

RECHTLICHE UND WIRTSCHAFTLICHE PROBLEME DER VERWALTUNG DER HAUPTSTADTREGION UND IHRE LÖSUNGSMÖGLICHKEITEN

Sulev Mäeltseemes
Technische Universität Tallinn
Michael Kull
Technische Universität Tallinn, MTT Finnisches Zentrum für Wirtschaftliche
Untersuchungen
Mikk Lõhmus
Technische Universität Tallinn

Keywords: local self-government, economic development, capital city, urban sprawl, metropolitan area, association of local-self governments, co-operation, provision of public services, management of capital city region, city or rural municipality council, legal environment, legal status of capital city and metropolitan area, internationale competitiveness of capital cities

JEL Classification: R11, R28, R51, R58

Einleitung

In Estland lebt rund 30% der Bevölkerung in der Hauptstadt Tallinn. Innerhalb der Europäischen Union ist diese Zahl nur in Lettland noch ein wenig höher, wo Riga ein Drittel der Bevölkerung des Landes beherbergt. (Mäeltseemes 2008). Nehmen wir aber die ganze Einwohnerzahl der Hauptstadtregion unter die Lupe, stellen wir fest, dass in Tallinn und dessen unmittelbarem Hinterland sogar 37% der Bevölkerung von ganz Estland leben.

Die Fragen der Entstehung des Ballungsraumes und der Verwaltung der Hauptstadtregion sind in Estland bisher hauptsächlich vom Aspekt der Selbstorganisation untersucht worden. Als Beispiele können hier die von den Geographen der Tartuer Universität durchgeführte Untersuchung über die Verteilung der Wohnorte und Bewegung der Menschen untersucht wurden hier geführte Telefonate mit dem Mobiltelefon (Ahas u.a. 2006) sowie die Untersuchung der Bildung neuer Wohngebiete (Kährik, Tammaru 2008) erwähnt werden. Es handelt sich um wichtige Forschungsprojekte, die einen Überblick über die Bewegungsflüsse, die Pendelwanderungen innerhalb der Region usw. zu geben.

Es stellt sich aber auch die Frage, inwieweit die Entstehung der Ballungsgebiete und die damit verbundenen Probleme der Willkür der Selbstorganisation der Gesellschaft und der Marktwirtschaft ausgesetzt sein sollten? In einer demokratischen Gesellschaft gilt die öffentliche Verwaltung, einschl. der Organe kommunaler Selbstverwaltung, als eine Art Hebel, um gesellschaftliche Prozesse (und das öffentliche Interesse) zu steuern. Deshalb müssen viele soziale und wirtschaftliche Probleme sowie Fragen der öffentlichen Verwaltung unabhängig von administrativen Grenzen, d.h. als Probleme der Gesamtregionen analysiert werden.

Unserer Ansicht nach ist es wichtig, solche Verwaltungsmechanismen auszuarbeiten, die sowohl Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen unter kostengünstigsten Bedingungen für die Bevölkerung der Region als auch eine Planung der Entwicklung auf koordinierter Grundlage gewährleisten würden. Als Beispiele der Dienstleistungen regionalen Charakters können die Organisation des öffentlichen Verkehrs und die Abfallentsorgung sowie die Planung von vernetzten Bildungs- und Sozialeinrichtungen oder Fragen der regionalen Entwicklung erwähnt werden.

Auch internationale Experten haben die Besonderheit unserer Hauptstadtregion unterstrichen. Vom Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates (CLRAE) wurde 2010 der Bericht über die Situation der lokalen Demokratie in Estland erstellt¹. In diesem Bericht wurde die Empfehlung ausgesprochen, Tallinn ein Sonderstatus zu verleihen, um die Sonderposition der Hauptstadt im Vergleich zu anderen Einheiten der lokalen Selbstverwaltung besser als bisher zu berücksichtigen.² Des Weiteren hat die OECD in ihrem Bericht *Estonia Towards a Single Government Approach* befunden, dass Estlands Zentralregierung zwar eine Liste von Dienstleistungen erstellt hat, die allen Gemeinden und Städte erbringen müssen (bzw. Zugang dazu gewähren sollten), die OECD hat aber auch angemerkt, dass die Größe einer Gemeinde in Zukunft in diesem Zusammenhang eine wichtigere Rolle spielen sollte (OECD 2001, 53).

Ziel dieses Artikels ist es, die rechtlichen, organisatorischen und wirtschaftlichen Probleme der Verwaltung der Hauptstadtregion zu analysieren und sachgemäße Lösungen anzubieten.³ Als Hintergrund werden die theoretischen Grundlagen der Verwaltung der Hauptstadtregion behandelt, und es wird auch eine Kurzübersicht über die Verwaltung der Hauptstadtregionen in einigen anderen Ländern (vor allem der EU-Staaten) gegeben.

Bei der Zielsetzung der Gesamtbetrachtung der Hauptstadtregion kann man von zwei grundsätzlich unterschiedlichen Fragen ausgehen:

- Will man mit der Hauptstadtregion eine Stärkung der Position der Hauptstadt, und vor allem ihrer internationalen Konkurrenzfähigkeit erreichen? Als Hauptvoraussetzung für die weitere Stärkung der internationalen Konkurrenzfähigkeit eines Staates müssen dessen Städte nicht nur innenstaatliche regionale Zentren und Drehscheiben der wirtschaftlichen

¹ <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1689329&Site=Congress>

² Diese Empfehlung in englischer Originalsprache ist folgende: *“Grant the city of Tallinn a special status, on the basis of Congress Recommendation 219 (2007), establishing different legal arrangements to take account of the particular situation of the capital compared with other municipalities.”*

³ Als Vertreter der Tallinner Technischen Universität beteiligten sich die Autoren dieses Artikels im Rahmen des vom Verband der lokalen Selbstverwaltungen des Landkreises Harju (*Harjumaa Omavalitsuste Liit*) bestellten und vom Norwegischen EMP finanzierten Untersuchungsprojekt „Zusammenarbeit der Einheiten der lokalen Selbstverwaltung der Hauptstadtregion und Erhöhung der Verwaltungsvermögens“ an der Erstellung der rechtlichen und verwaltungsbezogenen Lösungen des Zusammenarbeitsmodells der Hauptstadtregion.

Entwicklung der Region sein, sie müssen vielmehr selbst eine eigene internationale Konkurrenzfähigkeit aufweisen können.

- Versucht man mit der Bildung der Hauptstadtregion eine Reduzierung von bestehenden Unterschieden zwischen den Einheiten lokaler Selbstverwaltung in Sachen Wirtschaft und Verwaltungsfähigkeit zu erreichen, um dadurch eine kostengünstige und effektivere Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gewährleisten zu können. Diese Ziele sind eng mit den in der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung (ferner *Charta*) festgelegten Werten kommunaler Selbstverwaltung verbunden.

Ziel dieses Artikels ist es, die Verwaltung der Hauptstadtregion vor allem vom Aspekt der Gewährleistung von regionalen öffentlichen Dienstleistungen zu analysieren. Zur gleichen Zeit sind die Autoren der Meinung, dass ein funktionierendes regionales Verwaltungsmodell als ein notwendiges Element zur Stärkung der internationalen Konkurrenzfähigkeit der Hauptstadt beiträgt.

Transformationsprozesse und Verwaltungsreform in Hauptstadtregionen

Im Europa des 20. Jahrhunderts, aber vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg, hat man einerseits mit einer Urbanisierung zu tun, und andererseits stellen Entstehung und Entwicklung der Wohlstandsgesellschaften demokratische Staaten vor ernsthaften Anforderungen. Zu diesen Anforderungen gehören unter anderem die Rolle der lokalen Selbstverwaltung in einer sich ständig ändernden Gesellschaft, die Verhältnisse zwischen Demokratie und Effektivität aber auch die Fähigkeit der Städte und Gemeinden, die mit der Entwicklung eines Wohlfahrtsstaates verbundenen Aufgaben zu erfüllen (Leemans 1970, Brans 1992 u.a.). Als direkte Widerspiegelungen obengenannter Prozesse sind die Reformen der lokalen Selbstverwaltung und die ab den 1950-er Jahren zu verfolgende, klare Tendenz in Richtung Zuwachs der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Selbstverwaltungseinheiten bei gleichzeitiger Reduzierung der Anzahl dieser Einheiten zu verzeichnen (The Size 1995).

Brans (1992) unterscheidet drei Arten der Reformen der lokalen Selbstverwaltung:

1. Durch die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates bedingten Reformen. In diesem Zusammenhang durchgeführte Reformen sollen vor allem die Fähigkeit der lokalen Selbstverwaltung erhöhen, um die für die Funktion des Wohlfahrtsstaates notwendigen Dienstleistungen erbringen zu können. Die Bildung von zweckentsprechenden Dienstleistungsregionen und die Ausarbeitung der dafür notwendigen rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Grundlagen sind grundlegende Ideen dieses Reformtyps.
2. Der zweite Typ der Reformen ist mit der Entstehung der Ballungsgebiete (der Urbanisierung) sowie mit einheitlicher und effektiver Funktionierung von (Groß)städten und ihrer Hinterländer verbunden. Inhaltlich waren diese Ziele aber auf die Organisation regionaler öffentlicher Dienstleistungen gerichtet.
3. Der dritte Grund für die Durchführung der Reformen ist politisch, wobei die politischen Ziele der dieser Reformen sehr unterschiedlich sein können, angefangen

von der Einschränkung des Umfanges der lokalen Autonomie bis zum Erreichen unterschiedlicher parteipolitischer Ziele.

Eine auf Dienstleistungsregionen beruhende lokale Selbstverwaltung setzt die Einheiten der lokalen Selbstverwaltung voraus, die eine möglichst gleichmäßige Größe und einen dem Charakter der Dienstleistungen entsprechenden räumlichen Umfang oder eine gleichmäßige Anzahl der Einwohner bzw. Leistungsabnehmer haben. Vor diesem Hintergrund ist es beispielsweise weder möglich noch vernünftig, den öffentlichen Verkehr so zu organisieren, dass ein Teil der Städte, die im Hinterland größerer Städte liegen, sich dem System anschließt und andere Städte dies eben nicht tun. (Brans 1992). Die Organisation des Bildungssystems (z. B. der Gymnasialbildung), des Netzwerke von Sozialeinrichtungen und Abfallentsorgungsstellen usw. ist mit der Benutzerzahl dieser Dienstleistungen und somit auch mit vernünftigen Unterhaltungskosten dieser Einrichtungen verbunden. Im gesamtstaatlichen Maßstab müssen die unterschiedlichen wirtschaftlichen und verwaltungstechnischen Möglichkeiten der Gemeinden und Städte berücksichtigt werden, wie auch die sich daraus ergebende Fähigkeit, in jeder Region des Landes öffentliche Dienstleistungen zu günstigeren Preisen anbieten zu können.⁴

Gleichzeitig ist auch die Tatsache zu beachten, dass die lokale Selbstverwaltung als Träger der demokratischen Werte der Gesellschaft gilt. Dieses allgemein anerkannte Prinzip wird auch durch die 1985 unterzeichnete und am 28. September 1994 vom estnischen Parlament (*Riigikogu*) ratifizierte Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung unterstützt. Die Identität der Gemeinschaften (*kogukond*), ihre sozio-ökonomischen Probleme usw. sind unterschiedlich, weshalb eine Bildung von auf zweckmäßigen Dienstleistungsregionen beruhenden Einheiten gar keine einfache Aufgabe ist.

Demnach stehen die Rollen der lokalen Selbstverwaltung, die einerseits Elemente der demokratischen und menschnahen Gesellschaftsorganisation darstellen und andererseits als Träger der öffentlichen Dienstleistung sind, im Widerspruch zu einander. Themen wie die optimale Größe der Einheiten lokaler Selbstverwaltung und die Erbringung von Dienstleistungen lokalen Charakters stehen vielerorts zur breiten gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Debatte (Keating 1998 u.a.).

Auch in der Frage des Verwaltungsmodells der Hauptstadtregion spiegelt sich die Kompromissuche zwischen der auf Dienstleistungsregion beruhenden lokalen Selbstverwaltung und der lokalen Demokratie wider.

⁴ Dieser Punkt wurde auch in der Entscheidung des Estnischen Gerichtshofes (*Riigikohus*) unterstrichen 3-4-1-8-09: „Als wichtiges Kriterium für die Festlegung des minimalen Finanzierungsbedarfes lokaler Aufgaben einer konkreten Einheit der lokalen Selbstverwaltung gilt, dass das Niveau der im Rahmen der lokalen Selbstverwaltungen erbrachten öffentlichen Dienstleistungen wegen Geldmangels nicht unter das allgemeine Niveau ähnlicher Leistungen in anderen Einheiten der lokalen Selbstverwaltung fallen dürfe. ... Gemäß dieser Bestimmung darf der Staat nicht zulassen, dass die Erschwinglichkeit primärer öffentlicher Leistungen wesentlich von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Einheit der lokalen Selbstverwaltung abhängt, wo die Person ihren Wohnort oder Sitz hat.“

Verwaltungsmodelle der Hauptstadtregionen

Die Frage der Wahl des Verwaltungsmodells der Kernstadt und ihres Hinterlandes reduziert sich in so mancher Hinsicht auf die im betreffenden Land angewandte Organisation der lokalen Selbstverwaltung und auf ihre rechtlichen, verwaltungsbezogenen und wirtschaftlichen Aspekte.

Beim Aufbau ihres Rechts- und Wirtschaftsraumes (einschl. der Verwaltungsstrukturen) sind Staaten von unterschiedlichen Prinzipien ausgegangen. In der EU können auf Grund der Rechts- und Verwaltungspraxis der Mitgliedsstaaten unterschiedliche Rechts- und Verwaltungsmodelle konstruiert werden. Bezüglich der Verwaltung der Hauptstadtregion wird in Wissenschaftsliteratur zwischen vier prinzipieller Modelle unterschieden (Barlow 1994, Löhmus 2008):

- das polyzentrische Städtesystem (*the polycentric model*);
- das Modell mit mehreren Ebenen der lokalen Selbstverwaltung;
- das Modell mit mehreren Verwaltungsebenen;
- das unitäre Modell.

Beim polyzentrischen Städtesystem⁵ besteht die Hauptstadtregion aus vielen selbständige Einheiten der lokalen Selbstverwaltung. Die Aufgaben regionalen Charakters werden entweder von jeder Einheit der lokalen Selbstverwaltung selbständig und in eigener Verantwortung oder gemeinsam mit anderen Einheiten in Form freiwilliger Zusammenarbeit wahrgenommen. Aufgaben können aber auch per Gesetz zum Zuständigkeitsbereich der Zentralverwaltung delegiert werden.

Charakteristisch für dieses Modell sind folgende Aspekte:

1. Die Zusammenarbeit basiert auf freiwilliger Grundlage. Die Politik des Staates kann bezüglich der Zusammenarbeit begünstigend und/oder verweisend handeln, die eigentliche Beteiligung an der Zusammenarbeit ist und bleibt aber Gegenstand des Entscheidungsrechtes des Repräsentationsgremiums der Einheit der lokalen Selbstverwaltung. Die Umsetzung dieses Modells ist somit von Entscheidungen jeder einzelnen Abgeordnetenversammlung der Mitgliedseinheiten abhängig und damit weder rechts- noch planungssicher.
2. Der staatliche Rechtsraum setzt für die Zusammenarbeit innerhalb des Streumodells rechtliche Rahmen unterschiedlicher Verallgemeinerungsstufen fest, wobei das rechtliche Rahmenwerk der Zusammenarbeit förderlich sein kann, d.h. dass die Eigenart der lokalen Selbstverwaltung als Institution berücksichtigt wird.

⁵ Das Europäische Raumbewachungsnetzwerk ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*) hat polyzentrische Städtesysteme wie folgt definiert: „Ein polyzentrisches Städtesystem ist eine räumliche Organisation von Städten, die durch funktionelle Arbeitsteilung, ökonomische und institutionelle Integration und politische Kooperation charakterisiert ist.“ Vgl. ESPON 2003. Im Abschlussreport kommt der Report auch zu der Schlussfolgerung, dass eine Diskrepanz zwischen funktionalen Städtesystemen und administrativen Grenzen sich negativ auf eine ausgeglichene Raumentwicklung des Hinterlandes aber auch der Kernstadt auswirkt. Vgl. ESPON 2008

Die größten Probleme dieses Modells sind, dass freiwillige Zusammenarbeit nicht immer funktioniert, und dass das gesetzgebende Rahmenwerk, die unterschiedliche Größe der Einheiten, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit usw. sich für die effiziente Wahrnehmung der öffentlichen Macht und die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen als ungenügend erweisen können. Als eine große Gefahr muss auch die Verschlechterung der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen und die Abnahme ihrer Erschwinglichkeit erwähnt werden (Mäeltseemes, Löhmus, 2008)⁶

Bei einer lokalen Selbstverwaltung mit mehreren Ebenen gibt es außer den Einheiten der lokalen Selbstverwaltung primärer Ebene noch eine regionale Selbstverwaltung. Kennzeichnend für die regionale Selbstverwaltung sind folgende Aspekte:

- Eine demokratisch gewählte Repräsentationsversammlung. Die gewählte Repräsentationsversammlung gilt als das hauptsächlichste und primäre Merkmal der lokalen Selbstverwaltung, und sie ist als solche auch in den Artikeln 3.1 und 3.2 der Charta festgehalten.
- Die per Grundgesetz oder Gesetz festgelegten Zuständigkeiten, Rechte, Pflichten und Verantwortung sowie die Einnahmehbasis.

Durch das Modell der regionalen Selbstverwaltung kann eine demokratische Verwaltung gewährleistet werden, es bedingt aber auch die Entstehung wesentlicher Konfliktpunkte. Die Hauptprobleme dieses Modells bestehen in der Aufteilung der Funktionen zwischen zwei autonomen Ebenen, d.h. in steif festgelegten Dienstleistungsregionen, in der oftmals unvermeidlichen Dominanz größerer Partner (sofern es in der Region ein dominierendes Zentrum gibt), in der Bildung der Einnahmehbasis, und im Fall eines Kleinstaates auch in gewisser Zerstreuung der Kompetenzen (Barlow 1994; Mäeltseemes 2004).

Wenn auf der Ebene der lokalen Selbstverwaltung die Gewährleistung der lokalen Demokratie und die bürgernahe Verwaltung einen wichtigen Stellenwert haben, neben auf regionaler Ebene eher unterschiedliche Effizienzdaten an Bedeutung zu (Löhmus 2008). Als eine der Entwicklungstendenzen neuerer Zeit sind solche Verwaltungsmodelle zu nennen, die auf den für die Wahrnehmung der Aufgaben und Gewährung von Leistungen notwendigen Dienstleistungsregionen beruhen (Hooghe, Marks 2003). Wenn die Einführung des Regionalen Verwaltungsmodells in einem gewissen Teil eines Landes, das seine Selbstverwaltungsorganisation auf einer Ebene aufgebaut hat, eher problematisch ist, dann kann sich die Bildung einer

⁶ Die von der Tallinner Technischen Universität im Jahre 2007 unter den Leitern der Selbstverwaltungen durchgeführte Untersuchung zeigte, dass es folgende Umstände gibt, die die Zusammenarbeit behindern (Löhmus 2008a);

* Die Ergebnisse werden nur hinsichtlich des Nutzens für eine Stadt oder Gemeinde bewertet, ohne dabei die Interessen des Landkreises oder der Region als Ganzes zu berücksichtigen.

* Die Einnahmehbasis der lokalen Selbstverwaltung ermöglicht ein selbständiges Handeln.

* Rechtliche Hindernisse z. B. bei der Organisation des öffentlichen Verkehrs.

* Der Rechtsraum begünstigt die Entstehung der Konkurrenz zwischen den Einheiten der lokalen Selbstverwaltung, vor allem hinsichtlich der Bildung der Einnahmehbasis;

* Alle Partner sind als gleichwertig zu behandeln. (Dominanz von Tallinn)

auf die Wahrnehmung unterschiedlicher Aufgaben des lokalen Lebens gerichteten und nicht auf der lokalen Selbstverwaltung beruhenden Institution vom Standpunkt öffentlicher Verwaltung als mehr gerechtfertigt erweisen.

Charakteristisch für das Verwaltungsmodell mit mehreren Ebenen sind folgende Aspekte:

- Per Gesetz werden Aufgaben festgelegt, die von den Einheiten der lokalen Selbstverwaltung der Dienstleistungsregion gemeinsam zu erfüllen sind.⁷ Eine Institution wird für die Gewährleistung genau festgelegter Dienstleistungen in dieser Region gebildet (Hooghe, Marks 2003).
- Da es sich bei der Dienstleistungsregion nicht direkt um eine Einheit der lokalen Selbstverwaltung handelt, ist der Aufbau des Verwaltungsmodells flexibler, und es ermöglicht auch eine Berücksichtigung der Größe der Partner, ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und gleichzeitig auch einer ausgeglichenen Vertretung in Leitungsorganen und eine ausgeglichene Finanzierung der Dienstleistungen.

Ob auch ein Verwaltungsmodell mit mehreren Ebenen im Widerspruch zu den in der Charta festgelegten Werten der lokalen Selbstverwaltung stehen kann? Die Definition der Aufgaben des lokalen Lebens weist unter anderem auf die Tatsache hin, dass die Bestimmung dieser Aufgaben von der Größe der Gemeinden und Städte des Staates (der Einwohnerzahl und der damit verbundenen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Einheiten, aber auch von territorialer Ausstreckung bzw. der Größe des Territoriums der Einheiten der lokalen Selbstverwaltung) abhängig sein kann. Diese Schlussfolgerung wird auch durch das Prinzip der Subsidiarität im Art. 4.3 der Charta unterstützt: *„Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben obliegt im allgemeinen vorzugsweise den Behörden, die den Bürgern am nächsten sind. Bei der Aufgabenzuweisung an andere Stellen sollte Umfang und Art der Aufgabe sowie den Erfordernissen der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit Rechnung getragen werden.“*

Aus dem Obengenannten kann man schließen, dass die Wahrnehmung gewisser Aufgaben des lokalen Lebens auf kommunaler Ebene wegen des Charakters dieser Aufgaben und ausgehend von der Einwohnerzahl der Gemeinde oder der Stadt sowie hinsichtlich der territorialen Ausstreckung auch uneffizient sein könnte. Das öffentliche Interesse wesentlichen Ausmaßes verlangt nach Lösungen dieser Aufgaben durch eine die Grenzen der einzelnen Gebietskörperschaften überschreitenden Ebene. Als Hauptprobleme dieses Verwaltungsmodells können eine gewisse Trübung des Begriffes der Demokratie im Entscheidungsprozess (Zerstreuung der Kontrolle und der Verantwortung) sowie die Fragen der Koordination betrachtet werden. Wie bereits an anderer Stelle angemerkt wurde (Kull 2008), folgen diese neuen, auf mehreren Ebenen organisierten Verwaltungs-

⁷ Einige Länder haben es auch im Grundgesetz festgelegt. So wird im Art. 102 Abs. 3 des griechischen Grundgesetzes Folgendes festgehalten: *„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.“*

modelle nicht unbedingt der Logik der Politik und Verwaltung des liberalen Rechtsstaates, erodieren das repräsentative System bisweilen, und es ist zu bezweifeln ob die neuen Entscheidungsstrukturen auch im Sinne der Repräsentation der Bürger und im Sinne einer Weberschen Verantwortungsethik funktionieren (Weber 1992). Abschliessend lässt sich anmerken, dass zielorientierte, funktionale Zusammenschlüsse zum einen sehr erfolgreich und kostengünstig, beispielsweise in der Schweiz in Form von Zweckverbänden oder in den USA als „*spezial districts*“⁸ organisiert sind (Frey und Eichenberger 1999, Hooghe und Marks 2003). Andererseits können diese Verwaltungsformen durchaus auch im Gegensatz zum Leitbild der Universalverantwortung der öffentlichen Verwaltung stehen und mit dieser konkurrieren⁹.

Bei einem unitären Modell hat man in der Region eine Einheit der lokalen Selbstverwaltung der primären Ebene, welche zwar eigene dezentralisierte Ebenen umfasst (Stadtbezirke, Teilgemeinden usw.), als solche aber nicht als selbständige lokale Gebietskörperschaft gilt. In einer großen Stadt kommen neben Fragen der Führungstätigkeit auch solche Kernfragen auf die Tagesordnung, die mit der Gewährleistung der lokalen Demokratie, dem einwohnernahen Management und auch dem damit verbunden Erbringen von öffentlichen Dienstleistungen unter günstigsten Bedingungen zu tun haben. (*Status of Capital Cities ... 2007*; Löhmus 2008a, b) Im Allgemeinen wird das unitäre Modell bei der Verwaltung der Kernstadt und in Einzelfällen auch im Verwaltungsmodell der Hauptstadt und des Hinterlandes benutzt.

Verwaltungsorganisation der Hauptstadtregion in einigen EU-Ländern

Bei der Analyse der Verwaltung der Hauptstadtregionen der Europäischen Union muss gleich unterstrichen werden, dass in überwiegender Mehrheit der Länder ein Selbstverwaltungsmodell mit mehreren Ebenen angewandt wird. In Polen, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien weisen lokale Selbstverwaltungen sogar drei Ebenen auf.¹⁰ (CEMR/DEXIA 2009) Somit werden die Fragen des lokalen Lebens, die von regionaler Bedeutung sind, in der Mehrheit der Länder auf der Ebene regionaler Selbstverwaltung gelöst. (*Status of Capital Cities 2007*) Das bedeutet, dass in unserem Zusammenhang besondere Aufmerksamkeit den Ländern geschenkt werden muss, die die lokale Selbstverwaltung auf einer Ebene

⁸ Hooghe und Marks verweisen in diesem Zusammenhang auch auf die Tatsache, dass diese spezielle Regierungsform (*special district governance*) vor allem in Metropolregionen anzufinden ist.

⁹ Hooghe und Marks sprechen von Typ I (traditionelle Regierungsformen und ausgestaltungen mit universellem Aufgabenspektrum der Verwaltungen) und Typ II (neue Governancestrukturen geschaffen zur Lösung bestimmter und spezifischer Aufgaben). Im Sinne der Jannschen Leitbilddiskussion der Verwaltungspolitik lässt sich somit auf regionaler Ebene eine Überschneidung von Formen staatlicher Steuerung des „schlanken Staates“ (Wettbewerb, Anreize, Geld) und des „aktivierenden Staates“ (Kombination von Markt, Hierarchie und Gemeinschaft, Vertrauen und Regulierung) feststellen (Jann 2002).

¹⁰ In Deutschland und Belgien gibt es auch 3 Ebenen, aber die Ebene des föderalen Bundeslandes wird nicht als Selbstverwaltungsebene bezeichnet.

organisieren. Entsprechend diskutieren wir im Folgenden die Organisation der Verwaltung ihrer Hauptstadtregion. Die für Estland am nächsten liegenden diesbezüglichen Beispiele sind Finnland und Lettland.

Vom Standpunkt der Autoren dieses Artikels wird in Finnland ein sehr vielseitiges und komplexes System umgesetzt. Mit gewissen Einschränkungen kann gesagt werden, dass man in Finnland Modelle sowohl der freiwilligen Zusammenarbeit und der obligatorischen Zusammenarbeit als auch der regionalen Selbstverwaltung vorfindet. In der Hauptstadtregion Helsinki (Tabelle 1) werden in unterschiedlichen Formen die zwei erstgenannten Modelle umgesetzt.

Tabelle 1. Hauptstadtregion von Helsinki

Stadt oder Gemeinde	Einwohnerzahl 01.01.2010	Anteil an der Einwohnerzahl der Hauptstadtregion	Anteil an der Bevölkerung des Landes
Helsinki	583 350	52,8	10,9
Vantaa	197 636	17,9	3,7
Espoo	244 330	22,1	4,6
Kauniainen	8 617	0,8	0,2
Kerava	33 833	3,1	0,6
Kirkonummi	36 509	3,3	0,7
Hauptstadtregion insgesamt	1 104 275	100,0	20,7
Finnland insgesamt	5 340 854		100,0

Quelle: Population Register Centre and National Land Survey of Finland.

Anmerkung: in der Tabelle wurden die Kommunen angeführt, die im Rahmen der HSL oder HSY zusammenarbeiten.

In der Hauptstadtregion wird ein Verwaltungsmodell mit mehreren Ebenen umgesetzt. Die Bereiche spezifischer obligatorischer Zusammenarbeit werden im Sondergesetz, im Gesetz über die Organisation der Abfallwirtschaft und des öffentlichen Verkehrs der Hauptstadtregion festgelegt.¹¹ Auf dieser Gesetzesgrundlage sind zwei Institutionen gebildet worden, die die Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen ermöglicht:

1. HSL (*Helsingin Seudun Liikenne*), die sich mit öffentlichem Transport beschäftigt
2. HSY (*Helsingin Seudun Ympäristöpalvelut*) ist für die Umweltfragen zuständig.

Im Sondergesetz werden keine rechtlichen und verwaltungsbezogenen Lösungen vorgegeben, sondern es werden der Bereich, in der die Dienstleistungen erbracht werden müssen, und die gemeinsam zu erfüllenden Aufgaben der lokalen Selbstverwaltung, bestimmt. Die rechtlichen Grundlagen der oben genannten

¹¹ *Laki Pääkaupunkiseudun Kuntien Jätehuolto ja Joukkoliikennettä Koskevasta Yhteistoiminnasta* („Gesetz über die Organisation der Abfallwirtschaft und der öffentlichen Verkehr in der Hauptstadtregion“)

Institutionen ergeben sich aus dem entsprechenden Kapitel zur lokalen Selbstverwaltung des Finnischen Gemeindegesetzes (*Kuntalaki*). Der Dienstleistungsregion in diesen Fällen zugehörig sind die Städte Helsinki, Espoo, Vantaa und Kauniainen. Das Gesetz gestattet aber auch die Einbeziehung anderer Einheiten der lokalen Selbstverwaltung und eine Kooperation mit diesen. So gehören zur HSL außer den obengenannten Städten auch die Kommunen Kerava und Kirkonummi. Vom Standpunkt des Verwaltungsmodells der Hauptstadtregion sind die Stimmenverteilung, die Grundsätze der Benennung der Vertreter und die Grundlagen der Kostendeckung in Entscheidungsorganen beider Institutionen von entscheidender Bedeutung.

Hier einige charakteristischen Merkmale des Helsinki Modells (Tabelle 2):

1. Die Hauptstadt und das Hinterland haben eine vergleichbare Einwohnerzahl.
2. Die Hauptstadt und das Hinterland sind in Entscheidungsprozessen ausgeglichen vertreten. Der Anteil der größten Partei übersteigt bei Entscheidungen keine 50%.
3. Der Vertreter der größten Partei ist automatisch der Verwaltungsvorsitzende.
4. Bei Ernennung der Vertreter in die Verwaltung der Institution geht man einerseits von proportionaler Vertretung der Kommunen und andererseits von Ergebnissen der Kommunalwahlen in der Region aus.

Tabelle 2. Das Stimmrecht der Kommunen in HSL und HSY

	Kommune	HSL Generalversammlung	HSL Verwaltungs- mitglieder	Stellv. Verwaltungs- Mitglieder der HSL	HSY Generalversammlung	HSY Verwaltungs- mitglieder	Stellv. Verwaltungs- Mitglieder der HSY
1	Helsinki	50,0%	7	7	50 %	7	7
2	Espoo	23,4%	3	3	27 %	3	3
3	Vantaa	19,0%	3	2	22 %	3	3
4	Kauniainen	0,8%	-	1	1 %	1	1
5	Kerava	3,3 %					
6	Kirkonummi	3,5 %	1	1			

Quelle: HSL, HSY.

Wichtig ist, dass momentan zwischen Helsinki und Vantaa über die Zusammenlegung von zwei Einheiten der lokalen Selbstverwaltungen verhandelt wird (Local public ... 2010).

In Lettland wurde die letzte Verwaltungsreform am 1. Juli 2009 durchgeführt. Als Ergebnis dieser Reform wurde die Anzahl der bisherigen 525 Kommunen auf nur

118 (9 Städte und 108 Gemeinden) reduziert. Als regionale Einheiten sind fünf Planungsregionen gebildet worden.¹²

Eine Planungsregion ist keine Form regionaler Selbstverwaltung, sondern ein Beispiel des Verwaltungsmodells mit mehreren Ebenen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu erwähnen, dass dieses Verwaltungsmodell nicht als eine zentrale Verwaltungsebene einer Region, sondern als eine universelle regionale Verwaltungsebene zu bezeichnen ist. Regionen in Lettland befassen sich mit Koordinierung der regionalen Entwicklungs- und Planungstätigkeit und mit der Verwaltung von Strukturfonds sowie mit regionalen Programmen.

Die Verwaltung der Planungsregionen ist auf zwei Ebenen festgelegt:

1. Der Rat der Abgeordnetenversammlungen (*Pašvaldību priekšsēdētāju kopsapulce*). Wie der Name schon besagt, gehören zu diesem Entscheidungsorgan die Vorsitzenden der Abgeordnetenversammlungen der zur betreffenden Planungsregion gehörenden Einheiten der lokalen Selbstverwaltung. Die Hauptaufgabe des Rates besteht in der Wahl des Regionalrates und in der Genehmigung der Satzung der Planungsregion. Per Gesetz ist festgelegt, dass die Beschlüsse des Rates mit Konsensus zu fassen sind. Au Verlangen auch nur eines Ratsmitglieds wird eine Abstimmung durchgeführt. Für die Beschlussfassung ist mehr als die Hälfte der Stimmen, die mehr als die Hälfte der Bevölkerung der Planungsregion vertreten, notwendig.
2. Der Regionalrat (*Plānošanas reģiona attīstības padome*) ist das ständige Entscheidungsorgan der Planungsregion.

Bevor wir das Verwaltungsmodell der Region Riga charakterisieren, sollen anhand von Tabelle 3 die Einwohnerzahlen von Riga und Lettland verglichen werden.

Die Rigaer Planungsregion umfasst nicht nur das unmittelbare Hinterland der Stadt, sondern hat eine breitere territoriale Ausdehnung. Das Verwaltungsmodell der Region Riga ist in der Satzung der Region festgelegt (*Rīgas plānošanas reģions nolikums*). Gemäß dieser Satzung gehören dem Regionalrat 14 Mitglieder an. Dies sind 3 Vertreter aus Riga (der Vorsitzende der Abgeordnetenversammlung und zwei andere Vertreter, die aus der Reihe der stellvertretenden Vorsitzenden der Abgeordnetenversammlung, der Vorsitzenden der Ausschüsse usw. gewählt werden), 2 Vertreter aus Jūrmala (einschl. des Vorsitzenden der Abgeordnetenversammlung). Die übrigen Einheiten der lokalen Selbstverwaltung sind in vier Gruppen aufgeteilt, und für jede dieser Gruppen werden 2-3 Vertreter gewählt (es müssen die Vorsitzenden der Abgeordnetenversammlungen sein).

¹² *Reģionālās attīstības likums* („Gesetz über die regionale Entwicklung“)

Tabelle 3. Die Einwohnerzahl von Riga und seines unmittelbaren Hinterlandes im Vergleich zum Staat als Ganzes und zu entsprechenden Daten der Rigaer Planungsregion

Stadt oder Gemeinde	Einwohnerzahl 01.01.2010	Anteil an der Einwohner der Hauptstadtregion	Anteil an der lettischen Bevölkerung
Jurmala	55 858	6,3	2,5
Babites	9 112	1,0	0,4
Marupe	14 729	1,7	0,7
Olaines	20 435	2,3	0,9
Kekavas	21 420	2,4	1,0
Salaspils	23 110	2,6	1,0
Stopini	9 774	1,1	0,4
Garkalnes	7 047	0,8	0,3
Adažu	9 741	1,1	0,4
Carnikavas	6 446	0,7	0,3
Riga	706 413	79,9	31,4
Hauptstadtregion insgesamt	884 085	100,0	39,3
Rigaer Planungsregion	1 095 706		48,7
Letland insgesamt	2248374	254,3	100,0

Charakteristische Daten der Tallinner Hauptstadtregion

Am 01.01.2011 gab es in Estland insgesamt 226 Einheiten der lokalen Selbstverwaltung.

Die arithmetische durchschnittliche Einwohnerzahl der Einheiten der lokalen Selbstverwaltung laut Bevölkerungsregister bezogen auf den gleichen Tag beträgt 6 041 Einwohner und der mediane Durchschnitt 1 802 Einwohner. Der große Unterschied zwischen dem arithmetischen und medianen Durchschnitt weist auf sehr große Unterschiede in der Einwohnerzahl der Einheiten der lokalen Selbstverwaltung hin.

Laut Champion (2001) besteht eine Stadtregion aus der Kernstadt und dem umgebenden Hinterland, das sich aus den die Kernstadt umgebenden Verwaltungseinheiten bildet. Ein wesentlicher Teil der Einwohner des Hinterlandes arbeitet in der Kernstadt. In unterschiedlichen Untersuchungen betrachtet man als diesen wesentlichen Anteil eine Größenspanne zwischen 15%-25% (Jauhiainen 2002; Leetmaa 2008).

Vom Standpunkt einer funktionsfähigen öffentlichen Verwaltung kann eine Hauptstadtregion auch ausgehend von der Dienstleistungsregion und von dem für den Aufbau eines für das Dienstleistungsmanagement notwendigen Verwaltungsmodells definiert werden. Egal wie man es nimmt, die Definition der Hauptstadtregion ist umstritten. Sie hängt im Wesentlichen sowohl davon ab, was konkret untersucht wird (Pendelmigration, Zusammenarbeit der Einheiten der lokalen Selbstverwaltung

bei der Erbringung von Dienstleistungen, staatliche Führungsstrukturen usw.) und von den Aufgaben, die man lösen will.

Im Rahmen des Projektes der Hauptstadtregion des Verbandes der lokalen Selbstverwaltungen des Landkreises Harjumaa wurde unsere Hauptstadtregion durch die Stadt Tallinn und das unmittelbare Hinterland, d.h. durch die 9 umgebenden Gemeinden und Städte definiert. Bei dieser Bestimmung sind wir von der Ähnlichkeit der für die Region charakteristischen sozioökonomischen Dienstleistungen (Zielgebiet der Ballungsregion, öffentlicher Verkehr usw.) ausgegangen.

Die unten angeführten Tabellen 4, 5 und 6 charakterisieren deutlich die Komplexität des Aufbaus des Verwaltungsmodells der Hauptstadtregion Tallinn.

Tabelle 4. Die Einwohnerzahl der Landkreise und Kreiszentren – 2006 und 2011

	Landkreis	Zentrum	Einwohner im Landkreis 01.01.2006	Einwohner im Landkreis 01.01.2011	Änderung der Einwohnerzahl 2006-2011	Einwohnerzahl im Zentrum 2011	% von der Einwohnerzahl des Kreise
1	Harjumaa	Tallinn	533 794	563 103	29 309	411903	73,1
	einschl. der Region Tallinn		476 214	505 346	29132		
2	Hiiu	Kärdla	10 731	10 176	-555	3 684	36,2
3	Ida-Viru	Jõhvi	175 406	164 093	-11313	12 932	7,9
4	Jõgeva	Jõgeva	37 525	34 776	-2749	5 760	16,6
5	Järva	Paide	37 052	34 315	-2737	8 981	26,2
6	Lääne	Haapsalu	28 710	27 270	-1440	11 293	41,4
7	Lääne-Viru	Rakvere	69 327	65 465	-3862	16 884	25,8
8	Põlva	Põlva	32 542	30 839	-1703	6 290	20,4
9	Pärnu	Pärnu	91 667	89 701	-1966	42 937	47,9
10	Rapla	Rapla	37 608	36 785	-823	9 641	26,2
11	Saare	Kuressaare	37 007	35 719	-1288	14 706	41,2
12	Tartu	Tartu	148 112	149 252	1140	98 548	66,0
13	Valga	Valga	35 540	33 683	-1857	13 994	41,5
14	Viljandi	Viljandi	56 822	52 898	-3924	19 145	36,2
15	Võru	Võru	39 590	37 388	-2202	13 918	37,2
	INSGESAMT		1371433	1365463	-5 970	690616	50,6

Quelle: Bevölkerungsregister, Berechnungen der Autoren.

Tabelle 5. Die Einwohnerzahl der Einheiten der lokalen Selbstverwaltung der Hauptstadtregion – 2006 und 2011

Stadt oder Gemeinde	Einwohner 01.01.2006	Einwohner 01.01.2011	Zuwachs 2006-2011	% der Einwohner
Die Gemeinde Harku	8 677	12 359	3 682	2,45
Die Gemeinde Jöelähtme	5 292	6 035	743	1,19
Die Gemeinde Kiili	3 218	4 444	1 226	0,88
Die Stadt Maardu	16 524	16 582	58	3,28
Die Gemeinde Rae	8 445	12 675	4 230	2,51
Die Gemeinde Saku	8 015	8 961	946	1,77
Die Stadt Saue	5 594	6 021	427	1,19
Die Gemeinde Saue	7 792	9 568	1 776	1,89
Die Stadt Tallinn	400 376	411 903	11 527	81,51
Die Gemeinde Viimsi	12 281	16 798	4 517	3,32

Quelle: Bevölkerungsregister, Berechnungen der Autoren.

Tabelle 6. Lohnsteuereinnahmen der Einheiten der lokalen Selbstverwaltung der Hauptstadtregion in 2010

Stadt oder Gemeinde	Lohnsteuereinnahme (EUR)	Pro Einwohner (EUR)	Anteil am ganz Estland
Die Gemeinde Harku	8 639 929	737	1,48
Die Gemeinde Jöelähtme	3 590 622	605	0,61
Die Gemeinde Kiili	2 889 406	670	0,49
Die Stadt Maardu	6 676 196	404	1,14
Die Gemeinde Rae	7 948 054	660	1,36
Die Gemeinde Saku	5 664 680	639	0,97
Die Stadt Saue	3 944 406	650	0,67
Die Gemeinde Saue	5 846 687	644	1,00
Die Stadt Tallinn	208 165 520	512	35,60
Die Gemeinde Viimsi	12 887 616	795	2,20
Tallinns Hinterland	58 087 596	640	9,93
Die Hauptstadtregion als Ganzes	266 253 117	535	45,54
ESTLAND	584 690 333	428	100,00

Quelle: Finanzministerium.

Mehrere Untersuchungen haben gezeigt, dass der schnelle Ballungsprozess der Tallinner Hauptstadtregion und die Ausweitung der Stadtfunktionen längs der an der Landstraße liegenden Gegenden mit der Entwicklung in westlichen Ländern nach dem Zweiten Weltkrieg vergleichbar ist (Leetmaa 2008).

Während Tabelle 5 unter anderem einen schnellen Zuwachs der Einwohnerzahl der Hauptstadtregion in den letzten Jahren zeigt, weist Tabelle 6 auf die Tatsache hin, dass die Einkommen der Einwohner der Einheiten der lokalen Selbstverwaltung der Hauptstadtregion wesentlich höher sind als der entsprechende Durchschnitt in ganz Estland. Als Hauptmerkmal wird hier die Lohnsteuereinnahme als Haupteinnahmequelle der lokalen Selbstverwaltung, in absoluten Zahlen und pro Kopf angeführt.

Vom Standpunkt der öffentlichen Verwaltung lassen sich an dieser Stelle wesentliche Einflussfaktoren des Verwaltungsmodells unserer Hauptstadtregion anführen:

- Kennzeichnend für Estland sind dominierende Zentren. Die Hälfte unserer Bevölkerung lebt in 15 Kreiszentren. Typisch für die Dominanz der Zentren ist ein Unterschied zwischen dem medianen und dem arithmetischen Durchschnitt.
- In den 10 Einheiten der lokalen Selbstverwaltung der Hauptstadtregion lebt 27% der Bevölkerung Estlands.
- Obwohl die Städte und Gemeinden der Tallinner Umgebung gemessen an der Einwohnerzahl im Vergleich zum Estnischen Durchschnitt wesentlich größer sind, wird die Region durch die übergroße Dominanz der Kernstadt der Hauptstadtregion über ihr Hinterland charakterisiert. Dadurch unterscheidet sich Tallinn von der Hauptstadtregion Helsinki, wo die Kernstadt und ihre Satellitenstädte ungefähr von proportionaler Größe sind.
- Die Fortsetzung der Ballungstendenz, der Zuwachs und die Verjüngung der Bevölkerung in einer Situation, wo im übrigen Land die Einwohnerzahl der Städte und Gemeinden sinkt und die Bevölkerung älter wird.

Vor diesem Hintergrund stellen die ausgeglichene Vertretung der Hauptstadt und des Hinterlandes bei Entscheidungsprozessen und die davon ausgehenden Finanzierungsfragen zentrale Fragen des Verwaltungsmodells der Hauptstadtregion dar.

Der Estnische Rechtsraum und die gemeinsame Erfüllung von Aufgaben der lokalen Selbstverwaltung

Die Organisation der lokalen Selbstverwaltung beruht in Estland auf dem Streumodell. Alle Einheiten der lokalen Selbstverwaltung haben unabhängig von ihrer Größe gleiche Aufgaben. In Estland ist die Zusammenarbeit egal welcher Art lediglich freiwillig. Es gibt keine Gesetze, die vorschreiben, dass gewisse Aufgaben innerhalb der Dientsleistungsregion obligatorisch gemeinsam wahrzunehmen sind. Im Gesetz über die lokale Selbstverwaltung (*Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus*) sind die Grundlagen der Zusammenarbeit auf eine sehr lakonische Art und Weise festgehalten worden. Gemäß § 62 des Gesetzes sind folgende Organisationsformen der Zusammenarbeit der Einheiten der lokalen Selbstverwaltung vorgeschrieben:

1. Eine gemeinsame Behörde.
2. Eine Stadt oder eine Gemeinde erweisen im Namen anderer die gemeinsam vereinbarte Dienstleistung.
3. Eine privatrechtliche juristische Person (gemeinnütziger Verein, Stiftung, Handelsgesellschaft).

4. Ein Verband von Einheiten der lokalen Selbstverwaltung auf Landkreis- oder Staatsebene, der gemäß Gesetz über die Verbände der Einheiten der lokalen Selbstverwaltung gebildet wird.

Bei der Bildung einer neuen Institution der Zusammenarbeit oder beim Beitritt zu ihrer Mitgliedschaft handelt es sich um selbständige Beschlüsse jeder einzelnen Abgeordnetenversammlung der lokalen Selbstverwaltung. Genauso kann jede teilnehmende Gemeinde oder Stadt ihre Mitgliedschaft jederzeit aufheben. Somit ist eine Zusammenarbeit als nicht rechtssicher zu bezeichnen. In diesem Zusammenhang muss unterstrichen werden, dass die Zusammenarbeit der Gemeinden und Städte im geltenden Rechtsraum nicht nur in privatrechtlicher Form vorgeschrieben wird. Die Auferlegung öffentlicher Aufgaben auf privatrechtliche juristische Personen ist im estnischen Rechtsraum kompliziert und in gewissen Fällen (Aufsichtsrecht, Rechtsschaffung) gar unmöglich. Als die wichtigste juristische Form der Zusammenarbeit gilt der gemeinnützige Verein. Das Gesetz über gemeinnützige Vereine (*Mittetulundusühingute seadus*) sieht keine Besonderheiten des Stimmrechtes ausgehend von der Eigenart des einzelnen Mitglieds vor. Damit nimmt das Gesetz keine Rücksicht auf die Eigenart der lokalen Selbstverwaltung und kann beim Aufbau eines Verwaltungsmodells nur bei einem Zusammenarbeitsmodell von Gemeinden und Städten vergleichbarer Größe ohne grössere Probleme umgesetzt werden.

Der heutige estnische Rechtsraum, wo die organisatorische Form der gemeinsamen Wahrnehmung lokaler Aufgaben vor allem mit dem Gesetz über gemeinnützige Vereine bestimmt wird, unterstützt nicht die Zusammenarbeit auf lokaler Ebene und kann in der Hauptstadtregion nicht umgesetzt werden.

Der OECD merkt in diesem Zusammenhang ebenfalls kritisch an, dass sowohl eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden hinsichtlich der Erbringung von Dienstleistungen sowie freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden in den vergangenen Jahren in Estland stattfinden, wengleich die Unterstützung von der Zentralregierung schwach gewesen und Anreize für die Gemeinden recht gering gewesen sind (OECD 2011, 54-55). Die Zentralregierung ist also als steuerndes Element in dieser Metagovernance gefragt, um sowohl für eine bessere Integration von Dienstleistungsprozessen zu sorgen als auch bereits vorhandene horizontale Strukturen besser zu koordinieren (Jessop 2000, OESD 2011).

Möglichkeiten einer gemeinsamen Wahrnehmung der Aufgaben der lokalen Selbstverwaltung und der Umsetzung des Verwaltungsmodells

Wenn es sich bei einer Problemstellung vom Standpunkt allgemeinen Interesses und von ihrem Wesen nach um eine Frage des lokalen Lebens handelt, aber wenn die Lösung dieser Frage entweder wegen der räumlichen Ausstreckung, der optimalen Benutzerzahl oder der Verwaltungsfähigkeit ganz offensichtlich auf regionaler Ebene zu finden ist, widerspricht die Umsetzung eines Verwaltungsmodells mit mehreren Ebenen laut Meinung der Autoren nicht dem Grundgesetz (inhaltlich

handelt es sich um eine obligatorische gemeinsame Wahrnehmung der Aufgaben).¹³ Wie bereits schon erwähnt wurde, ist es äusserst wichtig im Rahmen der lokalen Selbstverwaltung Möglichkeiten für die Ausübung der Demokratie und eine bürger-nahe Verwaltung zu gewährleisten. Auf regionaler Ebene haben Effizienzdaten einen höheren Stellenwert. Dementsprechend muss eine Dienstleistungsregion vor allem ausgehend von der Effektivität und Effizienz der Erbringung von Dienstleistung gebildet werden, und man sollte gegebenenfalls über bereits vorhandene Strukturen (z. B. Gemeinde oder Stadt) hinaus gehen.

Das Verwaltungsmodell mit mehreren Ebenen stellt eine gewisse Verletzung der lokalen Autonomie dar, weil es das Recht der lokalen Selbstverwaltung auf die selbständige Entscheidung und Organisation der Fragen lokalen Lebens einschränkt bzw. diese unter Heranziehung neuer Gesichtspunkte neu ordnet.

Das Grundgesetz Estlands wurde aus Prinzipien der Einhaltung der Werte der Charta erstellt. Gemäß Grundgesetz § 154 werden alle Fragen des lokalen Lebens von Einheiten der lokalen Selbstverwaltung, die auf Gesetzesgrundlage selbständig handeln, entschieden und organisiert. Gemäß § 160 werden die Organisation der lokalen Selbstverwaltung sowie die Aufsicht über ihre Tätigkeit durch Gesetz festgelegt. Laut Einschätzung der Autoren steht das Verwaltungsmodell im Einklang mit dem Grundgesetz in solchen Fällen, in denen die Einheit der lokalen Selbstverwaltung (die Abgeordnetenversammlung) ihre Aufgaben nicht in so einem großen Umfang auf Dritte delegiert muss, dass sie ihr Entscheidungsrecht bezüglich wesentlicher Teiler der Fragen lokalen Lebens einbüßt. Ein Zwangsverband kann in per Gesetz streng festgelegten Grenzen funktionieren vor allem in den Bereichen vom wesentlichen öffentlichen Interesse. Die proportionale Verletzung des Grundgesetzes hinsichtlich der Autonomie der lokalen Selbstverwaltung wird dadurch ausgeglichen, dass als Mitglieder der neu gebildeten Institution nur die Einheiten der lokalen Selbstverwaltung der Dienstleistungsregion handeln können, und dass die Mitglieder der Leitungsorgane von teilnehmenden Gemeinden und Städten bestimmt werden.

Kennzeichnend für die Komplexität des Aufbaus des Zusammenarbeitsmodells mit mehreren Ebenen sind die Fragen der Organisation des öffentlichen Verkehrs der Hauptstadt und des Hinterlandes. Gemäß Gesetz der Organisation der lokalen

¹³ Der Gerichtshof hat die Fragen des lokalen Lebens wie folgt bestimmt: „Die Fragen des lokalen Lebens sind ausgehend vom inhaltlichen Kriterium Fragen, die der lokalen Gemeinschaft entstammen und diese auch betreffen und die weder gemäß Formkriterium noch per Grundgesetz zur Zuständigkeit eines Staatsorganes gehören. Der Gesetzgeber hat das Recht, die Wahrnehmung irgendeiner lokalen Frage für die Selbstverwaltungseinheit obligatorisch zu machen (sich aus dem Gesetz ergebende Aufgabe der kommunalen Verwaltung), wenn es sich mit Rücksicht auf das Selbstorganisationsrecht um eine proportionale Maßnahme für die Erzielung eines grundgesetzlichen Zieles handelt. Also teilen sich die Aufgaben der Selbstverwaltung in gesetzliche Aufgaben der Selbstverwaltung (auch „obligatorische Aufgaben der Selbstverwaltung“) und andere Aufgaben (auch „freiwillige Aufgaben der Selbstverwaltung“), deren Wahrnehmung mit Gesetz nicht vorgeschrieben wird.“ Entscheidung des Gerichtshofes 16.03.2010 Nr. 3-4-1-8-09

Selbstverwaltung § 6 Abs. 1 hat die Einheit der lokalen Selbstverwaltung den öffentlichen Verkehr innerhalb der lokalen Selbstverwaltung zu organisieren. Der öffentliche Transport auf Landkreisebene wird von staatlichen Strukturen oder von den durch Einheiten der lokalen Selbstverwaltung gegründeten Zentren des öffentlichen Verkehrs organisiert. Gleichzeitig handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um eine öffentliche Dienstleistung, insbesondere in der im Ballungsgebiet liegenden Hauptstadtregion. Das Problem beschränkt sich nicht nur auf die Tatsache, dass die Einwohner des Hinterlandes in die Hauptstadt zur Arbeit fahren, sondern es gibt immer mehr Hauptstadteinwohner, die ihren Arbeitsplatz im Hinterland der Stadt haben (Leetma 2008). So wird schon jahrelang über die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs gestritten, über Fahrkartenreise und Begünstigungen von den Autobuslinien, die über Tallinns Grenzen hinaus operieren, die aber der Stadt Tallinn angehören. Auch die Frage der Begünstigungen, die die Hauptstadt den eigenen Einwohnern gewährt wird kontrovers diskutiert, und hat es, auf Auftrag des estnischen Justizkanzlers, bereits bis vor den Gerichtshof geschafft. Weil die Linien im Landkreis aus dem Staatshaushalt teilweise finanziert werden, geht es in dieser Kontroverse auch darum, wer die der Stadt Tallinn angehörigen und die Stadtgrenzen überquerenden Buslinien finanzieren sollte und in welchem Umfang dies geschehen müsste.

In Tabelle 7 werden die von den Einheiten der lokalen Selbstverwaltung der Hauptstadtregion gemachten Ausgaben bezogen auf den öffentlichen Verkehr angeführt.

Tabelle 7. Kosten des öffentlichen Verkehrs (Bezogen auf ihre Organisation) in 2010

Stadt oder Gemeinde	Transport-organisation	Schul-transport	Insgesamt	% von Estland
Die Gemeinde Harku	42 334	208 296	250 630	0,38
Die Gemeinde Jõelähtme	0	196 240	196 240	0,30
Die Gemeinde Kiili	0	73 271	73 271	0,11
Die Stadt Maardu	71 118	0	71 118	0,11
Die Gemeinde Rae	983	105 337	106 320	0,16
Die Gemeinde Saku	26 011	125 461	151 472	0,23
Die Stadt Saue	158 181	0	158 181	0,24
Die Gemeinde Saue	60 312	100 861	161 173	0,24
Die Stadt Tallinn	48 634 436	0	48 634 436	73,64
Die Gemeinde Viimsi	366 193	0	366 193	0,55
Tallinns Hinterland	725 132	809 467	1 534 598	2,32
Die Hauptstadtregion als Ganzes	49 359 568	809 467	50 169 034	75,97
ESTLAND	58 388 707	7 653 358	66 042 064	100,00

Quelle: Finanzministerium.

Die Gemeinden und Städte der Hauptstadtumgebung bezahlen für den öffentlichen Verkehr soweit sie gemäß Gesetz verpflichtet sind, den Schultransport zu gewährleisten, und sie zahlen auch für die städtischen Linien, die über die Stadtgrenzen hinaus operieren. Tallinn finanziert seinen gesamten öffentlichen Verkehr. Bisher konnte keine Vereinbarungen bezüglich einer freiwilligen Zusammenarbeit in Fragen der weiteren Entwicklung des öffentlichen Verkehrs, der Finanzierung des regionalen öffentlichen Verkehrs und der Entscheidungsträger erreicht werden, Fragen die nach gemeinsamen Lösungen für die Bedürfnisse der Hauptstadt und des Hinterlandes suchen.

Grundsätze des Gesetzes der Hauptstadtregion

Zwecks gemeinsamer Wahrnehmung der Aufgaben der Einheiten der lokalen Selbstverwaltung der Hauptstadtregion wird gemäß Gesetz über die Hauptstadtregion der Zusammenarbeitsverband der Hauptstadtregion gebildet. Die Mitgliedschaft des Verbandes ist mit den 10 Gemeinden oder Städte, die sich an der Untersuchung des Verbandes der Einheiten der lokalen Selbstverwaltung des Landkreises beteiligten, festgelegt.

Per Gesetz werden Aufgaben bestimmt, die von den Einheiten der lokalen Selbstverwaltung der Hauptstadtregion gemeinsam wahrzunehmen sind. Da es sich um eine grobe Verletzung im Bereich des Rechtes auf die Selbstorganisation und vor allem hinsichtlich der Autonomie der lokalen Selbstverwaltung handelt, sind diese Bereiche durch Gesetz und als erschöpfende (nicht geöffnete) Auflistung festgelegt. Diese Aufgaben sind:

1. Organisation des öffentlichen Verkehrs.
2. Abfallentsorgung.
3. Raumplanung von grenzüberschreitender Wirkung.
4. Rechtliche Regulierung des kommunalen Netzwerks für Wasser und Regenwasser.
5. Planung des Netzwerkes für Bildungs- und Sozialeinrichtungen.
6. Bau und Unterhalt der grenzüberschreitenden Fußgänger- und Radwege.

Mit dem Gesetz wird zwar auch die Möglichkeit zur gemeinsamen Wahrnehmung auch anderer Aufgaben eröffnet. Diese Möglichkeit ergibt sich aber nur dann, wenn die Abgeordnetenversammlung jeder Stadt oder Gemeinde der neu eingerichteten Institution eine Vollmacht entsprechenden Inhalts erteilt.

Der Verband ist eine öffentlich-rechtliche juristische Person. Die Wahl dieser Form der Zusammenarbeit basiert auf der Überlegung, dass der Charakter der Aufgaben des Verbandes auch die Notwendigkeit einer Vergabe von Verordnungen als allgemeinen Akten und einer Ausübung der Aufsicht (darunter in Rahmen des Vergehensverfahrens der Strafmacht) bedingt. Diese Aufgaben können nicht auf eine privatrechtliche juristische Person. z.B. auf einen gemeinnützigen Verein, übertragen werden. Das Entscheidungsorgan der Hauptstadtregion ist der Rat der Hauptstadtregion. Bei der Ernennung der Ratsmitglieder geht man von drei Grundsätzen aus:

- Das Ratsmitglied muss das Volksmandat haben, d.h. dieses Mitglied muss in die Abgeordnetenversammlung der Einheit der lokalen Selbstverwaltung gewählt sein oder als Mitglied der Abgeordnetenversammlung zum Regierungsmitglied benannt worden sein.
- Die Vertretung der Hauptstadt und des Hinterlands ist ausgeglichen. Jede Einheit der lokalen Selbstverwaltung hat mindestens jeweils einen Platz für Mitglieder und stellvertretende Mitglieder. Tallinn als der größte Partner hat genau die Hälfte der Plätze der Ratsmitglieder. Dadurch wird garantiert, dass der Rat ohne Tallinns Zustimmung keine Entscheidungen treffen kann.

Bei der Aufteilung der Kosten für öffentliche Dienstleistungen wird vom Umfang der Leistung und der Benutzerzahl pro jede an der Zusammenarbeit teilnehmende Gemeinde oder Stadt (z.B. Linienkilometer, Zahl der Benutzer der Leistung, Zahl der Abfallproduzenten usw.) ausgegangen. Als Grundlage für allgemeine Kosten gilt die Zahl der stimmberechtigten Einwohner der Gemeinde oder Stadt innerhalb des Territoriums des Mitglieds gemäß Daten des Bevölkerungsregisters. Die Beteiligung des größten Partners bei der Finanzierung allgemeiner Kosten (inhaltlich handelt es sich um Verwaltungskosten, auch um die Kosten der allgemeinen Entwicklungstätigkeit usw.) ist auf 50% beschränkt worden.

Zusammenfassung

Im internationalen Vergleich ist die Benutzung des Begriffes Großstadt für Tallinn natürlich eine offensichtliche Übertreibung, in Estland aber nicht. Beim Organisationsmodell der lokalen Selbstverwaltung eines Landes ist es wichtig zu berücksichtigen, inwieweit sich die Gemeinden und Städte des Landes größenmässig voneinander unterscheiden. Diesbezügliche große Missverhältnisse bedingen unterschiedliche rechtliche Regulationen. Die Hauptstadtregion Tallinn unterscheidet sich deutlich vom Selbstverwaltungssystem des übrigen Estlands.

Laut Einschätzung der Autoren könnte man die obligatorische Zusammenarbeit der Gemeinden und Städte (den Zwangsverband) in der Tallinner Hauptstadtregion als Experiment der öffentlichen Verwaltung und auf Grund des angebotenen Gesetzes der Hauptstadtregion in der Form der öffentlich-rechtlichen juristischen Person umsetzen. Das Verwaltungsmodell dieser Form setzt eine Erörterung möglicher Alternativen, die Ausarbeitung eines Finanzierungsmodells und nachfolgend auch die Ausarbeitung des „Gesetzes der Hauptstadtregion“ und der Änderungsbestimmungen anderer Gesetze voraus.

Die OECD hat in ihrem Bericht (veröffentlicht im März 2011) „*Estonia Towards a Single Government Approach*“ diesbezüglich angemerkt, dass Tallinn und Umgebung möglicherweise besser aufgestellt wären etwaige Herausforderungen bei der Erbringung von Dienstleistungen anzugehen, wenn diese Region nicht wie bisher in die gleiche Kategorie mit viel kleineren Einheiten der lokalen

Selbstverwaltung fallen würde sondern als Hauptstadt bzw Metropolregion klassifiziert werden würde.¹⁴

Die sich im Entwicklungsstadium befindenden Systeme bedürfen offensichtlich einer viel mehr reglementierten Handlungsumwelt, und die schon ausgebildeten Systeme funktionieren zum großen Teil gemäß ihrer altbewährten Bräuchen und der Verwaltungskultur. Gleichzeitig ist die Erfahrung von Helsinki ein Beispiel dafür, dass auch in Nordischen Ländern mit ihrer langen Traditionen der Demokratie die freiwillige Zusammenarbeit nicht immer problemlos funktioniert.

Hinsichtlich der für Estlands Besiedlungssystem typische Dominanz der einigen Zentren kann das Verwaltungsmodell auch der gemeinsamer Wahrnehmung von Aufgaben regionalen Charakters anderer größerer Städte (Tartu, Pärnu u.a.) und ihrer Hinterländer als Beispiel dienen und dort umgesetzt werden.

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. **Barlow, M.** (1994) "Alternative Structures of Government in Metropolitan Areas" In M. Barlow, P. Dostál & M. Hampl (eds). *Development and administration of Prague*. Amsterdam: University of Amsterdam.
3. **Brans M.** (1992) Theories of local government reorganizations. Public Administration 1992:70, pp. 429-451.
4. **Champion, T.** (2001) Urbanization, suburbanization, conterurbanization and reurbanization.- Handbook of Urban Studies. (ed. Padisson, R.) London: Sage Publications, pp. 143-161.
5. *CLRAE Recommendation 294* (2010) *Local democracy in Estonia*.
6. European Charter of Local Self-Government. Explanatory Report. Erreichbar: www.coe.int
7. EU sub-national governments: 2008 key figures. 2009/2010 edition. CCRE/CEMR & DEXIA. Resources: Eurostat, National Statistics Offices, National experts, CEMR, Dexia Credit Local. http://www.ccre.org/docs/nuancier_2009_en.pdf
8. **ESPON** (2003) The role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a polycentric development. ESPON Project 1.1.1 Third interim report. Abrufbar im Internet unter http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006/Projects/ThematicProjects/Polycentricity/3.ir_1.1.1_revised-full.pdf
9. **ESPON** (2005) Potentials for polycentric development in Europe. Abrufbar im Internet unter: <http://www.espon.eu/export/sites/default/>

¹⁴ Als Beispiel für eine mögliche Klassifizierung wurde Luxemburg angeführt, wo zwischen Grundebene (*Basic Level*), Zwischenebene und Höherer Ebene unterschieden wird, wenn es um die Erbringung von Dienstleistungen geht. Vrgl OECD 2011, S. 53

- Documents/Projects/ESPON2006/ Projects/Polycentricity/fr-. _ 1.1.1_ revised-full.pdf
10. **Frey, B.S., Eichenberger, R.** (eds) (1999) *The new democratic federalism for Europe: Functional, overlapping, and competing jurisdictions*. Cheltenham: E. Elgar.
 11. **Hooghe, L., Marks, G.** (2003) *Unraveling the Central State, But How? Types of Multilevel Governance*. Wien/Vienna: Institut für Höhere Studien (IHS)/Institute for Advanced Studies.
 12. **Jann, W.** (2002) *Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance? – K. König (Hrsg) Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
 13. **Jauhiainen J.** (2002) *Eesti pealinnaregioonide arengupotentsiaali analüüs*. OÜ Eurreg & J. S. Jauhiainen.
www.siseministerium.ee/public/0000eesti_linnareg.pdf
 14. **Jessop, R.** (2000) *The Dynamics of Partnership and Governance Failure*, in G. Stoker, *The New Politics and Local Governance in Britain*. Basingstoke, Macmillan, pp. 11-32.
 15. **Keating, M.** (1998) *Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice*. – D. Judge *et al.* (eds). *Theories of Urban Politics*. London: Sage, pp. 117-134.
 16. **Kull, M.** (2008) *EU Multi-Level Governance in the making: The Community Initiative Leader+ in Finland and Germany*, *Acta Politica*, Department of Political Science, University of Helsinki.
 17. **Kährrik, A., Tammaru T.** (2008) *Population Composition in New Suburban Settlements of the Tallinn Suburban Area*. *Urban Studies* 45, pp. 1055-1078.
 18. **Leemans, A.** (1970) *Changing Patterns of Local Government*. Hague: International Union of Local Authorities.
 19. **Leetma, K.** (2008) *Residential Suburbanisation in the Tallinn Metropolitan Area.. Tartu: Dissertationes Geographicae Universitatis Tartuensis*, 35.
<http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/10062/6840/1/leetmaakadri.pdf>
 20. *Local public sektor in transition: a Nordic perspective*. 2010 A. Moisto (ed) Government Institute for Economic Research: Helsinki.
http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/j56.pdf
 21. **Lõhmus, M.** (2008a) *Avaliku halduse detsentraliseerimine Eestis. Decentralisation of Public Administration in Estonia*. Doktoritöö. Tallinna Tehnikaülikool. <http://digi.lib.ttu.ee/i/?293>
 22. **Lõhmus, M.** (2008b) *Local Autonomy and Territorial Decentralization of Cities*. Kattel, R. (Ed.) *Halduskultuur = Administrative culture = Административная культура = Verwaltungskultur = Hallintokulttuuri*, 9, pp. 60-83.
 23. **Mäeltsemees, S.** (2004) *Die regionale Verwaltung Estlands und ihre Vervollkommnungsrichtungen / Eesti regionaalhalduse täiustamise suundi*. In: *Eesti majanduspoliitilised perspektiivid Euroopa Liidus: XII teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid = Wirtschaftspolitische Perspektiven Estlands als Mitglied der Europäischen Union : Beiträge der XII wissenschaftliche[n] und ausbildende[n] Konferenz*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, pp. 331-339.

24. **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.
25. **OECD** (2011) Estonia Towards a Single Government Approach. Siehe: http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/PGR_Estonia_A&R.pdf
26. **Weber, M.** (1992) Politik als Beruf. Stuttgart: Reclam.
27. *Status of Capital Cities. Explanatory memorandum.* (2007) Strasbourg: Congress of Regional and Local Authorities. CPL(14)4REP.
28. The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation (Local and Regional Authorities in Europe Series: 56) (1995) Council of Europe Publishing.