

AUS UNSERER SERIE BLICK ÜBER DEN GARTENZAUN – LETTLAND

Reform im Fluss

Administrative Reform hin zu einer einstufigen Kommunalverwaltung

Die Republik Lettland hat vieles mit den estnischen Nachbarn gemein, die wir in der vergangenen Ausgabe vorstellten. Die historischen und auch die strukturellen Parallelen sind unübersehbar. Auch hinsichtlich der Verwaltungsstruktur hatten sich beide Länder nach der wiedererlangten Unabhängigkeit zunächst ähnlich orientiert. Mit der Ende der 90er Jahre eingeleiteten Verwaltungsreform geht Lettland nun andere Wege. Lesen Sie im Folgenden einen Überblick zu den administrativen Strukturen der Republik Lettland.

Das heutige Lettland setzt sich weitgehend deckungsgleich aus den historischen Regionen Kurland, Livland, Semgallen und Lettgallen zusammen. Bis in das 13. Jahrhundert hinein regierten hier lokale Fürsten. Einen einheitlichen Staat gab es nicht. Mitte des 13. Jahrhunderts gelangte Livland unter die Kontrolle des Deutschen Ordens. Später kam auch Kurland hinzu, während Lettgallen unter russische Herrschaft geriet. Der Einfluss deutscher Einwanderer wurde in dieser Zeit prägend für die Region.

Nach dem Niedergang des Deutschen Ordens, der Reformation und dem anschließenden Dreißigjährigen Krieg standen die lettischen Regionen wechselweise unter schwedischer, polnischer oder russischer Hoheit. Der Große Nordische Krieg von 1700 bis 1721 brachte im Ergebnis eine russische Dominanz im Baltikum. Nach der Dritten Polnischen Teilung im Jahre 1795 fiel mit Kurland nun auch die letzte lettische Region an das Zarenreich. Dieser Zustand hielt bis zum Ende des Ersten Weltkrieges an. Nach der kurzen Besatzungsphase durch Truppen des Deutschen Kaiserreichs proklamierten lettische Nationalisten am 18. November 1918 eine eigenständige Lettische Republik. Sie profitierten dabei nicht zuletzt von den Revolutionswirren und dem anschließenden Bürgerkrieg in Russland. Ähnlich wie bei den estnischen Nachbarn gründete sich damit erstmals ein eigenständiges und zusammenhängendes Staatswesen.

Die Phase der Unabhängigkeit währte jedoch nur bis 1939 – also 21 Jahre. Der Hitler-Stalin-Pakt ordnete Lettland der sowjetischen Einfluss-sphäre zu und so marschierten sowjetische Truppen unmittelbar nach Beginn der deutschen Offensive gegen Polen in Lettland ein. Nach dem einseitigen Bruch des Paktes durch Hitlerdeutschland und dem Beginn des Angriffs auf die Sowjetunion geriet Lettland unter deutsche Besatzung. Lettische Freiwilligenverbände engagierten sich dabei recht aktiv sowohl im Krieg gegen die Sowjetunion als auch an den zahlreichen Verbrechen von Wehrmacht und SS. Im Juni 1944 überschritt die Rote Armee die lettische Landesgrenze. Bei den Konferenzen in Jalta, Teheran und Potsdam einigten sich die Alliierten auf eine Einbindung Lettlands in die

Sowjetunion und so wurde die bereits 1940 ins Leben gerufene Lettische SSR nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges revitalisiert. In der Folge war Lettland über 45 Jahre lang eine von 15 Sowjetrepubliken der UdSSR.

„Singende Revolution“ bezeichnet den friedlichen Protest baltischer Nationalisten, der sich gegen Ende der 80er Jahre gegen die sowjetische Okkupation wandte. Ein Höhepunkt war der „Baltische Weg“, eine 600 Kilometer lange Menschenkette, die sich am 23. August 1989 von Vilnius über Riga bis Tallinn quer durch das gesamte Baltikum zog. Im Frühjahr 1990 proklamierten alle drei baltischen Sowjetrepubliken ihre Unabhängigkeit. Im Januar 1991 kam es in Riga zu blutigen Auseinandersetzungen zwischen Zivilisten und bewaffneten lettischen Kräften auf der einen sowie sowjetischen Einheiten auf der anderen Seite. Erst am 21. August 1991, nach dem gescheiterten Augustputsch in Moskau, wurde die lettische Unabhängigkeit auch von der Sowjetunion anerkannt. In der Folge orientierten sich die Letten genau wie ihre baltischen Nachbarn radikal in Richtung Westen. In den 90er Jahren erlebte das Land einen rasanten wirtschaftlichen Aufschwung, war später aber auch in besonderem Maße von der Wirtschafts- und Finanzkrise betroffen. 2009 brach die lettische

Wirtschaft um 18 Prozent ein. Dies war der stärkste Rückgang, der im Zuge der Krise in einem Mitgliedsland der Europäischen Union verzeichnet wurde. Im Unterschied zu anderen Ländern konnte sich die lettische Wirtschaft jedoch rasch wieder konsolidieren.

In einem Referendum im Jahre 2003 stimmten zwei Drittel der Letten für einen Beitritt zur Europäischen Union. Ein Jahr darauf wurde das kleine baltische Land sowohl von der EU als auch von der NATO aufgenommen. An der europäischen Währungsunion nimmt das Land seit Beginn des Jahres 2014 teil.

Lettland liegt nicht nur geographisch in der Mitte des Baltikums, sondern nimmt auch im Hinblick auf zentrale statistische Kennziffern einen Mittelrang zwischen Estland und Litauen ein. Dies gilt für Fläche, Einwohnerzahl, Bevölkerungsdichte, aber auch für das Bruttoinlandsprodukt oder das Pro-Kopf-Einkommen. Wie in allen baltischen Staaten stellte sich die Frage, wie die russische Minderheit in ein unabhängiges Staatswesen integriert werden kann. Dies ist bis zum heutigen Tage ungelöst. Die russische Sprache steht auch in Lettland nicht im Rang einer Amtssprache. Etwa die Hälfte der 520.000 Russen im Land bzw. 13 Prozent der Gesamtbevölkerung verfügen noch immer über keinen lettischen Pass.



Die 109 Großgemeinden (bunt) und die neun Republik-Städte (tiefrot) Lettlands



Das Schwarzhaupterkathedrale ist eine der bekanntesten Sehenswürdigkeiten der lettischen Hauptstadt Riga.

Semi-präsidentiales Regierungssystem

Das lettische Parlament, die Saeima, wird alle vier Jahre gewählt. Wie auch in Deutschland gilt eine Fünf-Prozent-Hürde, die bei den Wahlen am 4. Oktober dieses Jahres von sechs Parteien übersprungen wurde. Wie bereits 2011 avancierte das mehrheitlich von der russischen Minderheit gewählte „Zentrum der Harmonie“ zur stärksten Partei. 23,1 Prozent bedeuteten zwar Verluste von knapp fünf Prozentpunkten, reichten aber dennoch für Rang Eins. Zatlērs Reformpartei war 2011 mit 20,8 Prozent noch zweitstärkste politische Kraft, trat bei den jüngsten Wahlen jedoch auf der gleichen Liste an wie Vienotība (Einigkeit), die Partei der Ministerpräsidentin Laimdota Straujuma. Gemeinsam erreichten sie 21,9 Prozent, 17,7 Prozentpunkte weniger als beide Parteien getrennt im Jahre 2011 auf sich vereinigen konnten. Einer der Gewinner der Wahl war das „Bündnis der Grünen und Bauern“. Die ökologisch-konservative Partei erreichte mit knapp 20 Prozent der Wählerstimmen ein Plus von mehr als sieben Prozent. Die lettisch-nationalistische „Nationale Allianz“ konnte um 2,7 Prozentpunkte auf 16,6 Prozent zulegen. Neu im Parlament sind No sirds Latvijai (Von Herzen für Lettland) mit 6,9 und Latvijas Reģionu apvienība (Lettische Regionale Allianz) mit 6,7 Prozent.

Von 2011 bis 2014 bildeten Zatlērs Reformpartei, Vienotība, das Bündnis der Grünen und Bauern sowie die Nationale Allianz eine breite Koalition, um an der stärksten politischen Kraft, dem pro-russischen „Zentrum der Harmonie“, vorbei eine Regierung bilden zu können. Zunächst wurde Valdis Dombrovskis von der Partei Vienotība (Einigkeit) zum Ministerpräsidenten gewählt. Dieser erklärte allerdings im November vergangenen Jahres seinen Rücktritt und übernahm damit die politische Verantwortung für den Einsturz eines Supermarktes in der Hauptstadt

Riga. Bei dem Unglück starben mehr als 50 Menschen. Zur Nachfolgerin wurde Dombrovskis Parteikollegin Laimdota Straujuma gewählt, die bis dahin als Landwirtschaftsministerin amtierte. Die Koalition aus Straujomas Einheitsliste, den Nationalen und den Grünen musste zwar Einbußen verzeichnen, wird die Regierung aber vermutlich auch nach den Wahlen fortsetzen.

Die Saeima mit ihren 100 Abgeordneten ist ein klassisches Ein-Kammer-Parlament. Es fasst Gesetze, verabschiedet den Haushalt und wählt den Ministerpräsidenten sowie seine Minister. Auch der Präsident Lettlands wird – ähnlich wie in Deutschland – vom Parlament gewählt. Dessen Kompetenzen sind jedoch deutlich ausgeprägter, als die des Bundespräsidenten. So besitzt er das Recht, außerordentliche Sitzungen des Ministerkabinetts zusammenzurufen, deren Tagesordnung zu bestimmen und sie zu leiten. Der Präsident

kann auch eigene Gesetzesanträge einbringen. Nicht zuletzt obliegt ihm die Möglichkeit, die Auflösung des Parlamentes zu initiieren. Wird ein solcher Antrag gestellt, muss innerhalb von drei Wochen eine Volksabstimmung darüber entscheiden, ob die Saeima aufgelöst und neu gewählt wird.

Straffung der Strukturen

Nach der im Jahre 1990 neu gefassten Verfassung (satversme) ist Lettland ein zentralistischer Einheitsstaat. Die vier Regionen Vidzeme, Latgale, Kurzeme, Zemgale sowie die Hauptstadt Riga sind lediglich von wahlrechtlichem, statistischem oder historischen Belang. In ähnlichen Grenzen bestehen allerdings noch immer fünf Planungsregionen mit einer gewissen Relevanz für die staatliche Verwaltung. Föderale Gliederungen wie in Deutschland, Österreich, den USA, Polen oder Italien gibt es in Lettland nicht.

In der ersten lettischen Republik von 1918 bis 1939 herrschte eine zweistufige Kommunalverwaltung aus 19 Landkreisen und 519 Gemeinden. Nach der zentralistischen Phase der sowjetischen Okkupation wurden diese Strukturen mit der wiedergewonnenen Unabhängigkeit revitalisiert. So bestanden zwischen 1990 und 2009 26 Kreise, die sich wiederum in 525 Gemeinden untergliederten.

STECKBRIEF LETTLAND

Unabhängig seit: 4. Mai 1990 (Proklamation), 21. August 1991 (Anerkennung durch die Sowjetunion)

Nachbarn: Estland im Norden, Russland im Osten, Weißrussland im Südosten, Litauen im Süden

Staatspräsident: Andris Bērziņš

Staatsform: parlamentarische Demokratie – zentralistischer Einheitsstaat mit starker kommunaler Ebene

Ministerpräsidentin: Laimdota Straujuma

Parlament: Saeima (100 Abgeordnete)

dort vertretene Parteien:

- ☐ **Saskaņas Centrs** – Zentrum der Harmonie (russische Minderheit – linksliberal) – 24 Abgeordnete
- ☐ **Vienotība** – Einigkeit (liberal-konservativ) – 23 Abgeordnete
- ☐ **Zaļo un Zemnieku savienība** – Bündnis der Grünen und Bauern (sozialdemokratisch-ökologisch) – 21 Abgeordnete
- ☐ **Nacionālā apvienība VL-TB/LNNK** – Nationale Allianz (lettisch-national) – 17 Abgeordnete
- ☐ **Latvijas Reģionu apvienība** – Lettische Regionale Allianz – acht Abgeordnete
- ☐ **No sirds Latvijai** – Von Herzen für Lettland – sieben Abgeordnete

Verwaltungsstruktur: 109 Großgemeinden und neun Republik-Städte

Fläche: 64.589 qkm (vgl. Bayern 70.552 qkm)

Hauptstadt: Riga (703.581 Ew.)

Einwohnerzahl: 1.997.500 (vgl. Hamburg 1.746.342)

Bevölkerungsdichte: 31 Ew./qkm (vgl. Landkreis Prignitz 37 Ew./qkm)

BIP pro Kopf: 19.120 US-\$ pro Jahr (vgl. Ungarn 20.065 US-\$ pro Jahr)

Dies entsprach in etwa der aktuell noch immer gültigen administrativen Gliederung bei den estnischen Nachbarn. Allerdings wurde gegen Ende der 90er Jahre in Lettland eine weit reichende Verwaltungsreform initiiert, die schließlich 2008 vom Parlament verabschiedet wurde. Ziel war es, die Verwaltung effizienter und bürgernäher zu gestalten. Aufgrund der geringen Größe des Landes und einer deutlich modernisierten Infrastruktur wurde die Notwendigkeit für eine Zwischenebene aus Landkreisen nicht mehr gesehen. Auf der ersten Verwaltungsstufe wurden aus 52 Städten, 36 Einheitsgemeinden, 430 Gemeinden und sieben kreisfreien Städten im Ergebnis der Reform 109 Großgemeinden/Bezirke und neun Republik-Städte gebildet. Da die zweite Stufe der Landkreise ersatzlos gestrichen wurde, vereinigten Großgemeinden und Republik-Städte nun sämtliche Aufgaben und Verantwortlichkeiten unterhalb des Zentralstaates.

Der Verantwortungsbereich der lokalen Verwaltungen lässt sich in verpflichtende und freiwillige Aufgaben gliedern. Der Umfang der freiwilligen Aufgaben wird durch Beschluss der lokalen Versammlungen definiert. Verpflichtend sind das Management der öffentlichen Daseinsvorsorge und die Umsetzung der staatlichen Verwaltung auf der lokalen Ebene.

Steuern bilden die Haupteinnahmequelle der lettischen Kommunen. Aktuell erhalten sie vier

Fünftel des landesweiten Einkommensteueraufkommens. Die Höhe dieses Anteils wird jährlich aufs Neue zwischen der Zentralregierung und dem Verband der lokalen und regionalen Regierungen verhandelt. Gesetzlich verankert ist hingegen, dass die Grundsteuereinnahmen vollumfänglich den Kommunen zustehen. Insgesamt machen Steuereinnahmen einen Anteil von mehr als 50 Prozent der kommunalen Budgets aus. Ein Viertel wird durch Transferzahlungen der zentralstaatlichen Ebene gedeckt. Die restlichen 20 Prozent entfallen auf Gebühren, Abgaben und sonstige Einnahmen der Kommunen.

Kommunale Selbstverwaltung

Lettland hat die Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung ratifiziert und setzt diese auch konsequent um. Lokale Verwaltungen sind zuständig für sämtliche kommunale Belange. Strittige Fragen oder auch Interessensgegensätze zwischen Kommunen und der zentralstaatlichen Ebene werden in ständigen Verhandlungen zwischen dem Verband der lokalen und regionalen Regierungen sowie der zentralstaatlichen Ebene behandelt. Die Einhaltung grundlegender Rechtsnormen durch die kommunalen Verwaltungen wird vom lettischen Ministerium für Umweltschutz und regionale Entwicklung beaufsichtigt. Jeder lettische Staatsbürger und zusätzlich alle im jeweiligen Melderegister verzeichneten

Die neun Republik-Städte in Lettland

Landkreis	Fläche qkm	Einwohner
Riga	4.333	703.581
Daugavpils	1.023	102.496
Liepaja	3.364	83.884
Jelgava	2.604	64.516
Jurmala	2.461	56.060
Ventspils	2.383	42.657
Rezekne	3.627	34.912
Valmiera	2.165	27.217
Jekabpils	4.806	26.284

Personen über 18 Jahren haben das Recht zur Teilnahme an Kommunalwahlen. Im Gegensatz zu den estnischen Nachbarn gilt dies auch für das passive Wahlrecht, sodass insbesondere die starke russische Minderheit zumindest auf dieser Ebene keinen wahlrechtlichen Diskriminierungen unterliegt. Wahlen zu den lokalen Vertretungen finden im Turnus von vier Jahren statt. Die Wähler müssen sich mindestens 90 Tage vor der Wahl im Wahlregister eintragen. Die Anzahl der zu wählenden Mandatsträger bestimmt sich nach der Einwohnerzahl.



Das lettische Parlament, die saeima.



Die Altstadt von Riga gehört zum UNESCO-Weltkulturerbe

Im Rahmen der lettischen Verfassung kommen die Kommunen ihren Aufgaben in voller Autonomie nach. Der Gemeinderat ist die zentrale gewählte Vertretung auf der lokalen Ebene. Wenn sich Kommunen einer Region auf ein Zusammengehen einigen, muss sich dies auch in einer übergreifenden Gemeinderatsversammlung niederschlagen. Wenn Gemeinden innerhalb einer Legislaturperiode fusionieren, bilden alle Mandatsträger der beteiligten Gemeinden bis zur nächsten Wahl einen Übergangsrat. Der Gemeinderat wählt in geheimer Abstimmung einen Vorsitzenden, der de facto als Bürgermeister agiert. Unter dessen Kontrolle agieren ein Geschäftsführer und andere Offizielle, die ebenfalls durch den Gemeinderat gewählt werden. Die Umsetzung politischer Entscheidungen wird in regelmäßigen Meetings sowie in institutionalisierten Komitees organisiert. Jede Gemeinde muss mindestens drei solcher Komitees bilden – eines für Finanzen, eines für soziale Fragen und eines für Bildung. Sofern mindestens ein Viertel der in der jeweiligen Kommune registrierten Personen nicht über die lettische Staatsangehörigkeit verfügt, kann die Kommune ein spezifisches Komitee für deren Belange einberufen. Die Anzahl der Mitglieder eines jeden Komitees muss mindestens drei betragen, darf 50 Prozent der Anzahl der Mandate im Gemeinderat jedoch nicht übersteigen.

Der Gemeinderat besitzt das Recht, bindende Regelungen zu erlassen. Im Konfliktfall kann der Ratsvorsitzende angewiesen werden, Entscheidungen zeitnah in die Praxis umzusetzen. Nur für kleinere Gemeinden unter 5.000 Einwohnern gilt, dass der Ratsvorsitzende auch

andere Positionen ausfüllen kann. Die Sitzungen der Gemeinderäte sind generell öffentlich.

Die Organisation und Struktur jeder konkreten Gemeinde wird in einem vom Gemeinderat zu verabschiedenden Statut festgelegt. Zusätzlich reguliert werden die Aktivitäten und Verantwortlichkeiten der Ratsversammlung durch das lettische Gemeindegesetz. Der Gemeinderat ist angehalten, ökonomisch sinnvoll mit seinen Finanzen umzugehen und sie nur im Einklang mit den entsprechenden Gesetzen zu nutzen. Sie sollen zuvorderst den Einwohnern der jeweiligen Kommune zugutekommen.

Trotz teilweise großer Unterschiede hinsichtlich Größe und Einwohnerzahl verfügen alle Gemeinden de jure über die gleichen

Kompetenzen. Gemeinden können jedoch übereinkommen, spezifische Funktionen an andere Kommunen auszulagern. Voraussetzung ist die Zustimmung aller beteiligten Gemeinderäte. Funktionen, die zum Kernbereich einer jeden Gemeinde gezählt werden, wie die Budgetplanung oder das Führen des Melderegisters, sind allerdings nicht übertragbar. Die Interessenvertretung der gemeindlichen Ebene ist der Lettische Verband der Regional- und Lokalregierungen.

Die lettischen Planungsregionen

Die zentralstaatliche Zwischenebene der Regionen wurde im Rahmen der lettischen Verwaltungsreform abgeschafft. Noch immer gibt es aber fünf Planungsregionen, deren Verwaltungen von der lettischen Regierung berufen werden. Sie sind verantwortlich für Raumplanung, ÖPNV oder auch für das Management von Investitionsprogrammen. Wie diese Strukturen nach einem zweiten Verwaltungsreformschritt beschaffen sein werden, ist noch nicht geklärt.

Generell kann die lettische Verwaltungsreform noch nicht als abgeschlossen betrachtet werden. Man hatte sich bewusst viel Zeit gelassen, um die notwendigen Gemeindegemeinschaften unter der Prämisse der Freiwilligkeit vollziehen zu können. Die neue Verwaltungsordnung besitzt zwar seit 2008 Verfassungsrang, doch viele Details sind nach wie vor ungeklärt. Dies gilt für die zukünftige Rolle der Planungsregionen, insbesondere aber auch für die Verantwortlichkeiten der neun Republikstädte. Diese übernehmen de facto deutlich mehr Aufgaben als die 109 Großgemeinden, sind ihnen juristisch aber vollkommen gleichgestellt. ■



www.varam.gov.lv

Angemerkt

Es scheint fast, dass sich die Letten mit ihrer Verwaltungsreform überhoben hätten. Allein von der ersten Entscheidung für eine umfassende Reform bis zur Verabschiedung eines konkreten Gesetzes sind zehn Jahre vergangen. Dabei wurden zunächst nur strukturelle und keine aufgabenspezifischen Veränderungen vorgenommen. Dies sollte erklärmaßen in einem zweiten Schritt folgen, der bislang allerdings noch nicht hinreichend konkretisiert wurde. Es erscheint sicherlich sinnvoll, in einem derart kleinen und kompakten Land die Zahl der administrativen Ebenen auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Auch dass den Kommunen und allen anderen beteiligten Akteuren die notwendige Zeit gegeben wird, Veränderungen bewusst, aktiv und weitgehend freiwillig zu gestalten, mag klug gedacht sein. Allerdings verlängert sich damit auch der Zeitraum, innerhalb dessen ein anfänglich ambitioniertes Reformvorhaben von vielfältigen Partikularinteressen eingedampft, verwässert und zerrieben werden kann.

Falk Schäfer