

ISSN 0029-859 X

E 5438

# Die Öffentliche Verwaltung

# DOV

Zeitschrift für öffentliches Recht  
und Verwaltungswissenschaft

69. Jahrgang Mai 2016  
Heft 10 Seiten 401-448

[www.doev.de](http://www.doev.de)

# Inhaltsverzeichnis

## Abhandlungen

- Ekkehard Hofmann, Trier/Ekaterini Iliadou, Athen, Die Hilfspakete für Griechenland und ihre Umsetzung im Bereich der Altersrenten – Zum Urteil des Höchsten Griechischen Verwaltungsgerichts vom 18. Juni 2015 in der Rechtssache Nr. 2287/2015 und seinen Nachwirkungen* ..... 401
- Kay Waechter, Hannover, Großvorhaben und Strukturwandel* ..... 411
- Christian Stenneken/Janosch Neumann, Bochum, Urbane Seilbahnen als Gegenstand des Planfeststellungsrechts – Innovative Infrastruktur oder stadtplanerische Träumerei?*..... 419
- 

## Kleinerer Beitrag

- Markus Vašek, Wien, § 47 Aufenthaltsgesetz nach Perinçek* ..... 429
- 

## Buchbesprechungen

- Emanuel V. Towfigh, Das Parteien-Paradox – Ein Beitrag zur Bestimmung des Verhältnisses von Demokratie und Parteien (Ulrich Karpen)*..... 432
- Sebastian Heer, Parlamentsmanagement – Herausbildungs- und Funktionsmuster parlamentarischer Steuerungsstrukturen in Deutschland vom Reichstag bis zum Bundestag (Michael Fuchs)*..... 434
- 

## Rechtsprechung

- BVerfG, Beschluss vom 15.12.2015 – 2 BvR 2735/14 – Gewährleistung einzelfallbezogenen Grundrechtsschutzes gegen unionsrechtlich determinierte Hoheitsakte zur Wahrung der Verfassungsidentität* ..... 435

## Vorschau

Thomas Groß, Osnabrück, Kollegialprinzip und Hochschulseibstverwaltung

Thomas Giegerich, Saarbrücken, Automatisierte Einzelabfrage von Halterdaten aus ausländischen Fahrzeugregistern zwecks Ahndung bloßer Parkverstöße?

Thomas Sauerland, Brühl, Der Widerruf auflagenbeschwerter Einbürgerungen

Florian Edinger, Mainz/Wiesbaden, Keine Vollkostenerstattung für den Kita-Ausbau – Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz verneint Erstattungsanspruch der Kommunen nach dem Konnexitätsprinzip

Eine für Sie ausgewählte **Veranstaltung** wird in diesem Heft auf S. A3 angekündigt.

# Die Öffentliche Verwaltung **DÖV**

## Herausgegeben von

Dr. Stephan Articus, Geschäftsführendes Präsidialmitglied und Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages, Köln;  
Univ.-Prof. Dr. Peter Badura, München;  
Univ.-Prof. Dr. Hartmut Bauer, Potsdam;  
Prof. Jochen Dieckmann, Staatsminister a.D., Rechtsanwalt, Bonn;  
Univ.-Prof. Dr. Horst Dreier, Würzburg;  
Marion Eckertz-Höfer, Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts a.D., Leipzig;  
Prof. Dr. Dieter Engels, Präsident des Bundesrechnungshofs, Bonn;  
Dr. Everhardt Franßen, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts a.D., Berlin;  
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Jochen Abr. Frowein, Heidelberg;  
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Häberle, Bayreuth/St. Gallen;  
Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages, Berlin;  
Prof. Dr. Roman Herzog, Bundespräsident a.D., Berlin;  
Univ.-Prof. Dr. Peter Michael Huber, Richter am Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe/München;  
Dr. Gerd Landsberg, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin;  
Prof. Dr. Peter Michael Mombaur, Rechtsanwalt, MdEP a.D., Brüssel/Düsseldorf;  
Univ.-Prof. Dr. Fritz Ossenbühl, Bonn;  
Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, Leipzig;  
Dr. Horst Risse, Staatssekretär, Direktor beim Deutschen Bundestag, Berlin;  
Dr. Horst Sacker, Vors. Richter am Bundesverwaltungsgericht a.D., Leipzig;  
Univ.-Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Bundesminister der Justiz a.D., Kiel;  
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Walter Schmitt Glaeser, Bayreuth;  
Univ.-Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert, Berlin;

Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Heinrich Siedentopf †, Speyer;  
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Karl-Peter Sommermann, Speyer;  
Univ.-Prof. Dr. Dres. h.c. Klaus Stern, Köln;  
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Rolf Stober, Hamburg;  
Prof. Dr. Christian Theobald, Rechtsanwalt, Berlin;  
Univ.-Prof. Dr. Werner Thieme, Celle.

**Schriftleitung:** Univ.-Prof. Dr. Hartmut Bauer, Universität Potsdam, Juristische Fakultät, August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam, Telefon (03 31) 9 77-32 64, Telefax (03 31) 9 77-33 10, E-Mail: hartmut.bauer@doev.de; Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Karl-Peter Sommermann, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Freiherr-vom-Stein-Str. 2, 67346 Speyer, Telefon (0 62 32) 6 54-3 44, Telefax (0 62 32) 6 54-4 14, E-Mail: sommermann@uni-speyer.de.

## Bearbeitung des Rechtsprechungsteils:

Vors. Richter am VG Raphael Epe, Augustenstr. 5, 70178 Stuttgart, Telefon (0711) 6673-6890, E-Mail: raphael.epe@doev.de.

**Gesamtredaktion:** Thomas Lindenblatt, M. A., Mag. rer. publ., Verlag W. Kohlhammer, 70549 Stuttgart, Telefon (07 11) 78 63-72 22, Telefax (07 11) 78 63-82 22, E-Mail: thomas.lindenblatt@doev.de.

**Manuskripte:** Aufsatzmanuskripte sind an die Schriftleitung in elektronischer Form einzusenden. Aufsätze, die auch anderen Zeitschriften zur Veröffentlichung angeboten werden, wie auch Aufsätze, die bereits im Internet veröffentlicht sind, werden grundsätzlich nicht angenommen.

Der Versand von *Entscheidungen* wird in elektronischer Form an den Bearbeiter des Rechtsprechungsteils erbeten. Mit der Annahme zur Veröffentlichung erwirbt der Verlag vom Verfasser alle Rechte, insbesondere das Recht der weiteren Vervielfältigung zu gewerblichen Zwecken sowie das Recht zur Einspeicherung in Datenbanken. Nähere Informationen zur Manuskripterstellung können im Internet unter [www.doev.de](http://www.doev.de) abgerufen werden.

**Hinweis für manuelle Trennungen in Internetadressen:** Das Zeichen - ist nicht Bestandteil der Internetadresse, sondern weist auf die Fortsetzung in der nächsten Zeile hin.

**Die Urheber- und Verlagsrechte** sind vorbehalten. Sie erstrecken sich auch auf die veröffentlichten Gerichtsentscheidungen und ihre Leitsätze; denn diese sind geschützt, soweit sie vom Einsender oder von dem Bearbeiter erarbeitet oder redigiert sind. Der Rechtsschutz gilt auch gegenüber Datenbanken und ähnlichen Einrichtungen; diese bedürfen zur Auswertung einer Genehmigung des Verlags. Der Verlag erlaubt allgemein die Fotokopie zu innerbetrieblichen Zwecken, wenn dafür eine Gebühr an die VG Wort, Untere Weidenstraße 5, 81543 München, entrichtet wird, bei der die Zahlungsweise zu erfragen ist.

**Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)** erscheint zweimal im Monat.

**Bezugspreise:** Jahresabonnement € 283,30/sFr 325,80, Vorzugspreis für Auszubildende, Studenten und Referendare (gegen Bescheinigung) € 219,40/sFr 252,30, jeweils zuzüglich Versandkosten € 19,10; Einzelpreis € 18,30/sFr 21,- zuzüglich Versandkosten.

**Bestellungen:** W. Kohlhammer GmbH, 70549 Stuttgart, Telefon (07 11) 78 63-72 80, Telefax (07 11) 78 63-84 30, Internet: [www.doev.de](http://www.doev.de). Konten: Postbank Stuttgart, IBAN: DE25 6001 0070 0016 3307 05, BIC: PBNK DE FF600; BW-Bank Stuttgart, IBAN: DE91 6005 0101 7871 5082 60, BIC: SOLA DE ST600.

**Abbestellungen:** 6 Wochen vor Jahresende beim Verlag.

**Verlag und Gesamtherstellung:** W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart, Telefon (07 11) 78 63-0.

**Anzeigenmarketing:** W. Kohlhammer GmbH, 70549 Stuttgart, Telefon (07 11) 78 63-72 23, Telefax (07 11) 78 63-83 93. Zurzeit ist Anzeigenpreisliste Nr. 45 gültig.

**Internet:** [www.doev.de](http://www.doev.de).

## Die Hilfspakete für Griechenland und ihre Umsetzung im Bereich der Altersrenten

– Zum Urteil des Höchsten Griechischen Verwaltungsgerichts vom 18. Juni 2015  
in der Rechtssache Nr. 2287/2015 und seinen Nachwirkungen –

Von Universitätsprofessor Dr. Ekkehard Hofmann, Trier, und Lecturer Dr. Ekaterini Iliadou, Athen\*

Die Debatte um die Bewältigung der Flüchtlingskrise steht – zu Recht – im Vordergrund der öffentlichen Auseinandersetzung in Europa. Nicht vergessen werden darf aber, dass die wirtschaftlichen Probleme mancher Mitgliedstaaten keinesfalls beseitigt und ausbeugend. Zu den Ländern, in denen sich beides in beunruhigender Weise überschneidet, zählt Griechenland. Der Beitrag zeichnet die Entwicklung der letzten Jahre nach und analysiert das Urteil des Höchsten Verwaltungsgerichts Griechenlands (HVerwGr) vom 18. Juni 2015, mit dem die Richter zentrale Maßnahmen zur Umsetzung der europäischen Hilfspakete auf dem Gebiet der Altersrenten für verfassungswidrig erklärt haben.

### I. Einführung: Verfassungswidrige Maßnahmen zur Umsetzung von Hilfspaketen für Griechenland?

Die Währungsunion hat die europäischen Staaten einander nähergebracht – zu nahe, wie viele nach der noch lange nicht überstandenen Krise in Griechenland meinen. Die Mahner scheinen recht zu behalten: Die Einführung einer gemeinsamen Währung ohne die Schaffung einer integrierten Fiskalpolitik führt in einem so diversen Wirtschaftsraum wie der Eurozone zu erheblichen Problemen. Kommen noch – wie im Falle Griechenlands – Versäumnisse der Vergangenheit hinzu<sup>1</sup>, kann sich die Verschuldung eines Mitgliedslandes nachhaltig auf den gesamten Euroraum auswirken, ohne dass den anderen

Euro-Ländern ein fiskalisches Mitspracherecht eingeräumt wäre. Mit geldpolitischen Maßnahmen allein, wie sie der Europäischen Zentralbank zur Verfügung stehen, ist eine solche Situation nicht zu meistern, sodass verschiedene institutionelle Reformen in Angriff genommen oder bereits verwirklicht werden sind, um in Zukunft auf solche Situationen besser vorbereitet zu sein.<sup>2</sup> Ob dies schon hinreichend gelungen ist, werden die nächsten Krisen beweisen müssen.<sup>3</sup>

Ungeachtet dessen werden die betroffenen verschuldeten Mitgliedstaaten die Hilfe der anderen nur dann bekommen, wenn sie sich bestimmten, von den Gläubigern festgelegten Maßnahmen unterwerfen. Diese als „Konditionalität“ bezeichnete Verknüpfung der finanziellen Unterstützung mit einer Reihe von zum Teil detailliert vorgegebenen Reformen wird in der griechischen Öffentlichkeit vielfach als Entmündigung empfunden, deren massive Sparmaßnahmen sich – nach sechs aufeinanderfolgenden Jahren der Rezession – zudem noch als weitgehend wirkungslos herausgestellt haben. Besondere Aufmerksamkeit ziehen solche Einschnitte auf sich, denen eine rückwirkende Belastung eigen ist und die daher besonders Gefahr laufen, verfassungsrechtliche Garantien zu verletzen. Im Grundsatz scheint daher klärungsbedürftig, ob (bzw. wie weit) das nationale Verfassungsrecht des Schuldnerstaates den in den Hilfsprogrammen vorgesehenen Maßnahmen Grenzen setzen kann. Nachfolgend soll das am Beispiel der Rentenkürzungen in Griechenland untersucht werden.

Die griechischen Rentenreformen der jüngeren Vergangenheit (fö.) im Rahmen der ersten beiden Hilfsprogramme (II.). Die im Jahr 2012 vorgenommenen Renten-

\* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser Hofmann ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Umweltrecht, und Direktor des Instituts für Umwelt- und Technikrecht (IUTR) an der Universität Trier. Die Verfasserin Iliadou ist Lektorin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht an der Universität Athen.

1 Dazu s. beispielhaft Pános Kazákos, Griechische Politik 2009–2014: Der Kampf um Kredite und der mühsame Weg zu Reformen, in: Ulf-Dieter Klemm/Wolfgang Schultheiß (Hrsg.), Die Krise in Griechenland – Ursprünge, Verlauf, Folgen, 2015, S. 35 ff.

2 [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm) <22.3.2016>.

3 Zu den Fragestellungen in Bezug auf die „new european economic governance“ s. beispielhaft die Beiträge auf dem XXVI FIDE Congress in Kopenhagen 2014, Congress Publications Vol. 1, 2014.

kürzungen verstoßen nach Auffassung des HVerwGr<sup>4</sup> gegen die griechische Verfassung, sodass das dritte Hilfsprogramm und der griechische Gesetzgeber darauf reagieren mussten. Die nachstehende Untersuchung richtet sich daher in erster Linie auf das erwähnte Urteil (III.) und die daraus zu ziehenden Konsequenzen (IV.). Vorgreiflich sei darauf hingewiesen, dass das demokratieprinzipielle Problem der zum Teil in Einzelheiten reichenden Bindung eines nationalen Parlaments an völkerrechtlich begründete Verpflichtungen<sup>5</sup> in der Tat existiert, es aber bei sachgerechter Ausgestaltung der Hilfsprogramme eine viel weniger große Rolle spielen müsste, als zum Teil angenommen wird.<sup>6</sup>

## II. Die Hilfspakete und ihre Umsetzung in die griechische Rechtsordnung

### 1. Das erste ökonomische Anpassungsprogramm (2010)

#### a) Anlass, Zielsetzungen und Vorgaben für Griechenland

Seit mehr als sechs Jahren leidet Griechenland an einer akuten Finanz- und Wirtschaftskrise. Schon im April 2009 hatte der Rat nach Artikel 104 Abs. 6 EGV festgestellt, dass in Griechenland ein übermäßiges Defizit bestand und Empfehlungen mit dem Ziel ausgesprochen, das übermäßige Defizit spätestens 2010 zu beenden.<sup>7</sup> Nach dem Beschluss des Rates vom 16. Februar 2010 „zur Inverzugsetzung Griechenlands mit der Maßgabe, die zur Beendigung des übermäßigen Defizits als notwendig erachteten Maßnahmen zu treffen“ (2010/182/EU)<sup>8</sup> betrug Ende 2009 der öffentliche Bruttoschuldenstand schätzungsweise über 113 % des BIP. Damit ge-

hörte die griechische Schuldenquote zu den höchsten in der Union und lag weit über dem im AEUV verankerten Referenzwert von 60 % des BIP.<sup>9</sup> Im Frühling 2009 betrug das Staatsdefizit 13,6 % des BIP, und die Staatsschulden überstiegen 115 % des BIP. Im Ergebnis stand das Land im Februar 2010 am Rande der Zahlungsunfähigkeit.

Zur Bewältigung dieser haushaltspolitischen Notlage wurde am 3. Mai 2010 ein „Memorandum of Understanding“ zwischen der Hellenischen Republik, vertreten durch den griechischen Finanzminister und den Präsidenten der Bank von Griechenland einerseits, und der EU-Kommission als Vertreterin der Mitgliedstaaten der Eurozone andererseits unterzeichnet, nach dem eine Kreditbürgschaft bis zu 110 Mrd. Euro vereinbart wurde unter der Voraussetzung, ein umfangreiches Sparprogramm durchzusetzen. Teil dieses Sparprogramms war auch eine umfangreiche Rentenreform, da das griechische Rentensystem seit Mitte der 1990er Jahre erhebliche Finanzierungsschwierigkeiten hatte und noch hat. Die Ursachen solcher Schwierigkeiten liegen zum einen im demografischen Wandel, zum anderen aber auch in den zum Teil großzügigen Voraussetzungen von Rentenansprüchen und Beitragsrückständen. Das führte zu einer erheblichen Belastung des Staatshaushalts wegen der an das Rentensystem zu leistenden Ausgleichszahlungen.

Das Memorandum von 2010 bestand aus mehreren Teilen und umfasste insbesondere das „Memorandum of Economic and Financial Policies“ (MEFP, Memorandum zur Wirtschafts- und Finanzpolitik) sowie das „Memorandum of Understanding of Specific Economic Policy Conditionality“ (MSEPC, Memorandum über Konditionalität betreffend die Wirtschaftspolitik).<sup>10</sup> Im „Memorandum zur Wirtschafts- und Finanzpolitik“ wurden u.a. verschiedene Maßnahmen zur Kürzung von Renten als notwendig zur Erreichung der Sparziele festgeschrieben. Neben der Schaffung eines einheitlichen Regeleintrittsalters von 65 Jahren, der Verstärkung der Korrelation von Höhe und Dauer der Beitragszahlungen einerseits und der Rentenansprüche andererseits, der Einführung einer Mindestversicherungszeit von 40 Jahren und anderen Reformen sollten die Bonuszahlungen für Ostern, Sommer und Weihnachten abgeschafft werden. Bei Renten, die sich auf weniger als 2.500 Euro im Monat belaufen, sah das Memorandum einen gewissen Ausgleich dieser entfallenden Beträge durch eine Kompensationszahlung von 800 Euro im Jahr vor.<sup>11</sup> Nach dem gleichen Memorandum verpflichtete sich die griechische Regierung, das Sozialversicherungssystem bis Ende Juni 2010 zu reformieren, um dadurch die langfristige fiskalische Tragfähigkeit des Rentensystems sicherzustellen.<sup>12</sup>

4 Das Höchste Verwaltungsgericht Griechenlands ist dem französischen *Conseil d'État* nachgebildet und trägt daher im Original die Bezeichnung „*Συμβούλιο της Επικρατείας*“ (*Symvoulío tis Epikrateias*, „Rat des Staates“). Das Gericht hat – ähnlich wie der französische *Conseil d'État* – auch (obschon untergeordnete) Beratungskompetenzen, die sich bei erstgenanntem allein auf die rechtliche Begutachtung präsidialer Rechtsverordnungen beziehen. In deutscher Übersetzung wird das Gericht daher vielfach mit „*Staatsrat*“ bezeichnet, was aber hinsichtlich der dadurch hervorgerufenen Assoziationen als irreführend erscheint. Ein „*Staatsrat*“ existiert im deutschen Sprachraum, soweit ersichtlich, derzeit nicht (wenn man Luxemburg nicht hinzurechnet, wo der vom Großherzog einberufene *Staatsrat* ein konsultatives Verfassungsorgan ist), und war historisch mit verschiedenen Funktionen verknüpft, die ganz überwiegend der Legislative und der Exekutive zugeordnet waren. Der *Συμβούλιο της Επικρατείας* ist dagegen ein Teil der griechischen *Judikative* gem. Art. 94 und 95 der Verfassung Griechenlands (GrVerf). Für einen Überblick zur Geschichte und zu den Funktionen des Gerichts s. [http://www.ste.gr/FL/main\\_de.htm](http://www.ste.gr/FL/main_de.htm) <22.3.2016>.

5 Zur Diskussion um den Rechtscharakter der Memoranda im griechischen Recht s. unter II. 1. b).

6 *Dimitris Triantafyllou*, Die asymmetrische Demokratie, EuR 2014, 458, 463 m.w.N.

7 Die Rechtsgrundlage hierfür lag in Art. 104 Abs. 7 EGV und Art. 3 Abs. 4 der VO (EG) Nr. 1467/97 des Rates v. 7.7.1997.

8 Zur Definition der Begriffe „öffentliches Defizit“ und „öffentlicher Schuldenstand“ nach dem EU-Recht s. Art. 1 der VO (EG) Nr. 479/2009 des Rates v. 25.5.2009 „über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“ (EE L 145/1).

9 EE L 83/13.

10 Zitiert nach EU Commission (DG for Economic and Financial Affairs), The Economic Adjustment Program for Greece, Occasional Papers No 61, May 2010, Attachment 1; [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/assistance\\_eu\\_ms/greek\\_loan\\_facility/](http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/) <22.3.2016>.

11 S. dazu Memorandum zur Wirtschafts- und Finanzpolitik (Fn. 10), unter Wirtschaftspolitik, III.8.

12 EU Commission (DG for Economic and Financial Affairs), The Economic Adjustment Program for Greece, Occasional Papers No 61, May 2010, S. 15 und passim (dort unter III.A.13).

Ebenfalls mussten nach dem „Memorandum über Konditionalität betreffend die Wirtschaftspolitik“ bis Ende des zweiten Trimesters des Jahres 2010 die Oster- und Weihnachtzulagen und die Urlaubsgelder der Rentner gekürzt werden, um einen Betrag von 1,9 Mrd. Euro jährlich einzusparen. Einsparungen von weiteren jährlich 500 Mio. Euro sollten durch eine Kürzung „höherer“ Renten erreicht werden, ohne dass näher spezifiziert würde, was „höhere“ Renten meint.<sup>13</sup> Schließlich sollte bis Ende des dritten Trimesters 2010 eine Strukturreform des Rentensystems durchgeführt werden, um die mittel- und langfristige Nachhaltigkeit des Systems zu gewährleisten. Wesentliche Elemente dieser Reform waren die Senkung der Obergrenzen der Renten<sup>14</sup> und eine Kürzung der Rentenleistungen um 6 % für diejenigen, die im Alter zwischen 60 und 65 Jahren in Rente gehen und weniger als 40 Jahre Sozialversicherungsbeiträge gezahlt haben.

#### b) Umsetzung in Griechenland auf dem Gebiet des Rentenrechts

Diese zum ersten Hilfspaket gehörenden Dokumente wurden als Anhang III und IV des Gesetzes Nr. 3845/2010 im griechischen Regierungsblatt im Wesentlichen in griechischer Übersetzung veröffentlicht.<sup>15</sup> Welche Bedeutung diese Art von „Bekanntmachung“ der Memoranda hatte, war wegen unterschiedlicher Rechtsfolgen zunächst umstritten,<sup>16</sup> kann aber nach dem Plenarurteil Nr. 668/2012 des HVerwGr als geklärt gelten: Es ließe sich durchaus argumentieren, dass in den Memoranda internationale Verträge i. S. d. griechischen Verfassungsrechts liegen. Das hätte jedoch zur Folge gehabt, dass sie nach Art. 28 Abs. 2 UA 2 der Griechischen Verfassung (GrVerf) mit einer (der damaligen Regierung nicht zur Verfügung stehenden) Drei-Fünftel-Mehrheit des Parlaments hätten ratifiziert werden müssen und die Bestimmungen des Memorandums zwar unter der Verfassung, jedoch über einfachen Gesetzen stünden. In seinem Plenarurteil Nr. 668/2012 schloss sich das HVerwGr daher der Ansicht an, nach der die Memoranden nicht als internationaler Vertrag<sup>17</sup>, sondern als das Programm der grie-

chischen Regierung selbst zu verstehen seien, die Staatsschuldenkrise mit den in den Memoranden vorgesehenen Maßnahmen und in dem entsprechenden Zeitplan zu überwinden. Die Begründung des im Schrifttum vielfach kritisch kommentierten Urteils<sup>18</sup> stützte sich im Wesentlichen darauf, dass die Vereinbarungen keine gegenseitigen Verpflichtungen zwischen den Parteien und keine Sanktionen oder sonstigen Rechtsmaßnahmen zur Durchführung der in den Memoranda vorgesehenen Ziele enthielten.<sup>19</sup> Die Memoranda stehen im Ergebnis mit der Auffassung des Gerichts auf derselben Ebene wie die zu ihrer Umsetzung erlassenen Gesetze.

Zu diesen zählte das schon erwähnte Gesetz Nr. 3845/2010, mit dem für die meisten Rentner verschiedene Zulagen gekürzt worden waren. Gemäß Art. 3 Abs. 10 des Gesetzes wurden den Vorgaben des Memorandums entsprechend die alten Vorschriften über Weihnachts-, Oster- und Sommerzulagen abgeschafft und durch einen Pauschalbetrag von 800 Euro im Jahr ersetzt. Dieser Betrag stand nur Rentnern zu, die über 60 Jahre alt sind und deren monatliche Rente nicht mehr als 2.500 Euro im Monat beträgt. Bei Renten, die über 2.500 Euro im Monat liegen, wurde der Pauschalbetrag proportional gekürzt.

In einem zweiten Schritt wurde das Gesetz Nr. 3863/2010 über ein „Neues Sozialversicherungssystem“ verabschiedet, das im Juli 2010 in Kraft trat.<sup>20</sup> Auch dieses Gesetz bezog sich auf die staatlichen Verpflichtungen im Rahmen der genannten Memoranda; jedoch hatte die Regierung nach den Vorgaben der Memoranda Ermessen bezüglich der einzelnen Reformmaßnahmen. Die Entscheidungsfreiheit der griechischen Regierung war jedoch durch die Verpflichtung zur Koordinierung der Maßnahmen mit den Gläubigern tatsächlich stark eingeschränkt, was in Griechenland zu erheblichen Problemen hinsichtlich der Bereitschaft in der Bevölkerung führte, die Maßnahmen hinzunehmen und umzusetzen. Mit dem Gesetz Nr. 3863/2010 wurde das Rentensystem erheblichen Reformen unterworfen und Rentenkürzungen hauptsächlich für neu Versicherte vorgenommen. Mit dem gleichen Gesetz wurden die Rentner auch zur Zahlung einer Solidaritätsabgabe in Höhe von 3 bis 10 % des Gesamtbetrags der bisherigen Rente verpflichtet. Diese Solidaritätsabgabe soll die Defizite der Hauptrenten der Sozialversicherungsorganisationen decken und das Programm der „häuslichen Pflege für Rentner“ finanzieren.

Sodann wurde im Juli 2011 das Gesetz Nr. 3985/2011 mit dem Titel „Mittelfristiger Rahmen der fiskalischen Strategie 2012–2015“<sup>21</sup> verabschiedet. Das Gesetz ist ein mehrjähriges Budgetgesetz, das die mittelfristigen Ziele der Zentralregierung und der öffentlich-rechtlichen Or-

13 Nach nicht amtlichen Schätzungen betrifft die Kategorie der „höheren Renten“ nur rund 25 % der Rentner. Die Bezugnahme auf „höhere Renten“ entspricht einer grundsätzlichen politischen Entscheidung, den Mittelstand mit den Kosten der Maßnahmen zur Rettung des Sozialversicherungssystems zu belasten.

14 Das Memorandum sieht eine „reduction of upper limits on pensions“ vor (MoU, S. 6); das Memorandum bezieht sich dabei auf die im griechischen Recht schon seit Langem vorgesehenen Höchstgrenzen für Haupt- und Zusatzrenten, etwa im Falle der Altersrente von Beamten durch Art. 14 Abs. 4 und 29 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 2084/1992 (FEK – „Regierungsblatt“ – A' 165) und im Falle der Altersrente von Arbeitnehmern im Privatsektor durch Art. 9 des Gesetzes Nr. 4476/1965 (FEK A' 103).

15 FEK A' 65/06.05.2010.

16 S. etwa *Triantafyllou* (Fn. 6), *EuR* 2014, 463 m.w.N.

17 Gemäß Art. 28 GrVerf genießen internationale Verträge nach ihrer Ratifizierung durch das Parlament Vorrang vor jedem einfachen Parlamentsgesetz. Im Ergebnis bedeutet das, der einfache Gesetzgeber kann nicht die gleiche Materie anders regeln, insbesondere nicht Verpflichtungen, die im Rahmen des Vertrags eingegangen wurden, abschaffen. Die Verfassung steht auf jeden Fall an der Spitze der Hierarchie der Rechtsnormen.

18 S. z.B. *Giorgos Kassimatis*, Die Grundthesen des Urteils Nr. 668/2012 des HVerwGr (Pl.) in griechischer Sprache, veröffentlicht in der juristischen Zeitschrift *To Syntagma* 2012, 39 ff.

19 S. HVerwGr (Pl.), *Urt. v. 20.2.2012*, Nr. 668/2012, Rn. 28, <http://www.dsanet.gr/Epikairothta/Nomologia/668.htm> <22.3.2016>, in griechischer Sprache). Dazu s. *Triantafyllou* (Fn. 6), *EuR* 2014, 463.

20 FEK A' 115/15.07.2010.

21 FEK A' 151/01.07.2011.

ganisationen enthält.<sup>22</sup> Als Mittel zur Bewältigung der makroökonomischen Risiken wird nach diesem Gesetz u. a. die Einsparung staatlicher Abgaben in der Höhe von 1.260 Mio. Euro im Bereich der Sozialversicherung durch Anpassung der Zusatzrenten, die Revision der Abgaben von Sozialversicherungszulagen durch Nachprüfung der Daten der Berechtigten und die Nachprüfung der Zuwendungen an die Sozialversicherungsorganisationen vom Staatsbudget vorgesehen.

Zur Umsetzung des Mittelfristigen Rahmens war gleichzeitig das Gesetz Nr. 3986/2011 in Kraft getreten.<sup>23</sup> Nach den Vorschriften dieses Gesetzes wurden die Beitragsätze der mit den Vorschriften des Gesetzes Nr. 3863/2010 eingeführten Solidaritätsabgabe auf – je nach Rentenhöhe – zwischen 6 und 14 % erhöht, und prozentuale Rentenkürzungen für die Rentner vorgenommen, die jünger als 60 Jahre alt sind.<sup>24</sup> Darüber hinaus wurde mit den gleichen Vorschriften ein spezieller Beitrag zulasten der jüngeren Rentner der Zusatzsozialversicherung eingeführt, um die Defizite der Zusatzsozialversicherungsorganisationen zu verringern.<sup>25</sup>

Weitere Rentenkürzungen wurden kurz danach durch das Gesetz Nr. 4024/2011<sup>26</sup> vorgenommen. Nach Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes wird grundsätzlich seit dem 1. Januar 2011 der Betrag der monatlichen Hauptrente aller Rentner der Hauptsozialversicherungsorganisationen, die jünger als 55 Jahre alt sind, um 40 % reduziert, soweit dieser Betrag die Grenze von 1.000 Euro pro Monat überschreitet (für manche Kategorien beträgt die Kürzung 20 %). Bei den Renten, die von den Zusatzsozialversicherungsorganisationen gezahlt werden (Zusatzrenten), wurden in entsprechender Herangehensweise alle Beträge, die über 150 Euro hinausgehen, um 30 % gekürzt.

## 2. Zweites ökonomisches Hilfspaket (2012)

### a) Anlass, Zielsetzungen und Vorgaben für Griechenland

Im Rahmen des (zweiten) Memorandums zur Wirtschafts- und Finanzpolitik vom 9. Februar 2012 verpflichtete sich der griechische Staat zu weiteren Reformen des Sozialversicherungssystems.<sup>27</sup> Weitere Renten-

anpassungen, um die Staatsausgaben zu mindern, sowie die Einführung eines Gesetzes zur Reform der Zusatzrenten wurden verbindlich zugesagt, um dadurch den Betrag von 300 Mio. Euro im Jahre 2012 einzusparen.<sup>28</sup> Das zweite Hilfsprogramm verlangte von Griechenland im Wesentlichen die Erreichung bestimmter Sparziele, ohne dabei aber einzelne Maßnahmen zu spezifizieren.<sup>29</sup>

### b) Umsetzung in Griechenland auf dem Gebiet des Rentenrechts

Vier Monate nach der Verabschiedung des Gesetzes Nr. 4024/2011 und im Hinblick auf die Verpflichtungen nach dem 2. Memorandum wurden weitere Rentenkürzungen mit den Vorschriften des Gesetzes Nr. 4051/2012 über „Rentenbezogene Regelungen und Anwendung des Memorandums des Gesetzes 4046/2012“ beschlossen<sup>30</sup>. Gemäß Art. 6 des Gesetzes Nr. 4051/2012 werden seit dem 1. Januar 2012 alle Hauptrenten um 12 % gekürzt, soweit sie 1.300 Euro monatlich übersteigen. Weitere Vorschriften des Gesetzes sehen gestufte Kürzungen der Zusatzrenten (10, 15, 20 %) vor, die aber eine untere Grenze von 200 Euro nicht unterschreiten dürfen. Die Begründung des Gesetzesentwurfs verweist dabei auf die Erforderlichkeit für die Überwindung der Staatsverschuldungskrise und der schwierigen finanziellen Lage der Versicherungsorganisationen.<sup>31</sup>

Schließlich werden nach den Vorschriften des ersten Artikels Abs. I A.5 des Gesetzes Nr. 4093/2012 über den „Mittelfristigen Rahmen der fiskalischen Strategie 2013–2016“<sup>32</sup> (i. d. F. von Art. 34 Abs. 4 des Gesetzes Nr. 4111/2013<sup>33</sup>) seit dem 1. Januar 2013 prozentuale Rentenkürzungen in Höhe von 5 bis 20 % vorgenommen, soweit sie 1.000 Euro im Monat übersteigen. Zugleich wurden die Vorschriften über Urlaubsgelder und Weihnachts- und Osterzahlungen für Rentner vollständig abgeschafft. Zur Rechtfertigung der genannten Maßnahmen führte die griechische Regierung in ihrer Begründung, die dem Parlament als Begleitdokument zusammen mit dem Gesetzesentwurf vorgelegt wurde, wiederum den allgemeinen Finanzierungsbedarf des Staates und die schwierige Finanzlage bestimmter Sozialversicherungsorganisationen an.<sup>34</sup>

22 Die Verpflichtung des Parlaments, Gesetze zum Mittelfristigen Rahmen der fiskalischen Strategie zu verabschieden, folgt aus dem Gesetz Nr. 3871/2010 zur Haushaltsführung und Verantwortung (FEK A' 141/17.08.2010), durch das das öffentliche Rechnungswesen reformiert wurde.

23 FEK A' 152/01.07.2011.

24 Der Beitrag beläuft sich je nach Rentenhöhe auf 6 bis 10 %, wobei ein Minimalbetrag der Hauptrente gewährleistet wird. Dieser als absolute Untergrenze ausgestaltete Betrag beläuft sich in der höchsten Stufe auf 1.700 Euro pro Monat.

25 Der Beitrag beläuft sich je nach Rentenhöhe auf 3 bis 10 %, wobei ein Minimalbetrag der Zusatzrente gewährleistet wird. Dieser als absolute Untergrenze ausgestaltete Betrag beläuft sich in der höchsten Stufe auf 300 Euro pro Monat.

26 FEK A' 226/27.10.2011 i. d. F. von Art. 25 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 4038/2012, FEK A' 14/02.02.2012.

27 Memorandum of Economic and Financial Policies v. 11.3.2012, nach: EU Commission, The Second Economic Adjustment Program for Greece, March 2012, S. 95 ff. Das zweite Memorandum wurde als Anhang V.1 des Gesetzes Nr. 4046/

2012 im griechischen Gesetzblatt (FEK A' 28/14.02.2012) veröffentlicht.

28 S. Anhang V.1 des Gesetzes Nr. 4046/2012 unter II. Griechenland – Memorandum über die Wirtschafts- und Finanzpolitik, Wirtschaftspolitik, A. Fiskalische Politik, § 7.

29 So fordert das zweite Hilfspaket im Bereich der Renten insbesondere Einsparungen von 450 Mio. Euro im Jahr 2012 und die Verabschiedung einer Reform zur Eliminierung des Strukturdefizits bei den Zusatzrenten, s. Memorandum of Economic and Financial Policies v. 11.3.2012, zitiert nach: EU Commission, The Second Economic Adjustment Program for Greece, March 2012, S. 98.

30 FEK A' 40/29.02.2012.

31 <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/r-syntmnh-eis.pdf> <22.3.2016>.

32 FEK A' 222/12.11.2012.

33 FEK A' 18/25.01.2013.

34 <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/r-metra2-eis.pdf> <22.3.2016>.

### III. Das Urteil des Höchsten Griechischen Verwaltungsgerichts (Plenum) Nr. 2287/2015

Dass die vorstehend nachgezeichneten Rentenkürzungen im Ergebnis zu einschneidenden Rentensenkungen führen mussten, war zu erwarten gewesen. Ebenfalls wenig überraschen konnte, dass sich die Betroffenen auch mit Hilfe der Gerichte gegen die Sparmaßnahmen zur Wehr setzten. Diese Fälle gewinnen ihre besondere Brisanz dadurch, dass die gezahlten Renten in vielen Fällen die einzige Einkommensquelle der Rentenempfänger darstellen und diese wegen ihres Alters und wegen ihrem bereits abgeschlossenen Erwerbsleben kaum Möglichkeiten haben, auf die geänderten Verhältnisse zu reagieren. Die Rückwirkungsproblematik steht daher der Sache nach auch im Zentrum der Entscheidung Nr. 2287/2015 des Höchsten Griechischen Verwaltungsgerichts vom 10. Juni 2015<sup>35</sup>, die nachstehend dargestellt und analysiert werden soll.

#### 1. Sachverhalt, Tenor und Begründung des Gerichts

##### a) Sachverhalt und Verfahrensgang

Zunächst erhob eine Rentnerin, deren Rente im Zuge der verschiedenen Maßnahmen zur Umsetzung des ersten wie des zweiten Hilfspaketes gesenkt worden war,<sup>36</sup> Klage vor dem zuständigen Athener Verwaltungsgericht Erster Instanz. Mit der am 31. Mai 2013 erhobenen Klage verlangte sie Schadensersatz in der Höhe des Betrags der wegen der Rentenkürzungen entgangenen Rente (im Urteil unter [i], insgesamt ein Betrag von 13.616,20 Euro) und machte einen Anspruch geltend, ihre Rente wieder auf den ursprünglichen Betrag zu erhöhen (im Urteil unter [ii]). Zentrales Argument der Klägerin war die Verfassungswidrigkeit der eingeführten Rentenkürzungen mit Blick auf den Schutz der Menschenwürde (Art. 2 Abs. 1 GrVerf<sup>37</sup>), auf das Lastengleichheitsprinzip (Art. 4 Abs. 5 GrVerf<sup>38</sup>) und auf das Sozialstaats- und das Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 25 Abs. 1 und 4 GrVerf<sup>39</sup>).

35 Veröffentlicht in: <http://www.ste.gr/portal/page/portal/STe/ProsfaresApofaseis#a371%2022.3.2016> = Theoria kai Praxi Dioikitikou Dikaiou 2015, 668 ff. = Armenopoulos 2015, 1371 ff. (in griechischer Sprache).

36 Die Kürzungen beruhten auf Art. 3 Abs. 10 des Gesetzes Nr. 3845/2010, Art. 44 Abs. 13 des Gesetzes Nr. 3986/2011, Art. 2 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 4024/2011, Art. 6 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 4051/2012 und Art. 1 Abs. I A.5.1 und I A.6.3 des Gesetzes Nr. 4093/2012.

37 Art. 2 Abs. 1 GrVerf: „Grundverpflichtung des Staates ist es, die Würde des Menschen zu achten und zu schützen.“

38 Art. 4 Abs. 5 GrVerf: „Die griechischen Staatsbürger tragen ohne Unterschied entsprechend ihren Kräften die öffentlichen Lasten.“

39 Art. 25 GrVerf: „(1) Die Rechte des Menschen als Person und Mitglied der Gesellschaft und das Prinzip des sozialen Rechtsstaats 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 gem. der Verfassung sollen entweder in der Verfassung selbst oder in dem Gesetz, wenn ein Gesetzesvorbehalt existiert, vorgesehen sein und das Verhältnismäßigkeitsprinzip respektieren. [...] (4) Der Staat ist berechtigt, von allen Bürgern die Erfüllung ihrer Pflicht zu gesellschaftlicher und nationaler Solidarität zu fordern.“

Das Verfahren wurde sodann am 30. September 2014 als Musterverfahren gem. Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 3900/2010<sup>40</sup> eingeordnet und dementsprechend dem Höchsten Verwaltungsgericht Griechenlands mit der Folge vorgelegt, dass sich die Rechtskraft des Urteils praktisch auf alle gleich gelagerten Fälle erstreckt.<sup>41</sup> Wegen der enormen Bedeutung des Rechtsstreits wurde die Entscheidung durch das Plenum des Gerichts getroffen.<sup>42</sup> Die mündliche Verhandlung der Klage fand am 5. Dezember 2014 statt, das Urteil in der Sache Nr. 2287/2015 erging am 10. Juni 2015.<sup>43</sup>

##### b) Tenor und Begründung

###### aa) Die Entscheidung des Gerichts (Mehrheitsauffassung)

Mit dem Tenor des Urteils Nr. 2287/2015 stellte das Gericht die Verfassungswidrigkeit der im Jahre 2012 in Kraft getretenen zusätzlichen Rentenkürzungen fest.<sup>44</sup> Die Wirkung des Ausspruchs der Verfassungswidrigkeit dieser Regelungen wurde zeitlich dahin gehend begrenzt, dass die Gerichte, die künftig über Klagen zur Entschädigung wegen der Verfassungswidrigkeit der genannten Vorschriften entscheiden werden, nicht befugt sind, Schadenersatz für den Zeitraum vor der Verkündung des Urteils (d.h. für die Zeit vor dem 10. Juni 2015) zuzusprechen. Im Übrigen verwies das HVerwGr die Sache an das Athener Verwaltungsgericht Erster Instanz zur Entscheidung zurück. Dessen Entscheidung steht noch aus.

Das Gericht begründete seine Entscheidung in seiner Mehrheit mit einer Gesamtschau verschiedener Verfassungsbestimmungen. Im Einzelnen stützen sich die Richter für ihr Verdikt der Verfassungswidrigkeit der im Laufe des Jahres 2012 vorgenommenen Rentenkürzungen<sup>45</sup> auf Art. 2 Abs. 1 GrVerf (Schutz der Menschenwürde), Art. 4 Abs. 1 und 5 GrVerf (allgemeines Gleichheitsprinzip und Lastengleichheit), Art. 22 Abs. 5 GrVerf (soziales Grundrecht auf Sozialversicherung),

40 FEK A' 213/2010. Die entsprechenden Vorschriften wurden durch Art. 40 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 4055/2012 – FEK A' 51/2012 geändert. Nach Art. 1 des Gesetzes Nr. 3900/2010 ist es möglich, jegliches Rechtsmittel vor jedem Verwaltungsgericht, in dem Rechtsfragen von allgemeiner Bedeutung für einen erweiterten Personenkreis gestellt werden, auf Antrag einer Partei oder des Generalkommissars der Verwaltungsgerichtsbarkeit und nach Entscheidung einer Richterkommission dem HVerwGr vorzulegen („Musterverfahren“).

41 Nach den Vorschriften des Gesetzes Nr. 3900/2010 kann in einem Musterverfahren jede Person als Streithelfer beitreten, wenn sie Partei in einem anderen Verfahren ist, in dem sich ähnliche Rechtsfragen stellen. Im Fall eines Musterverfahrens sind die ordentlichen Gerichte verpflichtet, das Gerichtsverfahren bis zur Veröffentlichung des Urteils des Symvoulou tis Epikrateias auszusetzen. Nach dem Gesetz erstreckt sich die Rechtskraft von Urteilen des HVerwGr in Musterverfahren sowohl auf die ursprünglichen Parteien als auch auf die Streithelfer. Im Schrifttum wird jedoch auf der Basis eines teleologischen Arguments davon ausgegangen, dass der Spruch des HVerwGr in solchen Fällen auch für alle Gerichte verbindlich ist. Dazu s. Panos Lazaratos, Verwaltungsprozessrecht (in griechischer Sprache), 2014, S. 786 ff. (Rn. 896).

42 S. Art. 14 Par. 2 S. A' der Prozessordnung des HVerwGr, Präsidientielles Dekret Nr. 18/1989, FEK A' 8/09.01.1989.

43 Vgl. die ähnlichen Urteile des gleichen Gerichts Nr. 2288–2290/2015.

44 S. dazu oben unter II. 2. b).

45 Gesetze Nr. 4051/2012 und 4093/2012.

Art. 25 Abs. 1 und 4 GrVerf (Bindung aller staatlichen Gewalt an die Grundrechte als Rechte des Einzelnen als Person und Mitglied der Gesellschaft – Verhältnismäßigkeitsprinzip – Solidaritätspflicht des Einzelnen) und Art. 106 Abs. 1 GrVerf („Zur Sicherung des gesellschaftlichen Friedens und zum Schutze des allgemeinen Interesses plant und koordiniert der Staat die wirtschaftliche Tätigkeit im Lande; dabei sucht er die wirtschaftliche Entwicklung in allen Bereichen der nationalen Wirtschaft zu sichern. [...]“).

Im Rahmen der Auslegung der genannten Verfassungsvorschriften bestätigte das Gericht seine ständige Rechtsprechung, nach der die Sozialversicherung als Pflichtversicherung durch öffentlich-rechtliche Organisationen gewährleistet sein soll. Bezugnehmend auf die Umverteilungsfunktion des Sozialversicherungssystems folge jedoch kein Anspruch auf eine Rente, die ihrer Höhe nach den erworbenen Anwartschaftsrechten entspreche.<sup>46</sup> Art. 22 Abs. 5 GrVerf garantiere zwar keine direkte Analogie zwischen Sozialversicherungsbeiträgen und Leistungen – auch nicht unter Berücksichtigung des ersten Zusatzprotokolls der EMRK<sup>47</sup>. Der Staat trage eine Pflicht, die Leistungsfähigkeit der Sozialversicherungsorganisationen, auch durch direkte Zuwendungen aus dem Staatsbudget, sicherzustellen. Jedoch könnten außergewöhnliche wirtschaftliche Umstände, die es dem Staat schwierig oder unmöglich machen, seinen Anteil zu leisten, die Kürzung von Rentenansprüchen rechtfertigen.<sup>48</sup> Rentenkürzungen müssten allerdings im Einklang mit dem Solidaritätsprinzip (Art. 25 Abs. 4 GrVerf) und dem Lastengleichheitsprinzip (Art. 4 Abs. 5 GrVerf) stehen sowie mit dem Anspruch auf staatliche Gewährleistung menschenwürdiger Lebensumstände vereinbar sein. Insoweit nimmt das Gericht auf die Hartz-IV-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und seine Anerkennung eines zu gewährleistenden Kernbereichs sozialer Teilhabe ausdrücklich Bezug.<sup>49</sup>

Darüber hinaus müsse der Gesetzgeber vor Erlass von Vorschriften über Rentenkürzungen eine spezielle, eingehende und wissenschaftlich begründete Studie durchführen, mit der die Geeignetheit und Notwendigkeit der jeweils bestimmten Maßnahmen unter Berücksichtigung der Ursache, die zur Rechtfertigung solcher Maßnahmen vom Gesetzgeber herangezogen werde, begründet wür-

den. Diese Studie müsse belegen, dass die kumulativen Folgen der verschiedenen Maßnahmen zur Bewältigung der Krise den Kerngehalt des Grundrechts auf Sozialversicherung unangetastet ließen. Im Staatsnotstand beziehe sich die Verhältnismäßigkeitskontrolle nur auf die offensichtliche Untauglichkeit bzw. fehlende Notwendigkeit der infrage stehenden Maßnahmen. Dagegen werde die Kontrolle intensiver, wenn Notfallumstände fehlten, wovon das Gericht in der vorliegenden Rechtsache 2287/2015 wegen des seit Anfang der Krise vergangenen langen Zeitraums ausgehe. Wegen des Fehlens der Studie und unter Berücksichtigung des Schwierigkeitsgrades der infrage stehenden Probleme seien die Richter nicht imstande, die so bestimmte Verhältnismäßigkeitskontrolle der Maßnahmen wirksam durchzuführen, weshalb die betreffenden Gesetze verfassungswidrig seien.

#### b) Minderheitsvotum

Nach einem abweichenden Sondervotum, das von elf Richtern verfasst wurde<sup>50</sup> und das sich nicht nur in der Begründung, sondern auch im Ergebnis von der Entscheidung der Mehrheit abhebt, ist bei Vorliegen von extrem schwierigen Wirtschaftsumständen, die die staatliche Finanzierung des Sozialversicherungssystems gefährden, auch die Kürzung von bereits laufenden Rentenzahlungen mit Art. 22 Abs. 5 GrVerf vereinbar. Diese Kürzungen müssten jedoch mit dem übrigen Verfassungsrecht vereinbar und in der Sache unbedingt erforderlich sein, um die Stabilität des Sozialversicherungssystems zu gewährleisten. Rentenkürzungen verletzen die aus dem Lastengleichheitsprinzip abzuleitende Opfergrenze, wenn sie (kumulativ mit anderen Maßnahmen) im Ergebnis zu einer Kürzung von 50 % oder mehr des bisherigen Renteneinkommens führten, selbst wenn dadurch das menschenwürdige Existenzminimum nicht bedroht werde. Die Verpflichtung zur Abfassung einer Folgenabschätzungsstudie, wie sie von der Mehrheit des Gerichts als Voraussetzung der Verfassungsmäßigkeit verlangt wird, könne nicht aus der Verfassung abgeleitet werden. Wenn der Gesetzgeber im Rahmen seiner Bemühungen, eine akute Finanzkrise zu überwinden, nach Feststellung der Ursachen der Krise das Ergreifen von Maßnahmen zur Minderung der staatlichen Ausgaben und der gleichzeitigen Erhöhung von Einnahmen als geeignet bewerte, ergebe sich daraus unvermeidlich eine Absenkung des Lebensstandards.

Darüber hinaus würde die Durchführung einer Gesetzesfolgenabschätzung nichts Spezifisches für die richterliche Überprüfung der Maßnahmen mit sich bringen, da die entscheidungsrelevanten Parameter (Einlagen und Abflüsse des Versicherungskapitals; Verhältnis zwischen Versicherten und Rentnern; demografische Entwicklung; Erhöhung der Lebenserwartung; Rezession; Arbeitslosigkeit u.s.w.) bereits bekannt seien. Die Frage, ob die Ursachen und der Umfang der Krise richtig erkannt worden sind, ob ein geeigneter politischer Aktionsplan vom Ge-

46 S. dazu Rn. 7 des Urteils mit Verweis auf HVerwGr (Pl.), Urt. v. 27.11.2008, 3487/2008 (veröffentlicht in griechischer Sprache in den juristischen Zeitschriften *Epitheorisi Dikaiou Koinonikis Asfalisis* 2009, 34 und *Deltio Forologikis Nomothias* 2009, 1428).

47 Vgl. EGMR, Urt. v. 7.5.2013, 57665/12 und 57657/12, Ioanna KOUFAKI/Griechenland und ADEDY/Griechenland, Rn. 33: „En outre, l'article 1 du Protocole no 1 ne saurait être interprété comme donnant droit à une pension d'un montant déterminé [...]“, zu dieser Entscheidung s. *Julia Iliopoulos-Strangas*, Die sozialrechtliche Dimension der Europäischen Menschenrechtskonvention in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, in: dies. (Hrsg.), *Die Zukunft des Sozialen Rechtsstaates in Europa*, 2015, S. 249 ff. (275 ff.).

48 Vgl. EGMR, Urt. v. 7.5.2013, 57665/12 und 57657/12, Ioanna KOUFAKI/Griechenland und ADEDY/Griechenland, Rn. 36 ff.

49 BVerfG, Urt. v. 9.2.2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, Rn. 135.

50 Darüber hinaus wurden noch zwei weitere Minderheitsvoten von einem der Vizepräsidenten und einer Richterin abgegeben, von deren Darstellung hier abgesehen werden muss. Das Plenum des Gerichts besteht aus 27 stimmgleichberechtigten Richtern.

setzgeber gewählt worden ist, oder ob die Maßnahmen, die beschlossen wurden, effektiv angewandt worden sind, sei verfassungsrechtlich irrelevant. Des Weiteren variere der Grad der Folgen in Bezug auf den Lebensstandard jeder Person abhängig von ihrer finanziellen Lage vor der Krise und ihrem privaten Bedarf. Dessen ungeachtet, würde eine solche Studie die Bewertung der Gesamtlage in Bezug auf den Lebensstandard erfordern, was zur Notwendigkeit einer Änderung auch anderer Vorschriften etwa im Bereich des Steuerrechts führen könnte, um die von der Rezession Betroffenen zu unterstützen.

Nach dem Sondervotum bestand im zu entscheidenden Fall keine Gefährdung des Existenzminimums, da Hauptrenten, die weniger als 1.000 Euro betragen, unangetastet blieben, und Zusatzrenten, die weniger als 300 Euro betragen, ebenfalls nicht verringert würden. Diese Beträge unterschritten nicht die von Eurostat ermittelte Armutsgrenze für Griechenland; wenn die Kürzungen zu einer Minderung des Rentenanspruchs um mehr als 50 % führten, würde ein Anspruch des Belasteten auf den Fehlbetrag entstehen.

## 2. Kritische Würdigung

### a) Rechtsfolgen des Urteils

Im Rahmen des in Griechenland geltenden Systems der inzidenten Verfassungsmäßigkeitskontrolle durch alle Instanzgerichte<sup>51</sup> stellt die wichtigste Rechtsfolge des Urteils, mit dem die Verfassungswidrigkeit konstatiert wurde, die Unanwendbarkeit der Gesetzesvorschriften von 2012 zu Rentenkürzungen dar. Da es um ein Musterverfahren ging, erstreckt sich ferner die Rechtskraft des Urteils auf einen größeren Personenkreis, als es sonst üblich ist.<sup>52</sup>

Die Unanwendbarkeit der Gesetzesvorschriften wegen Verfassungswidrigkeit hat grundsätzlich rückwirkende Funktion. Eine verfassungswidrige Gesetzesvorschrift muss *ex tunc*, also mit dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens, unangewendet bleiben. Im vorliegenden Fall beschränkte das HVerwGr die Folgen seines Urteils mit Blick auf die schwierige Finanzlage des Staates und der erweiterten Bedeutung des Richterspruchs im Rahmen des Musterverfahrens jedoch in zeitlicher Hinsicht.<sup>53</sup> Zu diesem Zweck wurden die Vorschriften des Art. 22 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 4274/2012<sup>54</sup> entsprechend angewandt. Nach diesen Bestimmungen kann das HVerwGr die rückwirkende Aufhebung eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes zeitlich begrenzen. Aus teleologischen Gründen<sup>55</sup> übertrug das Gericht diese Vorschrift auf die Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes. Demge-

mäß wirken die Rechtsfolgen des Urteils nur für die Verfahrensparteien und für alle anhängigen ähnlichen Rechtssachen rückwirkend; für alle anderen Rentner, die nachträglich, also nach der Verkündung des Urteils, eine Klage erhoben haben oder noch erheben, gilt die Verfassungswidrigkeit erst mit der Veröffentlichung des Urteils (d.h. ab 10. Juni 2015) *ex nunc*.

Im Schrifttum ist jedoch umstritten, ob das HVerwGr durch die zeitliche Verschiebung der Rechtsfolgen der konstatierten Verfassungswidrigkeit Kompetenzen ausgeübt hat, die einer echten Verfassungsgerichtsbarkeit vorbehalten wären.<sup>56</sup> Derartige Eingriffe sind jedoch in der griechischen Rechtsordnung ausschließlich dem Obersten Sondergerichtshof nach Artikel 100 GrVerf vorbehalten.<sup>57</sup> Zusätzlich werden dadurch die ordentlichen Gerichte, die künftig über ähnliche Rechtssachen entscheiden werden, verpflichtet, entgegen Art. 87 Abs. 2 und Art. 93 Abs. 4 GrVerf, die die Unanwendbarkeit der verfassungswidrigen Gesetzesvorschriften für alle Gerichte anordnen, verfassungswidrige Gesetzesvorschriften anzuwenden.<sup>58</sup>

### b) Abkehr von der bisherigen Rechtsprechung?

Das Judikat des Urteils Nr. 2287/2015 steht im Zusammenhang mit einer Reihe von Entscheidungen des HVerwGr, mit denen die Richter die Maßnahmen zur Durchführung der staatlichen Verpflichtungen zur Lösung der Staatsverschuldungskrise für verfassungswidrig erklärt haben. Von hervorgehobener Bedeutung sind insbesondere die Urteile des Plenums des Gerichts Nr. 4741/2014 zur Verfassungswidrigkeit der Einkommenskürzungen von Universitätsprofessoren<sup>59</sup> und Nr. 2192–2196/2014 zur Verfassungswidrigkeit von Einkommenskürzungen bei Polizisten<sup>60</sup>.

Diese neuere Rechtsprechung scheint früheren Judikaten des Gerichts diametral entgegenzustehen. Noch im Jahre 2012 hatten die Richter die Einkommens- und Rentenkürzungen auf der Basis des ersten Memorandums unter Berufung auf die extrem schlechte Wirtschaftslage Griechenlands als verfassungsmäßig anerkannt. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang hauptsächlich das schon erwähnte Urteil Nr. 668/2012 des Plenums des Höchsten

51 Julia Iliopoulos-Strangas/Georg Leventis, Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung Griechenlands, in: Julia Iliopoulos-Strangas (Hrsg.), Soziale Grundrechte in Europa nach Lissabon, 2010, S. 249, 295.

52 S. oben Fn. 41.

53 Vgl. HVerwGr (Pl.), Urt. v. 29.12.2014, 4741/2014, Rn. 25–26 (veröffentlicht in griechischer Sprache in der juristischen Zeitschrift Armenopoulos 2015, 467).

54 FEK A' 147.

55 Vgl. Verweis auf EuGH, Urt. v. 8.4.1976, Rs. 43/75, Defrenne/Sabena, Slg. 1976, 455 und EuGH, Urt. v. 17.5.1990, Rs. 262/88, Barber, Slg. 1990, I-1889.

56 Eugenia Prevedourou, Die entsprechende Anwendung des Art. 22 des Gesetzes Nr. 4274/2014, über die Begrenzung der Rückwirkung von Aufhebungsurteilen, bei der Konstatierung der Verfassungswidrigkeit einer Vorschrift im Rahmen einer Klage (HVerwGr Pl. 2287, 2288, 2289 und 2290/2015), verfügbar in griechischer Sprache unter: <http://www.prevedourou.gr <22.3.2015>>.

57 Laut Art. 100 Abs. 1 GrVerf „Es wird ein Oberster Sondergerichtshof errichtet; dieser ist zuständig: [...] e) für [die] Entscheidung von Streitigkeiten über die materielle Verfassungswidrigkeit oder den Sinn von Bestimmungen eines formellen Gesetzes, wenn darüber widersprechende Entscheidungen des Staatsrates, des Areopages oder des Rechnungshofes ergangen sind“.

58 Laut Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GrVerf: „Die Richter sind bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nur der Verfassung und den Gesetzen unterworfen; [...]“, laut Art. 93 Abs. 4 GrVerf: „Die Gerichte dürfen ein Gesetz, dessen Inhalt gegen die Verfassung verstößt, nicht anwenden.“

59 Veröffentlicht in griechischer Sprache in der juristischen Zeitschrift Armenopoulos 2015, 467 ff.

60 Armenopoulos 2014, 1919 ff.

Verwaltungsgerichts Griechenlands zum ersten Hilfsprogramm, das vornehmlich auf Notlagenerwägungen in Bezug auf das finanzielle Überleben des Staates gestützt wurde.<sup>61</sup> In ähnlicher Weise hat das HVerwGr in Bezug auf die Sparmaßnahmen in den Jahren 2010 bis 2012 in seinem Plenarurteil Nr. 1285/2012<sup>62</sup> entschieden, dass es einer versicherungsmathematischen Studie von Verfassungsmaßnahmen wegen nicht bedarf, um allgemeingültige Gesetzesmaßnahmen zur Kürzung von Leistungen im Rahmen eines Pakets allgemeiner wirtschaftspolitischer Maßnahmen zu treffen.

Um die Rechtsprechungsänderung zu begründen, zieht das Gericht insbesondere den Umstand heran, dass die Rentenkürzungen mit den Gesetzen Nr. 4046, 4051 und 4093/2012 zwei Jahre nach dem Ausbruch der akuten Staatsverschuldungskrise und nach den ersten darauf bezogenen Maßnahmen vorgenommen wurden. Die Rentenkürzungsmaßnahmen von 2012 galten erneut für die gleichen Personengruppen, die schon in den Jahren 2010 und 2011 betroffen gewesen waren. Nach der Mehrheitsmeinung im Urteil Nr. 2287/2015 war der Gesetzgeber in diesem Zusammenhang verpflichtet, vor dem Erlass von neuen Rentenkürzungen letztere in eingehender Weise zu begründen.<sup>63</sup>

### c) Eine Begründungspflicht des Gesetzgebers?

Die Forderung des Gerichts an den Gesetzgeber, vor dem Inkrafttreten von Gesetzesvorschriften zu Rentenkürzungen eine detaillierte Ursachen- und Folgenabschätzungsstudie durchzuführen, läuft auf die Frage hinaus, ob damit eine formelle Begründungspflicht des Gesetzgebers geschaffen werden soll. Keine Vorschrift der griechischen Verfassung sieht eine solche Voraussetzung ausdrücklich oder auch nur implizit vor.<sup>64</sup> Vielmehr leiten die Richter ihre Forderung nach einer Folgenabschätzung eines Parlamentsgesetzes, mit der sie Neuland betreten haben, im Wesentlichen aus teleologischen Argumenten ab: Eine solche Studie sei nötig, um die Ver-

fassungsmäßigkeit der infrage stehenden Maßnahmen hinreichend kontrollieren zu können.<sup>65</sup>

Die vom Gericht geforderte Folgenabschätzungsstudie ist dabei nicht lediglich als eine prozedurale, vom Gericht nicht überprüfbare Voraussetzung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zu verstehen.<sup>66</sup> Nach der griechischen Verfassung bezieht sich die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen durch die Gerichte nur auf deren Inhalt (Art. 87 Abs. 2 und Art. 93 Abs. 4 GrVerf).<sup>67</sup> *A contrario* haben die Gerichte keine Befugnis, das Gesetzgebungsverfahren i. S. d. inneren Verfahrens der gesetzgebenden Gewalt zu kontrollieren, denn nur die materiell-rechtliche Verfassungswidrigkeit ist gerichtlich überprüfbar.<sup>68</sup> Eine Nichtbeachtung von Gesetzgebungsformalitäten, selbst wenn letztere in der Verfassung ausdrücklich vorgesehen sind, ist in der Regel unschädlich. Eine Ausnahme bilden die sog. „externen Existenzvoraussetzungen“ der Gesetze, wie z. B. die ordentliche Veröffentlichung im Regierungsblatt.<sup>69</sup>

Zur Würdigung der Entscheidung des HVerwGr ist weiter zu beachten, dass nach den einschlägigen Bestimmungen der griechischen Verwaltungsverfahrensordnung<sup>70</sup> und ihrer Auslegung durch die Rechtsprechung<sup>71</sup> nur bei Verwaltungsakten die Begründungspflicht eine formelle Voraussetzung ihrer Rechtmäßigkeit ist. Die Begründungspflicht ist – ähnlich wie im deutschen Recht – grundsätzlich auf solche Handlungen der Exekutive beschränkt, durch die Einzelfälle geregelt werden. Demgegenüber benötigen weder Parlamentsgesetze noch Rechtsverordnungen nach Art. 43 Abs. 2 GrVerf eine formelle Begründung. Nur in Ausnahmefällen, d. h. wenn die Begründungspflicht für die Rechtsverordnung im ermächtigenden Gesetz selbst ausdrücklich vorgesehen ist oder daraus eindeutig hervorgeht, ist die Verwaltung verpflichtet, ihre Entscheidung mithilfe einer Begründung zu rechtfertigen.<sup>72</sup>

61 HVerwGr (Pl.), Urt. v. 20.2.2012, Nr. 668/2012, Rn. 35.

62 Veröffentlicht in griechischer Sprache in der juristischen Zeitschrift *Nomiko Vima* 2013, 170 ff.

63 Wie schon im Schrifttum erwähnt wurde (*Patrina Paparrigopoulou-Pechlivanidi*, Kommentar zur HVerwGr 2287/2015 [auf Griechisch], *Theoria kai Praxi Dioikitikou Dikaiou* 2015, 674 ff.), ist in diesem Zusammenhang an die Stellungnahme des ehemaligen Präsidenten des HVerwGr im Rahmen der 10. Tagung der *Societas Juris Publici Europaei* (SIPE), die im November 2014 und mit dem Thema „Die Zukunft des sozialen Rechtsstaates in Europa“ stattgefunden hat, zu erinnern. Schon damals wurde die Notwendigkeit einer Folgenabschätzungsstudie in Bezug auf die wiederholten Leistungskürzungen im Bereich der Sozialversicherung unterstrichen. Vgl. *Sotirios Rizos*, Der griechische Staatsrat zwischen dem Verfassungsmodell des Sozialstaates und dem politischen Einwand: „Wer nichts hat, kann nichts geben“, in: *Julia Iliopoulos-Strangas* (Hrsg.), *Die Zukunft des Sozialen Rechtsstaates in Europa*, 2015, S. 337 ff.

64 Das ist in Deutschland grundsätzlich nicht anders; so lehnt es das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung ab, den Gesetzgebungsmaterialien verfassungsrechtliche Relevanz zuzubilligen, BVerfGE 85, 238 (245); zuvor schon BVerfGE 49, 148 (165); BVerfGE 67, 70 (87). In einzelnen Entscheidungen spricht es jedoch von einer Obliegenheit des Normgebers, eine nachvollziehbare Begründung zu geben, so etwa in der sogenannten Hartz-IV-Entscheidung v. 9.2.2010, 1 BvL 1/09 u. a., BVerfGE 125, 175 (238), Rn. 171.

65 HVerwGr 2287/2015, Rn. 24.

66 Zur Begründungspflicht bei formellen Gesetzen im griechischen Recht *Panagiotis Skouris*, Die Begründung von Rechtsnormen, 2002, S. 168 ff.

67 *Iliopoulos-Strangas/Leventis* (Fn. 51).

68 Zu dieser Problematik im deutschen Recht *Detlef Merten*, „Gute“ Gesetzgebung als Verfassungspflicht oder Verfahrenslast?, *DÖV* 2015, 349, 357 f.

69 Dazu *Philippos K. Spyropoulos/Theodore Fortsakis*, *Constitutional Law in Greece*, 2013, S. 55, Rn. 98; S. 58, Rn. 111 f.

70 Art. 17 der Verwaltungsverfahrensordnung (Gesetz Nr. 2690/1999, FEK A' 45/09.03.1999).

71 Urteil des Verwaltungsoblandesgerichts von Athen Nr. 1439/2013 (Database NOMOS): „Nach den Vorschriften des Artikels 17 der Verwaltungsverfahrensordnung müssen alle begünstigenden oder belastenden Verwaltungsakte begründet sein. Eine gesetzesmäßige Begründung liegt vor, wenn sie speziell, eingehend oder hinreichend ist und sich aus den Unterlagen der Verwaltung ergibt oder in dem Verwaltungsakt selbst erwähnt ist. Zu diesem Zweck muss jeder Verwaltungsakt die einschlägigen Rechtsvorschriften und deren Auslegung nennen, das Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen darstellen und die sachliche Bewertung sowie die Kriterien und Überlegungen des Verwaltungsorgans bei der Ausübung seines Ermessensspielraums angeben, die zum Erlass des Aktes geführt haben.“ (Übersetzung durch *Ekaterini Iliadou*).

72 S. z. B. das oben erwähnte Urteil des Verwaltungsoblandesgerichts von Athen Nr. 1439/2013 (Database NOMOS).

Das HVerwGr geht mit seinem Judikat vom 10. Juni 2015 aber über diese Ausnahmen hinaus, indem die Richter argumentieren, dass nur eine Begründung in Form einer Folgenabschätzung eine effektive Verhältnismäßigkeitskontrolle der Rentenreform ermöglichen würde. Dies führt möglicherweise zu einer Aufspaltung der bislang herangezogenen Kontrollmaßstäbe:

#### d) Unterschiedliche Kontrollmaßstäbe?

Nach der bisherigen Rechtsprechung zur Kontrolle der Verhältnismäßigkeit von grundrechtsrelevanten Gesetzesmaßnahmen, die zur Bewältigung der Staatsverschuldungskrise getroffen worden sind, hat das Gericht eine zurückhaltende, in diesem Sinne eher begrenzte Verhältnismäßigkeitskontrolle angewandt, wie sie etwa im Urteil zum ersten Hilfsprogramm herangezogen worden war (Plenarurteil Nr. 668/2012): Die Richter überprüften nur die *offensichtliche* Untauglichkeit und *offensichtlich* fehlende Notwendigkeit der Maßnahmen zur Verwirklichung des Gemeinwohlzweckes. Im Unterschied zu dieser Rechtsprechung versucht das Gericht im Urteil Nr. 2287/2015 eine intensivere Kontrolle der Verhältnismäßigkeit auszuüben, die zu ihrer Durchführung einer Abschätzung der sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Maßnahmen bedürfe. Diese wissenschaftlichen Maßstäben genügende Folgenabschätzung müsse auch die allgemeine wirtschaftliche Lage sowie die Wechselwirkungen mit den übrigen Belastungen der Rentner berücksichtigen, etwa im Bereich des Steuerrechts. Auch bedürfe es eines Vergleichs verschiedener in Betracht kommender Maßnahmen.<sup>73</sup> Das ähnelt der im griechischen Umweltrecht üblichen Alternativenprüfung.<sup>74</sup>

Dem vorstehend skizzierten Ansatz des Gerichts, eine intensive Verhältnismäßigkeitskontrolle im Falle der Rentenkürzungen von 2012 durchzuführen, muss jedoch Folgendes entgegengehalten werden:

- (a) Erstens setzt eine intensive Kontrolle der Verhältnismäßigkeit Abwägungen voraus, die in den Bereich des politischen Ermessensspielraums des Gesetzgebers gehören und die sehr schwer nach rechtlichen Kriterien kontrolliert werden können. Wie umstritten die Frage der Folgeabschätzung in der Rechtsprechung des HVerwGr ist, zeigt schon das Urteil zum ersten Memorandum, in dem ein Sondervotum für die Einführung einer solchen Pflicht plädiert hatte.<sup>75</sup> Die Mehrheit des Gerichts war jedoch dieser Meinung damals nicht gefolgt.
- (b) Zweitens ist die Auffassung des Gerichts, nach der man für die Verpflichtung zur Folgenabschätzung zwischen einer Notlage<sup>76</sup> und gewöhnlichen Umständen unterscheiden können müsse, schwierig zu begründen: Zunächst bleibt offen, worin die verfassungsrechtliche Rechtsgrundlage für die von den Richtern gemachten Differenzierungen bestehen soll; überdies ist der Be-

griff so vage, dass seine rechtssichere Handhabung größte Schwierigkeiten machen dürfte. Schließlich würde nicht einleuchten, wieso bei Vorliegen eines Staatsnotstandes nur Maßnahmen auf dem Gebiet des Rentenrechts einer Folgenabschätzung unterworfen werden müssten.

#### e) Folgen für weitere folgenabschätzungsbedürftige Sachverhalte?

Daher bleibt nach dem Judikat die Frage offen, ob in der Zukunft eine ähnliche Begründungspflicht des Gesetzgebers für andere oder gar alle belastenden gesetzlichen Maßnahmen gelten soll. Warum sollte nicht etwa auch ein Steuergesetz nur dann zulässig sein, wenn ihm eine Gesetzesfolgenabschätzung vorausgeht?<sup>77</sup>

Ohne die Diskussion um gesetzgeberische Begründungspflichten an dieser Stelle in Einzelheiten nachzeichnen zu können, ist das Hauptargument ihrer Ablehnung in Deutschland wie in Griechenland, dass der demokratische Prozess bereits für sich genommen eine hinreichende Rechtfertigung eines Gesetzes darstellt und es nicht weiterer Rechtfertigungselemente bedarf.<sup>78</sup> Jede Verpflichtung des Parlaments zur Anfertigung von Gesetzesfolgenabschätzungen oder wenigstens ihrer Billigung im Falle eines solchen Dokuments vonseiten der Exekutive würde zu einer Belastung des Gesetzgebungsverfahrens führen und damit die eigentliche Funktion der Legislative schwächen.<sup>79</sup>

Dem kann entgegengehalten werden, dass eine solche Begründungspflicht dazu beitragen könnte, über die Heranziehung des Instruments der Folgenabschätzung und die Dokumentation einer nachvollziehbaren Begründung die sorgfältige Vorbereitung gesetzgeberischer Maßnahmen zu unterstützen und damit vielfach beklagte Mängel der Gesetzgebungsqualität zu bekämpfen. Dann müsste man aber weiter fragen, ob dies für alle Gesetzgebungsakte gelten soll, oder nur im Grundsatz, und für welche Gesetze nicht. So erscheinen die vorliegend näher analy-

73 HVerwGr, Urt. v. 10.6.2015, 2287/2015, Rn. 22.

74 S. beispielhaft HVerwGr, Urt. v. 18.10.2006, 2951/2006 (Database NOMOS); HVerwGr (Pl.), Urt. v. 17.9.2008, 2466/2008 (Database NOMOS).

75 HVerwGr (Pl.), Urt. v. 20.2.2012, Nr. 668/2012, Rn. 33 unter B).

76 S. etwa das Urteil des HVerwGr zu den ersten (2010) Lohn- und Rentenkürzungen v. 20.2.2012, Nr. 668/2012.

77 Vgl. jedoch die Rechtsprechung, die nach dem Urteil v. 10.6.2015, Nr. 2287/2015 erlassen worden ist, wie z.B. im Bereich der Kürzungen, die nach Art. 22 des Gesetzes Nr. 4052/2012 auf die Pharmaindustrie und den Pharmahandel als Mittel zur Verringerung der ambulanten Behandlungskosten angewendet wurden (rebates): Nach den Urteilen des HVerwGr Nr. 3447–3490/2015 v. 29.9.2015 benötigt eine ähnliche gesetzliche Regelung keine vorherige Folgenabschätzungsstudie (diese Urteile wurden noch nicht im juristischen Schrifttum veröffentlicht).

78 S. etwa Konrad Redeker/Ulrich Karpenstein, Über Nutzen und Notwendigkeiten, Gesetze zu begründen, NJW 2001, 2825 (2826–2827); sowie Wolfram Cremer, Rechtfertigung legislativer Eingriffe in Grundrechte und Grundfreiheiten des EG-Vertrages nach Maßgabe objektiver Zwecke, NVwZ 2004, 668 (671 f.); die Diskussion zusammenfassend Ekkehard Hofmann, Abwägung im Recht, 2007, S. 417 ff.

79 Im Überblick Hofmann (Fn. 78), S. 430 ff., m.w.N.; aus jüngster Zeit Winfried Kluth, Die Begründung von Gesetzen, in: ders./Steffen Augsberg (Hrsg.), Gesetzgebung: Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014, S. 333 ff.; Henrik Gartz, Begründungspflicht des Gesetzgebers – Das verfassungsrechtliche Verhandlungsgebot, 2015, insb. S. 69 ff.; differenzierend, aber im Ergebnis ebenfalls eine Begründungspflicht des Gesetzgebers ablehnend Merten (Fn. 68), DÖV 2015, 349, 357 f., 360.

sierten Rentenkürzungen als Verteilungsangelegenheiten wenig geeignet, von einer Gesetzesfolgenabschätzung zu profitieren.<sup>80</sup> Erkennbar ist, dass der Gesetzgeber die Forderungen der Gläubigerstaaten erfüllen und dabei die niedrigeren Renten eher schonen wollte. Das lässt sich aber bereits sagen, ohne dass man dafür eine aufwendige Gesetzesfolgenabschätzung hätte durchführen müssen. Darüber hinaus hätte die Erstellung einer solchen Studie zu Verzögerungen geführt, die die Einhaltung der gesetzten Fristen noch schwieriger gemacht hätten.

#### IV. Fazit: Nach dem Hilfspaket ist vor dem Hilfspaket? Konsequenzen für die Umsetzung des dritten Hilfspakets

Nach dem sogenannten „Dritten Memorandum“ musste die griechische Regierung bis zum Oktober 2015 Schritte ergreifen, um die Folgen des Gerichtsurteils zur Verfassungswidrigkeit der Rentenkürzungen seit 2012 vollständig auszugleichen.<sup>81</sup> Man hätte erwarten können, dass die Regierung und das Parlament vor Einführung von neuen Maßnahmen im Bereich der Sozialversicherung eine umfassende Folgenabschätzungsstudie durchführen. Schon seit Dezember 2015 werden jedoch Vorschläge der Regierung über eine Novellierung des Sozialversicherungssystems diskutiert<sup>82</sup>, ohne dass – soweit ersichtlich – eine solche Studie durchgeführt worden wäre. Das vorparlamentarische Verfahren und die diesbezüglichen Verhandlungen mit den Gläubigern sind noch nicht abgeschlossen, haben allerdings erneut zu einer Welle von Generalstreiks der Erwerbsbevölkerung über fast alle Berufe hinweg geführt, was auf ein weiteres Problem hinweist: Zwar verhindert die Volatilität der Entwicklung eine zuverlässige Beurteilung der tatsächlich zu erwartenden Entscheidungen, jedoch ist schon jetzt abzusehen, dass die in der Diskussion stehenden Vorschläge weitere Belastungen mit noch höheren Sozialabgaben nach sich ziehen werden, die zusammen mit den schon bestehenden Steuern in manchen Fällen zu einer Gesamtbelastung der Einkommen in der Größenordnung von 60 % oder mehr führen können. Die wirtschaftlichen Folgen solcher Maßnahmen dürften auch mit Blick auf das Interesse der Gläubiger, Griechenland zurück zur

Zahlungsfähigkeit zu führen, wenig hilfreich sein, liegt doch in einer so hohen Abgabenlast ein erheblicher Anreiz, die Erfüllung der entsprechenden Tatbestände durch Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit zu vermeiden.

Unabhängig von der Frage der Konsequenzen des Rentenurteils des HVerwGr darf daher insgesamt festgehalten werden: Die Hilfspakete, mit denen der Internationale Währungsfonds (IWF) und die EU Griechenland unterstützt hatten, um eine Staatsinsolvenz infolge der Staatsschuldenkrise zu verhindern, haben auf griechischer Seite enorme Anstrengungen gefordert. Das griechische Parlament hat in den vergangenen Jahren massive Einsparungen mit der Folge erheblicher sozialer Härten vorgenommen, die zwischenzeitlich zu einem nahezu ausgeglichenen Staatshaushalt geführt hatten – sieht man von Tilgungs- und Zinslasten ab. Die Memoranda, zu deren Umsetzung diese Maßnahmen ergriffen wurden, unterscheiden sich aber – jedenfalls ihre veröffentlichte Fassung – hinsichtlich der Detailliertheit der verlangten Maßnahmen. Die ersten beiden Memoranda von 2010 sind im Bereich der Rentenversicherung deutlich spezifischer als das aus dem Jahr 2012. Mit Blick auf das brisante demokratieprinzipielle Problem der oktroyierten Willensbildung durch die Gläubigerstaaten<sup>83</sup> liegt darin keine Aufhebung, wohl aber immerhin eine gewisse Abschwächung.

Denn je größer der Freiraum ist, den ein Schuldnerstaat bei der Umsetzung der zwischen ihm und den Gläubigerstaaten verabredeten Zielen hat, desto eher bleiben noch politische Entscheidungsmöglichkeiten. Das ist in Zeiten, in denen ein Schuldnerstaat wie Griechenland durch Versäumnisse in der Vergangenheit wenig Chancen hat, sich in absehbarer Zukunft wieder ohne die Einflussnahme von außen finanzieren zu können, nicht gering zu schätzen. Im Gegenteil dürfte es gerade auf die schwierige Aufgabe ankommen, einem so tief verschuldeten Land eine Perspektive zu eröffnen, ohne dabei gegen das *No-Bail-out-Prinzip* des Art. 125 AEUV und damit gegen den Grundsatz der Selbstverantwortlichkeit zu verstoßen. Ohne eine Hoffnung auf Wiedergewinnung der Souveränität fördert eine Krise wie die griechische den politischen Extremismus. Das kann nicht im Sinne der internationalen Geldgeber sein, die sich mit der Flüchtlingskrise ohnehin weiteren tiefgreifenden Herausforderungen stellen müssen. Es setzt aber auch voraus, dass von den Spielräumen vernünftiger Gebrauch gemacht wird. Den griechischen Regierungen der nächsten Jahre kommt eine große Verantwortung zu.

80 Einen Überblick über Anwendungsbereiche der Folgenabschätzung in Schweden und Deutschland gibt *Sylvia Veit*, *Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich*, 2010, S. 35 ff.

81 Abs. C des Artikels 3 des Gesetzes Nr. 4336/2015, FEK A' 94/14.08.2015.

82 S. eine nicht offizielle Fassung des Gesetzesentwurfs in: <http://www.taxheaven.gr/laws/circular/view/id/22590> (veröffentlicht am 5.2.2016) <22.3.2016>.

83 S. *Triantafyllou* (Fn. 6), EuR 2014, 463 m.w.N.