Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 40 (1983)

Heft: 4

Artikel: Das Wachstum der griechischen Hauptstadt Athen (Teil 1)

Autor: Dragos, Giannis

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-783486

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Das Wachstum der griechischen Hauptstadt Athen *(Teil 1)*

Das ungezügelte, wilde Wachstum der griechischen Stadt Athen führt zu enormen Problemen. Was uns vor allem aus Radio und Presse bekannt ist, sind die Verkehrs- und Luftverunreinigungsprobleme, die die Behörden in heissen Sommertagen zu radikalen Einschränkungsmassnahmen zwingen.
Wie aber ist diese Situation möglich geworden? Dr. Giannis Dragos aus Thessaloniki ist ein ausgewiesener Fachmann der griechischen Raumplanung und Stadtentwicklung. Er schildert uns die Entstehung und die Hintergründe der griechischen Stadtentwicklung der letzten Jahrzehnte.

1. Institutionen und Träger der Stadt- und Regionalplanung in Griechenland

Einleitung

Trotz der allgemeinen Entwicklung in der Nachkriegszeit lassen sich stark regionale Unterschiede und damit regionale Probleme im Lande erkennen. Diese Unterschiede sind einerseits auf die bestehenden Ungleichheiten im sozialen und wirtschaftlichen Bereich und anderseits auf die Aktivierung, die im Rahmen einer Entwicklungspolitik das Kapital für eine schnelle Entwicklung des Landes in erschlossenen Regionen förderte, zurückzuführen.

Charakteristisch für die regionalen Disparitäten ist die Diskrepanz im Pro-Kopf-Einkommen und Lebensniveau der Bevölkerung zwischen dem Raum Athen und den restlichen Regionen des Landes [1].

Wegen der Vorteile, die die Stadt Athen bietet, hat die Verstädterung in den letzten Jahrzehnten enorm zugenommen. Allein in den Jahren 1961–1971 wuchs die Bevölkerung Athens um 37,1%. Im gleichen Zeitraum betrug der Zuwachs von Gesamtgriechenland 0,45%, so dass der Zuwachs Athens siebenmal so gross war wie der durchschnittliche Bevölkerungszuwachs Griechenlands.

In den siebziger Jahren wurde Athen Zielort für rund 475000 Binnenwanderer. Das war genausoviel, wie die gesamte Auslandsauswanderung Griechenlands in der gleichen Zeitperiode forderte (498000).

1971 konzentrierten sich im Raum Athen 42,7% der Gesamtbeschäftigten des Landes: im Handel 45,6% und 64,7% der Beschäftigten im Transport-, Kredit- und Bankwesen sowie 44,2% in öffentlichen Dienstleistungen. Nach dem Zensus von 1981 hat die Einwohnerzahl von Gross-Athen die 3-Millionen-Grenze überschritten (3027331). All dies macht die Hauptstadt zum sich stark verdichtenden Industriegebiet; Dienstleistungs- und Verbraucherzentren gegenüber den anderen Regionen des Landes. Sie übt eine Magnetfunktion innerhalb des griechischen Raumes aus. Das verursacht natürlich nicht nur Probleme für die Hauptstadt (Smogwolke, Verkehrschaos usw.), sondern hat auch das Leerlaufen der ländlichen Räume zur Folge [1].

Von Dr. Giannis Dragos, Thessaloniki, Griechenland

Die Notwendigkeit einer Gesamtplanung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes einerseits und der Eintritt Griechenlands in die EG veranlasste den Ministerrat im November 1979 zum erstenmal, raumpolitische Richtlinien festzusetzen und unter anderem folgende Ziele der Raumordnungspolitik zu interpretieren [2]:

1. Die regionale wirtschaftliche Entwicklung, ausser Athen und Thessaloniki, durch stärkere Investitionen der öffentlichen Hand zu fördern.
2. Stufenweise die bestmögliche Verbesserung der Wohn- und Arbeitsstätten sowie der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Einrichtungen zu erreichen.
3. Aufhalten der Einwohnerzuwachsraten der Städte Athen und Thessaloniki.
4. Verbesserung der Lebensbedingungen und Lebensqualität der Einwohner in den Grossstädten durch Sanierungsvorhaben zu ermöglichen.
5. Verwaltungsdezentralisation und das Übertragen der Kompetenzen für eine regionale Entwicklung und Wohnungspolitik auf Orts- und Regionalgremien zu beschleunigen.

Regional- und Landesplanung

Auf Landesebene trägt das Ministerium für Nationalökonomie die Verantwortung für die Wirtschaftspolitik und Landesplanung. Ein Komitee für die Wirtschaftsplanung stellt das «Fünfjahresprogramm wirtschaftlicher Entwicklung Griechenlands» auf. Grossen Beitrag zu dieser Arbeit leistet das unter der Kontrolle des Ministeriums stehende «Zentrum für Planung und wirtschaftliche Forschung» (KEPE), das zugleich auch den zentralen Träger der Wirtschaftsplanung und Raumordnung Griechenlands bildet. Die nach der Reorganisation von 1964 übertragenen neuen Zuständigkeiten des KEPE betreffen die Bearbeitung und Aufstellung langfristiger Programme für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes auf nationaler und regionaler Ebene, Programme für die regionale Entwicklung in Zusammenarbeit mit den zuständigen Ministerien, öffentlichen Organisationen und Unternehmen, die jährlichen Investitionsprogramme, die Bearbeitung der kurzfristigen Entwicklung der griechischen Wirtschaft, die Erstellung von Gutachten und die Aus- bzw. Weiterbildung junger Wissenschafter in Fragen der Wirtschaftsforschung.

In den Jahren 1961–1967 wurde Griechenland in 7 Dienststellen (Planungsämter) regionaler Entwicklung eingeteilt und jede Dienststelle mit einem Rat regionaler Entwicklung versehen.

Im Jahre 1970 wurden die Dienststellen umgruppiert und das Land in 7 neue Dienststellen mit der Schaffung des Planungsamtes für Ostmazedonien und Thrakien eingeteilt.

1976 wurden die Planungsämter für regionale Entwicklung auf neun erhöht, und im Ministerium für Koordination ist das Amt für regionale Politik und Entwicklung eingerichtet.

Die Dienststellen regionaler Entwicklung 1981 sind zuständig für folgende Landstriche *(Abb. 1)*:

	Sitz
1. Östliches Festland und Inseln	Lamia
2. Zentral- und Westmazedonien	Thessaloniki
3. Peloponnes und westliches Festland	Patras
4. Thessalien	Larissa
5. Ostmazedonien	Kavala

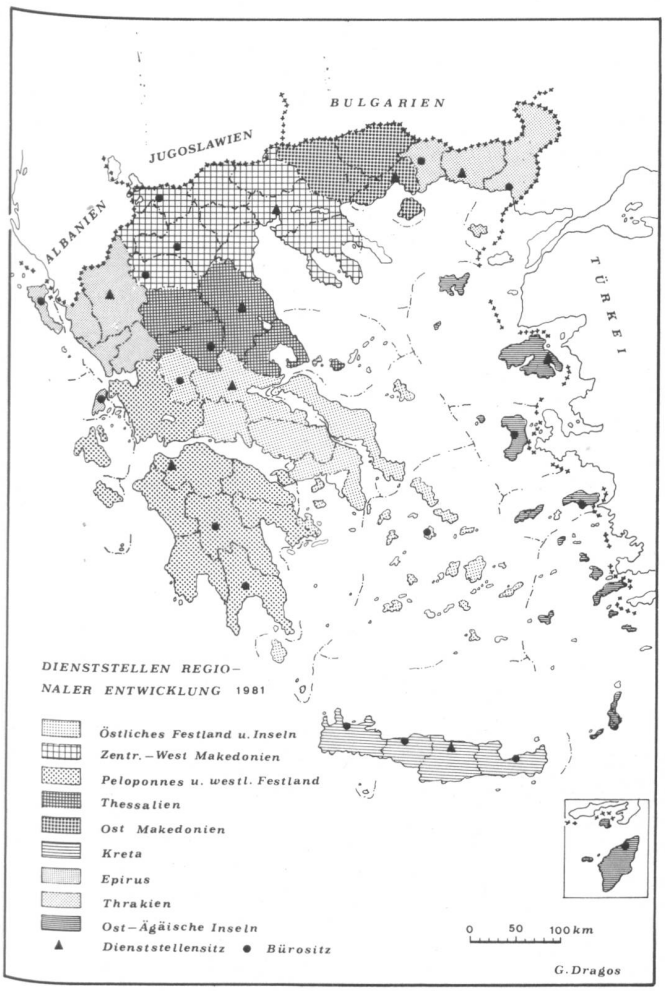

Abb. 1

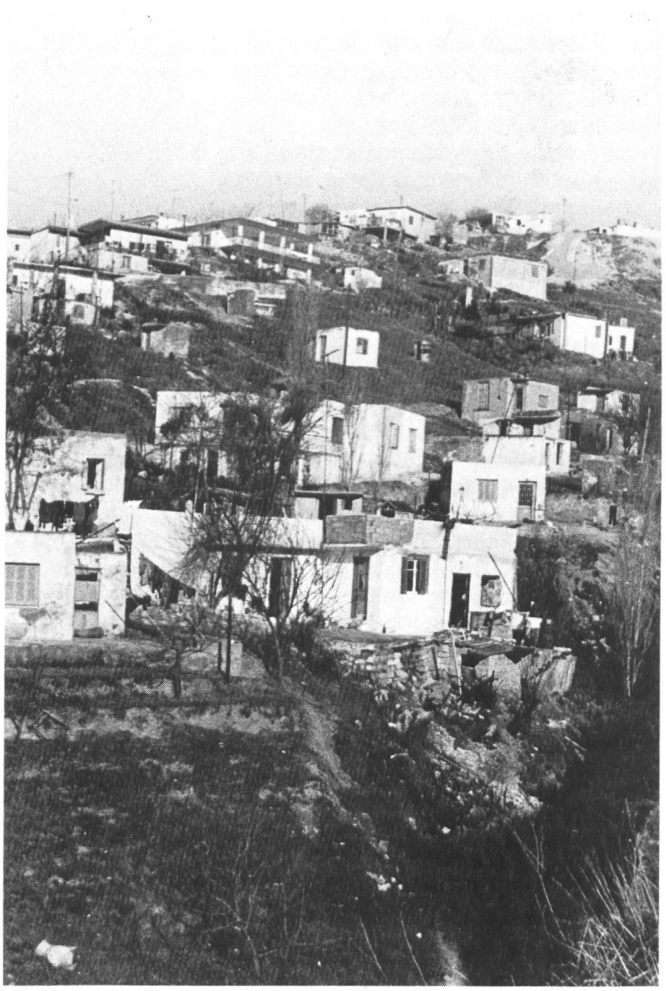

Abb. 2. Illegale Stadterweiterung in Meteora, Thessaloniki, im Jahre 1981.

6. Kreta — Heraklion
7. Epirus — Ioannina
8. Thrakien — Komotini
9. Ostägäische Inseln — Mytilene

In der letzten Zeit (1979–1981) wurden noch 18 Büros regionaler Entwicklung in den Hauptorten gegründet.

Jede Dienststelle hat die Aufgabe:

1. den Rahmen der regionalen Entwicklung zu formulieren und Programme sowie Pläne für die Gesamtentwicklung aufzustellen;
2. die Jahresprogramme für jeden Nomos auszuwerten, die von der öffentlichen Hand getragen werden;
3. Programme und Auswahl der Vorhaben, die vom EG-Fonds finanziert werden, zu bearbeiten;
4. die Ergebnisse für die Förderung der Industriedezentralisierung auszuwerten und die Anträge von Privatinvestoren in bezug auf Vergünstigungen unter anderem zu begutachten.

Leider zeigt sich, dass die Dienststellen regionaler Entwicklung zwar Programme und Pläne ausarbeiten, dass jedoch die Entscheidungen über die Privatinvestitionen aller Kategorien sowie über die Art und Höhe der Vergünstigungen für jede Region durch eine Sonderkommission im Ministerium getroffen wurden, und zwar ohne einen Vertreter der betreffenden Region [3].

Zwischen der Grossregion und der lokalen Selbstverwaltung fungiert die Nomosverwaltung, die zwar über die Ausgaben beschliesst, aber an der Planung nicht beteiligt ist. An der Spitze dieser Verwaltungseinheit steht der Nomarch, der von einem Gremium des Innenministeriums in Athen gewählt und eingesetzt wird und dem Innenminister direkt untersteht. Er ist Regierungsvertreter, beaufsichtigt die lokale Selbstverwaltung der Stadt- und Landgemeinden (Demos, Koinotita), alle öffentlichen Einrichtungen, ausser Gericht, Militär und Kirche. Der Nomarch ist der Disziplinarvorgesetzte aller Staatsbediensteten im Nomos. Er stellt den Jahreshaushaltplan des Nomos auf, entwirft die Arbeitsprogramme der lokalen öffentlichen Arbeiten, leitet die Wünsche zur Zentrale nach Athen weiter und verwaltet den Etat des Nomos [4]. Ihm zur Seite steht der Nomosrat, dessen Vorsitz er innehat und der aus 12 ständigen Mitgliedern besteht. Die Nomosverwaltung berät über den Etat und das Jahresprogramm der öffentlichen Arbeiten und entscheidet über die Priorität der Durchführungen. Der Nomos aber hat keine Finanzhoheit, sondern ist auf Geldzuweisung von der Zentralregierung angewiesen, so dass er auch keine langfristige Planung betreiben kann.

2. Stadtplanung

Die griechische Stadt befand sich während des 15.–19. Jahrhunderts in einem «Schlafzustand» und konnte die entscheidenden Entwicklungsstufen vom Mittelalter über Renaissance, Barock, die Zeit der industriellen Revolution und danach nicht miterleben [5]. Deshalb sind Vergleiche mit der Stadtentwicklung in anderen europäischen Räumen nicht möglich.

Entwicklungstendenzen

Die kriegerischen Auseinandersetzungen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts und der Mangel an öffentlichen Mitteln, vor allem aber die absolute

liberale Wirtschaftspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg liessen in Griechenland keine breite Basis für die Entwicklung einer Sozialwohnungspolitik im Sinne der westeuropäischen Industrieländer. «Man begnügte sich vielmehr mit kleinen und kleinsten Partiallösungen, die einer umfassenden wohnungspolitischen Konzeption und insbesondere einer entsprechenden Raumordnung und Landesplanung nicht gerecht werden» [6]. Bis auf gewisse obrigkeitliche Hilfe bei besonderen Notständen, wie Unterbringung der Flüchtlinge, Verwüstungen nach dem Kriege, Erdbeben, Überschwemmungen und ähnlichem ist die Wohnungsbeschaffung für die Bevölkerung im wesentlichen ein Problem der Selbstversorgung; und der Wohnungsbau blieb dem freien Spiel der Kräfte (Privatinitiative) überlassen, mit einer ständig, bis heute noch florierenden Bau- und Bodenspekulation und somit dem Drang nach immer höheren Ausnutzungsziffern in den städtischen Gebieten.

Die noch fehlende Hypothese für die Entwicklung der ländlichen Räume auf der Basis der Raumordnung und Landesplanung hatte, im Zusammenhang mit den Missverhältnissen in der Landwirtschaft, die Landflucht zur Folge sowie auch die Konzentration der Bevölkerung in den Zentren wie Athen, Thessaloniki und die immer geringer werdende Bedeutung der Klein- und Mittelstädte.

Die vom Land kommende Bevölkerung etablierte sich an der Peripherie der Stadt und baute eigenmächtig (authereta) in den von den Eigentümern des Bodens illegal parzellierten Fluren, ohne Baugenehmigung, menschenunwürdige Quartiere ohne jegliche Erschliessung und zentraler Einrichtungen.

Das Fehlen einer Bau- und Bodenpolitik ermöglichte weder einen Flächennutzungsplan noch Ordnungsrichtlinien, in denen von vornherein die Raumnutzung der Gebiete in angemessener Form festgelegt ist, zu praktizieren. Jeder Grundbesitzer kann, wenn ihm der angebotene Preis für angemessen erscheint, seine Felder oder Grundstücke parzellieren (meistens 150–300 m²) und als Baugrundstücke verkaufen. So entstehen siedlungsähnliche Gebilde, die in keinerlei Zusammenhang mit der Entwicklung und Ausdehnung der Land- und Stadtgemeinde stehen *(Abb. 2)*.

Diese von vornherein als «Sanierungsgebiete» bebauten Flächen [4] wurden bzw. werden stufenweise «legalisiert», nachdem die Wege begradigt, Bau- und Fluchtlinien bestimmt und nach Forderungen der Einwohner noch höhere Ausnutzungsziffern (Grund: Wohnungsnot) vom Staat bewilligt werden. Und das alles ohne Freiflächen wie Grünanlagen, Kinderstätten, Schulen und Sportplätzen für den Gemeinbedarf zu reservieren. Denn weder die im Stadtplan «legalisierte Gemeinde» noch der Staat kann die Entschädigungskosten der Fläche für gemeinnützige Zwecke tragen.

Diese wildgewachsenen Wohngebiete *(Abb. 3)* weisen eine dünne Wohndichte nur deshalb auf, weil der grösste Teil der Baugrundstücke unbebaut bleibt. Anders ist es bei den im Stadtplan aufgeführten Gebieten. Sie weisen immer noch eine steigende Dichte und eine hohe Ausnutzungsziffer auf, die in vielen Fällen 8,0 erreicht *(Abb. 4)*.

In den zentral gelegenen Wohngebieten steigt im Durchschnitt die GFZ auf 4,0 bis 5,0 und ergibt somit bei vollem Ausbau der Quartiere eine Nettodichte von mehr als 1000 E/ha.

So geht die Entwicklung der meisten griechischen Städte und Gemeinden einen katastrophalen Weg:

1. Gemeinden des ländlichen Raumes, bei denen keine wirtschaftlichen Möglichkeiten mehr bestehen, werden zum grössten Teil von der Bevölkerung verlassen und bilden somit «Siedlungsruinen».
2. Grössere Städte und manche Gemeinden, die die Voraussetzungen für eine positive Entwicklung erfüllen, werden durch den planlosen Aufbauprozess, die Spekulation und den hohen Grad der Ausnutzung verbaut.

Organisation und öffentliche Träger der Stadtplanung

In der Regel hat die kommunale Selbstverwaltung weder die gesetzlichen Voraussetzungen noch die finanziellen Mittel, um eine systematische Stadtplanung zu betreiben. Denn weder die Gemeinden noch die Städte haben

Abb. 3. Illegal in den sechziger Jahren entstandenes Stadtviertel Erosmos mit 35000 Einwohnern im NW-Teil der Stadt Thessaloniki. Die geraden Strassen wurden nachträglich durchgezogen.

Abb. 4a. Das Zentrum von Thessaloniki ist gekennzeichnet durch geschlossene Bauweise und eine sehr hohe Ausnützungsziffer. Folgen davon sind mangelhafte Belichtung und Belüftung der Wohnungen sowie übermässige Lärmentwicklung in den schluchtartigen Strassenzügen.

Abb. 4b. Athen – die kompakte Stadterweiterung mit dem hohen Ausnützungsgrad der Baugrundstücke überrollt das Umland wie eine Betonlawine.

eigene Finanzhoheit. Sie sind nur berechtigt, Gebühren für Versorgungsleistungen der Müllabfuhr, Strassenbeleuchtung usw. einzuziehen und sind auf Geldzuweisung von der Regierung in Athen angewiesen.

Trotz der offiziellen Rechte, die Pläne zu «genehmigen», hat jede Stadtverwaltung nur sehr geringe Möglichkeiten, auf die Stadtentwicklung einzuwirken. Der finanzschwachen Selbstverwaltung ist es bis heute nicht gelungen, Grossrauminstitutionen für eine Gesamtplanung zu organisieren, das heisst geeignete überörtliche Organisationen zu schaffen. Charakteristisch ist, dass die in den letzten 15 Jahren für 45 Städte ausgearbeiteten Flächennutzungspläne wegen Fehlens geeigneter Institutionen nicht zu realisieren waren.

Deshalb liegt noch die ganze Verantwortung für den Städtebau in den Händen des Staates, hauptsächlich beim Ministerium für Raumordnung, Siedlungswesen und Umweltschutz.

In diesem Ministerium befinden sich folgende Verwaltungs- und Planungsstellen:

1. Abteilung für Raumordnung- und Regionalplanung
2. Abteilung für Stadtplanung
3. Abteilung für Städtebau-Ausführungen
4. Abteilung für Umweltschutz
5. Abteilung für Kartographie und Grundbuch

Die Direktion für Raumordnung und Regionalplanung trägt die Verantwortung für die Aufstellung, Ergänzung, Änderung, Genehmigung und Ausführung von Regionalplanungsvorhaben sowie die Aufsicht und die Betreuung der von anderen Trägern durchgeführten Programme regionaler Entwicklung.

Die Direktion für Stadtplanung trägt die Verantwortung für die Aufstellung, Änderung, Genehmigung und Ausführung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen und anderen Stadtentwicklungsplänen für Gesamtgriechenland und referiert der Wirtschafts- und Währungskommission für die nachgehende Wohnungsbaupolitik im Lande [7]. Eine ähnliche Direktion mit den obengenannten Aufgaben für Mazedonien und Thrakien untersteht dem Ministerium für Nordgriechenland. Diese erfüllt ihre Aufgabe aber nicht und ist nur eine «Sammelstelle» für verschiedene Themen und übermittelt sie weiter an die Zentrale in Athen. So ist praktisch das Ministerium für Raumordnung, Siedlungswesen und Umweltschutz das einzige Amt in Griechenland, das zuständig ist für rund 11500 Städte, Gemeinden und Weiler sowie Planung aller Art.

Ausser den genannten staatlichen Planungsämtern sind noch folgende öffentliche Träger für wichtige Sektoren verantwortlich:

1. Die Planung, Finanzierung und Entwicklung von Industriezonen in den grössten Städten des Landes liegt in den Händen der «Griechischen Bank für industrielle Entwicklung» (ETBA).
2. Die halbstaatliche Gesellschaft «Griechische Organisation für Fremdenverkehr» (EOT) trägt die Verantwortung für das Programm und die Planung von Fremdenverkehrsgebieten und kontrolliert sämtliche Touristikanlagen, die aus Privatinitiative entstehen.
3. Die halbstaatliche Gesellschaft «Organisation für Arbeiterwohnungsbau» (OEK), die unter Kontrolle des Arbeitsministeriums steht und Wohnsiedlungen in allen Gebieten Griechenlands baut. Diese Gesellschaft verwirklicht ihr Programm mit Geldern des Staates, der Arbeiter und Angestellten.
4. Für den sozialen Wohnungsbau und die Errichtung von neuen Wohnsiedlungen sind ferner zuständig die Ministerien für öffentliche Arbeit und soziale Fürsorge sowie die im Jahre 1978 gegründete staatliche «Gesellschaft für gemeinnützigen Wohnungsbau» (DEPOS).

3. Schlussfolgerungen

Das Fehlen geeigneter Institutionen und Träger auf lokaler und regionaler Ebene macht sich auf allen Bereichen im Lande bemerkbar. Charakteristisch ist, dass es bis heute in Griechenland kein Raumordnungsgesetz gibt, in dem die Aufgaben und Grundsätze der Raumordnung niedergelegt sind und die das Recht der Einwohner auf Regionalplanung sichern.

Der Verwaltungsaufbau zeigt sich als eine Kombination von staatlicher Exekutive und lokaler Selbstverwaltung mit zentralistischer Grundlage, so dass die lokale Selbstverwaltung zur «verlängerten» zentralen staatlichen Exekutive wird und nur einen minimalen eigenen Spielraum hat.

Diese Zentralisierung der Verwaltung und Entscheidungsgremien im Zusammenhang mit der Zentralisation der Finanzen hatte in den letzten Jahrzehnten zur Folge:

1. die Festigung auf nationaler und regionaler Ebene der «Unregierbarkeit» aller öffentlichen Organisationen und Unternehmen;
2. die Erhöhung der Verantwortungslosigkeit der Bediensteten;
3. die weite Verbreitung der Bereicherung, Spekulation, Fehlplanung und Fehlinvestition;
4. die passive Haltung und Initiativminderung der Bevölkerung an Gemeinaufgaben mit steigenden Ansprüchen für Leistungen aller Art vom Staat ohne jegliche Vorleistungen.

So ist zum Beispiel die immer höher steigende Ausnutzungsziffer (GFZ) als eine «wohlwollende» Handlung der Politiker gegenüber den Einwohnern einer Stadt im Hinblick auf ihre Wiederwahl entstanden, ohne dass dabei der dadurch entstandene Mehrwert der Baugrundstücke versteuert wird.

Die Entscheidungen in Fragen der Stadt- und Regionalentwicklung hatten bis jetzt verheerende Folgen. Denn eine Dienststelle im Ministerium für Raumordnung, Siedlungswesen und Umweltschutz plant, entscheidet und genehmigt Raumordnungs- und Städtebau-Aufgaben für 51 Regierungsbezirke und rund 11500 Städte, Gemeinden und Weiler, so dass sich Städte und Land «authereta» (eigenmächtig, illegal) entwickeln.

Man ist jedoch in der letzten Zeit bemüht, nicht nur eine Verwaltungsdezentralisation, sondern auch eine Finanzdezentralisation im Land einzuführen, die die Kompetenzen für eine Stadt- und Regionalentwicklung sowie für die Wohnungsbaupolitik auf Orts- und Regionalgremien überträgt.

(Fortsetzung in «plan» 5/83)