

Die griechische Kommunalverwaltung auf Reformkurs

Von Kapodistrias zu Kallikratis

Im Vorfeld der Kommunalwahlen am 7. November sorgt die Kallikratis-Reform in Griechenland für heftige politische und sogar innerparteiliche Kontroversen. Denn nicht nur die Opposition wettet gegen das 136 Seiten lange, sehr detailliert und teilweise kompliziert formulierte Gesetz, mit dem die PASOK-Regierung den griechischen Staat auf lokaler Ebene reformieren und demokratisieren will, sondern auch in den eigenen Reihen ist das Gesetz durchaus umstritten. Welche Neuerungen beinhaltet die Kallikratis Reform, die am 14. Juni des Jahres vom Parlament verabschiedet wurde und wo liegt ihr politischer Sprengstoff? Was bezweckt die Regierung mit dem neuen Gesetz, und haben ihre Ziele Aussicht auf Erfolg? Antworten auf diese Fragen gibt der Professor im Fachbereich Rechtswissenschaften der Panteion Universität, Antonis Chanos.

GZ: Herr Professor Chanos, Premierminister Giorgos Papandreu versucht mit der Kallikratis-Reform, die griechische Gesellschaft umzubauen. Wie will er dies erreichen?

CHANOS: Die Regierung hat die Absicht, die kommunale Selbstverwaltung von Grund auf zu verändern. Bereits der Name des neuen Gesetzes deutet auf diese Absicht hin. Kallikratis war einer der beiden antiken Architekten der Akropolis und wörtlich übersetzt heißt die Reform „Kallikratis-Programm: Neue Architektur der Selbstverwaltung und der dezentralen Kommunalverwaltung“. Die Regierung will die kommunale Selbstverwaltung völlig umbauen, umstrukturieren, ihr eine neue Architektur verleihen. Und zwar mit dem Ziel, sie demokratischer und transparenter zu machen.

Zersplittern, unübersichtlich, politisch gebunden

GZ: Bevor wir im Detail zur Kallikratis-Reform kommen, stellt sich die Frage, wie es denn bisher auf lokaler Ebene aussah?

CHANOS: Um das ganze Ausmaß der Veränderungen und die politische Bedeutung der Kallikratis-Reform zu verstehen, ist ein Blick in die jüngste Geschichte hilfreich. Von 1975 bis 1994 gab es in Griechenland 52 Präfekturen (νομοί), die wiederum in zahlreiche Bezirke (δημοί) und noch zahlreiche Gemeinden (κοινότητες) unterteilt waren. Die 52 Präfekten (νομάρχες) wurden nicht gewählt, sondern vom Innenminister ernannt. Sie setzten somit die Politik der Regierung direkt auf lokaler Ebene um, waren also der verlängerte Arm der Athener Zentralregierung. Nur die Bürgermeister (δημαρχοί) und Gemeindevorsteher (κοινοτάρχες) wurden von den Bürgern gewählt. Die



Der für die Umsetzung des „Kallikratis“ hauptverantwortliche Innenminister Jannis Ragoussis (Fotos: GZek)

Lokalverwaltung war also in viele kleine Verwaltungseinheiten zersplittert, unübersichtlich und politisch fest an die Regierung gebunden.

GZ: Jeder kamte also jeden. Und wer gute Beziehungen zum Präfekten hatte, der hatte direkte Beziehungen zum Innenminister und zur Regierung. Klientele Abhängigkeiten waren die Regel; von Bürgernähe keine Spur. Aber dann kam 1994 die erste Reform der kommunalen Selbstverwaltung.

CHANOS: Ganz genau. 1994 versuchte die damalige PASOK-Regierung zum ersten Mal in der modernen Geschichte des griechischen Staates, mehr Demokratie auf kommunaler Ebene zu verankern. Gesetzlich wurde nämlich festgelegt, dass die Präfekten alle fünf Jahre nicht mehr vom Innenminister ernannt, sondern direkt von den Bürgern gewählt werden.

GZ: Also sozusagen ein „erster Schlag“ gegen die klientelen Abhängigkeitsverhältnisse ...

CHANOS: Ja, sicher. Es war ein erster Schritt hin zu mehr Demokratie an der Basis.



Das mehrbändige Gesetzeswerk Nach dem Regenten Ioannis Kapodistrias war die Verwaltungsreform von 1998 benannt

Interessenskämpfe auf lokaler Ebene

GZ: Und dann kam 1998 die Kapodistrias-Reform, die damals ebenso umstritten war wie heute die Kallikratis Reform.

CHANOS: Die Kapodistrias-Reform, benannt nach dem ersten Regenten der griechischen Republik (1828-1831), Ioannis Kapodistrias, sollte die in viele kleine und kleinste Einheiten zersplitterte Kommunalverwaltung übersichtlicher gestalten und demokratische Spielregeln einführen. Zu diesem Zweck wurden die Gemeinden abgeschafft und in die Bezirke integriert. Außerdem gliederte man zahlreiche Bezirke in die Präfekturen ein. Die Mehrheit der Bürger, Gemeindevorsteher und Bürgermeister protestierten damals heftig, da sie fürchteten, entweder Macht und Einfluß und/oder ihre direkten Beziehungen zu politisch wichtigen Entscheidungsträgern zu verlieren. Sie sahen also die Durchsetzung ihrer Interessen gefährdet.

GZ: Klientele Abhängigkeiten gibt es allerdings bis heute. Hat dies nicht auch mit der Art der Gelderverteilung zu tun? ▶



Kallikratis Reform: FÜR und WIDER

Für: Die Machtfülle der Präfekten wurde beschränkt. Den neuen Regionalleitern sind auf allen Ebenen Ausschüsse zugeordnet, die politische „Alleingänge“ verhindern. Ein wichtiger Schritt zu mehr Demokratie, Transparenz und Bürgernähe wurde auf allen Ebenen geleistet. Die Kallikratis-Reform kann bei erfolgreicher Umsetzung entscheidend zum demokratischen Umbau der griechischen Gesellschaft beitragen.

Wider: Die Kallikratis-Reform ist ein bis ins kleinste Detail formulierter Paragraphenwust, der noch mehr Verwaltungsaufwand als bisher nach sich ziehen, mehr Beamte benötigen und noch höhere Kosten verursachen wird. Auch besteht die Gefahr, dass Entscheidungen langfristig blockiert werden, wenn zum Beispiel das politische Kräfteverhältnis in den Ausschüssen zwischen Anhängern der Regierungspartei und Anhängern der Opposition relativ gleich verteilt ist.

Meinungsumfrage: Der Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Abteilung Statistik, der Athener Universität führte vom 17. bis zum 23. September 2010 bei 1.116 repräsentativ ausgewählten Bürgern Attikas eine Meinungsumfrage zur Kallikratis-Reform durch. Unter anderem wurden folgende Fragen gestellt:

■ Glauben Sie, dass die Kallikratis-Reform das Problem der Misswirtschaft und Korruption auf kommunaler Ebene erfolgreich begrenzen wird?

44 % glauben, dass dies nicht der Fall sein wird. 26,6 % sind davon positiv überzeugt und 28,0 % sind sich nicht sicher; 1,4 % wollten keine Stellungnahme abgeben.

■ Werden die letzten Korruptionsskandale auf nationaler Ebene Ihre Stimmabgabe bei der Wahl des Regionalleiters beeinflussen?

Hier stimmten 61,6 % der Befragten mit „Ja, sehr“, 14,2 % mit „überhaupt nicht“, 19,6 % waren „unentschieden“ und 4,6 % verweigerten eine Stellungnahme.

■ Was ist das entscheidende Kriterium, dass Sie bei der Wahl des Regionalleiters für ihre Stimmabgabe zugrunde legen?

13,6 % nannten die Parteizugehörigkeit als wichtigstes Kriterium, 19,3 % politische Kompetenz, 44,4 % Integrität, 17,8 % andere Kriterien und 4,8 % wollten sich nicht dazu äußern. (GZ)ec

Quelle: FreeSunday, 26. September, 2010, S. 12-13

► **CHANOS:** In der Tat. Während Gemeinden und Bezirke ihre Gelder vor allem aus Steuereinnahmen und Bußgeldzahlungen erwirtschaften, speisen die Präfekturen ihre Haushalte aus dem Regionalfond sowie den Steuereinnahmen von privaten Personen und Unternehmen. Zudem betreiben zahlreiche Präfekturen selbst Firmen, die unter das öffentliche Recht fallen, und zum Bespiele Strände, Vergnügungseinrichtungen, Theater, Kulturzentren usw. betreiben. In den Regionalfonds fließen Gelder aus der Staatskasse und vor allem EU-Subventionen. Der Präfekt beschließt wie, an wen und für was die Gelder verteilt werden.

Anpassung an die europäischen Standards

GZ: Da kann man sich gut vorstellen, warum und wie EU-Zuschüsse oft auf dem langen Weg der Bürokratie versickern und nicht beim Bürger ankommen. Wie ist das nun bei der Kallikratis-Reform?

CHANOS: Innerhalb der Kallikratis-Reform werden die Präfekturen abgeschafft und zu 13 Regionalverwaltungen (περιφέρειες) zusammgelegt. Es gibt keine Präfekten mehr, sondern 13 Regionalleiter (περιφερειάρχες), die ausübendes Organ des Regionalrates (περιφερειακό συμβούλιο) sind und diesem weisungsgebunden unterstehen. Die Regionalleiter werden von den Bürgern der jeweiligen Region in demokratischen Wahlen direkt ermittelt. Jede Regionalverwaltung besteht



„Kallikratis“ stieß nicht überall auf Gegenliebe: Hier protestieren Bürger in Mykene mit dem Slogan „Wer hat das Recht, unsere Geschichte auszulöschen?“

aus einer bestimmten Anzahl regionaler Untereinheiten (περιφερειακές ενότητες), die in Bezirke mit den jeweiligen Bürgermeistern unterteilt sind. Mit der Kallikratis-Reform will die Regierung die Kommunalverwaltung den herrschenden europäischen Standards anpassen. Mittels exakt formulierter Regeln, die kaum Spielraum für Interpretation lassen, sollen auf allen Ebenen der kommunalen Machtausübung demokratische Verhaltensweisen gesichert und kontrolliert werden.

GZ: Aber Demokratie muss auch gewollt werden, sonst nützen alle Regeln und Kontrollen wenig. Denn diese kann man ja auch immer um- bzw. übergehen ...

CHANOS: Stimmt genau. Die Kallikratis-Reform ist so gesehen deshalb eine große politische Herausforderung für Griechenland. Was daraus wird, ist derzeit noch offen. Die Kallikratis-Reform ist ein mutiger Versuch in Richtung mehr Demokratie und Bürgernähe. Der Bürger soll in Zukunft mitgestalten können. Dies setzt natürlich eine politische Reife des griechischen Bürgers voraus. Es wird sich in den nächsten Jahren zeigen, in welchem Maße diese politische Reife beim griechischen Bürger vorhanden ist.

kratis-Reform Abhilfe schaffen. Denn durch Demokratie, Transparenz und Bürgernähe soll zukünftig verhindert werden, dass Gelder im „Dschungel der Bürokratie“ verschwinden und Einzelne zulasten der Mehrheit abkassieren. Dies zumindest ist das Ziel der Reform. Es wird sich allerdings erst in den kommenden Jahren zeigen, ob und wie effektiv die Kallikratis-Reform in der politischen Praxis umgesetzt werden kann.

GZ: Herr Professor Chanos, herzlichen Dank für das Gespräch.

Antonis Chanos ist seit 2001 Professor am Fachbereich Rechtswissenschaft an der Panteion Universität in Athen. Er studierte Jura in Griechenland und promovierte in Münster zum Thema „Analoge Rechtsanwendung“. Bis 2001 war er an der juristischen Fakultät der TU Dresden tätig.

Dschungel der Bürokratie überwinden

GZ: Wird es nicht auch von der zukünftigen Wirtschaftsentwicklung des Landes abhängen?

CHANOS: Natürlich. Nicht nur die Kassen des Staates, sondern auch der Kommunalverwaltungen sind leer und die meisten Präfekturen sind heillos verschuldet. Chronischer Geldmangel, Misswirtschaft, zu hohe Ausgaben für einen aufgeblähten Verwaltungsapparat, Vetternwirtschaft und Mausechelen haben die Kommunen in den finanziellen Ruin getrieben. Und hier soll die Kalli-

Das Interview führte Jeanette Choi.



Kallikratis: Neue politische Karte für Griechenland

Die KALLIKRATIS-Reform im Überblick

- Die bisher 52 Präfekturen werden in Regionaleinheiten umbenannt und zu 13 Regionalverwaltungen zusammgelegt. Die Regionaleinheiten sind in Bezirke mit Bürgermeistern unterteilt.
- Die 13 Regionalverwaltungen sind:
 1. Region Ostmakedonien & Thrakien mit den Bezirken Drama, Evros, Kavala, Xanthi und Rodopi, Sitz der Regionalverwaltung ist Komotini;
 2. Region Zentralmakedonien mit den Bezirken Imathia, Thessaloniki, Kilkis, Pieria, Pella, Serres und Chalkidiki, Sitz der Regionalverwaltung ist Thessaloniki;
 3. Region Westmakedonien mit den Bezirken Grevena, Kastoria, Kozani und Florina, Sitz der Regionalverwaltung ist Kozani;
 4. Region Epirus mit den Bezirken Arta, Thesprotia, Ioannina und Preveza, Sitz der Regionalverwaltung ist Ioannina;
 5. Region Thessalien mit den Bezirken Karditsa, Larissa, Magnisia und Trikala, Sitz der Regionalverwaltung ist Larissa;
 6. Region Ionische Inseln mit den Bezirken Zakynthos, Korfu, Kefalonia und Lefkada, Sitz der Regionalverwaltung ist Korfu;

7. Region Westgriechenland mit den Bezirken Aitolakarnania, Achaia und Elis (Ilia), Sitz der Regionalverwaltung ist Patras;
8. Region Zentralgriechenland mit den Bezirken Böotien, Euböa, Evrytania, Fthiotida und Fokida, Sitz der Regionalverwaltung ist Lamia;
9. Region Attika mit dem Bezirk Attika, Sitz der Regionalverwaltung ist Athen;
10. Region Peloponnes mit den Bezirken Argolis, Arkadien, Korinth, Lakonien und Messenien, Sitz der Regionalverwaltung ist Tripolis;
11. Region Nordägäis mit den Bezirken Lesbos, Samos und Chios, Sitz der Regionalverwaltung ist Mytilini;
12. Region Südägäis mit den Bezirken Kykladen und Dodekanes, Sitz der Regionalverwaltung ist Ermoupolis;
13. Region Kreta mit den Bezirken Herakleion, Chania, Rethymnon und Lasithi, Sitz der Regionalverwaltung ist Herakleion.

■ Die 13 Regionalleiter und ihre jeweils drei Vize-Regionalleiter werden alle fünf Jahre direkt gewählt. Die 13 Regionalleiter ernennen zusätzlich zu den drei gewählten Vize-Region-

nalleitern je drei weitere Vize-Regionalleiter, die mit einem bestimmten Sachgebiet betraut werden.

■ Der Regionalleiter führt die Entscheidungen des Regionalrates aus. Dieser besteht aus 41 bis 101 gewählten Mitgliedern (Bürger der Region, ab 18 Jahre). Regionalleiter sowie gewählte und ernannte Vize-Regionalleiter haben kein Stimmrecht im Regionalrat.

■ Dem Regionalleiter und dem Regionalrat sind zugeordnet:

1. Exekutivrat (εκτελεστική επιτροπή): besteht aus 7 Mitgliedern, den 3 gewählten und den 3 ernannten Vize-Regionalleitern und dem Regionalleiter, der den Vorsitz inne hat; er setzt die politischen Entscheidungen des Regionalrates um;
2. Wirtschaftsausschuss (οικονομική επιτροπή): besteht aus 6 bis 11 Mitgliedern und kontrolliert die Finanzen der Regionalverwaltung;
3. Vermittlungsausschuss (επιτροπή διαβολέουσας): besteht aus 35 bis 60 Mitgliedern; vermittelt und schlichtet bei Auseinandersetzungen

- gen auf allen Ebenen der Kommunalverwaltung;
4. Ombudsmann (συμπαραστάτης του δημόσιου και των επιχειρήσεων): kümmert sich um die Belange der in der Region ansässigen Bürger und Unternehmen;

■ Auf Bezirksebene werden weiterhin die jeweiligen Bürgermeister und ihre Gemeinderäte (13 bis 49 Mitglieder) gewählt. Neu ist der Ausschuss für Lebensqualität (επιτροπή για ποιότητα ζωής) in jedem Bezirk. Er besteht aus bis zu 40 Mitgliedern und beschäftigt sich vor allem mit den Bereichen Umwelt, Stadt- und Bauplanung.

■ Die 13 Regionalverwaltungen werden nochmals in 7 so genannte Dezentrale Verwaltungen (αποκεντρωμένες διοικήσεις) zusammengefasst. Auf allen Ebenen gibt es unabhängige Kontrollinstanzen, die für die Einhaltung von Demokratie und Transparenz sorgen und die Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften überprüfen sollen.

Vgl. Regierungsanzeiger, Blatt 87, Gesetz Nr. 3852, 7. Juni 2010, S. 1785-1920: Kallikratis-Reform: Neue Architektur der Selbstverwaltung und der dezentralen Verwaltung (GZj)