variabler. In den einflussreichsten und politisch wichtigsten ukrainischen Regionen kann man von der Entwicklung regionaler politischer Regime sprechen.

Politische Prozesse in den ukrainischen Regionen unterscheiden sich in der Tat durch die Art der Institutionalisierung der Verhältnisse zwischen dortigen Leitern und ihren Mitarbeitern, die Spezifik der Beschlussfassung und des Charakters der an diesem Prozess beteiligten Kräfte, schließlich auch durch die Rahmenbedingungen und Freiräume für die Bekundung des politischen Nonkonformismus.

Die Besonderheiten der regionalen Regime werden auch durch ihr Verhältnis zu Kiew geprägt. Von Seiten der regionalen Gruppen geht es dabei um das Ausmaß der nach außen gerichteten regionalen Expansion, den Willen, am nationalen politischen Prozess beteiligt zu sein, einen systematischen Einfluss regionaler Interessen auf Entscheidungen, die vom «Zentrum» getroffen werden. Von Seiten des Zentrums geht es um die Einstufung der Regionen und des dortigen politischen Regimes entsprechend ihrem Stellenwert und der Fähigkeit, taktische und strategische Pläne der in der Hauptstadt konzentrierten Eliten umzusetzen. In der letzten Zeit haben sich die Faktoren, die für das Verhältnis zwischen den meisten Regionen und dem Zentrum maßgeblich sind, zunehmend stabilisiert.

Im Hinblick auf das Verhältnis der regionalen Ansprüche und der Einstellung des Zentrums dazu lassen sich drei Typen von Regionen

ausmachen, wobei sich damit bei weitem nicht die ganze Fülle bestehender Arten erschöpft.

Regionen des ersten Typs sind «oligarchischer» Natur. Die dortigen regionalen Eliten bemühen sich nicht nur um die Erlangung von Einfluss auf die gesamtukrainische Politik, sie erheben auch den Anspruch auf Integration, die von Präferenzen verschiedener Art begleitet werden soll, in die «zentralen» Eliten. Darüber hinaus sind solche regionalen Gruppen nicht gewillt, mit einer einfachen Kooptation in die obere elitäre Ebene vorlieb zu nehmen. Sie beanspruchen die Stellung der «zentralen» Elite. Regionale Regime, die durch solche Gruppen ins Leben gerufen wurden, stehen im Dienst dieser Mission. Am deutlichsten finden diese Züge in der Region Donezk und der dortigen regionalen Gruppe ihren Ausdruck. Etwas weiter entfernt von diesem Typ ist die Region Dnipropetrowsk, was darauf zurückzuführen ist, dass Gruppen mit der verwaltungspolitischen Herkunft aus Dnipropetrowsk ziemlich lange Funktionen des Kerns «zentraler Eliten» wahrgenommen haben. Eliten aus Charkiw und der Region Charkiw befinden sich im Prozess einer «ewigen Annäherung» an eine solche Rolle, und das wird für eine Weile wohl noch so bleiben. In diesem Zusammenhang kann man auch von wesentlichen Ansprüchen der Eliten aus Lwiw sprechen, die jedoch wegen mangelnder Ressourcen nicht realisiert werden können.

Der zweite Typ der Regionen in der vorgeschlagenen Klassifikation kann als «neutral» oder «unparteilich» bezeichnet werden. Das Wesen dieses Typs besteht darin, dass entsprechende regionale Eliten darum bemüht sind, die regionale Unabhängigkeit im politischen und administrativen Raum des Landes durchzusetzen. Das Hauptgewicht in der Kommunikation mit dem Zentrum wird auf die Abstimmung des Umfangs und der Formen der Rechenschaftspflicht gelegt. Stellvertretend für dieses Modell steht die Autonome Republik Krim. Auch in anderen Regionen, wie in der Region Odessa, macht sich eine vergleichbare Tendenz bemerkbar.

Der dritte Typ der Regionen sind die «Kapitulanten». Die Verwaltung erfolgt in direkter Abhängigkeit vom «Zentrum». Die Eliten dieser Regionen besitzen weder Illusionen noch Ambitionen in Hinsicht auf den Ausbau ihres Einflusses in der großen Politik, die in der Hauptstadt gemacht wird. Hierzu gehören beispielsweise die Regionen Chmelnyzky und Ternopil.

Es gibt gute Gründe von einem weiteren Typ der ukrainischen Regionen zu sprechen, von den «Satellitenregionen». Ein Teil der regionalen Gruppen realisiert sich politisch über enge Kontakte mit anderen einflussreicheren Gruppen. Solche Kontakte lassen sich im Verhältnis zwischen den Gruppen Donezk und Luhansk verfolgen, etwas früher bestanden sie zwischen den regionalen Eliten aus Saporischja und Dnipropetrowsk.

Das Niveau der Autarkie der regionalen Verwaltungsbehörden hängt maßgeblich vom Register der wichtigsten Akteure ab, ihrem Charakter und ihrem Verhältnis zueinander. Es lässt sich auch eine gewisse Verbindung zwischen dem Maß an «Souveränität» regionaler Machteliten und dem Niveau des Autoritarismus örtlicher von ihnen gebildeter Leitungs- und Verwaltungsstrukturen wahrnehmen.

Die Systemzüge der insgesamt etablierten regionalen Regime sind weitgehend gleich. Der Unterschied liegt lediglich in der Stärke und dem Ausmaß von autoritären Tendenzen. Regionale politische Regime werden von der Neigung zur autoritären Leitung und Verwaltung geprägt. Zum Teil sind autoritäre Züge regionaler Regime verglichen mit der gesamtnationalen Ebene, sogar stärker ausgeprägt. So kann beispielsweise die Verehrung gegenüber der Leitung auf Oblastebene die Wertschätzung der Tätigkeit des Staatsoberhauptes übersteigen. Die Konfigurationen im örtlichen politischen Gesamtgefüge sind dennoch weniger von der konkreten Figur des lokalen Leiters der Exekutive abhängig.

Zugleich nimmt unter den typologischen Zügen der am stärksten entwickelten Modelle regionaler Regime eine rein oligarchische Komponente die wichtigste Stellung ein: Maßgebliche Entscheidungen werden vorwiegend von der regionalen Leitungsspitze getroffen. Die Oligarchie nimmt hauptsächlich bürokratische Formen an, in einigen Regionen wird jedoch der Einfluss der Vertreter des dortigen Großkapitals, die sich mehr oder weniger von den administrativen Eliten distanzieren, immer stärker.

Das regionale Regime in Donezk ist derzeit das am weitesten entwickelte Modell unter den wichtigsten ukrainischen Regionen. Zugleich kann das Regime, das dort ins Leben gerufen wurde, als künftiges Pilotprojekt besonderer Art zur Modellierung der Hauptkonturen der gesamtukrainischen Politik betrachtet werden.

Der am häufigsten anzutreffende Konflikt auf regionaler Ebene (abgesehen von der latenten Ablehnung der regionalen Politik des Zentrums durch örtliche Eliten) ist die Konfrontation zwischen den staatlichen Gebietsverwaltungen und den Stadtgemeinden, in erster Linie, den Selbstverwaltungskörperschaften in den Gebietsstädten. Die

**Die staatlichen Gebietsverwaltungen verfügen über alle administrativen und politischen Ressourcen, jedoch sind ihre Kontrollbefugnisse im Bereich des Eigentums sehr eingeschränkt.**

Ursachen des Konflikts liegen in einem deutlichen Missverhältnis zwischen den Ressourcen und den Möglichkeiten ihrer Nutzung. Die staatlichen Gebietsverwaltungen verfügen über alle administrativen und

politischen Ressourcen, jedoch sind ihre Kontrollbefugnisse im Bereich des Eigentums sehr eingeschränkt. Kommunale Selbstverwaltungskörperschaften haben hingegen Anspruch auf beträchtliche wirtschaftliche und finanzielle Ressourcen, sind aber angesichts mangelnder politischer und administrativer Möglichkeiten nicht in der Lage, sie unter ihre Kontrolle zu bringen. Außer der natürlichen Interessenkollision in der Frage der Ressourcenkontrolle werden grundlegende örtliche Konflikte zusätzlich durch mangelhafte rechtliche Regelungen der Tätigkeit der örtlichen staatlichen Verwaltungsbehörden hervorgerufen. Das kommt vor allem bei der Aufstellung und Verteilung des Haushalts, der Festsetzung von Anteilen einzelner Ortschaften und Gemeinden im Haushalt des Gebiets sowie bei der Besetzung leitender Funktionen in den Gebietsräten entsprechend gültigen Quoten zum Ausdruck. Davon sind insbesondere Großstädte betroffen, die den Großteil von Haushaltsmitteln des Gebiets bereitstellen, deren zahlenmäßige Vertretung in den Gebietsräten der zahlenmäßigen Vertretung der Landkreise entspricht.

Häufig kommt es zu Konflikten zwischen den staatlichen Gebietsverwaltungen und Vertretungsorganen einzelner Gebiete, den Gebietsräten. Die Ursache liegt auch in der Diskrepanz zwischen den Möglichkeiten der Kontrolle und der Nutzung von Ressourcen, wobei es hauptsächlich um die Nutzung örtlicher Haushaltsmittel geht. Zudem wirken sich verschiedene Vorbedingungen des Amtsantritts aus: Der Leiter einer staatlichen Gebietsverwaltung wird vom Präsidenten bestellt, der sich dabei nach seinen eigenen Motiven richtet. Das kann zu einem beliebigen Zeitpunkt geschehen, so dass

der neu ernannte Gouverneur ein bereits etabliertes politisches Umfeld in der Region vorfindet. Unter diesen Umständen sieht er sich gezwungen, mit dem bereits funktionierenden Gebietsrat zu kooperieren und das entsprechende politische Kräfteverhältnis in diesem Vertretungsgremium zu berücksichtigen.

Ein symptomatischer Ausdruck der regionalen Konfrontation ist die Praxis der Wahrnehmung verschiedener leitender Ämter durch eine und dieselbe Person. Die rechtswidrige Vereinigung des Amtes des Leiters der staatlichen Gebietsverwaltung und des Vorsitzenden des Gebietsrates wurde über längere Zeit in einigen Regionen praktiziert. In den Gebieten Donezk, Kiew, Lwiw standen die damals amtierenden Gouverneure W. Janukowytsch, A. Sasucha, S. Sentschuk eine bestimmte Zeit lang auch den kommunalen Gebietskörperschaften vor. Der Gouverneur des Gebiets Saporischja J. Kartaschow wurde im Juni 2003 ins Amt des Oberbürgermeisters der Stadt Saporischja gewählt und vereinigt nun diese zwei leitenden politischen Ämter. Die meisten Beobachter werten die Teilnahme des Leiters der staatlichen Gebietsverwaltung Saporischja an den Wahlen des Bürgermeisters der Stadt jedoch als Versuch, einen ruhigen Hafen angesichts des geplanten Rücktritts vom Amt des Gebietschefs anzulaufen. Deshalb ist in diesem Fall von einer zeitlich kurzen Besetzung zweier Schlüsselämter auszugehen. Andere Fälle, in denen leitende politische und administrative Ämter von ein und derselben Person besetzt sind, zeigen jedoch, dass dies eine unbestimmte Zeit dauern kann, wobei nur das Zentrum über reale Möglichkeiten verfügt, diese de facto rechtswidrige, oft aber «politisch sinnvolle» Vereinigung von Schlüsselämtern «zu unterbinden».

Es ist schwer zu sagen, ob der Höhepunkt der Konfrontation zwischen dem Chef eines Gebiets und dem Oberbürgermeister einer Gebietshauptstadt, einer staatlichen Gebietsverwaltung und einem Gebietsrat bereits überwunden ist. Es ist nur darauf hinzuweisen, dass die Gouverneure darum bemüht sind, ihren Vorsprung auszubauen und die Situation durch ihre aktive Teilnahme an den örtlichen Wahlen zu bewahren. Dem einzelnen Gebietschef kommt es darauf an, dass gewählte Vorsitzende der Stadträte und die meisten Deputierten in den Gebietsräten seinem «Team» nahe stehen. Deswegen ist die örtliche Verwaltungsspitze bestrebt, eine konform eingestellte kommunale Selbstverwaltung aufzubauen.

Insgesamt ist im Zusammenhang mit der Bildung regionaler politischer Regimes festzustellen, dass die Tendenz zur übermäßigen Zentralisierung viel häufiger der regionalen als der gesamtnationalen Ebene innewohnt. Gerade Regionen als Verwaltungsgebiete sind eine Basisebene der Machtkonzentration in der politischen und geographischen Struktur des ukrainischen Staates. Das Niveau der Zentralisierung auf regionaler Ebene weist jedoch insgesamt keinen qualitativen Unterschied zu dem des politischen «Zentrums» auf.

### **Die wichtigsten Akteure der regionalen Politik und Wirtschaft sowie des sozialen Geschehens**

Die wichtigsten Akteure des regionalen politischen Prozesses sind mehrheitlich in die Struktur der regionalen Gruppen des Einflusses integriert. Diese Gruppen sind bestrebt, im politischen Geschehen in der Region eine dominierende Stellung einzunehmen. Andere Teile des regionalen Politikums (unter anderem regionale Vertretungen gesamtnationaler Parteien) können zwar eine bestimmte Stellung in der öffentlichen Politik der Region besitzen, in der Tat wirken sie jedoch bei der Ausarbeitung von Entscheidungen kaum mit.

Ein erheblicher Teil der Subjekte der regionalen Einflussgruppen wird nach amtlicher Hierarchie – gemäß ihrer offiziellen administrativen und politischen Stellung im regionalen Machtgefüge – bestimmt. Diese Stellung ist eine grundsätzliche Voraussetzung, sie ist jedoch für die Besetzung politischer Spitzenfunktionen allein nicht ausreichend. Die höchste Wahrscheinlichkeit, in eine regionale Einflussgruppe aufgenommen zu werden, besteht bei Ämtern des Gouverneurs (des Gebietsverwaltungschefs), seiner Stellvertreter, des Bürgermeisters einer Gebietshauptstadt, der Leiter des Gebiets- und Stadtrates.

Hierzu gehören auch die Leiter der regionalen Miliz-, Steuer- und Sicherheitsbehörden. Sie werden zwar vom «Zentrum» aus berufen, jedoch gibt es nur wenige Beispiele eines voluntaristischen Vorgehens Kiews bei der Bestellung von Leitern der Gebietsstaatsanwaltschaften, der Miliz-, Steuer- und Sicherheitsbehörden. In den meisten Fällen gestalten die Leiter dieser Behörden die regionale Politik in maßgeblicher Weise mit. Zugleich sind sie auch die wichtigsten Instrumente der Einflussnahme des «Zentrums». Traditionsgemäß trifft die letzte Feststellung insbesondere für die regionale Leitung der Sicherheits- und Steuerbehörden zu. Die Leiter der bewaffneten Behörden können im Bedarfsfall erhebliche, von der «zentralen» Staatsmacht kontrol-

lierte Ressourcen mobilisieren, was ihnen mehr Freiraum in Prozessen der regionalen Machtgestaltung bietet. Regionale staatliche Exekutivbehörden sind bestrebt, ihren Einfluss auf die Besetzung von Ämtern und die Auswahl von Führungsfachkräften in den bewaffneten staatlichen Strukturen innerhalb ihres Verwaltungsgebiets auszubauen. Beamte der bewaffneten Behörden und das «Team» des Gouverneurs arbeiten im engen Kontakt, die Kooperation geht von scheinbar rein sachlichen Beziehungen bis hin zur vollen Unterordnung.

Eine nicht zu unterschätzende Bedeutung im regionalen politischen Prozess kommt auch jenen Akteuren zu, die geographisch gesehen zu Kiew gehören, in ihrem Wesen aber der Region ihrer Abstammung verhaftet geblieben sind. Hierzu gehören vor allem jene Abgeordnete des ukrainischen Parlaments, die regional verwurzelt sind. Dabei können sie entweder direkt gewählt oder über Parteilisten ins Parlament gekommen sein. Die regionale Verwurzelung ist jedoch insgesamt stärker bei Deputierten ausgeprägt, die in Mehrheitswahlkreisen gewählt wurden.

Der oben genannten Gruppe können ferner auch jene regionalen Beamten zugeordnet werden, die nach Kiew heraufbefördert wurden und vor allem in zentralen staatlichen Exekutivbehörden, aber auch in anderen Staatsorganen wichtige Ämter bekleiden. Dieses Konglomerat stellt eigentlich die regionale Vertretungsbasis im «Zentrum» dar.

Große Chancen auf den Einstieg in regionale Einflussgruppen eröffnet auch das Amt des Leiters eines ukrainischen Großunternehmens. Bei der Umsetzung von Privatisierungsprogrammen konnten die Vertreter des «roten Direktorenstandes» nicht nur ihren Einfluss bewahren, sondern wurden zu Eigentümern und erhielten eine wirkliche und legitime Verfügungs- und Verwaltungsgewalt. Insgesamt wirken sich Privatisierungsprozesse wesentlich auf die Formierung des Registers politischer Akteure der entsprechenden Region aus. Neue Besitzer großer Industrie- und Strombetriebe erlangen Eigentums- und Kontrollrechte nur durch die Abstimmung von Interessen und Positionen mit

**Neue Besitzer großer Industrie- und Strombetriebe erlangen Eigentums- und Kontrollrechte nur durch die Abstimmung von Interessen und Positionen mit der regionalen Macht.**

der regionalen Macht. Einflussreiche regionale Gruppen können durchaus den Einstieg fremder Businessgruppierungen sowohl in Privatisierungsabläufe als auch auf Warenmärkte verhindern. Im letzteren Fall stehen den staatlichen Gebietsverwaltungen wirksame förmliche und nicht förmliche Instrumente der Einflussnahme zur Verfügung.

Der Umfang von politischen Beziehungen informeller Art bei der Erarbeitung und Annahme von Entscheidungen ist in der Regionalpolitik nicht nur so groß wie im «Zentrum», er gehört auch zu deren wichtigsten systembildenden Faktoren. Der erfolgreiche Einsatz von quasi legitimen Verfahren zur Durchsetzung eigener Interessen sichert großen wirtschaftspolitischen Vereinigungen, die im direkten Bezug zur «zentralen» Politik stehen, den Status einer tragenden Kraft im regionalen politischen Prozess. Diese Vereinigungen treten in den Regionen miteinander in Wettbewerb und bewirken dadurch die Diversifizierung der Gruppenzugehörigkeit der dortigen Entscheidungsträger in den staatlichen Verwaltungsbehörden.

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass, ungeachtet des im Wesentlichen streng hierarchischen inneren Aufbaus der regionalen Einflussgruppen, der Pluralismus zum Teil in inneren Auseinandersetzungen und sogar Konfliktsituationen zugelassen wird. Außer der Konfrontation zwischen Gouverneuren und Bürgermeistern der Gebietshauptstädte, deren Gründe oben dargelegt wurden, wirken sich die Interessenkonflikte von Unternehmern und Geschäftsleuten im Wesentlichen auf Differenzierungsprozesse innerhalb der örtlichen Eliten aus. In jüngster Zeit kommt es zu einem offensichtlichen Konkurrenzkampf zwischen den zwei größten oligarchischen wirtschaftspolitischen Vereinigungen der Region Dnipropetrowsk, der Gruppen, die vom Konzern «Interpipe» getragen wird, und der Gruppe um die «Privatbank». Diese Kräfte sind sowohl in der regionalen als auch in der zentralen Politik derart einflussreich geworden, dass der zunehmende Konflikt zwischen ihnen maßgeblich die örtliche Politik prägt.

**Die Gruppe Donezk ist ein Vorzeigebispiel einer ergebnisorientierten Partnerschaft zwischen staatlichen Verwaltungseliten der Region und dem dortigen Großkapital.**

Auch im Fall Donezk kann keine Rede von der Dominanz administrativer Kräfte sein, ungeachtet der Tatsache, dass der Führer des bürokratischen Flügels der örtlichen Gruppe zum

Regierungschef ernannt worden ist. Die Gruppe Donezk ist ein Vorzeigebispiel einer ergebnisorientierten Partnerschaft zwischen staatlichen Verwaltungseliten der Region und dem dortigen Großkapital.

Eine grundsätzlich wichtige Aufgabe jeder regionalen Gruppe besteht jedoch weiterhin in der Gewährleistung ihrer funktionalen Einheit, um sich im Kampf mit vergleichbaren Gruppen durchzusetzen und eigene Interessen in der «zentralen» Politik wirksam wahrzunehmen.

Das Problem der politischen Einbindung der örtlichen intellektuellen Eliten wirkt sich wesentlich auf die Entwicklung regionaler Prozesse in der Ukraine aus. In Kiew, Donezk, Dnipropetrowsk, Charkiw, Odessa, Lwiw, Tscherniwzi kann man auf ein beträchtliches intellektuelles Potenzial zurückgreifen, jedoch besitzen Intellektuelle in diesen Regionen weder eine eigene politische «Stimme» noch eigene Mittel, um auf die regionale Macht einzuwirken. Örtliche Vertreter der Intelligenz, Professoren, Bildungs- und Kulturschaffende sowie Journalisten zeigen sich gegenüber Problemen der Politik gleichgültig, verhalten sich apathisch, was zudem durch die Erkenntnis ihrer äußerst niedrigen Mobilisationsmöglichkeiten bestärkt wird. Das geringe Engagement örtlicher intellektueller Elitegruppen hat weitreichende Auswirkungen auf die übliche Strukturierung regionaler Interessen. Fragen der Kultur, Wissenschaft und Medien werden entweder völlig übersehen oder lediglich zur Rechtfertigung der Vorrangstellung rein wirtschaftlicher Interessen genutzt.

Die dargelegte Situation schließt jedoch die Einbindung von Vertretern örtlicher intellektueller Eliten in regionale Machtstrukturen nicht aus. Es kann sogar zur Bestellung von Vertretern örtlicher intellektueller Eliten in die wichtigsten regionalen Ämter kommen. So übte Professor M. Jankiw in den Jahren 2002 und 2003 die Amtsbefugnisse des Gouverneurs der Region Lwiw aus, und der Rektor der größten Hochschule in der Region Kirowograd, M. Tschernowol, wurde im Juli 2003 in das Amt des dortigen Gouverneurs berufen. Vertreter der intellektuellen Kreise, die in Machtstrukturen aufgenommen werden, haben jedoch keine Möglichkeit und fühlen sich auch nicht berufen, wissenschaftliche und kulturelle Fragen ihrer Region umzusetzen, und integrieren sich in das von der Macht gebildete Milieu.

In der ersten Hälfte der neunziger Jahre, als sich noch keine «Parteien der Macht» gebildet hatten, entwickelten sich gerade Vertreter

regionaler intellektueller Eliten in der Parteibasis zur tragenden Kraft der damals einflussreichsten politischen Parteien. Die weitere Entwicklung der Parteienbildung in den Regionen und die Kaderpolitik bewirkten eine radikale Änderung dieser Situation. Die Nutzung der «administrativen Ressource» durch regionale Eliten kam nicht nur in zahlreichen Regelverstößen eines demokratisch gestalteten Wahlkampfes zum Ausdruck, sondern auch in der Zwangsmitgliedschaft von Wählern in Parteien, die im Dienst der regionalen Macht stehen. Die örtliche Bevölkerung, die auf administrativem Weg zur Mitgliedschaft in den Parteien gezwungen wurde, zeigt jedoch keine Anzeichen eines selbstständigen politischen Engagements. Die Tätigkeit der Parteien in den Regionen wird nicht durch die Zahl der Mitglieder, sondern durch Faktoren einer ganz anderen Art bestimmt.

Die Parteienlandschaft in den Regionen ist bunt. In einigen Fällen kann man mit gutem Grund von regionalen Parteisystemen sprechen, die jedoch meistens einer festen Grundlage entbehren und von konkreten Umständen der dortigen Abläufe im Bereich der Politik und Verwaltung abhängig sind. Gegenwärtig werden die Tätigkeit und das gegenseitige Verhältnis politischer Organisationen in den Regionen vor allem durch folgende Faktoren bestimmt:

- Positionen der politischen Kräfte mit der stärksten Unterstützung der Wähler (das Wahlbündnis «Nascha Ukraina» (Unsere Ukraine) und die KPU);
- Aktivität der Parteistrukturen der einflussreichsten (gemäß der Stellung in den staatlichen Verwaltungsbehörden und anderen staatlichen Machtorganen) wirtschaftspolitischen Gruppen – der Partei der Regionen der Ukraine und der SDPU(v);
- Politische und parteiliche Zugehörigkeit der Gebietsverwaltungsspitze, vor allem des Gouverneurs;
- Aktivitäten regionaler Niederlassungen von Parteien, die von Spitzenbeamten dortiger Herkunft kontrolliert werden.

Die Präsenz örtlicher Organisationen des Wahlbündnisses «Nascha Ukraina» und der KPU und ihr Einfluss auf das regionale politische Geschehen sind am stärksten in jenen Regionen ausgeprägt, wo der Großteil der Wähler mit diesen politischen Organisationen sympathisiert. Bei den letzten Kommunalwahlen waren die von «Nascha Ukraina» erzielten Erfolge insbesondere im Hinblick auf die Zahl der Abgeordneten in den Gebietsräten wesentlich größer als die der KPU. Die Kommunisten waren angesichts der besonderen Umstände in den

sie traditionsgemäß unterstützenden Regionen, vor allem dort, wo nach dem Mehrheitswahlverfahren abgestimmt wurde, auf beträchtliche Schwierigkeiten gestoßen. Die von der KPU nominierten Anwärter auf Abgeordnetensitze waren mit dem Syndrom einer «ewig zweiten» politischen Kraft konfrontiert. Sogar in den Regionen, wo die Kommunisten zuvor immer die stärkste Unterstützung der Wähler genossen hatten, mussten sie einem «offiziellen» Kandidaten, einem Vertreter der dortigen Machtbehörden oder einem diesen Behörden nahe stehenden Bewerber, weichen.

Die Tätigkeit des «politischen Flügels» der in der Region Donezk verankerten wirtschaftspolitischen Gruppe, der Partei der Regionen der Ukraine, ist nach dem Amtsantritt des Vertreters dieser Gruppe, W. Janukowytsch als Premierminister, viel intensiver geworden. Die Partei betreibt eine aktive Suche nach Ressourcen, vor allem nach geeigneten Fachkräften, in den ukrainischen Regionen. Dabei wird versucht, vor allem Vertreter der regionalen administrativen Elite für die Leitung der örtlichen Parteiorganisationen und -niederlassungen zu gewinnen.

Die konkurrierende politische Kraft, die SDPU(v), geht bei der Gestaltung ihrer regionalen Parteipolitik etwas anders vor. Die Führung der Partei neigt dazu, ihre Parteimitglieder in führende Ämter in den regionalen Macht- und Verwaltungsstrukturen zu entsenden und sich eine Vertretung vor Ort in den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften zu verschaffen. Der Parteiführung ist es gelungen, «ihre» Kandidaten in Ämter der Leiter der staatlichen Gebietsverwaltungen in Transkarpatien, Tscherkassy und Tschernihiw zu bringen. Die Vertreter der SPDU(v) sind stark in den staatlichen Verwaltungsbehörden einiger weiterer ukrainischer Regionen vertreten, viele andere regionale hochrangige Beamte machen aus ihrer Nähe zur SPDU(v) kein Geheimnis.

Für den Großteil der regionalen Leiter sind die Möglichkeiten, eine Partei zu wählen, nicht besonders groß, denn sie sind gezwungen, sich für eine der führenden propräsidialen Parteiorganisationen zu entscheiden. In letzter Zeit ist der Freiraum für ihre Wahl auf die Alternative – Partei der Regionen der Ukraine oder SDPU(v) -zusammengeschmolzen.

Eine mehr oder weniger deutliche Festlegung des Leiters einer staatlichen Gebietsverwaltung durch seine Parteizugehörigkeit verleiht

dieser Partei in der betreffenden Region den Status «der Partei der Macht». In der ukrainischen politischen Wirklichkeit ist es bereits zur Vereinigung des Amtes des Gebiets- und Parteichefs in einer Person gekommen. Das war in der Region Lwiw der Fall, als M. Gladij das Amt des Gebietschefs bekleidete und zugleich den Vorsitz in der Agrarpartei der Ukraine innehatte. Eine vergleichbare Situation gibt es derzeit in der Region Sumy, wo der Gouverneur Schtscherban der Vorsitzende der Liberalen Partei der Ukraine ist.

In der Region Kirowograd ist eine Tendenz zu beobachten, die sich im regionalen innerparteilichen Geschehen, das von einem ziemlich scharfen Konflikt begleitet wird, manifestiert und sich auf das verstärkte Engagement jener politischen Figuren zurückführen lässt, die diese Region als Sprungbrett in die große Politik genutzt haben. Nach der Übernahme der Führung in der Demokratischen Partei der Ukraine durch eine Vertreterin des großen Business in Kirowograd, G. Antonjewa, konzentrierte diese Partei ihre wichtigsten Ressourcen und politischen Ansprüche auf diese Region. Unvermindert stark ist aber auch die Stellung von I. Scharow, einer weiteren einflussreichen Figur aus dieser Region, der zur Führung der Partei «Werk tätigen Ukraine» gehört. Die Konfrontation zwischen den regionalen Niederlassungen dieser Parteigeilde ist für den politischen Kampf in der gesamten Region maßgebend.

**Insgesamt nehmen Parteiorganisationen sowohl auf regionaler als auch auf zentraler Ebene eher dekorative Funktionen im realen politischen Prozess wahr...**

Insgesamt nehmen Parteiorganisationen sowohl auf regionaler als auch auf zentraler Ebene eher dekorative Funktionen im realen politischen Prozess wahr und sind nicht in der Lage, freie

öffentliche Diskussionen anzuregen und über einen bestimmten Zeitraum zu führen.

Ein weiterer Umstand, und zwar die Entwicklung der Zivilgesellschaft in den ukrainischen Regionen, prägt den regionalen politischen Prozess in entscheidender Weise. Ausgehend von quantitativen Parametern stellt sich die Lage verschieden dar. Bei der realen Einschätzung der Möglichkeit, als Alternative zum Staat und als ernstzunehmender Partner der Staatsmacht zu agieren, verliert jedoch das Bild eindeutig seine Vielfalt. In einigen Regionen steckt die Entwicklung der Zivilgesellschaft erst in Anfängen.

### **Ressourcen, Mechanismen und Instrumente der Wahrnehmung regionaler Interessen**

Paradoxerweise wird über die regionale Politik als Problembereich sehr viel diskutiert, doch die meisten Akteure, die im gegenwärtigen System der regionalen Interessenvertretung teilnehmen, geben sich damit zufrieden und sehen überhaupt keinen Änderungsbedarf. Das regionale korporativistische Modell, das sich zunehmend durchsetzt, liegt im Interesse nicht nur der Eliten des «Zentrums», sondern auch der regionalen Gruppen. Es sei darauf hingewiesen, dass dieses Modell wenig geeignet ist, um die tatsächlichen Interessen der regionalen Gemeinschaften und der Bürger in vollem Umfang zu repräsentieren, und vielen Gefahren ausgesetzt ist, die es instabil machen.

Die Verbesserung der regionalen Interessenvertretung, die Optimierung der regionalen Politik insgesamt ist nur auf dem Weg einer kontinuierlichen, umfassenden und alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens einschließenden Demokratisierung möglich. In diesem Sinne muss das regionale politische Geschehen als eines der wichtigsten Ziele sowohl in den gegenwärtigen als auch künftigen Projekten der politischen Reformierung betrachtet werden.

**...die Optimierung der regionalen Politik insgesamt ist nur auf dem Weg einer kontinuierlichen, umfassenden und alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens einschließenden Demokratisierung möglich.**

Die Demokratisierung der politischen Prozesse in den Regionen ist das wichtigste Mittel, um ein wirksames System der regionalen Interessenvertretung aufzubauen und die Wahrnehmung regionaler Interessen zu sichern. Effektive demokratische Umgestaltungen auf regionaler Ebene können selbst den Inhalt und die Struktur der regionalen Interessen ändern. Erst in diesem Fall wird die Möglichkeit geschaffen, Interessen verschiedener sozialer Subjekte, unter anderem öffentlicher Organisationen und örtlicher Gemeinden, zu bündeln und zu artikulieren.

Ein wichtiger, praktischer Schritt auf dem Weg der Demokratisierung des politischen Prozesses in den Regionen kann auch in der Stärkung der Rolle der politischen Parteien liegen. Die Möglichkeiten dafür sind in den Regionen gegeben und bestehen darin, politischen Parteien

bessere Profilierungsmöglichkeiten bei den Wahlen einzuräumen. Unter anderem könnte bei den Wahlen der Gebiets-, womöglich auch der Kreisräte ein Verhältniswahlverfahren angewendet werden.

Es liegt nahe, sich mit zwei bisher verbotenen Themen auseinander zu setzen. Einerseits handelt es sich um die Stärkung des parlamentarischen Potenzials der Gebiets- und Ortsräte, die Umstellung ihrer Tätigkeit nach parlamentarischen Grundsätzen. Andererseits geht es um die Möglichkeiten der Bildung regionaler politischer Parteien. Im aktuellen Gesetz über politische Parteien ist diese Möglichkeit leider ausgeschlossen: Politische Parteien müssen einen gesamtnationalen Status besitzen und werden verpflichtet, ein verzweigtes Netz von regionalen Niederlassungen in einer Mehrzahl der Regionen zu unterhalten. Diese zwei Novellen wären im Sinne der Entwicklung der Demokratie sinnvoll und würden sich wirksam umsetzen lassen, sollte eine administrativ-territoriale Reform durchgeführt und eine tief gehende Analyse des Potenzials und der Perspektiven der Föderalisierung der Ukraine vorgenommen werden.

Unter allen Umständen ist die Optimierung sowie eine verstärkte Vertretung und Wahrnehmung gesellschaftlicher Interessen der ukrainischen Regionen nur durch Umsetzung von Reformprojekten zur Dezentralisierung der Verwaltung und der Politik möglich.

### **Dezentralisierungsszenarien des politischen Prozesses in der Ukraine**

#### ***Dezentralisierung durch die Nomenklatura als ein Element der Entwicklung einer «gelenkten Demokratie» in der Ukraine***

Die Dezentralisierung durch die Nomenklatura ist ein Szenarium, das auf die Optimierung der Steuerung von gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichen Abläufen im Rahmen einer «gelenkten» oder «vorgetäuschten» Demokratie zielt. Das Hauptanliegen dieses Szenariums besteht darin, die Konzentration der Verwaltungsbefugnisse im Zentrum zu lockern, indem ein Teil der Befugnisse des zentralen bürokratischen Verwaltungsapparats auf die Regionen übertragen wird. Die Dekonzentration dieser Art ist unter zwei Bedingungen möglich:

- A) ausreichende Stabilisierung des politischen Systems, Lokalisierung gesellschaftlicher Spannungen und Durchsetzung eines Quasiwettbewerbssystems, bei dem

demokratische Institute (Wahlen, Referenden) als Instrumente zur Legitimation der agierenden Staatsmacht fungieren;

- B) Verfestigung des Zustands der Verdrossenheit aller gesellschaftlichen Institute und der stockenden Entwicklung des Parteiensystems, damit gesellschaftliche Interessen weder im Zentrum noch vor Ort lautstark artikuliert werden; Neutralisierung (Marginalisierung) des gesellschaftlich engagierten Teils der Bevölkerung.

Das wichtigste tragende Element dieses Szenariums ist die Nomenklatura oder die staatliche Bürokratie, die alle verfügbaren Instrumente der Kontrolle des Business und der gesellschaftlichen Institute vor Ort bewahren muss. Die «gelenkte» (vorgetäuschte) Demokratie sieht vor, dass eine wirkliche Konkurrenz um die Macht sich nur innerhalb des bürokratischen Stands abspielt, den Parteien kommt dabei eine rein dekorative Funktion zu, und Wahlen können keine Machtänderung bewirken.

Unter diesen Bedingungen kann die zentrale Macht einige Befugnisse im Finanz- und Verwaltungsbereich auf die regionale Nomenklatura übertragen:

- Umverteilung der Struktur des konsolidierten Staatshaushalts zugunsten kommunaler Haushalte;
- Einräumung umfassender Rechte zur Verwaltung der entsprechenden Haushaltsmittel an örtliche staatliche Verwaltungsbehörden;
- Liberalisierung der Verwaltung des kommunalen Eigentums;
- Zuerkennung des Rechts auf die Bestimmung des Verzeichnisses und der Struktur von haushaltsfinanzierten Einrichtungen;
- Ausbau von regionalen Zuständigkeiten im Bereich der Kontrolle über bewaffnete Behörden;
- Gewährung einiger Regelungsfunktionen im Bereich der unternehmerischen Tätigkeit, unter anderem der Investitionen an die Regionen.

Im Rahmen dieses Szenariums bleibt das alte Gesamtkonzept des Aufbaus der örtlichen Staatsexekutive, der Verwaltung im Bereich der Ausbildung von Führungsfachkräften und ihrer Bestellung in leitende Ämter erhalten. Regionale Leiter der staatlichen Exekutive werden auch weiterhin nicht gewählt. Das Zentrum (der Präsident) behält sich

weiterhin das Recht vor, Leiter der Gebiet- und Kreisebene zu berufen, es kommt lediglich zu einer Delegation bestimmter Befugnisse innerhalb der Staatsexekutive. Die Politik im Bereich der Ausbildung von

**Zwar delegiert die zentrale Bürokratie einen Teil ihrer Befugnisse an die Regionen, in der Tat aber bleibt das System der hierarchischen Abhängigkeit der regionalen Macht vom Zentrum erhalten.**

Führungsfachkräften und ihrer Bestellung in leitende Ämter, einschließlich die Möglichkeit zeitlich und verfahrensmäßig unbeschränkter Änderungen in diesem Bereich, bleibt das wichtigste Instrument der Kontrolle seitens des «Zentrums».

Zwar delegiert die zentrale Bürokratie einen Teil ihrer Befugnisse an die Regionen, in der Tat aber bleibt das System der hierarchischen Abhängigkeit der regionalen Macht vom Zentrum erhalten.

Eine Dekonzentration dieser Art läuft unseren Vorstellungen von Dekonzentration zuwider. Dieses Szenarium ist nicht mit der Stärkung der Rechtspersönlichkeit der Gemeinden, einer breiteren Einbindung der Bürger in den politischen Prozess und der Herstellung partner-schaftlicher Verhältnisse zwischen der Staatsmacht und der Gesellschaft vereinbar.

Dieses Szenarium wäre der schlimmste Ansatz, Ideen der Dekonzentration der Staatsmacht in der Ukraine zu realisieren, und kann nur durch eine weitere Verschärfung der Krise des demokratischen Prozesses realisiert werden.

### «Föderalismus» regionaler Clans

Der zunehmende Einfluss regionaler Industrie- und Finanzgruppen, ihre Verzahnung mit der örtlichen Staatsmacht, die Bildung regionaler Einflussgruppen und politischer Regime (Abläufe, die im Abschnitt 2 dieser Studie dargelegt sind), die durch einen anhaltenden Mangel an gesellschaftlichem, politischem Engagement und an demokratischen Institutionen vor Ort begleitet werden, können ein anderes Szenarium einer quasidemokratischen Machtdenkonzentration mit Elementen des Föderalismus ins Leben rufen. Die Umsetzung dieses Szenariums könnte die Revision der bestehenden administrativ-territorialen Gliederung der Ukraine und die Verringerung der Zahl von größeren administrativen Einheiten zur Folge haben.

Elemente der Föderalisierung setzen nicht nur die unter Punkt 3.1.

beschriebene Ausweitung der Befugnisse der regionalen Macht voraus, es könnte dabei das allgemeine Modell der Struktur der Staatsmacht und der Übertragung von Befugnissen geändert werden. Das Modell, das im Rahmen dieses Szenariums entstehen könnte, wäre mit dem gegenwärtig in der Russischen Föderation umgesetzten Modell vergleichbar.

Im Allgemeinen kann mit folgenden Elementen bei der Umsetzung dieses Szenariums gerechnet werden:

- Bildung größerer Regionen, Verringerung ihrer Gesamtzahl von 27 auf 9 bis 12;
- Übergang zu direkten Wahlen regionaler Leiter («Gouverneure»);
- Einführung eines Parlaments mit zwei Kammern und die Ausstattung des Oberhauses mit regionalen Vertretungs-befugnissen;
- Etablierung des Quasiparlamentarismus auf regionaler Ebene, Einräumung von Rechtsetzungsbefugnissen für regionale Vertretungsorgane innerhalb der festgelegten Zuständigkeiten;
- Schaffung eines komplizierten Systems der Verantwortung regionaler Leiter: gegenüber den Wählern (durch direkte Wahlen), dem Zentrum (durch Haushalt und administrative Mittel der Einflussnahme) und dem betreffenden regionalen Vertretungsorgan.

Dieses Modell ist mit dem bereits im Verhältnis zwischen Kiew und der Autonomen Republik Krim existierenden Modell vergleichbar. Es wird den Prozess der Herausbildung regionaler Unternehmer- und Verwaltungseliten (Clans) widerspiegeln und anspornen, ihre verhältnismäßige Souveränität, die Monopolstellung in der Region und die Kontrolle über die administrativen und finanziellen Ressourcen sichern.

Zugleich ist dieses Modell nicht zwangsläufig monostrukturell, denn es setzt die Möglichkeit einer internen Konkurrenz um den Einfluss und die Ressourcen in der Region voraus und schafft darüber hinaus Voraussetzungen für einen permanenten Wettbewerb um den Einfluss auf gesamtnationaler Ebene. Eine größere Selbstständigkeit auf regionaler Ebene schafft zudem Voraussetzungen für eine gewisse Desintegration regionaler Einflussgruppen, eine stärkere «Spezialisierung» von Interessen und demzufolge einen gewissen politischen Pluralismus. Dieses Szenarium führt Bedingungen für die

Entwicklung des politischen Prozesses in den Regionen einschließlich seiner demokratischen Elemente herbei, ohne dass sie dabei eine wesentliche Rolle spielen. Es geht um einen zusätzlichen Anstoß zur Entwicklung regionaler Niederlassungen politischer Parteien, zur Stärkung der gesellschaftlichen Institute, die sich um die öffentliche Kontrolle der Machtstrukturen vor Ort bemühen werden.

Das Szenarium eines von Clans geprägten Föderalismus enthält im Keim auch die Idee des Wettbewerbs in sich, dieser wird sich jedoch – angesichts einer ephemeren gesellschaftlichen Unterstützung – vor allem im Bereich der nicht öffentlichen Politik entfalten. Der Konkurrenzkampf zwischen den Gruppen wird an die Öffentlichkeit in Form von Informationskriegen herangetragen, eine wirkliche Transparenz der Staatsmacht und des Großunternehmertums wird durch selektive «Ausstöße» von kompromittierenden Informationen über kontrollierte Medien ersetzt.

Regionale Clans, die immer stärker werden, sind nicht nur auf eine wirksame Interessenvertretung auf gesamtnationaler Ebene angewiesen, sie bedürfen auch eines energischen «Schiedsrichters», der ihre Streitigkeiten schlichten würde. Es ist kaum damit zu rechnen, dass die Judikative in absehbarer Zeit eine solche Funktion übernehmen könnte. Demzufolge bleibt der Bedarf an einer starken Präsidialmacht, die Instrumente des administrativen Drucks auf politische und wirtschaftliche Abläufe in den Regionen geschickt einzusetzen weiß, aufrechterhalten.

Konzepte der administrativ-territorialen Neuordnung der Ukraine werden sich dabei an Bedürfnissen der Industrie-, Finanz- und

**Konzepte der administrativ-territorialen Neuordnung der Ukraine werden sich dabei an Bedürfnissen der Industrie-, Finanz- und Nomenklatura-Gruppen orientieren und bei weitem nicht unbedingt auf einer geographisch bedingten Gliederung beruhen.**

Nomenklatura-Gruppen orientieren und bei weitem nicht unbedingt auf einer historisch und geographisch bedingten Gliederung beruhen. In der Regierungspresse sind bereits einige Projekte veröffentlicht worden, in denen die Auflösung der historisch bestehenden

ukrainischen Regionen bei der Bildung neuer administrativer Einheiten vorgesehen ist. Unter anderem wird von den Doktoren Kowaltschuk und Tulub vorgeschlagen, die Region Halytschyna aufzuteilen, indem

die Gebiete Lwiw und Iwano-Frankiwsk der «Karpatenregion» zugeordnet werden und das Gebiet Ternopil der Region «Podillja». Ansätze dieser Art können zur Neutralisierung von historisch bedingten gesellschaftlichen Gemeinschaftsidentitäten ausgenutzt werden. Das bürgerliche Engagement bleibt unter diesen Umständen überflüssig, es stellt vielmehr für die Träger des «Föderalismus» regionaler Clans eine gewisse Gefahr dar. Dieses Modell ist, ähnlich dem Szenarium Nr. 1, lediglich eine weitere Version einer «gelenkten» und nicht einer realen Demokratie, mit einer etwas größeren Meinungsvielfalt der Eliten und einem höheren Niveau der Ressourcendekonzentration.

Dieses Modell könnte zur Entwicklung tatsächlich demokratischer Institute führen, die Übergangsphase würde sich jedoch auch in diesem Fall über mehrere Jahrzehnte hinziehen.

### **Asymmetrische Dezentralisierung**

Als eine weitere ziemlich eigenartige Variante der Machtdekonzentration in der Ukraine kann die asymmetrische Dezentralisierung aufgefasst werden. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass sich die Etablierung und der Einfluss regionaler politischer Regime in Form von «Pilotprojekten» unterschiedlich in den verschiedenen Regionen gestalten (Teil 2.1). Das schafft Voraussetzungen für die verfassungsrechtliche Verankerung dieser Unterschiede im Status der Regionen. Die Ukraine mit der Autonomen Republik Krim in ihrem Bestand liefert bereits heute ein Beispiel eines asymmetrischen, gemischten Aufbaus, in dem Unitarismus und Föderalismus miteinander verbunden sind. In diese Reihe gehören auch die Städte Sewastopol und Kiew, denen eine besondere Rechtsstellung eingeräumt wurde und die als «Städte gesamtstaatlicher Unterordnung» gelten.

Sollte die ungleichmäßige Entwicklung regionaler Eliten anhalten, könnte diese Tendenz mit der Zeit noch stärker werden.

Diese Zustände erinnern an Erfahrungen aus der Sowjetzeit, als im Bestand der Sowjetunion administrativ-territoriale Einheiten mit unterschiedlichem Status (Sowjetrepubliken, autonome Republiken, autonome Gebiete, autonome Bezirke und Gebiete) existierten.

Die asymmetrische Dezentralisierung setzt voraus:

- Festlegung der Gruppe von Regionen mit besonderem Status, denen umfassende autonome Rechte zuerkannt werden;

- verfassungsrechtliche Verankerung des besonderen Status einzelner Regionen;
- Entwicklung diverser Verfahren und Mechanismen zur Bildung regionaler staatlicher Verwaltungsbehörden und ihrer Verantwortung;

Dieses Szenarium lässt sich mit und ohne administrativ-territoriale Neuordnung der Ukraine umsetzen. So könnten beispielsweise Donezk, Dnipropetrowsk, Charkiw, Odessa und Lwiw in nächster Zukunft ihre Ansprüche auf die Erweiterung der regionalen Machtbefugnisse geltend machen.

So ein Szenarium würde das derzeit bestehende Bild der Machtverteilung in der Ukraine noch komplexer machen. Die

**Die Einräumung exklusiver Rechte an eine Gruppe von Regionen könnte auf den Widerstand anderer regionaler Eliten stoßen...**

Einräumung exklusiver Rechte an eine Gruppe von Regionen könnte auf den Widerstand anderer regionaler Eliten stoßen und die Eskalation der gesellschaftlichen Instabilität

bewirken. Die Frage über den Status der Krim könnte wieder aufgeworfen werden, deren Elite den Versuchen, diese Region den anderen, wenn auch stärksten ukrainischen Regionen gleichzusetzen, negativ gegenübersteht. Deshalb sind die Chancen auf die Umsetzung dieses Szenariums eher gering.

### **Demokratische Version der Dezentralisierung und ihre Chancen in der Ukraine**

Die drei oben dargestellten Szenarien der Dezentralisierung in der Ukraine ergeben sich aus der Entwicklung regionaler Eliten (im Verwaltungs- und Geschäftsbereich) und stehen praktisch in keinem Bezug zu den gesellschaftlichen Interessen. Da es uns aber um eine vollwertige Dezentralisierung geht, im Zug derer ein System der freien kommunalen Selbstverwaltung entstehen sollte, ist für uns von grundsätzlicher Bedeutung, die Möglichkeiten einer demokratischen Dezentralisierung zu erkennen, sie vor dem Hintergrund der Chancen auf den Erfolg des gesamten demokratischen Prozesses in der Ukraine und der Anpassung an das europäische Modell des gesellschaftspolitischen Aufbaus zu bewerten.

In den letzten Jahren war die Entwicklung in den verschiedenen

Regionen der Ukraine durch ein verstärktes Engagement gesellschaftlicher Organisationen geprägt. Die Einrichtungen des «dritten Sektors» sind zahl- und einflussreicher als in den neunziger Jahren geworden. Zugleich bleibt ihr Einfluss auf die örtlichen Verwaltungen und Großunternehmen rein symbolisch.

Widersprüchliche Tendenzen sind weiterhin im Parteiensektor zu beobachten. Die Konsolidierung der Partieliten vor Ort wird durch die fortwährende Umstrukturierung der ukrainischen Parteienlandschaft behindert. Mit nennenswerten Erfolgen in der Entwicklung regionaler Parteistrukturen können vorwiegend nur jene Parteien aufwarten, die sich auf gesamtstaatliche oder regionale administrative Ressourcen stützen. Exemplarisch sind hier die Erfahrungen der Partei der ukrainischen Regionen, deren Vertreter heute in der Leitung aller staatlicher Verwaltungsbehörden und haushaltsfinanzierter Einrichtungen des Gebiets Donezk sitzen. Auf vergleichbare Erfahrungen können die SDPU(v) im Gebiet Transkarpatien und die Partei «Jednist» (Einheit) in der Stadt Kiew zurückblicken.

Zugleich wird die Einheit «klassischer» oder auf einer ideologischen Basis konstituierter Parteien in den Regionen, gerade dort, wo sie traditionell stark verankert sind, wegen Streitigkeiten um leitende Ämter immer mehr geschwächt. Ein Beispiel dafür ist die Spaltung des Wahlblocks «Nascha Ukraina» (Unsere Ukraine) im Stadtrat Lwiw, die durch eine unterschiedliche Haltung der Block-Mitglieder zum Oberbürgermeister L. Bunjak verursacht wurde.

Die gesellschaftspolitischen Ressourcen örtlicher und regionaler Gemeinden sind demzufolge nicht stark genug, um bereits heute Dezentralisierungsprozesse anzuregen und sie demokratisch zu gestalten. Es ist natürlich nicht auszuschließen, dass solche Ressourcen in absehbarer Zeit entstehen können.

**Die gesellschaftspolitischen Ressourcen örtlicher und regionaler Gemeinden sind demzufolge nicht stark genug, um bereits heute Dezentralisierungsprozesse anzuregen und sie demokratisch zu gestalten.**

Gerade in den westlichen Regionen der Ukraine – Halytschyna, Transkarpatien und der Bukowyna – ist die Ausgangslage für die demokratische Gestaltung der Dezentralisierungsabläufe am günstigsten. Seit einigen Jahren setzt man sich dort rege mit der Idee der

Autonomie auseinander, die als Mittel zum Schutz der Eigenständigkeit und Eigenartigkeit dieser Regionen, ihres gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Potenzials gesehen wird. Der Entwicklungsstand gesellschaftlicher Institute, das Niveau des bürgerlichen Engagements und eine relativ breit gefächerte Parteienlandschaft lassen auf eine starke Rolle der Gesellschaft bei der Formierung der Regionalmacht und der Bedingungen für ihre Verantwortung gegenüber den Wählern dieser Regionen hoffen.

Die Gefahr des Separatismus stand und steht der Neigung westukrainischer Regionen zur Autonomie im Weg. Unserer Meinung nach könnte man diese Gefahr jedoch im Wesentlichen dadurch minimieren, das Dezentralisierungsabläufe in der Ukraine durch eine allgemeine Bewegung in Richtung europäischer Integration flankiert werden. Die Integration europäischer Prägung könnte den separatistischen Bewegungen ihre Motivationsbasis entziehen, denn durch sie wird nicht nur die Verlagerung politischer Prozesse aus dem Zentrum in die Regionen bewirkt, sondern auch deren erhebliche Internationalisierung.

Nach Ansicht der renommierten Zeitschrift «*—*» ist die Diskussion über die Entwicklung einer mehr oder weniger großen regionalen Selbstständigkeit und die Einführung föderalistischer Elemente in die ukrainische Politik in der Region Halytschyna durch die Debatte über die künftige östliche EU-Grenze bedingt. Bekannte Politiker aus der Westukraine haben erkannt, dass die «Partei der Macht» in Kiew kein Verständnis für die Probleme der westlichen ukrainischen Grenzregion aufbringt, vielmehr nimmt sie eine ambivalente Haltung gegenüber der EU ein, wodurch die Einrichtung einer «harten» Grenze eher begünstigt wird. Gerade aus diesem Grund zeigen sie und die Medien dieser Regionen so viel Interesse für demokratische Modelle im Rahmen der westeuropäischen und der US-amerikanischen Traditionen, deren Anwendung in der Ukraine eine selbstständige, verantwortungsvolle, grenzübergreifende Politik im Interesse der ukrainischen Regionen ermöglichen würde.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Der postsowjetische Zentralismus versus Föderalismus, Regionalismus. Der Fall Ukraine. Deutsch-ukrainisches Seminar, 7.-8. September 2002. <http://www.ji-magazine.lviv.ua>

**«Die Ukraine der Regionen» kann als ein tatsächliches demokratisches und wirksames Projekt nur dann entstehen, wenn sie in das noch größere Projekt «Europa der Regionen» eingebunden wird. In diesem Sinne hängt der Erfolg der demokratischen Dezentralisierung in der Ukraine unmittelbar von den Perspektiven der Einbeziehung der Ukraine in den gesamteuropäischen gesellschaftspolitischen Prozess ab.**

«Die Ukraine der Regionen» kann als ein tatsächliches demokratisches und wirksames Projekt nur dann entstehen, wenn sie in das noch größere Projekt «Europa der Regionen» eingebunden wird.

### **Schlussfolgerungen**

- Die Ukraine gehört zur Gruppe der größeren europäischen Staaten: Flächenmäßig ist sie das zweitgrößte Land, der Einwohnerzahl nach nimmt sie den sechsten Platz unter den europäischen Staaten ein. Europäische und internationale Erfahrung zeugt davon, dass ein Staat von dieser Größe im Rahmen eines zentralisierten und streng hierarchischen Aufbaus nicht effektiv verwaltet werden kann. Die gegenwärtige Krise im Verwaltungsbereich, die Unfähigkeit der Staatsverwaltung, seine Aufgaben wirksam wahrzunehmen, sind durch die «Krise des Zentralismus» bedingt, bei der das bestehende politische Verwaltungsmodell den Bedürfnissen der gesellschaftlichen Entwicklung auf der örtlichen und regionalen Ebene zuwiderläuft.
- Der Nachlass aus der Sowjetzeit besteht vor allem in einer tiefen Frustration, aber auch darin, dass die für den kommunalen Selbstverwaltungsbereich in entwickelten Demokratien systemtragenden Institutionen nicht vorhanden sind.
- In der unabhängigen Ukraine ist das Bestehen eines zentral und hierarchisch strukturierten Modells mit der ersten Unabhängigkeitsphase verbunden, als die regierende Elite unter den Bedingungen einer harten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Krise sich zugunsten einer maximalen Konzentration von Steuerungsmechanismen und Ressourcen entschieden hat. Dies wurde durch die Notwendigkeit der Verwaltungsoptimierung während der Krise begründet. Zur ideologischen Stütze dieser Entwicklung wurde die unkritisch übernommene Idee des «staatlichen Ausbaus» als Errichtung

- eines Gerüstes der Staatsmacht aus Verwaltung und bewaffneten Behörden ohne Einbeziehung gesellschaftlicher Institute erklärt.
- In der Ukraine verhält man sich gegenüber Dezentralisierungsideen weiterhin sehr zurückhaltend, denn im innenpolitischen Diskurs hängen sie eng mit den latenten Formen der regionalen Verselbständigungsversuche zusammen, was nach Meinung von Kritikern die Gefahr des Separatismus und der staatlichen Desintegration in sich birgt.
  - Die Dezentralisierung wird von der gegenwärtigen Verwaltungselite hauptsächlich mit der Dekonzentration der Staatsmacht gleichgesetzt, was die Übertragung eines gewissen Teils von Befugnissen im Bereich der Verwaltung von Ressourcen, der Bestellung von Fachkräften in leitende Ämter und der Haushaltspolitik an örtliche Verwaltungsbehörden nach sich zieht. In Wirklichkeit kann dieser Prozess jedoch nicht zu einer realen Stärkung der Gemeinden und Kommunen führen, sondern gerät damit vielmehr in Widerspruch und kann die Reproduktion streng hierarchisch aufgebauter Modelle der Gestaltung von gesellschaftspolitischen Machtverhältnissen auf örtlicher und regionaler Ebene zur Folge haben.
  - Unter den gegenwärtigen politischen und sozialen Umständen in der Ukraine ist mit der Entstehung starker Dezentralisierungsbewegungen «von unten» kaum zu rechnen, allein durch die Reform der administrativ-territorialen Gliederung, falls es dazu kommt (es wird beabsichtigt, sie bis 2010 durchzuführen), kann keine qualitative Änderung der Verhältnisse zwischen dem Zentrum und den Regionen im Sinne einer tatsächlichen Demokratisierung gewährleistet werden.
  - Da die Suche nach Dezentralisierungsformen in der Ukraine von der wachsenden Stärke regionaler wirtschaftspolitischer Gruppen (vor allem in Donezk, Dnipropetrowsk, Charkiw) begleitet wird, kann man davon ausgehen, dass gerade diese Gruppen eine führende Stellung in diesem Prozess unter dem Vorwand der Interessenvertretung einzelner Regionen erlangen werden. Diese Umstände schränken die Möglichkeiten einer wirklichen Dezentralisierung auf die Regelung des Verhältnisses zwischen Großunternehmen und der Verwaltungselite ein.
  - Gemeinden und Kommunen als das wichtigste Element und die tragende Stütze der Idee der demokratischen

- Dezentralisierung sind erst im Entstehen. Ihre Schwäche lässt zumindest in absehbarer Zeit nicht auf eine Dezentralisierung «von unten» hoffen.
- Die Dezentralisierung auf ukrainische Art wird sich als Prozess des Interessenausgleichs zwischen den Verwaltungs- und Geschäftseliten im Zentrum und in den Regionen entfalten. Vor diesem Hintergrund wird wohl die Frage nach der Einführung von Wahlen regionaler Leiter sowie nach stärkerer Selbstständigkeit der Regionen im Haushaltsbereich positiv entschieden.
  - Es ist nicht damit zu rechnen, dass der Prozess der Machtdenkonzentration im Separatismus resultieren wird, denn das bestehende hybride politische und soziale Modell in der Ukraine birgt ein beträchtliches Steuerungs- und Stabilitätspotenzial in sich und die maßgeblichen Akteure im Bereich der Politik und Wirtschaft sind nicht an einem Auseinanderfallen des Landes interessiert. Zugleich wird die regionale Verselbständigung in politischen Diskussionen immer wieder thematisiert, um Druck auf das Zentrum und die politische Konkurrenz auszuüben. In diesem Sinne bleibt die Gefahr der Manipulierung der öffentlichen Meinung und einer künstlichen Anheizung regionaler Identitäten weiterhin bestehen.
  - Die Einbeziehung der Ukraine in internationale (vor allem, europäische) Projekte auf der Ebene der Regionen könnte zur Dezentralisierung der Staatsmacht in der Ukraine beitragen.
  - Mittelfristig gibt es Möglichkeiten für die Überwindung des bestehenden Missverhältnisses, wenn es gelingen wird, die repräsentative Basis des politischen Regimes zu erweitern und einen viel breiteren Kreis gesellschaftlicher Akteure in gesellschaftspolitische Prozesse einzubeziehen. Die Perspektive einer realen Dezentralisierung in der Ukraine hängt weniger von Reformen der administrativ-territorialen Gliederung ab, sondern vielmehr von einer erfolgreichen Entwicklung der Zivilgesellschaft und der kommunalen Selbstverwaltung als tragender Kraft.