

HAUPTSTADT UND HAUPTSTADTREGION IM SYSTEM DER LOKALEN GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN

Sulev Mäeltsemees¹
Tallinner Technische Universität

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the position of capital city and capital city region in Estonia.

An analysis of the position of the capital city in the local self-government organisation of a country must consider the following four aspects:

1. The capital city in the system of human settlements.
2. The capital city and the national legal environment, including the capital city's relationship with the central government and regional co-operation.
3. Management models of the capital city, including decentralisation.
4. The economic environment in the capital city; the capital city and the economic environment of the region and the country.

The author is of the opinion that there are practically no interdisciplinary analyses addressing legal, economic, and demographic and management problems of capital city in Estonia.

Keywords: local self-government, economic development, capital city, urban sprawl, metropolitan area, management of capital city region, internationale competitiveness of capital cities

JEL classification: R11, R28, R51, R58

Einführung

Probleme der Hauptstadt sind in den Kreisen von sowohl Wirtschaftswissenschaftler als auch Juristen zu immer aktuelleren Forschungsbereichen geworden. Gemäß Autor dieses Artikels gibt es aber praktisch gar keine interdisziplinären Analysen, die sich mit rechtlichen, wirtschaftlichen, demographischen und leitungsmäßigen Problemen der Hauptstadt befassen würden. Gleichzeitig und unter anderem ist gerade so eine Betrachtungsweise für die Versuche der Ausarbeitung einer komplexen Städtepolitik unbedingt notwendig. Es ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, von der die Entwicklung der Städte und sonstigen Verwaltungseinheiten im heutigen Prozess der Regionalisierung Europas immer mehr beeinflusst wird. In diesem Zusammenhang gewinnt der internationale Vergleich von Städten und besonders von Hauptstädten immer mehr an Aktualität.

¹ Dr Sulev Mäeltsemees, emeritierter Professor der Technische Universität Tallinn; sulev.maeltsseemes@ttu.ee

Das Ziel von diesem Artikel ist es, eine Analyse der Hauptstadt und der Hauptstadtregion in Estland, betrachtet vom interdisziplinären Verwaltungsaspekt, zu geben. Als Vergleich werden auch einige am meisten charakteristische Beispiele aus dem Ausland gebracht.

1. Die Stadtregion am Beispiel einiger anderen Staaten

Die Bedeutung der Untersuchung der Städteregionsthematik hat in letzten Jahrzehnten weltweit drastisch zugenommen. Fast in allen Ländern ist es während dieser Periode zu einer schnellen Urbanisierung gekommen. Seit 2008 wohnt mehr als die Hälfte der ganzen Weltbevölkerung in Städten. Parallel mit dem Wachstum der Städte ist es auch zur Urbanisierung der früheren ländlichen Bereiche, d.h. zur sog. Zersiedelung gekommen. Städteregionen sind auch dabei, eine immer größer werdende Rolle in der Regionalpolitik der Europäischen Union, darunter in der Benutzung von Strukturmitteln zu übernehmen.

Leider muss an dieser Stelle sagen, dass die in diesem Bereich benutzten Begriffe in Estland den Schritt mit der modernen Entwicklung nicht haben halten können. Jahrhundertelang sind Städte als eine Art historische und rechtliche Kategorie betrachtet worden, die dadurch berechtigt war, dass „die Stadtluft frei machte“. Ab Mitte des 19. Jahrhunderts wurde in Westeuropa bei den Entwicklungsprozessen der Kommunalverwaltungen angefangen, vom Prinzip der Gleichberechtigung vom Rechtsstatus der ländlichen und städtischen Kommunalverwaltungseinheiten auszugehen. Als Beweise dafür kennen wir die in unterschiedlichen Ländern benutzten Sammelbegriffe der Kommunalverwaltungseinheiten (*die Gemeinde, kommuun, kunta*). So wird z.B. im §5 des Finnischen Gemeindegesetzes (*Kuntalaki*) von 1995 festgelegt, dass *„eine Gemeinde auch die Bezeichnung der Stadt benutzen darf, wenn sie den Standpunkt vertritt, dass sie den an eine stadähnliche Gemeinschaft zu stellenden Bedingungen entspricht.“* Bei uns ist die Stadt als Begriff bis zur ziemlich späten Zeit als eine historische und rechtliche Kategorie benutzt worden, obwohl Städte, besonders größere davon, heute als sozialwirtschaftliche Kategorien (Ballungsraum, Agglomeration o.ä.) betrachtet werden müssten. Im Laufe der radikalen verwaltungs-territorialen Reform, die in Estland erst 2017 eingeleitet worden ist, ist es zur Zusammenlegung von einigen größeren Städten mit benachbarten Gemeinden gekommen (z.B. die Stadt Haapsalu mit der Gemeinde Ridala), die dann als die Einheit der Kommunalverwaltung den Namen der Stadt beibehalten haben. Auch gibt es Zusammenschlüsse größerer Art, wie z.B. im Landkreis Saare, wo die Stadt Kuressaare beschlossen hat, sich mit fast allen Gemeinden des Landkreises zusammenzuschließen. Als Ergebnis ist die Gemeinde Saaremaa, von der Fläche her die größte in Estland (2590 km²) entstanden.

Als Vergleich sei angeführt, dass gemäß dem in Finnland in 1995 verabschiedeten Gemeindegesetz §5 eine Gemeinde den Namen der Stadt benutzen darf, wenn sie den Standpunkt vertritt, dass sie den an eine stadähnliche Gemeinschaft zu stellenden Bedingungen entspricht. Es ist hier interessant zu bemerken, dass Rovaniemi der Fläche nach nicht nur die größte Stadt Finnlands, sondern auch von ganz Europa ist

(8 017 km², fast ein Fünftel Estlands), die dortige Bevölkerungszahl beträgt aber nur 61 000 Einwohner. Auch in Norwegen darf jede Abgeordnetenversammlung ab 1997 selbst über den Status der Stadt entscheiden, was dann von der staatlichen zentralen Ebene formell bestätigt wird. In Norwegen gilt das Kriterium, wonach eine Stadt mindestens 5000 Menschen zählen müsste.

In den im Internet zur Verfügung stehenden Datenbanken der Bevölkerungsstatistik werden heute schon vorwiegend die Bevölkerungszahlen der Ballungsgebiete oder Hauptstadtregionen angeführt (s. Tabelle 1). Diese Tatsache muss man eben kennen, denn sonst kann man sich bei (oberflächlicher) Analyse irreführen lassen.

Tabelle 1. Fläche und Bevölkerungszahl von einigen europäischen Hauptstädten und Hauptstadtregionen

Hauptstadt	Fläche der Hauptstadt km ²	Bevölkerung der Hauptstadt in Tausenden	Fläche der Hauptstadtregion km ²	Bevölkerung der Hauptstadtregion ¹ in Tausenden
Athen	39,0	655,8	2 929	3 863,8
Dublin	115,0	527,6	922	1 742,6
Helsinki	715,5	602,2	2 970	1 532,3
Kopenhagen	88,3	557,9	3 030	1 893,0
Lissabon	958,0	547,6	2 957	2 839,9
Oslo	454,0	613,3	8 900	1 144,9
Stockholm	188,0	872,0	6 519	2 034,4

¹Gemäß Daten von Eurostat von 2014 (*larger urban zone*). Das Letztere ist als *Metropolitan Area* zu verstehen, denn in den Grenzen von *urban zone* betrug die Bevölkerungszahl von Kopenhagen (in 2016) 1 280 000 und in Helsinki 1 125 000 Einwohner.

Nicht nur in wissenschaftlichen Publikationen, sondern auch in Regulationen der Europäischen Union, in Berichten internationaler Organisationen usw. sind Hauptstädte in letzter Zeit unter allen anderen Städten als hervorgehoben betrachtet worden. So eine große Aufmerksamkeit ist durchaus begründet, weil Hauptstädte in der Regel die größten Städte des Landes sind und als ihre Innovationszentren und Drehscheiben der wirtschaftlichen Entwicklung gelten. Die Konkurrenzfähigkeit eines Landes hängt in der heutigen immer globaler werdenden Welt in so mancher Hinsicht von der internationalen Konkurrenzkraft gerade der Hauptstädte ab.

Eine umfangreiche Analyse zusammen mit Vergleichsdaten der Hauptstädte der Länder des Europarates ist im Bericht des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarates (CLRAE) von der Expertengruppe der Charta der kommunalen Selbstverwaltung erstellt worden (Congress ... 2006: 151 pp). Der Autor von diesem Artikel hat neben Teilnahme an der Erstellung des Berichtes auch eine gründliche

Analyse der Hauptstadtthematik in ganz Europa (Mäلتseemes 2008: 23-44), aber auch im engeren Sinn in den Ostseeanrainerstaaten (Mäلتseemes 2010: 615-629) oder in konkreten Bereichen, z.B. vom Aspekt der grünen Hauptstadt (Ratas, Mäلتseemes. 2013: 106–122.) durchgeführt.

Bei der Analyse besonders der Hauptstädte und bei ihrem Vergleich müssten vor allem folgende Bereiche berücksichtigt werden (Mäلتseemes.u.a. 2011):

1. Die Rolle der Hauptstadt und des Hinterlandes im Besiedlungssystem.
2. Die Rolle der Hauptstadt und des Hinterlandes im Rechtssystem des Landes.
3. Die Rolle der Hauptstadt und des Hinterlandes im Wirtschaftsraum des Landes.
4. Verwaltungsmodelle der Hauptstadt und des Hinterlandes.

2. Über die Zersiedlung

In Westeuropa und Nordamerika haben die Zersiedlungsprozesse schon in 1960-er angefangen. In postsozialistischen Ländern, einschließlich Estlands, fing dieser Prozess an in 1990-er, als es zum Übergang zur Marktwirtschaft kam, es ein Wohnungsmarkt entstand und hiesige Menschen bessere Möglichkeiten bekamen, für selbstverdientes Geld oder auf Kredit ihren Wohnort zu ändern bzw. ihre Lebensbedingungen zu verbessern. Unter anderem wurde mit Umbau von in sowjetischer Zeit gebauten Sommerhäusern (Datschas) zu ganzjährigen Wohnhäusern angefangen.

Das Thema der Zersiedlung ist in Estland bisher hauptsächlich vom Aspekt der Selbstorganisation erforscht worden. Dies gilt auch für die Hauptstadtregion. Als Beispiel kann man hier die von Geographen der Tartuer Universität (Ahas u.a 2006; 1-7; und andere) per Handys durchgeführte Forschung über Siedlungsgebiete und Bewegung der Menschen anführen. Es handelte sich um im höchstem Maße notwendige Untersuchungen, um eine Übersicht über die Bewegungsströme der Menschen zu bekommen.

Das Problem besteht aber darin, inwieweit Zersiedlung und die damit verbundenen Probleme der Selbstorganisation und der Marktwirtschaft (Immobilienpreise, Kosten beim Autofahren oder des öffentlichen Verkehrs usw.) in Abhängigkeit gebracht werden sollen?

Gerade die öffentliche Verwaltung, einschl. der Organe lokaler Kommunalverwaltung gelten in einer demokratischen Gesellschaft als die Drehscheibe, womit die öffentlichen Prozesse (in öffentlichen Interessen) gelenkt werden können. Gemäß Gesetz über die Organisation der lokalen Selbstverwaltung (§ 3, Abs. 7) gilt Erweisen von öffentlichen Leistungen als eine ihrer wichtigsten Aufgaben. Eigentlich müsste der Begriff „Erweisen von Leistungen“ breiter betrachtet werden. Die Aufgabe der Organe einer Kommunalverwaltung besteht im Erweisen von Leistungen an die Einwohner der eigenen Gemeinde oder Stadt, unabhängig davon, ob diese Leistungen mit Hilfe einer eigenen Einrichtung, der sich im Kommunaleigentum befindenden Handelsgesellschaften oder solcher mit kommunaler Beteiligung oder NGO-s

erwiesen oder von durch eine andere Kommunalverwaltung verwaltete Einrichtung oder ihr gehörenden Gesellschaft oder von einer mit ihrer Beteiligung oder einer gemeinnützigen Vereinigung eingekauft werden. Eine Frage an und für sich und dabei eine sehr prinzipielle Frage besteht darin, ob die Leistungen zu günstigsten Bedingungen an Einwohner der eigenen Gemeinde oder Stadt oder auch an breitere Bevölkerungskreise erwiesen werden müssen. Das genannte Problem war vor Jahren von hoher Aktualität im Zusammenhang mit dem öffentlichen Verkehr in Tallinn, an dessen Finanzierung die Gemeinden und Städte der Hauptstadtumgebung, die traditionell die aus dem Haushalt der Hauptstadt (zum Teil) dotierten öffentlichen Verkehr sehr wohl in Anspruch nahmen, sich nicht beteiligen wollten. Der Autor des Artikels ist der Meinung, dass ausgehend von der Tatsache, dass jede Gemeinde und Stadt über einen eigenen Haushalt verfügt, sie auch vom Grundsatz des Erweisens von günstigsten öffentlichen Leistungen an eigene Einwohner auszugehen haben. Als Ergebnis der damaligen Debatten ist bekanntlich als eine Form institutioneller Zusammenarbeit die Zentrale des öffentlichen Verkehrs im Kreis Harjumaa gegründet worden.

Von prinzipieller Bedeutung ist auch die Frage, was wir überhaupt als Zusammenarbeit der Kommunalverwaltungseinheiten bezeichnen. Ob das Lernen an der Schule der anderen Gemeinde oder anderen Stadt auch als Zusammenarbeit zu betrachten ist? Eher handelt es sich hier um Einkauf der Leistungen von einer anderen Stadt oder seltener von einer anderen Gemeinde. Von einer Zusammenarbeit zwischen den Einheiten einer Kommunalverwaltung kann erst da und dann gesprochen werden, wenn Versuche gemacht unternommen worden sind, die Prozesse durch die Institutionen öffentlicher Verwaltung rechtlich, organisatorisch usw. zu steuern, koordinieren usw.

Eine wichtige Aufgabe der öffentlichen Verwaltung besteht in Schaffung durch entsprechende Regulationen von einem Rechts- und Wirtschaftsraum, der den Bedürfnissen und Möglichkeiten der Gesellschaft (in der aktuellen Etappe) entspricht und eine Erhöhung des Wohlstandes der Bevölkerung ermöglicht. Die Schaffung des Rechtsraumes kann in gewissen Fällen auch eine Verabschiedung entsprechender Gesetze voraussetzen, aber öfters reicht es auch mit der Verabschiedung der Regulationen durch das eigene Kommunalverwaltungsorgan. Beim Aufbauprozess des Rechts- und Wirtschaftsraumes (einschl. der Leitungsorgane) ist es zweckmäßig, bezüglich der Zusammenarbeit der Hauptstadtregion sich auch mit Erfahrungen anderer Länder (vor allem von Helsinki) vertraut zu machen, was auch im Kapitel 4 dieses Berichtes kurz gemacht wird.

Gemäß (§ 159) Grundgesetz von 1992 können von Kommunalverwaltungseinheiten Verbände und gemeinsame Einrichtungen gebildet werden. Gemäß Gesetz über die Vereine der Kommunalverwaltungseinheiten (verabschiedet 2002) kann von mehr als einer Hälfte dieser Körperschaften ein Kreisverband gebildet werden. Die regionale Zusammenarbeit der Kommunalverwaltungseinheiten kann aber auch auf einem anderen, nämlich territorialen Prinzip (auch Landkreisgrenzen überschreitend) beruhen. Gemäß Rechtgrundlage hat so eine Zusammenarbeit jedenfalls nur freiwillig

zu erfolgen. Als Vergleich sei angeführt, dass auch die Zusammenarbeit der Gemeinden in Finnland (die laut Finnischem Gemeindegesetz auch Städte umfasst) gestaltet sich vorwiegend auf freiwilliger Basis. Die einzige Ausnahme wird in Finnland gemacht, wenn die Kommunalverwaltung als Arbeitgeberin (für Lehrer, Kulturarbeiter usw.) handelt, und in diesem Bereich sind Kommunalverwaltungen zur obligatorischen Zusammenarbeit (z.B. bei Festlegung der Mindestlöhne usw.) verpflichtet.

Bezüglich der Thematik der EU-Mitgliedstaaten sei noch erwähnt, dass es z.B. im Grundgesetz Griechenlands (Art. 102 Abs. 3) die folgende interessante Regelung, „gesetzlich obligatorische und freiwillige Verbände lokaler Kommunalverwaltungen können gebildet werden fürs Erweisen von Dienstleistungen ... und diese Verbände werden von gewählten Organen geleitet“ („The law may provide for compulsory or voluntary associations of local government agencies to execute works or render services; they shall be governed by a board of elected representatives of each municipality or community participating therein in proportion to the population.“).

3. Die Hauptstadt im Estnischen Rechtsraum

Als die Republik Estland 1992 wiederhergestellt wurde, ist das Grundgesetz der Estnischen SSR von 1978, dessen letzter Artikel (§ 169) festlegte, dass *“Die Hauptstadt der Estnischen Sozialistischen Sowjetrepublik Tallinn ist“, außer Kraft getreten*. Das Grundgesetz der Republik Estland von 1992 enthält gar keine solche Bestimmung. Als Vergleich, in Grundgesetzen von allen europäischen postsozialistischen Ländern ist die Hauptstadt festgelegt, und in Lettland hat man es indirekt gelöst (§15 *“Der Sitz von Saeima ist Rīga”*).

Das Fehlen der Hauptstadt (vor allem ihres Standortes) im Grundgesetz der Republik Estland hat viele, darunter auch ironische Diskussionen hervorgerufen. Unter den Letztgenannten gilt bestimmt als eine der eigenartigsten die von einem Abgeordneten von Riigikogu am 17. Januar 1994 eingebrachte Gesetzesvorlage über den Schutz des Präsidenten, der Regierung, des Riigikogu und des Volkes vor dem Präsidenten (407 SE I), die zwei Artikel beinhaltet:

- „1. Die Hauptstadt der Republik Estland ist Ruhnu (eine Inselgemeinde in Rigaer Bucht mit unter 100 Einwohnern – S.M.).
2. Die Amtsresidenz des Präsidenten der Republik Estland liegt in der Hauptstadt der Republik Estland.“

Im Erklärungsschreiben zur Gesetzesvorlage wurde dieser Bedarf wie folgt begründet:

„Im Einklang mit der vorige Woche eingereichten alternativen Gesetzesvorlage, unter Berücksichtigung des Grundsatzes über Gewaltentrennung und ganz besonders angesichts der Tatsache, dass, der Präsident sich selbst völlig selbstlos Kopfschmerzen verursacht und sich darum gekümmert hat, wie „Isamaa“ vor „Isamaa“ (Wortspiel auf Estnisch – Isamaa als Vaterland und „Isamaa“ als Partei)

zu schützen ist und seine eigene Gesundheit und sein Wohlergehen – geschweige dann vom estnischen Volk, als dessen „Vater“ er sich bezeichnet – vernachlässigt hat, ist es zweckmäßig, Ruhnu zur Hauptstadt Estlands zu benennen und daraus auch die Amtsresidenz des Präsidenten zu machen.

Da die Estnische Hauptstadt sich auf Territorium Estlands befinden muss und da wir auf dem Mond über kein Territorium verfügen, gibt es für die Hauptstadt keinen mehr passenderen Ort als Ruhnu, wo bekanntlich auch Pilze wachsen.“

Im Gesetz über die Verwaltungsaufteilung des Territoriums Estlands, das ein Jahr später oder im Februar 1995, vom Riigikogu verabschiedet wurde, ist im § 5 festgelegt (*“Die Hauptstadt der Republik Estland ist Tallinn”*) und damit war diese Diskussionen auch beendet. Vor allem auf Initiative der Tallinner Abgeordnetenversammlung ist man danach mit inhaltlicher Lösung der rechtlichen, leitungs-mäßigen und wirtschaftlichen Probleme der Hauptstadt weitergegangen.

Die Abgeordnetenversammlung der Stadt Tallinn unterbreitete am 22. Februar 1994 auf Grund des Beschlusses Nr. 31 der Regierung der Republik den Vorschlag über die Verabschiedung des Hauptstadtgesetzes. Inspiriert wurde man vor allem durch das Zusammenarbeitsgesetz zwischen der damaligen Bundeshauptstadt Bonn und dem Bundesland Nord-Rhein Westfalen. Unser Entwurf des Hauptstadtgesetzes hat in zwei Ministerien (Justiz- und Innenministerium) aber keine Unterstützung gefunden, und deshalb ist es auch zu keinem diesbezüglichen Parlamentsverfahren gekommen.

Von Edgar Savisaar, dem Oberbürgermeister von Tallinn, wurde am 20. August 1997 mit seinem Erlass Nr. 209 die Arbeitsgruppe für die Ausarbeitung des Gesetzes über die Regelung vom Status der Stadt Tallinn gegründet. Auf Initiative dieser Arbeitsgruppe wurde von der Tallinner Abgeordnetenversammlung am 15. Januar 1998 der Beschluss Nr. 5 gefasst, womit der Regierung der Vorschlag gemacht wurde, das Gesetz über den Status von Tallinn in Riigikogu zu verabschieden. Doch stimmte die Regierung der Republik mit dem Vorschlag des Innenministeriums, diesen Vorschlag nicht zu genehmigen, zu, aber die Regierung hat es doch für notwendig gehalten, den Rechtsstatus von Tallinn, der größten Kommunalverwaltung und der Hauptstadt vom Rechtsstatus anderer Kommunalverwaltungseinheiten zu unterscheiden. Für die Lösung aller, die Grenzen der Stadt Tallinn weit überschreitenden und in jeder Hinsicht (sowohl im territorialen als auch im inhaltlichen Sinn) komplizierten Probleme wurde von der Regierung am 11. August 1998 mit der Verordnung Nr. 799-k der Ausschuss von Sachverständigen für die Bestimmung vom Rechtsstatus von Tallinn gebildet. Die inhaltliche Vorbereitung des Entwurfes und auch der Disput wurden als Ergebnis der Parlamentswahlen im März 1999 unterbrochen.

Im Herbst 2002 haben zwei Parlamentsfraktionen (die der Zentrumpartei und die der Reformpartei) beim Riigikogu den Entwurf über den Status von Tallinn eingereicht, doch ist auch dieser Entwurf bis zu Parlamentswahlen im März 2003 ohne Erfolg geblieben.

Im März 2006 wurde von Tallinner Abgeordnetenversammlung der Regierung der Vorschlag für die Änderung des Gesetzes über die Organisation der lokalen Kommunalverwaltung und des Gesetzes über den Staatshaushalt vorgelegt. Damit hätte man zuerst die Lösung von einigen Aufgaben, die in anderen Gemeinden und Städten zur alleinigen Zuständigkeit der lokalen Abgeordnetenversammlung gehörten, in den Zuständigkeitsbereich der Einrichtungen der Stadt Tallinn gegeben. Auch wurde mit diesem Entwurf vorgesehen, dass Verhandlungen bezüglich des Haushalts der Stadt Tallinn direkt mit der Regierung der Republik geführt werden, ohne die Vermittlung des Harju Landrates oder bezüglich der Fragen des Ausgleichsfonds ohne die Vermittlung des Zusammenarbeitsrates des Verbandes der Kommunalverwaltungen. (z.B. die folgende Bestimmung *“Die Ordnung und der Umfang der Erfüllung der Aufgaben und der Finanzierung von Tallinn als Hauptstadt der Republik Estland wird mit dem Vertrag zwischen der Regierung der Republik und der Stadt Tallinn festgelegt und entsprechende Mittel werden im Staatshaushalt auf besonderer Reihe vorgesehen.”* Leider haben diese Vorschläge beim Innenministerium keine Unterstützung gefunden.

Eine sich von anderen Gemeinden und Städten unterscheidende rechtliche Regulation unserer Hauptstadt haben auch der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates (CLRAE) sowie OECD für notwendig gehalten.

In den Empfehlungen von CLRAE unter Nr. 81 aus dem Jahr 2000 „Über die lokale Demokratie in Estland“ wurde Folgendes angeführt:

„26. Bei Änderung des Gesetzes über die Organisation der lokalen Kommunalverwaltung sollten sowohl der Gesetzgeber als auch die Regierung die Möglichkeit vom Sonderstatus von Tallinn in Erwägung nehmen und auf diese Weise die wichtige Rolle der Hauptstadt im Land anerkennen. Dementsprechend sollte auch die heute existierende Aufteilung der Aufgaben und Funktionen zwischen Tallinn und der entsprechenden Kreisverwaltung überprüft werden.“ Grundsätzlich wurde dieselbe Meinung in CLRAE Empfehlungen Nr. 294 von 2010 „Über die lokale Demokratie in Estland“ wiederholt. Es wurde wie folgt ausgedrückt: *„6.a. Gemäß Beschlüssen des Kongresses 219 (2007) ist der Stadt Tallinn ein Sonderstatus zu verleihen, wobei unter Berücksichtigung der besonderen Rolle der Hauptstadt im Vergleich zu anderen Kommunalverwaltungseinheiten separate juristische Standpunkte vorzusehen sind.“*

Im Bewertungsdokument von OECD aus dem Jahr 2011 „Estland. Unterwegs zur mehr einheitlichen Verwaltung. Bewertungsbericht und Empfehlungen“ wurde gesagt *„... die Zentralregierung Estlands hat ein vollständiges Verzeichnis öffentlicher Güter und Dienstleistungen festgelegt, die alle von Kommunalverwaltungseinheiten angeboten werden müssen und zu denen für Bürger ein Zugang zu ermöglichen ist. Vom Standpunkt des Staates betrachtet wäre es vielleicht zweckmäßig, eine neue Betrachtung der Kommunalverwaltungen und der Bedürfnisse der Bürger einzuleiten. So kann es zum Beispiel sein, dass Tallinn und dessen Umgebung mit Erweisen ihrer Leistungen besser zustande kommen könnten, wenn Tallinn als Hauptstadt- oder Großstadtgegend und nicht in derselben Kategorie mit Kommunalverwaltungseinheiten, die viel weniger Einwohner haben, eingestuft würde. Obwohl gleicher*

Zugang zu Leistungen wichtig ist, kann es sich als noch wichtiger erweisen, dass die erhaltenen Dienstleistungen von hoher Qualität wären und den Bedürfnissen der Bürger und der Unternehmen dieser Region entsprechen würden. Die Zentralregierung hat eine ausreichende Flexibilität aufzuzeigen, um die Fähigkeit der Kommunalverwaltungseinheiten, notwendige Leistungen als Paket anzubieten, sie zu kombinieren und anzupassen, bei Bedarf zu unterstützen ...“

4. Über die Notwendigkeit nach Hauptstadtgesetz in Estland

Die Ziele des Hauptstadtgesetzes können von zwei völlig unterschiedlichen Aspekten ausgehend betrachtet werden:

1. Ob man mit dem Hauptstadtgesetz eine Position der Hauptstadt, vor allem eine Erhöhung der internationalen Konkurrenzfähigkeit erreichen will? Auch in der von der Regierung der Republik am 19. Mai 2005 genehmigten Strategie der Regionalpolitik Estlands für die Jahre 2005-2015 steht geschrieben, dass die qualitative Entwicklung der Konkurrenzfähigkeit der Hauptstadtregion und anderer Stadtregionen als eines der wesentlichen Ziele der Regionalpolitik gelten. Unter anderem wurde im für die Umsetzung der Strategie erstellten Handlungsplan (P. 2.6) die Ausarbeitung der staatlichen Städtepolitik vorgeschrieben, aber diese Aufgabe ist unerfüllt geblieben.

2. Ob man durch das Hauptstadtgesetz versuchen möchte, eine Reduzierung der wirtschaftlichen Unterschiede und auch Differenzen der Verwaltungskapazität unserer Kommunalverwaltungseinheiten zu erreichen? Tallinn ist je nach seiner Bevölkerungszahl 4 000 Mal größer als Ruhnu oder die Gemeinde Piiressaare und auch vier Mal größer als Tartu. Die Tallinner Abgeordnetenversammlung hat 1993 die Hauptstadt in acht Stadtbezirke mit eingeschränkter Selbstverwaltung aufgeteilt. In Medien sind Vorschläge gemacht worden, dass diese Stadtbezirke nicht als beschränkte, sondern als vollständige Kommunalverwaltung funktionieren sollten.

Die Probleme von Tallinn als Hauptstadt und als die größte Stadt des Landes können im Allgemeinen in drei Gruppen aufgeteilt werden:

1. Die Beziehungen der Stadt zur staatlichen Zentralebene (in diesem Bereich hat Tallinn schon seit zehn Jahren eigene Initiative aufgezeigt, um die sich aus dem Hauptstadtstatus ergebenden rechtlichen und wirtschaftlichen Probleme zu lösen).
2. Die Beziehungen der Stadt auf horizontaler Ebene, vor allem zu Gemeinden und Städten des Landkreises Harju, aber auch die regionale Zusammenarbeit im breiteren Sinne zwischen Tallinn und seinem sozialwirtschaftlichen Hinterland (dieses Problem verschärfte sich in 2004 im Zusammenhang mit dem Tallinner öffentlichen Verkehr).
3. Die Beziehungen innerhalb der Stadt. Wie schon erwähnt bestehen in Tallinn seit 1993 Stadtbezirke, deren Position im städtischen Verwaltungs-

system und deren Beziehungen vor allem zu unterschiedlichen Ämtern es zu Disputen und sogar Konflikten gebracht haben.

Das erste Problem, d.h. die Beziehungen der Hauptstadt zur staatlichen Zentralebene ist von politischen Haltungen der Zentralebene abhängig. Auf bedauernde Weise sind gerade politische Haltungen in letzten Jahrzehnten mit vielen Konflikten behaftet gewesen.

Die größten Rechte und die besten Möglichkeiten hat Tallinn für die Lösung der Probleme der dritten Gruppe. Im Artikel 6 der von Riigikogu in 1994 ratifizierten Charta der Europäischen Kommunalverwaltung wird festgelegt: *„Wenn es den allgemeineren in der Gesetzgebung festgehaltenen Bedingungen nicht schadet, können lokale Machtorgane ihre internen Führungsstrukturen selbst festlegen, um diese je nach lokalen Bedürfnissen anzupassen und eine effektive Verwaltung zu gewähren.“* An dieser Stelle ist es geeignet anzuführen, dass das Grundgesetz der Estnischen Republik § 123 Folgendes vorschreibt: *„Im Fall des Widerspruchs von Estnischen Gesetzen oder sonstigen Recharten zu von Riigikogu ratifizierten internationalen Abkommen, werden die Bestimmungen des internationalen Abkommens umgesetzt.“* Gewiss gibt es Probleme auch in der internen Verwaltung der Stadt, die ohne die Änderung der Gesetze (vor allem des Gesetzes der Organisation der lokalen Kommunalverwaltung) nicht gelöst werden können. Doch im Vergleich zu zwei ersten Problemgruppen verfügen die Tallinner Abgeordnetenversammlung und die Stadtverwaltung hier zweifellos über die besten Möglichkeiten für die Regelung und Organisation des örtlichen Lebens. Außerdem galt das Modell von Tallinn Mitte der 1990-er gerade in diesem Bereich als interessant auch für andere Hauptstädte, was durch die von Tallinner Stadtverwaltung im Februar 1996 durchgeführte internationale Konferenz zum Ausdruck gebracht wurde.

Über die Verwaltung der Hauptstadt und der Hauptstadtregion

Der schnelle Urbanisierungsprozess hat die Suche nach prinzipiell neuen Lösungen in der Verwaltung der Stadt eingeleitet. Beim schnellen Wachstum der Städte ist das Problem der stadtinternen Verwaltung und vor allem der Dezentralisierung zu einer der wichtigsten Fragen geworden. In Europa wurde mit Fragen der stadtinternen Verwaltung zum Teil schon in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts (z.B. in London), aber viel mehr in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts (in Berlin, Wien) angefangen. Diese Prozesse sind gründlich dargestellt und charakterisiert worden in der Untersuchungsarbeit, die 2004-2006 im Auftrag der Tallinner Stadtverwaltung bei der Fakultät für Sozialwissenschaften beim Lehrstuhl für Regionalpolitik und lokale Kommunalverwaltung der Tallinner Technischen Universität erstellt wurde (Hauptautoren Sulev Mäeltseemes und Mikk Lõhmus). Seit 1993 gibt es in Tallinn 8 Stadtbezirke (Tabelle 2).

Die Autoren sind unter anderem zur Schlussfolgerung gekommen, dass diese Stadtbezirke während einer Generation sich im Bewusstsein der Einwohner ein-

geprägt haben und dass ihre Zahl nicht geändert werden muss. Doch müsste man den Stadtbezirken mehr Entscheidungsrechte geben.

2012 wurde an der Tallinner Technischen Universität unter der Leitung der obengenannten Wissenschaftler eine Forschung zum Thema „Die Zusammenarbeit der Kommunalverwaltungseinheiten der Hauptstadtregion und die Erhöhung der Verwaltungsfähigkeit“ durchgeführt, die vom Verband der Kommunalkörperschaften von Harjumaa bestellt und von Finanzmechanismen Norwegens und der Europäischen Wirtschaftsregion finanziert wurde. Der Arbeitsbericht und die von Autoren ausgearbeitete Gesetzesvorlage über die Zusammenarbeit der Hauptstadtregion ist im Internet unter der Adresse <http://43939.edicypages.com/dokumentatsioon> erhältlich, wobei erwähnt werden kann, dass die Vorschläge nicht nur für die Zusammenarbeit der Hauptstadt, sondern auch zwischen anderen größeren Städten und Hinterland umgesetzt werden können.

Tabelle 2. Einwohnerzahl in Tallinner Stadtbezirken und Bevölkerungsdichte im Jahr 2017

	Einwohnerzahl 01.01.2017	Fläche (ha)	Bevölkerungsdichte pro km ²
Haabersti	44 687	2211	2021
Kesklinn	61 646	1280	4816
Kristiine	32 996	940	3510
Lasnamäe	119 180	3000	3973
Mustamäe	67 707	851	7956
Nõmme	39 357	2868	1372
Pirita	18 353	1869	982
Põhja-Tallinn	59 697	1516	3938
INSGESAMT	443 623	14 535	3052

Schon seit einigen Jahrzehnten wird bei uns darüber gestritten, ob einer lokalen Kommunalverwaltung obligatorische Zusammenarbeitsaufgaben auferlegt werden dürfen. Vorherrschend ist die Meinung, dass eine Zusammenarbeit nur auf freiwilliger Grundlage erfolgen kann. Eine der wichtigsten Schlussfolgerungen der durchgeführten Arbeit war, dass durch Grundgesetz auch die sog. gesetzliche Zwangszusammenarbeit im öffentlichen Interesse in einigen Bereichen (Abfallentsorgung, öffentlicher Verkehr, regionale Planungsarbeiten) nicht ausgeschlossen wird. Gleichzeitig werden mit der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung und vom Grundgesetz an so eine obligatorische Zusammenarbeit Grenzen gesetzt:

1. Es kann sich nur um eine Aufgabe örtlichen Lebens vom sog. wesentlichen öffentlichen Interesse handeln. Bei allen Aufgaben der zwangsmäßigen Zusammenarbeit müssen vorerst der für die Aufgabenerfüllung notwendige optimale Servicebereich ermittelt und das öffentliche Interesse begründet werden. Auch muss man beweisen, dass freiwillige Zusammenarbeit in diesem Bereich nicht funktioniert. Vorzugsweise muss den Einheiten der Kommunalverwaltung die Möglichkeit

gegeben werden, im früher festgelegten optimalen Servicebereich freiwillig ein Zusammenarbeitsgremium zu bilden, und falls es nicht funktioniert, wird die Festlegung des konkreten Servicebereichs durch die Zentralregierung auch berechtigt sein.

2. Das Zusammenarbeitsgremium kann nur über eine gesetzlich eingeschränkte Zuständigkeit verfügen, d.h. es kann nur durch Gesetz auferlegte Aufgaben erfüllen. Diese Deutung stimmt überein mit Art. 4 Abs. 2 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung und dem Sinn vom § 154 unseres Grundgesetzes.

3. Das Leitungsmodell des Zusammenarbeitsgremiums ist so aufzubauen und der Entscheidungsprozess so zu gestalten, dass keine der daran beteiligten Kommunalverwaltungseinheiten alleiniges Entscheidungsrecht hat. So eine Gefahr besteht gerade bei Zusammenarbeit in der Hauptstadtregion. Das Alleinentscheidungsrecht würde im Widerspruch zu Grundgesetz § 154 stehen, wenn eine Einheit keine Möglichkeit hätte, bei Lösung einer sie betreffenden Frage des lokalen Lebens, mitzureden. Als eine Lösung könnte hier sowohl die Einschränkung der Entscheidungsbefugnisse des größten Partners mit 50 % als auch das Vetorecht des größten Partners bei einigen Fragen gelten.

4. Die Verletzung der lokalen Autonomie ist am intensivsten, wenn an das Zusammenarbeitsgremium die Zuständigkeit der Kernaufgaben der Kommunalverwaltung übertragen wird (z.B. das Recht für Vergabe von allgemeinen Akten oder das endgültige Entscheidungsrecht wegen sonstiger triftigen Gründe). Zwangsmäßige Zusammenarbeit ist möglich auch in den Bereichen der öffentlichen Verwaltung, wo bei Beschlussfassung, Durchführung des Verfahrens, Fassung von Umsetzungsentscheidungen (z.B. bei Erteilung von Baugenehmigungen) und Ausübung der Aufsichtsfunktion von Expertenkenntnissen ausgegangen wird, wo es weder eine inhaltliche Verletzung der lokalen Autonomie gibt oder sie vom unbedeutenden Ausmaß ist.

5. Sollte die Kommunalverwaltungseinheit einen Verdacht haben, dass mit der Bildung des Zusammenarbeitsgremiums ihre Autonomie unproportioniert verletzt wird, hat sie das Recht, sich mit entsprechender Klage ans Gericht zu wenden. Dieses Recht ist im Artikel 11 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung vorgeschrieben, und es ist auch im Estnischen Gesetz über das Gerichtsverfahren der Aufsicht des Konstitutionalismus § 7 festgehalten.

Die Autoren haben sich inspirieren lassen auch vom finnischen Modell, wo wie bei uns Respekt vor freiwilliger Zusammenarbeit der Kommunalverwaltung dominiert. Seit 2010 gilt aber in Finnland das Gesetz über die Zusammenarbeit in den Bereichen von Abfallwirtschaft und öffentlichen Verkehr der Hauptstadtregion. (*Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoja ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta*). Durch dieses Gesetz werden Abfallwirtschaft und öffentlicher Verkehr als obligatorische Zusammenarbeitsbereiche der Hauptstadtregion festgelegt. Gemäß § 5 des Gesetzes können neben den bisherigen zum Verband der Kommunalverwaltungseinheiten der Hauptstadtregion gehörenden Städten (Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen) auch andere Gemeinde und Städte gehören.

Zusammenfassung

Der Autor des Artikels hat sich seit längerer Zeit mit der Erforschung der Thematik der Hauptstadt und Hauptstadtregion befasst und diesbezügliche Artikel veröffentlicht (s. dazu Literaturverzeichnis). Das Hauptaugenmerk hat der interdisziplinären (die öffentliche Verwaltung betreffenden) Erforschung gegolten. Bei der Analyse der Hauptstädte und bei ihrem internationalen Vergleich ist Rücksicht auf folgende Bereiche zu nehmen:

1. Die Position der Hauptstadt und des Hinterlandes im Besiedlungssystem des Landes.
2. Die Position der Hauptstadt und des Hinterlandes im Rechtssystem des Landes.
3. Die Position der Hauptstadt und des Hinterlandes im Wirtschaftsraum des Landes.
4. Verwaltungsmodelle der Hauptstadt und des Hinterlandes.

Die Probleme von Tallinn als Hauptstadt und größte Stadt des Landes können im Allgemeinen in drei Gruppen aufgeteilt werden:

1. Die Beziehungen der Stadt zur staatlichen Zentralebene (in diesem Bereich hat Tallinn schon seit zehn Jahren eigene Initiative aufgezeigt, um die sich aus dem Hauptstadtstatus ergebenden rechtlichen und wirtschaftlichen Probleme zu lösen).
2. Die Beziehungen der Stadt auf horizontaler Ebene, vor allem zu Gemeinden und Städten des Landkreises Harju, aber auch die regionale Zusammenarbeit im breiteren Sinne zwischen Tallinn und seinem sozialwirtschaftlichen Hinterland (dieses Problem verschärfte sich in 2004 im Zusammenhang mit dem Tallinner öffentlichen Verkehr).
3. Die Beziehungen innerhalb der Stadt. Wie schon erwähnt bestehen in Tallinn seit 1993 Stadtbezirke, deren Position im städtischen Verwaltungssystem und deren Beziehungen vor allem zu unterschiedlichen Ämtern es zu Disputen und sogar Konflikten gebracht haben.

Das erste Problem, d.h. die Beziehungen der Hauptstadt zur staatlichen Zentralebene ist von politischen Haltungen der Zentralebene abhängig. Auf bedauernde Weise sind gerade politische Haltungen in letzten Jahrzehnten mit vielen Konflikten behaftet gewesen.

Am Lehrstuhl für Regionalpolitik und Kommunalverwaltung bei der Fakultät für Sozialwissenschaften der Tallinner Technischen Universität sind zwei umfassende Forschungsarbeiten durchgeführt worden. Die Hauptautoren von beiden sind Sulev Mäeltseemes und Mikk Lõhmus gewesen. Im Auftrag der Tallinner Stadtverwaltung wurde 2004-2006 die Forschungsarbeit über die Dezentralisierung der Verwaltung Tallinns und 2012 eine vom Verband der Kommunkörperschaften von Harjumaa bestellte Forschung zum Thema „Die Zusammenarbeit der Kommunalverwaltungseinheiten der Hauptstadtregion und Erhöhung der Verwaltungsfähigkeit“ erstellt.

Literaturverzeichnis:

1. **Ahas, R., Aasa, A., Silm, S., Järv, O.** (2006) Activity Spaces of New Suburban Settlements in the Tallinn Metropolitan Area. Pae, K.; Ahas, R.; Mark, Ü (ed). Joint Space. Open Source on Mobile Positioning and Urban Studies, pp. 71-80, Tallinn: OÜP Positium.
 2. Status of Capital Cities. Explanatory memorandum. (2007) Strasbourg: Congress of Regional and Local Authorities. CPL(14)4REP, 151 pp.
 3. **Mäeltseems, S.** (2008) The Capital City in the Local Self-government System in Central and Eastern European and Caucasus Countries. 16th NISPAcee Annual Conference "Public Policy and Administration: Challenges and Synergies" May 15 – 17, 2008 Bratislava, Slovak Republic, pp 23-44.
 4. **Mäeltseems, S.** (2010). Position of Capital Cities in Baltic Sea Economic Area. In: J. W. Kramer, G. Prause, J. Sepp (Ed.). Baltic Business and Socio-Economic Development 2007: 3rd International Conference Tallinn, Estonia, June 17–19, 2007 (615–629). Berliner Wissenschafts-Verlag. (Regional business and socio-economic development;1), pp. 615-629
 5. **Mäeltseems, S.; Kull, M.; Lõhmus, M.** (2011). Rechtliche und wirtschaftliche Probleme der Verwaltung der Hauptstadtregion und ihre Lösungsmöglichkeiten. S. Mäeltseems, J. Reiljan (Toim.). Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik: Theorie und Praxis der Wirtschaftspolitik/ Discussions on Estonian Economic Policy: Theory and Practice of Economic Policy S. 112 - 134. Berlin, Tallinn: Berliner Wissenschafts-Verlag
- Ratas, J; Mäeltseems, S.** (2013). Role of environment in strengthening competitiveness of cities by example of European Green Capitals and Tallinn. Discussions on Estonian economic policy: Theory and practice of economic policy, 21 (2), 106–122.