

Prof. Dr. Xenophon I. Paparrigopoulos, LL.M. (Harvard) und Dr. jur. Ilias I. Sofiotis, LL.M. (Köln), Volos*

Krisenjurisprudenz: Der Fall Griechenlands

– anlässlich des sog. Memorandumurteils, Staatsrat Griechenlands Urteil Nr. 668/2012 –

A. Einführung

Wie schon bekannt ist, macht Griechenland eine Krisenperiode durch. Trotz ihrer ursprünglich finanziellen Natur hat die Krise im Lauf der Zeit gewisse soziale und politische Auswirkungen entfaltet. Ziel der vorliegenden Arbeit ist zu prüfen, ob und wie sich die Krise darüber hinaus auch auf die Fundamente des juristischen Systems und zwar auf die Jurisprudenz und den Diskurs ausgewirkt hat.

In Anlehnung an die Rechtsgeschichte taucht die Frage auf, ob die im politischen und sozialen Bereich ausgedrückte Kritik am System heute in Griechenland die Entwicklung von divergierender richterlichen Methoden und Praktiken begünstigen könnte, wie dies zu Anfang des 20. Jahrhunderts in Deutschland im Methoden- und Richtungsstreit und in der Freirechtbewegung der Fall war oder in den Vereinigten Staaten in der Schule des „Legal Realism“.

Ausgangspunkt zur Beantwortung der oben gestellten Fragen ist die aktuelle Rechtsprechung des obersten griechischen Verwaltungsgerichts (Staatsrat), und zwar das Urteil Nr. 668/2012 vom 20. Februar 2012, das die Verfassungsmäßigkeit der auf Grundlage des Gesetzes Nr. 3845/2010 angeordneten Lohnkürzungen im Öffentlichen Dienst und Rentenkürzungen zu prüfen hatte, die zum Vollzug der im Memorandum of Understanding vom 3. Mai 2010 proklamierten Ziele erlassen worden waren. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird daher auf die Darstellung des Tatbestands (unten B.), auf die Skizzierung der Höhepunkte des vorgenannten Urteils (unten C.) und auf ihre kritische Würdigung (unten D.) eingegangen.

B. Zum Tatbestand

Am 3. Mai 2010 legte Griechenland zum Zweck der Abwendung einer „Staatspleite“ ein umfassendes Anpassungsprogramm vor, das durch den finanziellen Beistand der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und des IWF in Höhe von 110 Milliarden Euro gestützt wurde. Das begleitende Memorandum of Understanding und dessen nachfolgende Ergänzungen legten die wirtschaftspolitischen Bedingungen fest, an die die Auszahlung des finanziellen Beistands geknüpft war. Zur Verwirklichung des Anpassungsprogramms wurde am 6. Mai 2010 das Gesetz Nr. 3845/2010 erlassen, das wichtige

und notwendige Strukturreformen, u. a. gewisse Lohnkürzungen im Öffentlichen Dienst und Rentenkürzungen vorsah, die durch den Erlass entsprechender Verwaltungsakte vollzogen wurden.

Am 26. Juli 2010 hat die Rechtsanwaltskammer Athen die Initiative ergriffen, die Aufhebung der vorgenannten Verwaltungsakte durch die Erhebung einer Anfechtungsklage vor dem obersten Verwaltungsgericht Griechenlands (Staatsrat) zu begehren.¹ Weitere Antragsteller waren der oberste Verband der Vereinigungen der Öffentlichen Angestellten (ADEDY), die Technische Kammer Griechenlands (TEE), die Generaloberin des Bundes der Rentner in Griechenland sowie weitere juristische und natürliche Personen. Gegenstand der Anfechtungsklage war primär die Rechtmäßigkeitsprüfung der Lohnkürzungen im Öffentlichen Dienst und der Rentenkürzungen. Anlässlich der Rechtmäßigkeitsprüfung der vorgenannten Verwaltungsakte hat sich der Staatsrat mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes Nr. 3845/2010 indirekt² auseinandergesetzt, auf dessen Grundlage die angefochtenen Verwaltungsakte erlassen wurden.

C. Darstellung der Schwerpunkte des Urteils Nr. 668/2012

Zunächst wird auf die Darstellung der Höhepunkte des Urteils Nr. 668/2012, und zwar auf seine Ausführungen über die Zulässigkeit (unter I.) und dann über die Begründetheit der vorgelegten Anfechtungsklage (unter II.) eingegangen.

* Der Verfasser Prof. Dr. Xenophon Paparrigopoulos ist Inhaber des Lehrstuhls für Rechtsphilosophie, Rechtsgeschichte und Rechtsmethodologie an der Universität Thessalien (Griechenland). Der Verfasser Dr. Ilias I. Sofiotis ist Mitarbeiter dieses Lehrstuhls.

¹ Eine Anfechtungsklage vor dem Staatsrat gegen das Memorandum haben auch andere Rechtsanwaltskammern Griechenlands, nämlich die Rechtsanwaltskammern Kalamata und Volos, erhoben. Aufgrund dieser Klage hat der Staatsrat entsprechend die Urteile Nr. 1283/2012 und Nr. 1284/2012 erlassen. Vergleiche weiter Staatsrat Urteile Nrn. 1284/2012 und 1285/2012.

² In Griechenland gibt es kein Verfassungsgericht. Gemäß Art. 93 Abs. 4 i. V. m. Art. 95 Abs. 1 Satz 1 und 2 der Verfassung Griechenlands lässt sich die Verfassungsmäßigkeitsprüfung eines Gesetzes vom Staatsrat nur indirekt, d. h. anlässlich der Rechtmäßigkeitsprüfung der Verwaltungsakte vornehmen, die zu seinem Vollzug erlassen wurden.

I. Prüfung der Zulässigkeit der Anfechtungsklage – Die Frage der Klagebefugnis der Rechtsanwaltskammer Athen

Kernfrage bei der Prüfung der Zulässigkeit der vorgenannten Anfechtungsklage war die Prüfung der Klagebefugnis der Rechtsanwaltskammer Athen, die die Initiative für die Erhebung der Anfechtungsklage ergriffen hatte. Zur Begründung ihrer Klagebefugnis hat sich die Rechtsanwaltskammer auf Art. 199 Abs. 1 der Rechtsanwaltsordnung berufen, nach dem „die Rechtsanwaltskammer für die beruflichen Interessen ihrer Mitglieder (vorliegend der Rechtsanwälte, die kurz vor der Pensionierung stehen) sorgen muss, soweit sie durch Verwaltungsakte (vorliegend durch die erlassenen Rentenkürzungen) verletzt werden“. Darüber hinaus hat sich die Klägerin auch auf Art. 199 Abs. 4 der Rechtsanwaltsordnung berufen, nach dem „die Rechtsanwaltskammer sowie ihre Mitglieder über Themen u. a. auch mit nationalem oder sozialem Bezug diskutieren und entscheiden können“. Davon ausgehend hat die Rechtsanwaltskammer Athen die These vertreten, dass sie die Aufhebung von Verwaltungsakten begehren könne, die auf der Grundlage eines Gesetzes erlassen werden, das einen gewissen sozialen und nationalen Bezug entfaltet, wie dies der Fall beim Gesetz Nr. 3845/2010 sei.³

Diese Argumentation wurde vom Gericht kaum als überzeugend angesehen. Der Staatsrat entschied mit der Mehrheit seiner Mitglieder, dass die Rechtsanwaltskammer kein Recht habe, die vorliegende Anfechtungsklage unter Berufung auf Art. 199 Abs. 4 der Rechtsanwaltsordnung zu erheben. Durch diese Entscheidung hat das Gericht einerseits die Legalisierung der *actio popularis* ausgeschlossen, weil sie mit der griechischen Rechtsordnung unvereinbar ist, da die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte Griechenlands auf der Anfechtungsklage basiert und andererseits die Rechtsanwaltskammer somit daran gehindert wird, sich zum freiwilligen Zensor des politischen Lebens zu verwandeln.⁴

Trotzdem hat das Gericht unter Berufung auf Art. 199 Abs. 1 der Rechtsanwaltsordnung das Recht der Rechtsanwaltskammer anerkannt, die beruflichen Interessen ihrer Mitglieder bzw. der vor der Pensionierung stehenden Mitglieder zu wahren und davon ausgehend hat das Gericht die Klagebefugnis der Rechtsanwaltskammer zur Erhebung der vorgenannten Anfechtungsklage bejaht. Dadurch hat der Staatsrat einerseits der Rechtsanwaltskammer die Möglichkeit gegeben, ihre Argumente vor dem Gericht vorzutragen und andererseits hat das Gericht sich selbst die Möglichkeit vorbehalten, die Argumentation der Rechtsanwaltskammer im Wesentlichen zu widerlegen.⁵

II. Prüfung der Begründetheit der Anfechtungsklage

Bei der Prüfung der Begründetheit der vorgenannten Anfechtungsklage hat sich das Gericht mit der Frage der formellen (unter 1.) und materiellen Verfassungsmäßigkeit (unter 2.) des Gesetzes Nr. 3845/2010 auseinandergesetzt.

1. Formelle Verfassungsmäßigkeit – Die Frage der Rechtsnatur des Memorandums

Ausgangspunkt zur Prüfung der formellen Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes Nr. 3845/2010 war die Bestimmung der Rechtsnatur des Memorandum of Understanding. Nach dem Text der Anfechtungsklage stellt das Memorandum einen internationalen Vertrag dar, der a) Organen internationaler Organisationen (bzw. IWF und E.E.) verfassungsmäßige Zuständigkeiten zuerkennt, b) die Ausübung der nationalen Souveränität beschränkt (bzw. die Entscheidungsautonomie

der griechischen Regierung beschränkt) und c) den Erlass von wirtschaftlichen Maßnahmen betreffe, die die Griechen persönlich belasten (bzw. die im Memorandum vorgesehenen Lohnkürzungen im Öffentlichen Dienst und Rentenkürzungen). Aus diesen Gründen trägt die Anfechtungsklage vor, dass die Umsetzung dieses völkerrechtlichen Vertrags in der nationalen Rechtsordnung gemäß Art. 28 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 2 der Verfassung Griechenlands⁶ auf den Erlass eines Ratifikationsgesetzes angewiesen sei, für dessen Verabschiedung eine Mehrheit von drei Fünfteln der Gesamtzahl der Abgeordneten (180 Stimmen) erforderlich sei. Das Gesetz Nr. 3845/2010 stelle ein Ratifikationsgesetz im Sinne von Art. 28 Abs. 2 und 36 Abs. 2 der Verfassung Griechenlands dar und deshalb sei seine Qualifizierung vom Parlament als einfaches Gesetz und seine Verabschiedung von der absoluten Mehrheit der Abgeordneten (151 Stimmen) nicht verfassungsmäßig.⁷

Das Gericht entschied mit der Mehrheit seiner Mitglieder, die formelle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes Nr. 3845/2010 bzw. des Memorandums zu prüfen, obwohl drei Mitglieder des Gerichts der Auffassung waren, dass die Qualifizierung der Natur eines Gesetzes und sein Verabschiedungsverfahren ein „internum corporis“ der gesetzgebenden Gewalt darstelle und deswegen keiner gerichtlichen Kontrolle unterliegen dürfe.⁸

Das Gericht hat mit der Mehrheit seiner Mitglieder die Qualifizierung des Memorandums als internationalen Vertrag verneint. Zur Begründung seiner Aussage hat sich der Staatsrat vom Text des Memorandums ausgehend auf die folgenden Argumente berufen. Das Memorandum stelle, so das Gericht, keinen internationalen Vertrag im Sinne von Art. 28 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 2 der Verfassung Griechenlands dar, weil es a) keine verbindliche gegenseitige Beziehung der Parteien enthalte, b) keine Art von Rechtszwang gegenüber den griechischen Behörden zur unausweichlichen Erfüllung seines Inhalts vorsehe und c) gar nicht rechtsverbindlich sei. Allerdings schreibt das Urteil vor, dass sich beliebige rechtsverbindliche Verpflichtungen Griechenlands gegenüber den übrigen Mitgliedsländern der Eurozone nicht aus dem Memorandum sondern erst aus dem nachfolgenden Loan Facility Agreement vom 8. Mai 2010 und aus der Entscheidung Nr. 2012/320/EE des Rates der Europäischen Union ergeben.⁹

Davon ausgehend hat das Gericht das Memorandum nicht als internationalen Vertrag, sondern als eine Proklamation des Programms der Fiskalpolitik der griechischen Regierung angenommen. Zur Begründung seiner Aussage hat der

³ Anfechtungsklage Nr. 6192/2010 vom 26.7.2010, S. 33.

⁴ Staatsrat Urteil Nr. 668/2012, Abs. 21.

⁵ Staatsrat Urteil Nr. 668/2012, Abs. 21.

⁶ Art. 28 Abs. 2 der Verfassung Griechenlands: „Um wichtigen Interessen zu dienen und um die Zusammenarbeit mit anderen Staaten zu fördern, ist durch Verträge oder Abkommen die Zuerkennung von verfassungsmäßigen Zuständigkeiten an Organe internationaler Organisationen zulässig. Zur Verabschiedung von Ratifizierungsgesetzen für solche Verträge oder Abkommen ist eine Mehrheit von drei Fünfteln der Gesamtzahl der Abgeordneten erforderlich“.

Art. 36 Abs. 2 der Verfassung Griechenlands: „Verträge über Handel und Steuern, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Teilnahme an internationalen Organisationen oder Vereinigungen sowie Verträge mit Zugeständnissen, die nach anderen Bestimmungen der Verfassung ohne Gesetz nicht verfügt werden können oder die die Griechen persönlich belasten, bedürfen zu ihrer Gültigkeit eines formellen Ratifikationsgesetzes“.

⁷ Anfechtungsklage Nr. 6192/2010 vom 26.7.2010, S. 48 ff.

⁸ Staatsrat Urteil Nr. 668/2012, Abs. 27.

⁹ Staatsrat Urteil Nr. 668/2012, Abs. 28.

Staatsrat sich auf den Inhalt des Memorandums berufen, das a) die allgemeinen Ziele der Fiskalpolitik der griechischen Regierung für die nächsten drei Jahren festschreibt; b) die erforderlichen Mittel zur Verwirklichung dieser Ziele vorsieht und c) den Zeitrahmen festlegt, innerhalb dessen die nötigen Strukturreformen zum Zweck der Vermeidung einer Staatspleite und zur Erreichung der fiskalischen Stabilität des griechischen Staates in die Tat umgesetzt werden sollten. Allerdings betonte das Gericht, dass einige der im Memorandum beschriebenen Maßnahmen schon in dem der Europäischen Union von der griechischen Regierung vorgelegten aktualisierten Stabilitätsprogramm 2010 bis 2013 vorgesehen waren.¹⁰

2. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Bei der Prüfung der materiellen Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes Nr. 3845/2010 hat das Gericht sich erstens mit der Frage der Einschlägigkeit der Eigentumsgarantie aus Art. 1 Abs. 1 Zusatzprotokoll zur EMRK (unten (a)) und zweitens mit der Prüfung der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der Lohnkürzungen im Öffentlichen Dienst und der Rentenkürzungen (unten (b)) auseinandergesetzt.

(a) Die Einschlägigkeit der Eigentumsgarantie aus Art. 1 Abs. 1 Zusatzprotokoll zur EMRK

Als Maßstab für die Prüfung der Grundrechtsrelevanz der angefochtenen Lohnkürzungen im Öffentlichen Dienst und der Rentenkürzungen hat das Gericht die in Art. 1 Abs. 1 erstes Zusatzprotokoll EMRK verbürgte Eigentumsgarantie vorgebracht. Die vorgelegte völkerrechtliche Vorschrift stellt seit der Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur EMRK durch Griechenland¹¹ einen Teil der nationalen Rechtsordnung dar und erweitert den Schutzzumfang der in der Verfassung Griechenlands gewährten Eigentumsgarantie aus Art. 17 Abs. 1 der Verfassung Griechenlands.

Nach dem Wortlaut des Art. 1 Abs. 1 und 2 Zusatzprotokoll zur EMRK hat „jede natürliche oder juristische Person [...] das Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, dass das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen. Absatz 2: Absatz 1 beeinträchtigt jedoch nicht das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse oder zur Sicherung der Zahlung der Steuern oder sonstigen Abgaben oder von Geldstrafen für erforderlich hält.“

Unter Berufung auf den vorgestellten Art. 1 Abs. 1 Zusatzprotokoll zur EMRK führte das Gericht aus, dass „spezielle öffentlich-rechtliche vermögenswerte Rechte dann unter die Eigentumsgarantie fallen, wenn es sich primär um vermögenswerte Rechtspositionen handelt, die sich aus öffentlich-rechtlichen Verhältnissen¹² ergeben oder auf nicht unerheblichen Eigenleistungen¹³ des Rechtsträgers beruhen“.¹⁴ Davon ausgehend hat das Gericht im Einklang mit der Rechtsprechung des EGMR¹⁵ die Lohn- und die Rentenrechte als öffentlich-rechtliche vermögenswerte Rechte unter den Schutzbereich aus Art. 1 Abs. 1 erstes Zusatzprotokoll EMRK gefasst.

Gleichzeitig hat aber das Gericht unter Berufung auf die Rechtsprechung des EGMR¹⁶ klargestellt, dass Art. 1 Abs. 1 Zusatzprotokoll zur EMRK den Rechtsinhabern keinen Anspruch auf Lohn- und Rentenrechte einer bestimmten Höhe sichere.¹⁷ Beliebige Lohn- und Rentenkürzungen seien

unter Berufung auf überwiegendes öffentliches Interesse und auf der Grundlage eines Gesetzes nicht auszuschließen. Die vorliegende Aussage ist eine erwähnenswerte Innovation des Gerichts, weil sie eine Relativierung seiner früheren Rechtsprechung darstellt, die von wohlverordneten sozialen Rechten von fast unantastbarer Natur gesprochen hat.¹⁸ Der Gesetzgeber sei, nach dem Gericht, befugt, in sozialrechtliche Positionen der Bürger in Form von Lohnkürzungen im Öffentlichen Dienst und Rentenkürzungen einzugreifen, soweit dies zur Verfolgung eines Zwecks von öffentlichem Interesse, wie vorliegend der Reduzierung der Staatsausgaben zum Zweck der fiskalischen Konsolidierung Griechenlands, geeignet, erforderlich und angemessen sei (Verhältnismäßigkeitsprinzip).¹⁹

(b) Die Prüfung der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung von Lohnkürzungen im öffentlichen Bereich und Rentenkürzungen

Die Prüfung der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der auf Grundlage des Gesetzes Nr. 3845/2010 erfolgten Lohnkürzungen im öffentlichen Bereich und Rentenkürzungen hatte, nach dem Gericht, am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu erfolgen.²⁰ Nach dem vorgenannten Prinzip muss ein Grundrechtseingriff, vorliegend die Lohnkürzungen im öffentlichen Bereich und die Rentenkürzungen, zur Verfolgung eines Zwecks von öffentlichem Interesse (Zweckmäßigkeit) erfolgen und weiter dafür geeignet, erforderlich und angemessen sein (Rechtmäßigkeit).²¹ Auf die Zweckmäßigkeitprüfung hat das Gericht unter Berufung auf die Praxis der richterlichen Selbstbeschränkung verzichtet (unter (1)) und setzte sich mit der Rechtmäßigkeitprüfung anhand des Verhältnismäßigkeitsprinzips auseinander (unter (2)).

(1) Die Frage der richterlichen Selbstbeschränkung

Bei der Prüfung der Zweckmäßigkeit der auf Grundlage des Gesetzes Nr. 3845/2010 erlassenen Lohnkürzungen im öffentlichen Bereich und der Rentenkürzungen stellte das Gericht fest, dass der Erlass der angefochtenen Grundrechtseingriffe in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie aus Art. 1 Abs. 1 Zusatzprotokoll zur EMRK die Umsetzung einer zentralen Regierungswahl bezweckte, die unter Berufung auf das Vorhandensein eines überwiegenden öffentlichen Interesses erfolgte.²²

Die Frage aber der Feststellung des öffentlichen Interesses stelle – so das Gericht unter Berufung auf das Prinzip der Gewaltenteilung aus Art. 26 Abs. 1 der Verfassung Griechenlands²³ und auf die ständige Rechtsprechung des

¹⁰ Staatsrat Urteil Nr. 668/2012, Abs. 28.

¹¹ Verordnung Nr. 53/1974 (A 256).

¹² Z. B. die Löhne der Beamten.

¹³ Z. B. die Renten, die auf Sozialversicherungsbeiträgen beruhen.

¹⁴ Staatsrat Urteil Nr. 668/2012, Abs. 34.

¹⁵ EGMR *Kechko* gegen Ukraine, Urteil vom 8. Februar 2006 Abs. 23 und 26; *Vilho Esken* gegen Finnland, Urteil vom 19. April 2007 Abs. 94.

¹⁶ EGMR *Kanakis* gegen Griechenland, Urteil vom 20. September 2001, Abs. 33; *Kechko* gegen Ukraine, Urteil vom 8. Februar 2006 Abs. 23; *Andrejeva* gegen Litauen, Urteil vom 18. Februar 2009, Abs. 77.

¹⁷ Staatsrat Urteil Nr. 668/2012, Abs. 34.

¹⁸ Vgl. Staatsrat Urteil Nr. 1479/1997 und 10/1988.

¹⁹ Staatsrat Urteil Nr. 668/2012, Abs. 34.

²⁰ Staatsrat Urteil Nr. 668/2012, Abs. 34.

²¹ Staatsrat Urteil Nr. 668/2012, Abs. 34.

²² Staatsrat Urteil Nr. 668/2012, Abs. 35 unter Verweis auf seine vorherige Rechtsprechung: Staatsrat Urteil Nr. 1094/1987; 2289/1987.

²³ Artikel 26 Abs. 1 „Die gesetzgebende Funktion wird durch das Parlament und den Präsidenten der Republik wahrgenommen. 2. Die vollziehende Funktion wird durch den Präsidenten der Republik und die Regierung

EGMR²⁴ – eine ausschließliche Kompetenz der gesetzgebenden Gewalt oder gegebenenfalls der Exekutive dar. Davon ausgehend hat das Gericht auf die Prüfung der Zweckmäßigkeit der vorliegenden Maßnahmen verzichtet und die vom Gesetzgeber erfolgte Bestimmung des öffentlichen Interesses adoptiert, weil er, so das Gericht, in der Lage sei, die aktuelle politische Situation besser zu bewerten (political question doctrine).²⁵

Nach der gesetzgeberischen Bestimmung des öffentlichen Interesses stellten also die auf der Grundlage des Gesetzes Nr. 3845/2010 erfolgten Lohnkürzungen im öffentlichen Bereich und die Rentenkürzungen einen Teil eines Regierungsprogramms dar, der die Vermeidung der Staatspleite, die Verbesserung der vorliegenden und zukünftigen fiskalischen Situation Griechenlands und die Gewährung der Interessen der Eurozone bezwecke.²⁶

Die oben erwähnte institutionelle Priorität des Gesetzgebers bei der Bestimmung des Begriffs des öffentlichen Interesses dürfe aber, nach dem Gericht, nicht unkontrolliert ausgeübt werden. Der Ausschluss einer Zweckmäßigkeitsprüfung der vorliegenden Maßnahmen bedeute keinen Ausschluss der Rechtmäßigkeitsprüfung anhand der obersten Schranken, die der Verfassungsgeber dem Gesetzgeber nach Art. 1 Abs. 3 der Verfassung Griechenlands²⁷ gesetzt hat.²⁸

Davon ausgehend ist das Gericht auf die Rechtmäßigkeitsprüfung der auf Grundlage des Gesetzes Nr. 3845/2010 erlassenen Lohnkürzungen im öffentlichen Bereich und der Rentenkürzungen anhand der Schranken-Schranken der Verhältnismäßigkeit aus Art. 25 Abs. 1 der Verfassung Griechenlands eingegangen.

(2) Die Verhältnismäßigkeitsprüfung

Ausgangspunkt zur Prüfung der materiellen Verfassungsmäßigkeit der auf Grundlage des Gesetzes Nr. 3845/2010 erfolgten Lohnkürzungen im öffentlichen Bereich und der Rentenkürzungen war das Prinzip der Verhältnismäßigkeit. Das Gericht hat sich unter Berufung auf Art. 25 Abs. 1 der Verfassung Griechenlands²⁹ und auf die Rechtsprechung des EGMR mit der Frage auseinandergesetzt, ob die angefochtenen Lohn- und Rentenkürzungen zum Zweck der Konsolidierung der Staatsfinanzen und der fiskalischen Stabilisierung des Landes geeignet und notwendig sind und keinen unangemessenen Eingriff in die Grundrechte bzw. in die öffentlich-rechtlichen vermögenswerten Rechte der Betroffenen aus Art. 1 Abs. 1 Zusatzprotokoll zur EMRK darstellen.

Nach dem Text der Anfechtungsklage sind die angefochtenen Lohnkürzungen im öffentlichen Bereich für die Erreichung des im Gesetz Nr. 3845/2010 proklamierten Zwecks der Reduzierung des fiskalischen Defizits des Staates a) nicht geeignet, weil die Schätzung des Gesetzgebers über die Auswirkung der vorgenannten Lohnkürzungen auf die fiskalische Situation des Landes total willkürlich sei, da der griechischen Regierung keine detaillierte Zählung der Beamten und weiterer vom Staat besoldeter Personen zur Verfügung stehe,³⁰ b) nicht erforderlich, weil der Gesetzgeber nicht geprüft habe, ob der angestrebte Zweck der fiskalischen Stabilisierung des Landes mit anderen gleich wirksamen aber weniger belastenden Maßnahmen erreichbar wäre³¹ und c) unangemessen, weil die Lohn- und Rentenkürzungen eine Entziehung von öffentlich-rechtlichen vermögenswerten Rechten im Sinne von Art. 17 Abs. 1, 2 der Verfassung Griechenlands³² darstelle, die ohne Entschädigung der dadurch Betroffenen erfolgt sei.³³

Zur dargestellten Argumentation der Kläger hat das Gericht ausgeführt, dass die angefochtenen Maßnahmen für die Reduzierung des fiskalischen Defizits des Staates sowohl geeignet als auch erforderlich seien, weil sie unter Berücksichtigung der im letzten Jahr ausgegebenen und offiziell niedergeschriebenen Löhne und Renten entscheidend zu Reduzierung der Staatsausgaben beitragen³⁴ und vom Gesetzgeber getroffen seien, nachdem sich vorherige weniger belastende Maßnahmen (nämlich die auf Grundlage des Gesetzes Nr. 3833/2010 erlassenen Lohnkürzungen im öffentlichen Bereich und die Rentenkürzungen) für die Erreichung des vorgenannten Zwecks als ungeeignet erwiesen hätten.³⁵ Abschließend führte das Gericht zur Angemessenheit der Lohn- und Rentenkürzungen aus, dass sie keine unangemessenen Eingriff in öffentlich-rechtliche vermögenswerte Rechte der Betroffenen darstellen, weil es bei den angefochtenen Maßnahmen um Kürzungen der Löhne und der Renten gehe, die keine Entziehung von vermögenswerten Rechten darstellten und ohne Entschädigung der dadurch Betroffenen erfolgen könnten.³⁶

Durch die Auseinandersetzung mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip hat das Gericht die Prüfung der materiellen Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes Nr. 3845/2010 abgeschlossen. Es hat die Entscheidung getroffen, dass die angefochtene Maßnahmen zwar einen Eingriff in die Eigentumsgarantie aus Art. 1 Abs. 1 Zusatzprotokoll zur EMRK darstellen, ab-

wahrgenommen. 3. Die rechtsprechende Funktion wird durch die Gerichte wahrgenommen, deren Urteile im Namen des griechischen Volkes vollstreckt werden".

²⁴ EGMR, *James gegen United Kingdom*, Urteil vom 21. Februar 1988 Abs. 46; *Pressos Compania Naviera S.A. gegen Belgien*, Urteil vom 20. November 1995, Abs. 37; *Saarinien gegen Finnland*, Urteil vom 28. Januar 2003, Abs. 25, *Andrejeva gegen Litauen*, Urteil vom 8. Juli 2000 Abs. 83.

²⁵ Staatsrat Urteil Nr. 668/2012, Abs. 35.

²⁶ Staatsrat Urteil Nr. 668/2012, Abs. 35.

²⁷ Art. 1 Abs. 3 der Verfassung Griechenlands: „Alle Gewalt geht vom Volk aus, besteht für das Volk und die Nation und wird ausgeübt, wie es die Verfassung vorschreibt“.

²⁸ Staatsrat Urteil Nr. 668/2012, Abs. 35 unter Verweis auf EGMR, *James gegen United Kingdom*, Urteil vom 21. Februar 1988, Abs. 50.

²⁹ Art. 25 Abs. 1 Verfassung Griechenlands: „Die Rechte des Menschen als Person und Mitglied der Gesellschaft und das Prinzip des sozialen Rechts staates werden vom Staat gewährleistet. Alle Staatsorgane sind verpflichtet, deren ungehinderte und effektive Ausübung sicherzustellen. Diese Rechte gelten auch in den angepassten Privatverhältnissen. Die Einschränkungen dieser Rechte gemäß der Verfassung sollen entweder in der Verfassung selbst oder in dem Gesetz, wenn ein Gesetzesvorbehalt existiert, vorgesehen sein und das Verhältnismäßigkeitsprinzip respektieren.“

³⁰ Anfechtungsklage Nr. 6192/2010 vom 26.7.2010, S. 63.

³¹ Anfechtungsklage Nr. 6192/2010 vom 26.7.2010, S. 59f.

³² Art. 17 Abs. 1 Verfassung Griechenlands: „Das Eigentum steht unter dem Schutz des Staates. Die sich daraus ergebenden Rechte dürfen jedoch nicht dem allgemeinen Interesse zuwider ausgeübt werden.“

Art. 17 Abs. 2 der Verfassung Griechenlands: „Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn zum gebührend erwiesenen öffentlichen Nutzen, wann und wie es ein Gesetz bestimmt, stets gegen eine vorherige volle Entschädigung, die dem Wert des enteigneten Eigentums zum Zeitpunkt der Gerichtsverhandlung über die vorläufige Festsetzung der Entschädigung entspricht. Bei einem Antrag auf unmittelbare Festsetzung der endgültigen Entschädigung wird der Wert zum Zeitpunkt der Verhandlung vor dem Gericht berücksichtigt.“

³³ Anfechtungsklage Nr. 6192/2010 vom 26.7.2010, S. 70 ff.

³⁴ Nach dem Gericht wurden im Jahr 2010 durch die vorgesehenen Lohnkürzungen im öffentlichen Bereich 1.100 Millionen Euro (0,5% des Bruttonationaleinkommens) und im Jahr 2011 400 Millionen (0,2% des Bruttonationaleinkommens) gespart. Auf der anderen Seite wurden durch die vorgesehenen Rentenkürzungen im Jahr 2010 1.500 Millionen Euro (0,6% des Bruttonationaleinkommens) und im Jahr 2011 500 Millionen € (0,2% des Bruttonationaleinkommens) gespart, Staatsrat Urteil Nr. 668/2012, Abs. 35.

³⁵ Staatsrat Urteil Nr. 668/2012, Abs. 35.

³⁶ Staatsrat Urteil Nr. 668/2012, Abs. 35.

dieser Eingriff verfassungsrechtlich völlig gerechtfertigt ist, weil er für die Erreichung des Zwecks der Reduzierung des fiskalischen Defizits des Staates geeignet, erforderlich und angemessen ist.

D. Kritische Würdigung des Urteils Nr. 668/2012

Unter Berücksichtigung der oben dargestellten Skizzierung des Inhalts des Urteils Nr. 668/2012 des Staatsrates Griechenlands lassen sich dazu die folgenden Anmerkungen machen.

In Fällen von großer politischer Bedeutung hat der Richter zwischen drei etablierten Arten von Gerichtspraxis zu wählen. Das Gericht hätte sich dafür entscheiden können, die Auseinandersetzung mit der ihm vorgelegten politischen Frage unter Berufung auf die Unzulässigkeit der Anfechtungsklage zu vermeiden. Im vorliegenden Fall hatte das Gericht viele Anlässe dazu. Wie schon ausgeführt, hat die Minderheit der Mitglieder des Staatsrates die Ablehnung der Anfechtungsklage wegen fehlender Klagebefugnis der Kläger vorgeschlagen. Das Gericht konnte unter Berufung auf seine frühere Rechtsprechung und mit verfassungsrechtlich überzeugenden Argumenten die Anfechtungsklage wegen fehlender Befugnis der Kläger ablehnen und dadurch die Auseinandersetzung mit der vorliegenden Frage der Verfassungsmäßigkeit der angefochtenen Maßnahmen vermeiden. Zum Zweck der weiteren Begründung einer solchen Entscheidung hätte sich das Gericht auf die von einigen seiner Mitglieder vertretene Argumentation berufen können, dass die vorgelegte Frage über das Verabschiedungsverfahren eines Gesetzes bzw. des Gesetzes Nr. 3845/2010 ein „internum corporis“ der gesetzgebenden Gewalt darstelle und deswegen keiner gerichtlichen Kontrolle unterliegen dürfe. Trotz der oben dargelegten und verfassungsrechtlich überzeugenden Argumente hat sich das Gericht dazu entschieden, sich mit der Frage der Rechtmäßigkeit der auf Grundlage des Gesetzes Nr. 3845/2010 erlassenen Maßnahmen auseinanderzusetzen und die Argumentation der Kläger zu widerlegen.

Die zweite Wahl, die zur Verfügung des Gerichts stand, war die Praxis der richterlichen Selbstbeschränkung. Das Gericht konnte die Anfechtungsklage ablehnen und die Richtigkeit der Wahl der gesetzgebenden Gewalt durch stichwortartige Begründung und unter Berufung auf etablierte Auslegungs- und Rechtsprechungsmethoden bestätigen. Im Gegensatz dazu hat das Gericht entschieden, auf die Zweckmäßigkeitprüfung der angefochtenen Maßnahmen unter Berufung auf das Gewaltenteilungsprinzip zwar zu verzichten, aber sich mit allen wesentlichen Rechtmäßigkeitsfragen des Gesetzes Nr. 3845/2010 argumentativ auseinanderzusetzen. In diesem Sinne hat sich das Gericht zwar für die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes Nr. 3845/2010 entschieden, es führte aber gleichzeitig aus, dass es sich das Recht vorbehalte, in der Zukunft und unter anderen faktischen oder juristischen Umständen eine andere Position einzunehmen und von seiner oben dargestellten Rechtsprechung abzuweichen.³⁷

Die dritte Wahl, die zur Verfügung des Gerichts stand, war die der Entfaltung von richterlichem Aktivismus. In diesem Fall konnte das Gericht die Entscheidung der gesetzgebenden Gewalt durch die riskante Modifizierung von etablierten Auslegungsmethoden oder durch die Formulierung innovativer Rechtsprechungsargumente anfechten. Diese riskante Wahl hat aber das Gericht im vollständigen Bewusstsein seiner institutionellen Rolle gar nicht berücksichtigt.

Im Allgemeinen lässt sich also feststellen, dass das Gericht unter Berücksichtigung der oben dargelegten Optionen mit dem Urteil Nr. 668/2010 zwar ein ausgewogenes Urteil gefällt hat, indem es weder innovative Auslegungsgebilde noch Modifizierungen seiner vorherigen Rechtsprechung aufgegriffen hat. Trotzdem stellt das vorgenannte Urteil auf der Ebene der griechischen richterlichen Praxis einen erwähnenswerten Fall dar, weil das Urteil Nr. 668/2010 zum ersten Mal einen Diskurs mit der Gesellschaft eingeführt hat.

Die innovativen Elemente, die das vorliegende Urteil in die griechische dikanische Praxis eingeführt hat und aus denen sich die Absicht des Gerichts ableiten lässt, eine Form von Diskurs einzuführen, sind die folgenden:

1. Der Umfang des Urteils, das für die griechische Rechtsprechung eine ungewöhnliche Größe hat. Es besteht nämlich aus 32.000 Wörtern.
2. Die ausführliche und narrative Natur der Einführung des Urteils, in der
 - die übergeordneten Normen des Gemeinschaftsrechts dargestellt werden, aus denen sich die Pflichten der Mitgliedsländer der Eurozone ergeben,
 - die gesetzlichen und institutionellen Aufgaben der IWF bestimmt werden,
 - die Tatbestände und insbesondere die finanziellen Angaben dargestellt werden, die die Größe der fiskalischen Probleme Griechenlands beweisen und
 - die Gründe aufgeführt werden, die zum Abschluss des Memorandums und zum Erlass des Gesetzes Nr. 3845/2010 geführt haben, in dem die Wirtschaftskrise Griechenlands bewältigt wird.

Besonders erwähnenswert ist auch die Tatsache, dass die Einführung des Urteils 2/5 des ganzen Urteils ausmacht und aus 13.550 Wörtern besteht, wobei sich eine solche ausführliche Erwähnung des Tatbestands nicht vom Bedarf einer sensu strictu juristischen Fundierung des Inhalts des Urteils ableiten lässt.

3. Die Vielzahl von konvergenten und divergenten Auffassungen der Mitglieder des Gerichts, die im Urteil enthalten sind.
4. Die Entscheidung des Gerichts, sich auch mit der Argumentation jener Kläger (wenn auch manchmal parenthetisch) auseinanderzusetzen, denen keine Klagebefugnis zuerkannt wurde.
5. Die Entscheidung des Gerichts, mit großer Mehrheit die Zulässigkeit der Anfechtungsklage zu bejahen und die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Maßnahmen und die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes Nr. 3845/2010 zu prüfen, obwohl die von der Minderheit seiner Mitglieder vertretene Auffassung über die Unzulässigkeit der Klage, unserer Meinung nach, ausreichend begründet war. Als charakteristisches Beispiel für die vorgenannte Entscheidung des Gerichts lässt sich insbesondere der Fall der fehlenden Klagebefugnis der Rechtsanwaltskammer Athen nennen.

³⁷ In diesem Sinne hat das Gericht mit seinem nachfolgenden Urteil Nr. 1972/2012 die Einführung einer (Sonder-)Steuerbelastung von Immobilien in der Stromrechnung zwar für verfassungsmäßig erklärt. Die beigefügte Androhung der Unterbrechung der Stromversorgung, falls die dazu verpflichteten Bürger diese Steuer nicht zahlen, wurde vom Gericht für verfassungswidrig erklärt.

E. Fazit

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass das vorliegende Urteil eine innovative und in der griechischen Rechtsprechung neuerschienene Form eines dialektischen Diskurses eingeführt hat. Das Gericht hat es im völligen Bewusstsein seiner institutionellen Rolle vorgezogen, sich nicht nur mit den vorgebrachten Rechtsfragen auseinanderzusetzen, sondern darüber hinaus durch die Begründung seines Urteils die öffentliche Meinung von der Erforderlichkeit, der Richtigkeit und der Rechtmäßigkeit der Maßnahmen zu überzeugen, die der Gesetzgeber zum Zweck der Vermeidung der Staatspleite, der Verbesserung der aktuellen und zukünftigen fiskalischen Situation Griechenlands und der Wahrung der Interessen der Eurozone getroffen hat.