DEUTSCHE BERATERGRUPPE WIRTSCHAFT
BEI DER UKRAINISCHEN REGIERUNG

Prof. Dr. Lutz Hoffmann Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin		Dr. Lorenz Schomerus, Staatssekretär a.D. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin
Beratergruppe in Kyjiw	Prof. Dr. Stephan v.Cramon-T.	Institut für Agrarökonomie, Universität Göttingen
	Ricardo Giucci	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Dr. Christian von Hirschhausen	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Felicitas Möllers	Deutsche Bank Research, Frankfurt
	Dr. Petra Opitz	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Ludwig Striewe	Institut für Agrarökonomie, Universität Göttingen
	Dr. Ulrich Thießen	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Dr. Volkhart Vincentz	Osteuropa-Institut, München

Büro: Kreschtschatyk 30, 01001 Kyjiw,
Tel. 0038 044 228 63 42, 0038 044 228 63 60, Fax 0038 044 228 63 36, Email: germanad@public.ua.net

O10

Kommentar zum "Konzept der staatlichen regionalen Politik der Ukraine"

I. Allgemeine Vorbemerkung

Das Konzept stellt insgesamt gesehen eine gute Grundlage für die künftige Politik der Raumentwicklung in der Ukraine dar. Insbesondere begrüsse ich den umfassenden Ansatz, der von den Verfassungs- und Gesetzgebungsfragen ausgeht und bis in die konkreten Umsetzungsmassnahmen nach Etappen reicht. Auch dass das Konzept von den regionalen Entwicklungspotentialen und ihrer besseren Nutzung ausgeht und die Einbindung in internationale Kooperationen und Erfahrungsaustausch, auch in Bezug auf die Europäische Union (EU), vorsieht, möchte ich deutlich hervorheben.

Dieser insgesamt positive Ansatz würde noch gewinnen, wenn
die Systematik und die Gliederung etwas geändert und einige der verwendeten Begriffe präziser definiert werden. Bei den verwendeten Begriffen kann das möglicherweise auch mit Übersetzungsproblemen zusammenhängen. Da ich keine ukrainischen Sprachkenntnisse habe, konnte ich das Konzept nur in einer deutschen Übersetzung lesen.

II. Zur Systematik und Gliederung des Dokuments

Ich schlage vor, nach den Kapiteln 1 "Allgemeines", 2 "Ziele, Aufgaben und Prioritäten der staatlichen regionalen Politik" (besser: "Raumentwicklungspolitik"- siehe unten) ein Kapitel 3 "Die verfasssungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen der Raumentwicklungspolitik" einzuführen und dort die diesbezüglichen im Dokument an verschiedenen Stellen sich findenden Aussagen zusammenzufassen.

Da, wie ich dem Dokument entnehme, mittel- und langfristig auch eine Territorial-Reform geplant ist, rege ich an, die diesbezüglichen Ausführungen im jetzigen Kapitel 5 als Kapitel 4 weiter nach vorne zu stellen, da die hier behandelten Aspekte - insbesondere die Ausführungen zu Zentralisierung und Dezentralisierung, die Aufgabenverteilung und die Verantwortlichkeiten der entsprechenden Organe - politisch sehr wichtig sind und im

unmittelbaren Anschluss an das neue Kapitel 3 meines Erachtens einen besseren Platz finden sollten.

Die jetzt in Kapitel 3 behandelten Themen "Finanzwirtschaftliche Grundlagen der Regionalpolitik" (auch hier besser "Raumentwicklungspolitik") schlage ich vor, im Anschluss an die neuen Kapitel 3 und 4 zu behandeln. Damit wird die überzeugend dargelegte

Grundkonzeption einer umfassenden Raumentwicklungspolitik durch die sich daraus ergebenden Anforderungen an die Finanzierung und den Finanzausgleich, die alle bereits im Papier enthalten sind, gut gestützt.

Die bisherigen Kapitel 6 und 7 zu den Umsetzungsmechanismen und ihren Etappen schliessen sich daran gut an.

III. Zu einigen wichtigen Einzelaspekten:

(A) Zum Begriff der Regionalpolitik

In der EU haben die für die Raumentwicklung zuständigen Minister der Mitgliedsstaaten über viele Jahre hinweg ein "Europäisches Raumentwicklungskonzept" (EUREK) zusammen mit der Europäischen Kommission erarbeitet. Dabei wurde der Begriff "Raumentwicklung" einmütig als die beste Bezeichnung für einen ähnlich umfassenden Ansatz wie in der Ukraine gewählt. Begriffe wie die früher verwendete Bezeichnung "Regionalpolitik" werden demgegenüber heute enger definiert und beziehen sich in erster Linie auf die Bereitstellung von Infrastruktur, den Einsatz öffentlicher Fördermittel zur Schaffung von Arbeitsplätzen und die Verbesserung der Berufsausbildung. Damit bleibt die Regionalpolitik zwar eine wichtige Fachpolitik, die durch andere Fachpolitiken wie die Agrarpolitik und die Umweltpolitik ergänzt wird. Die im ukrainischen Dokument zu Recht vorgesehene Einbeziehung des Verfassungsrahmens und des Finanzausgleichs geht jedoch zu Recht über die traditionelle Regionalpolitik hinaus. Ich rege daher an zu prüfen, ob nicht der Begriff der "Raumentwicklung" besser geeignet ist, diesen umfassenden Ansatz zu charakterisieren und dafür den Titel "Konzeption der staatlichen Raumentwicklungspolitik der Ukraine" zu wählen.

(B) Zum Begriff der Subsidiarität

Dieser Begriff scheint mir hier (Kapitel 2) nicht im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs verwendet; auch hier mag es jedoch an der Übersetzung liegen. Im allgemeinen Sprachgebrauch wird Subsidiarität dazu verwendet, im Rahmen der vertikalen Gewaltenteilung (Staat - Region - Gemeinde) der jeweils niedrigeren oder kleineren Ebene einen gewissen Vorrang zu attestieren, weil bestimmte Bedürfnisse der Bürger besser und bürgernäher von regionalen und lokalen Einrichtungen anstatt von zentralen befriedigt werden können. Subsidiarität ist daher eng mit Dezentralisierung verbunden.

(C) Zum Begriff des Finanzausgleichs

Bei diesem Begriff wird häufig zwischen Finanzausgleich im weiteren Sinne (FA i.w.S.) und Finanzausgleich im engeren Sinne (FA i.e.S.) unterschieden. Beim FA i.w.S. geht darum, zuerst die Aufgabenverteilung, dann die daraus resultierende Ausgabenverteilung und schliesslich die

erforderliche Einnahmenverteilung festzulegen, damit die regionale und die kommunale Ebene insgesamt die ihnen zugeteilten Aufgaben und Ausgaben auch finanzieren können.

Auch wenn diese Anforderungen im Durchschnitt dieser Ebenen erfüllt sind, ist es häufig so, dass es Unterschiede in der Steuerkraft einzelner Regionen und Gemeinden gibt. Für die steuerschwachen Regionen und Gemeinden muss dann ein FA i.e.S. vorgesehen werden, da sonst keine gleichwertige Versorgung mit öffentlichen regionalen und lokalen Dienstleistungen im gesamten Staatsgebiet erreicht werden kann und die Bürger je nach Geburts- und Wohnort unterschiedlich gut mit diesen Leistungen versorgt werden.

Dabei ist der allgemeine Lebensstandard und das durchschnittliche Einkommens-- und Steuerkraftniveau eines Staates zu berücksichtigen. Ein reicherer Staat kann sich im allgemeinen ein höheres Finanzausgleichsniveau leisten als ein ärmerer. Die Entscheidung über die Kriterien für den Finanzausgleich ist daher eine sehr wichtige politische Frage.

Viele Staaten setzen beim FA i.e.S. ein doppeltes Transfersystem ein:
- ein generelles System ohne Zweckbindung, das sich an objektiven Kriterien wie der Steuerkraft oder der Differenz zwischen Steuerkraft und Ausgabenbedarf orientiert und häufig einwohnerbezogen ist, und
- ein spezielles System zweckgebundener und auf Antrag hin gewährter Transfers, mit dem die Staatsführung die Verwendung beeinflussen kann.

(D) Weitere inhaltliche Punkte

1) Anstelle des im deutschen Text verwendeten Begriffs der "depressiven" Regionen (das mag aber ein Übersetzungsproblem sein) schlage ich vor, je nach dem Sinnzusammenhang von "wirtschaftsschwachen Regionen" oder von "Fördergebieten" zu sprechen.

2) Bei dem vorletzten Spiegelstrich-Absatz auf S. 4 unten ("Sicherung gegenseitiger Vertretung der zentralen, regionalen und lokalen Machtorgane ..." ist mir nicht ganz klar, was damit gemeint ist. Das kann jedoch ebenfalls wieder ein Übersetzungsproblem sein.

3) Die Bedeutung der Deregulierung und Privatisierung für eine umfassende Politik der Raumentwicklung scheint mir in dem Dokument unterschätzt zu werden. Ich halte es für richtig, eine möglicherweise zu weit gegangene Übertragung von Unternehmen an die Kommunen ("Kommunalisierung") zu stoppen - die Frage ist jedoch, ob dabei nicht gleichzeitig auch die Deregulierung und Privatisierung verstärkt werden sollte. Soweit ich sehe, hängt z.B. die Schwierigkeit der Ukraine, ausländische Investoren zu finden, auch damit zusammen, dass diesen häufig kein genügend grosser Spielraum für eigene unternehmerische Aktivitäten eingeräumt wird und immer noch zu viele bürokratische Hemmnisse bestehen.
bestehen.

D. B., November 2000