

RECHTS- UND WIRTSCHAFTSPROBLEME DER GEBIETSREFORM IN ESTLAND

Sulev Mäeltsemees
Tallinner Technische Universität

Abstract

The purpose of this paper is to analyze administrative-territorial reforms in Estonia, the comparative analysis of the public administration reforms in the Baltic Sea region, to formulate principles and purposes of the administrative-territorial reform in Estonia. An administrative-territorial reform has been topical since in the Estonia regained its independence but there are virtually no results. In 1995, a law was passed granting the Government the right to take decisions on the country's administrative-territorial division. Both the local authorities and the central government can initiate changes in the administrative-territorial division. A public opinion poll must be conducted before any decision on changes can be taken, although the Government is not bound by the results of the opinion poll. By the spring of 2009, there were 227 local governments in Estonia, including 194 rural municipalities and 33 cities. The administrative-territorial organisation of Estonia needs changing. The average population of Estonian rural municipalities is less than 2,500 people and, in spite of mergers, there are still inexpedient units where the centrally located settlement is separated from its hinterland in administrative terms. However, one must be objective when preparing and carrying out the administrative-territorial reform. The often expressed opinion that decreasing the number of rural municipalities would result in retrenchment of resources in terms of the number of local officials and administrative costs is misleading.

Keywords: administrative-territorial organisation, rural municipality, city, public administration reform, voluntary merger, economic environment, European Charter of Local Self-Government, association of local self-government

Einleitung

Das Streben nach einer rationalen territorialen Verwaltungsorganisation ist schon seit Jahrtausenden einer der Wünsche der Menschheit gewesen. So wurde z. B. im Alten Rom eine Stadtgröße von 5 040 Bürgern, daß *ca.* 30 000 Einwohnern (einschl. Sklaven, Dienstpersonal usw.) entsprach, als vernünftig betrachtet. Als Grundprinzip galt der Gedanke, daß alle Bürger einander kannten.

Nach Wiederherstellung der Selbständigkeit Estlands ist der Wunsch nach einer Verwaltungsreform ab Mitte der 1990-er immer wieder mit der Intensität einer Sinuskurve auf die Tagesordnung gekommen. Bedauerlicherweise ist es nur beim Wunsch geblieben, zum Unterschied zum Beginn der 1990-er Jahre, als gemäß des Beschlusses des Obersten Sowjets vom 8. August 1989 tatsächlich eine Verwal-

tungsreform durchgeführt wurde¹, die 1993 ihre relativ klaren Umrisse erreichte, d.h. daß ein System der lokalen Selbstverwaltung wurde für die untere Ebene eingeführt.

Das Thema der Verwaltungsreform kam wieder aktuell auf Tagesordnung Anfang 2009, als der Regionalminister seinen 15+5 Vorschlag unterbreitete, der im Grunde genommen den vor 7-8 Jahren vom damaligen Regionalminister Toivo Asmer unterbreiteten „Reformplan“ wiederholte. Ich benutze Anführungszeichen, da es in Wirklichkeit weder damals noch heute im Jahre 2009 einen Plan gab oder gibt. Es existieren nur die magischen Zahlen 15+5, die wie mittels Zauberkraft unsere vielen regionalen sozial-wirtschaftlichen Probleme lösen sollten. Diese Vorschläge stützen bzw. stützen sich in beiden Fällen lediglich auf Emotionen und Annahmen. Obwohl man öfters hört oder liest (z.B. vom Regionalminister Siim-Valmar Kiisler, dem Generalrechnungsprüfer Mihkel Oviir u.a.), daß dieser Bereich schon genügend erforscht worden ist, und daß die Reform endlich durchgeführt werden sollte, behauptet der Autor dieses Artikels, dass mindestens die Vor- und Nachteile des 15+5 Modells wissenschaftlich gar nicht untersucht worden sind. Die Behauptungen des Generalrechnungsprüfers, dass die Ergebnisse der von seinem Amt durchgeführten Prüfungen die Verwaltungsunfähigkeit der lokalen Selbstverwaltungseinheiten durchaus bestätigen, gelten keinesfalls als Grundlage für die Annahme, daß die lokalen Selbstverwaltungseinheiten von einer Größe eines Landkreises zweckmäßig wären. Die in den Medien veröffentlichten Artikel werden von Illusionen über die Effektivität dieses Modells getragen. Bedauerlicherweise werden öfters als Argumente unrichtige oder zumindest unbegründete Fakten fraglichen Wertes² vorgebracht. Mehrere Ziele der Gebietsreform (Sparen von

¹ Die Verwaltungsreform wurde bereits zu sowjetischer Zeit (ab 1989) eingeleitet. Am Anfang wurde ein zweistufiges System eingerichtet. Die erste Ebene bildeten die Gemeinden (*vald*) und Städte (*linn*) und die zweite Ebene 15 Kreise (*maakond*) und 6 sog. kreisfreie Städte (*vabariiklik linn*). Im Dezember 1989 fanden die ersten Kommunalwahlen statt. Mit den ersten Veränderungen wurde die Dezentralisation der vollziehenden Staatsgewalt vorgenommen. Jedoch waren die Gemeinden und viele Städte noch nicht bereit, so viele Aufgaben zu erfüllen, wohl weil ein Mangel an den entsprechenden organisatorischen, personellen und finanziellen Möglichkeiten bestand. Ausserdem fehlten auf der Ersten Ebene entsprechende Erfahrungen um die Funktionen der öffentlichen Verwaltung zu erfüllen. In der zweiten Etappe der Verwaltungsreform ab Jahre 1993 wurde die zweite Ebene der lokalen Selbstverwaltung (d.h. Kreise als Selbstverwaltungskörperschaften) verzichtet. Die Landräte (*maavanem*) wurden als staatliche Verwaltungsbehörden auf der regionalen Verwaltungsebene eingerichtet. Prinzipiell sind die Landräte der verlängerte Arm der Zentralverwaltung; sie sind der Regierung unterstellt und die Kreisverwaltungen werden auch aus dem Staatsbudget finanziert. Die Landräte haben Aufsichts- und Beratungsaufgaben bezüglich der lokalen Selbstverwaltung.

² So behauptete Margus Tsahkna, Generalsekretär der Koalitionspartei Union der Pro Patria und Res Publica, am 26. März 2009 in seinem im Nachrichtenportal Delfi erschienenen Artikel, dass seit Anfang von 2000 (der Amtszeit des Innenministers Tarmo Loodus) wegen Nichtbeschäftigung mit Gebietsreform Milliarden Kronen in den Wind geschlagen worden sind. Soweit bekannt, sind nicht mal elementare Berechnungen gemacht worden, die diese Behauptung unterstützen würden. Dagegen ist es aber auch durch in Medien publizierte zahlreiche Artikel allgemein bekannt, dass Estland wegen schlechter Verwaltungstauglichkeit

Verwaltungskosten, Vermeidung der Peripherisierung usw.) sind die Öffentlichkeit irreführend (ja, sogar betörend) vorgestellt worden.

Dieser Artikel setzt sich zum Ziel, die Charakteristika der Entwicklung der verwaltungs-territorialer Aufteilung und Organisation in Estland aufzuzeigen und in einigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) aufzuzeigen. Die Ausführungen konzentrieren sich hauptsächlich auf die rechtliche und wirtschaftliche Analyse der Gebietsreform, einschließlich des Modells 15+5.

Termini

Heutzutage wird die Kennzeichnung einer Gebietsreform im Alltagsgebrauch der Begriff der Verwaltungsreform benutzt. Eigentlich sollte eine Verwaltungsreform eine Förderung (Regulierung) der zwischen unterschiedlichen Ebenen öffentlicher Verwaltung (ohne die Ebene der EU die zentrale staatliche Ebene, regionale Ebene und lokale Ebene) bestehenden Beziehungen der Rechts-, Managements- und Wirtschaftsbereiche, einschl. der Geldbeziehungen, beinhalten, die bis zu einer weiteren radikalen Änderung (Reformierung) bestehen soll. Dabei wird die Reform vom Autor ausschließlich im Sinne radikaler Änderungen verstanden, d.h. nicht als Prozess sogenannter evolutionärer Änderungen. Kleineren und öfters zustande kommenden Änderungen beinhalten lediglich eine Förderung öffentlicher Verwaltung, geht es aber wirklich um einen progressiven Prozess (nicht nur um eine sog. politische Erledigung des Gegners o. Ä.), so können wir diese Veränderung als Modernisierung öffentlicher Verwaltung bezeichnen.

Die Probleme, die mit Hilfe einer Verwaltungsreform gelöst werden müssen, können als Matrix (Tabelle 1) dargestellt werden. Diese Tabelle kann dutzende Spalten für Bereiche, die bei Bedarf zu reformieren bzw. zu ändern sind, enthalten.

Tabelle 1. Matrix der Verwaltungsreform

Ebene der öffentlichen Verwaltung	Institutionen	Haushalt	Öffentlicher Dienst	...	Territoriale Grundlage
Zentrale Ebene	Ministerien usw.	Staatshaushalt	Ähnlichkeiten	...	Verfassung § 122
Regionale Ebene	Landkreisverwaltungen	und	und	...	Gebietsreform
Lokale Ebene	Führungsstruktur der lokalen Selbstverwaltung	Verhältnis lokaler Haushalte usw.	Besonderheiten (Unterschiede)	...	Gebietsreform

Die Reihen in der Matrix stellen Ebenen öffentlicher Verwaltung dar, wobei alle EU-Mitglieder als oberste Ebene die EU-Ebene ausweisen sollten. Da es nicht in

vor allem der Institutionen mittlerer Ebene auf Milliarden Kronen aus den Strukturfonds der EU hat verzichten müssen.

unserem Zuständigkeitsbereich liegt, die dortigen Entwicklungen zu beeinflussen, wird diese Ebene bei unserer Reformanalyse der Verwaltungsreform weggelassen. Doch müssen wir die Entwicklungsrichtungen, die in der EU innerhalb der öffentlichen Verwaltung, d.h. der Förderung der Demokratie, Regionalisierung, der Einhaltung der Subsidiaritätsprinzipien usw bestehen, auskennen, und diese Entwicklungen bei der Durchführung der heimischen Verwaltungsreform auch berücksichtigen.

Unvermeidlich ist auch eine Funktionsanalyse der öffentlichen Verwaltung in EU-Mitgliedstaaten sowie die Erörterung bestehender Probleme und die Auswertung vorhandener Erfahrungen mit Verwaltungsreformen usw. Die Spalten der Matrix stellen größere oder kleinere Bereiche öffentlicher Verwaltung dar, die vor Einführung einer Gebietsreform analysiert werden sollten.

In jedem Quadrat der Matrix sollten Fragezeichen auf Probleme hinweisen, für die zweckmäßige Lösungen zu finden sind. Ebenfalls von großer Bedeutung ist die zeitliche Dimension des Prozesses. Innerhalb eines Quadrats gemachte Änderungen (unabhängig davon wie radikal sie auch sind), dürften nicht als Verwaltungsreform bezeichnet werden. Aber gerade diese Vorgehensweise ist charakteristisch für die Entwicklung unserer öffentlichen Verwaltung der letzten anderthalb Jahrzehnte, da fast jedes Ministerium oder Amt oder eine andere Institution in seinem Verwaltungsbereich sich isoliert reformiert. So wurden z. B. im Jahre 2009 das Naturschutzamt, die Strahlungsbehörde und die Umweltdienste der Landkreise mit dem Umweltamt zusammengelegt und sechs Regionen gebildet usw. Eine zusammenhanglose "Reformierung" einzelner Quadrate kann das ganze System aus dem Gleichgewicht bringen. Für diese Tendenz hat man schon den zutreffenden Begriff der "schleichenden Verwaltungsreform" geprägt.

Im Sinne unserer Matrix beinhaltet eine Gebietsreform die Ausfüllung der zwei letzten Quadrate. Im obersten Quadrat sollte die territoriale Grundlage der Landkreise, Bezirke und anderen regionalen Einheiten (Präfekturen usw) fixiert werden. Unter anderem sollte der unterste Quadrat Antworten auf die Fragen geben, wie viele Gemeinden und mit welchen Grenzen überhaupt existieren sollen. Unter dem Namen „Verwaltungsreform“ befasst man sich gerade mit diesen letztgenannten Fragen in sehr vereinfachter Weise. Übertragen ausgedrückt könnte man sagen, daß die Form des Essgeschirrs festgelegt wird, bevor es überhaupt klar ist, für welches Gericht oder Getränk es benutzt werden soll. Bevor die Festlegung der Zahl und Grenzen der Gemeinden vornimmt, sollten Fragen der Funktionsteilung zwischen dem Staat und der lokalen Selbstverwaltungseinheiten, der Finanzverfassung usw geklärt werden.

Natürlich kann eine Verwaltungsreform auch im Sinne der Gebietsreform benutzt werden, so wie vor Jahrhunderten z. B. alle ersten gedruckten Bücher Bibel waren, und in dem Zusammenhang sei auch gesagt, daß auf Finnisch das Wort „*raamat*“ (dt. Buch) bis heute Bibel bedeutet. Nur muss in diesem Fall berücksichtigt werden, daß für eine zukünftige, vollständigere Reform öffentlicher Verwaltung auch ein

neuer Begriff definiert werden muss (wie auf Finnisch die Entsprechung für das Buch „*kirja*“).

Wegen der ab und zu vorkommenden falschen Benutzung des Begriffs der Gebietsreform ist auch zu berücksichtigen, daß im Gesetz über die Verwaltungsgliederung Estlands, das 1995 verabschiedet wurde, Folgendes festgehalten wird:

- 1) das Territorium Estlands wird gemäß Verwaltungsgliederung in Landkreise, Gemeinden und Städte aufgeteilt;
- 2) unter der verwaltungs-territorialen Organisation des Territoriums wird die Zuweisung des Territoriums Estlands auf Verwaltungseinheiten verstanden, die gestützt auf die Verwaltungsgliederung einen mittels Gesetz und anderer Rechtsakte festgelegten Status und Namen sowie festgelegte Grenzen haben. Diese Institutionen üben staatliche und kommunale Verwaltung aus.

Erfahrungen der Europäischen Union

Es wird immer wieder ausgeführt, daß unsere lokale Selbstverwaltungseinheiten (Kommunen) im internationalen Maßstab zu klein sind. Manchmal wird betont (Oviir 2009), daß die Bevölkerungszahl unseres ganzen Landes mit „*einem Stadtteil einer anderen normalen Großstadt*“ zu vergleichen sei. Ohne die Frage zu beantworten, was eine normale Großstadt ist, sei zur Klarstellung darauf verwiesen, daß es in Europa insgesamt 10 Städte gibt, die eine größere Einwohnerzahl haben als Estland. Jedoch trifft die Behauptung für keinem einzigen Stadtteil zu. So haben z. B. auch die größten Stadtbezirke Berlins weniger Einwohner als Tallinn.

In der EU gibt es insgesamt 91 300 Kommunen, die eine durchschnittliche Einwohnerzahl von 5 400 Menschen und eine Durchschnittsfläche von 47 km² haben (Tabelle 2). Die entsprechenden Zahlen in Estland sind 5 900 Einwohner und 200 km².

Also entspricht eine durchschnittliche lokale Selbstverwaltungseinheit in Estland je nach Einwohnerzahl fast genau dem Durchschnitt der EU, der Fläche nach ist aber unsere lokale Selbstverwaltungseinheit sogar 4 mal größer als eine durchschnittliche Kommune in der EU. Unter 27 EU-Ländern sind wir je nach durchschnittlicher Einwohnerzahl der Kommune auf Platz 18 und je nach Fläche auf Platz 9. Unsere durchschnittliche Bevölkerungsdichte ist aber *ca.* um das Zehnfache niedriger als in Westeuropa.

Würden wir in Estland das 15+5 Modell umsetzen, hätten wir in jeder lokalen Selbstverwaltungseinheit durchschnittlich 70 000 Menschen und damit würden wir auf dem europäischen Festland den Platz 1 einnehmen! Noch höher wäre diese Kennziffer nur in Großbritannien (140 000 Einwohner), aber man sollte berücksichtigen, daß eine dortige lokale Selbstverwaltung auf einem System mit drei Ebenen basiert.

Tabelle 2. Kommunen in den Ländern der Europäischen Union

Land	Einheit der lokalen Selbstverwaltung	Einwohnerzahl (Mill. Menschen)	Durchschnittliche Einwohnerzahl in der Kommunal-einheit	Durchschnittliche Fläche der Kommunal-einheit (km ²)
Belgien	589	10,4	17 910	52
Bulgarien	264	7,3	29 090	420
Dänemark	98	5,5	55 480	440
Deutschland	12 312	82,4	6 690	29
Estland	227	1,3	5 930	199
Finnland	415	5,2	12 660	813
Frankreich	36 784	64,1	1 720	15
Griechenland	1 034	10,7	10 750	128
Großbritannien	434	60,9	139 480	562
Irland	114	4,2	37 310	612
Italien	8 101	58,2	7 270	37
Lettland	527	2,3	4 340	123
Litauen	60	3,6	56 570	1 088
Luxemburg	116	0,5	4 080	22
Malta	68	0,4	5 970	5
Niederlande	443	16,7	36 890	94
Österreich	2 357	8,2	3 510	36
Polen	2 478	38,5	15 390	126
Portugal	308	10,7	34 380	299
Rumänien	3 173	22,3	6 800	75
Schweden	290	9,1	31 310	1 552
Slowakei	2 891	5,5	1 870	17
Slowenien	210	2,0	9 560	97
Spanien	8 111	40,5	5 430	62
Tschechien	6 249	10,2	1 640	13
Ungarn	3 175	9,9	3 170	29
Zypern	378	0,8	1 660	18
INSGESAMT	91 206	491,4	5 410	47

Es stimmt durchaus, daß die durchschnittliche Einwohnerzahl einer Kommune in nördlichen Ländern zwei (in Finnland 12 700 Menschen) bis neun Mal (in Dänemark 55 100 Menschen) höher ist als bei uns. Dabei dürfen wir aber keinesfalls die Tatsache ignorieren, daß im Jahr 2007 der Anteil der lokalen Selbstverwaltung an den Kosten der öffentlichen Verwaltung in Dänemark 63,1%, in Schweden 46,6%, in Finnland 40,7%, in Estland aber nur 27,7% betrug. In der EU liegt diese Durchschnittszahl bei 33,9%. Auch ist es wichtig, die Betroffenen unbedingt auf die

folgende Tendenz aufmerksam zu machen. Im Jahr 2000 lag die Relation zwischen der lokalen Selbstverwaltung und dem BIP bei den damaligen 15 EU-Mitgliedern bei 11,0% und in 2007 bei 27 Mitgliedern bei 15,5%. So mancher Betrachter wird daraus eine voreilige Schlussfolgerung ziehen, nämlich dass es wahrscheinlich gerade die neuen Mitgliedsländer waren, die den Anteil der lokalen Selbstverwaltung am öffentlichen Sektor erhöht haben. Um solchen Behauptungen vorzubeugen, möchte ich unterstreichen, dass im Vergleich zum Jahr 2000 der Anteil der lokalen Selbstverwaltung am BIP bis zum Jahr 2007 in Dänemark von 30,6% auf 32,0%, in Schweden von 23,9% auf 24,5% und in Finnland von 17,3% auf 19,2% gestiegen war. (Local 2002: 10).

Gerade diese Angaben sollten unsere „Ideologen der Gebietsreform“ veranlassen, sich doch einige Gedanken zu machen. Wenn die Größe unserer lokalen Selbstverwaltungseinheiten drastisch erhöht und gleichzeitig ihre Zahl um *ca.* das Zehnfache reduziert werden soll, müßte man auch fragen, ob wir damit auch eine Erhöhung der Bedeutung bzw. des Anteils der lokalen Selbstverwaltung an öffentlicher Verwaltung einhergeht? Leider ist dieses Thema bis heute kaum erörtert worden.

Im Vorbereitungsprozess unserer Gebietsreform sollten die Erfahrungen anderer Länder (vor allem uns naheliegender Länder) analysiert werden. Die schärfsten Maßnahmen sind in Dänemark getroffen worden (Aalbu u.a. 2008). In den 1980-er Jahren wurde dort die Zahl der Kommunen um fast das Zehnfache reduziert, und vom 1. Januar 2007 an wurde noch eine weitere Reduzierung vorgenommen, nämlich von 275 auf 98. Als Ergebnis der letzten Änderung sind viele der früheren Aufgaben der regionalen Ebene der lokalen oder zentralen Ebene zugewiesen worden.

In Schweden hat man sich mit verwaltungs-territorialen Änderungen ab Mitte des XX Jahrhundert befasst. In 1946 gab es in Schweden *ca.* 2 500 Kommunen, die kleinste davon mit 78 Einwohnern. Als Ergebnis der Reform hatte man im Jahr 1952 *ca.* 1 000 Kommunen mit einer minimalen Einwohnerzahl von 2 000-3 000 Menschen. Die Anfang der 1970-er Jahre durchgeführte Zusammenlegung der Kommunen erfolgte auf Initiative des Staates (die sog. obligatorische Zusammenlegung bzw. Eingemeindung), und als Reformergebnis gab es in Schweden 278 Kommunen. Es ist wichtig zu betonen, dass den Kommunen gleichzeitig das Recht zum Austritt gegeben wurde. In einigen Fällen ist von dieser demokratischen Möglichkeit auch Gebrauch gemacht worden. Deswegen gibt es heutzutage, im Jahr 2009, in Schweden 290 Kommunen. Doch muss erwähnt werden, daß 2009 eine neue Etappe der Zusammenlegung von Kommunen angefangen hat.

Das Lettische Parlament faßte im Dezember 2008 den Beschluß, die Zahl der lokalen Selbstverwaltungseinheiten um *ca.* das Fünffache zu reduzieren, doch wird geplant, mit der Umsetzung des Vorhabens erst nach den Kommunalwahlen im Frühling 2009 anzufangen. An dieser Stelle sei erwähnt, daß die estnische Öffentlichkeit in der ersten Hälfte des Jahres 2009 durch Äußerungen in Medien z. B. in der Art, dass „Lettland hat es gemacht, warum schaffen wir es nicht?“ gewissermaßen irreführt worden ist. In Lettland wurde „lediglich“ die politische

Entscheidung zur Gebietsreform getroffen. Außerdem ist es unmöglich vorherzusagen, welche Folgen diese Reform in einigen Jahren mit sich bringen wird?

Im Prozess der Vorbereitung und Durchführung unserer Gebietsreform sollte das Hauptaugenmerk auf eine gründliche Analyse der Erfahrungen unserer nördlichen Nachbarn gerichtet werden. Leider gibt es bei uns auch in dieser Hinsicht viel Desinformation, weil die Reform in Finnland in 2009 erst auf halbem Weg ist. Die Zusammenlegung der lokalen Selbstverwaltungseinheiten (*kunta*) hat zwar begonnen, wird aber gemäß staatlicher Gesetzgebung als freiwilliger Prozess fortgesetzt. Als Ergebnis langfristiger und gründlicher Analysen hat man in Finnland 20 000 Einwohner als die Größe einer Region für die Kooperation im Bereich medizinischer Grundversorgung festgelegt. Die Kooperation der lokalen Selbstverwaltungseinheiten soll jedoch auf freiwilliger Basis erfolgen³. In Estland befasst sich die lokale Selbstverwaltung vornehmlich mit dem Bildungssystem und mit der Gesundheit nur in geringem Umfang.

Entwicklung der verwaltungs-territorialen Aufteilung und Organisation in Estland

Die räumliche Verwaltungsgliederung und -organisation betrifft einen der konservativsten Bereiche der öffentlichen Verwaltung. Dort gemachte Fehler sowie deren Korrektur⁴ können kostspielig werden. In Westeuropa (vor allem in Frankreich) gibt es bis heute eine ganze Anzahl von Kommunen in ihren historischen, aus napoleonischer Zeit stammenden Grenzen. Aus der Geschichte ist bekannt, dass neben der Deportierung und ähnlicher Aktionen jenen Maßnahmen zur Verewigung einer Okkupation oder die Sicherung einer Diktatur zählen welche die historische Entwicklung sowie das bestehende Besiedlungssystem usw. ignorieren und die bestehende verwaltungs-territorialen Gliederung und ihrer Organisation beseitigen. So wurde in den 1950-er Jahren auch in Estland verfahren als anstelle der früheren 248 Gemeinden und 13 Landkreise 641 Dorfräte und 39 Bezirke (*Rayons*) gebildet wurden.

Die erste radikale Gebietsreform, die ganz Estland umfasste, wurde in den 1890-er Jahren durchgeführt, als die Zahl der ursprünglichen Gemeinden, die an Gutshöfen ausgerichtet waren, von *ca.* 1 000 auf 400 reduziert wurde. Während dieser Reform wurden unter anderem viele relativ absurde Gemeinden, die aus territorial getrennt liegenden Teilen bestanden, liquidiert. In den 1920-1930.-er Jahren wurde in Estland das Ziel verfolgt, Gemeinden mit einer Einwohnerzahl unter 2 000 Menschen

³ Laut Einschätzung der Fachleute finnischen Selbstverwaltungssysteme (z. B. Pekka Linnainen, Leiter der Estnischen Vertretung von Kymenlaakso) stabilisiert sich bei ihnen als Minimumgröße einer Gemeinde 5 000 Menschen.

⁴ In Estland hat es einmal in einem Ort und innerhalb einer relativ kurzen Zeitperiode eine Änderung gegeben, die mit „Fehlerkorrektur“ verglichen werden kann, doch ist es unter unterschiedlichen Gesellschaftsordnungen passiert. Nämlich wurden 1989 die Dorfräte Kuressaare und Kaarma getrennt. Doch haben sie sich 1999 wieder zusammengelegt und diesmal zur Gemeinde Kaarma.

zusammenzulegen, weil die Verwaltungskosten solcher Gemeinden mehr als die Hälfte ihres Haushalts betragen. Bis zur eigentlichen Reform kam man aber erst am 1. April 1939, als die Zahl der Gemeinden von 365 auf 248 reduziert wurde. Dazu kamen noch 33 Städte. Als Kriterium für die Reform wurde festgelegt, dass als eine Gemeinde rationaler Größe den vorhandenen Aufgabenumfang am besten und zweckmäßigsten zu meistert, zugleich auch der Bevölkerung zugänglich und am billigsten zu unterhalten ist (Uuet 2002). Eduard Krepp, einer der Wirtschaftsanalytiker der Reform schrieb 1938, dass *„theoretische Berechnungen gezeigt haben, dass eine Gemeinde mit 2 000-3 000 Einwohnern bei unserer wirtschaftlichen Entwicklungsstufe und unseren Verkehrsverhältnissen als optimal wäre.“* (Krepp 1938) An dieser Stelle sollte auch unterstrichen werden, dass der Reform von 1939 auch die Schaffung einer rechtlichen Basis in Form vom Gemeindegesetz, Stadtgesetz und Landkreisgesetz vorausgegangen war.

Am Ende der Periode der örtlichen Sowjets existierten in Estland 15 Rayons (ab 1. Januar 1990 wurden sie als Landkreise bezeichnet), 6 Städte republikanischer Subordination, 24 Flecken und 192 Dorfsowjets. Anfang der 1990-er, als in Estland mit der Wiederherstellung lokaler Selbstverwaltung angefangen wurde, war die Situation in Sachen Gemeindegrenzen echt kompliziert. Obwohl man vielerorts Grenzen ändern wollte, wiesen die unterbreiteten Vorschläge bedeutende grundsätzliche Unterschiede auf. In einigen Ortschaften wollte man die Gemeinde in ihren Grenzen des Beginns der 1920-er Jahre wiederherstellen, anderswo aber in jenen der Gebietsreform von 1939. Hier und da wollte man eine Gemeinde aber auch in den Grenzen einer früher recht erfolgreichen sowjetischen Kollektivwirtschaftsbetriebes (Kolchos, Sowchos) errichten, denn die Dorfsowjetsgrenzen waren im Laufe der Zeit immer mehr an die Grenzen der Betriebe die lokale soziale Infrastruktur unterhalten haben, angepasst worden. Im Nachhinein war es (angesichts der Widersprüche, welche die Inhalte dieser Reform in den 2000-er Jahren hervorgerufen haben) Vorteilhaft, dass Anfang der 1990-er Jahre auf eine intensivere Beschäftigung mit Grenzfragen verzichtet wurde. Die Reformaktivitäten hätte bestimmt von der Lösung vieler anderer, für die lokale Selbstverwaltung wichtigen inhaltlicher Fragen abgelenkt.

Der Expertenausschuß der Verwaltungsreform beim Präsidium des Obersten Rates mußte sich jedoch öfters mit Grenzfragen beschäftigen. Die allgemeine Ausschlußmeinung war, dass vor einer „Umstellung der Grenzpfähle“ die lokale Selbstverwaltung als solche im ganzen Staat und inhaltlich wiederhergestellt werden muß. Anschließend sollten Grenzfragen von gleichwertigen Rechtssubjekten, d.h. von Einheiten mit dem Status der lokalen Selbstverwaltung gelöst werden. Doch war der Ausschuß gezwungen, sich mit Lösung der Agglomerationsfrage von Kohtla-Järve zu befassen. Neben anderen Problemen unterstützte Kohtla-Järve zusammen mit den Städten Narva und Sillamäe die Idee eines autonomen Gebiets (Oblast) von Nordostestland (wie z B Transnistria in Moldau), die vom Inhalt her provokativ war und eine Demolierung der Ganzheit Estlands zum Ziel setzte. Im Landkreis Ida-Viru wurde 1990 der Flecken Kohtla-Nõmme gebildet. 1991 wurde Jõhvi mit dem Status einer selbständigen Stadt und des Kreiszentrum wiederhergestellt. Im Oktober 1991 wurden ferner die Stadt Ahtme und die Flecken Sompa, Oru und Kukruse gebildet,

aber schon im Jahre 1993 wurde dieser Beschluss für ungültig erklärt und vom Parlament (*Riigikogu*) das Gesetz über die Änderung des Verwaltungsbestandes der Stadt Kohtla-Järve verabschiedet, wonach der im Jahr 1950 gebildete Flecken Viivikonna als selbständige Kommunaleinheit liquidiert und sein Territorium im Bestand der Stadt Kohtla-Järve behalten wurde.

Zu großen Änderungen in der verwaltungs-territorialen Organisation Estlands kam es im Jahre 1993. Mit dem Beschluß des *Riigikogu* vom 11. März 1993 „Über die Trennung der Gemeinden Kernu, Saksi, Kaiu und Kiili von den Gemeinden Nissi, Kadrina, Juuru und Saku sowie die Wiederherstellung der Gemeinde Torgu“ nahm man sich vor, fünf neue Gemeinden zu bilden. Da in der Verfassung von 1992 Flecken nicht mehr vorgesehen waren, wurde 1993 mit entsprechendem Beschluss des *Riigikogu* den Flecken Abja-Paluoja, Karksi-Nuia, Narva-Jõesuu, Põlva, Räpina und Võhma der Status einer Stadt verliehen, und die Stadt Narva-Jõesuu, die früher als Flecken zum Bestand der Stadt Narva gehörte, wurde dem Landkreis Ida-Viru angeschlossen. Gemäß demselben Beschluss wurde der Regierung der Republik das Recht gegeben, aufgrund entsprechender Anträge der Abgeordnetenversammlungen über die Verleihung vom Stadt- oder Gemeindestatus an andere Flecken zu entscheiden. So wurde von der Regierung der Republik am 25. August 1993 beschlossen, aufgrund entsprechender Anträge der Abgeordnetenversammlungen⁵ den Flecken Kehra, Lihula, Loksa, Püssi und Saue den Status einer Stadt, und den Flecken Aegviidu, Järvakandi, Kohila, Kohtla-Nõmme, Lavassaare, Märjamaa, Pärnu-Jaagupi, Tamsalu (hatte 1996 gemäß entsprechendem Antrages den Status einer Stadt bekommen), Tootsi, Võsu und Vändra den Status einer Gemeinde zu verleihen. Die Flecken, die den Status einer Gemeinde bekamen, behielten das Recht, in Sachbearbeitung und auf ihren Symbolen die Begriffe „Flecken“, „Abgeordnetenversammlung des Fleckens“ und „Verwaltung des Fleckens“ zu behalten, weil es zu einer kuriosen Situation gekommen war. Infolge der Reform hatte man die Gemeinden Kohila, Märjamaa und Vändra je zwei Mal hatte.

Am 9. März 1994 wurde vom *Riigikogu* das Gesetz über die Organisation der lokalen Selbstverwaltung von Paldiski verabschiedet. Auf dieser Grundlage wurden die Inseln Suur-Pakri und Väike-Pakri sowie die Halbinsel Pakri als Verwaltungsterritorien zwischen den Gemeinden Padise und Keila und der Stadt Keila aufgeteilt. Der Entscheidung lagen wirtschaftliche Zweckmäßigkeit, die Berücksichtigung der historischen verwaltungs-territorialen Organisation und Meinungsäußerungen den Abgeordnetenversammlungen zugrunde. Mit gleichem Gesetz wurde das Territorium der Stadt Paldiski mit jenem der Stadt Keila zusammengelegt, und nämlich als Stadtteil Paldiski. Nach den Kommunalwahlen vom 20. Oktober 1996 erhielt Paldiski wieder den Status einer selbständigen Stadt. Leider ist die Stadt Keila bis heute durch den damals für Paldiski aufgenommenen

⁵ Zwei Organe der lokalen Selbstverwaltung sind:

1. Repräsentationsversammlung (Stadt- bzw Gemeinderat) – Gremium der nach der Verfassung für die Republik Estland in freien Wahlen für drei (ab 2005 für vier) Jahre gewählt wird.
2. Gemeinde- bzw Stadtverwaltung – das vom Gemeinde- bzw Stadtrat gewählte ausführende Organ.

Wärmekredit belastet. Die Stadt Paldiski behauptet, dass die Kreditaufnahme von der Stadtabgeordnetenversammlung Keila entschieden wurde. Deshalb hat Keila den Kredit (samt inzwischen gewachsenen Zinsen) auch zurückzuzahlen.

Am 22. Februar 1995 verabschiedete der *Riigikogu* das Gesetz über die Verwaltungsgliederung des Territoriums Estlands und gemäß § 5 des Gesetzes wurde endlich mal Tallinn als die Hauptstadt Estlands festgelegt (das letzte Mal wurde es mit der Verfassung der ESSR getan). In der Zwischenzeit waren in Sachen Hauptstadt unterschiedliche Vorschläge gemacht worden. Am 17. Januar 1994 wurde im *Riigikogu* das Verfahren bezüglich des Gesetzesentwurfes (407 SE I) eingeleitet, worin die bizarre klingenden Worte standen: „1. Die Hauptstadt der Republik Estland ist *Ruhnu*⁶ ...“

Vor 1995 war eine Zusammenlegung (Eingemeindung) von Gemeinden bzw. Städten ohne den jeweiligen Beschluss des *Riigikogu* gar nicht möglich. Im Gesetz werden als verwaltungs-territoriale Einheiten Gemeinden, Städte und Landkreise vorgesehen und die Ordnung der Änderung der Grenzen und des Namens festgelegt.

Es ist äußerst wichtig den Paragraph 5 Abs. 5 dieses Gesetzes hervorzuheben, denn in ihm werden Faktoren definiert, die bei Änderung der verwaltungs-territorialen Organisation zu berücksichtigen sind:

- 1) historische Motiviertheit;
- 2) Einfluß auf Lebensbedingungen der Einwohner;
- 3) Zusammengehörigkeitsgefühl der Einwohner;
- 4) Einfluß auf die Qualität des Erweisens öffentlicher Dienstleistungen;
- 5) Einfluß auf Verwaltungsfähigkeit;
- 6) Einfluß auf die demografische Situation ;
- 7) Einfluß auf die Organisation von Transport und Kommunikation;
- 8) Einfluß auf das Gewerbemilieu;
- 9) Einfluß auf die Situation im Bildungswesen;
- 10) Ungeteiltheit der Einheit der Kommunalverwaltung.

Unvermeidlich erhebt sich die Frage, welche dieser Faktoren sind denn beim sog. 15+5 Modell berücksichtigt worden?

Bis im Jahre 1998 konnte eine Zusammenlegung ausschließlich auf der Grundlage ordentlicher Kommunalwahlen durchgeführt werden. Also konnte es zu ersten freiwilligen Zusammenlegungen erst im Oktober 1996 kommen, und damals haben sich die Gemeinde Halinga und der Flecken Pärnu-Jaagupi vereinigt. Gemäß einer entsprechenden Gesetzesänderung wurden Zusammenlegungen ab Februar 1988 auch in der Zeit zwischen ordentlichen Kommunalwahlen möglich. Diese Möglichkeit wurde im Herbst gleichen Jahres nur von der Gemeinde Abja und der Stadt Abja-Paluoja wahrgenommen. Dabei entstand das Problem ob die Abgeordnetenversammlung aus der Legislaturperiode zwischen ordentlichen Kommunalwahlen entscheiden durfte. In der Verfassung war eine dreijährige Legislaturperiode der

⁶ Die Insel Ruhnu ist nach der Bevölkerungszahl die kleinste Gemeinde in Estland.

Abgeordnetenversammlung einer lokalen Selbstverwaltungseinheiten festgelegt worden. Um weitere Mißverständnisse zu vermeiden, wurde die Zusammenlegungsmöglichkeit der in der Zeit zwischen ordentlichen Wahlen bald abgeschafft. Sie wurde durch die Änderung des Paragraphen 156 der Verfassung erst 2003 wiederhergestellt.

Im Zuge der Kommunalwahlen von 1999 haben sich vereinigt: die Gemeinde Antsla und die Stadt Antsla; die Gemeinden Kaarma und Kuressaare; die Gemeinde Karksi und die Stadt Karksi-Nuia; die Gemeinde Lihula und die Stadt Lihula, die Gemeinde Pühajärve und die Stadt Otepää; die Gemeinde Vihula und die Gemeinde (der Flecken) Võsu.

Die in den 1990-er Jahren erreichten Reformserfolge sind als eher spärlich zu bezeichnen. Eigentlich kann folgende Bilanz gezogen werden: fünf lokale Selbstverwaltungseinheiten haben sich 1993 getrennt und nur acht Paare haben sich 1996-99 vereinigt. Es gab viele Gründe für diesen spärlichen Erfolg. Gerade die Begeisterung des Volkes für eine demokratische Lebensorganisation verhinderte die Errichtung größerer lokaler Selbstverwaltungseinheiten. Eigentlich strebte man ein entgegengesetztes Ziel an, das gemäß des *Riigikogu* Beschlusses zum Teil auch umgesetzt wurde. Vor dem Jahre 1995, als das Gesetz über die Verwaltungsgliederung des Territoriums Estlands verabschiedet wurde, war ja eine Zusammenlegung von einzelnen Kommunalverwaltungen ohne jeweiligen entsprechenden Parlamentsbeschluß gar nicht machbar.

In der zweiten Hälfte der 1990-er Jahre entwickelte sich in der Gesellschaft der Wunsch nach einer radikalen Verwaltungsreform. Der Anfang dieser Periode kann mit dem Vorschlag von drei Ministern (Jaak Leimann, Mart Opmann, Raivo Vare) aus dem Ende 1996 datiert werden. Gemäß dieses Vorschlages wurde eine wesentliche Verwaltungskostenreduzierung angestrebt. Unter anderem erörterte man die Reduzierung der Zahl der Parlamentsabgeordneten um ein Drittel, eine Zusammenlegung von Ministerien, die Reduzierung der Anzahl der lokalen Selbstverwaltungseinheiten um mehr als die Hälfte usw.

Im Juni 1997 wurde von der Regierung der Republik der Expertenausschuß für die Ausarbeitung der Konzeption der Verwaltungsreform gebildet. Der entsprechende Entwurf „*Grundlagen der Förderung öffentlicher Verwaltung*“ wurde vom Ausschuss im Januar 1998 der Regierung vorgelegt. Zur verwaltungs-territorialen Organisation wurde in diesem Dokument Folgendes gesagt: *„Ausgehend von der Lokalisierung von Entwicklungszentren sowie der Interessen der sozial-wirtschaftlichen Ganzheit der Gemeinden und Städte wird die Zahl der lokalen Selbstverwaltungseinheiten wesentlich reduziert, wodurch die Fähigkeit dieser Einheiten, ihre Funktionen zu erfüllen und öffentliche Dienstleistungen bereitzustellen erhöht wird. Die Periode freiwilliger Reorganisation dauert bis zu den Kommunalwahlen von 2000. Die zweite Etappe der Gebietsreform erfolgt auf Initiative der Regierung der Republik. Zwecks Durchführung der verwaltungs-territorialen Reorganisation werden vorher notwendige Untersuchungen angestellt. Die auf Initiative der Regierung der Republik einzuleitenden verwaltungs-territorialen Umgestaltungen setzen*

Anhörungen der lokalen Selbstverwaltungseinheiten voraus, wodurch eine Berücksichtigung lokaler Interessen garantiert wird.“

Das Verfahren bezüglich der „Grundlagen der Förderung öffentlicher Verwaltung“ dauerte in der Regierung fast ein ganzes Jahr lang. Im Februar 1999 wurde das relativ vollständige Dokument genehmigt und dem Riigikogu vorgelegt. Die neue Regierung der Republik, die nach den im März desselben Jahres stattgefundenen Parlamentswahlen gebildet wurde, machte sich an die Ausarbeitung der Strategie der neuen Verwaltungsreform. Hauptsächlich aus Ministern wurde das Komitee der Verwaltungsreform gebildet. Bei der Tartuer Universität wurden sachbezogene Vorschläge in Auftrag gegeben, bei der Staatskanzlei wurde das Büro der Verwaltungsreform gebildet usw. Anfangs war eine umfassende Verwaltungsreform geplant, doch im Jahre 2001 wurde das Ziel bis auf eine Gebietsreform reduziert. In so mancher Hinsicht, z. B. wegen der im gleichen Herbst durchgeführter Präsidentenwahlen, verschwand dieser Vorschlag von Tagesordnung, obwohl eine sehr große Vorarbeit im Innenministerium (unter Leitung des Ministers Tarmo Loodus), in Landkreisverwaltungen, Landkreisverbänden der lokalen Selbstverwaltungseinheiten und an anderer Stelle geleistet worden war. Unter anderem wurde von der Regierung der Republik am 25. Juni 2001 der Erlass Nr. 437-k „Initiierung der Änderung der verwaltungs-territorialen Organisation“ verabschiedet, worin eventuelle Zusammenlegungen (Eingemeindungen) je nach Gemeinden und Städten sehr konkret vorgeschrieben wurden. Im Januar 2002 kam es zur Änderung der Regierungskoalition, und laut deren Koalitionsvertrag besteht eine klare politische Absicht nach freiwilligen kommunalen Zusammenschlüssen.

Im Jahr 2002 wurden in 11 lokalen Selbstverwaltungseinheiten verwaltungs-territoriale Änderungen durchgeführt, die sich hauptsächlich paarweise vereinigt hatten (die Gemeinde Anija und die Stadt Kehra; die Gemeinde Kohila und die Gemeinde (der Flecken) Kohila; die Gemeinde Rapla und die Stadt Rapla; die Gemeinde Rāpina und die Stadt Rāpina). Als Ausnahme gab es einen Zusammenschluss von drei Einheiten – der Flecken Märjamaa, die Gemeinde Märjamaa und die Gemeinde Loodna. Ende des Jahres 2002 gab es in Estland 247 lokalen Selbstverwaltungseinheiten, darunter 205 Gemeinden und 42 Städte. Nach den Kommunalwahlen vom 20. Oktober 2002 waren 241 lokalen Selbstverwaltungseinheiten übriggeblieben, einschl. 39 Städte und 202 Gemeinden.

Nach den Kommunalwahlen vom 16. Oktober 2005 reduzierte sich die Zahl der lokalen Selbstverwaltungseinheiten um 14 (um 6 Städte und 8 Gemeinden). Es erfolgten folgende Vereinigungen: die Stadt Tamsalu und die Gemeinde (zur Gemeinde Tamsalu); die Stadt Tapa, die Gemeinde Lehtse und die Gemeinde Saksi (zur Gemeinde Tapa); die Stadt Jõhvi und die Gemeinde Jõhvi (zur Gemeinde Jõhvi); die Gemeinde Avanduse und die Gemeinde Väike-Maarja (zur Gemeinde Väike-Maarja); die Stadt Suure-Jaani, die Gemeinde Olustvere, die Gemeinde Suure-Jaani und die Gemeinde Vastemõisa (zur Gemeinde Suure-Jaani); die Stadt Kilingi-Nõmme, die Gemeinde Saarde und die Gemeinde Tali (zur Gemeinde Saarde); die Gemeinde Kuusalu und die Gemeinde Loksa (zur Gemeinde Kuusalu);

die Stadt Türi, die Gemeinde Kabala, die Gemeinde Oisu und die Gemeinde Türi (zur Gemeinde Türi).

Zum ersten Mal wurden sich vier unterschiedliche lokale Selbstverwaltungseinheiten vereinigt. Dies erfolgte in zwei Regionen – im nördlichen Teil vom Landkreis Viljandimaa und im südlichen Teil vom Landkreis ja Järvamaa. Als Ergebnis der Vereinigungen vom Jahr 2005 erfolgten Änderungen auch in Grenzen der Landkreise, denn die Gemeinde Lehtse, die früher zum Landkreis Järvamaa gehörte, wurde in den Landkreis Lääne-Viru einbezogen. Probleme verursachten die Zugehörigkeit der ehemaligen Gemeinde Kabala zum Landkreis Järvamaa. Sie gehört zum unmittelbaren Hinterland von Võhma ist und Võhma selbst gehört zum Landkreis Viljandimaa. Konflikte hat es auch mit dem Status der Stadt Loksa gegeben. Weil die Gemeinde Kuusalu und die Gemeinde Loksa sich vereinigten, hätte auch die Stadt Loksa sich logischerweise ihnen anschließen müssen. Man hätte damit einen irrationalen Gemeindetyp beseitigt, wo inmitten der Gemeinde eine Stadt als selbständige lokale Selbstverwaltungseinheit liegt. Zweifellos rufen solche Fakten öfters Kritik an freiwilligen Vereinigungsprozess der lokalen Selbstverwaltungseinheiten hervor (sie desavornieren die ganze Idee der Gebietsreform usw.)

Gleichzeitig verweist die bisherige Entwicklung auch auf positive Folgen. Die im nicht gerade schnellem, aber immerhin mäßigen Tempo erfolgten freiwilligen Vereinigungen (in den Jahren 1996-2009 haben sich insgesamt 49 Gemeinden oder Städte vereinigt) haben wertvolle Informationen über positive Konsequenzen für jene lokalen Selbstverwaltungseinheiten, die diesen Schritt gewagt haben, aufgezeigt. Erfahrungen über eventuelle negativen Faktoren bzw. Einflüssen bei Vereinigungen oder in Folgeperioden wurden gewonnen.

Eigenartig bleibt, daß Ergebnisse freiwilliger Vereinigungen gerne kritisiert werden, aber mögliche Mängel sogenannter Eingemeindungen aus un spezifizierten Gründen niemand verdeutlichen möchte. Professor Wolfgang Drechsler hat über die in 1970-er Jahren in der Bundesrepublik Deutschland durchgeführte Gebietsreform, als die Zahl der Gemeinden um das Dreifache (nur!) reduziert wurde, geschrieben, dass *„sie als Ganzes als durchgefallen bezeichnet werden kann, dies im Hinblick sowohl auf ihre Effektivitätsanstrebung als auch auf Nichterreicherung des Zieles.“* (Drechsler 2000)

Ziele und Gefahren der Gebietsreform in Estland

Zweifellos stellt sich bei jeder Reform die Hauptfrage nach den Zielen der Reform? In den meisten Vorschlägen für unsere Gebietsreform und für die eventuelle Umsetzung des Modells 15+5 werden ein besseres öffentliches Dienstleistungsangebot, die Reduzierung der Beamtenzahl und der damit verbundenen Verwaltungskosten sowie der Stopp der Behördenkonzentration erwähnt. Über Gefahren der Reform sprechen und schreiben weder diejenigen, die sie ausgearbeitet haben (Regionalminister), noch Protagonisten, die diese Reform unterstützen (darunter Leiter verschiedener verfassungsmäßigen Institutionen wie der Generalrechnungsprüfer, der Rechtskanzler). Es scheint, daß teilweise einige Politiker und Beamter

vergessen, daß die Grenzen von den lokalen Selbstverwaltungseinheiten sind nicht zu verändern, ohne den Standpunkt der entsprechenden lokalen Selbstverwaltungseinheit gehört zu haben.

Statistisch gesehen, wird bei Vereinigung von Gemeinden und Städten ein größerer lokaler Haushalt erreicht. Dadurch wird eine Anstellung von höher qualifizierten Beamten ermöglicht. Es sind aber auch Behauptungen zu hören, dass man mit einem größeren Haushalt größere Investitionen betätigen kann, d.h. Straßen bauen usw. Leider werden aber die Grundsätze des Finanzausgleichs zwischen dem Staatshaushalt und dem lokalen Budget nicht geändert, d.h. dass keine weiteren Mittel hinzukommen werden, wenn Investitionsgelder auf 1 km² Fläche oder 1000 Einwohner geteilt sind. Mit Ausnahme des wesentlichen Vorteils, dass größere lokale Selbstverwaltungseinheiten bei ihrer Antragsstellung auf Gelder aus den Fonds der EU bestimmt erfolgreicher sein werden. Märt Moll, der Finanzberater des Verbandes Estnischer Landkreisverwaltungen hat treffend gesagt, dass eine Zusammenlegung von zwei armen lokalen Selbstverwaltungseinheiten keine reiche Einheit zum Ergebnis hat, sondern die Zahl der armen Einheiten sich um die Hälfte vermindert. (Moll 2009)

Was das eventuelle Einsparen von Verwaltungskosten anbetrifft, sollte die entstehende Möglichkeit und auch das Bedürfnis, Beamte mit höherer Qualifikation anzustellen, diese Illusion schnell widerlegen. Es besteht immer noch die Hoffnung auf Freiwerden von einer zahlreichen Armee von Beamten im Laufe einer radikalen Gebietsreform. Ende 2007 waren an staatlichen Behörden Estlands 20 824 Beamte angestellt (dazu kamen noch 3 507 Personen als berufliches Militärpersonal, die alle zu Beamten gezählt werden). Als Kommunalbeamte waren Ende 2007 insgesamt 5 449 Personen beschäftigt. In der Stadtkanzlei, den Behörden, den Verwaltungen der Stadtteile usw. von Tallinn arbeiteten 1 430 Beamte, in Abteilungen der Stadtkanzlei von Tartu 329 Beamte. Als die kleinsten gelten die Gemeindeverwaltungen von Piirissaare und Ruhnu mit je drei Beamten (Avaliku 2008: 66-67). Die Zahl der Beamten in den kleineren Gemeinden und Städten, die sich vereinigen könnten, liegt nur bei Tausend. Die tüchtigsten Beamten würden auch bei der maximalen Variante der geplanten Gebietsreform Arbeit finden, höchstwahrscheinlich im Landkreiszentrum liegenden neuen Gemeindehaus. Bestimmt wird eine Ökonomie an der Zahl der Mitglieder der Abgeordnetenversammlung erreicht. Das wurde als voraussichtliche Errungenschaft angeführt auch im Erklärungsschreiben zum Gesetzesentwurf des Gesetzes über die Reform der verwaltungs-territorialen Organisation, der vom Regionalminister im März 2009 vorgelegt wurde. Laut Meinung des Autors dieses Artikels dürfte bei unserer jungen politischen Kultur eine wesentliche Reduzierung der Mitgliederzahl der Abgeordnetenversammlung (d.h. des politischen Nachwuchses) doch nicht als Ziel gelten.

Oft wird behauptet, dass die Gemeinde als solche in vielen Ortschaften bedauerlicherweise der größte, zum Teil der einzige Arbeitgeber wäre. Wenn wir aber in Ruhe darüber nachdenken, stellt sich die Frage, wer oder was käme denn anstelle der abgeschafften (zusammengelegten) Gemeindeverwaltung? Natur duldet keine Leerstellen und an eine leere Stelle wächst bald Gestrüpp. In der Wirtschaft

existieren jedoch andere Gesetze. In einem solchen Ort erlöschen sich bald die letzten Lichter, und es kommt zu einer noch intensiveren Peripherisierung. Wir benötigen natürlich eine einheitliche Definition der Peripherie.

Im Gesetzesentwurf wird angeführt, daß eine Gegend zum Hinterland bzw. zur Peripherie werden kann: 1) physisch (der Abstand vom Gemeindezentrum vergrößert sich); 2) verwaltungsmäßig (Dominieren der Bedürfnisse und Interessen des Zentrums) oder 3) durch Verminderung der horizontalen Gebundenheit (des Zusammengehörigkeitsgefühles) der Gemeinde. Ausgehend von den bisherigen Zusammenlegungen der Kommunalverwaltungen in Estland wird behauptet, dass als Ganzes Peripherisierung in allen genannten Aspekten vermieden werden konnte, mit Ausnahme der Vergrößerung des physischen Abstandes.

Laut Autor des Artikels sollte Peripherisierung vor allem als wirtschaftliche Kategorie verstanden werden, die für in Peripherie bleibenden Regionen eine Rückentwicklung der Sozialsphäre und der ganzen Wirtschaft mit sich bringt. Deshalb ist der Autor des Artikels (zum Unterschied zu Behauptungen des Regionalministers und anderer) überzeugt, dass mit der Errichtung von Großgemeinden Peripherisierung nicht vermindert, sondern eher vertieft wird. Diese Meinung wird auch von schwedischen Kollegen auf Grund der Erfahrung durchgeführter mehrfacher Reduzierung der Kommunen bestätigt. Auch bei uns erinnern sich mindestens noch heute auf dem Lande lebende Menschen an die Ergebnisse, die als Folge der zu seiner Zeit durchgeführten Zusammenlegungen landwirtschaftlicher Unternehmen und der Bildung von Großbetrieben erreicht wurden. Viele Dörfer blieben nur als statistische Einheiten bestehen.

Der Schriftsteller Tõnu Õnnepalu hat bezüglich dieses Problems eine sehr lebensnahe Betrachtungsweise bekundet, denn er sagte, dass *„die Seelen, die vom Land weggezogen sind, weder von einer Gebietsreform noch deren Unterlassung ins Dorf oder in den Flecken zurückgebracht werden ... Man will die Verwaltungsorganisation ändern, weil das ein Ding ist, dass geändert werden kann, egal ob mit Kraft oder Schmeichelei. Aber wie viel wird dadurch das eigentliche, alltägliche Leben geändert?“* (Õnnepalu 2009)

Große Gemeinden schaffen es selbstverständlich, die sozialwirtschaftlichen regionalen Unterschiede zu verschleiern. Erfolgt die Regionalstatistik je nach Verwaltungseinheiten, können die absolut kleinsten (nicht existierenden!) regionalen Unterschiede (inhaltlich ein BIP pro Person u. Ä.) erreicht werden, wenn ein Staat nur aus einer Kommunaleinheit besteht.

Wenig argumentiert sind die in komplizierter Wirtschaftsumwelt gemachten Aussagen, dass große Gemeinden einen Beitrag zur Förderung, mindestens zur Stabilisierung, der Wirtschaft beitragen. In Wirklichkeit haben aber die lokalen Selbstverwaltungseinheiten schon ab Übergang zur lokalen Selbstverwaltung einer Ebene keinen nennenswerten Bezug zum Gewerbe vorzuweisen. Solche Behauptungen waren angebracht Anfang der 1990-er, als zu Aufgaben der lokalen Selbstverwaltung zweiter Ebene auch Befassung mit Beschäftigungsfragen gehörte

und unter anderem 35% der Körperschaftssteueraufkommens in den lokalen Haushalt einliefen. Momentan haben die lokalen Selbstverwaltungseinheiten keinerlei Verpflichtungen, eigene Wirtschaftsumwelt zu fördern (das Tallinner Gewerbeamt oder die Tartuer Gewerbeabteilung sind reine Initiativen dieser Städte). Das Erreichen dieses Zieles könnte aber eine der inhaltlichen Fragen der Verwaltungsreform sein. In Nord- und Westeuropa gehört die lokale Beschäftigungspolitik zu den wichtigsten Aufgaben der Kommunalpolitik.

Gemäß der 15+5 Reform werden bisherige Gemeinden zu Teilgemeinden umstrukturiert. An dieser Stelle sollen wir die Tatsache, daß Bildung einer Teilgemeinde gemäß Gesetz über Organisation der lokalen Selbstverwaltung zur Alleinzuständigkeit der lokalen Abgeordnetenversammlung gehört, unangetastet lassen. Also kann eine Bildung von solchen Gemeinden erst nach Wahlen zur Abgeordnetenversammlung dieser neuen, auf Basis des Landkreises zu bildenden Gemeinde entschieden werden, aber es ist auch eine Entscheidung möglich, diese Gemeinde gar nicht zu bilden. Ja freilich, Änderung des Gesetzes über Organisation der lokalen Selbstverwaltung bedarf nicht mal einer Stimmenmehrheit im *Riigikogu*, aber die Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung, wonach eine lokale Selbstverwaltungseinheit ihre inneren Leitungsstrukturen selbst festlegen kann, darf nicht umgangen werden. Noch komplizierter ist aber der Umstand, dass die Regulation einer Teilgemeinde (des Stadtteils⁷) in diesem Gesetz äußerst oberflächlich geregelt ist, und in Praxis die in ihrem jetzigen Rechtsraum lebenden Einwohner in Zukunft ohne Entscheidungsrecht in Fragen lokalen Lebens bleiben. Um es hier ein wenig zu übertrieben, aber immerhin sei gesagt, dass die Verwaltungsgremien der Stadtteile (Teilgemeinden) eher wie obligatorische Volksversammlungen auf irgendwelchen Kleininseln aussehen werden.

Falls auf der Basis der jetzt bestehenden Landkreise Viljandi, Lääne-Viru, Võru usw. Großgemeinden gebildet werden, können die bisherigen Landkreiszentren (hier Viljandi, Rakvere, Võru) als Teilgemeinden bestehen bleiben. Natürlich, soweit die Abgeordnetenversammlung der Großgemeinde dem zustimmt. Diese Städte mit ihrer langen Geschichte dürften zwar auch weiterhin ihre Oberbürgermeister haben, aber gemäß heute geltendem Gesetz wären sie eher mit Dorfältesten zu vergleichen. Zum Unterschied zur Oberhaupt eines Dorfes würde er immerhin das Recht zur Erstellung einer Einzelurkunde haben wie das auch beim Ältesten eines Stadtteils der Fall ist. Bevor man sich an die Umstrukturierung der jetzigen Gemeinden und Städte zu Teilgemeinden macht, müsste ihr zukünftiger Status mindestens konzeptuell geklärt werden. Das wäre eine der inhaltlichen Fragen der Verwaltungsreform, die auf eine schnelle Lösung warten.

Besondere Probleme entstehen dann, wenn in einem Landkreis zwei lokale Selbstverwaltungseinheiten akzeptiert werden. Das Landkreiszentrum könnte als eine selbständige Einheit bestehen bleiben. So wie gemäß 15+5 Modell der Landkreis Pärnu und die Stadt Pärnu, aber auch der Landkreis Tartu und die Stadt Tartu. Aber in diesem Fall würden ja Gemeinden neuen Typs des Ringes entstehen?

⁷ Tallinn ist ab Jahre 1993 in 8 Stadtteile geteilt.

Es ist auch wichtig, im Auge zu behalten, dass jeder Landkreis eigene Besonderheiten des Besiedlungssystems usw. besitzt. Mit einem spezifischen Fall im besonders großen Umfang haben wir zweifellos im Landkreis Harjumaa zu tun, und dies wegen der Hauptstadtregion. Auch z. B. bezüglich der Landkreise Ida-Virumaa und Hiiumaa kann nicht das gleiche Muster (15+5 Modell) umgesetzt werden. Eine Gebietsreform darf nicht wie ein Bau des Prokrustesbettes erfolgen.

Als Gegenstände der jetzigen Gebietsreform gelten (angeblich) schwächere Gemeinden und Städte. Als Reformziele werden die Verbesserung des Dienstleistungsangebot für die dort wohnenden Menschen und die Erhöhung der Verwaltungsfähigkeit ihrer lokalen Selbstverwaltungseinheiten definiert. Es ist zwar ein edles Ziel, aber ein Staat besteht ja nicht ausschließlich aus Gemeinden und Städten mit kleiner Einwohnerzahl und kleinem Budget. Wir hören oft Aussagen im Stil, dass die Einwohnerzahl in fast 2/3 unserer lokalen Selbstverwaltungseinheiten unter 3 000 liegt, aber warum wollen wir denn nicht die Tatsache berücksichtigen, dass fast 2/3 unserer Menschen in Gemeinden und Städten mit einer Einwohnerzahl über 10 000 und die Hälfte der Bevölkerung in Städten mit einer Einwohnerzahl über 20 000 Menschen leben (Tabelle 3)?

Tabelle 3. Lokale Selbstverwaltungseinheiten mit größter und kleinster Einwohnerzahl im Jahr 2009

Stadt oder Gemeinde	Einwohnerzahl	Stadt oder Gemeinde	Einwohnerzahl
Tallinn	404 304	Gemeinde Piirissaare	94
Tartu	98 478	Gemeinde Ruhnu	129
Narva	65 830	Gemeinde Vormsi	322
Pärnu	43 479	Gemeinde Torgu	343
Kohtla-Järve	41 987	Gemeinde Nõva	436
Viljandi	19 525	Gemeinde Õru	494
Rakvere	16 878	Gemeinde Alajõe	502
Maardu	16 471	Gemeinde Tudulinna	530
Sillamäe	15 856	Gemeinde Lavassaare	539
Gemeinde Viimsi	15 641	Gemeinde Kaisma	541
Kuressaare	15 081	Gemeinde Kihnu	631
Valga	14 160	Gemeinde Kärü	673
Võru	14 068	Gemeinde Meeksi	712
Gemeinde Jõhvi	13 133	Gemeinde Mustjala	746
Haapsalu	11 593	Gemeinde Kareda	749
Gemeinde Rae	11 195	Gemeinde Laimjala	761

Am Anfang von diesem Artikel wurde auf die Wirtschaftsprüfungen des Staatlichen Rechnungs- und Prüfungshofes hingewiesen, auf deren sehr fragliche Schlussfolgerungen die Öffentlichkeit durch Fachleute schon aufmerksam gemacht worden ist. Aus Prüfungsergebnissen darf gar nicht geschlossen werden, als ob Einheiten der Gebietskörperschaften vollkommen verwaltungsunfähig wären. *„Im Gegenteil, im Vergleich zu Einheiten zentraler Behörden haben lokalen Selbstverwaltungsein-*

heiten es z. B. mit Inanspruchnahme von Eurogeldern wesentlich besser gemeistert. Sie hätten es zu noch besseren Ergebnissen gebracht, wenn von Behörden rechtzeitig das Dokument für die Regulierung des Prozesses vorbereitet worden wäre.“ (Moll 2009)

Lokale Selbstverwaltungseinheiten haben selbstverständlich Funktionen zu erfüllen, die sich auf den ganzen Landkreis und sogar über seine Grenzen hinausragen (das Gymnasiennetz, öffentlicher Transport usw.) Aber bei der Mehrheit der sich aus dem Gesetz über die Organisation der lokalen Selbstverwaltung ergebenden Aufgaben, und *last but not least*, der Mehrheit der Möglichkeiten einer demokratischen Führungstätigkeit haben wir mit Aufgaben zu tun, die ausgehend aus den Prinzipien der Subsidiarität zum Zuständigkeitsbereich jeder Gemeinschaft gehören müssen. Hoffentlich werden auch unsere Einheiten der Gebiets-körperschaften, genau wie es in entwickelten Ländern Europas der Fall ist, zukünftig in ihrem Haushalt über Gelder verfügen, die neben Erfüllung gesetzlicher Aufgaben auch für Erledigung freiwilliger Vorhaben (in Kultur, Sport, Freizeitgestaltung usw.) verwendet werden können. Die Gemeinden sollten solche Grenzen haben, in welchen auch eine Erfüllung freiwilliger Aufgaben erwünscht wird. So z. B. in der Gemeinde Kihnu Förderung der nur dieser Insel eigener Kichnuer Kultur, oder in Gemeinden des Setomaa in Südostestland die Förderung der dortigen Kultur.

Von großer prinzipieller Bedeutung ist die Entwicklung einer demokratischen Lebensorganisation und der Bürgergesellschaft sowie beim Modell 15+5 die eventuelle Rolle der Kommunalverwaltung als Garant der Demokratie. In der kommentierten Ausgabe der Verfassung der Republik Estland steht geschrieben: *„Einerseits ist die lokale Selbstverwaltung unzertrennlich von demokratischer Lebensorganisation, die sich zum Beispiel in periodisch durchgeführten Kommunalwahlen ausdrückt. Da es sich um eine der Einzelperson am nächsten stehende Macht handelt, würde lokale Selbstverwaltung ohne die Beteiligung lokaler Einwohner ihre inhaltliche Bedeutung einbüßen. Andererseits gilt lokale Selbstverwaltung als eine gewisse ausgleichende Macht im Vergleich zur staatlichen Zentralisierung (vertikale Machtrennung).“* (Eesti 2008: 722). Der Autor des Artikels ist der Meinung, daß lokale Selbstverwaltung als solche mit der Einführung des Modells 15+5 inhaltlich verschwinden und daß sie zu einem Teil der Staatsverwaltung reduziert würde. Das Beispiel mit den örtlichen Sowjets deutete auf eine solche Entwicklung hin.

Anfang der 1990-er Jahre, als in Estland in damaligen unvergleichbar schwereren politischen und wirtschaftlichen Bedingungen die lokale Selbstverwaltung wiederhergestellt wurden, galt der Wunsch des Volkes nach Demokratie und Selbstentscheidung in lokalen Fragen als dominierender Faktor. Folglich wurden in Estland viele kleine Gemeinden gebildet. Oder nehmen wir auch Bezug auf ein internationales Beispiel. Im Jahr 1953 wurde von Ländern Westeuropas, die sich gerade mit Liquidierung der Kriegsfolgen beschäftigten, die Europäische Charta der Freiheiten der lokalen Selbstverwaltungen (mit Akzent auf Wort – Freiheiten – S.M.) genehmigt, woraus ein Dritteljahrhundert später die auch uns gut bekannte Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung entstanden ist. Alexis de Tocqueville sagte vor anderthalb Jahrhunderten, daß *„ein Land, das keine lokale*

Selbstverwaltung hat, zwar Untertanen finden kann, aber niemals Bürger“.
(Tocqueville 1995)

Wir müssen akzeptieren, daß keine andere Reform so umfangreiche und zeitraubende Begründungsaktivitäten zur Information der Bevölkerung erfordert als eine Gebietsreform. Professor Edgar Kant, einer der Hauptideologen der Gebietsreform der 1930-er Jahre war sich darüber im Klaren. Er behauptete, daß „... *die Reformierung lokaler Selbstverwaltungen immer und überall eine der schwierigsten Fragen im Verwaltungsbereich ist*“. (Kant 1999)

Der Autor des Artikels will die Notwendigkeit der verwaltungs-territorialen Änderungen keinesfalls bezweifeln. Doch ist zur Gestaltung des Reformprozesses maximale Objektivität notwendig. Gleichzeitig ist der Autor der Meinung, daß die Zusammenarbeit zwischen den lokalen Selbstverwaltungseinheiten auf jede Art und Weise gefördert werden muss.

Literatur

1. **Aalbu, Hallgeir, Böhme, Kai, Ublin, Åke** (2008). *Administrative Reform. Arguments and value*. NORDREGIO.
2. *Avaliku teenistuse Aastaraamat 2007*. (2008). Riigikantselei.
3. **Drechsler, Wolfgang** (2000). *Eesti valdade haldusterritoriaalse reformi põhiküsimused*. Riigikogu Toimetised, 2, lk. 145-150.
4. *Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne*. (2008). Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn, Kirjastus Juura, 885 lk.
5. **Kant, Edgar** (1999). *Linnad ja maastikud*. Tartu, lk. 471-474.
6. **Kiisler, Siim-Valmar** (2009). Hääbumise vastu. – *Eesti Päevaleht*, 6. märts.
7. **Krepp, Eduard** (1938). Vallaomavalitsuste majandusolukord ja valdade reform. – *Konjunktuur*, 47/48. Tallinn, lk. 549-561
8. *Local Finance in thye fifteen countries of the European Union*. (2002). DEXIA Editions, p. 305.
9. **Moll, Märt** (2009). Omavalitsuste ülesannete täitmine ei ole optimaalne. – *Virumaa Teataja*, 11. märts.
10. **Oviir, Mihkel** (2009). Haldusreformiga ei saa oodata viimsepäeva laupäevani. – *Postimees*, 3. märts.
11. **Tocqueville, Alexis de** (1995). *Tähelepanekuid Ameerika demokraatiast*. Tallinn, Hortus Litterarum.
12. **Uuet, Liivi** (2002). Eesti haldusjaotus 20. sajandil. Teatmik. *Eesti Omavalitsusliitude Ühendus, Riigiarhiiv*. Tallinn, 312 lk.
13. **Õnnepalu, Tõnu** (2009). Ebaratsionaalne maa. – *Eesti Päevaleht*, 31.03.2009.