Der Kongress
der Gemeinden und Regionen

The Congress
Le Congrès
COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

28. TAGUNG
Straßburg, 24.-26. März 2015

CG/2015(28)8PROV
25. Februar 2015

Kommunale und regionale Demokratie in Griechenland

Monitoring-Ausschuss
Berichterstatter[1]: Artur TORRES PEREIRA, Portugal (L, EPP/CCE)
Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Österreich (R, SOC)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung) 2

Zusammenfassung

Dies ist der dritte Bericht über das Monitoring der kommunalen und regionalen Demokratie in Griechenland, seitdem Griechenland die Charta im Jahr 1989 ratifiziert hat. Der Bericht nimmt die Fortschritte zur Kenntnis, die Griechenland seit der letzten Empfehlung im Jahr 2008 gemacht hat, insbesondere durch die Annahme des Programms „Neue Architektur der Selbstverwaltung und Dezentralisierung - Kallikratis-Programm", das einen wichtigen Schritt hin zu einem dezentralisierteren System darstellt, insbesondere im Hinblick auf den Status der Präfekturen und den Status der 13 Verwaltungsregionen, die regionale Niederlassungen der Zentralregierungen waren. In diesem Zusammenhang unterstreicht der Bericht die Bedeutung der Kallikratis-Reform, die die kommunalen Zuständigkeiten, die Transparenz und Rechenschaftspflicht der kommunalen Stellen sowie die Einbeziehung von Gemeinde- und Regionalverbänden bei der Vorbereitung der Kallikratis-Reform erhöht hat.

Der Bericht betont die Notwendigkeit, den Anwendungsbereich der Charta durch eine Änderung der bestehenden Gesetzgebung auf die zweite Ebene der kommunalen Selbstverwaltung (Regionen) auszuweiten. Die Regierung ist aufgerufen, die Gesetzgebung zu überarbeiten, um den kommunalen Gebietskörperschaften gesetzliche Befugnisse zu übertragen und um angemessene Finanzmittel, die den an die kommunalen Stellen übertragenen Zuständigkeiten entsprechen, sicherzustellen, über die diese frei im Rahmen ihrer Befugnisse verfügen dürfen. Der Kongress empfiehlt des Weiteren dringend, die bestehenden Vorschriften für Insel- und Berggemeinden in die Praxis umzusetzen und diesen Gebieten einen Sonderstatus zu übertragen, insbesondere in Bezug auf Finanzen; der Gemeinde Athen einen Sonderstatus als Hauptstadt zu übertragen und Sondervorschriften für die Großstädte Athen und Thessaloniki einzuführen und diese in die Praxis umzusetzen. Abschließend ruft er die Regierung auf, in naher Zukunft das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207) zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

1 L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen
EPP/CCE: Europäische Volkspartei im Kongress
SOC: Sozialistische Gruppe
ILDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe
ECR: Europäische Konservative und Reformisten
NR: Mitglieder, die keiner politischen Gruppe des Kongresses angehören

EMPFEHLUNGSENTWURF[2]

1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats verweist auf:

a. Artikel 2 Abs. 1*b* der Statutarischen Entschließung CM/Res(2011)2 in Bezug auf den Kongress, die besagt, dass es ein Ziel des Kongresses sei, „Vorschläge beim Ministerkomitee einzureichen, um die kommunale und regionale Demokratie zu fördern";

b. Artikel 2, Abs. 3 der Statutarischen Entschließung CM/Res(2011)2 in Bezug auf den Kongress, die besagt: „Der Kongress verfasst regelmäßig länderspezifische Berichte über die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in allen Mitgliedstaaten und in den Staaten, die den Beitritt zum Europarat beantragt haben, und er stellt insbesondere sicher, dass die Grundsätze der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung umgesetzt werden";

c. Entschließung 307 (2010)REV2 über die Verfahren für das Monitoring der Pflichten und Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten des Europarats durch ihre Ratifizierung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung eingegangen sind;

d. Entschließung 299 (2010) des Kongresses über die Nachbereitung der Konferenz des Europarats der für die kommunale und regionale Demokratie zuständigen Minister (Utrecht, Niederlande, 16./17.November 2009) durch den Kongress, die besagt, dass der Kongress den Referenzrahmen des Europarats für die regionale Demokratie für seine Monitoring-Tätigkeit benutzen wird, sowie die Antwort des Ministerkomitees auf die Empfehlung 282 (2010) (CM/CONG (2011)Rec282Endfassung), die die Regierungen der Mitgliedstaaten dazu aufruft, den Referenzrahmen für die regionale Demokratie zu berücksichtigen;

e. Empfehlung 219 (2007) des Kongresses über den Status von Hauptstädten;

f. Den angehängten Begründungstext über die kommunale und regionale Demokratie in Griechenland.

2. Der Kongress erinnert daran, dass:

a. Griechenland die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (ETS Nr. 122, im Weiteren die „Charta") am 15. Oktober 1985 unterzeichnet und am 6. September 1989 ratifiziert hat. Diese Charta trat in Griechenland am 1. Januar 1990 in Kraft. Gemäß Artikel 12, Absatz 2 der Charta hat Griechenland erklärt, nicht an Artikel 5, Artikel 7 Absatz 2, Artikel 8 Absatz 2 und Artikel 10 Absatz 2 der Charta gebunden zu sein;

b. § 2 des Gesetzes 1850/1989 erklärt, dass die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung nur auf die erste Ebene der kommunalen Verwaltung Anwendung findet;

---

2. Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der am 6. Februar 2015 vom Monitoring-Ausschuss angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses:
P. Receveur (Vorsitz), *L. Ansala, A. Babayev*, T. Badan, *S. Batson*, *V. Belikov*, *J-M. Belliard*, M. Bespalova, *V. Broccoli, E. Broggi,* Z. Broz (*alternate*: A. *Knobova)*, A. Buchmann, *X. Cadoret*, A. Cancescu, M. Cardenas Moreno, *S. Chernov*, *D. Chirtoaca*, L. *Ciriani, M. Cools*, *J. Costa*, *P. Dally, J. Dillon*, *R. Dodd*, *G. Doğanoglu*, V. Dontu, J. *Folling, M. Gauci*, U. Gerstner, A. *Gkountaras, M. Gombosi*, A. Gonzalez Terol, V. Groisman (*Stellv.: V. Oluyko*), S. Guckian, M. Guegan, M. Gulevskiy, O. Haabeth, H. Halldorsson, *I. Hanzek*, S. Harutyunyan (*Stellv.: E. Yeritsyan*), E. Harvey (*Stellv.*: *L. Gillham), G. M. Helgesen*, C. Hernandez Torres, B. Hirs *(Stellv.: M. Hollinger*), *J. Hlinka*, *B. Hordejuk*, *A. Ibrahimov*, *G. Illes*, *A. Jaunsleinis*, *D. Jikia, H.B. Johansen, M. Juhkami*, B. Kerimoglu, J-P. Klein, A. Kriza, L. Kroon, I. Kulichenko, *C. Lammerskitten*, L. Lassakova, *F. Lec*, *J-P. Liouville, I. Loizidou*, *A. Lubawinski, A. Magyar*, D. Mandic (*Stellv.*: *M. Catovic*), J. Mandico Calvo, T. Margaryan (*Stellv.*: *L. Avetyan*), G. Marsan, *T. Mema*, *N. Mermagen*, A. Mimenov, V. Mitrofanovas, S. Mitrovski, *L. O. Molin,* R. Mondorf, *M. Monesi,* A. Muzio (*Stellv.: B. Toce*), *D. Narmania*, AT. Papadimitriou-Tsatsou, *H. Pihlajasaari*, *G. Pinto*, G. Policinschi, T. Popov, *A. Pruszkowski,* S. Pudaric, L. Resic, *R. Rautava*, I. Reepalu, *H. Richtermocova*, *N. Romanova,* R. Rohr, A. Schorer, *L. Sfirloaga*, *D. Shakespeare*,*A. Shkembi*, I. Shubin, S. Siukaeva (*Stellv.*: *P. Avaliani*), *A-M. Sotiriadou*, D. Straupaite, T. Tolusic, *A. Torres Pereira*, *M. Toscani*, *M. Türel*, freier Sitz: (*Stellv.*: *A. Ugues)*, A. Uss, P. Uszok, V. Varnavskiy *(Stellv.*: *A. Borisov*), *LO. Vasilescu*, *L. Verbeek*, R. Vergili, *B. Vöhringer,* H. Weninger, *J. Wienen,* D. Wrobel, J. Zimola.

N.B.: Die Namen der Mitglieder, die an der Abstimmung teilnahmen, sind kursiv gedruckt.

Sekretariat des Ausschusses: S. Poirel und O. Savca.

c. Griechenland nicht das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207) unterzeichnet hat;

d. Der Monitoring-Ausschuss am 23. März 2011 beschloss, in Bezug auf die kommunale und regionale Selbstverwaltung in Griechenland und die Einhaltung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung ein Monitoring durchzuführen. Er wies Artur TORRES PEREIRA, Portugal (L, EPP/CCE), und Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Österreich (R, SOC), an, als Berichterstatter den Bericht über die kommunale und regionale Demokratie in Griechenland zu verfassen und diesen dem Kongress vorzulegen;[3]

e. Die Kongress-Delegation führte vom 16.-17. September 2014 (Athen) und vom 18.-20. November 2014 (Paros, Naxos, Lagadas, Thessaloniki und Athen) zwei Monitoring-Besuche in Griechenland durch. Während dieser zwei Besuche traf sich die Kongress-Delegation mit Vertretern von Gemeinde- und Regionalverbänden, Bürgermeistern und Stadt- und Regionalräten, Vertretern der Regierung, von Ministerien und anderen Institutionen.

3. Der Kongress dankt der Ständigen Vertretung Griechenlands beim Europarat, den nationalen Stellen auf allen Ebenen sowie allen weiteren Gesprächspartnern, die während der Besuche getroffen wurden, für ihre Zeit und die Informationen, die sie der Delegation freundlicherweise mitteilten.

4. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit Folgendes fest:

a. Die Fortschritte, die Griechenland seit der letzten Empfehlung im Jahr 2008 gemacht hat, insbesondere durch die Annahme des Programms „Neue Architektur der Selbstverwaltung und Dezentralisierung - Kallikratis-Programm", das einen wichtigen Schritt hin zu einem dezentralisierteren System darstellt, insbesondere im Hinblick auf den Status der Präfekturen und den Status der 13 Verwaltungsregionen, die regionale Niederlassungen der Zentralregierung waren;

b. die Ausweitung der kommunalen Zuständigkeiten, Transparenz und Rechenschaftspflicht der kommunalen Stellen;

c. die Annahme eines neuen Systems zur Überwachung der Rechtmäßigkeit, das die Rolle des Generalsekretärs der staatlichen Verwaltung verringert;

d. dass die *ex-ante* ausgeübte Kontrolle der kommunalen Haushalte lediglich als reine Übergangslösung eingeführt wurde, um die Mängel zu beseitigen, die in der Struktur der kommunalen Haushalte erkannt wurden;

e. die Beteiligung der Gemeinde- und Regionalverbände bei der Vorbereitung der Kallikratis-Reform.

5. Der Kongress äußerst seine Bedenken, dass:

a. zum Zeitpunkt der Ratifizierung der Charta eine Bestimmung in das Gesetz 1850/1989 (§ 2) aufgenommen wurde, die den Anwendungsbereich der Charta auf die erste Ebene der Selbstverwaltung begrenzt;

b. die Rolle und auch die Notwendigkeit der sieben neuen staatlichen Stellen im Hinblick auf ihre Zuständigkeiten und Befugnisse sowie die Zuständigkeiten zwischen den staatlichen Stellen und den Regionen und Gemeinden nicht klar sind;

c. die Gemeinden nicht in der Lage sind, kommunale Angelegenheiten zu „regeln", da ihnen die gesetzliche Befugnis fehlt;

d. eine institutionalisierte Koordinierung und Konsultationsprozesse zwischen dem Staat, den Regionen und Gemeinden fehlen;

3. Bei ihrer Arbeit wurden die Berichterstatter von Frau Professorin Dr. Tania GROPPI, Beraterin und Mitglied der Gruppe der unabhängigen Sachverständigen für die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, und dem Sekretariat des Kongresses unterstützt.

e. es keine angemessenen begleitenden Finanzmittel für die an die Gemeinden übertragenen Zuständigkeiten gibt, die größtenteils von staatlichen Transferleistungen abhängen;

f. die Steuerautonomie der kommunalen Gebietskörperschaften schwach ist;

g. es keine effektive Umsetzung des neuen Systems zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit gibt, und dass eine ausufernde Bürokratie und die Länge von Verfahren den Wechsel von der Überprüfung der Rechtmäßigkeit zu einer Überprüfung der Zweckmäßigkeit bedeuten;

h. obwohl es Sonderregelungen für Insel- und Berggemeinden gibt, diese nicht in die Praxis umgesetzt werden; außerdem würden diese Gebiete von einem Sonderstatus profitieren, besonders im Hinblick auf die Finanzen;

i. es keinen Sonderstatus für Athen als Hauptstadt gibt, außerdem eine Gesetzgebung für die Großstädte Athen und Thessaloniki fehlt;

j. die Gesetzgebung für regionale Großstadtgebiete nicht umgesetzt wird, insoweit es Institutionen, Zuständigkeiten, Finanzen und die Beziehung zum Staat betrifft.

6. Angesichts der vorstehenden Ausführungen bittet der Kongress das Ministerkomitee, die griechischen Stellen aufzufordern, die folgenden Vorschläge zu berücksichtigen:

a. Den Anwendungsbereich der Charta durch eine Änderung der bestehenden Gesetzgebung (§ 2 des Gesetzes 1850/1989) auf die zweite Ebene der kommunalen Selbstverwaltung (Regionen) auszuweiten;

b. Die Rolle, die Zuständigkeiten und die Aufgaben der sieben staatlichen Verwaltungen, Regionen und Gemeinden zu überprüfen und die Notwendigkeit der Beibehaltung dieser sieben staatlichen Verwaltungen zu prüfen;

c. Die Gesetzgebung zu überprüfen, um gesetzliche Befugnisse auf die kommunalen Stellen zu übertragen;

d. Die Konsultationsprozesse zwischen Staat, Regionen und Gemeinden in allen Angelegenheiten, die sie unmittelbar betreffen, zu verbessern;

e. Angemessene begleitende Finanzmittel für die übertragenen Zuständigkeiten der Gemeinden sicherzustellen, über die sie im Rahmen ihrer Befugnisse frei verfügen dürfen;

f. Das Finanzsystem für Einnahmequellen der Gemeinden zu erweitern, indem die Grundlagen für eine größere Steuerautonomie durch das Erheben kommunaler Einkünfte entwickelt wird;

g. Die Steuerautonomie der Gemeinden mit dem Ziel zu erhöhen, die Nachhaltigkeit der finanziellen Situation der Gemeinden sicherzustellen;

h. Eine staatliche Aufsicht der Gemeinden durch den Staat (einschließlich Finanzaufsicht) sicherzustellen, die im Verhältnis zur Bedeutung des öffentlichen Interesses steht;

i. Dringend die bestehenden Bestimmungen für Insel- und Berggemeinden in die Praxis umzusetzen und diesen Gebieten einen Sonderstatus zuzusprechen, insbesondere im Hinblick auf die Finanzen;

j. Der Gemeinde Athen einen Sonderstatus als Hauptstadt zuzusprechen und besondere Bestimmungen für die Großstadtgebiete Athen und Thessaloniki einzuführen und diese in die Praxis umzusetzen;

k. Die bereits existierenden Bestimmungen über Großstadtgebiete umzusetzen;

l. Eine Prüfung bestimmter Erklärungen zu erwägen, die zum Zeitpunkt der Ratifizierung hinterlegt wurden; z. B. die Rücknahme der Erklärung, die in Bezug auf Artikel 5 und Artikel 8, Abs. 2 der Charta gemacht wurden und die *de facto*, angewendet werden;

m. Das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207) in naher Zukunft zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

7. Der Kongress ruft das Ministerkomitee des Europarats auf, die vorliegende Empfehlung über die kommunale und regionale Demokratie in Griechenland sowie den Begründungstext bei seinen eigenen Monitoring-Verfahren und anderen Aktivitäten in Bezug auf diesen Mitgliedstaat zu berücksichtigen.