

# Struktur griechischer Kommunen

*Ein Überblick im Auftrag der Deutsch-Griechischen Versammlung*

# Inhaltsverzeichnis

<i>Grußwort</i>	3
<i>Die kommunale Selbstverwaltung in Griechenland</i>	4
<i>Die Kommunalreformen</i>	5
<i>Kommunen und Dezentrale Verwaltung im Staatsaufbau</i>	8
<i>Die Kommunalverfassung</i>	10
<i>Struktur der Gemeindeorgane</i>	11
<i>Staatsaufsicht</i>	15
<i>Aufgaben und Kompetenzen der Gemeinden</i>	16
<i>Organisation und Personal</i>	21
<i>Finanzverfassung</i>	23
<i>Links</i>	28
<i>Kontakt zur DGV</i>	29

## ***Impressum***

### ***Herausgeber***

Kooperationsstelle beim Beauftragten für die  
Deutsch-Griechische Versammlung (KS-DGV)

### ***Text und Redaktion:***

Prof. Dr. Nikolaos-Komninos Hlepas

### ***Gestaltung***

BlockDesign Kommunikation & Medien, Berlin

### ***Stand***

November 2014

# Grußwort

Als sich 2010 der Ministerpräsident Griechenlands und die deutsche Kanzlerin darauf verständigten, die deutsch-griechischen Beziehungen zu vertiefen, hatten sie noch keine konkreten Vorstellungen von den Besonderheiten und Herausforderungen, die mit diesem positiven Ansatz verbunden waren. Griechenland und Deutschland sind seit vielen Jahren Mitglieder der Europäischen Union. Dennoch unterscheiden sie sich in ihrer Geschichte, ihrer Kultur und besitzen eine unterschiedliche institutionelle Struktur. Nach meiner Auffassung sind diese Unterschiede eine Bereicherung für Begegnung und Verständigung.

Auch wenn beide Länder viel voneinander lernen können – und davon bin ich zutiefst überzeugt – ist es eine Voraussetzung, dass sie die jeweilige Struktur und die Verfahrensweisen des Anderen kennen. Nur so nähern sie sich einander an. Mit der Entscheidung, die deutsch-griechische Zusammenarbeit auf der kommunalen Ebene anzusiedeln, müssen die Akteure – also die Bürgermeister – den Handlungsrahmen der anderen Seite genau kennen. Zu Beginn der Zusammenarbeit wurde dies zu wenig beachtet. Gegenseitige Missverständnisse hätten vermieden werden können. Besser später als nie! Viele Erfahrungen haben wir im Rahmen dieser Zusammenarbeit gesammelt und nun wissen wir, welche Schritte notwendig sind, damit wir uns besser verstehen.

Bei dieser Gelegenheit möchte ich betonen, dass, obwohl ich auf die zahllosen Errungenschaften meines Landes in vielen Bereichen stolz bin, ich es begrüßen würde, wenn die griechische kommunale Selbstverwaltung in einem Rahmen agieren könnte, der mehr dem deutschen ähnelt. Das wäre ein Rahmen, in dem griechische Bürgermeister die Möglichkeit hätten, selbst über die Angelegenheiten zu entscheiden, die ihre Städte und Gemeinden betreffen, um weniger von den Entscheidungen der Zentralverwaltung abhängig zu sein.

Diese Forderung betrifft vor allem die weitere Zukunft. Hierfür setzen sich die griechischen Bürgermeister ein. Zum jetzigen Zeitpunkt bitte ich Sie, die gegebenen Rahmenbedingungen zu achten, damit wir zukünftig noch effektiver zusammenarbeiten können. Ich wünsche Ihnen eine gute Lektüre!

Thessaloniki im November 2014

Giannis Boutaris  
Bürgermeister von Thessaloniki

# Die kommunale Selbstverwaltung in Griechenland

Griechenland ist ein **Einheitsstaat**, der das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung verfassungsrechtlich verankert hat: *Die Verwaltung der örtlichen Angelegenheiten steht den örtlichen Selbstverwaltungskörperschaften zu; deren erste Stufe sind die Städte und die Gemeinden (Art. 102 Verf.). Die Staatsverwaltung ist nach dem Dezentralisationsprinzip aufgebaut (Art. 101 Verf.).* Griechenland folgt mit diesem Staatsaufbau dem 'napoleonischen' Typus der Verwaltungstradition – wie auch die meisten süd-europäischen Länder.

Dennoch haben Zentralismus, Etatismus und starke Parteiloyalisierung der öffentlichen Verwaltung das Land geprägt.

Ähnlich wie Spanien und Portugal konnte Griechenland nach den langen Jahren, die durch Bürgerkrieg, autoritäre Machtausübung und Diktatur bestimmt waren, in den Siebzigerjahren eine stabile Demokratie aufbauen und in den Achtzigerjahren als Mitglied der Europäischen Gemeinschaft aufgenommen werden. Anders als Spanien und ähnlich wie Portugal konnte die griechische Politik die zentralistischen Strukturen nicht überwinden. So stagnieren die Kommunalausgaben auf dem EU-weit niedrigsten Niveau für Flächenstaaten (rund 4 Prozent des BIP), während die Übertragung von Aufgaben und damit die Autonomie der Kommunen eingeschränkt ist.

Andererseits ist der **politischer Einfluss der griechischen Kommunalpolitiker** auf staatliche Entscheidungsprozesse durchaus bedeutend. Die besonderen Interessen der lokalen Gemeinschaften werden fast immer in Erwägung gezogen, was oft auch als 'Lokalismus hinter den Kulissen' beschrieben wird.

Oft wurde der Staatszentrismus als notwendig betrachtet, um die nationale Einheit zu sichern und die (Um-)Verteilungskapazitäten des Staates zu bewahren. Die zentralistische Machtausübung wurde in der griechischen parlamentarischen Tradition darüber hinaus mit dem Westminster-Modell kombiniert, also einer polarisierenden Pendel-Demokratie – eine alternierende Mehrheits-herrschaft, die wenig auf Konsens zwischen den Parteien abzielt und Koalitionsregierungen zur seltenen Ausnahme macht.

Allerdings ist seit dem Ausbruch der Finanzkrise die griechische Parteienlandschaft nicht mehr von der Dominanz zweier konkurrierender, sich in der Machtausübung abwechselnder Großparteien, sondern von der Fragmentierung der politischen Lager gekennzeichnet.

So werden Koalitionen bei der Bildung der nationalen Regierung immer mehr die Regel. Der Einfluss der Parteien hat aber auch in der Lokalpolitik sichtlich nachgelassen. In mehreren großen Stadtgemeinden, auch in Athen und Thessaloniki, sind aktuell unabhängige Bürgermeister ohne Parteiunterstützung gewählt worden.

Die **kommunale Selbstverwaltung wurde von der Finanzkrise schwer getroffen**. Die staatlichen Finanzzuweisungen wurden zwischen 2009 und 2013 um 60 Prozent drastisch gekürzt. Kommunen und Kommunalbetriebe haben tausende Arbeitsplätze verloren. Sogar die kommunale Polizei wurde abgeschafft. Andererseits haben sich die Gemeinden mit vielen, teilweise auch innovativen **Initiativen** in der Krise **gut bewährt** und ihre Rolle als Eckpfeiler der sozialen Solidarität erneuert.

# Die Kommunalreformen

Die Überwindung des traditionellen **Zentralismus**, der nicht zu Unrecht mit den autoritären Zügen des Nach-(bürger)kriegsstaats (1950 – 1974) in Verbindung gebracht wird, war ein Hauptanliegen der parteiübergreifenden “Demokratisierungsideologie”, die das politische Klima der sogenannten Dritten Republik ab 1974 bis in die Neunzigerjahre prägte.

Seit Anfang der Achtzigerjahre gingen aufeinanderfolgende Verwaltungsreformen Hand in Hand mit einem umfassenden Aufstieg der Kommunen und mit der Einführung partizipatorischer Institutionen. Den Prozess der **Aufgabenverlagerung** auf die Gemeinden begleitete eine spürbare Verbesserung ihrer Finanzausstattung. War früher die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden eher unbedeutend, wurde sie nun großzügig befördert. Durch die Kommunalisierung der Präfekturen (1994) sowie durch die Gebietsreform (1998), in deren Zuge die 5.775 Stadt- und Landgemeinden in 1.034 Einheiten zusammengelegt

wurden, ist auch die kommunale Struktur mit weitreichenden Folgen verändert worden.

Die Umsetzung des **Kallikratis-Gesetzes** ab 1. Januar 2011 markiert nochmals eine historische Zäsur. Diese Verwaltungsreform hat die kommunale Selbstverwaltung in Griechenland im Bezug auf Größenordnungen, Strukturen und Funktionen radikal umgestaltet.

In der Folge wurden sieben sogenannte **Dezentrale Verwaltungen** eingerichtet, die dezentrale Einheiten der Staatsverwaltung repräsentieren. Ferner sind die dreizehn **Regionen** kommunalisiert und die **Gemeinden** in 325 neuen Einheiten zusammengelegt worden. 87 der 1.034 Gemeinden blieben territorial unverändert, während 937 Altgemeinden nunmehr 238 neue Gemeinden bilden. Diese 325 Gemeinden werden folgendermaßen unterschieden:

<b>Stadtgemeinden im Zentrum der großen Agglomerationen</b> (Athen und Thessaloniki)	<b>2</b>
<b>Inselgemeinden</b> (jede Insel bildet eine Gemeinde, ungeachtet der Größe)	<b>65</b>
<b>Berggemeinden</b>	<b>31</b>
<b>Festlandgemeinden</b> (einschließlich der Insel Kreta)	<b>214</b>
<b>Stadtgemeinden in der Region Attika</b> (Agglomeration Attika)	<b>58</b>
<b>Stadtgemeinden in der Regionalen Einheit Thessaloniki</b> (Agglomeration Thessaloniki)	<b>14</b>

**Insel- und Berggemeinden** haben zusätzliche Aufgaben (Art. 204 und 209 des Kallikratis-Gesetzes), während in den **zwei großen Ballungsräumen** des Landes einige

zusätzliche Kommunalaufgaben von der Regionalebene oder/und von Zweckverbänden erledigt werden.

## DIE REGIONEN GRIECHENLANDS

### Die 13 Regionen Griechenlands: Gemeinden und Bevölkerung

Indikation	Region	Anzahl der Gemeinden	Wohnbevölkerung 2011	Bevölkerung in Prozent
	Ostmakedonien-Thrazien	22	605.826	5,54
	Zentralmakedonien	38	1.883.277	17,22
	Westmakedonien	12	285.002	2,61
	Epirus	18	339.721	3,11
	Thessalien	25	737.485	6,74
	Mittelgriechenland	25	559.457	5,11
	Westgriechenland	19	682.604	6,24
	Peloponnes	26	584.989	5,35
	Attika	66	3.786.616	34,62
	Ionische Inseln	7	224.061	2,05
	Nordägäis	9	198.894	1,82
	Südägäis	34	366.795	3,35
	Kreta	24	682.928	6,24
Insgesamt		325	* 10.937.655	100,00 %

### Gemeindegrößen nach Wohnbevölkerung (Zensus 2011 – Wohnbevölkerung)

Wohnbevölkerung	Anzahl der Gemeinden	Prozentualer Anteil an der Gesamtanzahl der Gemeinden
< 1.000	15	4,62
1.000 bis < 3.100 *	23	7,08
3.100 bis < 10.000	42	12,92
10.000 bis < 20.000	85	26,15
20.000 bis < 50.000	95	29,23
50.000 bis < 80.000	38	11,69
80.000 bis < 120.000	18	5,54
120.000 bis < 200.000	6	1,85
200.000 bis < 350.000	2	0,62
664.610	1	0,31
Insgesamt	325	100,00

Quelle: statistische Bearbeitung des Zensus 2011 – Griechische Statistikbehörde

\* Gemeinden bis 3.100 Einwohner profitieren von Entlastungen und Privilegien im Vergleich zu größeren Gemeinden.

## DIE REGIONEN GRIECHENLANDS



# Kommunen und Dezentrale Verwaltung im Staatsaufbau

Die Gemeinden sind die Grundeinheiten der öffentlichen Verwaltung. Oberhalb der **325 Gemeinden** stehen die **13 Regionen** als kommunale Gebietskörperschaften. Die Kommunen sind für die örtlichen Angelegenheiten zuständig. Die Zuordnung dieser Angelegenheiten zwischen der Gemeinde- und Regionalebene wird vom Gesetz geregelt. Die Kommunen können nach der Verfassung auch mit der Erledigung von Staatsaufgaben beauftragt werden (Art. 102 Abs. 1 Verf.). Der Staat ist aber in solchen Fällen verpflichtet, die entsprechenden Finanzmittel zuzuweisen (Konnexitätsprinzip, Art. 102 Abs. 5 Verf.).

Oberhalb der Regionalebene repräsentieren die sieben **Dezentralen Verwaltungen** organisatorisch die national-

staatliche Ebene. Die staatliche Verwaltung nach dem **System der Dezentralisierung** bedeutet, dass das Land *nach den geoökonomischen, gesellschaftlichen und verkehrsmäßigen Verhältnissen* (Art. 101 Abs. 2 Verf.) in periphere Verwaltungseinheiten unterteilt wird. Die zentralen Staatsorgane sollten sich diesbezüglich auf die Rechtsaufsicht sowie auf die Koordination der peripheren Staatsorgane und auf allgemeine Führungsanweisungen beschränken (Art. 101 Abs. 3 Verf.).

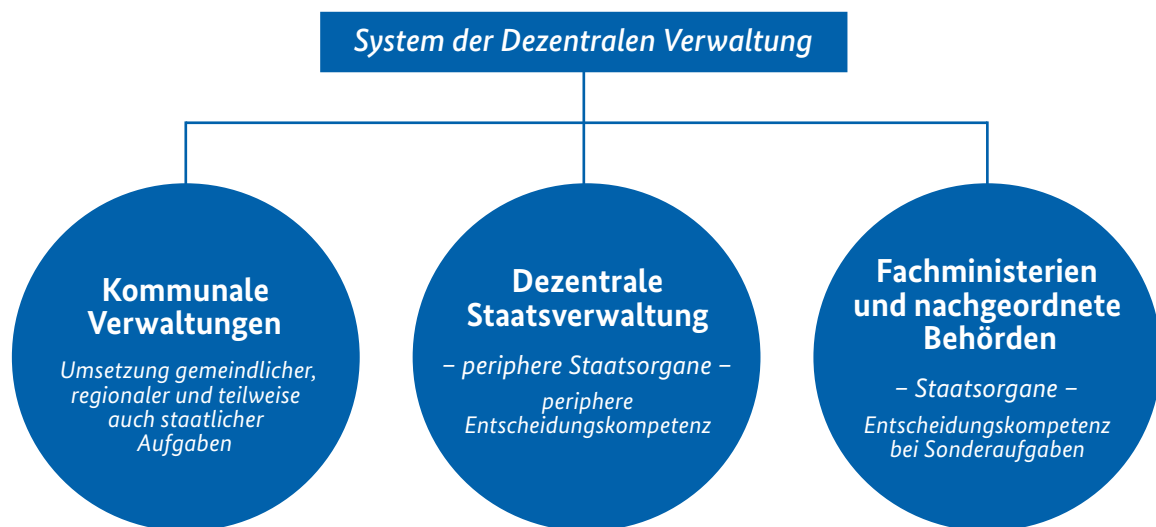
Dieses System der Dezentralisierung der Verwaltung bedeutet, dass sich der Staat bei der Erledigung von staatlichen Aufgaben nicht allein auf die Kommunen verlässt. Ergänzend wurde ein **System peripherer Staatsorgane**

## Gebietsstruktur der Staats- und Kommunalverwaltung in Griechenland

Dezentrale Staatsverwaltung	Kommunale Selbstverwaltung	
Dezentrale Verwaltungen <i>Apokentromeni Diikissi</i>	Regionen <i>Periphéria</i>	Gemeinden <i>Demos</i>
Makedonien/Thrazien	Ostmakedonien-Thrazien	22
	Zentralmakedonien	38
Epirus/Westmakedonien	Westmakedonien	12
	Epirus	19
Thessalien/Mittelgriechenland	Thessalien	25
	Mittelgriechenland	25
Peloponnes-Westgriechenland und Ionisches Meer	Westgriechenland	7
	Peloponnes	19
	Ionische Inseln	26
Attika	Attika	66
Ägäis	Nordägäis	8
	Südägäis	34
Kreta	Kreta	24
<b>7</b>	<b>13</b>	<b>325</b>



## DEZENTRALISIERUNG ALS PRINZIP DER VERWALTUNGSSTRUKTUR



aufgebaut, die eine **allgemeine Entscheidungskompetenz** haben und die Regierungspolitik den lokalen Umständen anpassen beziehungsweise vor Ort anwenden. Nach der Rechtsprechung des Staatsrats (Oberstes Verwaltungsgericht) müssen die Staatsaufgaben, welche für die einheitliche Anwendung der Regierungspolitik sowie für den Schutz von Verfassungsgütern von besonderer Bedeutung sind, von den peripheren Staatsorganen – demzufolge nicht von den Kommunen – erledigt werden. Beispielsweise sind die Dezentralen Verwaltungen für eine Reihe von Aufgaben im Umweltschutz zuständig. Forstschutz und Flächennutzungsplanung zählen ebenfalls dazu. Dementsprechend sind die Forstämter sowie die Raum- und Stadtplanungsämter in die Organisationsstruktur der Dezentralen Verwaltungen integriert.

Als Behördenleitung wird von der Staatsregierung ein **Generalsekretär** beziehungsweise eine **Generalsekretärin der Dezentralen Verwaltung** ernannt. Diese Generalsekretäre sind vom Vertrauen der Staatsregierung abhängig. Sie sind oberste Dienstherren und Verwaltungschefs in Fragen der Administration und des Personals. Sie

führen die laufenden Geschäfte und sind außerdem zuständig für die Ausübung der staatlichen Rechtsaufsicht in den Kommunen.

Das System der Dezentralisierung mit den sieben Dezentralen Verwaltungen ist allerdings nicht streng einheitlich für die gesamte Staatsverwaltung organisiert. Parallel zu dieser allgemeinen Dezentralisierung haben einige Fachministerien ihre eigene dezentrale Struktur mit eigenen nachgeordneten Behörden. So wird das Land vom Kulturministerium in mehrere Ephorien für Prähistorische und Klassische Altertümer unterteilt, in denen der archäologische Dienst organisiert wird. In Griechenland ist bei vielen Genehmigungsverfahren, beispielsweise für Bauvorhaben oder wirtschaftliche Unternehmungen, eine besondere Erlaubnis des archäologischen Dienstes einzuholen. Auch andere Ministerien (zum Beispiel für Finanzen, Bildung, Gesundheit) unterhalten ihre eigenen dezentralen Fachbehörden im ganzen Land.

# Die Kommunalverfassung

In Griechenland ist die Kommunalverfassung im Prinzip einheitlich für alle Gemeinden per Gesetz vorgegeben. Selbst die Unterschiede zwischen Gemeinde- und Regionalverfassung sind eher zweitrangig.

Die griechische Verfassung bestimmt (Art. 102 Abs. 2 Verf.), dass die Kommunen von Organen verwaltet und regiert werden, die aus allgemeinen und geheimen Wahlen hervorgehen.

Das kommunale Wahlrecht ist in seinen Grundzügen seit den Siebzigerjahren unverändert geblieben: Das Wahlsystem zielt darauf ab, die **politische Stabilität und eine reibungsarme Verwaltungsarbeit** zu sichern. **Jeder Bürgermeisterkandidat führt seine eigene Kandidatenliste** für alle Ratssitze, während einzelne Kandidaturen außerhalb solcher Listen im Gesetz ausdrücklich verboten sind. Dieses System gilt auch für die Regionalwahlen, wo allerdings die Liste zusätzlich für jede Regionaleinheit einen Kandidaten für den Posten des Vize-Regionalgouverneurs enthalten soll. Es gilt übrigens seit einigen Jahren auch eine Quote für Geschlechter: Weder Frauen noch Männer dürfen mit weniger als einem Drittel der Ratskandidaturen je Liste vertreten sein.

**Für den Wahlsieg ist die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen nötig.** Wird sie verfehlt, dann findet nach sieben Tagen ein zweiter Urnengang statt. Die Wähler haben dann zwischen den beiden bestplatzierten Bürgermeisterkandidaten beziehungsweise den Kandidaten für den Posten des Regionalgouverneurs zu entscheiden. Dementsprechend sind taktische, zeitlich befristete Allianzen zwischen den Konkurrenten, um den stärksten Gegner auszuschalten, keine Seltenheit. Die Liste des Siegers bekommt für eine Wahlperiode von fünf Jahren, die identisch mit derjenigen der Verwaltungsspitze ist, 60 Prozent der Ratssitze. Die verbleibenden 40 Prozent werden auf die übrigen Listen aufgeteilt. Somit ist es sehr

unwahrscheinlich, dass eine einzige Minderheitsfraktion das Feld der Opposition dominiert.

Gemeinden, welche aus einem Zusammenschluss hervorgegangen sind, werden in **Wahlbezirke** unterteilt, die den Altgemeinden entsprechen. Die Ratsmitglieder werden entsprechend der dortigen Wohnbevölkerung gewählt. In den Großstädten über 100.000 Einwohner sind die Stadtbezirke gleichzeitig die Wahlbezirke für die Ratswahl.

Wahlbezirke sind die Unterteilungen der Regionen, nämlich die Regionaleinheiten, welche mit den ehemaligen Präfekturen zusammenfallen. Ausnahmsweise wird die Region Attika in sieben solcher Regionaleinheiten unterteilt, während in anderen Regionen zusätzliche Regionaleinheiten auf Inseln gebildet wurden (Thasos in der Region Ostmakedonien-Thrazien, Sporades in der Region Thessalien, Ithaka in der Region Ionische Inseln und 13 Regionaleinheiten für Inseln der Region Süd-Ägäis). In jeder dieser Regionaleinheiten wird ein Vize-Regionalgouverneur direkt gewählt. Nach wie vor dürfen in Griechenland **keine landesweit operierenden politischen Parteien, sondern nur lokale oder regionale Wahllisten mit einem Bürgermeister- beziehungsweise einem Regionalgouverneurskandidaten an der Spitze bei den Kommunalwahlen antreten.** Dennoch haben die Parteien bis vor wenigen Jahren ihre eigenen Kandidaten und Wahllisten wirksam unterstützt und somit die Fäden in der Kommunalpolitik gezogen. Dementsprechend wurden früher die Kommunalwahlen, vor allem in den größeren Städten und in den Regionen, als eine Art Generalprobe für die Parlamentswahlen betrachtet. Mittlerweile stellen aber im Wahlkampf die meisten Kandidaten ihre Unabhängigkeit und ihr Selbstverständnis als Vertreter lokaler Interessen in den Vordergrund. So konnten die Ergebnisse der Kommunalwahlen im Mai 2014 kein klares Bild über den Einfluss der Parteien in den Kommunen vermitteln.

## Struktur der Gemeindeorgane

Sowohl in den Gemeinden wie auch in den Regionen gibt es ein vom Volk gewähltes Kollegialorgan, das die wesentlichen Entscheidungen trifft. In den Gemeinden wird der **Gemeinderat** (13 bis 49 Mitglieder) und in den Regionen der **Regionalrat** (41 bis 101 Mitglieder) unmittelbar vom Volk gewählt. Zugunsten dieser kommunalen Volksvertretungen gilt die Zuständigkeitsvermutung. Das heißt, wenn es aus irgendeinem Grund nicht klar ist, welches Organ der Gemeinde beziehungsweise der Region für eine kommunale Aufgabe zuständig ist, dann gilt die Zuständigkeit der Volksvertretung. Dagegen muss bei allen anderen Organen der Kommunen deren Kompetenz im Gesetz ausdrücklich vorgesehen sein.

Auch die **Bürgermeister** werden direkt vom Volk gewählt. Sie führen jeweils eine eigene Wahlliste mit Ratskandidaten an. Dies bedeutet, dass die Bürgermeister sich in der Regel auf ihre eigene Liste und auf eine starke Mehrheitsfraktion verlassen können. Aus den Reihen der Mehrheitsfraktion (drei bis fünf der Ratsitze) wird der Präsident des Gemeinderats für eine Zeit von zweieinhalb Jahren gewählt, während die Opposition den Vize-Präsidenten wählt. Der Bürgermeister ist nicht Mitglied des Rats, muss aber zu jeder Sitzung eingeladen werden. Hier hat er zwar ein Rede-, aber kein Stimmrecht.

Der Bürgermeister ernennt Gemeinderäte aus der Mehrheitsfraktion als Vize-Bürgermeister für eine Dienstzeit von zweieinhalb Jahren. Er kann sie aber auch vorzeitig mit einem begründeten Beschluss ihres Amtes entheben. Die Zahl der Vize-Bürgermeister hängt von der Einwohnerzahl sowie von der Anzahl der Gemeindebezirke ab (Altgemeinden oder Stadtbezirke in den Großstädten). Sie kann in größeren Städten zehn Vize-Bürgermeister erreichen. Diesen Vize-Bürgermeistern kann der Bürgermeister nach eigenem Ermessen einen Teil seiner eigenen Aufgaben übertragen. Solche Übertragungen können

sich auf ein ganzes Fachgebiet wie Sozialdienste, Umwelt, Abfall, auf einzelne Kompetenzen, zum Beispiel die Erteilung von Gewerbeerlaubnissen, oder auf einen bestimmten Gemeindebezirk beziehen.

Der **Bürgermeister** als Vorsitzender und die **Vize-Bürgermeister** bilden den **Exekutivausschuss**, ein Koordinierungsorgan, das die Anwendung der Gemeindepolitik sowie der Operationellen Programme überwacht.

Aus Mitgliedern des Rats und unter Vorsitz des Bürgermeisters oder eines von ihm ernannten Vize-Bürgermeisters werden der **Finanzausschuss** und der **Ausschuss für Lebensqualität** gebildet. Letzterer ist nur für Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern vorgeschrieben. Die sechs bis zehn Mitglieder dieser Ausschüsse werden, mit Ausnahme des Vorsitzenden, vom Rat gewählt, wobei die Opposition zwei bis vier der Plätze aus ihren Reihen besetzen darf.

Der Gemeinderat kann ferner **Ausschüsse für bestimmte Fachfragen** bilden und dabei auch **sachkundige Einwohner** berufen, um sich im Vorfeld intensiv und sachgerecht beraten zu können.

In den Gemeinden, die aus Zusammenschlüssen hervorgegangen sind, sowie in den Großstadtgemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern werden **Bezirke** gebildet, in denen **Bezirksräte** gewählt werden. Großstadtbezirke und Bezirke mit mehr als 2.000 Einwohnern werden **Gemeindebezirke** (*dimotikes kinotites*) genannt, während die kleineren Bezirke als **Lokalbezirke** (*topikes kinotites*) bezeichnet werden. Insgesamt gibt es 6.037 dieser Bezirke. Davon haben 670 den Status eines Gemeindebezirks (darunter 36 Großstadtbezirke) und 5.367 den Status eines Lokalbezirks. Wenn im Gemeinderat Themen besprochen werden, die die besonderen Interessen eines Bezirks

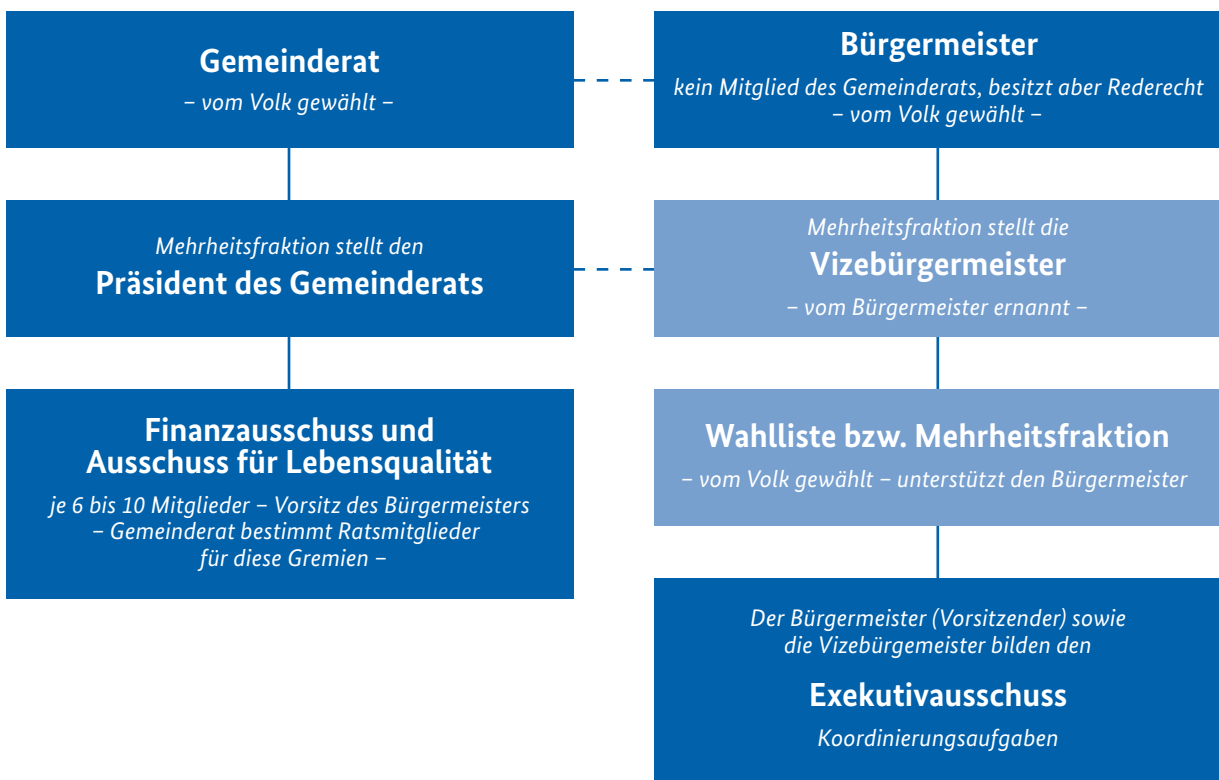
## WIE SIND DIE GEMEINDEN AUFGEBAUT?

betreffen, dann nimmt der Präsident des betroffenen Bezirksrats mit Rede- und Stimmrecht an dieser Gemeinderatssitzung teil.

Für Lokalbezirke sieht das Kallikratis-Gesetz (Art. 85) die Einberufung der **Volksversammlung** vor. Für die Gemeinden ist seit 2006 sogar die Möglichkeit von **Volksentscheiden** vorgesehen. Allerdings sind die dazu nötigen speziellen Ausführungsbestimmungen durch ein Präsidialdekret noch nicht verabschiedet worden. In

Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern kann durch Beschluss des Gemeinderats eine Person von Ansehen und anerkannter Erfahrung als **Bürgerbeauftragter** (*simparastatis*) gewählt werden. Dieser lokale Ombudsmann vermittelt zwischen Bürgern oder Unternehmen und der Gemeindeverwaltung in strittigen Fällen. Weil dafür eine Zwei-Drittel-Mehrheit eines Gemeinderats erforderlich ist, sind in der Kommunalperiode von 2010 bis 2014 landesweit nur 19 Bürgerbeauftragte gewählt worden.

### Strukturen der Gemeindeverwaltung



## Die Zuständigkeiten der Organe

**Der Gemeinderat ist die Vertretung der Bürger und das höchste Organ der Gemeinde.** Er trifft die wesentlichen und damit wichtigen Entscheidungen und legt die Grundsätze für die Verwaltung und die Organisation der Gemeinde fest. Durch Ratsentscheidung werden der Aufbau und die konkreten Aufgaben aller kommunalen Ressorts und Verwaltungseinheiten bestimmt. Der Rat wählt die Mitglieder der Aufsichtsräte aller kommunalen Anstalten und Betriebe sowie die Repräsentanten der Gemeinde in Kommunalverbänden und anderen Gremien. Ausgenommen sind die Posten, die der Bürgermeister von Amts wegen für die Gemeinde vertreten muss.

Das Kommunalrecht sieht **Kontrollinstrumente** vor, die nicht nur Fraktionen, sondern auch einzelnen Ratsmitgliedern offenstehen, zum Beispiel Anfragen, Interpellationen, Untersuchungs- und Informationsrechte. Darüber hinaus kann die Opposition außerordentliche Sitzungen des Gemeinderats zu Themen erzwingen, die dann in die Tagesordnung aufgenommen werden müssen. Bei der Behandlung von Tagesordnungspunkten im Gemeinderat gilt die absolute Mehrheit. Die Zustimmung eines Teils der Opposition ist nur in wenigen Fällen vorgesehen, etwa wenn Entscheidungen über wichtige Kreditfragen getroffen werden müssen.

Der **Finanzausschuss** ist für die finanziellen Angelegenheiten der Gemeinde zuständig. Er prüft die Haushaltsabrechnung und überwacht die Umsetzung des kommunalen Haushalts. Er erarbeitet auch Vorschläge für den Gemeinderat zur Erhebung von Gebühren, Beiträgen und Abgaben. Weiterhin löst der Finanzausschuss öffentliche Ausschreibungen aus.

Der **Ausschuss für Lebensqualität** in Gemeinden über 10.000 Einwohnern übernimmt Aufgaben in den Bereichen Stadtplanung und Bauaufsicht, Umwelt, bei der Lizenzierung von Geschäften und kleineren Wirtschaftsunterneh-

men sowie bei der Bestimmung von Verkaufsposten und Handelsplätzen auf Volksmärkten und im Freien.

Die **Bezirksräte in Stadt- und Gemeindebezirken** treffen die Vorentscheidung über die Zulassung von Geschäften und kleineren Unternehmen sowie über die Räume und die Verkaufsstände auf Volksmärkten und anderen Märkten im Freien (auch von Weihnachtsmärkten und anderen saisonalen Märkten). Bezirksräte in Lokalbezirken haben beratende Funktion und Initiativrechte. Die Gemeinderäte können zusätzliche Entscheidungsbefugnisse auf die Bezirksräte übertragen. Dies ist aber nur ganz selten passiert und überhaupt bleiben die Bezirksräte bislang eine schwache Institution.

Der **Bürgermeister** leitet die Verwaltungsgeschäfte, ist Dienstherr der Kommunalbehörde und Vorgesetzter des Personals. Er ist Repräsentant und Rechtsvertreter seiner Kommune und führt die Entscheidungen des Gemeinderats sowie der Ausschüsse aus. Der Bürgermeister kann nicht vom Rat oder vom Volk, zum Beispiel per Volksentscheid, vorzeitig aus dem Amt gewählt werden. Er führt mit Stimmrecht den Vorsitz im Finanzausschuss sowie im Ausschuss für Lebensqualität, soweit er nicht selbst einen Vize-Bürgermeister als Vorsitzenden ernannt hat.

Der Bürgermeister vertritt und verteidigt die lokalen Interessen. Er koordiniert die Aktivitäten der Gemeinde und sichert den Zusammenhalt der örtlichen Gemeinschaft. Er erfüllt seine Pflichten nach den Grundsätzen der Transparenz und der Effizienz. Er ist der Repräsentant der örtlichen Gemeinschaft. Dieses symbolische Verständnis des Bürgermeisteramts ist in Griechenland sehr stark ausgeprägt. In der Tat hängt vieles von den Führungsqualitäten und Initiativen des Stadt- beziehungsweise Gemeindeoberhaupts ab. Auf der anderen Seite wird aber auch oft die faktische Machtkonzentration sowie die Überlastung der griechischen Bürgermeister kritisiert.

# Das Zusammenspiel der Organe

Der **Bürgermeister** als **Leiter der Verwaltung** hat eine wichtige Rolle bei der Vorbereitung der Gemeinderatssitzungen. Er muss deshalb den Gemeinderäten umfassende Unterlagen und Informationen zukommen lassen, damit fundierte Entscheidungen getroffen werden können. Andererseits muss er für den Zusammenhalt der Mehrheitsfraktion im Gemeinderat sorgen, damit seine politischen Initiativen durch konkrete Beschlüsse umgesetzt werden. Der Bürgermeister arbeitet deshalb eng mit dem Vorsitzenden des Gemeinderats zusammen, um möglichst reibungslose Entscheidungsprozesse abzusichern.

Nicht wenige Beschlüsse werden im Finanzausschuss sowie im Ausschuss für Lebensqualität getroffen, wo auch in einigen Fällen Erstentscheidungen fallen, bevor der Gemeinderat das letzte Wort hat, zum Beispiel beim Gemeindehaushalt.

Der Bürgermeister kann in Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern einen **Generalsekretär der Gemeinde** auswählen, soweit dieser Posten im Organisationsstatut vorgesehen ist. Der Generalsekretär ist nach dem Bürgermeister der nächsthöchste Repräsentant in der Verwaltungshierarchie der Gemeinde. Der Generalsekretär wird berufen und entlassen per Beschluss des Bürgermeisters. Seine Dienstzeit folgt dessen Amtszeit. Er muss Absolvent einer Universität oder Technischen Hochschule sein. Auch Bürger oder Beamte oder Rentner können als Generalsekretäre eingestellt werden. Weiterhin kann der Bürgermeister vorübergehend **stellvertretende Ressortchefs** auswählen, wenn zum Beispiel die oft langwierigen, ordentlichen Auswahlprozesse für den Generalsekretär vor dem Dienstrat noch anhängig sind. Ferner kann der Bürgermeister eine kleine Zahl von einflussreichen **Beratern und Mitarbeitern** auf Vertrags- oder Ernennungsbasis um sich sammeln, um seine Führungsmannschaft zu stärken.



## Staatsaufsicht

Die staatliche Aufsicht ist in der Verfassung verankert (Art. 102 Abs. 4 Verf.), aber ausdrücklich auf die Rechtsaufsicht beschränkt. Das Prinzip der staatlichen Aufsicht wird in Griechenland als sehr wichtig angesehen für den Erhalt der Staatseinheit, für eine landesweit gleiche Rechtsanwendung und für den Schutz der Grundrechte. Die Aufsichtsbehörden können den Gemeinden bei der korrekten Rechtsanwendung behilflich sein. Sie können eine Art Filterfunktion erfüllen, damit möglichst wenige kommunale Streitfälle bei der extrem überlasteten Verwaltungsjustiz landen.

Das Kallikratis-Gesetz (Art. 214) sah die Entwicklung einer **selbstständigen Aufsichtsbehörde** vor. Bislang ist diese Sonderbehörde, auch mangels Ressourcen sowie wegen des Einstellungsstopps, immer noch nicht errichtet worden. Vorübergehend werden ihre Aufgaben vom **Generalsekretär der Dezentralen Verwaltung** (*genikos grammateas apokentromenis diikisis*) und dessen Dienst erledigt.

Nach dem Gesetz müssen die Beschlüsse der Kollektivorgane der Gemeinde der Aufsichtsbehörde zur Rechtsförmlichkeitsprüfung übermittelt werden, soweit sie Normativakte sind, welche die Vergabe von Projekten

und Beschaffungsanträgen, den Kauf und die Veräußerung von Immobilien, die Eröffnung von Zwangsversteigerungsverfahren, den Abschluss von Verträgen, die Operationellen Programme oder die Aufnahme von Darlehen betreffen.

Der Generalsekretär kann auch vom Amts wegen jeden Beschluss eines Organs der Gemeinde, ihrer öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Körperschaften und Betriebe (mit Ausnahme der Aktiengesellschaften, in denen die Selbstverwaltungsträger nicht über die Mehrheit verfügen) innerhalb einer Frist von zwei Monaten kontrollieren und im Fall einer Rechtswidrigkeit annullieren.

Schließlich kann auch jede Person mit legitimem Interesse den Beschluss eines Organs der Gemeinde oder ihrer öffentlich-rechtlichen Körperschaften vor dem Generalsekretär der Dezentralen Verwaltung mittels einer Beschwerde innerhalb von 15 Tagen anfechten. Ein diesbezüglicher Beschluss eines Generalsekretärs kann innerhalb eines Monats beim Sonderausschuss nach Art. 152 des Gemeindegesetzbuchs (Gesetz 3463-2006 in der gültigen Fassung) angefochten werden.

# Aufgaben und Kompetenzen der Gemeinden

Nach der Verfassung *ist die Verwaltung der örtlichen Angelegenheiten Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften ersten und zweiten Grades. Zugunsten der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften besteht eine Zuständigkeitsvermutung bezüglich der Verwaltung örtlicher Angelegenheiten. Das Gesetz bestimmt den Umfang und die Kategorien der örtlichen Angelegenheiten sowie deren Verteilung an die Aufgabenträger. Durch Gesetz können die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften auch mit der Erledigung von staatlichen Aufgaben beauftragt werden* (Art. 102 Abs. 1 Verf.).

Bei kommunalen Aufgaben wird zwischen **eigenen** (örtlichen) und **übertragenen** (staatlichen) **Angelegenheiten** unterschieden. Im übertragenen Wirkungskreis sind die Kommunen an Weisungen der staatlichen Behörden gebunden. Die Rechtsaufsicht wird aber im Prinzip bei allen Aufgaben gleich gehandhabt.

Nach der Rechtsprechung des Obersten Verwaltungsgerichts (Staatsrat) dürfen in keinem Fall verfassungsrechtlich vorgesehene Staatsaufgaben an Kommunen übertragen werden. So darf die Bauaufsicht, aber nicht die Bauleitplanung von den Kommunen übernommen werden, da letztere Teil einer einheitlichen Raumordnungsplanung ist, die in die staatliche Verantwortung nach Art. 24 der griechischen Verfassung gehört. Ähnliches gilt (Art. 16) für Personalfragen und Lehrinhalte im Schulwesen, so dass die Kommunen sich nur auf die Herstellung

und Instandhaltung der baulich-technischen Infrastruktur der Schulen konzentrieren sollen.

Die griechischen Kommunen haben **keine Satzungsautonomie**. Nach der Rechtsprechung des Staatsrats bezieht sich Art. 102 Abs. 1 Verf. nur auf Verwaltungsakte. Ansonsten gelten für die Kommunen wie für die gesamte Exekutive die Voraussetzungen des Art. 43 Abs. 2 der Verfassung. Das heißt, dass nur aufgrund einer speziellen gesetzlichen Ermächtigung und nur *zur Regelung von besonderen Fragen oder von Fragen von örtlichem Interesse oder mit technischem oder Detailcharakter* Kommunen eigene Satzungen erlassen dürfen, beispielsweise in Bezug auf Verkehrsregelungen, Betriebszeiten oder Benutzungsregeln für gemeinnützige Anlagen.

Im Vergleich zu den Kommunen vieler anderer europäischer Länder ist das Aufgabenspektrum griechischer Kommunen in den Bereichen schwach, die besonders wichtig für die lokale Gemeinschaft und die Stadtentwicklung sind, beispielsweise in der Flächennutzungsplanung, der Bauleitplanung, im Umweltschutz oder in der Sozialpolitik. Weiterhin haben die Kommunen keine Steuerhoheit. Nach Art. 78 Abs. 4 der Verfassung dürfen der Steuergegenstand, der Steuersatz, die Steuerbefreiungen oder -ausnahmen nur durch ein Parlamentsgesetz bestimmt werden. Damit haben die Kommunen auch eine vergleichsweise geringe Finanzautonomie.



## ARBEITSSCHWERPUNKTE DER GEMEINDEN

Bezüglich des Aufgabenkreises differenziert das Gesetz nur allzu selten nach Größe und Leistungsfähigkeit einer Kommune. Angesichts der extrem unausgeglichene Siedlungsstruktur (mehr als die Hälfte der Bevölkerung drängt sich in den zwei Ballungsräumen Groß-Athen und Thessaloniki) sind nicht nur die 325 Gemeinden, sondern auch die Regionen sehr unterschiedlich strukturiert. Das ergibt ein sehr vielschichtiges Bild von Ressourcen und Möglichkeiten, obwohl die griechischen Kommunen vom Gesetz her im Prinzip einheitlich als Gemeinden beziehungsweise Regionen normiert werden.

Erste Schritte in Richtung einer **differenzierten Aufgabenteilung** sind durch das Kallikratis-Gesetz gemacht: Abgesehen von den Sonderbestimmungen für die Regionen in den zwei Agglomerationsräumen des Landes sowie für Inselregionen sind nunmehr zusätzliche Aufgaben für Insel- und Berggemeinden vorgesehen:

**Inselgemeinden** können danach zusätzliche Aufgaben übernehmen, die sonst von den Regionen erledigt werden, um der Inselbevölkerung besondere Dienstleistungen in den folgenden Bereichen anzubieten (Art. 204 Kallikratis-Gesetz):

- Landwirtschaft, Viehzucht und Fischerei
- natürliche Ressourcen, Energie und Industrie
- Beschäftigung, Handel und Tourismus
- Transporte und Kommunikation
- Städtebau, Raumordnung und Umweltschutz

Die **Berggemeinden** haben zusätzliche Aufgaben in den Bereichen (Art. 209 des Kallikratis-Gesetzes):

- Energie
- Gewässer
- Forst
- Landwirtschaft und Viehzucht
- Unterstützung der lokalen Gemeinschaft und Wirtschaft

Das Kallikratis-Gesetz hat auch das Instrument der Verwaltungshilfe für kleinere, leistungsschwache Gemeinden eingeführt. Demnach übernehmen größeren Gemeinden, die vormals Präfektur-Sitze waren, einige verwaltungsaufwendige Aufgaben (zum Beispiel die Bauaufsicht) für kleinere Gemeinden des ehemaligen Präfektur-Gebiets. Diese Art von Verwaltungshilfe war ursprünglich als Übergangsregelung bis Januar 2013 gedacht. Aufgrund des Einstellungsstopps ist sie vorerst auf unbestimmte Zeit verlängert worden.

## TYPISCHE KOMMUNALE AUFGABEN IN GRIECHENLAND

Gemeinden	Regionen
<b>(A) Wohnen, Infrastruktur und kommunale Einrichtungen</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bau, Pflege und Management von kommunalen Straßen, Parks und öffentlichen Plätzen</li> <li>- Initiierung von Stadtplanung, Wohnungsbau, Bauerlaubnisse und Bauaufsicht</li> <li>- Verkehrsregulierung und Verkehrsplanung</li> <li>- öffentliche Parkplätze</li> <li>- Genehmigung und Kontrolle von Fahrzeugen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Genehmigung und Kontrolle von Fahrzeugen</li> <li>- Bau, Pflege und Management von Landesstraßen</li> <li>- Umsetzung der Programme für öffentliche Beschäftigung</li> <li>- Planung, Genehmigung und Kontrolle von Transport und Verkehr (Busse, Spuren)</li> </ul>
<b>(B) Umweltschutz</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abfallwirtschaft, Wasserversorgung, Bewässerung und Kanalisation</li> <li>- Naturschutzgebiete</li> <li>- Umweltkontrollen und Bußgelder</li> <li>- erneuerbare Energien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Umweltverträglichkeitsprüfung</li> <li>- Abfallwirtschaftsplanung</li> <li>- Umweltkontrollen und Bußgelder</li> </ul>
<b>(C) Bildung</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bau von Schulgebäuden</li> <li>- Wartung und Verwaltung der Schulgebäude und Einrichtungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schülertransport</li> <li>- Berufsausbildung</li> <li>- Erwachsenenbildung und lebenslanges Lernen</li> </ul>
<b>(D) Freizeit/Kultur</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- kommunale kulturelle Zentren/Museen</li> <li>- Kultur- und Sporteinrichtungen</li> </ul>	
<b>(E) Sozialwesen</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Krippen und Kindertagesstätten</li> <li>- Zentren für ältere und behinderte Menschen</li> <li>- Programme zur sozialen Eingliederung</li> <li>- Lizenzierung und Kontrolle privater Wohlfahrts-einrichtungen und privater Pflegeeinheiten</li> <li>- Sozialhilfe (zum Beispiel für Behinderte, Arme und Minderjährige)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anwendung von sozialen Programmen, Einrichtung von Zentren für soziale Dienste</li> <li>- Lizenzierung und Kontrolle von Sozialarbeitern</li> </ul>
<b>(F) Gesundheit</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- lokale Zentren für ambulante Behandlung</li> <li>- Schutz der öffentlichen Gesundheit und Kontrollen</li> <li>- Genehmigungen und Kontrollen medizinischer Einrichtungen</li> <li>- Friedhöfe und Bestattungswesen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Genehmigungen und Kontrolle medizinischer Einrichtungen, Laboratorien und Berufe</li> </ul>
<b>(G) Wirtschaftsangelegenheiten/Entwicklung</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lizenzierung und Kontrolle lokaler Geschäfte und kleiner Unternehmen (tertiärer Sektor)</li> <li>- kommunale Unternehmen und Entwicklungsinitiativen</li> <li>- Genehmigung und Kontrolle der lokalen wirtschaftlichen Tätigkeiten und Berufe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- regionale Entwicklungsplanung und -politik</li> <li>- Umsetzung von Entwicklungsprogrammen; regionale Unternehmen und Entwicklungsträger</li> <li>- Bewertung und Förderung privater Investitionsvorhaben</li> <li>- Unterstützung und Überwachung der Wirtschaftszweige im primären, sekundären und tertiären Sektor</li> </ul>
<b>(H) Öffentliche Sicherheit und Ordnung</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- freiwillige Feuerwehr</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Notfallplanung und Koordination</li> </ul>
<b>(I) Allgemeine öffentliche Verwaltung</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Registrierung, Zertifizierung von Personenstandsunterlagen</li> <li>- Organisation von Wahlen</li> <li>- Bürgerämter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Registrierung, Zertifizierung von Personenstandsunterlagen</li> <li>- Organisation von Wahlen</li> </ul>

## Aufgabenerfüllung zum Wohl der Bürger

Der Grundsatz der Selbstverwaltung lässt den Gemeinden dennoch große Gestaltungsfreiheit. Es gibt eine Reihe von Aufgaben, bei denen die Gemeinden selbst entscheiden dürfen, ob sie diese überhaupt wahrnehmen wollen.

Ziel ist dabei immer das Wohl der Bürger der Gemeinde. Deswegen können sich Gemeinden, sofern es die finanzielle Lage zulässt, auch im Sport- oder im Kulturbereich betätigen und ihren Bürgern Fußballstadien oder Schwimmbäder, Bibliotheken, Museen, Veranstaltungsräume oder Theater zur Verfügung stellen.

Zum sozialen Wohl gehört aber auch das Zusammenleben der Einwohner, das nicht nur durch öffentliche Einrichtungen, sondern auch durch private Initiativen, insbesondere durch Vereine, geprägt wird. Auch hierbei können die Gemeinden vielfältig mitwirken.

Schließlich können die Gemeinde auch zum wirtschaftlichen Wohl ihrer Einwohner beitragen, indem sie zur privaten unternehmerischen Tätigkeit ermuntern oder sich selbst wirtschaftlich betätigen.

Die Entwicklung einer breiten Palette von Angeboten für die Bürger wird nicht selten durch die Gründung von Betrieben in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Trägerschaft sichergestellt.

Die Gemeinden sind berechtigt, folgende juristische Personen des öffentlichen Rechts zu gründen beziehungsweise beizubehalten:

- a) kommunale Einrichtungen wie Kindergärten, Waisenhäuser, Altenheime, Museen
- b) bis zu zwei öffentliche Einrichtungen, eine im Bereich Soziales und Bildung und eine zweite im Bereich von Kultur, Sport und Umwelt
- c) bis zu zwei Schulausschüsse für die Primär- und Sekundarstufe
- d) eine öffentliche Einrichtung für die Verwaltung des Hafengebiets (*Limeniko Tamio*)

Die Gemeinden sind berechtigt, die folgenden juristischen Personen des Privatrechts zu gründen beziehungsweise beizubehalten:

- a) ein gemeinnütziges Unternehmen für die Bereiche Soziales, Bildung, Sport, Kultur und Umwelt
- b) ein kommunales Unternehmen für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung
- c) eine Zweckgesellschaft, um eine Radio- oder TV-Station zu betreiben, falls diese bereits vor 2010 existierte
- d) eine kommunale Gesellschaft für die Nutzung städtischer Grundstücke oder den Betrieb öffentlicher Räume
- e) Aktiengesellschaften (falls bereits existierend)
- f) bereits existierende, städtische Non-Profit-Unternehmen

### **Gestaltungsschwerpunkte der Gemeinden**

Die Instandhaltung sowie der Ausbau der technischen Infrastruktur in den Städten ist für die Gemeinden eine große Herausforderung. Kommunale Amtsträger müssen versuchen, die Lebensqualität in ihrer Stadt zu verbessern, insbesondere durch Maßnahmen der Verkehrsplanung und durch die Überwachung der Umweltfaktoren, die die Lebensqualität bestimmen (Lärm, Verkehrsbelastung).

Wachsende Bedeutung hat der Betrieb von sozialen Einrichtungen in den Kommunen. Die schulische und die soziale Infrastruktur wie Altenheime, Kinderkrippen und Kindertagesstätten verlangen immer mehr Aufmerksamkeit der Gemeinden. Durch die Krise sahen sich viele Gemeinden dazu gezwungen, ihre Prioritäten zu ändern und sich noch stärker auf den sozialen Bereich zu konzentrieren.

Viele Gemeinden setzen auch einen Schwerpunkt bei der Förderung des privaten Engagements. Vereinsarbeit, Integration, bürgerschaftliches Engagement und Traditionspflege werden tatkräftig unterstützt.

Bei der Wirtschaftsförderung tun sich viele griechische Gemeinden schwer, da sie nicht über die notwendigen Instrumente verfügen, die Kommunen in anderen europäischen Staaten längst besitzen. So ist die Erschließung von Gewerbegebieten und noch mehr die Überlassung von Grundstücken an Unternehmen ein extrem langwieriger Prozess und an sehr strenge Bedingungen gebunden.

### **Wasserversorgung, Abwasserentsorgung**

Die Wasserversorgung ist in Griechenland traditionell eine kommunale Aufgabe, obwohl im Großraum Athen sowie im Großraum Thessaloniki ausnahmsweise zwei privatisierte Unternehmen dafür verantwortlich sind. Im Rest des Landes werden die Versorgungsanlagen in wenigen Fällen von kommunalen Zweckverbänden und meistens von Unternehmen in kommunaler Hand betrieben (so genannte DEYA-Unternehmen).

Die kommunale Wasserversorgung muss keine Gewinne abwerfen, allerdings kostendeckend betrieben werden.

Ähnliches gilt für die Abwasserentsorgung. Deshalb zahlen die Verbraucher kostendeckende Gebühren und Beiträge an diese kommunale Unternehmen.

### **Abfallentsorgung**

Die Abfallentsorgung ist in Griechenland eine **Pflichtaufgabe der Gemeinden**. In Attika erfolgt die Müllaufbereitung nach dem Einsammeln und Befördern der Abfälle durch den Kommunalverband ESDNA, an dem die Region beteiligt ist. In den übrigen Regionen des Landes sind interkommunale Einrichtungen (FODSNA) mit diesen Aufgaben betraut. Die Abfallentsorgung wird nach dem Kostendeckungsprinzip durch Gebühren und Beiträge finanziert, die von den Kommunen erhoben und von Haushalten und Unternehmen bezahlt werden. Die Kommunalverbände und interkommunale Einrichtungen werden über Umlagen ebenfalls vom Ertrag dieser Gebühren finanziert.

# Organisation und Personal

Wie bereits erwähnt wird die innere Struktur der Gemeindeverwaltung mit einem **Organisationsstatut** beziehungsweise **Organigramm** bestimmt. Dieses Statut, das **vom Gemeinderat beschlossen werden muss**, regelt die Gliederung der Gemeindeämter in

- Generaldirektionen
- Direktionen
- Abteilungen oder Ressorts
- selbstständige Abteilungen
- selbstständige Büros

Das Organisationsstatut bestimmt außerdem die Dienststellen sowie die Fachspezialisierungen der Ämter.

Die Gemeinderäte können im Rahmen der gesetzlichen Grundsätze über ihr Organisationsstatut frei entscheiden. Meist folgen sie aber Muster-Organigrammen, die für bestimmte Typen von Gemeinden von der EETAA – der Griechischen Gesellschaft für lokale Entwicklung und Selbstverwaltung (einem Mischunternehmen des Staates und der Kommunen) – erarbeitet worden sind.

**Unbesetzte Planstellen sind 2012 in den Kommunen weggefallen. 2013 sollten die Verwaltungen in den Kommunen um 30 Prozent verkleinert werden.** Dies führt zwangsläufig zur Streichung von weiteren Planstellen. Seit dem 1. Januar 2011 und bis zum 31. Januar 2016 darf die jährliche Gesamtzahl der Neueinstellungen von Beamten (öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis) und Angestellten (unbefristetes privatrechtliches Arbeitsverhältnis) nicht höher sein als ein Fünftel der Zahl der durch Pensionierung, Rücktritt oder Kündigungen ausscheidenden Mitarbeiter.

Die Gemeinden sind damit nicht frei bei der Rekrutierung ihres Personals. Eine Einstellung ist sogar im Prinzip nur möglich, wenn die entsprechenden Anträge der Gemeinde von einem Ausschuss, an dem der Minister für Verwaltungsreform und der Finanzminister teilnehmen, genehmigt werden. Diese Genehmigung kann für folgende Arbeitsverhältnisse erteilt werden:

1. öffentlich-rechtlich (nur für Absolventen von Universitäten und Technischen Hochschulen sowie für alle Bildungskategorien in Inselgemeinden)
2. privatrechtlich auf befristete Zeit
3. Auftragsverträge

**Für neue Einstellungen von Kommunalbeamten** veröffentlicht die Unabhängige Behörde für die Rekrutierung des Personals im öffentlichen Sektor (ASEP) die entsprechenden Angebote. Davor muss das folgende Verfahren abgeschlossen sein:

1. Beschluss des Gemeinderats
2. Genehmigung durch den Ministerausschuss unter Einhaltung der 1:5-Regel.

Seit 2009 ist keine Genehmigung für die Einstellung eines neuen Kommunalbeamten erfolgt.

Eine Genehmigung des Ministerausschusses brauchen ausnahmsweise nicht:

- a. Spezialberater
- b. Spezialmitarbeiter
- c. wissenschaftliche Mitarbeiter
- d. Personal für öffentliche Bauprojekte unter eigener Leitung der Gemeinde (ohne private Auftragnehmer)
- e. technisches Personal für kurzfristige Verträge bis zu fünf Arbeitstagen

## ORGANISATIONSSTRUKTUR UND PERSONELLE RESSOURCEN

- f. Personal mit zweimonatigen Verträgen, um dringende, vorübergehende oder saisonale Bedürfnisse abzusichern

- mit Genehmigung des Ministerausschusses (Minister für Verwaltungsreform und Finanzminister)
- mit ASEP-Verfahren

Ferner können nach einer gemeinsamen Ministerialentscheidung des Ministers für Verwaltungsreform und des Finanzministers in außergewöhnlichen Fällen Gemeindebedienstete eingestellt werden:

1. Bedienstete mit privatrechtlichem Arbeitsverhältnis auf bestimmte Zeit (bis zu acht Monaten) für gebührenpflichtige Dienste wie Abfallsammlung, Wasserwerke, Straßenbeleuchtung
2. privatrechtliches Personal mit Zeitverträgen und Auftragsverträgen, dessen Entlohnung über Gebühren für diese Tätigkeiten sichergestellt wird (beispielsweise kommunale Musikschulen, Sportzentren, Volksschulen)

Die Gemeinden können solche Bedienstete nur einstellen, wenn Notlagen festgestellt werden und auch dann nur mit zeitlich begrenzten Arbeitsverträgen oder Werkverträgen:

Im Jahr 2012 wurden hierfür 4.477 Stellen genehmigt, im Jahr 2013 waren es 3.582 Stellen. Hier muss darauf hingewiesen werden, dass nach dem Mittelfristigen (Stabilisierungs-)Programm (Gesetz 4093/2012) die Genehmigungen für die Einstellung von Gemeindepersonal mit zeitlich begrenzten Arbeitsverhältnissen oder mit Auftragsverträgen im Vergleich zu 2010 im Jahr 2011 um 50 Prozent und im Jahr 2012 zusätzlich um 10 Prozent zurückgehen sollen. Für 2013 und 2014 sollte die Zahl jeweils um 20 Prozent vermindert werden im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr und für 2015 und 2016 um jeweils 10 Prozent.

Der enorme Personalabbau durch Einstellungsstopps und vorzeitige Pensionierungen von oft verunsicherten Beamten sowie Entlassungen sollte teilweise durch das Programm Zwischengemeindliche Personalmobilität kompensiert werden, in der Hoffnung, dass dadurch eine rationellere Personalverteilung erreicht wird.

### *Vom Staatshaushalt besoldete Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor*

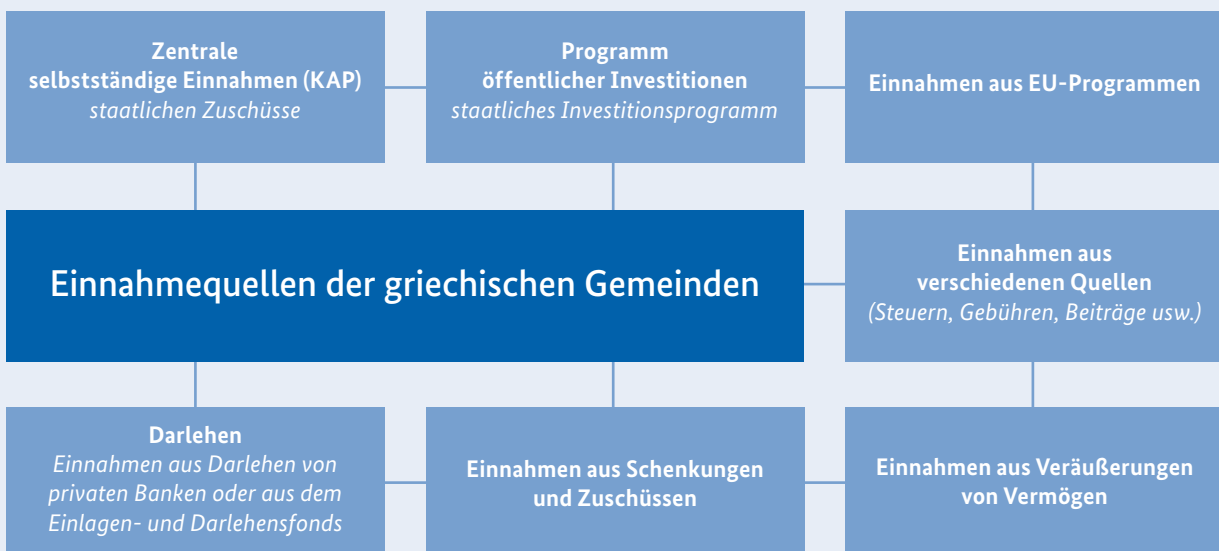
Träger	2012	2013	2014 (Juli)
<b>unabhängige Behörden:</b>	1.909	1.893	1.914
<b>Dezentrale Staatsverwaltungen:</b>	7.362	6.703	6.865
<b>Kommunen:</b>	124.368	125.194	120.369
<b>Ministerien und andere öffentliche Träger:</b>	558.574	544.343	530.781
<b>Insgesamt:</b>	692.213	678.133	659.929

# Finanzverfassung

Wie bereits dargestellt worden ist, wird den griechischen Kommunen **kein Steuererfindungsrecht** zuerkannt. **Die Verfassung** (Art. 102 Abs. 5) **verbürgt die finanzielle Selbstständigkeit der Kommunen** einschließlich einer eigenverantwortlichen Bewirtschaftung aller Erträge und Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen der Kommunen. Weiterhin wird bestimmt, dass der Staat den Gemeinden die Ressourcen bereitstellt, welche für die Erfüllung von deren Aufgaben nötig sind. Darüber hinaus wird der Staat nach dem **Konnexitätsprinzip** verpflichtet,

bei einer Aufgabenübertragung auf die Kommunen auch die entsprechenden Finanzmittel bereitzustellen.

Die Kommunen werden wie alle anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts vom Rechnungshof kontrolliert (Art. 98 Verf.). Dementsprechend werden gemeindliche Ausgaben präventiv oder teilweise auch nachträglich geprüft. Der Rechnungshof kontrolliert alle Verträge der Gemeinden mit einem Auftragswert von mehr als 200.000 Euro.





- In der Regel kommt der Großteil der Gemeindeeinnahmen aus den Zentralen selbstständigen Einnahmen und den eigenen Einnahmen. Fast alle Gemeinden schöpfen 80 bis 90 Prozent ihrer Einnahmen aus diesen zwei Einnahmequellen.
- Auch die Höhe der Einnahmen aus EU-Zuschüssen kann wichtig sein. Diese hängt ab vom Zeitverlauf einer Programmperiode, von den Kosten der Projekte und von den Maßnahmen, welche die Gemeinde umsetzt.
- Aufgrund der Stabilisierungsprogramme ist das Programm für öffentliche Investitionen in den vergangenen vier Jahren sehr begrenzt worden. Es umfasst hauptsächlich große Projekte, die die Grenzen einzelner Gemeinden weit übertreffen.
- Der heutige gesetzliche Rahmen ist sehr streng, so dass Darlehen für Betriebsausgaben und auch für Investitionen letztlich ausgeschlossen sind. In den Jahren davor hatten sich die Gemeinden bedeutende Summen ausgeliehen, hauptsächlich aus dem staatlichen Einlagen- und Darlehensfonds. Aus diesem Grund sind viele Gemeinden heute verpflichtet, einen Großteil ihrer Einnahmen für den Schuldendienst aufzubrauchen. Wenn dieser Schuldendienst Darlehen aus dem Einlagen- und Darlehensfonds betrifft, werden die entsprechenden Summen automatisch vom Konto der zentralen selbstständigen Einnahmen einbehalten. Die wenigen Fälle, in denen eine Kreditaufnahme noch möglich ist, betreffen nachweislich wirtschaftliches Public-Private-Partnership. Das heißt, dass daraus genügend Einnahmen zurückfließen, um Darlehen zurückzuzahlen und sich selbst tragen zu können.



## Zentrale selbstständige Einnahmen (KAP) – Der staatliche Zuschuss

Die mit dem Kallikratis-Gesetz eingeleitete Kommunalreform hat auch die Zusammensetzung der Zentralen selbstständigen Einnahmen (KAP) verändert.

Über die KAP werden vom Staat die Verwaltungskosten der Gemeinden jeden Monat subventioniert. Die Gesamtsumme der KAP, die pro Jahr unter den 325 Gemeinden des Landes verteilt wird, ist im Staatshaushalt festgelegt. Die Verteilung unter den 325 Gemeinden erfolgt aufgrund eines entsprechenden Vorschlags des Griechischen Gemeindetags KEDE (nationaler Dachverband aller Gemeinden) sowie des Innenministeriums.

Die KAP werden gegenwärtig aus folgenden Einnahmequellen gebildet:

- a) 20 Prozent der jährlichen Einnahmen aus der Einkommensteuer
- b) 12 Prozent der jährlichen Einnahmen aus der Mehrwertsteuer
- c) 50 Prozent der jährlichen Einnahmen aus der Immobiliensteuer

Die drei wichtigsten Kriterien für die Verteilung der KAP auf die einzelnen Gemeinden sind:

- Bevölkerungszahl
- Zahl der Ortschaften
- Minimum der Verwaltungskosten jeder Gemeinde

In letzter Zeit wird über zusätzliche Verteilungskriterien, diskutiert – zum Beispiel lokale Wirtschaftsstrukturen, Wasservorräte, Gemeindefläche.

Die Summe der Einnahmen aus Steuern wird in zwei Kategorien von Zuschüssen aufgeteilt:

- 1) **Regelmäßiger monatlicher Zuschuss:** Dieser ergibt sich aus der Summe von zwei Dritteln der Einkommensteuer sowie aus den Gesamteinnahmen durch die Mehrwertsteuer und die Immobiliensteuer. Dieser regelmäßige monatliche Zuschuss kann von den Gemeinden für ihre Aufwendungen ausgegeben werden.
- 2) **Viermonatlicher Zuschuss:** Finanzierung von Investitionsausgaben, bekannt als SATA. Dieser ergibt sich aus einem Drittel der jährlichen Einnahmen aus der Einkommensteuer.

**Die Gemeinden bekommen zudem spezielle oder einmalige Zuschüsse**, um Aufwendungen zu finanzieren, die mit der Übertragung zusätzlicher Aufgaben im Zusammenhang stehen oder um außerordentliche Aufwendungen zu decken.

**Beispiel**

**Verteilung der KAP 2011:**

**Gutschrift 3.113.185.000,00 Euro**

**Regelmäßiger Zuschuss: 1.992.838.999,88 Euro,**

berechnet nach der Einwohnerzahl, der Zahl der Orte und – hauptsächlich – auf der Grundlage des Minimums für die Kosten der Verwaltung unter Bezug auf die entsprechenden Summen aus dem Vorjahr

**Sonderzuschüsse: 990.556.000,12 Euro,**

um Aufgaben in den Gemeinden zu finanzieren sowie um Verpflichtungen zu erfüllen, welche sich aufgrund von Entscheidungen des Innenministers aus der geltenden Rechtslage ergeben (z. B. SATA)

**Übertragung von 129.790.000,00 Euro**

aus den KAP der Gemeinden auf die KAP der Regionen, um übernommene Aufgaben zu decken (Schülertransport, Pflanzenschutz)

## Eigene Einnahmen der Gemeinden

Die eigenen Einnahmen der Gemeinden kommen aus einer ganzen Reihe von Steuern, Gebühren, Beiträgen. Die konkrete Höhe des Beitrags unterscheidet sich von Gemeinde zu Gemeinde. Die Bevölkerungszahl, der Inselcharakter, die lokale Wirtschaftsstruktur (Dienstleistungen, Tourismus, Landwirtschaft), die Bautätigkeit, das Gemeindeeigentum sind bestimmende Faktoren für die Höhe der einzelnen Einnahmen.

Aus den eigenen Einnahmen sind die Gebühren, die nach dem Kostendeckungsprinzip als Entgelt für Gemeindedienste oder die Nutzung von Gemeinderäumen erhoben werden, von besonderer Bedeutung:

- Gebühren für Wasserversorgung, Bewässerung und Entwässerung
- Gebühren für Reinigung und Abfallbeseitigung sowie für die Beleuchtung
- Gebühren für die Nutzung von öffentlichen Räumen, für die dauerhafte oder temporäre Nutzung von Straßen, Bürgersteigen, Plätzen
- Parkgebühren für Fahrzeuge in kontrollierten Parkzonen
- Friedhofsgebühren
- Bergbauggebühren
- Gebühren auf das Gastgewerbe

Die Höhe der eigenen Einnahmen deckt üblicherweise die Hälfte der Ausgaben in den Gemeindehaushalten. Die Erfassung und tatsächliche Realisierung der eigenen Einnahmen hängt zum großen Teil von der Entschlossenheit der Gemeindeverwaltung ab, diese Einnahmen auch tatsächlich einzufordern.

## WIE FINANZIEREN SICH DIE GEMEINDEN?

### **Konsolidierung der Kommunalfinanzen**

Bis 2012 galt im Grundsatz, dass eigene Einnahmen, die nicht im Laufe eines Haushaltsjahres eingingen, in den Folgejahren gutgeschrieben werden konnten. Diese Praxis wurde ab 2013 verboten. Nunmehr dürfen die Gemeinden alte Einnahmeansprüche aus vergangenen Jahren nur bis zur Höhe der im Vorjahr tatsächlich erzielten Einnahmen plus zehn Prozent gutschreiben. Der Rest der noch nicht realisierten Alteinnahmen aus vergangenen Jahren muss nunmehr als Lastschrift im Haushalt erscheinen. Damit wird ein ausgeglichener Haushalt in vielen Fällen unmöglich.

Trotz der großen Schwierigkeiten stehen die Kommunen finanziell heute besser da als noch vor wenigen Jahren. Der Zwang, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen, das Sonderprogramm zur Begleichung alter Schulden und Verpflichtungen der Gemeinden gegenüber Privaten durch einen Zuschuss von 690 Millionen Euro (wovon 197 Gemeinden Gebrauch gemacht haben) sowie die verbesserte Finanzaufsicht durch das Innenministerium (bei der die Gemeinden ihre Finanzdaten vorlegen und gegebenenfalls Vorgaben für das eigene Finanzmanagement bekommen) haben dazu beigetragen, die Situation der Gemeindefinanzen sichtlich zu verbessern:

**Staatliche Zuschüsse an Kommunen sowie Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden in Euro (2009 – 2014)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>staatliche Zuschüsse and Gemeinden</b> (ohne Investitionen)	5.618	4.642	3.677	2.940	2.882	2.783
<b>staatliche Zuschüsse an Regionen</b> (ohne Investitionen)	436	351	645	662	546	683
<b>kommunale Einnahmen</b>	9.843	8.831	7.022	5.946	7.804	6.956
<b>kommunale Ausgaben</b>	9.830	8.810	6.987	5.801	7.050	6.591

## WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN

# Links

<a href="http://www.ypes.gr">www.ypes.gr</a>	Innenministerium
<a href="http://www.minfin.gr">www.minfin.gr</a>	Finanzministerium
<a href="http://www.statistics.gr">www.statistics.gr</a>	Unabhängige Statistische Behörde
<a href="http://www.kede.gr">www.kede.gr</a>	Griechischer Gemeindetag
<a href="http://www.enpe.gr">www.enpe.gr</a>	Griechischer Regionaltag
<a href="http://www.eetaa.gr">www.eetaa.gr</a>	Griechische Gesellschaft für Lokale Entwicklung und Selbstverwaltung
<a href="http://www.ydmed.gr">www.ydmed.gr</a>	Ministerium für Verwaltungsreform
<a href="http://www.mfa.gr">www.mfa.gr</a>	Griechisches Außenministerium
<a href="http://www.grde.eu">www.grde.eu</a>	Deutsch-Griechische Versammlung / Deutsch-Griechisches Netzwerk "Regionen, Städte, Menschen"
<a href="http://www.hellenicparliament.gr">www.hellenicparliament.gr</a>	Griechisches Parlament

# Kontakt zur DGV

## Kooperationsstelle beim Beauftragten für die Deutsch-Griechische Versammlung in Deutschland

Bundesministerium für wirtschaftliche  
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Stresemannstraße 94  
D - 10963 Berlin

Telefon: + 49 (0)30 18 535 2375  
Fax: + 49 (0)30 18 10535 2375  
E-Mail: [ks-dgv@bmz.bund.de](mailto:ks-dgv@bmz.bund.de)

## Deutsch-Griechischer kommunalpolitischer Wissenstransfer

Ansprechpartner:

**Landrat a.D. Lothar Großklaus**

[lothar.grossklaus@grde.eu](mailto:lothar.grossklaus@grde.eu)

*Koordinator für die Bürgermeister- und Experteneinsätze  
im Auftrag der Kooperationsstelle beim Beauftragten  
für die Deutsch-Griechische Versammlung und  
Parlamentarischen Staatssekretär Hans-Joachim Fuchtel  
(MdB)*

**Bürgermeister Frank Edelmann**

[frank.edelmann@grde.eu](mailto:frank.edelmann@grde.eu)

*Koordinator für die Bürgermeister- und Experteneinsätze  
im Auftrag der Kooperationsstelle beim Beauftragten  
für die Deutsch-Griechische Versammlung und Parlamen-  
tarischen Staatssekretär Hans-Joachim Fuchtel (MdB)  
sowie für den Gemeindetag Baden-Württemberg*

Internet: <http://www.grde.eu>

## Koordinierungsbüro in Griechenland

Ansprechpartner:

**Christos D. Lasaridis**

[christos.lasaridis@grde.eu](mailto:christos.lasaridis@grde.eu)

**Maria Vassiliadu**

[maria.vassiliadu@grde.eu](mailto:maria.vassiliadu@grde.eu)

Rizountos Straße 63  
GR - 55131 Kalamaria – Thessaloniki

Telefon: + 30 2310 692 115

Fax: + 30 2310 692 199

Internet: <http://www.grde.eu>

## Bürgermeisterbüro Thessaloniki

Ansprechpartner:

**Gabriela Scheiner**

[gabriela.scheiner@grde.eu](mailto:gabriela.scheiner@grde.eu)

**Athanasios Serafeim**

[athanasios.serafeim@grde.eu](mailto:athanasios.serafeim@grde.eu)

Rizountos Straße 63  
GR - 55131 Kalamaria – Thessaloniki

Telefon: +30 6983 600 446

## Bürgermeisterbüro Athen

Ansprechpartner:

**Dimitrios Sopikis**

[dimitrios.sopikis@grde.eu](mailto:dimitrios.sopikis@grde.eu)

**Nafsika Nikodimopoulou**

[nafsika.nikodimopoulou@grde.eu](mailto:nafsika.nikodimopoulou@grde.eu)

Myllerou Straße 73 – 77  
GR - 10436 Athen

Telefon: +30 210 8252 608

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Kooperationsstelle beim Beauftragten für die Deutsch-Griechische Versammlung (KS-DGV) kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation – gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist – nicht zum Weiterverkauf bestimmt.