

Die Entwicklung der Verwaltungsreform in Estland in den Jahren 1989-2016

Sulev Mäeltsemees

In: Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik: Aktuelle Probleme der EU-Mitgliedstaaten / Discussions on Estonian Economic Policy: Current problems in the EU Member States. Berliner Wissenschafts-Verlag, 2016. Reproduced with permission of Estonian Discussions on Economic Policy.

ABSTRACT

The paper treats important problems of administrative reform in Estonia in 1989-2016, such as the possibility of and need for the administrative-territorial reform, including the merging of municipalities and definition of the administrative reform. Guided by the general concept of the IME project and the Principles of Economic Autonomy for Estonia Act, the Estonian SSR Supreme Council passed the resolution of 8 August 1989 concerning administrative reform in the Estonian SSR. The resolution prescribed the administrative reform for the republic during 1990-1994 including the decentralisation of power in the republic to the levels of local government, and a clear distinction between the functions of state and local government.

After this reform the discussions on the theme of local government reform have been acute for a long time in Estonia, but no systemic, comprehensive and holistic reform of public administration has been done there up to now (Linna: 2011). The Administrative Reform Law, initiated by the government in 2016, includes the principles and procedures for carrying out the administrative reform, determines the minimum size of a local government unit and the relevant exceptions, and the rights and obligations deriving from the merging of local governments. The Law sets a 5,000 minimum limit to the population of a local government.

Keywords: administrative reform, public administration, local self-government, county, city, rural municipality, association of local-self governments, regional policy, regional management.

JEL: H7, H70, J18, R51; R58

Einführung

Die Verwaltungsreform ist seit den Wahlen zum Estnische Parlament (Riigikogu) im Frühling 2015 eine der am meisten diskutierten Themen der estnischen Politik gewesen. Als Stichwort hat die Verwaltungsreform nach Wiederherstellung der

staatlichen Selbständigkeit, d.h. im Laufe des letzten Vierteljahrhunderts, auch schon früher wiederholt auf der Tagesordnung gestanden. Das Ziel dieses Artikels ist es, die im Bereich der Verwaltungsreform während dieser ganzen Zeit bis heute geleistete Arbeit, als deren Ergebnis nur die erste, d.h. die Verwaltungsreform vom Anfang der 1990-er Jahre umgesetzt worden ist, unter die Lupe zu nehmen.

Für die Bezeichnung der Gebietsreform wird heutzutage 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 Finanzbeziehungen, beinhalten, und dies bis zu ihrer radikalen Änderung (Reformierung). Dabei wird die Reform vom Autor ausschließlich im Sinne radikaler Änderungen verstanden, d.h. nicht als Prozess sogenannter evolutionärer Änderungen. Bei kleineren und öfters zustande kommenden Änderungen handelt es sich lediglich um eine Förderung öffentlicher Verwaltung; geht es aber wirklich um einen progressiven Prozess (nicht nur um eine sog. politische Erledigung des Gegners o. Ä.), können wir es als Modernisierung öffentlicher Verwaltung bezeichnen.

Die Probleme, die durch die Verwaltungsreform gelöst werden müssen, können als Matrix dargestellt werden. Diese Tabellen können Duzende Spalten für Bereiche, die bei Bedarf zu reformieren bzw. zu ändern, enthalten.

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	...	Gebiets-reform
Lokale Ebene	Führungsstruktur der lokalen Selbstverwaltung	Verhältnis lokaler Haushalte usw.	Besonderheiten (Unterschiede)	...	Gebiets-reform

Die Reihen in der Matrix gelten als die Ebenen der öffentlichen Verwaltung, wobei alle EU-Mitglieder als oberste Ebene die EU-Ebene haben sollten. Da es nicht in unserem Zuständigkeitsbereich liegt, die dortigen Entwicklungen zu beeinflussen, wird diese Ebene bei unserer Analyse der Verwaltungsreform weggelassen. Doch müssen wir uns in Entwicklungsrichtungen, die in der EU innerhalb der öffentlichen Verwaltung, d.h. der Förderung der Demokratie, Regionalisierung und der Einhaltung der Subsidiaritätsprinzipien stattfinden, auskennen, und diese Entwicklungen bei der Durchführung der einheimischen Verwaltungsreform auch berücksichtigen.

Unvermeidlich muss auch eine Analyse des Funktionierens der öffentlichen Verwaltung in EU-Mitgliedstaaten wie auch der bestehenden Probleme und vorhandenen Erfahrungen der Verwaltungsreformen usw. durchgeführt werden. Die Spalten der Matrix stellen größere oder kleinere Bereiche öffentlicher Verwaltung dar, die bei Einführung der Verwaltungsreform analysiert werden sollten.

In jedem Quadrat der Matrix sollten Fragezeichen stehen, für die zweckmäßige Lösungen zu finden sind. Von genauso großer Bedeutung ist auch die Zeitliche Dimension des Prozesses. Innerhalb eines Quadrats gemachte Änderungen, egal wie radikal sie auch sind, dürften nicht als Verwaltungsreform bezeichnet werden. Aber gerade diese Taktik ist charakteristisch für die Entwicklung unserer öffentlichen Verwaltung der letzten anderthalb Jahrzehnte, wenn jedes Ministerium oder Amt oder eine andere Institution in seinem Verwaltungsbereich sich isoliert reformiert. So wurden z. B. in 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 außer Gleichgewicht bringen, und für Bezeichnung dieser Tendenz ist schon auch ein ganz treffender Begriff der "schleichenden Verwaltungsreform" in Anspruch genommen worden.

Im Sinne unserer Matrix bedeutet eine Gebietsreform, dass die zwei letzten Quadrate gefüllt werden müssen. Im obersten Quadrat sollte die territoriale Grundlage der Landkreise, Bezirke usw. fixiert werden. Unter anderem sollte der unterste Quadrat Antworten auf solche Fragen geben, wie viele Gemeinden und mit welchen Grenzen wir denn überhaupt haben sollten. Aber gerade mit diesen letztgenannten Fragen versucht man sich bei uns unter dem Namen der Verwaltungsreform vereinfacht zu befassen. Übertragen ausgedrückt könnte man sagen, dass die Form des Essgeschirrs festgelegt wird, bevor es überhaupt klar ist, für welches Gericht oder Getränk es benutzt wird. Bevor man sich an die Festlegung der Zahl und Grenzen der Gemeinden macht, sollten die Fragen nach Funktionen des Staates und der lokalen Selbstverwaltung sowie nach Geldverteilung beantwortet werden.

In diesem Beitrag werden die Versuche (Pläne usw.) der Verwaltungsreform (vornehmlich im Sinne der Gebietsreform) im Laufe der nachfolgenden mehr als 20 Jahr und die Gründe ihres Scheiterns analysiert. Als Verallgemeinerung kann gleich gesagt werden, dass diese Reform neben des Fehlen des politischen Willens auch wegen des Ignorierens der Wirtschaftsprobleme kommunaler Selbstverwaltung nicht umgesetzt worden ist. Das Letztgesagte gilt sogar in Bezug auf die Entscheidung Nr. 3-4-1-8-09 des Obersten Gerichtshofes vom 16. März 2010, die sich mit Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltungen und ihrer Finanzierung befasste und die von der Zentralverwaltung als ob „in Vergessenheit geraten“ behandelt wurde. Auch im Plan der Verwaltungsreform von 2016 bildet die schwache wirtschaftliche Akzentuierung eine der Hauptschwächen des Vorhabens. Die Probleme der Kommunalwirtschaft, einschließlich der Probleme des lokalen Haushalts, sind in Estland nur von einigen Wissenschaftlern der Tartuer Universität (Prof. Peter Friedrich (Friedrich und Reiljan 2015: 29-61), Prof. Janno Reiljan (Reiljan un Jaansoo 2015: 79-102) und Tallinner Technische Universität (Prof. Ringa Raudla mit Kollegen (Krenjov und Raudla 2015) gründlicher untersucht worden.

Erfolgreiche Verwaltungsreform der Jahre 1989-1993

Die Wiederherstellung der staatlichen Souveränität Estlands hat mit der Herstellung der kommunalen Selbstverwaltung angefangen. Dafür waren gute historische Voraussetzungen gegeben. Im Unterschied zu Lettland und Litauen hat kommu-

nale Selbstverwaltung als solche schon während der ersten Selbstständigkeitsperiode (1918-1940) in Estland eine wichtige Rolle gespielt, die auch von den Menschen der älteren Generation im Laufe des vergangenen halben Jahrhunderts nicht vergessen worden war. Zum Beispiel in Lettland wurde im Grundgesetz von 1938 (es wurde Anfang der 1990-er Jahre wieder in Kraft gesetzt) der Begriff kommunale Selbstverwaltung nicht einmal erwähnt, aber das Grundgesetz Estlands von 1938 enthielt vier ganze Paragraphen, die sich mit dieser Verwaltungsform befassten. Wolfgang Drechsler, Professor an der Tallinner Technischen Universität, hat seine Meinung dazu wie folgt ausgedrückt: *„Estland als Staat ist historisch aus lokaler Selbstverwaltung hervorgegangen, und die Esten haben sich für Jahrhunderte mehr auf die gemeindliche Selbstorganisation als Struktur des Zusammenlebens beziehen müssen als fast jede andere europäische Nation.“* (Drechsler ... 2000: 5).

Die verwaltungsterritoriale Reform stand in Estland während der ganzen ersten Unabhängigkeitsperiode auf der Tagesordnung. Bereits in den Anfangsjahren der Republik Estland wurde das Ziel gesetzt, Gemeinden mit weniger als 2.000 Einwohnern zu vereinigen, weil in diesen die Hälfte und mehr der Ausgaben des Haushalts für die Unterhaltung des Rathauses verbraucht wurde. Zur Gemeindereform kam es aber erst 1939, als an Stelle der früheren 365 Gemeinden 248 Gemeinden verblieben (zuzüglich der 33 Städte). Dieser Prozess wurde zu Recht als Gemeindereform bezeichnet, weil im Unterschied zu den lediglich verwaltungsterritorialen Änderungen dann auch das früher verabschiedete Gemeindegesetz und das Stadtgesetz in Kraft traten und die Einheit der kommunalen Selbstverwaltung bezüglich der Leitung, der lokalen Steuern, der sozialwirtschaftlichen Aufgaben u.a. einen qualitativ erneuerten Inhalt erhielt. (Mäeltseemes, Kull ... 2012: 108-125). Einer der Hauptideologen der Gemeindereform der 1930er Jahre, der Professor der Universität Tartu – Edgar Kant – behauptete, dass *„die Reformierung der kommunalen Selbstverwaltungen immer und überall eine der schwierigeren Fragen im Bereich des Regierens ist.“* (Kant ... 1999: 471-474).

Zwei Jahre vor Wiederherstellung der Eigenstaatlichkeit verabschiedete der damalige Oberste Rat am 8. August 1989 den Beschluss von grundsätzlicher Bedeutung „Über die Durchführung der Verwaltungsreform in der Estnischen SSR“ (ÜN und VT, 1989, 26, 348). Ausgehend vom Wirtschaftskonzept IME – eigenbilanzierendes Estland - und von Gesetzen über die Grundlagen der Selbstfinanzierung der Estnischen SSR und zur Gewährleistung des Überganges vom damals geltenden Verwaltungssystem zu dem auf kommunaler Selbstverwaltung beruhenden Verwaltungssystem wurde mit diesem Beschluss entschieden, in den Jahren 1990-1994 in der Republik (nicht mehr in der Sowjetrepublik!) eine Verwaltungsreform durchzuführen. Die folgende Ziele hatte:

- 1) Dezentralisierung der Volksmacht in der Republik und ihre teilweise Verlagerung auf die kommunale Selbstverwaltungsebene und eine fixierte Unterscheidung der staatlichen und kommunalen Führung;
- 2) Reorganisierung der territorialen Verwaltungsstruktur.

Als zeitlicher Termin für den Beginn der Verwaltungsreform wurde der 1. Januar 1990 festgelegt. Mit diesem Beschluss wurde entschieden, dass die primäre Ebene der Kommunalverwaltung von selbstverwaltenden Gemeinden, Siedlungen und Städten gebildet wird, und dass die sekundäre Ebene, die gleichzeitig als die regionale Ebene sowohl für die kommunale als auch staatliche Führung funktionieren muss, aus Landkreisen und Städten republikanischer Unterordnung (sogenannte kreisfreie Städte) bestehen wird, wobei die Letztgenannten gleichzeitig auch die Funktionen der Kommunalverwaltung erster Ebene wahrnehmen müssen. Die Taktik der Umsetzung der Verwaltungsreform war schon zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieses Beschlusses grundsätzlich festgelegt. Weil in der sowjetischen Zwischenperiode die Möglichkeit der Selbstentscheidung und Selbsttätigkeit auf lokaler Ebene abgeschafft worden war, musste sie in erster Linie wiederhergestellt werden. Für diesen Zweck wurde entschieden, den verwaltungsterritorialen Einheiten einer nach der anderen den Status einer Gebietskörperschaft zu verleihen, dies aber erst dann, wenn sie die Fähigkeit aufweisen, lokale sozialwirtschaftliche Aufgaben zu erfüllen. Vor allem bei Dorfräten, aber auch in Siedlungen und kleineren Städten wurden diese Aufgaben öfters von landwirtschaftlichen Betrieben (Kolchosen, Sowchosen) oder auch von einigen Industrie- oder Bauunternehmen erfüllt. Für die Beantragung des Status einer kommunalen Gebietskörperschaft hatte jeder Dorfrat, jede Siedlung oder Stadt eine eigene Satzung und den Entwicklungsplan der Verwaltungseinheit auszuarbeiten. Für die Analyse und Bewertung der Befähigung zur inhaltlichen Erfüllung der sozialwirtschaftlichen Aufgaben jeder kommunalen Einheit wurde vom Präsidium des Obersten Rates am 7. März 1990 der Experten ausschuss der Verwaltungsreform gebildet. Zur Mitarbeit in diesem Ausschusses wurde eine bemerkenswert große Anzahl von Wissenschaftlern herangezogen (zum Vorsitzenden wurde S. Mäeltsemees ernannt).

Die gewählte Taktik der Verwaltungsreform gewährleistete einigermaßen, dass die Idee der auf kommunaler Selbstverwaltung beruhenden Lebensorganisation auch jeden bisherigen Dorfrat, jede Siedlung und jede nicht kreisfreie Stadt erreichte. Glücklicherweise hatte die sowjetische Periode, die zwei Generationen dauerte, diese Vorstellungen nicht völlig auslöschen können. Deswegen erfolgte die Wiederherstellung der kommunalen Selbstverwaltung schnell und erfolgreich.

Der Status der Gebietskörperschaft wurde diesen Einheiten vom Präsidium des Obersten Sowjets verliehen. Anfangs wurde in Estland zwar die aus zwei Ebenen bestehende kommunale Selbstverwaltung benutzt, doch man hatte sich zum Ziel gesetzt, ein aus einer Ebene bestehendes System der Kommunalverwaltung aufzubauen und möglichst starke Gemeinden, Siedlungen und Städte zu bilden. Das war unter anderem auch der Grund, warum das Verfahren zur Erlangung des Status einer Gebietskörperschaft die Einheiten der Kommunalverwaltung zweiter Ebene – Kreise und Städte republikanischer Unterordnung (kreisfreie Städte) – nicht betroffen hatte.

Die Kritiker der Anfang der 1990-er Jahre erfolgten Wiederherstellung der kommunalen Selbstverwaltung haben immer wieder betont, dass bei der Bildung von Gemeinden die Grenzen der ehemaligen Dorfräte beibehalten wurden. Man hat aber die Änderung der Grenzen und die sich daraus ergebenden Konflikte bewusst vermeiden wollen. Das wichtige Ziel bestand ja darin, die kommunale

Selbstverwaltung sowohl rechtlich als auch wirtschaftlich mit neuem Inhalt zu füllen und entsprechende territoriale Einheiten zu bilden, deren Vertreter sich an Diskussionen über die Grenzfragen als gleichberechtigte Partner teilnehmen sollten (Mäeltseemes ... 2012: 247-277).

Bestrebungen in Richtung einer rationellen verwaltungsterritorialen Organisation sind über Jahrtausende der Wunsch der Menschheit gewesen. Im „Alten Rom“ wurden beispielsweise 5.040 Bürger als eine zweckmäßige Stadtgröße angesehen, was etwa 30.000 Einwohnern entsprach (darunter Sklaven, Bedienstete u.a.). Der Grundsatz war, dass alle Bürger einander kennen sollten (Lange... 1981: 23).

Die verwaltungsterritoriale Reform stand in Estland während der ganzen ersten Unabhängigkeitsperiode auf der Tagesordnung. Bereits in den Anfangsjahren der Republik Estland wurde das Ziel gesetzt, Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern zu vereinigen – was wie erwähnt – erst 1939 zur Neugestaltung der Kommunen führte (Mäeltseemes, Kull ... 2012:108-125).

Bei der Wiederherstellung der kommunalen Selbstverwaltung haben wir uns nach den Grundsätzen der im Jahr 1985 im Europarat verabschiedeten Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung gerichtet. Diese Prinzipien wurden auch dem Estnischen Grundgesetz von 1992 und dem Artikel XIV zur „Kommunalen Selbstverwaltung“ zu Grunde gelegt, obwohl die Charta selbst bei uns erst zwei Jahre später, am 28. September 1994, ratifiziert wurde. Was die Einhaltung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung anbetrifft, weist der genannte Artikel unseres Grundgesetzes im Vergleich zu anderen Ländern die beste Formulierung auf. Dies müssten auch jene Politiker und Wissenschaftler wissen, die in letzter Zeit (aus Nichtkenntnis?), über die Notwendigkeit der Änderung unseres Grundgesetzes und besonders des Artikels über die kommunale Selbstverwaltung diskutieren.

Am 12. Mai 1993 wurde vom Riigikogu ein kurzer, aber prinzipieller Beschluss gefasst, wonach man in Estland von der aus einer Ebene bestehenden kommunalen Selbstverwaltung ausgeht (RT I 1993, 25, 434). Dieser Beschluss eröffnete die Möglichkeit, zügig gesetzliche Folgemaßnahmen zu ergreifen. Nur drei Wochen später (am 2. Juni 1993) wurde das nach intensiven halbjährigen Diskussionen vorbereitete Gesetz über die Organisation der kommunalen Selbstverwaltung verabschiedet. Gestritten wurde hauptsächlich über die Zahl der Ebenen der kommunalen Selbstverwaltung, worüber auch während der ersten Selbstständigkeitsperiode Estlands (1918-1940) viel diskutiert wurde. Nun konnte dieses Hindernis im Laufe der Vorbereitung des Gesetzes beseitigt werden. Allerdings geraten Debatten über die Ebenen der kommunalen Selbstverwaltung auch heutzutage ab und zu noch auf die Tagesordnung. Während des Gesetzgebungsverfahrens über die Organisation der kommunalen Selbstverwaltung im Parlament wurde unter anderem darauf hingewiesen (Stenogramm des Riigikogu vom 21.04.1993), dass es sich um ein vorübergehend existierendes Gesetz handelt, das gleich umgearbeitet werden soll, wenn eine breitere Kontext zu den Funktionen der öffentlichen Verwaltung hergestellt und erarbeitet worden ist. Diese vorläufige Lösung wurde akzeptiert, denn die Regierungskoalition hatte die Durchführung der Verwaltungsreform zu einem ihrer Hauptziele gewählt. Deshalb läßt sich feststellen, dass das neue Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung bis heute nicht verabschiedet worden ist, obwohl im Gesetz bis zum Jahr 2016 ca. 70 Korrekturen vorgenommen worden sind.

Die Pläne der Verwaltungsreform der 1990-er Jahre

Die ganze nachfolgende mehr als 20-jährige Periode in der Entwicklung Estlands hat sich hinsichtlich der Verwaltungsreform auf die Ausarbeitung und Diskussion von Plänen, Konzeptionen, Programmen oder dergleichen, die öfters nur deklamatorischen Charakter hatten, beschränkt. Immerhin kann diese Periode in zwei sich voneinander grundsätzlich unterscheidende Etappen aufgeteilt werden. Charakteristisch für die Arbeiten an der Verwaltungsreform während der 1990-er Jahre war deren Komplexität. In den 1990-er Jahren war man bemüht, die öffentliche Verwaltung auf allen drei Ebenen der öffentlichen Verwaltung und in unterschiedlichen Bereichen, einschl. der äußerst wichtigen Gestaltung des lokalen Haushaltes, zu modernisieren. Um die Jahrhundertwende ist an diese Stelle das Streben getreten, sich nur auf die Durchführung der administrativ-territorialen Reform zu beschränken.

Als eine ausdrucksvolle Bestätigung dieser Ansicht über die Reformaktivitäten zu Beginn der ersten Etappe kann die Koalitionsvereinbarung zwischen der Estnischen Nationalen Unabhängigkeitspartei, der Vaterlandspartei „Isamaa“ und der Moderaten „Möödukad“ für die Jahre 1992-1995 angeführt werden, worin Folgendes festgehalten wurde:

“Die schnelle Verwaltungsreform ist für die Verstärkung der Staatlichkeit Estlands und die Umsetzung von Wirtschaftsrenewierungen unumgänglich. Im Laufe der Verwaltungsreform werden die Aufgaben, Rechte und Pflichten des Staates und der Selbstverwaltung festgelegt. Die Politik der Regierung beruht auf Dezentralisierung der Macht und auf Heranführung der Entscheidungsprozesse in die maximale Nähe des Volkes.

Es müssen die für die Umsetzung der Verwaltungsreform notwendigen Gesetze (das Gesetz über die Grundlagen der Selbstverwaltung, das Gesetz über die Änderung der Verwaltungsgrenzen, das Gesetz über den lokalen Haushalt, das Gesetz über die Bildung der Selbstverwaltungsorgane und die Wahlen, das Gemeindegesetz, das Stadtgesetz) verabschiedet und die Rechte und Pflichten der Selbstverwaltungen genauer festgelegt werden. Besonderes Augenmerk gilt der Entstehung der Selbstverwaltungsinstitutionen in Großstädten.

Bei Umsetzung der Verwaltungsreform werden die Erfahrungen unterschiedlicher Regionen im Prozess der Erneuerung der Strukturen der Selbstverwaltung verallgemeinert und die Umsetzung und Erläuterung der Gesetze der Verwaltungsreform und ihrer Prinzipien gesichert.

Parallel zur Verwaltungsreform und der Entstehung neuer Verwaltungseinheiten müssen möglichst schnell neue Kommunalwahlen durchgeführt werden. Davor muss aber eine sichere Einnahmebasis für die Selbstverwaltungen geschaffen werden, die auf der Lohnsteuer der Arbeitnehmer, auf einem Teil der Körperschaftssteuer, auf Mehrwertsteuer und auf sog. Ressourcensteuern beruhen könnte. Die Beteiligung der kommunalen Selbstverwaltungen an der Festlegung von Steuern und Begünstigungen muss erhöht werden.“

(https://valitsus.ee/sites/default/files/rk_valitsused/valitsus/19.10.1992_ersp_isamaa_moodukad_koalitsioonilepelaar.pdf)

Als eine wesentliche Errungenschaft dieser Regierung galt das (ca. eine Wochen vor Parlamentswahlen) am 22. Februar 1995 verabschiedete Gesetz über die territoriale Neugliederung Estlands (RT I 1995, 29, 356). Vor Verabschiedung dieses Gesetzes war freiwilliger Zusammenschluss oder Zusammenlegung von Einheiten der Kommunalverwaltungen ohne den jeweiligen Beschluss von Riigikogu in jedem konkreten Fall völlig unmöglich.

Es lohnt sich daran zu erinnern, dass sich in diesem Gesetz eine komplexere und lebensnähere Herangehensweise widerspiegelte. Das bis heute geltenden Gesetz (§ 5 Abs. 5) bestimmt, was beim Ändern der verwaltungsterritorialen Organisation zu berücksichtigen ist:

- 1) historische Gründe;
- 2) Auswirkung auf die Lebensbedingungen der Einwohner;
- 3) Zusammengehörigkeitsgefühl der Einwohner;
- 4) Auswirkung auf die Qualität der Erbringung der öffentlichen Dienstleistungen;
- 5) Auswirkung auf die Verwaltungskapazität;
- 6) Auswirkung auf die demographische Situation;
- 7) Auswirkung auf die Organisation des Verkehrs und der Kommunikation;
- 8) Auswirkung auf die Gewerbeumgebung;
- 9) Auswirkung auf die Bildungssituation;
- 10) Ganzheit der Einheit der kommunalen Selbstverwaltung.

Bis 1998 war ein Zusammenschluss von Einheiten der kommunalen Selbstverwaltung nur während der ordentlichen Kommunalwahlen denkbar. Also konnten die ersten freiwilligen Zusammenschlüsse in Estland erst in Oktober 1996 erfolgen. Als erste im wieder selbständigen Estland haben sich die Gemeinde Halinga und die Siedlung Pärnu-Jaagupi zusammengeschlossen. Mit der Gesetzesänderung von Februar 1998 wurden Zusammenschlüsse auch in der Periode zwischen den ordentlichen Kommunalwahlen erlaubt. Von dieser Möglichkeit haben im Herbst desselben Jahres die Gemeinde Abja und die Stadt Abja-Paluoja Gebrauch gemacht. Dabei ist aber das Problem der Länge der Mandatperiode der in der Zeit zwischen den ordentlichen Kommunalwahlen gewählten Abgeordnetenversammlung aufgeworfen worden. Im Grundgesetz wurden als Mandatperiode einer Kommunalverwaltung drei Jahre festgelegt. Die Möglichkeit des freiwilligen Zusammenschlusses in der Periode zwischen den ordentlichen Wahlen wurde bald abgeschafft. Zusammenschlüsse wurden im Jahre 2003 wieder ermöglicht infolge der Änderung vom Artikel 156 des Grundgesetzes. Dadurch wurde auch die Wahlperiode der Kommunalwahlen auf vier Jahre verlängert wurde. Im Artikel 5 des 1995 verabschiedeten Gesetzes über die territoriale Neugliederung Estlands wurde letztendlich Tallinn wieder als die Hauptstadt der Republik Estland festgelegt (davor war sie in der Verfassung der ESSR als Hauptstadt bestimmt worden).

Infolge der Ergebnisse der Parlamentswahlen vom März 1995 wurde eine neue

Koalitionsregierung, die aus völlig anderen Parteien bestand gebildet (mit Tiit Vähi als Ministerpräsident). Dabei spielte die Koalitionspartei, die ihre Tätigkeit 2002 einstellte, die dominierende Rolle. Ein grundsätzlich sehr wichtiger Schritt wurde im Jahre 1997 vorgenommen, als die Regierung der Republik mit ihrer Verordnung Nr. 452 vom 11.06.1997 den aus Fachleuten bestehenden Ausschuss der Verwaltungsreform bildete (der Vorsitzende des Ausschusses war der Regionalminister Peep Aru). Der aus fünfundzwanzig Mitgliedern bestehende Ausschuss beruhte auf einer breiten Basis verschiedener Personen. Dazu gehörten Parlamentsabgeordnete, Minister, Landräte, Vertreter der Kommunalverwaltungen und ihrer Verbände wie auch Wissenschaftler. Der Ausschuss wurde beauftragt, eine komplexe Konzeption der Funktionen öffentlichen Verwaltung auszuarbeiten. Die Notwendigkeit dafür resultierte aus den sehr schnell erfolgten Änderungen in der Führung unseres neuen Staates. So wurden z.B. im Laufe der vergangenen fünf-sechs Jahre drei grundsätzlich unterschiedliche Modelle für Kommunalverwaltungen benutzt. In den Jahren 1990-1993 hatten wir das System einer aus zwei Ebenen bestehenden kommunalen Selbstverwaltung. In 1993-1995 war man gezwungen, auf Landkreisebene ein repräsentatives Gremium der Kommunalverwaltungen (Landversammlung) zu bilden, und seit 1995 (bis heute, d.h. bis 2016) gilt das System der aus einer Ebene bestehenden kommunalen Selbstverwaltung mit den Möglichkeiten freiwilliger Zusammenarbeit (oder auch freiwilligen Zusammenschlusses) der Gemeinden und Städte.

Der Ausschuss der Fachleute kam zur Auffassung, dass man der Bevölkerung mit dem Begriff „Verwaltungsreform“ schon lange genug und eben erfolglos den Kopf verdreht hatte. Ungeachtet der Versprechungen der Politiker war nichts, was der Reform entsprechen würde, passiert. Auch war ungewiss, zu welchen Ergebnissen dieser Regierungsausschuss kommt. Deshalb hat man entschieden, eine Konzeption der Entwicklung öffentlicher Verwaltung auszuarbeiten. Diese Bezeichnung diente auch zwei Jahre später als Titel für das der Regierung vorgelegte Dokument. Diese Ausdrucksweise bestätigt, dass das Verhalten zum Stichwort Verwaltungsreform damals viel respektvoller war als heute, d.h. 20 Jahre später. Wesentliche Änderungen haben für die öffentliche Verwaltung das am 1. Januar 1996 in Kraft getretene Gesetz über die Regierung der Republik und das Gesetz über die öffentliche Verwaltung mitgebracht. Durch das letztgenannte Gesetz wurden die rechtlichen Grundlagen sowohl der staatlichen als auch kommunalen Verwaltung festgelegt.

Die Grundlagen der Entwicklung öffentlicher Verwaltung befassten sich mit drei Ebenen – der staatlichen Zentralebene, der Regionalebene und der Ebene der Kommunalverwaltung. Im Folgenden werden von diesen drei Ebenen nur die bezüglich der kommunalen Selbstverwaltung gemachten Vorschläge charakterisiert und analysiert, denn die ganze nachfolgende Tätigkeit im Bereich der Verwaltungsreform hat sich nur darauf beschränkt. Bedauerlicherweise muss festgestellt werden, dass der Plan der Verwaltungsreform von 2016 sich nicht erähnenswert vom entsprechenden Plan der zweiten Hälfte der 1990-er Jahre unterscheidet. Als ob in der Zeit von großen und schnellen Änderungen die zwanzig Jahre einfach verlorengegangen wären.

Bezüglich der Entwicklungsgrundlagen öffentlicher Verwaltung wurde angeführt, dass ausgehend von den Einheiten Logik des Besiedlungssystems, der Lage zentraler Orte und infolge eines erwünschten sozialwissenschaftlichen Ordnungsgefüges

zwischen und innerhalb der Gemeinden und Städte die Zahl der Kommunalverwaltungen wesentlich verringert werden muss. Dadurch soll die Erfüllung ihrer sozialwirtschaftlichen Funktionen und das adäquate Angebot von Dienstleistungen verbessert werden. Zeitlich musste die Reform der administrativ-territorialen Kommunalverwaltung in zwei Etappen erfolgen, wie sie auch z.B. in Schweden und Dänemark realisiert wurden. Die Periode der freiwilligen Umstrukturierungen musste bis zu den nächsten Kommunalwahlen (im Jahr 2002) andauern. Die zweite Reformetappe wurde auf Initiative der Zentralregierung durchgeführt. Notwendige Untersuchungen erfolgten um örtliche Interessen zu berücksichtigen.

Neben den unterbreiteten Territorialreformplänen wurden Vorschläge zur Verbesserung der Kommunalverwaltung gemacht. Bezüglich der Gemeinde- und Städtewirtschaft wurde unterstrichen, dass die Verteilung der Aufgaben zwischen Kommunalverwaltung und dem Staat präzisiert werden muss. Die minimalen Standards der von einer Gemeinde oder einer Stadt angebotenen Leistungen sollen festgelegt und ihre Erbringung gewährleistet werden. Unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen regionalen Entwicklungsunterschiede hatte man beabsichtigt langfristige und zielorientierte Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Einnahmehasis der Gemeinden und Städte zu ergreifen. Folgende Maßnahmen sollten das Interesse der Gemeinden und Städte auf Erhöhung ihrer Einnahmehasis unterstützen:

1. Umgestaltung der Einnahmehasis der Gemeinde- und Städtehaushalte.
2. Ergänzung der Methoden der Finanzzuweisungen, Einnahmeheteiligungen, etc. zur Unterstützung der Gemeinden und Städte aus dem Haushalt der Zentralstaaten und die Gewährung einer mehrjährigen Garantie für die Beibehaltung von Zahlungen an Gemeinden und Städten aus dem Staatshaushalt.
3. Überprüfung der Struktur der im Haushaltseinnahmen der Kommunalverwaltungen, Ausarbeitung und gesetzliche Verabschiedung der neuen Regulierung der lokalen Steuern.
4. Aufteilung der Lohnsteuer auf staatliche und lokale Steuern. Kompetenzen für eine Kommunalverwaltung, im Haushalt den Lohnsteuerstanz in einer Gemeinde oder Stadt zu differenzieren.

Von den vielen Vorschlägen zum kommunalen einer Gemeinde oder Stadt wurde akzeptiert, dass bei Kommunalwahlen zur vierjährigen Wahlperiode gewechselt wird. Wie vorher schon angeführt, wurde dieser Vorschlag im geänderten Grundgesetz von 2003 umgesetzt und trat für die Kommunalwahlen ab dem Jahr 2005 in Kraft.

Im Februar 1999 hatte die damals vor ihrem Rücktritt stehende Regierung (Ministerpräsident Mart Laar) die Grundlagen der Verwaltungsreform verabschiedet und an das Parlament weitergeleitet. Man war einstimmig der Meinung, dass man für die Durchführung einer komplizierten und komplexen Verwaltungsreform auch die politische Unterstützung der Oppositionsparteien benötigt wird, insbesondere weil die Umsetzung einer einheitlichen Verwaltungsreform ganz bestimmt länger dauern wird als nur eine Mandatperiode des Riigikogus.

Die Entwicklungen nach dem Jahrhundertwechsel

Das im März 1999 gewählte Parlament – Riigikogu hat sich mit dieser Gesetzesvorlage über die Verwaltungsreform nicht befasst. Die gebildete Zentralregierung (Ministerpräsident Mart Laar) unterschied sich grundsätzlich von der vorherigen Regierungskoalition. Die Regierung beauftragte die Tartuer Universität mit der Ausarbeitung des neuen Verwaltungsreformskonzeptes und bei der Staatskanzlei wurde ein Verwaltungsreformbüro gebildet. Gerade während der Zeit dieser Regierung ist die Abwertung des Stichwortes Verwaltungsreform auf eine einfache administrativ-territoriale Reform erfolgt, die auch für die Tätigkeit aller nachfolgenden Regierungen charakteristisch gewesen ist. Die Verwaltungsreform ist bedauerlicherweise hauptsächlich zum Synonym für administrativ-territorial Reform geworden, wovon auch die im Frühling 2016 beim Riigikogu eingereichte Gesetzesvorlage zeugt. Als eine Art Ausnahme dazu benutzte man in den Medien ab der Jahrhundertwende den Begriff „schleichende Verwaltungsreform“. Deren Inhalt betraf Aufgabenzentralisierungen in den Kreisverwaltungen seitens der Ministerien und Zentralisierungen bei den zu ihrem Bestand gehörende staatliche Behörden (z.B. im Bereich des Umweltschutzes).

Auf der Tagesordnung der Kabinettsitzung vom 4. Juli 2000 stand der Punkt „Über Anleitungen zur Ausarbeitung der Änderung der administrativ-territorialen Organisation der Kommunalverwaltung“. Im Protokoll der Sitzung wurde Folgendes festgehalten:

P. 8. Als Grundlage für die Ausarbeitung der Änderung der administrativ-territorialen Organisation der Kommunalverwaltung gelten folgende Kriterien:

- 1) als minimale Einwohnerzahl einer Kommunalverwaltung gelten im Allgemeinen 3.500 Einwohner;*
- 2) in städtenahen Regionen, wo die Mehrheit der Einwohner sich in Satellitensiedlungen konzentriert hat, gilt als minimale Einwohnerzahl 4.500 Personen;*
- 3) eine städtische Siedlung mit einer Einwohnerzahl bis zu 10.000 Menschen bildet zusammen mit ihrem Hinterland eine einheitliche Kommunalverwaltung.*

Von Tarmo Loodus, dem Minister für Innere Angelegenheiten wurde im Laufe von einigen Jahren (1999-2002) in Zusammenarbeit mit Kreisverwaltungen und den Kommunalverbänden eine umfangreiche Studie zur Änderung unserer administrativ-territorialen Organisation (der Gemeindegrenzen) geleistet, deren Inhalt in vielen problematischen Regionen auch ernsthaft erörtert worden ist. Es wurden Vorschläge unterbreitet, dass man in Estland 100-110 (nach einer anderen Variante 60) Gemeinden oder Städte haben könnte (2-3 Mal weniger als in Wirklichkeit), wobei – falls notwendig auch eine Zusammenlegung auf Initiative der Zentralregierung sei sollte. Der Regionalminister Toivo Asmer machte in 2000 zum ersten Mal den Vorschlag zu einer radikalen administrativ-territorialen Reform – die bisherigen Landkreise (15 an der Zahl) in Gemeinden zu verwandeln. Die bisherigen Gemeinden hätten als Teilgemeinden erhalten bleiben können, obwohl wir wissen,

dass Teilgemeinden eigentlich nichts anderes als Institutionen mit einem Status einer Volksversammlung darstellen, die nur Empfehlungen an die Kommunalverwaltung unterbreiten können (z.B. Stadtbezirke in Tallinn). Als Ausnahme wurde genehmigt, 5 größere Städte beizubehalten. Dieser Vorschlag hat sich unter der Bezeichnung 15+5 Modell eingebürgert. Doch bald debattierte man eine höhere Zahl von Kreiszentren in Form selbständige Städte. Man ging von 25-30 Kommunalverwaltungen aus. Diese Zahl stimmte ungefähr mit jener Litauens überein, wo die früheren Rayons (60) nach der Wiederherstellung der litauischen Selbständigkeit zu Kommunalverwaltungen verwandelt wurden.

Die Zahl der zukünftigen Gemeinden wurde zur Hauptfrage der Diskussion. In den Medien ist es zu einer Art Wettkampf gekommen - wer bietet weniger, der erlangt beträchtliche öffentliche Aufmerksamkeit und indirekt selbstverständlich auch politische Unterstützung, wonach sich Politiker sehnen. Arto Haveri, Professor der Universität Tampere und einer der bekanntesten finnischen Wissenschaftlern im Bereich der Kommunalverwaltung und seine Kollegin Elina Laamanen haben treffend gesagt, dass es sich beim Reden über die Zahl der Kommunalverwaltungen lediglich um ein Wortspiel handelt (Haveri und Laamanen 2006: 324).

Fast während der ganzen Zeit nach Wiederherstellung der Selbständigkeit Estlands hat man politisch nur freiwilligen Zusammenschluss der Gemeinden und/oder Städte akzeptiert. Eine Ausnahme bestand in den Jahren um die Jahrhundertwende, als die Regierung der Republik versucht hatte, eine administrativ-territoriale Reform durchzuführen, die von der Zentralebene aus gesteuert wurde. Dafür verabschiedete die Regierung am 25. Juni 2001 die Verordnung Nr. 437-k „Über die Initiierung der Änderung der administrativ-territorialen Organisation bezüglich der Gemeinden und Städte“ (RTL 2001, 80, 1102), worin sehr konkrete Bedingungen für den Zusammenschluss je nach den Eigenheiten der Gemeinden und Städten vorgeschrieben wurden. Dieser Plan wurde jedoch nicht realisiert weil die Kampagne für die Wahl des nächsten Präsidenten anfang und die Regierungskoalition sich änderte.

Eine sehr deutliche Initiative für Gemeindezusammenschlüsse auf alleiniger freiwilliger Basis wurde im Januar 2002 eingeleitet, als die Koalition sich wieder änderte (zum Ministerpräsidenten wurde Siim Kallas) und ein neuer Koalitionsvertrag geschlossen wurde. Der freiwillige Zusammenschluss ist wegen seiner angeblich niedriger Effektivität öfters kritisiert worden, doch müsste man auch seine positive Seiten hervorheben. Der zwar nicht zügig, aber immerhin in mäßigem Tempo erfolgte freiwillige Zusammenschluss hat wertvolle Informationen über positive Effekte und Elemente eines Zusammenschlusses und über seine negativen Faktoren, Einflüsse usw. beim Zusammenschluss und in Folgeperioden der Zeit erbracht. In den Jahren 1996-2016 haben sich insgesamt 70 Gemeinden oder Städte zu 29 Gemeinden zusammengeschlossen.

Zum Unterschied zu Schweden und Dänemark, wo Zusammenlegungen auf Initiative der staatlichen Zentralregierung erfolgt sind, hat man sich in Finnland für den freiwilligen Zusammenschluss entschieden, und nur während der Regierung, an deren Spitze Jyrki Katainen stand (2011-2014), wurden auch eventuelle Zusammenlegungen auf Initiative der Zentralmacht ermöglicht.

Am 28. Juni 2004 wurden vom Riigikogu das Gesetz über die Förderung des Zusammenschlusses der Einheiten kommunaler Selbstverwaltung (RT I 2004, 56,

399) und am 27. Oktober 2004 von der Regierung der Republik mit ihrer Verordnung Nr. 313 das Verzeichnis der Einheiten kommunaler Selbstverwaltung je nach Zusammenschlussregionen verabschiedet (RT I, 2004, 73, 513).

Die Regionalminister Jaan Õunapuu (2004-2007) und Vallo Reimaa (2007-2008) haben sich im bedeutenden Maße mit der regionalen Ebene befasst - J. Õunapuu mit Kreisverwaltungen und V. Reimaa mit Kreisverbänden der Kommunen. Obwohl es sich um eine sehr wichtiges Vorhaben handelt, fehlte der politische Wille der Regierungskoalition, so dass es leider nicht zu irgendwelchen praktischen Entwicklungen kam. Im Jahre 2008 wurde Siim-Valmar Kiisler Regionalminister. Er bereitete innerhalb von sieben Jahren (bis zum Jahr 2015) zwei Gesetzesvorlagen zur administrativ-territorialen Reform. So hat S.-V. Kiisler gesagt: *„Die erste Gesetzesvorlage ist eher von der Vorstellung, dass die Kommunalverwaltungen einigermaßen der Größe der kleineren Landkreise Estlands entsprechen könnten, ausgegangen. Nicht von der Größe der größeren, sondern der kleineren Landkreise Estland. Größere Landkreise könnten mehrere Kommunalverwaltungen haben. Die andere Gesetzesvorlage beruhte auf der Konzeption der zentralen Orte (Anziehungszentren)“* (Stenogramm von Riigikogu, 06.04.2016). Gemäß dem Prinzip der Anziehungszentren würden in Estland 60-70 Einheiten kommunaler Selbstverwaltung bleiben.

Meistens wurde die Reduzierung der Zahl der Kommunen auch von der Erwartung begleitet, dass sich dadurch die Verwaltungskosten vermindern würden. Doch haben unsere Wissenschaftler schon im Jahr 2000 die Warnung ausgedrückt, dass eine der Mythen der Verwaltungsreform darin besteht, dass man sich durch die Zentralisierung eine Kostenersparung erhofft. (Randma ... 2000: 140). Auch Professor W. Drechsler hat in mehreren Artikeln geschrieben (Drechsler ... 2000: 145-150 u.a.), dass der Zusammenschluss von Gemeinden keine wirtschaftlichen Einsparungen mit sich bringen wird, was unter anderem die Folgen der administrativ-territoriale Gebietsreform in der Bundesrepublik Deutschland in 1970-er verdeutlicht haben.

Von Eesti Koostöökogu (Estonischer Zusammenarbeitsrat) wurde ein gründlicher Bericht über die Staatsreform, inkl. der Reform der kommunalen Selbstverwaltung verfasst und im Dezember 2014 als „Plan für die Gestaltung des Staates“ veröffentlicht. Unter anderem wurde dort Folgendes festgehalten: *„Während der Suche nach einer wirtschaftlich effektiveren Verwaltungsorganisation darf die kommunale Selbstverwaltung nicht den Sinn ihres Daseins einbüßen Trotz der Tatsache, dass die Zusammenlegung von kleineren Selbstverwaltungseinheiten weltweit die Hauptabsicht bei vielen größeren Selbstverwaltungsreformen gewesen ist, wird in der akademischen Literatur mehr und mehr an dem wirtschaftlichen Erfolg des Zusammenschlusses von Kommunalverwaltungen gezweifelt.es gibt keine Kommunalverwaltung, die die einzig richtige wäre“* (Eesti Koostöökogu ... 2014).

In der im Frühling 2015 gebildeten Zentralregierung wurde der Ministerpräsident (Taavi Rõivas) mit der politischen Koordinierung der Verwaltungsreform beauftragt. Es wurde auch der Posten des Ministers für Staatsverwaltung kreiert (Arto Aas). Vom Minister wurde ein Expertenausschuss gebildet, dessen Aufgabe in der Beratung bei der Erarbeitung der Kommunalreform und der entsprechenden Gesetzesvorlage besteht. Die Gesetzesvorlage wurde im Frühling 2016 dem

Riigikogu vorgelegt. Diese Gesetzesvorlage beinhaltet Grundlagen und die Ordnung der Durchführung der Verwaltungsreform, legt die minimale Größe der Kommunen und die damit verbundenen Ausnahmen wie auch die Rechte und Pflichten bei Zusammenschlüssen fest. Kommunen sollen entstehen die Verwaltungen bilden, die den Menschen bessere öffentliche Leistungen bieten, die Steigerung der Konkurrenzfähigkeit gewährleisten und selbständig die ihnen durch Gesetzaufgelegte Aufgaben erfüllen. Gemäß Gesetz sollte die kommunale Selbstverwaltung im allgemeinen Fall mindestens 5.000 Einwohner haben, obwohl zwecks Erreichens dieses empfohlen wird, Kommunalverwaltungen mit mindestens 11.000 Einwohnern zu bilden. 80 Prozent der heutigen Kommunalverwaltungen in Estland haben unter 5.000 Einwohner. Gesetzlich haben Kommunen für freiwillige Zusammenschlüsse Zeit bis Ende 2016. Von der Zentralregierung wird solchen Kommunen ein Zusammenschlussbeitrag gezahlt. Dafür sind insgesamt bis 80 Millionen Euro vorgesehen. Wenn es auch nach den freiwilligen Zusammenschlüssen Kommunalverwaltungen gibt, die den festgelegten Kriterien nicht entsprechen, macht die Regierung ihnen 2017 zuerst den Vorschlag auf freiwilligen Zusammenschluss, und wird dieser nicht umgesetzt, legt sie diese Einheiten zusammen.

Vootele Hansen, ein vorheriges Mitglied des Riigikogu (Hansen... 2016), führt aus, dass dieses *„vorgegebene Ziel für eine ganze Generation neu ist, und dass die 11.000 Menschen uns an die administrative Gliederung in den 1950-er Jahren mit den damaligen 39 Rayons erinnern.“*

Einen wichtigen Schwerpunkt der Verwaltungsreformplanung von 2016 hat die Entwicklung des Wirtschaftsmilieus der Gemeinden und Städte eingenommen, aber leider sind diese Vorschläge eher allgemeiner Art. Als Hauptziel wird die Verbesserung der Leistungsqualität festgelegt. Bestimmt ist die Leistungssteigerung sehr wichtig, aber ein Rathaus ist nicht nur ein Dienstleistungsbetrieb. Eine kommunale Selbstverwaltung gleicht nicht dem Dienstleistungsbetrieb (*teenindustootmisvalitsus*) eines Rayons der 1980-er Jahre, obwohl ein solcher Vergleich nahe liegt, wenn jetzt die Errichtung von Gemeinden in Landkreisgröße angestrebt wird.

Sehr wichtig ist eine objektive Einschätzung der bisherigen Verwaltungsreformprozesse. Nach Meinung des Verfassers dieses Beitrages ist eine Verödung des Landes zu befürchten, auf die auch bei den Verwaltungsreformplanungen hingewiesen wird. Einerseits wird bedauert, dass die Verödung in den letzten Jahrzehnten fortgeschritten ist, andererseits wird die Tatsache, dass es den „reaktionären Kräften“ gelungen ist, zahlreiche Zusammenschlüsse sowie Zusammenlegungen zu bremsen, nicht gewürdigt.

Die Verödung bewirken vornehmlich zwei Prozesse. Zum einen verursacht die Urbanisierung diese regionale Gesellschaftsentwicklung. Ab und zu tritt an die Stelle von Urbanisierung die Zersiedlung, wenn Einwohner in ihrem Suchen nach besserer Lebensumwelt aus Großstädten/Städten in kleinere Städte oder ländliche Siedlungen umziehen. Zum anderen mag eine beschleunigte Verödung der sozial-wirtschaftlichen Umwelt sich nicht nur aufgrund des Verhaltens der Wirtschaftssubjekte, sondern auch als Folge zentralstaatlicher Initiativen zur radikalen Umgestaltung territorialer Strukturen auftreten. Die ältere Generation hat derartige Umgestaltung schon einmal mitgemacht. Die in den 1970-er Jahren erfolgte Errichtung von landwirtschaftlichen Großbetrieben und die vorläufige statistische Liquidierung der sog.

nichtperspektivischen Siedlungen, führte zum inhaltlichem Aussterben dieser Siedlungen. Bedauernswert ist, wenn die solcher Art bewirkten Entwicklungen als Basis der Kritik (als objektiver Prozess der Entwicklung der Gesellschaft) zustande gekommene Urbanisierung in ihrer administrativ-territorialen Organisation als eine Kritik der relativ mäßigen freiwilligen Zusammenschlüsse herangezogen wird.

In der Öffentlichkeit Estlands sind die Ziele der verwaltungsterritorialen Reform willentlich oder aus Unkenntnis verengt und teilweise sogar falsch dargelegt worden. Es ist viel darüber diskutiert und geschrieben worden, wie eine Einsparung der Verwaltungsaufwendungen erreicht wird. Eine wesentliche Herabsetzung der Beamtenzahl sollte erfolgen. Mit Hilfe der Errichtung großer Gemeinden (bis zur Größe des bisherigen Landkreises!) wollte man zur Verringerung der Peripherisierung (Verödung der Regionen), zur Schaffung von Arbeitsplätzen, zur Verbesserung der Einwohnerversorgung beitragen. Leider ist zu bezweifeln, dass diese Ziele nur mit einer Grenzreform erreicht würden. Ein eindrucksvolles Beispiel bietet die Grenzreform Lettlands im Jahr 2009, bei der sich während und nach der Grenzreform die kommunalen Selbstverwaltungsfunktionen nichts änderte.

Die Zahl der Kommunen wurde um 4,5 Mal reduziert (von 525 auf 118). Erst in letzter Zeit hat man bemerkt, dass anstelle der erhofften Verbesserungen in Lettland eine neue Runde der Verödung der Regionen eingetreten ist (Eesti Päevaleht ... 2016). Für die estnische geplante Verwaltungsreform will man einen Verödungskoeffizient berücksichtigen, um bei Verödungstendenzen eine zusätzliche Finanzierung der Regionen zu gewährleisten. Es ist schwierig, über die eventuellen Erfolge dieser Maßnahmen zu spekulieren, besonders, wenn als Folge der Verödung in der Region keine Arbeitskräfte mehr übriggeblieben sind.

Es wird oft über die unterschiedliche sozialwirtschaftliche Entwicklung und über regionale Unausgeglichenheit der Landkreise in unserem Kleinstaat debatiert. Die Schaffung größeren Gemeinden wird als Instrument zur Milderung der Entwicklungsdifferenzen interpretiert. Leider wird die Vergrößerung der Gemeinden nicht nur die Probleme nicht lösen, sondern die Lage auch verschleiern, denn die regionalen Unterschiede verringern sich nur statistisch. Ab und zu wird geäußert, dass Estland je gemäß seiner Bevölkerungszahl sehr wohl mit europäischen Großstädten mit einer Einwohnerzahl über einer Million verglichen werden kann und dass einige duzend Städte (London, Berlin usw.) sogar größer sind als unser ganzer Staat. Wenn Estland eine große Gemeinde wäre, gäbe es auch keine statistisch unterschiedliche Daten für Estland. Man hätte nur eine Arbeitslosenquote, nur einen Durchschnittslohn usw., jedoch würde eine solche statistische Erfassung die inhaltlichen regionalen Unterschiede nicht zum Verschwinden bringen.

Als Folge der Verwaltungsreform erhofft man eine Einsparung von Verwaltungskosten. Es trifft zu, dass die Zahl der Beamten ein wenig kleiner werden kann, aber die Beamtengehälter werden in einer größeren Gemeinde bestimmt steigen. Verringern läßt sich die Zahl der Kommunalpolitiken. Offen bleibt, ob dies das Ziel der gesamten Reform darstellt und wie hoch die finanzielle Ersparnis ausfallen würde? In Schweden wirken in Kommunen ungefähr 46.000 Politiker und in den Abgeordnetenversammlungen der Kreise noch weitere 3.500 Politiker mit. Ungefähr 1% der erwachsenen Bevölkerung im aktiven Alter (die 18- bis 80-Jährigen) beteiligt sich an kommunaler Politik. Für Estland liegt der Wert dieses Indexes drei Mal nied-

riger (ca. 0,3%). In diesem Zusammenhang sollte auf Arto Haveri verwiesen werden. Er schrieb vor einigen Jahren (Haveri und Laamanen ... 2006), dass die Bedeutung des kommunalen Sektor in Finnland in Beziehungen zum zentralstaatlichen Sektors (im Vergleich zu uns sowieso zweimal höher) weiter steigen und die Vitalität der kommunalen Selbstverwaltung zukünftig noch mehr zunehmen wird.

Zusammenfassung

In Estland ist nach der Wiederherstellung der Selbstständigkeit sehr viel über die Verwaltungsreform debatiert worden. Die bisher einzige Verwaltungsreform ist in den Jahren 1989-1993 umgesetzt worden. Später ist das Stichwort Verwaltungsreform wiederholt und wellenweise in Reden der Politiker aufgetaucht, um dann wieder „in Vergessenheit zu geraten“. Die Lösung von vielen inhaltlichen Probleme, die zur besseren Erfüllung der Funktionen öffentlicher Verwaltung, insbesondere der Kommunalverwaltung notwendig sind, ist in dieser Zeit praktisch nicht vorangeschritten. Sogar der Entscheidung und den Vorgaben des Obersten Gerichtshofes vom 16. März 2010 über die Festlegung der Aufgaben kommunaler Selbstverwaltung und die Finanzierung dieser Aufgaben wurde nicht Folge geleistet.

LITERATUR

- Drechsler, Wolfgang (2003). Vorwort in: Peter Schöber. *Kohalik omavalitsus*. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus.
- Drechsler, Wolfgang (2000). Eesti valdade haldusterritoriaalse reformi põhimõttelised küsimused. *Riigikogu Toimetised*, Nr 2, 145-150.
- Eesti Koostöökogu. *Riigipidamise kava*. 2014.
- Eesti Päevaleht*. 10.03.2016.
- Friedrich, Peter; Reiljan, Janno (2015). The Unfunded Mandates in Local Governments Financing: Crises Experiences from Estonia. *Estonian Discussions on Economic Policy*, XXIII/1 (CD), 29-61.
- Hansen, Vootele. Teenus või siiski omavalitsus. *Meie Maa*, 09.05.2016
- Haveri, Arto; Laamanen, Elina. *Boundaries, Size and Performance – a Delphi Study on the Development of Local Government Structure in Finland*. Finnish Local Government Studies 4/2006.
- Kant, Edgar (1999). *Städte und Landschaften*. Tartu, 471-474.
- Krenjova, J.; Raudla, R. (2013). Participatory Budgeting at the Local Level: Challenges and Opportunities for New Democracies. *Halduskultuur - Administrative Culture*, 14 (1), 18-46.
- Lange, Rolf (1981). *Selbstverwaltung in Hamburg*. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin, Köln, Mainz: Kohlhammer.
- Linnas, Raivo (2011). Attempts at Local Government Reform in Estonia. *Kunnal-*

- listieteellinen aikakauskirja* 2/11, 178-195. <http://portaal.ell.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=16092/Attempts+at+Local+Government+Reform+in+Estonia.pdf>.
- Reiljan, J., Jaansoo, A. (2015). Commuting as a Factor of Local Public Finance in Estonia. *Discussions on Estonian Economic Policy*, XXIII/1, 79–102
- Kohalikku omavalitsust käsitlevate seaduste väljatöötamine. Riigikogu otsus 12. mail 1993. a RT I 1993, 25, 434.
- Mäeltsemees, Sulev (2012). Haldusterritoriaalne poliitika. In: Raivo Vetik (eds). *Eesti poliitika ja valitsemine 1991-2011*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus. 247-277.
- Mäeltsemees, Sulev; Kull, Michael; Lõhmus, Mikk; Ratas, Jüri (2012). Wirtschaftliche und soziale Ziele der kommunalen Gebietsreform. *Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik: Aktuelle Probleme der EU-Mitgliedstaaten / Discussions on Estonian Economic Policy: Current problems in the EU Member States*. Berlin, Tallinn: Berliner Wissenschafts-Verlag, 108-125.