

## 4 Ukrainische Zentrum-Peripherie-Beziehungen 1996–2022: Vom Kampf um regionale Machtressourcen zum Ringen um höhere Staatskapazität

*Valentyna Romanova und Andreas Umland*

### *Einleitung*

Gemäß klassischer Cleavage-Theorie ist die Kluft zwischen Zentrum und Peripherie eine der vier zentralen Spaltungslinien, an welchen sich Machtbeziehungen in Gesellschaften strukturieren (Lipset & Rokkan 1967).<sup>1</sup> Dies kann sich auf verschiedene Weise manifestieren. Im ersten Teil dieses Kapitels werden binnenstaatliche Beziehungen zwischen Zentralregierung und subnationalen Körperschaften der Ukraine auf ihr Cleavage-Potenzial hin untersucht. Dafür wird die Entwicklung dieser Beziehungen in der Ukraine seit Annahme ihrer neuen Verfassung von 1996 nachgezeichnet. Deren Dynamik wird als eine Verlagerung vom einstigen Kampf um regionale und subregionale Machtressourcen zum heutigen Ringen um höhere Staatskapazität vor Ort interpretiert.

Ursprünglich diente die Verschiebung von Machtbeziehungen zwischen Zentrum und Peripherie in der Ukraine der Bestreitung partei-, clan- oder individualpolitischer Machtkämpfe auf Kosten des öffentlichen Wohls.<sup>2</sup> Vor 2014 waren die dynamischen institutionellen Beziehungen zwischen

---

1 Lipset und Rokkan (1967) definierten solche Spaltungen als hervorstechende und dauerhafte Trennlinien, die den Wählern bewusst sind und von den Parteien bei Wahlen politisiert werden. Sie identifizierten vier große Trennlinien: die Kluft zwischen Zentrum und Peripherie, Spannungen zwischen Arbeiterklasse und Unternehmern, eine Trennlinie zwischen Kirche und Staat sowie Unterschiede zwischen Stadt und Land.

2 In der Ukraine gibt es drei territoriale Ebenen. Die größten territorialen Einheiten werden häufig als Regionen bezeichnet: (1) die Autonome Republik Krim, welche 2014 von Russland annektiert wurde; (2) 24 Oblaste; (3) zwei Städte mit Sonderstatus: Kyjiw, die Hauptstadt, und Sewastopol, das auf der Krim liegt und somit seit 2014 besetzt ist. Die Regionen sind in Bezirke (Rajons) unterteilt. Vor 2020 gab es in der Ukraine 490 Rajons. Im Jahr 2020 wurde ihre Zahl auf 136 reduziert. Die kleinsten territorialen Einheiten werden als hromady (Kommunen; Einzahl: hromada) bezeichnet (sie bestehen aus Städten, Gemeinden oder Dörfern). Als Ergebnis der lokalen

der ukrainischen Zentralregierung und den subnationalen Einheiten von Machtkämpfen unter politischen Akteuren innerhalb des Zentrums geprägt. Diese waren bestrebt, subnationale Akteure unter ihre Kontrolle zu bringen, um ihre eigenen Positionen auf nationaler Ebene zu stärken. Unser Kapitel legt dar, wie diese politische Pathologie der Ukraine sich in den 1990ern herausbildete, und wie sie ab 2014 nach Erlangung einer Vormachtstellung von Akteuren, die stärker am nationalen Interesse orientiert waren, sowie im Zuge von Reformen zur Verbesserung der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen allmählich abgebaut wurde.<sup>3</sup>

Unterhalb der nationalen Ebene gibt es in der Ukraine drei relevante Verwaltungsebenen – die regionale oder Oblastebene, die subregionale Bezirks- oder Rajonebene sowie die munizipale oder Hromada- bzw. Gemeindeebene, für die das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung gilt. Diese Ebenen entsprechen in etwa der deutschen Länder-, Kreis- und Gemeindeebene. Ein Äquivalent zu den deutschen Regierungsbezirken gibt es in der Ukraine nicht.

Der Untersuchungszeitraum ist eine Periode, die man als *Zweite Republik* in der Geschichte der Ukraine bezeichnen könnte: Sie liegt zwischen der *Ersten [Ukrainischen Volks-]Republik* 1917–1921 und dem Beginn einer neuen historischen Epoche am 24. Februar 2022. Die Entstehung der *Zweiten Republik* begann 1991 mit Ausrufung der ukrainischen Unabhängigkeit und war mit der Annahme einer neuen Verfassung 1996 abgeschlossen. Seit 2022 beginnt sich eine *Dritte Republik* herauszubilden, deren Entwicklung womöglich zu einer Verfassungsreform bzw. sogar gänzlich neuen Verfassung der Ukraine führen könnte (Burkovskiy & Umland 2023).

### *Die horizontale Dimension binnenstaatlicher Beziehungen*

Seit Erlangung der Unabhängigkeit der Ukraine waren die institutionellen Beziehungen zwischen der Zentralregierung und den subnationalen Körperschaften zwar instabil. Dennoch hatte sich der administrativ-territoriale Aufbau des Staates bis zur Umsetzung einer Gemeindeamalgamierung 2015–2020 und anschließenden Fusion der Rajons nicht wesentlich verändert. Einzige Ausnahme waren die widerrechtlichen Ergebnisse des

---

Zusammenlegung im Zeitraum 2015–2020 wurden etwa 11.000 Kommunen zu 1.469 amalgamierten Territorialgemeinden zusammengelegt.

3 Teile der folgenden Argumentation haben wir zuvor dargelegt in Romanova & Umland (2023) sowie Romanova & Umland (2022).

zunächst hybriden und später klassischen Krieges Russlands gegen die Ukraine und die verschiedenen völkerrechtswidrigen Annexionsakte der Jahre 2014 und 2022, die wir hier nicht beleuchten.

Die dynamische institutionelle Beziehung zwischen Zentralregierung und subnationalen Einheiten war von Machtkämpfen politischer Akteure in Kyjiw geprägt. Diese waren bestrebt, subnationale politische Strukturen und Akteure unter ihre Kontrolle zu bringen, um ihre Positionen auf nationaler Ebene zu stärken und zusätzliche institutionelle sowie finanzielle Ressourcen zu gewinnen. Vor der Verabschiedung der Verfassung von 1996 konkurrierten der Präsident und das Parlament um Zuständigkeiten, einschließlich der formellen oder informellen Macht zur Besetzung und Unterordnung der Exekutivorgane in den Oblasten (Regionen), Rajons (Bezirke) und Kommunen. Mit der Verabschiedung der Verfassung von 1996 wurde ein sogenanntes präsidential-parlamentarisches System eingeführt, und der damalige Präsident Leonid Kutschma gewann damit seinen damaligen Machtkampf im Zentrum. Gemäß der neuen Verfassung verloren die Selbstverwaltungsorgane der Regionen und subregionalen Einheiten, d.h. die direkt gewählten Regional- und Bezirksparlamente bzw. Oblast- und Rajonradas, ihr Recht, Exekutivausschüsse zu bilden. Die Entscheidungen der Regional- und Bezirksparlamente wurden und werden vielmehr von zentral eingesetzten Regierungsorganen der Oblaste und Rajons umgesetzt.

Präsident Leonid Kutschma setzte im Anschluss an die Annahme der neuen Verfassung 1996 seine Versuche fort, präsidentiale Macht in Kyjiw entlang des Gefälles zwischen Zentrum und Peripherie zu konzentrieren. Erstens schuf der Präsident institutionelle Voraussetzungen dafür, dass zentral eingesetzte regionale Exekutivbeamte *de facto* Zuständigkeiten von Regionalparlamenten übernehmen konnten. Zweitens sorgte Kutschma dafür, dass die administrative Unterordnung der regionalen und subregionalen Staatsverwaltungen unter den Präsidenten mit deren politischer Zusammenarbeit mit ihm als Politiker einherging. Die Leitungen der Oblast- und Rajonverwaltungen übernahmen häufig sogar die Funktion subnationaler Zentralen der Provinzorganisationen präsidentenfreundlicher Parteien (Matsuzato 2001). Die regionalen und subregionalen Verwaltungschefs erlangten auf subnationaler Ebene eine dominante Machtposition, indem sie den Präsidenten und die propräsidentialen Parteien bei den Präsidentschaftswahlen 1999 sowie Parlamentswahlen 1998 und 2002 administrativ unterstützten.

Zwar stieß diese Strategie zur Erhöhung der Machtkonzentration in den Händen des Präsidenten auf wenig Gegenwehr; sie hatte jedoch zwei

machttaktische Fallstricke. Erstens schuf sie keine wasserdichten Mechanismen zur Nutzung der präsidentialen Machtfülle für die Inthronisation eines von Kutschma präferierten Nachfolgers. Dieses Defizit machte sich im Zuge des Wahlbetrugs bei den Präsidentschaftswahlen 2004 und der anschließenden so genannten Orangen Revolution bemerkbar. Während die zentral ernannten Oblastexekutiven (vor allem im Osten und Süden des Landes) Beihilfe zur Wahlfälschung leisteten, trugen die regionalen Parlamente, die Oblastradas bzw. -räte, vor allem im Westen und im Zentrum der Ukraine dazu bei, gefälschte Wahlergebnisse zu delegitimieren. Die öffentlichen Proteste waren so heftig und überwältigend, dass der scheidende Präsident Kutschma einem Kompromiss zwischen dem von ihm präferierten Nachfolgekandidaten Wiktor Jaunikowytsch und der Opposition um Wiktor Juschtschenko zustimmen musste. Dadurch kam Ende 2004 eine Verfassungsreform zustande, welche einen neuen parlamentarisch eingehegten Präsidentialismus etablierte und damit eine stärkere Rolle für die Werchowyna Rada („Oberster Rat“, also das nationale Parlament der Ukraine) sowie das von ihr abhängige Ministerkabinett der Ukraine sicherte (Matsuzato 2006; Herron 2007).

Mit der so genannten *Politreforma* von 2004 wurden die Leiter der regionalen und subregionalen Staatsverwaltungen dem Präsidenten und Kabinett gleichzeitig unterstellt. Sie waren bis 2010 und sind seit 2014 wieder den übergeordneten Organen der Exekutive rechenschaftspflichtig und unterliegen deren Kontrolle (Verfassungsartikel 118).<sup>4</sup> Dem Präsidenten wurde die Bedingung auferlegt, die Leiter regionaler staatlicher Verwaltungen nur nach Verhandlungen mit der Regierung zu ernennen und zu entlassen. Zudem wurde die Verantwortung für die Umsetzung der Regierungspolitik in den Regionen dem Ministerkabinett übertragen. Andererseits räumte die Reform dem Präsidenten das Recht ein, rechtswidrige Entscheidungen von Leitern der regionalen und subregionalen staatlichen Verwaltungen aufzuheben. Nichtsdestoweniger konnte der Präsident die Leiter dieser Staatsverwaltungen nur dann entlassen, wenn ihnen von den jeweiligen regionalen und subregionalen Parlamenten das Vertrauen entzogen worden war.

Nach Inkrafttreten der Verfassungsreform Anfang 2006 begannen der damalige Präsident Wiktor Juschtschenko und die jeweiligen Premierminister, um die Unterordnung der regionalen Exekutiven zu konkurrieren,

---

4 Diese Regelung wurde 2010 per Verfassungsgerichtsbeschluss abgeschafft und Ende Februar 2014 wieder eingeführt.

anstatt deren Tätigkeit, wie in der adaptierten Verfassung vorgesehen, gemeinsam zu koordinieren. Sie erteilten den regionalen Staatsverwaltungen unterschiedliche und manchmal widersprüchliche Anweisungen. Die auffälligsten dahingehenden Fälle ereigneten sich während der hohen Inflation 2007 sowie während der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008–2009.

Ein zweiter Fallstrick der neuen Institutionenordnung war nicht weniger problematisch: Die Instrumentalisierung von Zentrum-Peripherie-Beziehungen zur Konzentration der Macht des Präsidenten half zwar, die Stabilität der Zentralregierung zu sichern. Dieser Zustand untergrub jedoch die lokale Verwaltungskapazität. Die vertikale Zentrum-Peripherie-Beziehung zog eine mindere Qualität öffentlicher Dienstleistungen etwa im Gesundheits- und Schulwesen sowie mangelhafte Instandhaltung der öffentlichen Infrastruktur, wie Straßen oder Brücken, nach sich. Es gab freilich Versuche, etwa die territoriale Aufteilung und Haushaltspläne der ukrainischen Oblaste zu reformieren. Zum Beispiel sah das Konzept einer Verwaltungsreform der Ukraine von 1998 und Präsidialdekret Nr. 810 desselben Jahres einen ehrgeizigen Plan zur Einführung neuer Verwaltungsregeln und Gebietsaufteilungen vor. Aus verschiedenen Gründen scheiterte dieses Konzept jedoch dabei, politische Entscheidungsprozesse in Gang zu setzen. Seine vagen Formulierungen ließen die konkreten Aufgaben und erwartbaren Ergebnisse der vorgeschlagenen Änderungen unklar.

Im Jahr 2005 stellte die neue prowestliche Regierung nach der Orangen Revolution eine Konzeption für eine administrativ-territoriale Reform vor. Diese zielte darauf ab, die öffentliche Verwaltung und Bereitstellung staatlicher Dienstleistungen auf subnationaler Ebene zu verbessern (Levitas & Djikic 2017). Es wurde jedoch im Folgenden immer offensichtlicher, dass es auch der neuen Führung unter Präsident Wiktor Juschtschenko an politischem Willen mangelte, diese Reformpläne umzusetzen.

Erst die Revolution der Würde 2013–2014 eröffnete neue Möglichkeiten für Reformen, einschließlich einer umfangreichen Dezentralisierung. Knapp zwei Wochen nach der illegalen Annexion der Krim durch Russland und wenige Tage vor Beginn des vom Kreml initiierten Pseudo-Bürgerkriegs im Donezer Bassin (Donbass, benannt nach dem Fluss Siwerskyj Denez) veröffentlichte die postrevolutionäre Übergangsregierung am 1. April 2014 ein so genanntes „Konzept zur Reform der lokalen Selbstverwaltung und territorialen Gewaltenteilung“. Das wegweisende Dokument skizzierte eine ehrgeizige Reformagenda zur Dezentralisierung und umfasste drei Hauptziele.

Erstens sollte die lokale Selbstverwaltung gestärkt werden, indem kleine Kommunen zu größeren Territorialgemeinden zusammengeschlossen wurden, die besser in der Lage sind, grundlegende öffentliche Dienstleistungen bereitzustellen und lokale Wirtschaftsentwicklung zu fördern. Zweitens wollten die Reformer die territoriale Aufteilung des Staates auf lokaler Ebene durch Gemeindeamalgamierung und auf subregionaler Ebene durch Rajonfusion umgestalten. Drittens sollte die regionale und subregionale Selbstverwaltung gestärkt werden, indem den Oblast- und Rajonradas das verfassungsmäßige Recht eingeräumt werden sollte, eigene Exekutivausschüsse einzusetzen. Bis Anfang 2024 wurden allerdings nur die ersten zwei dieser drei Ziele erreicht.

Der Gemeindeamalgamierung war ein umfangreicher Reformprozess, der bis 2020 andauerte. Etwa 11.000 Ortschaften schlossen sich zu 1.469 so genannten amalgamierten Territorialgemeinden (ATGs) zusammen. Nachdem diese lokale Zusammenlegung im Juni 2020 abgeschlossen war, initiierte das von der propräsidentiellen Mehrheit dominierte Parlament im Juli 2020 eine Fusion der bis dahin bestehenden 490 Rajons zu 136 Großkreisen. Diese beiden tiefgehenden Veränderungen erforderten keine Änderung der Verfassung. Das erwähnte dritte Ziel hinsichtlich der Selbstverwaltung der Oblasten und vergrößerten Rajons, welches Änderungen an der Verfassung erforderte, wurde auf unbestimmte Zeit verschoben (Romanova 2022b).

Um die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zu verbessern, überantwortete das Zentrum etliche bisherige Aufgaben regionaler und subregionaler Behörden an die neuen ATGs. Das Schulwesen, lokale Verwaltungsdienste und sozialer Schutz waren die wichtigsten Verantwortlichkeiten, die den ATGs übertragen wurden. Am bedeutendsten war womöglich die Dezentralisierung der Grund- und Sekundarschulbildung. Sie wurde zur Hauptverantwortung der neuen ATG-Behörden.

Darüber hinaus wurden die ATGs berechtigt, Verwaltungsdienstleistungen zu erbringen und Verwaltungsgebühren direkt in ihre lokalen Haushalte zu leiten. Schrittweise dezentralisierte die Regierung auch die Erbringung von Sozialdienstleistungen. Neben der Ausweitung der Verantwortlichkeiten der ATGs gewährte die Regierung ihnen das Eigentumsrecht an Grundstücken zwischen den Verwaltungsgrenzen der ATGs. Diese Maßnahme vereinfachte die Gemeindeplanung und trug zur Förderung lokaler Wirtschaftsentwicklung bei.

Um den ATGs zu ermöglichen, ihre neuen Verantwortlichkeiten wahrzunehmen, gestaltete die Regierung im Dezember 2014 auch die Finanzbezie-

hungen zwischen Zentrum und Peripherie um. Es kam zu tiefgreifenden Änderungen in der Steuer- und Haushaltsgesetzgebung. Die neuen ATGs erhielten selbstverwaltete lokale Haushalte und ihre Budgets wurden gestärkt. Den ATG-Haushalten wurden erhöhte Anteile an Steuern zugewiesen, vor allem 60 % der individuellen Einkommensteuer (Personal Income Tax – PIT). Vor 2014 hatten nur die so genannten ‚Städte regionaler Bedeutung‘, d.h. größere und eigenständige urbane Zentren, einen solchen Anteil der Einkommensteuer erhalten, während den anderen lokalen Haushalten nur 25 % der PIT zugewiesen wurden. Der hohe Anteil an der Einkommensteuer ermöglichte es den ‚Städten regionaler Bedeutung‘, selbständig eine relative hohe Qualität öffentlicher Dienstleistungen zu gewährleisten und lokale Wirtschaftsentwicklung zu fördern. Indem nun der gleiche Anteil der Einkommensteuer auch den ATGs zugewiesen wurde, zeigte die Regierung, dass sie die ‚Städte regionaler Bedeutung‘ als Vorbild für die neuen ATGs betrachtete. Neben der Einkommensteuer konnten die ATGs Anteile an anderen gesamtstaatlichen Steuern und 100 % der lokalen Steuern einbehalten.

Darüber hinaus erhielten die ATGs bis 2020 spezielle Zuschüsse aus dem nationalen Staatshaushalt, um neue Strukturen aufzubauen: eine Subvention für die Entwicklung ihrer Infrastruktur und eine Subvention für soziale und wirtschaftliche Entwicklung (Hamanjuk 2018). Auch wurden die Haushaltsregeln transparenter. Letztlich führte die Haushaltsreform von 2014 direkte Beziehungen zwischen dem Zentralhaushalt und den Haushalten der ATGs ein (Boci 2018).

Für eine erfolgreiche und nachhaltige Umgestaltung der Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie in der Ukraine müssen zwei Bedingungen erfüllt sein: erstens eine Vormachtstellung von Reformkräften als Ergebnis freier und fairer Wahlen, und zweitens die Bereitschaft, politische Macht dafür einzusetzen, die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen merklich zu verbessern. Wolodymyr Selenskiy hatte bei den Präsidentschaftswahlen 2019 in allen Regionen der Ukraine, mit Ausnahme der Lwiwer Oblast, eine überwältigende Wahlunterstützung. Dank des anschließenden nochmaligen Wahlerfolgs der Präsidentenpartei „Diener des Volkes“ bei den Parlamentswahlen 2019 konnte Selenskiy auf eine Mehrheit im Parlament und die Loyalität der neuen Premierminister sowie ihrer Regierungen zählen.

Unter diesen Umständen entschied sich der neue Präsident dafür, die Verwaltungsreform seines Vorgängers Petro Poroschenko fortzusetzen. Er schloss 2020 die Amalgamierung der bisherigen Kleinkommunen zu ATGs



ab und leitete kurz darauf eine Fusion der Rajons zu Großkreisen ein. Diese Umgestaltungen standen im Gegensatz zu früheren Mustern, bei denen Verschiebungen in den Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie zur Bestreitung von Machtkämpfen im Zentrum auf Kosten des Gemeinwohls erfolgt waren. In früheren Zeiten war die dynamische Entwicklung der institutionellen Beziehungen zwischen Zentralregierung und regionalen Einheiten von Machtkämpfen zwischen Kyjiwer politischen Akteuren getrieben. Diese waren meist bestrebt, sich die Oblaste unterzuordnen, um ihre eigenen nationalen Positionen zu stärken.

Zwar blieb der verfassungsmäßige Aufbau der Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie in der Ukraine während der Umsetzung der Dezentralisierungsreform nach 2014 unverändert. Doch führte die neue Steuergesetzgebung zu „tiefgreifenden Veränderungen in der Verteilung der Befugnisse... [und] ebnete den Weg für ein neues Gleichgewicht der Vollmachten subnationaler Regierungsebenen“ (OECD 2018). Dies war eine ursprünglich nicht primär beabsichtigte Folge der Reform, die eher darauf abzielte, die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen auf lokaler Ebene zu verbessern, jedoch gleichzeitig die Zentrum-Peripherie-Beziehungen erheblich veränderte.

### *Dezentralisierung und Europäisierung*

Wie an anderer Stelle erwähnt, war und ist die Umgestaltung des ukrainischen Systems kommunaler Selbstverwaltung von eher innenpolitischen Impulsen als externen Einflüssen geprägt (Romanova & Umland 2019). Freilich ist die einschlägige neue ukrainische Gesetzgebung von Beispielen aus dem Ausland inspiriert, allen voran von der Dezentralisierung Polens ab 1990 (World Bank 1992; Levitas & Herczyński 2002; Swianiewicz 2006; Gorodnichenko & Kim 2014; Levitas 2017). Darüber hinaus hatten einige westliche Länder wie die Schweiz, das Vereinigte Königreich, Schweden oder Deutschland über etliche Jahre Mittel für die Vorbereitung, Diskussion und Formulierung der Reformpläne bereitgestellt, bevor deren Umsetzung schließlich im April 2014 begann (Myshlovska 2015; Leitch 2017). Der Umfang des internationalen Beitrags zur Unterstützung der ukrainischen Bemühungen um eine Reform der Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie war insbesondere seit 2005 erheblich und ging Hand in Hand mit der Datensammlung der ukrainischen Regierung für die Formulierung lokaler Zusammenlegungspläne.



Trotz solcher und anderer westlicher Hilfe ist das spezifische Design der ukrainischen Dezentralisierungsreform bzw. ihre Synthese verschiedener Reformansätze ein genuin ukrainisches Produkt. Weder Warschau noch Brüssel, Washington, Berlin oder Stockholm haben – trotz ihrer mehr oder minder starken Unterstützung der Reformplanung und -umsetzung – ein Schema oder einen Zeitplan vorgegeben. Die ukrainische Dezentralisierung war und ist damit nicht Teil von Europäisierung im engeren, technischen Sinne des Wortes, wie es in der vergleichenden EG/EU-Erweiterungsforschung verwendet wird. Das heißt, sie ist kein Aspekt der mechanischen Transposition von EU-Gemeinschaftsrecht in nationales Recht im Rahmen der Umsetzung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens ab 1994, Assoziierungsabkommens seit 2014 oder der EU-Mitgliedschaftskandidatur der Ukraine seit 2022.

Gleichzeitig kann die ukrainische Dezentralisierung – gerade weil sie eher von innen als außen kam – als ein Beleg für tiefgreifende Europäisierung der Ukraine im weiteren Sinne des Wortes gelten. Sie ist zwar formell nicht Teil des laufenden Assoziierungs- und Beitrittsprozesses. Doch stellt die Reform der lokalen Selbstverwaltung in der Ukraine einen wichtigen Aspekt der schrittweisen Annäherung des Landes an allgemeine EU-Normen und -Prinzipien im Ergebnis des Sieges der Revolution der Würde 2014 dar.

Die Neugestaltung der Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie macht die Ukraine zunehmend kompatibler mit den EU-Mitgliedsstaaten, in denen Macht bereits weitgehend dekonzentriert ist. Debatten um Dezentralisierung in den ersten Jahren der postkommunistischen Ukraine waren zunächst von älteren westeuropäischen politischen Diskursen der Nachkriegszeit geprägt (Wolczuk 2002). Inzwischen sind die Länder der EU alle mehr oder weniger dezentralisiert (Ladner et al. 2019). In diesem oder jenem Maße dezentralisieren sie sich weiter und folgen dem Subsidiaritätsprinzip bei der Gestaltung ihrer Beziehungen sowohl zu Brüssel als auch zu ihren eigenen Regionen und Kommunen. Je mehr sich die Ukraine dezentralisiert und damit das Subsidiaritätsprinzip implementiert, desto ähnlicher wird sie anderen europäischen Nationen, und desto besser ist sie auf den Beitritt zur EU vorbereitet.

Es war von Vorteil für die Ukraine, dass die Post-Euromaidan-Eliten mit europäischen Governance-Methoden vertraut waren und das Subsidiaritätsprinzip bei der Umsetzung der Dezentralisierungsreform nach 2014 in der Ukraine anwandten. Sie haben überdies die subregionalen Einheiten der Ukraine so umgestaltet, dass sie heute weitgehend der in der EU ver-

wendeten NUTS-3-Ebene entsprechen (Eurostat). Hierfür wurden Mitte 2020 die bisherigen 490 Rajons in 136 neue subregionale Einheiten zusammengeführt. Auch die regionale Entwicklungsplanung wurde zunehmend in Einklang mit EU-Praxis gebracht. So verabschiedete das Parlament im Jahr 2014 eine „Staatliche Strategie für die Regionalentwicklung bis 2020“ und billigte darauf aufbauend 2020 eine „Staatliche Strategie für die regionale Entwicklung 2021–2027“. Beide Dokumente verwenden Standards und Methoden der Planung und Budgetierung in der EU.

Dennoch wichen die politischen Entscheidungsträger der Ukraine bisher davor zurück, den direkt gewählten Oblast- und Rajonräten das verfassungsmäßige Recht zur Einrichtung von Exekutivausschüssen zu gewähren. Die politischen Entscheidungsträger akzeptieren das Prinzip der Subsidiarität als Mittel zur Förderung der lokalen Selbstverwaltung grundsätzlich. Jedoch zögern sie, regionale Selbständigkeit zu stärken, solange die territoriale Integrität des ukrainischen Staates von Russland unter anderem mit verdeckten Hybridmethoden herausgefordert wird.

### *Konfliktprävention vs. Konfliktförderung*

In der westlichen Ukraineforschung ist häufig auf das Konfliktpotenzial der Ukraine aufgrund ihrer regionalen Vielfalt hingewiesen worden. Dahingegen argumentiert u.a. Gwendolyn Sasse (2001), dass die zahlreichen und sich überschneidenden regionalen Unterschiede der Ukraine Gleichgewichtsprozesse auf gesamtstaatlicher Ebene verstärken. Paul D'Anieri (2007) bemerkte, dass das Fehlen einer dominanten regionalen Gruppe in der Ukraine zu interregionalem Wettbewerb führt und das Zentrum dabei in der Rolle eines Moderators auftritt. Dies bedeutet freilich nicht, dass zwischenregionaler Wettbewerb schon an sich zur Verbesserung staatlicher Kapazitäten und öffentlicher Verwaltung beiträgt. Tatsächlich verhinderte die Konkurrenzsituation nicht private Abschöpfungen und hohe Verluste für öffentliche Haushalte.

Über 30 Jahre führte die informelle Regionalisierung der Ukraine zu halbautonomen Herrschaftsgebieten, die von politökonomischen Magnaten und deren mafiösen Strukturen kontrolliert wurden. Hinter den Kulissen fungierten und fungieren teils auch heute noch so genannte ‚Oligarchen‘, Verwaltungsbeamte oder Politiker als Paten klientelistischer Netzwerke, die staatliche, nichtstaatliche und kommerzielle Organisationen unterwandern (Hale 2015). Die Reichweite eines Oligarchenclans konnte sich auf eine

bestimmte Makroregion wie das Donezbecken (Donbass) erstrecken oder auch eine bestimmte Oblast (Region) oder größere Stadt und ihre Umgebung umfassen (Keudel 2022).

Zusätzlich haben sprachliche, kulturelle und religiöse Unterschiede die territorialen Spaltungen innerhalb des formell zentralistischen ukrainischen Staates verschärft. Die unregulierten regionalen Kryptoregime bzw. verdeckten Herrschaftsareale der Ukraine untergruben Rechtsstaatlichkeit, Wirtschaftswachstum sowie politische Entwicklung – und tun dies zum Teil auch noch heute. Dadurch konnten bis in die jüngere Vergangenheit hinein unter anderem in- und ausländische Investoren Opfer von Übergriffen werden, die zu ihrer faktischen oder sogar formalen Enteignung durch regionale Clans führten (UNDP Ukraine 2019).

Der subregionale Fokus der ukrainischen Governance-Reform auf die Gemeindeebene neutralisiert solche Clan-Strukturen zwar nicht, trägt aber dazu bei, sie zu schwächen. Die ukrainische Dezentralisierung überträgt Entscheidungsmacht auf eine transparentere niedrigere Ebene und auf Gemeinden, die kleiner sind als die, in denen die meisten der alten informellen Netzwerke operieren. Dies macht die Vereinnahmung staatlicher Strukturen durch Privatinteressen nicht unmöglich, erschwert aber eine Unterwanderung des öffentlichen Raums. Teils führt die Dezentralisierung dazu, dass die Zentren korrupter Netzwerke sich von der nationalen oder regionalen auf die lokale Ebene verlagern (Dudley 2019). In bestimmten Fällen haben Clans von der Gemeindeamalgamierung und Rajonfusion profitiert.

Dennoch hat sich durch die Dezentralisierungsreform die Transparenz der Mittelzuweisung und -verwendung insgesamt deutlich verbessert. Die Möglichkeiten zur Realisierung korrupter Praktiken wurden reduziert (Baller 2017). Dies war unter anderem ein Ergebnis der Einführung formelgebundener Transfers und Subventionen aus dem zentralen Budget an die lokalen Haushalte. Auch die partizipative Budgetierung, die eine öffentliche Aufsicht über Haushaltsprozesse auf subnationaler Ebene implizierte, trug zu höherer Transparenz und Rechenschaftspflicht bei.

Eine Taktik Moskaus von 2014 bis 2022 bestand darin, zu versuchen, bestimmte ukrainische Regionen und deren Hauptstädte mittels lokaler Verbündeter, irregulärer Gewaltakteure und geheimer Agenten zu desta-

bilisieren und zu übernehmen.<sup>5</sup> Der typische Rahmen für derartige Subversion waren entweder die traditionellen Oblaste und die Autonome Republik Krim oder aber Makroregionen wie das erwähnte Donezbecken oder imaginierte „Neurussland“ (Noworossija), welches den Großteil des Ostens und Südens der Ukraine umfasst (Sasse & Lackner 2018; Giuliano 2018). Russland selbst versteht sich als ein Land bestehend aus Oblasten, Krai und Republiken sowie aus Makroregionen wie Sibirien oder der Ural. Infolgedessen wird auch der ukrainische Staat von vielen russischen Politikern in diesen Kategorien oder gar als eine russische Makroregion konzipiert. Bis 2014 boten mächtige regionale Clans und Oblastverwaltungen im hauptsächlich russischsprachigen Osten und Süden der Ukraine Einstiegspunkte für russische Unterwanderungs- und Aufwiegelungsoperationen, die explizit darauf abzielten, antizentralistischen Autonomismus, prorussischen Separatismus und panslawischen Nationalismus zu schüren (Mitrokhin 2015; Wilson 2016; Hauter 2021).

Die ukrainische Dekonzentration von Macht und Stärkung von Regierungsstrukturen auf lokaler Ebene ab 2014 hat dem Hybridkrieg Russlands einen bis dahin wichtigen institutionellen Rahmen und Ansatzpunkt für subversive Aktionen genommen.<sup>6</sup> Eine Dezentralisierung, die keine Föderalisierung ist, erschwert Moskaus Planung und Durchführung verdeckter irredentistischer Operationen, wie sie 2014 in Simferopol, Donezk und Luhansk stattgefunden haben. Da regionale Hauptstädte und Regierungen seit 2015 immer mehr an politischer Relevanz und Einfluss verloren, wurde es für den Kreml schwieriger, Gebiete zu definieren, in denen Russland Abspaltungstendenzen unterstützen oder Annexionsprozesse ohne offene militärische Eroberung initiieren konnte.

Schließlich trug die nach 2014 erfolgte Dezentralisierungsreform auch zu höherer Transparenz und Rechenschaftspflicht in den Zentrum-Peripherie-Beziehungen bei. Im Dezember 2014 wurden so genannte Blockzuschüsse eingeführt, d.h. „formelbasierte Transfers der Zentralregierung, die für die Finanzierung sektoraler Ausgaben [vor Ort] vorgesehen sind“ (OECD 2018: 189). Sie dienen dazu, die Ausgaben für jene Aufgaben zu decken, die die Regierung an ATGs neu übertragen hat – zum Beispiel im Bereich Schulbildung (Herczyńsk 2016).

---

5 Eine frühe, kontroverse Diskussion von Russlands Rolle bei der Abspaltung eines Teils des Donezbeckens war: Kudelia (2014a); Umland (2014); Kudelia (2014c); Matsiyevsky (2014); Kudelia (2014b).

6 Eine früher Hinweis auf diese Funktion von Dezentralisierung für die Ukraine findet sich bei Hennadij Poberežnyy (2006).

Darüber hinaus wurde eine Ausgleichszulage bzw. -abgabe eingeführt, die auf der Grundlage der ATG-Einnahmen berechnet wird. Die OECD erklärt die komplizierte Funktionsweise des Gemeindefinanzausgleichs wie folgt: „Gemeinden mit einem Steueraufkommen [indeks podatkospro-možnosti], welches mindestens 10 % über dem ukrainischen Durchschnitt liegt, erhalten 50 % ihres Einnahmeüberschusses. Ärmere Kommunen, deren Steueraufkommen unter 90 % des nationalen Durchschnitts liegt, erhalten einen Basiszuschuss, der 80 % dessen entspricht, was erforderlich ist, um den Landesdurchschnitt zu erreichen. Lokale Regierungen mit Einnahmen zwischen 90 % und 110 % des Landesdurchschnitts unterliegen weder einer Bezuschussung noch einem Abzug“ (OECD 2018: 191).

Daraus folgt noch nicht, dass die kommunale Selbstverwaltung der Ukraine heute in perfekter Verfassung ist. Obwohl der Umfang kommunaler Steuerautonomie in der Ukraine deutlich zugenommen hat, werden lokalen Haushalte immer noch durch Einnahmeverteilung mit der Zentralregierung bestimmt (OECD 2018: 194). Es sind weitere Reformschritte notwendig, um die Haushaltsautonomie ukrainischer Gemeinden zu stärken (Söller-Winkler 2021). 2019 stellten Tony Levitas und Jasmina Djikic zwar fest, dass das „Wachstum sowohl des Anteils als auch des absoluten Werts der Einnahmen der Kommunalverwaltungen eine bemerkenswerte Verpflichtung der Nationalregierung dokumentiert, lokale Gemeinden auch in Zeiten von Rezession angemessen zu finanzieren“ (Levitas & Djikic 2019). Doch bleiben die Möglichkeiten der ATGs, eigenständig in ihre Infrastruktur- und Wirtschaftsentwicklung zu investieren, begrenzt.

Der Einzug der persönlichen Einkommenssteuer (PIT) etwa zeigt einen schwerwiegenden Konstruktionsfehler. In der Ukraine wird diese Steuer nicht auf der Grundlage des Wohnorts der Steuerzahler/in eingezogen, sondern auf der Grundlage des offiziellen Beschäftigungsorts (Decentralizacija 2021). Große Unternehmen, die hohe Arbeitnehmerinkommen generieren, können in ländlichen Gebieten angesiedelt sein, sind aber in der Regel in Großstädten registriert (Levitas & Djikic 2017). Dadurch fließen 60 % der von diesen Steuerzahler\*innen gezahlten Einkommenssteuer in die Lokalhaushalte der jeweiligen Großstädte, nicht aber in die Kommunen, in denen die Beschäftigten arbeiten und leben. Der von der Regierung 2022 ausgearbeitete Entwurf eines Sanierungsplans für die Ukraine enthält das Ziel, den Einzug dieser Steuer auf Grundlage des Wohnorts der Steuerzahler zu gewährleisten (The National Council for the Recovery of Ukraine from the Consequences of the War 2022).

Trotz dieser und anderer einzelner Unzulänglichkeiten haben die neuen fiskalischen Regeln dazu geführt, dass die Macht der Regional- und Bezirksbehörden über die lokalen Gemeinden gesunken ist. Dies wiederum schränkt den Spielraum für intransparente Transaktionen ein und beeinflusst vertikale Machtverhältnisse innerhalb des ukrainischen Mehrebenensystems. Es wurde weniger Macht vom Zentrum nach unten übertragen, als Aufgaben und Finanzen unter den subnationalen Gebietskörperschaften und deren Behörden neu verteilt (Lennon 2021). Die Fähigkeit der ATGs, frühere Aufgaben regionaler und subregionaler Behörden hinsichtlich der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zu erfüllen, führte dazu, dass die Verhandlungsmacht regionaler Führungskräfte und ihre so genannten ‚administrativen Ressourcen‘ in der Politik abnahmen.

### *Verwundbarkeit und Resilienz*

Nach dem 24. Februar 2022 stellte sich heraus, dass Dezentralisierung nicht nur im Kontext eines verdeckten, hybriden bzw. delegierten Krieges von Vorteil ist. Sie kann auch zur Abwehr einer offenen militärischen Großinvasion nützlich sein. Die ukrainische Dezentralisierung wurde ein wichtiger Faktor bei der Verteidigung der Ukraine gegen die russische Armee und Aufrechterhaltung staatlicher Dienstleistungen sowie des gesellschaftlichen Lebens unter den Bedingungen eines Angriffs- und Vernichtungskrieges.

Erstens spielt die gestärkte Selbstverwaltung der Gemeinden eine wichtige Rolle in der lokalen Territorialverteidigung der Ukraine. Im Gesetz über die Nationale Widerstandsfähigkeit von 2021 wurde lokalen Behörden sowohl institutionelle als auch finanzielle Unterstützung bei der Schaffung territorialer Verteidigungseinheiten und Freiwilligenformationen zur Verfügung gestellt. Obwohl sich der Aufbau der Territorialverteidigung noch in der Vorbereitungsphase befand, als Russland die Ukraine großflächig angriff, können territoriale Verteidigungseinheiten bereits seit dem 3. Mai 2022 auch auf dem Schlachtfeld eingesetzt werden. So erreichte beispielsweise am 16. Mai 2022 eines der Charkiwer Territorialverteidigungsbataillone die ukrainisch-russische Grenze und zwang die Angreifer zum Rückzug nach Russland.

Zweitens haben einige selbstbewusste Bürgermeister und Oblast- sowie Gemeinderäte Versuche der russischen Besatzungsmacht untergraben, in den besetzten Gebieten Scheinreferenden abzuhalten. In der Oblast Cherson wandte sich zum Beispiel das Regionalparlament am 12. März 2022 an

den Präsidenten, das Parlament, die Regierung und die Bevölkerung der Ukraine. Die Oblastrada kündigte an, dass sie keine Versuche genehmigen werde, ein ‚Referendum‘ zur Ausrufung einer ‚Volksrepublik‘ in der Region abzuhalten. Die Oblastrada von Mykolajiw traf am 26. April 2022 eine ähnliche Entscheidung (Romanova 2022a).

Zwar hat es seit Beginn des Krieges am 24. Februar 2022 auch Fälle von Kollaboration gegeben. Es scheint jedoch, dass die Kollaborateure dies bislang stets auf individueller Basis taten und häufig zur Zusammenarbeit mit der Besatzungsmacht gezwungen wurden. Bislang konnten keine Belege dafür gefunden werden, dass sich ein ganzer Rat als Institution für die Kollaboration mit den russischen Invasoren entschieden hat.

Drittens haben die gestärkten Lokalbehörden schon seit 2014 häufig vorübergehenden Schutz und erste Unterstützung für Binnenvertriebene (IDPs) bereitgestellt, teilweise sogar in Situationen, in denen die aufnehmenden Gemeinden selbst militärischer Bedrohung und anderen Herausforderungen ausgesetzt waren. Die Oblasten Charkiw und Dnipro, die seit den ersten Kriegstagen unter heftigen russischen Raketenangriffen leiden, haben 2022 über 295.000 Binnenvertriebene aufgenommen (IOM 2022). Lokale Behörden in den ATGs berichten, dass die Betreuung von Binnenvertriebenen nach der Unterstützung der ukrainischen Streitkräfte zu ihrer zweitwichtigsten Aufgabe wurde (Eigelson & Eligulashvili 2022).

Seit der Vollinvasion im Jahr 2022 haben internationale technische Hilfsprogramme, welche die ukrainische Verwaltungsreform vor Ort seit 2014 unterstützen, ‚ihren‘ ATGs, mit denen sie bereits zusammenarbeiteten, auch bei der Bewältigung der Kriegsfolgen geholfen. Zugleich übernimmt die zentrale Administration einige Kosten der ATGs im Zusammenhang mit der Aufnahme von Binnenvertriebenen. Die Gemeindebehörden räumen jedoch ein, dass sie trotz dieser Zuschüsse im Wesentlichen auf ihre eigenen lokalen Haushalte angewiesen sind.

Schließlich und viertens sind die lokalen Selbstverwaltungen an der Vorbereitung des Wiederaufbaus nach dem Krieg beteiligt. Es wird erwartet, dass sie gemeinsam mit anderen Akteuren und internationalen Organisationen eine aktive Rolle beim bevorstehenden Neuaufbau spielen werden. Der Nationale Wiederaufbauplan der Ukraine sieht vor, dass Rekonstruktionsprojekte regional angesiedelt und von bestimmten internationalen Partnern unterstützt werden sollen. In Anbetracht der laufenden Verlagerung von Unternehmen aus dem Osten, Süden und teilweise Norden in den Westen des Landes leisten ATGs in den relativ sichereren Regionen der Ukraine bereits seit Mitte 2022 ihren Beitrag zur teilweisen wirtschaftlichen



Erholung des Landes. Einige Gemeinden, wie die Nowowolynska-Hromada in der Oblast Wolhynien, begrüßen Unternehmen, welche ihre Ausrüstung und ihr Personal verlagern, durch Vereinfachung der Verfahren, die für die Erteilung verschiedener Verwaltungsgenehmigungen erforderlich sind. Da die Hromadas Eigentümer von kommunalem Grund und Boden sind, können sie Pachtkosten flexibel gestalten, um Unternehmen anzuziehen, die ihren Standort verlagern wollen. Seit Beginn des russischen Einmarsches haben lokale Behörden der Ukraine Kontakt zu Partnern in der ganzen Welt, vor allem in der EU, aufgenommen und Zusammenarbeit eingeleitet oder intensiviert.

Neben zahlreichen Sofortmaßnahmen im Rahmen des Wiederaufbaus haben regionale und lokale Behörden der EU und Ukraine Partnerschaften gegründet, welche die Zusammenarbeit beim Wiederaufbau nachhaltiger gestalten und langfristig absichern sollen. Im Juni 2022 rief der Europäische Ausschuss der Regionen die „Europäische Allianz der Städte und Regionen für den Wiederaufbau der Ukraine“ ins Leben. Diese Allianz vereint Netzwerke europäischer und ukrainischer lokaler und regionaler Verwaltungen und Akteure, welche den Wiederaufbau der Ukraine auf kommunaler Ebene koordinieren und gestalten. Solche Initiativen können die Europäisierung der Ukraine, d.h. ihre Angleichung an EU-Standards, von der kommunalen Ebene her unterstützen.

Bis Dezember 2023 unterzeichneten 379 ukrainische Städte und Gemeinden 1.626 Partnerschaften mit Kommunen in 62 Ländern auf der ganzen Welt (Ostapenko 2024). Die ukrainisch-polnische interkommunale Zusammenarbeit war am aktivsten: Bis Dezember 2023 wurden 556 ukrainisch-polnische Kommunalpartnerschaften registriert. Deutsche Städte und Gemeinden sind die zweitaktivsten Partner ukrainischer Hromadas mit 212 registrierten Vereinbarungen über Kommunalpartnerschaften zwischen Deutschland und der Ukraine bis Dezember 2023 (Ostapenko 2024).

Das durch die Dezentralisierung seit 2014 veränderte Muster der Zentrum-Peripherie-Beziehungen unter Kriegsbedingungen zu bewahren, ist kein leichtes Unterfangen – in sowohl institutioneller als auch finanzieller Hinsicht. Seit Kriegsausbruch sind die zentral ernannten regionalen Exekutivbeamten, die dem Präsidenten unterstellt und der Regierung rechenschaftspflichtig sind, auch in Verteidigungsangelegenheiten involviert. Unter Kriegsrecht werden die Vorsitzenden der regionalen und subregionalen Staatsverwaltungen zu Leitern entsprechender Militärverwaltungen.

Lokale Behörden haben trotz eines dramatischen Rückgangs ihrer Einnahmen seit Kriegsbeginn weiterhin eine wichtige Rolle inne. Sie erhalten

die lokale soziale Infrastruktur sowie wirtschaftliche Aktivitäten und setzen vom Zentrum eingeleitete sozialen Initiativen sowie Maßnahmen um. Dennoch räumen lokale Behörden ein, dass ihre Meinung in Kyjiw oder in bestimmten Regionalverwaltungen nicht immer gehört wird (ZN.UA 2022b, 2022a).

Das Ringen der Ukraine um höhere staatliche Kapazität vor Ort hat erst begonnen. Kurz vor Beginn der russischen Großinvasion war geplant worden, die Fähigkeit jeder Kommunalverwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf Grundlage ihrer Leistungen während der folgenden drei Kalenderjahre zu bewerten. Die Regierung skizzierte vorläufige Kriterien für eine solche Evaluation, darunter die finanzielle Selbständigkeit der ATGs (d.h. der Anteil der lokalen Steuern am Gemeindehaushalt), die Qualität der grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen und das Tempo lokaler Wirtschaftsentwicklung. In der Praxis ist die Umsetzung des Vorhabens, die ATGs zu evaluieren, jedoch noch nicht weit gediehen. Dieser Prozess wird erst fortgesetzt werden können, wenn der Krieg vorbei ist und der Wiederaufbau der Ukraine an Fahrt aufnimmt.

## Literatur

- Baller, O., 2017: Korruptionsbekämpfung und Dezentralisierung auf dem Prüfstand des Reformbedarfs in der Ukraine. *Jahrbuch für Ostrecht* (2): 235–268.
- Boci, A., 2018: Latent Capacity of the Budgets of Amalgamated Territorial Communities. How Can It be Unleashed? Vox Ukraine. [voxukraine.org/en/latent-capacity-of-the-budgets-of-amalgamated-territorial-communities-how-can-it-be-unleashed/](https://voxukraine.org/en/latent-capacity-of-the-budgets-of-amalgamated-territorial-communities-how-can-it-be-unleashed/).
- Burkovskiy, P. & A. Umland, 2023: Auf dem Weg zur ‚Dritten Republik‘? Die Ukraine zwischen Kriegswirtschaft und europäischer Integration. *Blätter für deutsche und internationale Politik* 68 (5): 85–92.
- D'Anieri, P., 2007: Ethnic Tensions and State Strategies: Understanding the Survival of the Ukrainian State. *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 23 (1): 4–29.
- Decentralizacija, 2021: Reorhanizovani hromady vzhe protsuyut, nastav chas onovyty funktsii rayoniv, – Georg Milbradt. Decentralizacija. <https://decentralization.gov.ua/news/13860>.
- Dudley, W., 2019: Ukraine's Decentralization Reform. SWP Research Division Eastern Europe and Eurasia Working Paper 1. [https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/Ukraine\\_Decentralization\\_Dudley.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/Ukraine_Decentralization_Dudley.pdf).

- Ejhelson, I. & M. Elihulašvili, 2022: Za rezultatamy doslidžennja potreb ta zapytyv hromad, povjazanych z vyklykamy, jaki zjavylysja vnaslidok povnomasštabnoho vtorhennja RF. Decentralization.gov.ua. [https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/1096/%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82-2022-new\\_08.08.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/1096/%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82-2022-new_08.08.pdf).
- Eurostat: NUTS – Nomenclature of territorial units for statistics. Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/history>.
- Giuliano, E., 2018: Who supported separatism in Donbas? Ethnicity and popular opinion at the start of the Ukraine crisis. *Post-Soviet Affairs* 34 (2–3): 158–178.
- Gorodnichenko, Y. & D. Kim, 2014: Poland's Local Government Reform. Division of Responsibilities. VoxUkraine.
- Hale, H.E., 2015: *Patronal Politics. Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hamanjuk, O., 2018: Subvencija na social'no-ekonomičnij rozvytok [Subvention of Socio-Economic Development]. Centr ekonomičnoj stratehii. <https://ces.org.ua/subventsii-na-sotsialno-ekonomichni-rozvytok/>.
- Hauter, J. (Hrsg.), 2021: *Civil War? Interstate War? Hybrid War? Dimensions and Interpretations of the Donbas Conflict in 2014–2020*. Stuttgart: ibidem-Verlag.
- Herczyński, J., 2016: Review of the Current Allocation Formula for Education Subvention. SKL International. Kyiv. <http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/SN-39-review-current-formulaENG.pdf>.
- Herron, E.S., 2007: State Institutions, Political Context and Parliamentary Election Legislation in Ukraine, 2000–2006. *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 23 (1): 57–76.
- IOM, 2022: Ukraine Area Baseline Report. Internal Displacement Figures Recorded at Oblast and Raion Level. IOM. [https://displacement.iom.int/sites/g/files/tmzbdll461/files/reports/DTM%20Ukraine\\_Rd%2010%20-%208-19August\\_Recorded\\_IDP\\_21\\_Oblasts\\_2022\\_Public\\_Raion\\_Eng\\_0.pdf](https://displacement.iom.int/sites/g/files/tmzbdll461/files/reports/DTM%20Ukraine_Rd%2010%20-%208-19August_Recorded_IDP_21_Oblasts_2022_Public_Raion_Eng_0.pdf).
- Keudel, O., 2022: *How Patronal Networks Shape Opportunities for Local Citizen Participation in a Hybrid Regime. A Comparative Analysis of Five Cities in Ukraine*. Stuttgart: ibidem-Verlag.
- Kudelia, S., 2014a: Domestic Sources of the Donbas Insurgency. *PONARS Eurasia*. [www.ponarseurasia.org/memo/domestic-sources-donbas-insurgency](http://www.ponarseurasia.org/memo/domestic-sources-donbas-insurgency).
- Kudelia, S., 2014b: Getting to the Bottom on the Sources of the Donbas Insurgency. *PONARS Eurasia*. <https://www.ponarseurasia.org/getting-to-the-bottom-on-the-sources-of-the-donbas-insurgency/>.
- Kudelia, S., 2014c: Reply to Andreas Umland. The Donbas Insurgency Began At Home. *PONARS Eurasia*. [www.ponarseurasia.org/article/reply-andreas-umland-donbas-insurgency-began-home](http://www.ponarseurasia.org/article/reply-andreas-umland-donbas-insurgency-began-home).
- Ladner, A., N. Keuffer, H. Baldersheim, N. Hlepas, P. Swianiewicz, K. Steyvers & C. Navarro, 2019: *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Leitch, D., 2017: International assistance to democratic reform in Ukraine: an opportunity missed or an opportunity squandered? *Democratization* 24 (6): 1142–1158.

- Lennon, O., 2021: Ukraine's Decentralization will Empower the Center, but Not in Ways You Think. *Focus Ukraine*, 19 January. <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/ukraines-decentralization-will-empowercenter-not-ways-you-think>.
- Levitas, A., 2017: Local Government Reform as State Building: What the Polish Case Says About "Decentralization". *Studies in Comparative International Development* 52 (1): 23–44.
- Levitas, A. & J. Herczyński, 2002: Decentralization, Local Governments and Education Reform and Finance in Poland: 1990–1999. S. 113–190 in: K.J. Davey (Hrsg.), *Balancing national and local responsibilities. Education management and finance in four Central European countries*. Budapest: Local Government and Public Service Initiative.
- Levitas, T. & J. Djikic, 2017: Caught Mid-Stream. "Decentralization", Local Government Finance Reform, and the Restructuring of Ukraine's Public Sector 2014 to 2016. SKL International; SIDA. Kyiv, Ukraine. <http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/UkraineCaughtMidStream-ENG-FINAL-06.10.2017.pdf>.
- Levitas, T. & J. Djikic, 2019: Policy Brief Subnational Governance Reform and Local Government Finance in Ukraine: 2014–2018. SKL International; SIDA. Kyiv. <https://salarinternational.org.ua/wp-content/uploads/2019/10/Subnational-Governance-Reform-ENG-1.pdf>.
- Lipset, S. & S. Rokkan, 1967: Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction. S. 1–64 in: S. Lipset & S. Rokkan (Hrsg.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press.
- Matsiyevsky, Y., 2014: The Limits of Kudelia's Argument: On the Sources of the Donbas "Insurgency". *PONARS Eurasia*. <https://www.ponarseurasia.org/the-limits-of-kudelia-a-s-argument-on-the-sources-of-the-donbas-insurgency/> (18.3.2024).
- Matsuzato, K., 2001: All Kuchma's Men; The Reshuffling of Ukrainian Governors and the Presidential Election of 1999. *Post-Soviet Geography and Economics* 42 (6): 416–439.
- Matsuzato, K., 2006: Differing Dynamics of Semipresidentialism across Euro/Eurasian Borders: Ukraine, Lithuania, Poland, Moldova, and Armenia. *Demokratizatsiya* 14 (3): 317–346.
- Mitrokhin, N., 2015: Infiltration, Instruction, Invasion. Russia's War in the Donbass. *Journal of Soviet and Post-Soviet Politics and Society* 1 (1): 219–250.
- Myshlovska, O., 2015: Democratising Ukraine by Promoting Decentralisation? A Study of Swiss-Ukraine Cooperation. *Revue internationale de politique de développement*. Policy Briefs | Working Papers, Online since 04 May 2015, connection on 18 October 2024. DOI: <https://doi.org/10.4000/poldev.2010>
- OECD, 2018: Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine. Paris: OECD Publishing.
- Ostapenko, P., 2024: Dosvid ta heohrafija mižnarodnoho spivrobitnytstva terytorial'nyh hromad Ukrainy. Poltava: Tovarystvo doslidnykiv Ukrainy. [https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1361/Павло\\_Остапенко.\\_Досвід\\_та\\_географія\\_міжнародного\\_співробітництва\\_тергромад.pdf](https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1361/Павло_Остапенко._Досвід_та_географія_міжнародного_співробітництва_тергромад.pdf).
- Poberežnyy, H., 2006: Decentralizacija jak zasib vid separatyzmu. *Krytyka* (11): 3–7.

- Romanova, 2022a: *Ukraine's Resilience to Russia's Military Invasion in the Context of the Decentralisation Reform*. Stefan Batory Foundation. Warsaw.
- Romanova, V., 2022b: *Decentralization and Multilevel Elections in Ukraine. Reform Dynamics and Party Politics in 2010–2021*. Stuttgart: ibidem-Verlag.
- Romanova, V. & A. Umland, 2019: Decentralising Ukraine: Geopolitical Implications. *Survival* 61 (5): 99–112.
- Romanova, V. & A. Umland, 2022: Innen- und geopolitische Dimensionen ukrainischer Dezentralisierung. *Zeitschrift für Politik* 69 (3): 265–286.
- Romanova, V. & A. Umland, 2023: Domestic and International Dimensions of Ukraine's Decentralization: Kyiv's Local Governance Reform and Post-Soviet Democratization. *Demokratizatsiya* 31 (3): 363–390.
- Sasse, G., 2001: The "New" Ukraine: A State of Regions. *Regional & Federal Studies* 11 (3): 69–100.
- Sasse, G. & A. Lackner, 2018: War and identity: the case of the Donbas in Ukraine. *Post-Soviet Affairs* 34 (2–3): 139–157.
- Söller-Winkler, M., 2021: Financial Autonomy. At the Heart of Local Government. Detsentralizatsiia. <https://decentralization.gov.ua/en/news/13610>.
- Swianiewicz, P., 2006: Poland and Ukraine: Contrasting paths of decentralisation and territorial reform. *Local Government Studies* 32 (5): 599–622.
- The National Council for the Recovery of Ukraine from the Consequences of the War, 2022: Draft Ukraine Recovery Plan: Materials of the "Public Administration" Working Group. Kyiv: KМУ. <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/eng/public-administration-eng.pdf>.
- Umland, A., 2014: In Defense of Conspirology: A Rejoinder to Serhiy Kudelia's Anti-Political Analysis of the Hybrid War in Eastern Ukraine. *PONARS Eurasia*. 30.09.2014. [www.ponarseurasia.org/article/defense-conspirology-rejoinder-serhiy-kudelia-anti-political-analysis-hybrid-war-eastern](http://www.ponarseurasia.org/article/defense-conspirology-rejoinder-serhiy-kudelia-anti-political-analysis-hybrid-war-eastern).
- UNDP Ukraine, 2019: Integrity and Inclusiveness of the Democratic Process in Ukraine. Analysis of Interim Research Findings in the Regions. United Nations Development Program. [https://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/library/democratic\\_governance/integrity-and-inclusiveness-of-the-democratic-process-in-Ukraine.html](https://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/library/democratic_governance/integrity-and-inclusiveness-of-the-democratic-process-in-Ukraine.html).
- Wilson, A., 2016: The Donbas in 2014: Explaining Civil Conflict Perhaps, but not Civil War. *Europe-Asia Studies* 68 (4): 631–652.
- Wolczuk, K., 2002: Catching up with "Europe"? Constitutional Debates on the Territorial-Administrative Model in Independent Ukraine. *Regional & Federal Studies* 12 (2): 65–88.
- World Bank, 1992: Poland. Decentralization and Reform of the State. Washington, D.C: World Bank.
- ZN.UA, 2022a: "Pereselenci, jak i ekonomika, majut' staty chastynoju nashej peremohy" – vykonavchij dyrektor AMU Oleksandr Slobozhan. ZN.UA, 02.04.2022. <https://zn.ua/ukr/internal/pereselentsi-jak-i-ekonomika-majut-stati-chastynoju-nashoji-peremohi-vikonavchij-direktor-amu-oleksandr-slobozhan.html>.

ZN.UA, 2022b: Mer Dnipro Borys Filatov: “Ja poky ne zustrichav zhodnoho mera, jakyj buv by zadovolenyj komunikacieju z central’noju vladoju”. ZN.UA, 25.II.2022. <https://zn.ua/ukr/internal/mer-dnipra-boris-filatov-ja-poki-ne-zustrichav-zhodnoho-mera-jakij-buv-bizadovolenij-komunikatsijeu-iz-tsentralnoju-vladoju.html>.

