

**Oleksandr V. Batanov**

## **Über die Stärkung demokratischer Strukturen auf kommunaler Ebene – Ein Beitrag zur aktuellen ukrainischen Verfassungsreform**

### **I. Kommunale Selbstverwaltung als Ausdruck der Moderne**

Die Entwicklung der demokratischen Staatlichkeit in der Moderne bestätigt überzeugend, dass zu den höchsten Verfassungswerten die kommunale Selbstverwaltung<sup>1</sup> gehört – das System kommunaler Konzepte und grundsätzlicher Prinzipien örtlicher Selbstverwaltung, einschließlich ihrer Organisation und Arbeitsweise, der Gesamtheit der Institutionen, welche die Verwirklichung und den Schutz der Rechte und Freiheiten des Einzelnen auf lokaler Ebene gewährleisten, wie auch der Mechanismen, die traditionell zum Zwecke der Begrenzung staatlicher Gewalt genutzt werden.

Die kommunale Selbstverwaltung wird als historisch-evolutionäre und gesetzmäßige Stufe der Liberalisierung und Demokratisierung des gesellschaftspolitischen Lebens zivilisierter Staaten verstanden, die bedingt werden durch die objektiven Erfordernisse gesellschaftlicher Entwicklung wie der unumgänglichen Ausgestaltung von Gewährleistungen für das gesellschaftliche Zusammenleben. Sie ist objektiv unabdingbare Entwicklung der Arbeitsweise zivilisierter demokratischer Staaten, auf dem Fundament der Grundsätze Rechtsstaatlichkeit und Achtung des Menschen, seiner Rechte und seiner grundlegendsten Freiheiten als höchste gesellschaftliche Werte. Unter diesem Gesichtspunkt muss auch der in der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung<sup>2</sup> niedergelegte Erwägungsgrund verstanden werden: „[...] dass der Schutz und die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in den verschiedenen europäischen Staaten einen wichtigen Beitrag zum Aufbau eines Europa darstellen, das sich auf die Grundsätze der Demokratie und der Dezentralisierung der Macht gründet“.

Die Lösung der verschiedenen theoretischen und praktischen Probleme moderner kommunaler Selbstverwaltung ist untrennbar verbunden mit der Erforschung der organisatorischen und funktionellen Ausprägungen des Lebens von Menschen an ihrem jeweiligen Wohnort. Da die kommunale Gewalt vor allem Ergebnis von Selbstorganisation, Selbstdäigkeit und Selbstdisziplin der örtlichen Einwohner ist, müssen sich ihre Errichtung und ihre Arbeitsweise als Gesamtsystem in erster Linie bei den primären gesellschaftlichen Gliedern vollziehen. Eine der Formen der Selbstorganisation sozialer Systeme (einschließlich kommunaler) ist die territoriale, sich selbstverwaltende Gemeinschaft. Diese sozialen Systeme sind die kleinsten sozialen Einheiten territorialen Typs. Nach außen tretender formaler Ausdruck der Vereinigung von Einwohnern konkreter Ortschaften sind die Gemeinden<sup>3</sup> – die primären Subjekte kommunaler Gewalt.

---

<sup>1</sup> Im Original „муніципалізм“ (municipalizm).

<sup>2</sup> Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, Straßburg, 15.10.1985.

<sup>3</sup> Im Original „територіальна громада“, die herkömmliche verfassungsrechtliche Bezeichnung für die Gemeinde als Gebietskörperschaft.

## II. Die Gemeinde nach der ukrainischen Verfassung

Erstmals in die Verfassungsgesetzgebung eingeführt wurde der Begriff „Gemeinde“ in Art. 140 Abs. 1 der Verfassung der Ukraine,<sup>4</sup> in dem festgelegt ist, dass die örtliche Selbstverwaltung das Recht der Gemeinden (der Einwohner eines Dorfes oder des freiwilligen Zusammenschlusses der Einwohner mehrerer Dörfer zu einer Dorfgemeinde, einer Ansiedlung sowie einer Stadt) zur selbständigen Regelung örtlicher Angelegenheiten im Rahmen der Verfassung und der Gesetze der Ukraine ist. Im zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung geltenden Gesetz „Über die lokalen Räte der Volksdeputierten sowie die lokale und regionale Selbstverwaltung“<sup>5</sup> wurden diese Kategorie und das entsprechende Rechtssubjekt nicht festgelegt und es arbeitet mit den Begriffen „territoriale Selbstorganisation der Staatsbürger“. Im Übrigen findet sich beispielsweise in Art. 224 des Entwurfs für eine Ukrainische Verfassung, am 1. Juli 1992 eingebracht in die Verchovna Rada der Ukraine zur allgemeinen öffentlichen Debatte, eine Regelung dahingehend, dass „die örtliche Selbstverwaltung [...] durch die Bewohner der Städte, Ansiedlungen und Dörfer (die Gemeinden) umgesetzt [wird], entweder unmittelbar oder mittels von ihnen gewählten Organen“.<sup>6</sup> Im Verfassungsvertrag zwischen der Verchovna Rada der Ukraine und dem Präsidenten der Ukraine „Über die grundsätzlichen Prinzipien der Organisation und der Arbeitsweise staatlicher Gewalt und örtlicher Selbstverwaltung in der Ukraine in der Zeit bis zur Annahme einer neuen Verfassung der Ukraine“ vom 8. Juni 1995<sup>7</sup> wird der Begriff „territoriales Kollektiv der Staatsbürger“ verwendet, zusammen mit der Definition seiner Rolle als primäres Subjekt örtlicher Selbstverwaltung.

## III. Das Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung

Im bis heute geltenden nachkonstitutionellen Gesetz der Ukraine „Über die örtliche Selbstverwaltung in der Ukraine“ vom 21. Mai 1997<sup>8</sup> wird nicht nur festgelegt, dass die Einwohner, die vereint sind durch ihren ständigen Wohnsitz innerhalb der Grenzen eigenständiger administrativ-territorialer Einheiten (Dorf, Ansiedlung oder Stadt), oder der freiwillige Zusammenschluss der Einwohner mehrerer Dörfer, die ein einheitliches Verwaltungszentrum haben, die Gemeinde bilden (Art. 1), sondern ihnen wird außerdem ihre Stellung unter den anderen Elementen des Systems örtlicher Selbstverwaltung

<sup>4</sup> Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (Verfassung der Ukraine: angenommen auf der 5. Zusammenkunft der Verchovna Rada der Ukraine am 28.6.1996), VVR (Vidomosti Verchovnoi Rady Ukrayiny) 1996 Nr. 30 Pos. 141).

<sup>5</sup> Закон України „Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування в Україні“ (Gesetz der Ukraine „Über örtliche Räte der Volksdeputierten, örtliche und regionale Selbstverwaltung in der Ukraine“) vom 26.3.1992, VVR 1992 Nr. 28 Pos. 387.

<sup>6</sup> Конституція України: Проект, винесений Верховною Радою України на всенародне обговорення 1 липня 1992 року (Verfassung der Ukraine: Entwurf, eingebracht in die Verchovna Rada der Ukraine zur öffentlichen Debatte am 1.7.1992), Verfassungsversammlung, Online-Bibliothek der Nationalen Bibliothek der Ukraine „V. I. Vernads'kyj“, [http://nbuvapi.gov.ua/asambleya/proekt\\_konct.php#r6](http://nbuvapi.gov.ua/asambleya/proekt_konct.php#r6) (letzter Zugriff am 3.12.2014).

<sup>7</sup> Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України „Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України“ (Verfassungsvertrag zwischen der Verchovna Rada der Ukraine und dem Präsidenten der Ukraine „Über die Grundlagen der Organisation und Arbeitsweise staatlicher Gewalt und örtlicher Selbstverwaltung in der Ukraine in der Zeit bis zur Annahme einer neuen Verfassung der Ukraine“) vom 8.6.1995, Holos Ukrayiny vom 10.6.1995.

<sup>8</sup> Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні“ (Gesetz der Ukraine „Über die örtliche Selbstverwaltung in der Ukraine“) vom 21.5.1997, VVR 1997 Nr. 24 Pos. 170.

(Art. 5) als primäres Subjekt der örtlichen Selbstverwaltung, als Hauptträger ihrer Aufgaben und Kompetenzen zugewiesen (Art. 6).

Trotzdem muss festgestellt werden, dass die existierenden gesetzlichen Grundlagen örtlicher Selbstverwaltung in der Ukraine und die Projekte, die zur Errichtung und Entwicklung der Gemeinden umgesetzt wurden, fragmentarischen Charakter hatten und lediglich auf die Lösung einzelner Problemstellungen der Konstituierung ihres Status gerichtet waren. Deshalb liegt, nach Ansicht vieler Kommunalrechtsexperten, aktuell die Lösung des Hauptproblems der Organisation und der Arbeitsweise der örtlichen Selbstverwaltung in der Ukraine darin, die verfassungsrechtlichen Bedingungen für die Errichtung der Gemeinden zu schaffen in deren Eigenschaft als primäre Subjekte örtlicher Selbstverwaltung und Hauptträger der damit verbundenen Aufgaben und Kompetenzen.

#### IV. Die aktuelle Reformdebatte

Deshalb ist es vielleicht natürlich, dass in den gegenwärtigen Verfassungs- und Gesetzentwürfen, trotz diametral entgegengesetzter Ansichten in der Lehre, eine entsprechende Tendenz bezüglich der Normierung des Status der Gemeinden zu beobachten ist. In der Tat befasste sich der Großteil der formell eingebrachten Verfassungsentwürfe zur Änderung der Verfassung – von den parlamentarischen Fraktionen, einzelnen Abgeordneten oder dem Staatsoberhaupt in den letzten Jahren ausgearbeitet oder eingebracht – entweder direkt oder mittelbar mit den Instituten der örtlichen Selbstverwaltung und dem Status der Gemeinden. Diese Vorschläge waren fragmentarisch oder kosmetisch;<sup>9</sup> sie behandelten zum Beispiel nur die Wahltermine des Vertretungsorgans der örtlichen Selbstverwaltung,<sup>10</sup> oder aber sie sahen eine grundsätzliche, begriffliche als auch inhaltliche, Korrektur des entsprechenden Teils der Verfassung und des gesamten Verfassungsmodells der örtlichen Selbstverwaltung vor.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Про внесення змін до Конституції України: Закон України. Проект, внесений народними депутатами України С.Б. Гавришем, Р.В. Богатирьовою, К.Т. Ващук та ін. (Über die Änderung der Verfassung der Ukraine: Gesetz der Ukraine. Entwurf, eingebracht von den Volksdeputierten der Ukraine Havryš, Bohatyr'ova, Vaščuk und weiteren) Nr. 4105 vom 04.09.2003, Webseite der Verchovna Rada der Ukraine, [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=15751](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=15751) (letzter Zugriff am 3.12.2014).

<sup>10</sup> Про внесення змін до Конституції України: Закон України. Проект, внесений Президентом України (Über die Änderung der Verfassung der Ukraine: Gesetz der Ukraine. Entwurf, eingebracht vom Präsidenten der Ukraine), Pravo Ukrayny 2003/8, S. 3-9; Про внесення змін до Конституції України: Закон України. Проект, внесений народними депутатами України В.Ф. Януковичем, О.В. Лавриновичем та іншими (Über die Änderung der Verfassung der Ukraine: Gesetz der Ukraine. Entwurf, eingebracht von den Volksdeputierten der Ukraine Janukovyč, Lavrynovyč und weiteren) Nr. 2722 vom 8.7.2008, Webseite der Verchovna Rada der Ukraine, [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=32942](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=32942) (letzter Zugriff am 3.12.2014).

<sup>11</sup> Про внесення змін та доповінь до Конституції України: Закон України. Проект, внесений народним депутатом України А. С. Матвієнком. (Über die Änderung und Ergänzung der Verfassung der Ukraine: Gesetz der Ukraine. Entwurf, eingebracht vom Volksdeputierten der Ukraine Matvijenko) Nr. 3395 vom 16.4.2003. Webseite der Verchovna Rada der Ukraine, [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=14804](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=14804) (letzter Zugriff am 3.12.2014); Про внесення змін до Конституції України: Закон України. Проект, внесений народними депутатами України А.С. Матвієнком, В.Л. Мусіякою, А.І. Мартинюком, О.О. Морозом, Ю.Г. Ключковським та ін. (Über die Änderung der Verfassung der Ukraine: Gesetz der Ukraine. Entwurf, eingebracht von den Volksdeputierten der Ukraine Matvijenko, Musijaka, Martynjuk, Moroz, Kljukovs'kyj und weiteren) Nr. 3207-01 vom 1.7.2003, Pravo Ukrayny 2003/8, S. 9-15; Про внесення змін до Конституції України: Закон України. Проект, внесений Президентом України. (Über die Änderung der Verfassung: Gesetz der Ukraine. Entwurf, eingebracht vom Präsidenten der Ukraine) Nr. 4290 vom 31.3.2009, Web-

Das erhebliche konzeptuelle Potential, sowohl unter dem Aspekt einer politischen Vision erfolgversprechender Entwicklungsrichtungen des Verfassungsmodells der Organisation örtlicher Selbstverwaltung und der heimischen kommunalen Selbstverwaltung als Ganzen als auch des Verständnisses der potentiellen Entwicklungsszenarien kommunaler Reformen, bietet auch Raum für alternative Verfassungsentwurfsinitiativen einer Reihe politischer Parteien und staatsbürgerlicher Organisationen,<sup>12</sup> wenn auch diese ebenfalls keine Patentrezepte zur Gestaltung eines effektiven Verfassungsmodells örtlicher Selbstverwaltung enthalten. Die konzeptuelle Analyse der formellen und außerparlamentarischen Gesetzentwürfe zu Verfassungsänderungen, die in den Jahren 2003-2014 ausgearbeitet wurden, erlaubt die Schlussfolgerung bezüglich des Ziels (oder zumindest des vorgegebenen) fast aller Autoren, die Philosophie des gesamten Regelungsmodells örtlicher Selbstverwaltungstätigkeit umzugestalten. Im Grunde wird eine Änderung von der gegenwärtigen konservativen Normierung örtlicher Selbstverwaltung, in der die örtliche Selbstverwaltung grundsätzlich nur auf Ebene der Gemeinden verwirklicht wird und der regionalen Ebene (Oblast und Kreis) faktisch nur symbolische Bedeutung zukommt, hin zu einem vollwertigen System örtlicher Selbstverwaltung auf allen Ebenen der Gesellschaftsorganisation vorgeschlagen.

Die Einführung des der weltweiten kommunalen Praxis bekannten Prinzips der Allgemeinheit örtlicher Selbstverwaltung würde die rechtlichen Bedingungen für lebendige Gemeinden und die klare räumliche Begrenzung ihrer kommunalen Tätigkeit schaffen. Sie würde die Dezentralisierung öffentlicher Gewalt, die Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen zwischen zentralen und örtlichen Exekutivorganen sowie den Organen der örtlichen Selbstverwaltung und mehr Eigenständigkeit und Verantwortlichkeit der Gemeinden bei der Erfüllung der Aufgaben der Daseinsvorsorge und der Entwicklung des Gebietes, der Städte, der Dörfer und anderer Ortschaften unter Berücksichtigung regionaler und sozial-ökonomischer Besonderheiten und historisch-kultureller Traditionen der Gemeinschaften und Regionen fördern. Insbesondere die Verleihung des Rechts der Einsetzung eigener Exekutivorgane an die Repräsentativorgane örtlicher Selbstverwaltung auf regionaler Ebene (den Räten der Rayons und Oblaste, sofern die Bezeichnungen dieser Subjekte erhalten bleiben, anderenfalls anderen Organen regionaler Repräsentation der Gemeinden) würde diese zu eigenständigen und leistungsfähigen Subjekten örtlicher Selbstverwaltung umgestalten, die die gemeinsamen Interessen der Gemeinden vollwertig vertreten könnten.<sup>13</sup>

---

seite der Verchovna Rada der Ukraine, [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc\\_4\\_1?pf3511=34882](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc_4_1?pf3511=34882) (letzter Zugriff am 3.12.2014); und weitere.

<sup>12</sup> Національна Конституція (проект Всеукраїнського об'єднання „Свобода“) (Nationale Verfassung – Entwurf der Allukrainische Vereinigung „Svoboda“) in der Fassung vom 17.4.2008, Offizielle Seite der AV „Svoboda“, <http://www.svoboda.org.ua/dokumenty/inshi/003930/> (letzter Zugriff am 3.12.2014); Конституція України. (Нова редакція). Проект, розроблений та запропонований Комуністичною партією України [Електронний ресурс], Офіційний сайт Комуністичної партії України (Verfassung der Ukraine. Neue Fassung). Entwurf, ausgearbeitet und vorgeschlagen von der Kommunistischen Partei der Ukraine, auf den Seiten des Internetarchivs, <http://web.archive.org/web/20110512142851/http://www.kpu.net.ua/elections/> (letzter Zugriff am 3.12.2014); Конституція України. Інтерактивний проект. Друга версія. Розроблений Інститутом лібералізму та запропонований для обговорення Ліберально-демократичною партією України (Verfassung der Ukraine. Interaktiver Entwurf. Zweite Session. Ausgearbeitet vom Institut für Liberalismus und zur Diskussion vorgeschlagen von der Liberal-demokratischen Partei der Ukraine) Webseite der Liberal-demokratischen Partei der Ukraine, <http://www.ldpu.org.ua/images/doc/c123-project-k-u-upd.doc> (letzter Zugriff am 3.12.2014); und weitere.

<sup>13</sup> Beispielsweise: Entwurf, eingebracht vom Volksdeputierten der Ukraine A. S. Matvijenko, Nr. 3395 vom 16.4.2003, siehe Fn. 11; Entwurf, eingebracht von den Volksdeputierten der Ukraine Matvijenko, Musijaka, Martynjuk, Moroz und weiteren, Nr. 3207-01 vom 1.7.2003, siehe Fn. 11; Präsidentenent-

## 1. Die Gemeinde als Rechtssubjekt

Der von den Experten der Ukrainischen Helsinki-Gruppe für Menschenrechte und der Charkiver Menschenrechtsgruppe erarbeitete Verfassungsentwurf<sup>14</sup> ist in folgender Hinsicht originell:

So wird in Art. 164 dieser Initiative vorgeschlagen festzulegen, dass die örtliche Selbstverwaltung Recht und reale Hoheit der Gemeinde (der Einwohner der Dörfer, Siedlungen, Städte, Rayons, Oblaste und Rayonstädte) als auch der von diesen geschaffenen Organe darstelle, die öffentlichen Angelegenheiten eines bestimmten Gebiets im Rahmen der Verfassung und der Gesetze unter ihrer eigenen Verantwortlichkeit und im Interesse der örtlichen Bevölkerung zu regeln und zu verwalten. Örtliche Selbstverwaltung, so der Vorschlag der Verfasser des Entwurfs, solle in der Gemeinde verwirklicht werden, auf gesetzlich festgelegtem Wege, sowohl unmittelbar als auch mittels der örtlichen Selbstverwaltungsorgane (Dorf-, Siedlungs-, Stadtrat, Rat des Rayons, der Oblast, der Rayonstadt) und deren Exekutivorgane. Zu beachten sind die im April 2014 im Ministerium für regionale Entwicklung, Bauwesen und kommunale Wohnungswirtschaft der Ukraine vorbereiteten Vorschläge zur Änderung der Verfassung der Ukraine.<sup>15</sup> Diese Vorschläge waren auf die Umsetzung des „Konzepts zur Reformierung der örtlichen Selbstverwaltung und der territorialen Organisation der Gewalten in der Ukraine“ gerichtet, welches mit Entscheidung vom 1. April 2014 vom Kabinett verabschiedet wurde.<sup>16</sup> Die Notwendigkeit solcher Änderungen wurde damit begründet, dass nur die Verfassung die Grundlagen des Gewaltenaufbaus bestimmt und Reformen ohne entsprechende Änderungen nicht möglich sind. In diesem Kontext sehen die grundlegenden Änderungen die Einführung eines Verwaltungsaufbaus der Ukraine auf drei Ebenen (Oblast, Rayon, Gemeinschaft<sup>17</sup>) vor, mit allgemeiner örtlicher Selbstverwaltung und der Übertragung der ausführenden Gewalt von der örtlichen Verwaltung auf die Exekutivorgane der Räte der jeweiligen Ebene.

Deshalb verlangt Art. 140 der konsolidierten Verfassungsversion, dass die Organe örtlicher Selbstverwaltung, welche die gemeinsamen Interessen der Gemeinschaften des

wurf, Nr. 4290 vom 31.3.2009, siehe Fn. 13; Entwurf, ausgearbeitet und vorgeschlagen von der Kommunistischen Partei der Ukraine, siehe Fn. 12; und weitere.

<sup>14</sup> Проект Конституції України (2012) із постатейними коментарями (Entwurf einer Verfassung der Ukraine (2012) mit Kommentierungen der Artikel) Menschenrechte in der Ukraine. Informationsportal der Charkiver Gruppe für Menschenrechtsschutz, <http://www.khpg.org/index.php?id=1340884962> (letzter Zugriff am 3.12.2014).

<sup>15</sup> Порівняльна таблиця до проекту Закону України „Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)“ (Vergleichstabelle zum Gesetzentwurf „Über die Änderung der Verfassung (hinsichtlich der Dezentralisierung der Gewalt)“, Offizielle Seite des Ministeriums für regionale Entwicklung, Bauwesen und kommunale Wohnraumwirtschaft, <http://minregion.gov.ua/konsepya-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayinii333230/uporivnyalna-tablica-do-proektu-zakonu-ukrayini-pro-vnesennya-zmin-do-konstituciyyi-ukrayini-schodo-decentralizaciyyi-vladi-619673/> (letzter Zugriff am 3.12.2014).

<sup>10</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України „Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні“ (Beschluss des Ministerkabinetts der Ukraine „über die Genehmigung des Konzepts zur Reform der örtlichen Selbstverwaltung und der territorialen Gewaltenorganisation in der Ukraine“) vom 1.4.2014, Nr. 333, Webseite der Verchovna Rada der Ukraine, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80%D1%88%D0%BD%D0%BA%D0%B8> (letzter Zugriff am 3.12.2014).

<sup>17</sup> Im Original „громада“, die auf den ersten Blick kosmetische Auslassung des Adjektivs wird vom Autor im Zusammenhang mit den Problemen der verschiedenen Vorschläge der Neuordnung des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung gestellt und ist in diesen so vorgesehen. Zum besseren Verständnis des Lesers wurde hier und im Folgenden der nicht unbedingt zutreffende Begriff „Gemeinschaft“ gewählt, um diesen Unterschied zu verdeutlichen.

Rayons und der Oblast vertreten, die Räte der Rayons und Oblaste und ihre ausführenden Organe sind.

Zugleich enthalten viele Gesetzentwürfe zur Verfassungsänderung Unzulänglichkeiten, fragwürdige Eigentümlichkeiten und widersprüchliche Regelungen. Dies beruht zunächst darauf, dass die Rechtssubjektivität des primären Subjekts örtlicher Selbstverwaltung (der Gemeinde) nur fragmentarisch und unstimmig normiert ist. Aus Sicht der Kommunalrechtsdogmatik fragwürdig ist der Versuch einer Reihe vorliegender Gesetzesinitiativen, generell auf die Kategorie „Gemeinde“ zu verzichten und diese durch die Begriffe „Gemeinschaft“ oder „Einwohner der Gemeinschaft“ zu ersetzen,<sup>18</sup> oder aber die Beschränkung der Reichweite ihrer Rechtssubjektivität auf den Status einer Verwaltungsgebietseinheit.<sup>19</sup>

Vorschläge dieser Art sind auch im Gesetzesvorschlag „Über die Änderung der Verfassung (bezüglich der Dezentralisierung der Macht)“ vom April 2014 des Ministeriums für regionale Entwicklung, Bauwesen und kommunale Raumwirtschaft enthalten.<sup>20</sup> Insbesondere Art. 133 soll so gefasst werden, dass „[sich] das System des territorialen Verwaltungsaufbaus [...] aus den administrativ-territorialen Einheiten zusammen[setzt]: den Regionen, den Rayons, den Gemeinschaften“, und Art. 140 Abs. 1 soll lauten:

Örtliche Selbstverwaltung ist das Recht und die Fähigkeit der Einwohner der Gemeinschaften, im Rahmen der Verfassung und der Gesetze der Ukraine, eigenständig die Belange von örtlicher Bedeutung im Interesse der örtlichen Bevölkerung sowohl unmittelbar als auch mittels der Organe der örtlichen Selbstverwaltung zu regeln.

Nach der vom Verfasser dieses Beitrages vertretenen Auffassung besteht kein Zweifel daran, dass die örtliche Selbstverwaltung das Recht und die Fähigkeit der örtlichen Bewohner (der Mitglieder der Gemeinde) ist, im Rahmen der Verfassung und der Gesetze der Ukraine eigenständig die Belange von örtlicher Bedeutung im Interesse der örtlichen Bevölkerung, sowohl unmittelbar als auch mittels der Organe örtlicher Selbstverwaltung, zu regeln. Wenn man berücksichtigt, dass eben die Gemeinde am Ursprung der kommunalen Selbstverwaltung in der Ukraine anzusiedeln ist, entwertet jedoch die Verwendung der Begriffe „Gemeinschaft“ sowie „Einwohner der Gemeinschaft“, anstelle der sich aus der gültigen Verfassung ergebenden Bezeichnung „Gemeinde“, oder die Änderung ihres Status in bedeutendem Maße nicht nur die Erscheinung örtliche Selbstverwaltung in ihrer Gesamtheit, sondern auch die rechtliche und gesellschaftspolitische Bedeutung ihres subjektbezogenen Primats in axiologischer, ontologischer und epistemologischer Hinsicht sowie ihre Bedeutung bezüglich der Genese örtlicher Selbstverwaltung.

Allem voran kann eine solche Änderung der Begriffe (im Grunde genommen ein Austausch) Grundlage für die faktische Liquidierung eines selbständigen verfassungsrechtlichen Subjekts werden – des Subjekts, dessen Rechte als primärer Träger der Aufgaben und Kompetenzen örtlicher Selbstverwaltung staatlich anerkannt und gewährleistet sind (Art. 7 in seinem Entstehungsgeschichtlichem Zusammenhang mit Art. 140 Verfassung Ukraine). Außerdem unterscheiden sich „Einwohner der Gemeinschaft“ und „Gemeinde“ in ihrem rechtspolitischen Wesen, ihren Aufgaben und Funktionen sowie ihrer Stellung im System örtlicher Selbstverwaltung und den verfassungsrechtlichen Beziehungen der Subjekte: Die Einwohner sind die individuellen Subjekte des Rechts auf Partizipation an der Verwirklichung örtlicher Selbstverwaltung, welches individuell

<sup>18</sup> Beispielsweise: Entwurf, eingebracht vom Volksdeputierten der Ukraine Matvijenko, Nr. 3395 vom 16.4.2003 (Fn. 11); Präsidentenentwurf, Nr. 4290 vom 31.3.2009 (Fn. 11).

<sup>19</sup> Beispielsweise: проект Всеукраїнського об'єднання „Свобода“ (Entwurf der Allukrainischen Vereinigung „Svoboda“) Fn. 12.

<sup>20</sup> vgl. Fn. 16.

wie auch kollektiv wahrgenommen werden kann, wohingegen die Gemeinde ein kollektives verfassungsrechtliches Subjekt ist, eine soziale Gemeinschaft, wie das Volk, eine nationale Minderheit oder indigene Völker. Genauso wie zum Beispiel „die Bürger aller Nationalitäten“ das Subjekt ukrainisches Volk (primäres sowie konstituierendes Subjekt des gesamten politischen Systems) bilden, so bilden die Einwohner ihre Gemeinde (das primäre Subjekt des Systems örtlicher Selbstverwaltung) und bleiben eigenständige Rechtssubjekte.

Neben den im Fall der doppelten Verwendung einer Kategorie in zwei Bedeutungen auftretenden unausweichlichen Verwirrungen müssen Sinn und Zweck in Verfassungsnormen<sup>21</sup> und in einer zukünftigen, die administrativ-territoriale Einheit Gemeinschaft einführenden (womit man sich im Ganzen abfinden kann), administrativ-territorialen Reform berücksichtigt werden. Illustrativ hierfür ist beispielsweise Art. 155 Abs. 2 des Präsidentenentwurfs,<sup>22</sup> wonach „Gemeinschaft [...] eine administrativ-territoriale Einheit [ist] [...] und die Gesamtheit der Staatsbürger der Ukraine, welche auf ihrem Gebiet wohnen.“

Diese Probleme hat auch die Gesetzesinitiative 3207-01 in der Fassung vom 23.12.2005<sup>23</sup> nicht beseitigt, obwohl Art. 140 im Absatz zur Definition des Begriffs örtliche Selbstverwaltung keine Änderungen erfahren hat. Tatsächlich wurde in diesem Entwurf in Art. 133 vorgeschlagen, eine administrative-territoriale Einheit „Kreis“ einzuführen, welche mehrere Ortschaften in sich vereinigte. Obwohl dieses Vorgehen auch eine Absage an den inhaltlich fortschrittlicheren Entwurf ist, der auf eine qualitative Institutionalisierung der administrativ-territorialen Einheit Gemeinschaft gerichtet ist, erlaubte es, in gewissem Maße, endlich die bis heute existierenden Überreste der sowjetischen territorialen Aufteilung in Dorf- und Stadträte zu überwinden. Indessen hat die vorgeschlagene Fassung des Art. 140 dies in keiner Weise berücksichtigt. So wurde im ersten Absatz vorgesehen, dass örtliche Selbstverwaltung lediglich ein Recht der Gemeinde des Dorfes, der Ansiedlung oder der Stadt ist und nicht Recht der Kreisgemeinde. Zusätzlich sind in den Absätzen vier und sieben örtliche Selbstverwaltungsorgane des Kreises nicht vorgesehen. Dies könnte zu rechtlichen Problemen bei der Errichtung und Arbeitsweise örtlicher Selbstverwaltungsorgane der Kreise führen.

## 2. Wer ist Gemeindebürger?

Ein weiteres Problem fast aller vorgeschlagenen Entwürfe ist die ungenügend deutliche Abgrenzung der Kategorien „Einwohner“ („Einwohner der Gemeinschaft“, „Einwohner der Ortschaften“, „Mitglieder der Gemeinschaften“) und „Bürger“ sowie die ebenso mangelhafte juristische Ausgestaltung ihrer verfassungsrechtlichen und kommunalrechtlichen Rechtssubjektivität.<sup>24</sup> Mitglieder der Gemeinde und Nutznießer der Dienstleistun-

<sup>21</sup> Beispielsweise: Entwurf, eingebracht von den Volksdeputierten der Ukraine Matvijenko, Musijaka, Martynjuk, Moroz, Kljukovs'kyj und weiteren, Nr. 3207-01 vom 1.7.2003, siehe Fn. 13; Präsidentenentwurf, Nr. 4290 vom 31.3.2009, siehe Fn. 11; und weitere.

<sup>22</sup> Präsidentenentwurf, Nr. 4290 vom 31.3.2009, siehe Fn. 11.

<sup>23</sup> Про попереднє схвалення і направлення до Конституційного Суду України законопроекту про внесення змін до Конституції України: Постанова Верховної Ради України (Über die vorherige Genehmigung und Verweisung an das Verfassungsgericht der Ukraine des Gesetzentwurfs über die Änderung der Verfassung: Entscheidung der Verchovna Rada der Ukraine) vom 23.12.2005, Nr. 3288-IV, VVR 2006, Nr. 14, Pos. 124.

<sup>24</sup> Beispielsweise: Entwurf, eingebracht von den Volksdeputierten der Ukraine Matvijenko, Musijaka, Martynjuk, Moroz, Kljukovs'kyj und weiteren, Nr. 3207-01 vom 1.7.2003, siehe Fn. 11; Entwurf, ausgearbeitet und vorgeschlagen von der Kommunistischen Partei der Ukraine, siehe Fn. 12; Entwurf der Allukrainischen Vereinigung „Svoboda“, siehe Fn. 12; und weitere.

gen, welche die örtliche Selbstverwaltung anbietet, sind (können) im Grunde nicht nur Staatsbürger der Ukraine (sein), sondern auch Staatenlose und Ausländer, welche ihren ständigen Wohnsitz im entsprechenden Gebiet haben. So wird beispielsweise im Entwurf der Allukrainischen Vereinigung „Svoboda“ absolut richtig festgestellt, dass es „die Pflicht der Organe örtlicher Selbstverwaltung ist, den Mitgliedern der Gemeinschaft die gesetzlich vorgeschriebenen administrativen, sozialen und kulturellen Dienstleistungen anzubieten“ (Art. 83 Abs. 2 des Entwurfs), das heißt, nach dem Verständnis des Autors des vorliegenden Beitrages, unabhängig von ihrer Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu den Staatsbürgern der Ukraine.

Aber dieses funktional-teleologische Verständnis wird (unter der Voraussetzung verfassungsrechtlicher Ausgestaltung) letztlich nicht alle Probleme der Verwirklichung der Rechtssubjektivität der Einwohner in den einzelnen Bereichen des örtlichen Lebens, insbesondere nicht der politischen, lösen. Denn noch immer haben das Wahlrecht zu den örtlichen Wahlen und Referenden nach der gültigen Verfassung ausschließlich die Staatsbürger der Ukraine inne. Unabhängig von ihrer Vereinbarkeit mit demokratischen Grundsätzen könnte die Bestimmung in Art. 141 Abs. 2 des Entwurfs Nr. 3207-1, wonach „die Einwohner der Gemeinschaft nach den Grundsätzen des allgemeinen, gleichen und unmittelbaren Wahlrechts in geheimer Abstimmung wählen ...“, die Verwendung der Wortkombination „Einwohner der Gemeinschaft“, ohne ihre adäquate Erklärung und inhaltliche Ausfüllung der Rechtssubjektivität der Einwohner (Mitglieder der Gemeinden), zu beträchtlichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der entsprechenden Normen führen.

Anfällig in dieser Beziehung ist auch Entwurf Nr. 3288-IV, in dem die Normierung vorgeschlagen wird (in Art. 141 Abs. 2), dass „die Gemeinden auf Grundlage allgemeinen, gleichen und unmittelbaren Wahlrechts in geheimer Abstimmung wählen...“. Unter Berücksichtigung des Art. 75 Abs. 4 des Präsidentenentwurfs (Nr. 4290 vom 31.3.2009), nach dem „die Staatsbürger der Ukraine, die das Wahlrecht haben und Mitglieder der entsprechenden Gemeinschaften sind, an den örtlichen Wahlen und Referenden teilnehmen sowie die örtlichen Initiativen durchführen“, beseitigt dieser Entwurf eindeutig diese Kollision, wenn in ihm insbesondere festgelegt wird, dass die „Abgeordneten der Räte der Gemeinschaft von den Einwohnern der Gemeinschaft, die das Wahlrecht haben, in unmittelbaren Wahlen auf Grundlage allgemeinen und gleichen Wahlrechts in geheimer Abstimmung auf vier Jahre gewählt werden“ (Art. 156 Abs. 2).

In diesem Zusammenhang zeichnet sich der Entwurf einer Nationalen Verfassung der Ukraine der *Radikalen Ukrainischen Öffentlichkeit*<sup>25</sup> durch Originalität und erhebliches Potential aus. In diesem Entwurf wurde versucht die nationale Idee, die „auf den grund-sätzlichen Symbolen des Lebens der Nation, ihrem immerwährenden Streben und dem Symbol des Kampfes – Boden, Wille und Gerechtigkeit [beruht]“, und ihre Grundlagen, unter denen „die Gemeinschaft, als Grundlage von Volksherrschaft und Gewaltenkontrolle“ sowie „die staatsbürgerliche Gemeinschaft auf Grundlage territorialen öffentlichen Gemeinguts“ zu finden sind, niederzulegen. In § 26 dieses Entwurfs wird bestimmt:

---

<sup>25</sup> Проект Народної Конституції України, розроблений Радикальною громадськістю України (Entwurf einer Nationalen Verfassung der Ukraine, ausgearbeitet von der Radikalen Öffentlichkeit der Ukraine), <http://konst-narod.at.ua/> (letzter Zugriff am 3.12.2014).

Primäres und maßgebliches Element der Volksherrschaft in der Ukraine ist die Gemeinde, welche alle kompakt auf ihrem Territorium lebenden Staatsbürger vereinigt. Alle ukrainischen Staatsbürger müssen Mitglied einer der Gemeinden sein. Die Dorfgemeinde verwaltet die unteilbaren Böden, Weiden, Wiesen, Waldgebiete der Gemeinschaft, Teiche und andere Nutzflächen. Die Gemeinde der Ansiedlung und des Stadtbezirks verwaltet das an die Bebauung grenzende Territorium. Für die Arbeit zwischen den Staatsbürgern werden ehrenamtliche Desyatnyky und Sotnyky<sup>26</sup> gewählt.

Nicht weniger originell ist der sogenannte Entwurf einer Nationalen Verfassung der Ukraine, ausgearbeitet von den Aktivisten der bürgerlich-patriotischen Bewegung *Leleka*.<sup>27</sup> In Punkt 16.1. desselben wird bestimmt, dass

Grundeinheit des politischen Systems der Selbstverwaltung [...] der Primäre Öffentlichkeitsrat (im folgenden PÖR) [ist]. Der PÖR wird nach territorialen Merkmalen gebildet: Stadtviertel oder kleine Stadtbezirke, Ansiedlungen, Dörfer, Vereinigungen kleiner Dörfer.

In Punkt 16.2. wird festgelegt, dass „Örtliche Selbstverwaltung [...] nach Maßgabe der gültigen Verfassung, der Gesetze der Ukraine und der Satzung der Gemeinschaft des PÖR [verwirklicht wird]“. Erwähnenswert ist auch die Regelung in Punkt 16.4., wonach

die Gemeinschaft des PÖR [...] autonomer Nutzer und Verwalter des Wohnraums in dem ihr zugewiesenen Gebiet [ist]. Die Gemeinschaft des PÖR führt die Zuteilung des Bodens für alle Arten der Bebauung und die Gebrauchsabnahme für Neubauten durch, sie registriert Eigentumsrechte an diesen [den Neubauten], beglaubigt Rechtsänderungen an Eigentumsrechten (Kauf-Verkauf, Schenkung und weitere) an Grundstücken auf ihrem Gebiet und führt weitere notarielle Tätigkeiten im Rahmen ihrer Ermächtigungen durch.

Leider lösen weder alternative Entwürfe der Akteure der Zivilgesellschaft dieser Art – trotz ihrer Originalität und teilweise innwohnenden Exotik – noch die Mehrheit der formellen Entwürfe, keines der komplexeren Probleme, die mit der Konzeption der besonderen philosophischen Rechtsstellung des Menschen innerhalb der örtlichen Selbstverwaltung zusammenhängen. Auf der Ebene der Gemeinden wandelt sich das Koordinatensystem, das das Verhältnis des Staates zu den Menschenrechten bestimmt, komplett.

Aus der Ebene „Bürger – Staat“ werden die Menschenrechte auf die Ebene „Einwohner – örtliches Selbstverwaltungsorgan“ verlagert und zu kommunalen Individualrechten transformiert. Diese Vorgehensweise, welche in einigen Ländern existiert (bspw. in Dänemark, Belgien, Polen und Lettland), steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Anerkennung unterschiedlicher Status öffentlicher Gewalt (der staatlichen Gewalt als Repräsentant der Gesellschaft und ihrer politischen Gewalt als Ganzes sowie der örtlichen Selbstverwaltung, die, als öffentliche Gewalt des territorialen Kollektivs, Beleg der Stärkung der Stellung des lokal-territorialen Faktors in der Gesellschaft ist), der Schaffung funktionsfähiger Gemeinden und der Bekräftigung des demokratischen Willens der Nationalstaaten und ihrer besonderen Achtung gerade der Einwohner bestimmter Gebiete.

<sup>26</sup> „Десятники“ und „сотники“ sind seit dem Mittelalter verwendete militärische Rangbezeichnungen (Zehnerschafts- und Hundertschaftsführer). Letztere war auch als Bezeichnung für zivile, ländliche oder städtische Ämter in Gebrauch und war unter anderem im 17. Jahrhundert ein gewähltes militärisch-administratives Amt in den Kosakensiedlungen auf dem Gebiet der heutigen Ukraine (nach *Karla Günther Hielscher/Victor Glötzner/Helmut Wilhelm Schaller*. Neu bearb. von *Ekkehard Kraft*, Real- und Sachwörterbuch zum Altrussischen, 2. Auflage, Wiesbaden 1995).

<sup>27</sup> Проект Народної Конституції України, розроблений активістами громадсько-патріотичного руху „Лелека“ (Entwurf einer Nationalen Verfassung der Ukraine, ausgearbeitet von den Aktivisten der bürgerlich-patriotischen Bewegung „Leleka“), [http://lelekanews.blogspot.com/2013/03/blog-post\\_post\\_3077.html](http://lelekanews.blogspot.com/2013/03/blog-post_post_3077.html) (letzter Zugriff am 3.12.2014).

### 3. Kritik

Nach der hier vertretenen Auffassung sind Inkonsistenz und Widersprüchlichkeit der gegenwärtigen Verfassungsentwürfe im Bereich der örtlichen Selbstverwaltung in erheblichem Maße Ergebnis dessen, dass das grundsätzliche vornehmlich verfassungsrechtliche Problem der Entwicklung örtlicher Selbstverwaltung das Fehlen einer klaren dogmatischen Grundlegung dieses politisch-rechtlichen Instituts ist, also die Unklarheit bezüglich seines rechtlichen Charakters und seiner Entwicklungsperspektiven. Gerade darauf wurde besonderes Augenmerk beim Entwurf einer Konzeption zur Verfassungsänderung<sup>28</sup> gelegt, welcher am 21.6.2013 von der vom Präsidenten 2012 einberufenen Verfassungsversammlung<sup>29</sup> als Grundlage angenommen wurde. Darin wurde angeführt, dass dieses Problem

[es] seit längerer Zeit nicht erlaubte, in angemessener Weise die systematisch-strukturellen Vektoren aufzuzeigen, um die Kommunalgewalt zu organisieren, ihre Aufgaben- und Kompetenzsphäre klar abzugrenzen und einen effektiven Kooperations- und Kontrollmechanismus zwischen den Staatsorganen und den Organen örtlicher Selbstverwaltung aufzubauen.

Ebenfalls in diesem Entwurf wurde festgestellt, dass das

Ziel der Verfassungsreform die Schaffung eines effektiven Systems örtlicher Selbstverwaltung ist, das fähig ist den höchsten sozialen Wert des Menschen zu gewährleisten sowie optimale Bedingungen für dessen Lebenssicherung und harmonische Entwicklung zu schaffen. Ebenso soll die umfassende und stabile Entwicklung der Gemeinden, Rayons und Regionen der Ukraine auf der Grundlage vollumfänglicher Nutzung ihres Potentials sowie die ausgewogene und ausgeglichene regionale Entwicklung sichergestellt werden.

### 4. Die Doppelnatur der Gemeinde

Zugleich ist, bei Analyse der Bestimmungen des Konzeptentwurfs, dogmatische Grundlage der zukünftigen Reform örtlicher Selbstverwaltung die sogenannte Theorie des dualistischen Kompetenzmodells.<sup>30</sup> Insbesondere wurde in diesem Entwurf aufgezeigt, dass

die verfassungsrechtliche Absicherung der Grundlagen des dualistischen Kompetenzmodells den örtlichen Selbstverwaltungsorganen die Möglichkeit eröffnet, sowohl örtliche Angelegenheiten zu lösen als auch an der Lösung staatlicher Angelegenheiten im Wege der Umsetzung delegierter Befugnisse teilzunehmen. Dies sichert – nach Ansicht der Autoren des Entwurfs – die Implementierung der Normen der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung und die Konstituierung nationaler Traditionen der Entwicklung örtlicher Selbstverwaltung und räumt ebenso die Möglichkeit ein, die in der Europäischen Charta niedergelegten Prinzipien der Dezentralisierung der Gewalt und der Subsidiarität im funktionell-kompetenziellen Mechanismus der Verwirklichung örtlicher Selbstverwaltung zu integrieren.

<sup>28</sup> Концепція внесення змін до Конституції України (Konzept zur Änderung der Verfassung der Ukraine) Diskussionsforum der Verfassungsversammlung, <http://cau.in.ua> (letzter Zugriff am 3.12.2014).

<sup>29</sup> Указ Президента України „Про Конституційну Асамблею“ (Ukaz des Präsidenten der Ukraine „Über die Verfassungsversammlung“) vom 17.5.2012, Nr. 328/2012, Offizielle Web-Präsenz des Präsidenten der Ukraine, <http://www.president.gov.ua/documents/14752.html> (letzter Zugriff am 3.12.2014).

<sup>30</sup> „Теорія муніципального дуалізму“ (Teoriya municipal'noho dualizmu). Sieht die Unabhängigkeit der örtlichen Selbstverwaltung vom Staat nur in rein wirtschaftlichen und kommunalen Angelegenheiten vor. Im politischen Bereich ist sie Staatsorgan, das staatliche Aufgaben ausführt. Nach O.Ф. Фрицький, Конституційне право України (Fryc'kyj, Verfassungsrecht der Ukraine), 3. Auflage, Kiew 2006, S. 473.

Daher wurde im Konzeptentwurf, als dogmatische Grundlage eines zukünftigen Verfassungsmodells örtlicher Selbstverwaltung, die Doppelnatur der Gewalt der örtlichen Selbstverwaltung und ihrer Organe erwogen. Im Ergebnis der Analyse der Natur kommunaler Gewalt kommen die Vertreter dieser Doktrin zu dem Schluss, dass in ihr gleichzeitig zwei Elemente vereinigt sind: kommunale und staatliche. Die Merkmale örtlicher Selbstverwaltung, ihre Unterschiede zur staatlichen Gewalt und grundsätzlichen Funktionen reflektierend argumentieren sie, dass die staatlichen und kommunalen Anfänge auf der Ebene eines einheitlichen Feldes öffentlicher Gewalt stehen und die Änderungen im Interesse dezentralisierter Verwaltung und der Steigerung ihrer Effektivität stattfinden. Die Unterschiede würden hauptsächlich in der Wahl der Mittel zur Umsetzung dieser Ziele liegen. Im Kern folgt aus dieser Lehre, dass örtliche Selbstverwaltung nur als Variante staatlich-gesellschaftlicher Regelung kommunaler Verhältnisse anzusehen ist und eine Form technischer Unterbringung staatlicher Befugnisse auf lokaler Ebene ist, ihrer Art nach eine „Annäherung“ staatlicher Gewalt an die Bedürfnisse und Interessen der Einwohner – der Mitglieder der Gemeinde.

Nach der hier vertretenen Ansicht ist dieser dogmatische Ansatz, der im Prozess der Erneuerung der Verfassung der Ukraine zur Implementation und als Grundlage einer zukünftigen Kommunalreform festzulegen vorgeschlagen wurde, als substantieller Schritt zurück anzusehen im Vergleich zu den in der gültigen Verfassung niedergelegten ideellen Grundsätzen. Trotz substantieller Widersprüche, welche im gegenwärtigen Verfassungsmodell örtlicher Selbstverwaltung vorhanden sind, basiert dieses konzeptuell auf dem monistischen Kompetenzmodell<sup>31</sup> kommunaler Selbstverwaltung, das von einem Großteil führender Experten zur örtlichen Selbstverwaltung und zum Kommunalrecht unterstützt wird.

Ein solcher Tribut an diese Lehre ist ziemlich symbolisch, wenn man bedenkt, dass das Rechtsverständnis des monistischen Kompetenzmodells seine erstmalige Ausgestaltung in den ersten Verfassungstexten des europäischen Kontinents fand. Der Begriff „Selbstverwaltung“ als solcher wurde erstmals bereits zum Ende des 18. Jahrhunderts/zu Beginn des 19. Jahrhunderts benutzt im Zusammenhang mit der örtlichen Verwaltung und war bedingt durch die Proklamation des Prinzips der Eigenständigkeit der Gemeinde gegenüber dem Staat.

Ausgehend von den ideellen Grundsätzen des Rechtsverständnisses des monistischen Kompetenzmodells wurden in der Verfassung die Grundlagen für die Einführung eines liberalisierten Modells örtlicher Selbstverwaltung gelegt, welche die Anerkennung des Rechts der Gemeinden auf Selbstverwaltung stipulierte und gewisse Grenzen rechtlicher Institutionalisierung kommunaler Gewalt als eigenständige Form öffentlicher Gewalt in der Ukraine schuf. So wird beispielsweise in Art. 7 der Verfassung in der Ukraine örtliche Selbstverwaltung „anerkannt“, was dieses Institut auf den Rang eines natürlichen Rechts der Gemeinde einordnet. Wenn Art. 140 Grundgesetz der Ukraine herangezogen wird, in dem die Gemeinde als primäres Subjekt örtlicher Selbstverwaltung bezeichnet wird, kann der Schluss gezogen werden, dass die Wahl in der Ukraine zu Gunsten des monistischen Kompetenzmodells getroffen wurde. Darauf deutet auch die Tatsache, dass die örtliche Selbstverwaltung zum großen Teil eigenständig über die Angelegenheiten von örtlicher Bedeutung entscheidet und sich lediglich in den Dörfern, Ansiedlungen und Städten manifestiert, als dies die „natürlichen“ Ortschaften sind.

Nach der hier vertretenen Auffassung kann die Umsetzung der konzeptuellen Grundlagen des dualistischen (oder staatlichen) Kompetenzmodells örtlicher Selbstverwaltung

<sup>31</sup> „Громадівський муніципалізм“ (hromadiv's'kij municipalizm). Örtliche Selbstverwaltung stellt eine eigenständige Form der öffentlichen Gewalt dar, die kommunale Gewalt. Nach Fryc'kyj, Fn. 30, S. 472.

auf Verfassungsebene, insbesondere angesichts des Fehlens gefestigter demokratischer Traditionen in der Organisation und Arbeitsweise eines gesellschaftlich ausgerichteten Staates, der konfliktgeladenen Innenpolitik, diesbezüglich einschließlich der Gebiete kommunaler und regionaler Entwicklung, des verknöcherten bürokratischen Apparats, der totalen Korruption auf allen Ebenen und in allen Gliedern staatlicher Gewalt sowie des faktischen Fehlens von Motivation und Anreizen zur Entwicklung eigenverantwortlicher Initiative der Menschen eine substantielle Barriere auf dem Weg kommunalen Fortschritts werden.<sup>32</sup>

Zugleich umreißt nur die monistische Ausrichtung in der Kommunalwissenschaft klar den naturrechtlichen bürgerlichen sozial-ökonomischen Aspekt der Selbstverwaltung. Diese sollte nicht nur verbunden werden mit der Suche nach dem Kriterium der spezifischen Herrschaftsverhältnisse im Rahmen örtlicher Selbstverwaltung gegenüber der Staatsgewalt, sondern auch mit der Erlangung des Verständnisses bezüglich ihrer Rolle in den Prozessen der Schaffung einer Zivilgesellschaft. Die Vertreter dieser monistischen Konzeption wiesen als erste auf die Rolle des Instituts örtlicher Selbstverwaltung im Prozess der Entstehung und Entwicklung demokratischer Staatlichkeit, der Institutionalisierung der Zivilgesellschaft und der Verwirklichung bürgerlicher Freiheiten hin.

Nach Analyse der von den Vertretern der monistischen Konzeption örtlicher Selbstverwaltung dargelegten Positionen und nach Zusammenfassung der Schlussfolgerungen kann festgestellt werden, dass unter den Bedingungen der Reform örtlicher Selbstverwaltung und der gesamten öffentlichen Verwaltung in der Ukraine besondere Aktualität der Notwendigkeit der Einführung europäischer Prinzipien örtlicher Selbstverwaltung und der effektiven Nutzung des Potenzials der Selbstorganisation der Siedlungen zur Regelung örtlicher Angelegenheiten zukommt. Die Anerkennung des Rechts der Gemeinde auf örtliche Selbstverwaltung auf Verfassungsebene schuf die Voraussetzungen der Errichtung eines essentiell neuen Subjekts von Herrschaftsbefugnissen, aber dies wurde kein Faktor der Schaffung einer funktionsfähigen Gemeinde.

---

<sup>32</sup> Siehe hierfür im Detail: M.O. Баймуратов, Муніципальна реформа в Україні з позиції теорії сучасного муніципалізму: у пошуках доктринального оптимуму (*Bajmuratov*, Kommunalreform in der Ukraine aus Sicht der modernen Theorie kommunaler Selbstverwaltung: Auf der Suche nach dem dogmatischen Optimum), Вісник Конституційної Асамблеї (*Visnyk Konstytucijnoї Asambleї*) 2013, Nr. 2-4, S. 178-191; O.V. Батанов, Актуальні проблеми розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в умовах конституційно-правової модернізації (*Batanov*, Aktuelle Probleme der Entwicklung der örtlichen Selbstverwaltung und der territorialen Organisation der Ukraine unter den Bedingungen verfassungsrechtlicher Modernisierung), in: O.V. Батанов/Н.В. Воротина/Н.П. Гасєва/Н.К. Ісаєва/М.О. Пухтинський, Правова держава. – Випуск 25./До 65-річчя Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 1949-2014 (*Batanov/Vorotina/Isaeva/Puchtyns'kyj*, Pravova Deržava – Ausgabe 25, Zum 65-jährigen Jubiläum des Instituts für Staat und Recht „V. M. Korec‘kyj“ der nationalen Akademie der Wissenschaften der Ukraine. 1949-2014.), Verlag „Jurydyčna Dumka“, 2014, S. 98-120; O.V. Батанов, Муніципальна реформа в Україні з позиції доктрини сучасного муніципалізму (*Batanov*, Kommunalreform in der Ukraine aus Sicht der Doktrin moderner kommunaler Selbstverwaltung), Часопис Київського університету права (*Časopys Kyiv's'kogo Universytetu Prava*) 2013[2], S. 89-93; O.V. Батанов, Проблеми реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні з позиції теорії сучасного муніципалізму (*Batanov*, Probleme der Reform der örtlichen Selbstverwaltung und der territorialen Organisation der Gewalt in der Ukraine aus Sicht der Theorie moderner kommunaler Selbstverwaltung), Порівняльно-аналітичне право (Porivnjal'no-analityčne pravo) 2013[3-1], S. 87-91, [http://www.pap.in.ua/3-1\\_2013/2/Batanov\\_O.V..pdf](http://www.pap.in.ua/3-1_2013/2/Batanov_O.V..pdf), (letzter Zugriff am 03.12.2014).

## V. Ausblick

Wie aktuelle Untersuchungen belegen, erfordert der ungenügende Grad lokaler Mitwirkung in der Verwaltungstätigkeit eine Ausarbeitung und Begründung von Maßnahmen zur Stärkung des Stellenwerts der Gemeinde, was unabdingbare Vorbedingung der Verbesserung des Systems örtlicher Selbstverwaltung ist. Die weitere Entwicklung des Instituts der Gemeinde ist ebenfalls verknüpft mit der Umsetzung eines komplexen Mechanismus für seine strukturelle Sicherung und für Verbesserungen der rechtlichen Regelung seiner Arbeitsweise. Im Zusammenhang mit der Notwendigkeit einer Revitalisierung der Gemeinden kommt den theoretischen und praktischen Problemstellungen der Errichtung und Entwicklung des Instituts der Gemeinde wie des Profils zwischen öffentlicher Gewalt und kommunaler Gewalt besondere Bedeutung zu, und ebenso der Ausarbeitung von Empfehlungen zur Verbesserung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen ihrer Organisation und Arbeitsweise.

*Aus dem Ukrainischen von Christian Beyer, Köln*