

# Der mühsame Prozess der Dezentralisierung in Griechenland: Das neue Programm “Kallikratis”

*Altana Filos\**

Abstract	105
I. Einleitung	106
II. Kurzer historischer Überblick	108
III. Das neue Gesetz “Kallikratis”	109
1. Die Gemeinde ( <i>Dimos</i> ) als erste Stufe der kommunalen Selbstverwaltung	110
2. Regionen ( <i>Periferia</i> )	115
3. Verwaltungsdirektionen	119
IV. Bewertung und Schlussfolgerungen	120

## Abstract

Griechenland gehört zu den unitarischen Ländern mit einer stark zentralistisch organisierten Staatsverwaltung. In den letzten dreißig Jahren sind jedoch Dezentralisierungstendenzen verzeichnet worden. Das neue Gesetz “Kallikratis”, benannt nach dem Architekten der Akropolis, ist seit 2010 in Kraft und betrifft in erster Linie Städte und Gemeinden, aber auch Regionen und Verwaltungsdirektionen. Die Reformen zielen auf eine Dezentralisierung Griechenlands ab und sollen zu einer allgemeinen Modernisierung des Landes beitragen.

Ob dieser letzte Versuch, den Verwaltungszentralismus in Griechenland abzubauen und den Regionen und Gemeinden mehr Selbständigkeit zu verleihen gelingt, bleibt abzuwarten. Die Gemeinden und Regionen bleiben weiterhin finanziell abhängig von der Zentralregierung, was in Zeiten der finanziellen Krise nicht ohne Konsequenzen für eine sinnvolle und angemessene Regionalpolitik bleiben kann.

Auch die Aufteilung Griechenlands in 13 “autonome Verwaltungsdirektionen”, wie es das Gesetz vorsieht, ist definitiv zu fein für ein Land dieser Größe und insbesondere innerhalb Europas betrachtet. Der Schritt hin zu fünf Verwaltungsdirektionen, als dritte Instanz kommunaler Selbstverwaltung, könnte als Schritt in die richtige Richtung betrachtet werden, stellt jedoch – meines Erachtens – nur einen schwebenden Schritt dar, zumal die

---

\* Dr. *iur.*, Heidelberg/Brüssel.

Generalsekretäre von der Zentralregierung ernannt werden und von ihr politisch und finanziell abhängig bleiben.

## I. Einleitung

Die territoriale Staatsorganisation Griechenlands stand von Anfang an in der Tradition unitarischer und zentralistisch organisierter Staatsverwaltungen, bei der auch die Einheit der Bevölkerung im Mittelpunkt stand.

Seit den 80er Jahren sind jedoch die ersten Dezentralisierungstendenzen zu verzeichnen, die mit dem neuen Gesetz, “Über die neue Architektur der kommunalen Selbstverwaltung und der Dezentralisierung in Griechenland – Das Programm Kallikratis” (N. 3852/2010, Amtsblatt der Regierung 87A/7.6.2010), kurz “Kallikratis”<sup>1</sup> genannt, wieder aktuell geworden sind. Die durch das Gesetz vorgegebene neue Architektur betrifft in erster Stufe Städte und Gemeinden und in einer zweiten Stufe Regionen der kommunalen Selbstverwaltung. Die einschlägigen Reformen sollen die Tendenz zu einer Dezentralisierung Griechenlands verstärken und zur allgemeinen Modernisierung des Landes führen.

Der Grund für all diese Reformen der letzten 30 Jahre ist nicht in historischen, ethnisch-kulturellen, sprachlichen oder sonstigen Faktoren, wie bei solchen Reformen in den meisten europäischen Ländern,<sup>2</sup> sondern eher in dem Wunsch zur Modernisierung der Staatsstrukturen, der Stärkung der Demokratie<sup>3</sup> und dem Druck von außen zu suchen. Eine erhebliche Rolle dabei hat 1981 der Eintritt Griechenlands in die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gespielt, sowie die Anwendung des *acquis communautaire*, der zu erheblichen Änderungen in vielen Bereichen der administrativen Struktur geführt hat. Die Bedeutung der Regionen, im nationalen und internationalen Kontext, die unter dem Stichwort “Europa der Regionen”

<sup>1</sup> Benannt nach dem Architekten des Parthenon (Akropolis) und wichtigstem Baumeister im Athen des Perikles, Kallikratis (470-420 v. Chr.).

<sup>2</sup> In vielen europäischen Staaten existieren unterschiedlich geprägte Formen der Dezentralisierung. In Deutschland ist der Föderalismus als staatliches Organisationsstrukturprinzip historisch begründet und verankert. In Belgien war es zunächst die Befriedung der kulturell unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen, die zur Dezentralisierungsreform und zu einem Föderalstaat geführt hat und schließlich die Aufrechterhaltung des Gesamtstaates, zum mindesten bis heute, ermöglicht hat. Anders in Italien, wo der Dezentralisierungsprozess als ein reiner Modernisierungsprozess der Staatsstrukturen betrieben wird und entsprechend noch andauert. Vgl. dazu *E. da Conceição-Heldt*, Dezentralisierungstendenzen in westeuropäischen Ländern. Territorialreformen Belgiens, Spaniens und Italiens im Vergleich, 1998, 112 f.

<sup>3</sup> *D. Christopoulos*, Regionalism in Greece, in: K. Cameron (Hrsg.), Regionalism in the European Union, 1999, 161 f.

viel Beachtung fand, war für den europäischen Integrationsprozess von Anfang an sehr groß und zeigte sich immer wieder z.B. durch direkte Finanzanreize. Dies löste eine Zunahme und Beschleunigung der Dezentralisierungstendenzen bei den Mitgliedstaaten aus. Für Griechenland ergaben sich die Notwendigkeit und auch die Möglichkeit, das passende Verwaltungssystem aufzubauen, damit das Land die von Europa zur Verfügung gestellten Hilfsmittel nutzen konnte.

Schließlich war der Drang nach Demokratisierung eines alten und klientelorientierten Verwaltungssystems und nach Partizipation groß und verlangte die Teilhabe der Bürger an den politischen Entscheidungen für ihre Region sowie Zugang zu einer sachgerechten Gewaltenteilung.

Zunächst aber soll eine Definition der Begriffe, die für diesen Beitrag verwendet werden, gegeben werden.

Die Aufteilung Griechenlands in Regionen bedeutet, so wie der Begriff im griechischen Gesetz verwendet wird, keine föderative Gliederung des Staates und ist daher überhaupt nicht z. B. mit den deutschen Bundesländern gleich zu setzen.<sup>4</sup> Klare föderale Ansätze zur inneren Strukturierung Griechenlands spielten in der politischen Diskussion bis heute keine wichtige Rolle. Der Begriff Föderalismus impliziert eine Zweiteilung der staatlichen Souveränität<sup>5</sup> und Griechenland ist bis heute in der Praxis und trotz Reformen ein unitarischer Staat geblieben. Von anderen, ursprünglich unitarischen westlichen Industriestaaten, die schon in den 70er Jahren angefangen haben Territorial- bzw. Sprachreformen durchzusetzen und sich inzwischen zu "dezentralisierten" bzw. "regionalisierten" Staaten<sup>6</sup> gewandelt haben ist Griechenland vergleichsweise weit entfernt.

Auch der Begriff "Regionen", den die Europäische Kommission vertritt wenn sie über grenzübergreifende Wirtschaftsregionen spricht, ist nicht mit dem griechischen Begriff der Region zu vergleichen.<sup>7</sup> Der Ausschuss der Regionen (AdR),<sup>8</sup> der mit dem Vertrag von Maastricht (1992) errichtet wurde und dem durch den EU-Vertrag von Lissabon (2009) weitere Kompetenzen übertragen wurden, hat ebenfalls ein anderes Verständnis vom

---

<sup>4</sup> Vgl. P. Häberle, Der Regionalismus als werdendes Strukturprinzip des Verfassungsstaates und als europarechtspolitische Maxime, in: AöR 118 (1993), 1 ff.

<sup>5</sup> Etwa bei S. Leunig, Föderale Zweite Kammern in präsidialen und parlamentarischen Demokratien, in: Jahrbuch des Föderalismus, 2010, 53 ff.

<sup>6</sup> Vgl. dazu E. da Conceição-Heldt (Anm. 2), 113; E. Alber/C. Zwillling/A. Valdesalici, Italiens Finanzföderalismus: Finanzautonomie, gesamtstaatliche Koordinierung und politischer Druck aus dem Norden, in: Jahrbuch des Föderalismus, Tübingen, 2010, 245.

<sup>7</sup> Vgl. im Allgemeinen R. Hrbek/S. Weyand, Das Europa der Regionen. Fakten, Probleme, Perspektiven, 1994.

<sup>8</sup> Vgl. O. Schmuck, Der Ausschuss der Regionen 2009/2010, in: Jahrbuch des Föderalismus, 2010, 413 ff.

Begriff der Region. Er versteht sich als Vertretung von Regionen und Kommunen, der beratend an der Seite der verschiedenen Mitgliedstaaten vor den Europäischen Organen steht.

Das griechische Verständnis von "Region" ist auch nicht mit dem Begriff der "Makroregion" zu vergleichen. Dieser wird nämlich verwendet, wenn über einen grenzübergreifenden Raum mit einer gemeinsamen Geschichte und einer gemeinsamen Identität, wie z. B. das Mittelmeer oder die Ostsee gesprochen wird.

Als Dezentralisierung wird lediglich die Delegation von Funktionen der Zentrale (Regierung) auf territoriale Einheiten (Gemeinden, Regionen) verstanden.<sup>9</sup>

Normativ beruht das Konzept der Dezentralisierung auf dem Subsidiaritätsprinzip. Die Zentralregierung darf niemals Aufgaben übernehmen, welche die Region oder die Gemeinde zufriedenstellend erfüllen können.

Ob der Versuch, durch das neue Gesetz den Verwaltungszentralismus Griechenlands abzubauen und Regionen und Gemeinden mehr Selbständigkeit zu verleihen gelingen wird, ist offen. Es ist noch zu früh über Folgen oder Defizite zu sprechen. Das neue Gesetz wird sicher ein wichtiges Werkzeug für die Modernisierung des Verwaltungsapparats des Landes sein, wenn es richtig und ohne Verzögerung angewendet wird. Die Tendenz zur Kompetenzübertragung vom Zentrum (Zentralregierung) zur Peripherie (Gebietskörperschaften) ist auf jeden Fall sichtbar.

Die Frage ist nur, ob in der Praxis die Tätigkeit der Gemeinden und Regionen zu einer Hilfsrolle degradiert wird, nur um zentrale Vorgaben besser durchzusetzen? Oder, noch spitzer formuliert, ob die Gebietskörperschaften, trotz "Kallikratis", lediglich zu Verwaltungsbüros werden, ohne eigenständige Planung und Finanzierungsmöglichkeiten und ohne jegliche reelle Chance, unabhängig Entscheidungen treffen zu können?

## II. Kurzer historischer Überblick

Im Dezember 1997 wurde der "Kapodistrias-Plan" eingeführt (Gesetz 2539/1997), benannt nach dem ersten Gouverneur Griechenlands, der zunächst eine weiträumige Verwaltungsgliederung für das Land brachte. Dadurch wurden die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften, deren erste Stufe Gemeinden (*Dimos*), die zweite Stufe Verwaltungsbezirke/Präfekturen (*Nomos*) waren, errichtet. Insbesondere wurde damals die

---

<sup>9</sup> Vgl. R. Hrbek/S. Weyand (Anm. 7), 128.

kommunale Selbstverwaltung erster Stufe wesentlich verändert. Die bis dahin 5750 Kommunen (Städte oder Gemeinden) wurden durch die Neuregelung auf 1000 zusammengefasst. Der Präfekt war nicht mehr der Vertreter der Regierung in der Region, sondern der gewählte Vorsitzende des Bezirksrats. Der Bezirksrat war nun zuständig für alle Entscheidungen, die in den Bereich der zweiten Stufe der Selbstverwaltung gefallen sind, für die früher der Präfekt allein zuständig war. Die Beibehaltung der 54 Präfekturen (*Nomos*) als Selbstverwaltung zweiter Stufe ohne alle Kompetenzen, die der Präfekt früher hatte, wie z. B. die Vertretung der Regierung, wurde im Laufe der Zeit als nur der Verwaltungsbürokratie dienend angesehen. Im Nachhinein war dies auch ein Hindernis gegenüber der sozioökonomischen Entwicklung des Landes im Rahmen der EU.

Parallel dazu wurde das Land zum Zweck der Dezentralisierung der Verwaltung in 13 Verwaltungsregionen aufgeteilt. Der Generalsekretär, als höchster Beamter der Region, galt als Vertreter der Regierung und wurde von der Regierung berufen,<sup>10</sup> eine Stellung, die früher der Präfekt innehatte. Er war zuständig für das Gelingen der Regierungspolitik in seiner Region. Zwischen den beiden Stufen kommunaler Selbstverwaltung (Präfekt und Generalsekretär der Region) bestand keine hierarchische Beziehung. Beide haben unabhängig voneinander gearbeitet.

Diese 1997 eingeführte Verwaltungsgliederung wurde bald als reformbedürftig angesehen und es wurden, unter dem Namen "Kapodistrias 2", schon Entwürfe für eine weitere Kommunalverwaltungsreform gemacht, die aber erst im Jahr 2010 zu einem Gesetz formuliert wurden.

### III. Das neue Gesetz "Kallikratis"

Mit dem neuen Gesetz 3852/7.6.2010<sup>11</sup> werden grundsätzliche Bestimmungen der griechischen Verfassung über den Aufbau der kommunalen

---

<sup>10</sup> Ähnlich wie im französischen System bis 1986, wo der Regionalpräfekt (*commissaire de la République*) direkt den Ministerien in Paris unterstellt gewesen ist. Siehe *M. Fischer*, Zentralismus und Raumordnung in Frankreich, in: G. Ammon/M. Fischer/T. Hickmann/K. Stemmermann (Hrsg.), *Föderalismus und Zentralismus: Europas Zukunft zwischen dem deutschen und dem französischen Modell*, 1996, 36 ff.

<sup>11</sup> Das Gesetz wurde am 28.4.2010 vom Ministerrat verabschiedet, am 21.5.2010 dem griechischen Parlament vorgelegt, am 27.5.2010 von ihm verabschiedet und ist am 1.1.2011 in Kraft getreten. Gegen die Reform demonstrierten während der Sitzungen zahlreiche Gemeindegestellte und Bürgermeister wegen des Verlustes ihrer Arbeit. Im Folgenden: "das Gesetz".

Selbstverwaltung und der Europäischen Charta Kommunalen Autonomie<sup>12</sup> umgesetzt. Gemäß Art. 102 Abs. 1 der grVerfassung<sup>13</sup> steht den Gemeinden und den Regionen die Verwaltung der örtlichen Angelegenheiten in erster bzw. zweiter Stufe zu. Das Ausmaß und die Kategorien der örtlichen Angelegenheiten sowie deren Verteilung an die Stufen der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften sind im neuen Gesetz, welches aus 285 Artikeln besteht, enthalten.

Das Hauptziel des neuen Programms "Kallikratis" ist, im Rahmen der grundsätzlichen Umgliederung der Selbstverwaltung und der Dezentralisierung der Verwaltungsstruktur des Staates, die Übertragung von Zuständigkeiten vom Zentrum auf die Regionen, mit dem Ziel ihrer optimalen Entwicklung. Parallel dazu werden Zuständigkeiten, die bis dahin zur Bezirksverwaltung gehörten, nun den Städten und Gemeinden übertragen. Kernpunkt ist die klare und deutliche Festsetzung von Zuständigkeiten und die Möglichkeit der Entfaltung der Staatspolitik in jedem Winkel des Landes, so dass jeder Bürger genau weiß, welches Organ der kommunalen Selbstverwaltung erster oder zweiter Stufe für seine Angelegenheiten zuständig ist.

Die Halbinsel Athos ("Agio Oros", d. h. Heiliger Berg) bleibt, gemäß ihrem alten privilegierten Status, ein sich selbst verwaltender Teil des griechischen Staates (Art. 105 grVerfassung).

## 1. Die Gemeinde (*Dimos*) als erste Stufe der kommunalen Selbstverwaltung

Eine der grundsätzlichen Veränderungen des neuen Gesetzes war die strukturelle und funktionale Wiedergrundlegung der Gemeinden.

Die Fähigkeit der selbständigen kommunalen Gebietskörperschaften erster Stufe die lokalen Angelegenheiten erfolgreich zu verwalten, ist abhängig von ihrer Größe. Die bis dahin ca. 1000 Kommunen (Städte oder Gemeinden) wurden durch die Neuregelung, freiwillig oder gezwungenermaßen, zu nur noch 325 zusammengelegt, die nach den Kommunalwahlen am 7. und 14.11.2010, ab dem 1.1.2011 selbständig funktionieren. Diese Reduzierung erleichtert, gemäß dem Erklärenden Bericht,<sup>14</sup> die Entwicklung eines starken Verwaltungssystems und hat zunächst eine verstärkte lokale Entwick-

<sup>12</sup> Umsetzung durch Gesetz 1850/1989 (Amtsblatt der Regierung A144/1989).

<sup>13</sup> Verfassung der Republik Griechenland, Übersetzung der griechischen Verfassung und sonstige Überarbeitung von A. Filos, in: Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten, 6. Aufl. 2005, 197 ff.

<sup>14</sup> Erklärender Bericht zum Gesetz unter <<http://www.ypes.gr>>.

lung zum Ziel. Gleichzeitig aber bedarf sie auch einer effektiveren Verwaltung der Angelegenheiten der Region, insbesondere des alltäglichen Lebens ihrer Bürger und der Verbesserung ihrer Lebensqualität. Ziel ist weiterhin die Abschaffung von überflüssigen staatlichen Trägern und die Einsparung von Verwaltungskosten. Die Gemeinde ähnelt nach Größe und Aufbau deutschen Landkreisen.

Art. 1 des Gesetzes listet, nach Präfektur geordnet, namentlich alle neuen Gebietskörperschaften der lokalen (kommunalen) Selbstverwaltung erster Stufe auf. Die Kriterien für die Abgrenzung der Verwaltungszuständigkeiten der Gemeinden haben ihre Wurzeln in der Verfassung, welche in Art. 101 Abs. 2 bestimmt: "Die Verwaltungsgliederung des Landes richtet sich nach den geökonomischen, gesellschaftlichen und verkehrsmäßigen Verhältnissen." Konkret wurden Kriterien wie z. B. die Zahl der Bürger und ihr Verhältnis zu den bewohnbaren Gebieten, die Bildung der Einwohner, die Art und die Struktur der Beschäftigung der Bevölkerung, die Bodenbeschaffenheit, die Entwicklung, die Existenz wissenschaftlicher Institute, kulturelle und historische Tatsachen und sonstige geo-ökonomische Verhältnisse aufgezählt, die für die Identität eines Ortes maßgeblich sind. Ein besonderes Kriterium stellt zum Beispiel die Einwohnerzahl dar: Durch die Zusammenführung von Dörfern musste eine Mindestzahl von 10.000 Einwohnern (in Athen und Thessaloniki wird diese Zahl auf 25.000 Einwohner festgelegt, für die Bergregionen gilt die Mindestzahl nicht) gewährleistet sein, damit eine neue Gemeinde eine eigene Verwaltung aufbauen und finanziell unabhängig bleiben kann.

Die ursprünglichen territorialen Grenzen der Gemeinden, der Präfekturen und der Regionen sind beibehalten worden. Gemeinden, die nicht benachbart sind, wurden nicht zusammengelegt.

Für die Inseln gilt grundsätzlich, dass jede Insel eine Gemeinde (Art. 2 Abs. 3 des Gesetzes) wird. Dörfer mit bis zu 2000 Einwohnern (Art. 2 des Kodex für Gemeinden und Kommunen, der mit dem Gesetz Nr. 3463/2006, Amtsblatt der Regierung A114/2006 umgesetzt wurde), werden "örtliche Kommune" und Dörfer mit mehr als 2000 Einwohnern "Gemeinde" genannt.

Dass durch die Zusammenlegung mehrerer kleiner Dörfer zu einer neuen größeren Gemeinde eine bessere und überhaupt kosteneffizientere Gliederung entstanden ist, steht außer Frage. Dass durch manche Zusammenlegungen in vielen Orten eine enorme Unzufriedenheit der Bevölkerung aufkam, ist verständlich. Griechenland zeichnet sich durch seine vielen Inseln und Berge aus. Viele Gemeinden haben durch "Kallikratis" ihr Merkmal als Berg-Gemeinde und dadurch ein wesentliches Element ihrer kulturellen

Identität verloren.<sup>15</sup> Ob es als “Revolution” in die griechische Geschichte des Dezentralismus eingehen wird, sei dahingestellt.

Das wichtigste Prinzip der dezentralen Problemverarbeitung ist aber die Kooperation mit den unmittelbar Betroffenen. Durch die neue Gliederung sollte die verhältnismäßige und direkte Teilnahme der Bürger an den Mechanismen und Institutionen der kommunalen Selbstverwaltung gewährleistet werden, was auch das Demokratieprinzip stärkt.

Art. 7 des Gesetzes bestimmt die Verwaltungsorgane der Gemeinden sowie die Zahl ihrer Mitglieder, die im Verhältnis zur Bevölkerungszahl stehen sollen.

Kollektiv gewählte Organe sind der Gemeinderat, die Exekutivkommission, die Kommission für Lebensqualität und die Kommission für die Finanzen. Die Zahl der Mitglieder des Gemeinderats ist im Verhältnis zur Bevölkerung der Gemeinde (Art. 7 Abs. 2) festgelegt. Die kollektiven Organe der örtlichen Kommunen werden entsprechend gemäß Art. 8 festgelegt.

Das Kommunalwahlverfahren wird in Art. 9 beschrieben. Eine Neuerung stellt die Verlängerung der Dienstzeit des Bürgermeisters und der Mitglieder aller kollektiven Organe der kommunalen Selbstverwaltung von vier auf fünf Jahre dar.

Die Wahl für die kommunale Selbstverwaltung wird aus ökonomischen Gründen gleichzeitig mit den Wahlen zum Europäischen Parlament durchgeführt (Art. 9 Abs. 2).<sup>16</sup> Erforderlich ist die absolute Mehrheit. Wird sie nicht erreicht, erfolgt am darauffolgenden Sonntag eine Stichwahl zwischen den beiden ersten Kandidaten. Das Mindestalter für den Bürgermeister ist gleichgeblieben, nämlich bei 21 Jahren, für die anderen kollektiven Organe ist durch das neue Gesetz ein Mindestalter von 18 Jahren erforderlich (Art. 13). Diese Regel hat die Erweiterung und die Ermutigung von jungen Leuten zur Beteiligung am politischen Leben der örtlichen Gesellschaft als Ziel.

Zum ersten Mal wird die Einstellung jeder beruflichen Beschäftigung für den Bürgermeister von Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern vorgeesehen (Art. 16). Durch diese Regel wird die ungehinderte Ausübung seines Amtes als Bürgermeister gewährleistet, da die neuen Zuständigkeiten zuge-

---

<sup>15</sup> Mit dem Programm “Kapodistrias” waren 62 % der Gemeinden als Berg-Gemeinden identifiziert, mit “Kallikratis” dagegen sind es nur 9,5 %. In der Präfektur Pieria z. B., in der der Berg Olymp liegt, gibt es keine Gemeinde mit der Bezeichnung “Berg-Gemeinde”.

<sup>16</sup> Zeitungsberichten zufolge schätzt die Regierung, dass durch das Zusammenlegen mit den Europawahlen ca. 75 Millionen Euro pro Legislaturperiode eingespart werden können. Vgl. Griechenland Aktuell (Zeitung) vom 4.11.2010, 1. Da EU-Bürger, die in anderen Mitgliedstaaten wohnen, das Wahlrecht in Kommunal- und in Europawahlen als Attribut der EU-Staatsangehörigkeit besitzen, dürfte sich daraus ein positiver Effekt im Sinne einer Zunahme der Wahlbeteiligung ergeben.



gebenermaßen entsprechend groß sind und seine volle Aufmerksamkeit benötigen.

Die Art. 58-78 des Gesetzes beinhalten die Zuständigkeiten des Bürgermeisters und der kollektiven Organe der kommunalen Selbstverwaltung erster Stufe. Der Bürgermeister ist der Vorsitzende des Gemeinderates und seine Rolle ist, da er direkt von der Bevölkerung gewählt wird, entsprechend von erhöhter Wichtigkeit (Art. 58). Er koordiniert die Aktivitäten der anderen Organe und gibt die Richtung für die Verwirklichung der vorgenommenen Ziele vor. Als Vorsitzender eines kollektiven Organs, der Exekutive, übt er mit Unterstützung des Vize-Bürgermeisters seine Verwaltungspflichten aus.<sup>17</sup>

Die Tätigkeit des Vize-Bürgermeisters ist, gemäß Art. 59, den besonderen Zuständen jeder Gemeinde angemessen. Seine Dienstzeit beträgt mindestens zweieinhalb Jahre. Entsprechend ist auch die Dienstzeit der Mitglieder des Finanzausschusses und des Ausschusses für Lebensqualität, denen er, gemäß Gesetz, vorsteht.

Eine Verpflichtung für die Errichtung einer gesonderten Kommission besteht in den Gemeinden, bei denen Tourismus eine besondere Rolle spielt (Art. 70). Art. 71 verpflichtet jede Gemeinde eine Internetseite zu betreiben. Die Entscheidungen aller Organe der Gemeinde müssen dort veröffentlicht werden.

Die Art. 79-91 beinhalten Regelungen über die Zuständigkeiten und die Funktion der Gemeindebezirke, deren Gebiete identisch mit den alten Gemeinden sind. Diese gliedern sich entsprechend ihrer Einwohnerzahl in kommunale Gemeinschaften (*Dimotiki Kinotita*) oder Ortsgemeinschaften (*Topiki Kinotita*) und haben gewählte örtliche Vertreter, deren Zuständigkeiten die Art. 81-82 des Gesetzes regeln. Eine Neuerung beinhaltet Art. 85, welcher die Institution einer Generalversammlung der Einwohner, unter der Verantwortung des örtlichen Vertreters, mindestens einmal im Jahr vorsieht. Einwohner und verschiedene Träger der kommunalen bzw. Ortsgemeinschaften können ihre Wünsche, Vorschläge und die Prioritäten für die Gemeinde in einer öffentlichen Diskussion einbringen, immer mit dem Ziel der besseren Entwicklung der Gemeinde. Themen der Generalversammlung können etwa die Gewährung bestimmter Sozialleistungen für die Bürger und Einwohner der Gemeinde sein, geeignete Maßnahmen und die Fürsor-

---

<sup>17</sup> Erste Probleme sind schon vorprogrammiert. S. P. Bitsika, Ein Bürgermeister im Brennofen, in: "To Vima" (Wochenzeitung) vom 6.3.2011, A26 (in Griechisch). Bei einem Interview gab der neugewählte parteiunabhängige Bürgermeister von Athen, Georg Kamiris, die "Realität" als Grund für die Probleme seiner Gemeinde an. Die von ihm gesetzten Prioritäten, die Sanierung der Finanzen der Gemeinde und das Wohl der Bürger, führten einen Monat nach der Wahl zum Rücktritt beider Vize-Bürgermeister.

ge für ältere Einwohner und Kinder im Rahmen der Sozialpolitik der Gemeinde, öffentliche, gemeinnützige Werke, Vorschläge für die Entwicklung des Tourismus in der lokalen Gemeinschaft, die Anwendung der kulturellen-, sportlichen und Unterhaltungsprogramme im Allgemeinen sowie jedes andere Thema, das für die lokale Gesellschaft von Bedeutung sein könnte. Die direkte Teilnahme der Einwohner wird so gewährleistet.

Nach dem neuen Gesetz übernehmen nun die Gemeinden teilweise die Zuständigkeiten der Präfekturen (Art. 94-95).

Fragen des kommunalen Straßenbaus, der Abfallbeseitigung und der Anwendung von landschaftsbaulichen Plänen, die zu Neugestaltungen auf lokaler Ebene zu Gunsten der Bürger führen können, werden von der Lokalbehörde entschieden.

Nach dem Vorbild anderer europäischer Länder werden im Sozialbereich sowie bei den Kommunikationsnetzen viele Fragen den Lokalbehörden zur Entscheidung übertragen.

Im Bildungsbereich sind die Gemeinden für die Behausung und die Funktion öffentlicher Schulen innerhalb ihres örtlichen Zuständigkeitsbereichs verantwortlich.

Kurz gesagt, mit "Kallikratis" wird die kommunale Selbstverwaltung erster Stufe noch einmal neu gestaltet, mit zahlenmäßig weniger Gemeinden, aber mit erweiterten Zuständigkeiten, die für eine moderne Gesellschaft erforderlich sind. Das, was man bis jetzt lediglich als "lokale Angelegenheit" betrachtete, erhält jetzt eine andere Dimension. Die Nähe zum Bürger und seine Versorgung mit Qualitätsleistungen durch den Staat sind das Hauptziel dieser Reform. Eine Hürde scheinen allerdings die sehr schwierige finanzielle Lage der Mehrheit der Gemeinden und der Mangel an gut geschulten Mitarbeitern, die einerseits spezifische Kenntnisse z. B. in Finanzangelegenheiten und andererseits Erfahrung bei der Administration einer Gemeinde in der Praxis haben, zu sein. Dies haben die ersten drei Monate nach Einführung des Gesetzes gezeigt.<sup>18</sup> Die Gemeinden sind gemäß Art. 259-260 des Gesetzes finanziell abhängig vom Zentralstaat. In Art. 259 werden die spezifischen Finanzquellen und die Anteile am Staatsbudget, die jedes Jahr neu für die Funktion der Gemeinden zur Verfügung stehen geregelt. Es ist ohne Zweifel ein schwacher Punkt des Gesetzgebers, der den politischen Mut nicht aufbringen konnte, die Finanzierung der Gemeinden unter einen anderen gesetzlichen Rahmen zu stellen. Die Möglichkeit für

---

<sup>18</sup> So der Bürgermeister von Athen, *Georgios Kaminis*, bei einem Interview in der Zeitung, "To Vima" vom 6.3. 2011, A26. In die gleiche Richtung ging auch die Aussage des parteiunabhängigen Bürgermeisters von Thessaloniki, *Giannis Bontaris*, bei einem Interview in der Zeitung "Kathimerini" vom 7.4.2011.

Gemeinden, gemäß Art. 259 eine gesonderte Steuer auf Immobilien in ihrem Zuständigkeitsbereich zu erheben, stößt z. Zt. auf heftigen Protest der Bürger, die sich (auch bedingt durch die Krise) nicht bereit zeigen, zusätzliche Steuern für ihre Immobilien zugunsten der Gemeinden zu zahlen.

## 2. Regionen (*Periferia*)

An die Stelle der bisherigen 54 Präfekturen<sup>19</sup> treten teilweise die 13 autonomen Verwaltungsregionen,<sup>20</sup> welche juristische Personen des öffentlichen Rechts sind und die kommunale Selbstverwaltung zweiter Stufe bilden. Jede Region ist nach Fläche- und Bevölkerungsgröße in mehreren Präfekturen (*Nomos*) eingeteilt. Eine Region ist nach Art. 3 Abs. 1-2 des Gesetzes 3852/2010 eine selbständige administrativ dezentrale Einheit der staatlichen Verwaltung. Gemäß ihren Zuständigkeiten plant, koordiniert und setzt die Region die Politik der Regierung bezüglich ihrer ökonomischen, sozialen und soziokulturellen Entwicklung um. Im Sinne des Gesetzes hat der Begriff "Region" eine doppelte Bedeutung. Einmal ist sie eine geographische Einheit/Gebiet mit konkreten Grenzen, Bodenfläche, Einwohnerzahl und Sitz der Entscheidungsträger. Zum anderen ist sie eine administrative Einheit und hat eigene Entscheidungsträger.

Die räumlichen Unterschiede zwischen den Regionen sind groß, sie reichen von den Ionischen Inseln mit 1,8 % und Zentralmakedonien mit 14,5 % der Gesamtfläche des Landes sowie Bevölkerungszahlen zwischen 1,8 % der Gesamtbevölkerung (206.000 Einwohner) auf den Nordägäischen Inseln und 17,1 % (1,7 Mio.) in Zentralmakedonien. Dementsprechend ist die wirtschaftliche Leistung und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen unterschiedlich.

Diese vielfältigen Disparitäten haben dazu geführt, dass in den Regionen Attika und Zentralmakedonien, d. h. im Großraum Athen und Thessaloniki, (17,4 % der Fläche Griechenlands) mehr als 50 % der griechischen Bevölkerung wohnt und arbeitet und fast 60 % des griechischen BIP erwirtschaftet wird. Darüber hinaus finden über 60 % der materiellen, sozialen und kulturellen Infrastrukturinvestitionen und über 65 % der privaten In-

---

<sup>19</sup> Die bleiben lediglich unselbständige Regionalbezirke.

<sup>20</sup> Nach Art. 3 des Gesetzes N. 3852/2010 sind es: Ostmakedonien und Thrakien, Zentralmakedonien, Westmakedonien, Epirus, Thessalien, Ionische Inseln, Westgriechenland, Zentralgriechenland, Attika, Peloponnes, Nordägäische Inseln, Südägäische Inseln und Kreta. Die geographischen Grenzen sind also gleich geblieben.

vestitionen in diesen Regionen statt.<sup>21</sup> Athen ist gleichzeitig politisches Zentrum, Verwaltungszentrum, Kunst- und Wissenschaftsmetropole. Dadurch wächst seine Attraktivität und Anziehungskraft für junge Menschen ständig und die Wohlstandskluft zwischen diesen beiden und den übrigen Regionen wird, wenn man von kleineren Ausnahmen absieht, immer größer.

Entscheidungsträger sind der gewählte Gouverneur (gr. *Periferiarchis*)<sup>22</sup> und der Regionalrat (gr. *Periferiako Simvoulío*).<sup>23</sup> Die Sitze im Regionalrat werden nach Einwohnerzahl proportional verteilt. Die Art. 159-179 beinhalten alte und neue Regelungen bezüglich der Errichtung und der Funktion der Organe jeder Region sowie deren Zuständigkeiten. Ziel ist eine enge Einbeziehung der Bürger an der Entwicklung der Region und die Einschränkung der Fälle von Misswirtschaft.

Die Notwendigkeit der Errichtung einer kommunalen Selbstverwaltung zweiter Stufe in einer erweiterten Dimension als die der Präfekturen ergab sich aus folgenden Gründen:

Zunächst hat die Entwicklung der letzten Jahre gezeigt, dass die Ausübung der Zuständigkeiten der zweiten Stufe der kommunalen Selbstverwaltung innerhalb der Grenzen der 54 Präfekturen nicht effektiv genug war. Die Präfektur konnte als Institution die Planung und Durchführung der gewünschten regionalen Entwicklungspolitik nicht wirksam ausüben. Eine solche Politik verlangt, um sich optimal zu entfalten, größere Einheiten, als die einer Präfektur.

Der Umbau der kommunalen Selbstverwaltung erster Stufe in Richtung mehr Konzentration, mit einer kleineren Anzahl von Gemeinden, welche aber mit mehr Macht und Zuständigkeiten ausgestattet sind, machte den Umbau der kommunalen Selbstverwaltung zweiter Stufe in weitere geographische Einheiten und mit neuen Zuständigkeiten erforderlich. Insbesondere wurde festgestellt, dass die Beibehaltung des Systems der kommunalen Selbstverwaltung innerhalb der Grenzen der Präfekturen ein Hindernis für die effektive Teilnahme an den europaweiten Programmen der EU und am Ausschuss der Regionen war, bei denen die Regionen anderer EU-Länder eine substantielle Rolle spielen.

<sup>21</sup> S. *Paraskevopoulos*, Regionen Griechenlands. Siehe "Regionalisierung, Regionalismus und Regionalpolitik in Südosteuropa", Akademie für politische Bildung, Tutzing, 10.-14.10.2005.

<sup>22</sup> Ministerpräsident *Georgios Papandreou* hat die 13 Präsidenten der Regionen als "die kleinen Ministerpräsidenten" bezeichnet, in: "Kathimerini" vom 6.3.2011, 12.

<sup>23</sup> Der Rat ist ein Organ der einzelnen Region. Es gibt in Griechenland keine Kammer zur Repräsentation der Gebietskörperschaften, vergleichbar mit dem italienischen oder spanischen Senat oder gar mit dem deutschen oder österreichischen Bundesrat.

Außerdem war die Anwendung der Bestimmung des Art. 102 Abs. 1 grVerfassung erforderlich, welcher besagt, dass "durch Gesetz (...) den Körperschaften der örtlichen Selbstverwaltung die Ausübung von Zuständigkeiten, welche eine Staatsaufgabe bilden, auferlegt werden" kann. Darüber hinaus wurde die Region, als kommunale Selbstverwaltung zweiter Stufe, ein wichtiger Faktor für die Errichtung eines modernen Systems des Regierens angesehen, der für die Schaffung eines Systems der Dezentralisierung in Griechenland und die Anwendung zeitgemäßer Methoden für die effektive Ausübung der Verwaltung unabdingbar ist.

Gemäß dem neuen Gesetz (Art. 186) werden die Regionen zunächst für alles zuständig sein, für das bis jetzt die Bezirke (gr. *Nomarchies*) zuständig waren und was nicht an die kommunale Selbstverwaltung erster Stufe weitergeleitet werden kann. Ihre besonderen Kompetenzen werden durch die entsprechenden Gesetze und Verordnungen noch zu bestimmen sein. Sie haben keine allgemeinen Gesetzgebungsbefugnisse, d. h. der Zentralstaat behält die Befugnis zur staatlichen Gesetzgebung.

Bereiche wie z. B. Außenpolitik, Raumordnung, Versorgungswirtschaft (Energie und Wasserwirtschaft), Umwelt- und Ausländerpolitik gehören allerdings wegen der enormen Bedeutung für das gesamte Land ausdrücklich (Art. 186 des Gesetzes) zum Zuständigkeitsbereich der Zentralregierung.

Es ist anzunehmen, dass die Regionen die wichtigsten Säulen der sozio-ökonomischen Entwicklung werden können, wenn sie mit entsprechend qualifiziertem Personal besetzt werden. Nur so können die regionalen Organe durch Unterstützungsleistungen eine wirkliche Dezentralisierung bewirken.

Zu den Zuständigkeiten der Regionen gehören insbesondere Bereiche wie:

Planung/Entwicklung – Das bisherige administrative System ist eine Bremse für die Entwicklung des Landes gewesen. Das neue Gesetz gibt den Regionen Zuständigkeiten und Aufgaben an die Hand, die die Förderung der nationalen strategischen Ziele ermöglichen. Somit können Regionen der Zentralregierung Vorschläge für geeignete Maßnahmen der mittelbaren und unmittelbaren Entwicklung des Landes machen.

Landwirtschaft/Viehzucht – Die Zuständigkeiten in diesem Bereich sind sehr weitreichend und Landwirtschaft gilt als eine Säule für die jährlichen und mittelfristigen Entwicklungspläne Griechenlands.

Langsam werden auch erste Schritte zur Nutzung der Solar- und Windenergie gemacht. Griechenland ist ein sehr sonnenreiches Land und die Morphologie des Bodens begünstigt die Nutzung der Windenergie. Jede

Region erhält die Zuständigkeit für die Planung und Erteilung von Zulassungen zur Installation entsprechender Systeme.

Auch bei anderen Bereichen wie Handel und Tourismus oder Umwelt, werden die Zuständigkeiten der Regionen sehr erweitert.

Gemäß Art. 186 VI.1. des Gesetzes wird in jeder Region eine Kommission für die Gleichstellung der Geschlechter errichtet, mit dem Gouverneur der Region als Vorsitzendem und Vertretern der Gemeinden als Mitgliedern, der lokalen Frauenorganisationen und der zuständigen Institution für die Gleichstellung der Geschlechter. Ihre Aufgabe ist das Einreichen von Vorschlägen zur Förderung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen und die Beseitigung von Ungleichheiten, die in der Praxis hauptsächlich zu Lasten der Frauen gehen.

Art. 203 regelt die internationalen Beziehungen der Regionen, die mit anderen Regionen, insbesondere im europäischen Raum, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und unter Vorbehalt der internationalen Verpflichtungen Griechenlands zusammenarbeiten können.

Für die Ballungsgebiete des Landes, um Athen und Thessaloniki herum, sind schließlich besondere Maßnahmen (Art. 210-213) getroffen worden, um die Lebensqualität der Bürger in diesen Regionen zu steigern und die Umwelt zu schützen. Zum ersten Mal erhalten sie mit "Kallikratis" den neu geschaffenen Status einer "Metropole". Beide "Metropolen" bekommen zusätzlich zu den gesamten kommunalen Zuständigkeiten des Art. 186 auch andere besondere Rechte.

Im Rahmen der Bestimmungen des Art. 102 Abs. 4 grVerfassung über die erforderliche Aufsicht des Staates über die kommunale Selbstverwaltung erster und zweiter Stufe, wird eine dezentrale Aufsichtsbehörde geschaffen (Art. 214-240 des Gesetzes). Zu ihrem Zuständigkeitsbereich gehört die Überwachung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung von Gemeinden und Gemeindeverbänden nach Maßgabe der Gesetze. Disziplinarstrafen werden den gewählten Organen der kommunalen Selbstverwaltung nur nach zustimmender Stellungnahme eines Rates auferlegt, der mehrheitlich, nach Maßgabe der Gesetze, aus ordentlichen Richtern besteht (Art. 102 Abs. 4 grVerfassung).

In jeder Region wird die Stelle eines Exekutivsekretärs geschaffen, der von dem Gouverneur der Region nach einer öffentlichen Ausschreibung und für die Dauer seiner Amtszeit ernannt wird (Art. 242).

Mit "Kallikratis" werden die Tendenzen, die bisher für eine Entscheidung zum Zentrum führten, nun umgeleitet und einer kommunalen Selbstverwaltung erster und zweiter Stufe zugeleitet. Weniger Bürokratie bedeutet auch weniger Kosten. Die neuen Regelungen, die den Gemeinden und Regionen

zu einer effizienten Verwaltung ihrer Organe verhelfen sollen, bilden einen ersten Schritt in diese Richtung. Diese Gesetzesbestimmungen sind die Anwendung der Verfassungsbestimmungen des Art. 102 Abs. 5: "Der Staat trifft die notwendigen gesetzgeberischen, regulativen und finanzrechtlichen Maßnahmen, um die finanzielle Selbständigkeit und die Mittel sicherzustellen, die zur Erfüllung der Aufgaben und zur Ausübung der Zuständigkeiten der territorialen Selbstverwaltungskörperschaften erforderlich sind. Gleichzeitig soll die Transparenz der Verwaltung dieser Einnahmen sichergestellt sein".

Bis jetzt wurde für die Gemeinden und Präfekturen ausschließlich das Modell der mittelbaren Finanzierung durch Mittel des staatlichen Haushaltsplans verwendet. Mit "Kallikratis" wird versucht, dem Art. 102 Abs. 5 grVerfassung nachzugehen, der verlangt, dass der Staat die notwendigen Maßnahmen treffen soll, die für die finanzielle Selbständigkeit der örtlichen Selbstverwaltungskörperschaften erforderlich sind. Dies soll durch die Einführung von neuen Einnahmenquellen geschehen. Gemeinden und Regionen können, laut Art. 259-260 des Gesetzes, Anteile der staatlichen Steuern z. B. der Mehrwertsteuer und der Einkommensteuer erhalten. Zusätzlich wird das Recht auf Grundsteuer eingeführt, welches einen Schritt hin zur Europäisierung des Landes bedeutet, weil letztere Steuer in den meisten europäischen Ländern den Gemeinden direkt zugute kommt. Ein Teil dieser Einnahmen, die innerhalb der Grenzen einer Gemeinde durch kommunale Unternehmen erzielt werden, wird als "lokale Einnahme" betrachtet und soll für lokale soziale Dienstleistungen verwendet werden.

Die Regionen erhalten zur Erfüllung ihrer Aufgaben gemäß Art. 260 des Gesetzes das Recht zur Erschließung eigener Steuerquellen. Allerdings muss hier betont werden, dass ihr Handlungsspielraum gering ist und ihre Steuerkompetenzen begrenzt sind, da der größte Teil ihrer finanziellen Mittel vom Zentralstaat zur Verfügung gestellt wird.

### 3. Verwaltungsdirektionen

Als dritte Instanz sind die Verwaltungsdirektionen zu nennen, d. h. dezentrale Behörden (*Apokentromeni Diikisi*), die mit dem neuen Gesetz und als Anwendung des Art. 101 grVerfassung, geschaffen wurden. Im Verfassungstext steht, "die regionalen Staatsorgane haben die allgemeine Zuständigkeit, über die Angelegenheiten ihrer Region zu entscheiden. Die zentralen Verwaltungsbehörden haben neben ihren besonderen Zuständigkeiten

die allgemeine Richtlinienkompetenz und sind zuständig für die Koordination und die Kontrolle der Regionalorgane; das Nähere regelt ein Gesetz.”

Insgesamt sind es, nach Art. 6 des Gesetzes, sieben Verwaltungsdirektionen<sup>24</sup> und sie übernehmen im Wesentlichen die Zuständigkeiten der alten Regionen. Der Generalsekretär als Leiter der Behörde, wird von der Regierung ernannt und genießt ihr Vertrauen (Art. 2 des Gesetzes Nr. 48/1975). Er tritt an die Stelle des Generalsekretärs der früheren Region, der bisher von der Zentralregierung eingesetzt wurde und damit nicht nur ein dezentrales Regierungsorgan, sondern auch politisch und finanziell von ihr abhängig war.

Er fungiert als Vorsitzender einer Kommission, dem “Dezentralen Behördenrat”, zusammen mit den gewählten Gouverneuren der entsprechenden Regionen und den zuständigen Personen der entsprechenden Gemeinden. Der Behördenrat ist für die Planung der Politik innerhalb seines geographischen Zuständigkeitsbereichs verantwortlich.

Mit Art. 190-193 des Gesetzes wird die “Wiederbelebung” eines alten Organs versucht, nämlich des Regionalen Entwicklungsfonds (gr. *Periferiako Tameio Anaptixis*), der schon im Jahre 1994 als dezentrales Organ für Planung und Entwicklung für die Regionen (durch das Gesetz 2218/1994) eingeführt worden war, jedoch nie richtig funktionierte. Durch “Kallikratis” wird dieses Organ nun als Empfänger von Mitteln fungieren, die das Land hauptsächlich durch Finanzierung aus der Europäischen Union oder anderen ausländischen Institutionen für Entwicklungsprogramme in den Regionen, bekommt. Dieser Fonds steht weiterhin unter der Aufsicht des Innenministeriums. Letztlich entscheidet aber der Innenminister über Personal, Funktion, Begleitung, finanzielle Überwachung und wirtschaftliche Administration.

## IV. Bewertung und Schlussfolgerungen

Der damalige Minister für Inneres, Dezentralisierung und E-Government, *G. Ragousis*, hat “Kallikratis” der Öffentlichkeit mit folgenden Worten vorgestellt: “ Der Plan signalisiert das Ende einer Ära für den am meisten zentralisierten Staat Europas und den Beginn eines neuen Kurses ... Es gibt jetzt ein allgemeines Bewusstsein, dass der verschwenderische, klientel-

---

<sup>24</sup> Attika mit Sitz in Athen, Thessalien/Mittelgriechenland mit Sitz in Larissa, Epirus/Westmakedonien mit Sitz in Ioannina, Peloponnes/Westgriechenland und Ionische Inseln mit Sitz in Patras, Ägäische Inseln mit Sitz in Piräus, Kreta mit Sitz in Heraklion, Makedonien/Thrakien mit Sitz in Thessaloniki.



orientierte, zentralisierte und ineffiziente Staat die Ursache des griechischen Problems ist, wie wir es heute erleben.”<sup>25</sup>

Ob durch das neue Gesetz “Kallikratis” die politische, administrative und finanzielle Unabhängigkeit der örtlichen Selbstverwaltungskörperschaften in der Praxis gewährleistet sein wird, wie die Verfassung auch verlangt, ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Im Allgemeinen sind die “Europäisierung” der griechischen politischen und administrativen Praxis, die rasche Umsetzung von europäischen Richtlinien in diesem Bereich und nicht zuletzt die Geschwindigkeit, mit der lokale und regionale Körperschaften der Selbstverwaltung ihre vom Gesetz zugeschriebenen Zuständigkeiten in der Praxis ausüben werden von großer Bedeutung.

Der Präsident und die Räte der Regionen werden nicht mehr von der Zentralregierung eingesetzt sondern direkt durch Wahlen von der Bevölkerung der einzelnen Regionen legitimiert. Dies stärkt ihre Position gegenüber der Zentralregierung und vor allem auch die Verknüpfung ihrer politischen und persönlichen Interessen mit denjenigen der Bevölkerung der Regionen.

Durch “Kallikratis” kommen aber die Generalsekretäre der sieben administrativen dezentralen Behörden hinzu, die von der Regierung ernannt werden und die im Grunde die ganze Macht der alten Regionen übernehmen. Die politische Macht, die bisher der von der Regierung ernannte Generalsekretär der Region ausübte, der natürlich auch ihr Vertrauen genoss, allerdings oft zu Lasten der Objektivität, wird jetzt von den Generalsekretären der sieben dezentralen Behörden ausgeübt. Im Grunde genommen wird alles von der Zentralregierung geregelt.

Es wurden zwar eine Reihe von Kompetenzen auf die Gemeinden und Regionen delegiert, aber die Kompetenz-Kompetenz bleibt beim Zentralstaat. Hinzu kommt, dass es Unklarheiten bei einigen Verantwortungsbereichen gibt, z. B. zwischen Gemeinden und Region im Bereich sozialer Leistungen oder Unsicherheiten bei der Finanzausstattung zwischen Gemeinden und Regionen bei akuten finanziellen Problemen. Insbesondere würden durch den Mangel finanzieller Mittel und unklarer Zuständigkeitsregelungen die kulturellen und andere Programme der kleinen Gemeinden darunter leiden. Die anhaltende Finanzkrise, die seit 2010 Griechenland in festem Griff hält, zeigt, dass die ökonomische Unabhängigkeit der Gemeinden vom Staatsapparat, insbesondere für diese kleinen Gemeinden, fatal sein kann. Eines der Hauptziele des Gesetzes auf kommunaler Ebene, das Wohl der Bürger und das Erfüllen ihrer Bedürfnisse, wird nicht entsprechend verfolgt. Bei einem Interview in der Zeitung “Kathimerini” (27.10.2012, 26) sprach der Bürgermeister von Evritania (einer der ärmsten Gemeinden im

<sup>25</sup> Athens News Agency vom 29.4.2010, <<http://www.ana.gr>>.

Westen Griechenlands) genau diese Problematik an. Er wies auf die finanzielle Abhängigkeit seiner Gemeinde und auf die hohe Arbeitslosigkeit insbesondere der Jugend in dieser Region hin. Der Staat könne keine ausreichenden Mittel für das Wohl der Gemeinde bereitstellen. Und, wie er betonte, die Art und Weise für das Nötige in seiner Gemeinde bei der Zentralbehörde betteln zu gehen, betrachtete er als nicht im Sinne der Dezentralisierung. Er und seine Mitarbeiter haben mit Erfolg einen Drei-Punkte-Plan entwickelt, damit die Gemeinde sich selbst hilft und unabhängig vom Zentralstaat wird. Erstens wurde der Versuch unternommen, die Solidarität unter den Einwohnern der Gemeinde zu stärken. Zum Beispiel wurde ein Supermarkt eröffnet, in dem finanziell schwache Bürger günstig einkaufen können, es wurde eine freiwillige Aktion auf die Beine gestellt um Schülern, die Probleme in der Schule haben, zu helfen, oder es wurden kostenlose Fahrten von entfernten Dörfern in die Stadt mit Gemeindebussen organisiert. Zweitens suchte die Gemeinde intensiv nach Fördermitteln aus der EU und bekam das Geld nach erfolgreicher eigenständiger Bewerbung. Drittens wurde der Tourismus als eine sogenannte "Schwerindustrie" für diese Gemeinde definiert. Griechenland ist zwar bekannt für seine Inseln, wie er im Interview betonte, aber auch Bergregionen haben Schönes zu bieten. Das war auf jeden Fall der Eindruck britischer Reiseführer, die er und seine Mitarbeiter auf eine Tour in die Berge seiner Gemeinde eingeladen hatten. Dieses sind einige positive Beispiele in der gegenwärtigen Krise, wie eine Gemeinde auf Selbstinitiativen setzt und gewinnen kann. Es sind die positiven kollateralen Auswirkungen der Krise!

Die Zentralisierung der wirtschaftlichen, politischen und administrativen Macht allein auf Athen ist ein wichtiger Hemmfaktor für die gleichmäßige regionale Verteilung des Wohlstandes auf das gesamte Land. Die Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung hat sich zum Nachteil der Provinz entwickelt. Seit Jahrzehnten bemüht sich die griechische Regierung, diese Entwicklung zu stoppen und umzukehren.

Die Gründe für den mäßigen Erfolg waren das zentralistisch aufgebaute administrative System Griechenlands, das der jeweiligen Regierung eine absolute Herrschaft innerhalb einer Legislaturperiode ermöglichte, sowie auch die bisherige administrative Aufteilung nach Regionen. Die Regionen waren administrativ und finanziell absolut von der Zentralregierung abhängig. Da eine echte politische, ökonomische und administrative Dezentralisierung Griechenlands trotz der vielen Reformen in den letzten 20 Jahren nicht erreicht worden ist, wirkt sich dieses Defizit negativ auf die Dynamik der ökonomischen Entwicklung der Regionen und Gesamtgriechenlands aus.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> S. *Paraskewopoulos* (Anm. 21).

Die Aufteilung des Landes in 13 Regionen weist erhebliche Disparitäten auf. Sie sind in räumlicher, ökonomischer und sozialer Hinsicht heterogen. Wenn man von der extremen Ballungsregion Attika ausgeht, in welcher (auf nur 2,9 % der Gesamtfläche des Landes) mehr als ein Drittel (34,4 %) der griechischen Bevölkerung wohnt, so gibt es auch zwischen den übrigen Regionen in den genannten Bereichen keine Homogenität.

Mit einer Dezentralisierung sollte der Staat durch die Erweiterung der Zuständigkeiten, Handlungsspielräume und Ressourcen für regionale und lokale Gebietskörperschaften im Stande sein, auf differenzierte Probleme zu reagieren. Die Notwendigkeit flexibler Entscheidungen stand auch im Mittelpunkt des Prozesses, so wie die Nähe zu dem Bürger. Ziel war es, auf jeden Fall Kosten zu sparen und den Abbau von Bürokratie voranzutreiben.

Die neue Architektur der kommunalen Selbstverwaltung in erster und zweiter Stufe ist gewiss die weitestgehende Initiative der letzten Jahrzehnte in dieser Richtung. Der öffentliche Sektor und seine schwerfällige Bürokratie waren bisher immer eine Bremse für die Entwicklung des Landes.

Eine Ausstattung mit hinreichenden Finanzmitteln sowie rechtliche und administrative Steuerungskompetenzen sind aber sehr wichtig für die Handlungsfähigkeit der Gemeinden und Regionen. Ihnen wird zwar mit dem Gesetz mehr Verantwortung übertragen, sie haben jedoch keine ausreichende Finanzausstattung zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erhalten.

Wenn innerhalb Europas das Ziel besteht, die Verwaltungsneugliederung der Mitgliedstaaten sowie die gleichmäßige Entwicklung der Regionen und die Schaffung möglichst autonomer Verwaltungswesen, die lediglich durch eine zentrale Staatsverwaltung koordiniert werden zu fördern, so ist die Aufgliederung Griechenlands in 13 Regionen sicherlich zu fein. Wenn die Institutionen der EU zunehmend und in vielen Bereichen direkte Verbindungen zu den Regionen Europas unterhalten, z. B. mit den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, so sind die Regionen Griechenlands mit den 16 Bundesländern mit insgesamt über 80 Mio. Einwohnern sicherlich nicht vergleichbar.<sup>27</sup>

Hinzu kommt, dass die griechischen Regionen von der Fläche und der Bevölkerung her zu klein sind, um administrativ Investitionsprojekte planen und finanziell durchführen zu können. Das alleinige Streben nach größeren, möglichst bevölkerungs- und flächenstarken Regionen schafft zunächst aufgrund der eher vergleichbaren materiellen und Humanressourcen die Voraussetzung für eine Annäherung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse. Diese dürften wiederum zu möglichst gleichen Ausgangsbe-

---

<sup>27</sup> Im Hinblick auf Frankreich siehe R. Dorandeu, Territorialstruktur und Politik in Frankreich, in: G. Ammon/M. Fischer/T. Hickmann/K. Stemmermann (Anm. 10).

dingungen für einen dynamischen sozioökonomischen Wettbewerb zwischen den Regionen führen. Anhand dieser theoretischen Überlegungen fällt eine Bewertung der Handhabung der bisherigen administrativen Aufteilung Griechenlands in den gegenwärtig bestehenden Regionen negativ aus.

Ob die (notwendige) Dezentralisierung des administrativen Systems Griechenlands durch das Gesetz radikal genug war, wird sich im Laufe der Zeit zeigen. Eine neue geographische Aufteilung Griechenlands, die die geographische und die Bevölkerungsgröße sowie die soziokulturellen Gegebenheiten Griechenlands berücksichtigt, wäre ein großer Schritt in die richtige Richtung.

Die Anhäufung vieler Kompetenzen auf zentraler Ebene, die nicht klare Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Zentralregierung und der Administration der Regionen und Gemeinden, bedeutet auch eine Gefährdung des Subsidiaritätsprinzips.

Eine Reform, die die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips ermöglicht, sollte eine große Anzahl von klar definierten Zuständigkeiten von der Zentralebene auf die Regionen, Städte und Gemeinden verlagern. Dies könnte auch dazu führen, dass nicht mehr so viele Abgeordnete im Zentralparlament und nicht so viele Ministerien und Behörden notwendig wären.

Die griechische Verfassung sieht in Art. 51 Abs. 1 vor, dass die Zahl der Abgeordneten durch einfaches Gesetz bestimmt werden kann. Sie kann nicht geringer als zweihundert und nicht höher als dreihundert sein. Dies wäre der Moment gewesen, ihre Zahl verfassungsmäßig auf zweihundert zu reduzieren, wenn behauptet wird, dass durch "Kallikratis" viele Zuständigkeiten von der Zentralebene auf die Regionen verlagert worden sind. Es wäre auf jeden Fall ein Zeichen, wenn auch ein bescheidenes, für eine echte Dezentralisierung Griechenlands. Auffallend ist, am Rande bemerkt, dass "Kallikratis", trotz seiner 285 Artikel, in Rekordzeit durch das Parlament verabschiedet wurde.

Die finanzielle Unabhängigkeit der Regionen von der Zentralregierung erfordert, dass die Verteilung der Finanzmittel an die Regionen und an die weiteren administrativen Einheiten der Regionen (Präfekturen, Städte, Gemeinden) anhand von eindeutigen Kriterien vorgenommen wird, die den Bedarf, die Wirtschaftskraft und die sozialen Belange der Regionen berücksichtigen. Die finanziellen Mittel der Regionen sind jedoch derart gering, dass eine autonome Regionalpolitik trotz zunehmender Entscheidungsbe-

fugnis, durch "Kallikratis" übertragen, schwierig bleibt.<sup>28</sup> Die Dezentralisierung kommt eben in einem sehr schwierigen Moment für Griechenland aufgrund der finanziellen Krise. Dass der langsame und mühsame Prozess der Dezentralisierung die gegenwärtige Krise verschärft hat, steht außer Frage. Der Rahmen der Anwendung des Gesetzes war oft nicht ausreichend definiert und die notwendigen zusätzlichen Verordnungen für seine Anwendung blieben aufgrund der Krise aus.

Eine Aufteilung Griechenlands in höchstens 5 Regionen (Nordgriechenland, Zentralgriechenland, Peloponnes und Ionische Inseln, Ägäische Inseln mit Kreta und schließlich Attika) würde bedeuten, dass alle Regionen mehr als 1 Mio. Einwohner hätten. Dies wäre eine gute Basis für eine bessere administrative und ökonomische Selbständigkeit der Regionen in Griechenland mit einer jeweils stärkeren Verwaltungsbehörde, die der Idee des Dekonzentrationsprinzips, wie es in der Verfassung genannt wird, besser dienen würde. Notwendig ist, dass die Bürger wieder Vertrauen in den Staat und die staatlichen Institutionen gewinnen.

Die Gemeinden und Regionen sind dazu verpflichtet, ihren Beitrag zu den großen Bemühungen, die zurzeit in Griechenland unternommen werden, zu leisten, um das ganze Land durch tiefgreifende Einsparungen zu sanieren.<sup>29</sup>

In vielen europäischen Ländern wird intensiv über das Verhältnis von regionalen Institutionen und Zentralstaat diskutiert. Die Abkehr vom Zentralismus und die Hinwendung zu, wenn nicht föderativen, doch zumindest dezentralen Strukturen in vielen Ländern, scheint sehr attraktiv. Dezentralisierung bedeutet nicht gleich Föderalisierung.

In diesem Sinne sollte man die gegenwärtige Situation durch das neue Gesetz "Kallikratis" als nicht endgültig für die Dezentralisierung Griechenlands betrachten.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Athens News Agency vom 25.11.2010, <<http://www.ana.gr>>; "Kathimerini" vom 6.3.2011, 12, die berichtet, dass momentan die Einnahmen der Region sich auf ein Zwölftel des Haushalts des alten Bezirks (*Nomarchia*) monatlich belaufen.

<sup>29</sup> Erklärender Bericht zum Gesetz (Anm. 14), 6 f.

<sup>30</sup> Wie der Minister für Inneres, Dezentralisierung und E-Government erklärte: "Es wird im Laufe der Zeit nötig sein, Änderungen vorzunehmen. Das Gesetz wird sich während seiner Anwendung sicherlich weiterentwickeln.", in: "Kathimerini" vom 6.3.2011, 12.

