



Association of Ukrainian
Cities and Communities

gtz

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit

**Städte und Gemeinden in der
administrativ-territorialen Reform in der Ukraine
Internationale Erfahrungen und praktische Vorschläge**

Deutsch-englische Fassung der gleichnamigen
ukrainischen Veröffentlichung, Kiew 2008

Vorhaben des Projekts „Reform der öffentlichen Verwaltung in der Ukraine“
unterstützt durch Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)
aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Eschborn 2008

Inhaltsverzeichnis

Die Belange der Städte im Kontext der administrativ-territorialen Reform (M. W. Pitsyk)	8
Introducing international experience and developing reform options (Dieter Schimanke/Horst Zimmermann)	14
Einige Aspekte der administrativ-territorialen Reform in der Ukraine (Yuriy Hanushchak)	17
Teil 1: Theoretische Aspekte: Administrativ-territoriale Reform in der Ukraine. – Vorschläge zur Ausgestaltung der Gemeindeebene	17
Einführung	17
A. Varianten für die Ausgestaltung der administrativ-territorialen Reform	18
I. Zur Begriffsbildung und zum Erfordernis von Kriterien	18
II. Anforderungen an die ATOs (Kriterien)	20
III. Typen von ATOs	23
a. Die Eigenschaft der Administrativ-Territorialen Einheit (ATO)	23
b. Der Stadtbezirk (City rayon) als Spezialfall	25
IV. Vier Varianten der Bildung von ATOs der Basisebene	26
V. Besonderheiten der Bildung der ATOs der 2. und 3. Ebenen	29
a. Die Besonderheiten im Überblick	29
b. Varianten für die Bildung der ATOs der 2. Ebene	30
VI. Vergleich der vier Varianten unter den Anforderungen (Kriterien)	31
a. Anforderungen an die Basisebene (Gemeinden)	31
b. Anforderungen an die ATOs der 2. Ebene	34
c. Anforderungen an die ATOs der 3. Ebene	35
B. Organisatorische Aufgaben im Rahmen der administrativ-territorialen Reform	36
I. Besonderheiten des Aufbaus der territorialen Strukturen der staatlichen Exekutive: der Präfekt als Vorbild	36
II. Zuordnung von Aufgaben und Verwaltung auf die Ebenen	37
a. Das Spektrum der Aufgaben auf den drei Ebenen von ATOs.	37
b. Territoriale Einheit (TO): Spektrum der Aufgaben und die Verwaltung	38
III. Territoriale Organisation der Staatsmacht auf der Ebene der Gemeinde	39

C. Anforderungen an eine Modellierung der Gemeinden	40
I. Die Bedeutung dieser Modellierung	40
II. Profile der ATO-Modelle auf der Gemeindeebene	41
III. Durchschnittsinfrastruktur einer Dorfgemeinde (Variante 3)	42
IV. Die Durchschnittsinfrastruktur einer Gemeinde (Variante 3)	43
V. Durchschnittsinfrastruktur eines Kreises	45
D. Finanzielle Aspekte der Reform	46
I. Die Mindestgrösse der ATOs unter Budgetaspekten	46
a. Haushalts-, „Normative“ versus fachliche Normen	46
b. Ausnahmen von der Regel	49
II. Investitionsausgaben im Zuge der Reform	49
III. Laufende Ausgaben	50
IV. Muster der Berechnung von Normativen sozialer Sicherstellung auf der Basis einer Modell-ATO	53
V. Änderungen der Methodik zur Berechnung der Transfers	54
E. Zu den möglichen Reformschritten	56
I. Neue Verteilung der ATOs auf Gebiets- und Kreisebene nach der Bevölkerungszahl	56
II. Neugestaltung der Finanzressourcen	56
III. Empfehlungen zum Aufbau der Gemeinden	59
a. Basisanforderungen	59
b. Empfehlungen zur Abgrenzung der Gemeinde	59
c. Etappen der Gemeindebildung	60
F. Schlussfolgerungen	61
Teil 2: Praktische Aspekte: Modellhafte Erstellung administrativ-territorialer Einheiten	62
A. Aufbau und Ergebnis der Untersuchung	62
B. Die Berücksichtigung der Bildungskriterien einer ATO beim Modellieren	67
C. Profile der Modellgemeinden	76
D. Einige Schlussfolgerungen	79
Das System der Kommunalverwaltung und seine Reformen Europäische Erfahrungen aus ausgewählten Ländern (Dänemark, Deutschland, England, Frankreich und Schweden) (Dieter Schimanke)	80

Kommunalverwaltung in Europa	80	E. Re
		I.
Typen von Kommunalverwaltungen	82	II.
Entwicklungen in den Typen bzw. den einzelnen Ländern	83	
I. Schweden	83	
II. Dänemark	85	
III. Deutschland	86	
IV. Frankreich	89	Annex
V. England	91	
Ergebnisse im Überblick	93	Annex
Ziele der Verwaltungsreformen	95	Minist
		Rhein
Prinzipien der Verwaltungsreformen	96	
(vor dem Hintergrund der deutschen Erfahrungen)		
Exkurs: Verbandsgemeinde Rheinland-Pfalz	98	
Angang: Gesetzliche Regelung für das zweistufige Modell der	100	
Verbandsgemeinde (Auszug aus der Gemeindeordnung des		
Landes Rheinland-Pfalz)		
The reform of local taxes in Ukraine	107	
(von Dr. Rüdiger Zimmermann)		
Peculiarities of assigning taxing rights to local governments	107	
The present situation in Ukraine	108	
I. "Designated" local taxes	108	
II. "Own" local taxes	110	
III. The set of Ukrainian sub-oblast revenues in perspective	111	
Criteria for a good local tax	112	
Major options for local taxes, and selected country experiences	115	
I. The assignment of tax revenue, tax legislation, and	115	
tax administration		
II. The backbone of local taxation: land-related taxes	117	
III. A limited role for local commodity taxation	118	
IV. The issue of tax sharing resp. surcharges: PIT and CIT	118	
V. Structure of local taxes in selected countries	120	

E. Reform options in Ukraine under the criteria	120
I. A wide option	120
II. Narrower options for tax reform	121
a.Small taxes	121
b.Proposals for land-related taxes	122
c.Other proposed local tax reforms	124
Annex 1: Table 3: Local taxes in European countries in comparative form	127
Annex 2: Reform of the real estate tax. Report of the Bavarian Minister of Finance and the Minister of Finance of the Land Rheinland-Pfalz to the Ministers of Finance of the Lander, 2004.	129