

**25. TAGUNG**  
**Straßburg, 29.-31. Oktober 2013**

**CG(25)8PROV**  
10. Oktober 2013

## **Kommunale und regionale Demokratie in der Ukraine**

Monitoring-Ausschuss

Berichtersteller: Marc COOLS, Belgien (L, ILDG) <sup>1</sup>  
Pascal MANGIN, Frankreich (R, EPP/CCE)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung) .....2

### *Zusammenfassung*

Dies ist seit 2001 der zweite Bericht über die Lage der lokalen und regionalen Demokratie in der Ukraine. Der Bericht befasst sich mit den von der Regierung im Rahmen der umfangreichen Gebietsreform ergriffenen Initiativen, die als positiv betrachtet werden, und die Tatsache, dass die Gemeinden in diesem Prozess über ein Konsultationsverfahren durch ihre Verbände vertreten sind. Er stellt fest, dass das Recht die Autonomie in Bezug auf Entscheidungen und Management begrenzt, dass mehrere Städte, einschließlich der Hauptstadt, seit längerer Zeit ohne einen Bürgermeister sind und dass die Finanzautonomie der Gemeinden nach wie vor begrenzt ist. Der Bericht unterstreicht auch die fehlende klare Aufteilung der Zuständigkeiten und der Verwaltungstätigkeit zwischen den staatlichen Ministerien und den Stellen der Gemeinden; und dass, trotz umfangreicher Absichtserklärungen auf höchster staatlicher Ebene in Bezug auf ihre Umsetzung, die Reform nicht in der gewünschten Schnelligkeit Fortschritte erzielt.

Es wird den ukrainischen Stellen empfohlen, ihre Gesetzgebung zu überarbeiten, um die Einschränkungen der Befugnisse der Gemeinden abzuschaffen und sie in die Lage zu versetzen, ihre Zuständigkeiten in vollem Umfang umzusetzen. Die Stellen sind aufgefordert, möglichst rasch Wahlen in den Städten durchzuführen, in denen das Amt des Bürgermeisters nicht besetzt ist. Die Empfehlung unterstreicht die Notwendigkeit, die Finanzautonomie der Gemeinden zu stärken und das Ausgleichssystem zum Zwecke der Fairness und Transparenz zu verbessern. Der Bericht ruft die Stellen auf, die Reform in fristgerechter Weise umzusetzen. Abschließend fordert die Empfehlung die ukrainischen Stellen auf, das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207) zu ratifizieren.

---

<sup>1</sup> L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen  
EPP/CCE: Europäische Volkspartei Gruppe im Kongress  
SOC: Sozialistische Gruppe  
ILDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe des Kongresses  
ECR: Europäische Konservative und Reformisten Gruppe  
NR: Fraktionslos

## EMPFEHLUNGSENTWURF<sup>2</sup>

1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats verweist auf:

a. Artikel 2 Abs. 1. b. der Statutarischen EntschlieÙung CM/Res(2011)2 des Ministerkomitees in Bezug auf den Kongress der Gemeinden und Regionen Europas, die besagt, dass es ein Ziel des Kongresses ist, „Vorschläge beim Ministerkomitee einzureichen, um die kommunale und regionale Demokratie zu fördern“;

b. Artikel 2, Abs. 3 der oben genannten Statutarischen EntschlieÙung CM/Res(2011)2, die besagt: „Der Kongress fasst regelmäßig länderspezifische Berichte über die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in allen Mitgliedstaaten und in den Staaten, die den Beitritt zum Europarat beantragt haben, und er stellt insbesondere sicher, dass die Grundsätze der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung umgesetzt werden“;

c. EntschlieÙung 307 (2010) (revidiert) über die Verfahren für das Monitoring der Pflichten und Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten des Europarats durch ihre Ratifizierung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung eingegangen sind (ETS Nr. 122);

d. Empfehlung 219 (2007) über den Status der Hauptstädte, Empfehlung 132 (2003) über Kommunaleigentum im Lichte der Grundsätze der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung;

e. EntschlieÙung 299 (2010) des Kongresses über die Nachbereitung der Konferenz des Europarats der für die kommunale und regionale Demokratie zuständigen Minister (Utrecht, Niederlande, 16./17. November 2009) durch den Kongress, die besagt, dass der Kongress den Referenzrahmen des Europarats für die regionale Demokratie für seine Monitoring-Tätigkeit benutzen wird, sowie die Antwort des Ministerkomitees auf die Empfehlung 282 (2010) [CM/Cong(2011)Rec282final], die die Regierungen der Mitgliedstaaten dazu aufruft, den Referenzrahmen des Europarats für die regionale Demokratie zu berücksichtigen;

f. die vorausgegangene Empfehlung 102 (2001) über die kommunale und regionale Demokratie in der Ukraine;

g. den Begründungstext [CG(25)8PROV] über die Lage der lokalen und regionalen Demokratie in der Ukraine, vorgelegt von Herrn Marc Cools (Belgien, L, ILDG) und Herrn Pascal Mangin (Frankreich, R, EPP/CCE).

2. Die Kongressdelegation hat vom 20. bis zum 23. Mai 2012 und vom 22. bis zum 23. April 2013 zwei offizielle Besuche in der Ukraine durchgeführt.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der am 3. Juli 2013 vom Monitoring-Ausschuss angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses:

L. O. Molin (Präsident), M. Abuladze, K. Andersen, L. Ansala, A. Babayev, T. Badan, S. Batson, V. Belikov, J-M. Belliard, M. Bepalova, V. Broccoli, E. Brogi, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, A. Cancescu, M. Cardenas Moreno, W. Carey, S. Chernov, V. Churchmann, L. Ciriani, M. Cohen, M. Cools, J. Costa, D. Çukur, BM. D'Angelo, M. de Vits, J. Dillon, R. Dodd (Stellv.: S. James), N. Dogan, G. Doğanoglu, V. Dontu, E. Flyvholm, J. Folling, U. Gerstner, A. Gkountaras, A. Gonzalez Terol, V. Groisman, M. Guegan, M. Gulevskiy, O. Haabeth, H. Halldorsson, S. Harutyunyan, GM. Helgesen, C. Hernandez Torres, B. Hirs, J. Hlinka, A. Ibrahimov, G. Illes, A. Jaunsleinis, M. Jegeni Yildiz, M. Juhkami, M. Kardinar, J-P. Klein, A. Kriza, I. Kulichenko, C. Lammerskitten, L. Lassakova, F. Lec, J-P. Liouville, I. Loizidou, A. Lubawinski, A. Magyar, D. Mandic, J. Mandico Calvo, T. Margaryan (Stellv.: E. Yeritsyan), G. Marsan, V. Mc Hugh, N. Mermagen, A. Mimenov, I. Misheva, V. Mitrofanovas, M. Monesi, G. Mosler-Törnström, A. Muzio, AT. Papadimitriou-Tsatsou, U. Paslawska, N. Peleshi, H. Pihlajasaari, G. Pinto, G. Policinski, T. Popov, A. Pruszkowski, R. Rautava, I. Reepalu, H. Richtermocova, N. Romanova, J. Sauwens (Stellv.: J-P. Bastin), A. Schorer (Stellv.: P. Schowtka), L. Sfirloaga, D. Shakespeare, I. Shubin, S. Siukaeva, A-M. Sotiriadou, D. Straupaite, A. Torres Pereira, A. Ugues, G. Ugulava, A. Uss, P. Uszok, V. Varnavskiy (Stellv.: A. Borisov), L.O. Vasilescu, B. Vöhringer, L. Verbeek, L. Wagenaar-Kroon, F. Wagner, H. Weninger, J. Wiennen, D. Wrobel, U. Wüthrich-Pelloli, J. Zimola.

N.B.: Die Namen der Mitglieder, die an der Abstimmung teilnahmen, sind kursiv gedruckt.

Sekretariat des Ausschusses: S. Poirel und S. Cankoçak.

3. Die Delegation dankt der Ständigen Vertretung der Ukraine beim Europarat, den ukrainischen Stellen auf allen Regierungsebenen, den nationalen Verbänden der Gemeinden und Regionen, den Experten und allen Personen, mit denen Gespräche geführt wurden, für ihr Interesse an der Arbeit des Kongresses und ihre Kooperation in den verschiedenen Phasen des Monitoring-Verfahrens und die Informationen, die der Delegation ausgehändigt wurden.

4. Der Kongress weist darauf hin, dass:

a. die Ukraine am 6. November 1996 die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (ETS Nr. 122, im Weiteren „die Charta“) unterzeichnet und diese am 11. September 1997 mit allen Bestimmungen ratifiziert hat und diese am 1. Januar 1998 in Kraft trat;

b. die Ukraine das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207) am 20. Oktober 2011 unterzeichnet, bisher aber noch nicht ratifiziert hat.

5. Der Kongress begrüßt:

a. die Initiativen, die von der Regierung im Hinblick auf eine umfangreiche Gebietsreform ergriffen wurden, sowie die Tatsache, dass die Gemeinden durch Konsultationsverfahren bei diesem Prozess durch ihre Verbände vertreten waren sowie die Annahme der „Strategie für die regionale Entwicklung bis 2015“ durch die Regierung;

b. die Annahme des „Gesetzes über Gemeindeverbände“ am 16. April 2009, das die Rechtsgrundlage für die Gründung und die Tätigkeit von Gemeindeverbänden und deren freiwilligen Zusammenschluss sowie deren Interaktion mit den zentralen und lokalen Stellen regelt;

c. die gemeinsame Aktion der nationalen ukrainischen Verbände im Rahmen ihres „Kongresses der Gemeinden und Regionen der Ukraine“;

d. die Erklärungen, die am 28. März und am 6. Juni 2013 vom Präsidenten der Ukraine getätigt wurden, in denen er erklärt, die kommunale Verwaltungsreform sei eine der dringlichsten Reformen, die das Land durchführen sollte;

e. die Schaffung von Koordinierungs- und Konsultationsinstrumenten, u.a. der „Verfassunggebenden Versammlung“, die aus Vertretern der politischen Parteien und der Zivilgesellschaft besteht, um Änderungsvorschläge für die Verfassung der Ukraine zu erarbeiten, und den „Rat der Regionen“, der das Ziel verfolgt, die Beziehungen zwischen den regionalen und kommunalen Verwaltungen zu verbessern;

f. die Arbeit der Verfassunggebenden Versammlung bezüglich des „Änderungsantrags zu Kapitel XI der ukrainischen Verfassung - Kommunale Autonomie“, der der Versammlung auf ihrer Sitzung am 21. Juni 2013 vorgelegt wurde;

g. die Ratifizierung des Protokolls Nr. 3 zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften oder Behörden bezüglich der Bildung von Europäischen Kooperationsvereinigungen durch die Ukraine.

6. Der Kongress bedauert jedoch:

a. dass die Gesetzgebung, die die Möglichkeiten der Gemeinden, Entscheidungen zu treffen und ihre eigenen Angelegenheiten zu verwalten, auf „Angelegenheiten von kommunaler Bedeutung“ beschränkt, sowie die Tatsache, dass die Gemeinden ihre Zuständigkeiten nicht vollumfänglich bei allen sie betreffenden Angelegenheiten ausüben können, was ein Problem im Hinblick auf die Artikel 3 und 4 der Charta darstellt;

---

<sup>3</sup>Bei ihrer Arbeit wurden die Berichtstatter von Herrn Bernd Semmelroggen, Berater und Mitglied der Gruppe der unabhängigen Sachverständigen für die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, und von Sedef Cankoçak, Ko-Sekretärin des Monitoring-Ausschusses des Kongresses, unterstützt.

b. dass mehrere Städte, einschließlich der Hauptstadt, aufgrund einer Lücke im Wahlgesetz nach wie vor ohne einen gewählten Bürgermeister sind, was die Ausübung der kommunalen Selbstverwaltung in diesen Städten, insbesondere im Hinblick auf Artikel 7 Abs. 1 der Charta, unterminiert;

c. die Grenzen, die der Finanzautonomie der kommunalen Verwaltungen durch die Einschränkungen des Systems der Beziehungen zwischen den Haushalten auferlegt werden, sowie die unzureichende begleitende Finanzierung der delegierten Zuständigkeiten, die Tatsache, dass die Transparenz nicht immer gewährleistet ist, vor allem im Hinblick auf die Verteilung von Zuschüssen und Transferzahlungen, und die Komplexität der Berechnungsformel für Ausgleichszahlungen, die ihre Anwendung auf die Regionen erschwert;

d. dass das Fehlen einer klaren Aufteilung der Befugnisse und Verwaltungstätigkeiten zwischen der zentralen staatlichen Verwaltung und den kommunalen und regionalen Stellen, die ggf. zu Überschneidungen oder Verdopplungen bei der Ausübung von Befugnissen und zu einem Eingreifen der zentralen Ebene (durch den Leiter der Verwaltung) in die Tätigkeit der Gemeinden und zu einer Nichteinhaltung der Bestimmungen von Artikel 8 der Charta führen kann;

e. dass die Landflucht, die eine demografische Verkleinerung und Probleme bei der Aufrechterhaltung der Vitalität der kommunalen Wirtschaft in vielen Gemeinden geführt hat, und eine erneute Zentralisierung der Zuständigkeiten kleiner Städte zur Folge hatte, die ursprünglich den Gemeinden vom Staat zugestanden worden waren;

f. die Langsamkeit der Reform, trotz der Erklärungen von höchster staatlicher Stelle, und die neuen Gesetzesvorschläge für eine erneute Zentralisierung von Zuständigkeiten auf zentraler Ebene, ungeachtet der Ziele der Reform.

7. Angesichts der obigen Ausführungen empfiehlt der Kongress dem Ministerkomitee, die ukrainischen Stellen aufzufordern, die folgenden Empfehlungen zu berücksichtigen:

a. Stärkung der Subsidiarität, indem man den Gemeinden die Zuständigkeit für einen wesentlichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten gewährt, und Kapazitätsausbau der Gemeinden, indem man freiwillige Zusammenschlüsse der Gemeinden in einer noch von den zentralen Stellen zu benennenden Form fördert, z. B. durch Fusionen und die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen;

b. Möglichst rasch die Durchführung von Bürgermeisterwahlen in den Städten, in denen dieses Amt seit längerem nicht besetzt ist, insbesondere in der Hauptstadt Kiew;

c. Stärkung der Finanzautonomie der Kommunen und Verbesserung des Ausgleichssystems, eine faire und transparente Umverteilung von Mitteln, auf Grundlage eindeutiger Kriterien und Ziele, indem man diese in die Reformagenda aufnimmt, um Konformität mit Artikel 9 der Charta zu gewährleisten;

d. Übertragung von Zuständigkeiten durch die Verwaltungen in den Bezirken und Regionen an die gewählten Vertreter, um eine eigenständige und eigenverantwortliche Verwaltung aufzubauen;

e. Ausarbeitung konkreter Strategien, vor allem durch Übertragung von Befugnissen an die kommunale Ebene, die darauf abzielen, Stadtrandgebiete und ländliche Gebiete wiederzubeleben, die demografische, wirtschaftliche und soziale Rückgänge verzeichnen, und Einbeziehung der Gemeinden dieser Gebiete in die Ausarbeitung dieser Strategien durch die zentralen staatlichen Stellen;

f. eine fristgerechte Umsetzung der Reform durch Annahme von Gesetzen auf Grundlage des „Änderungsantrags zu Kapitel XI der Verfassung der Ukraine“, der auf einer Sitzung der Verfassungsgebenden Versammlung am 21. Juni 2013 vorgelegt wurde, und, falls erforderlich, eine Überarbeitung der Verfassung;

g. Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207) in naher Zukunft, das von den Ukraine bereits am 20. Oktober 2011 unterzeichnet wurde, insbesondere um den öffentlichen Zugang zu kommunal wichtigen Planungsdokumenten zu stärken.