

Ilias I. Sofiotis

Aufweichungen des verfassungsrechtlichen Lebenszeitprinzips der Lehrer in Griechenland in der Finanzkrise – aktuelle Gesetzes- und Rechtsprechungsentwicklungen –

1 Einleitung

Das Lebenszeitprinzip der Beamten aus Art. 103 Abs. 4 der Verfassung Griechenlands (GriechV) stellt eine der grundsätzlichen inhaltlichen Komponenten des Rechtsstaates dar. Das vorgenannte Prinzip besteht aus der Gesamtheit der Garantien, die das positive Recht (Verfassung oder Gesetz) zum Zweck des Schutzes der Beamten vor willkürlichen Änderungen ihres Amtsstatus institutionalisiert. In diesem Sinne schreibt also Art. 103 GriechV vor, dass ein Beamter (u. a. ein Lehrer) grundsätzlich nur dann entlassen werden darf, wenn seine Planstelle nicht mehr vorhanden ist.

Dieser normative Inhalt der vorgenannten Kernaussage des Lebenszeitprinzips hat aber in den letzten Jahren im Rahmen der zur Krisenbewältigung ausgeübten Fiskalpolitik gewisse Relativierungen erfahren. Anlässlich dieser Einschränkungen hat sich das oberste Verwaltungsgericht Griechenlands (Staatsrat) mit der Auslegung der verfassungsmäßigen Schranken des Lebenszeitprinzips der Beamten aus Art. 103 GriechV in einer Reihe von Urteilen auseinandergesetzt. Die neueste Rechtsprechungsentwicklung stellt das Urteil 31679/2014 dar. Das Plenum des Staatsrates Griechenlands überprüfte hier zum einen die Verfassungsmäßigkeit der Abschaffung von 50 Ausbildungsgängen im Berufsausbildungssystem und zum anderen die Suspendierung der Inhaber (Lehrer) der zugleich abgeschafften Planstellen und traf hierzu wichtige Aussagen.

In diesem Beitrag wird zunächst eine kurze Darstellung der Entstehungsgeschichte des Lebenszeitprinzips der Beamten bzw. Lehrer in der Verfassungsgeschichte Griechenlands (unten 2) gegeben. Danach folgen die Darstellung der aktuellen verfassungsrechtlichen Vorgabe (unten 3) und zuletzt der neusten Rechtsprechungsentwicklung (Staatsrat Griechenland, Urteil Nr. 3169/2014) zu den verfassungsmäßigen Schranken der vorgenannten institutionellen Garantie anlässlich der Bewältigung der Schuldenkrise (unten 4).

2 Das Lebenszeitprinzip der Beamten in der Verfassungsgeschichte Griechenlands

Das Lebenszeitprinzip der Beamten wurde erstmals in der griechischen Verfassung von 1911¹ ausdrücklich eingeführt, und zwar in Form der sog. „festen Anstellung“. Die Initiative ergriff der damalige Regierungschef *Eleutherios Venizelos*. Er bezweckte damit, die Unparteilichkeit der Be-

1 Art. 102 GriechV 1911: „(1) Die Befähigungsvoraussetzungen der Verwaltungsbeamten im Allgemeinen werden durch Gesetz bestimmt. (2) Wenn der Staatsrat seine Aufgaben übernommen haben wird, sind die obigen Beamten vom Tage ihrer Ernennung *fest angestellt*, solange die entsprechenden Ämter bestehen, mit Ausnahme der Fälle der Entlassung kraft richterlicher Entscheidung, und sie werden ohne zustimmende Stellungnahme weder versetzt noch ohne besondere Beschluss eines dem Gesetz eingerichteten Rates, welcher mindestens zu zwei Dritteln aus fest angestellten Be-

amten durch die Gewährung ihrer fachlichen Qualifizierung und persönlichen Unabhängigkeit zu sichern. Zu einer möglichst effizienten Umsetzung der Unparteilichkeit der Beamten hat die Verfassung vom 1911, über die ausdrückliche Gewährleistung des Lebenszeitprinzips hinaus, gewisse wichtige Vorkehrungen getroffen. Insbesondere hat der Verfassungsgeber das Lebenszeitprinzip nicht von dem Vorhandensein einer Planstelle, sondern vom Vorhandensein eines öffentlichen Amtes abhängig gemacht. Dies bedeutet: Solange das Amt (= die Behörde) bestand, konnten die dort beschäftigten Beamten (= Planstelleninhaber) nicht entlassen werden.

Diese besonders wichtige Bedingung wurde auch in der nachfolgenden Verfassung von 1927² wiederholt, indem das Lebenszeitprinzip der Beamten bzw. Lehrer ebenfalls vom Vorhandensein eines Amtes abhing.

Die Gewährleistung des Lebenszeitprinzips der Beamten wurde durch die Verfassung von 1952 abgeschwächt. Nunmehr wurde gem. Art. 101 Abs. 2 i. V. m. 102 Abs. 1³ die feste Anstellung (= Lebenszeitprinzip) nicht mehr an das Fortbestehen des Amtes (= Behörde) geknüpft. Maßgeblich war nunmehr das (Fort-)Bestehen einer (Plan-)Stelle.

Den Abschluss dieser Entwicklung bildet Art. 103 Abs. 2 S. 1, Abs. 4 S. 1 der aktuellen Verfassung Griechenlands:⁴

(2) ¹Beamte dürfen nur unter Zuweisung einer gesetzlich bestimmten Planstelle ernannt werden.

(4) ¹Staatsbeamte, die Planstellen innehaben, sind Beamte auf Lebenszeit, solange diese Stellen bestehen. ²... sie dürfen mit Ausnahme der Erreichung der Altersgrenze und der Entlassung aufgrund eines gerichtlichen Urteils nicht ohne Anhörung eines Dienstrates versetzt und nicht ohne Entscheidung eines Dienstrates herabgestuft oder aus dem Dienst entlassen werden; ... ³Gegen die Entscheidungen der Diensträte ist die Beschwerde beim Staatsrat nach Maßgabe der Gesetze zulässig.

3 Gegenwärtiger verfassungsrechtlicher Rahmen

3.1 Begriff und Träger des Lebenszeitprinzips gemäß Art. 103 GriechV

Gemäß Art. 103 Abs. 2 S. 1 GriechV dürfen Beamten nur unter Zuweisung einer gesetzlich bestimmten Planstelle ernannt werden. Sie sind Beamte auf Lebenszeit, solange diese Planstelle besteht (Art. 103 Abs. 4 S. 1 GriechV). Als Planstelle ist diejenige Stelle innerhalb der Verwaltungshierarchie zu verstehen, die aufgrund eines Gesetzes eingerichtet wird und deren Einrichtung zu

amten besteht, entlassen oder zurückversetzt. Gegen diese Entscheidung ist eine Beschwerde beim Staatsrat zulässig, wie ein Gesetz näher bestimmt. (3) ... – Hervorhebungen nicht im Original.

- 2 Art. 114 GriechV 1927: „(1) Die Befähigungsvoraussetzungen der Verwaltungsbeamten im Allgemeinen werden durch Gesetz bestimmt. (2) Die ordentlichen Beamten sind vom Tage ihrer Ernennung *fest angestellt*, solange die entsprechenden Ämter bestehen, mit Ausnahme der Falle der Entlassung kraft richterlicher Entscheidung, und sie werden ohne Zustimmende Stellungnahme weder versetzt noch ohne besonderen Beschluss eines dem Gesetz eingerichteten Rates, welcher mindestens zu zwei Dritteln aus fest angestellten Beamten besteht, entlassen oder zurückversetzt. Gegen diese Entscheidung ist eine Beschwerde beim Staatsrat zulässig, wie ein Gesetz näher bestimmt. (3) ...“ – Hervorhebungen nicht im Original.
- 3 Artikel 101 Abs. 2 GriechV 1952: „Die regulären Beamten sind vom Tage ihrer Ernennung *fest angestellt*, solange die entsprechenden Stellen bestehen.“ – Artikel 102 Abs. 1 S. 1 GriechV 1952: „(1) Niemand kann zum Beamten auf einer nicht gesetzlich vorgesehenen Stelle ernannt werden.“
- 4 Der Verfassungstext findet sich in deutscher Sprache unter <http://www.verfassungen.eu/griech/verf75-index.htm>.

gewissen vorhandenen und ständigen funktionellen Bedürfnissen der Verwaltung erfolgt. Als Träger des oben beschriebenen Lebenszeitprinzips lassen sich die folgenden Kategorien von Beamten auflisten: (1) jeder Beamte, der Träger von einer Planstelle ist (Art. 103 Abs. 4 GriechV), (2) die Parlamentsbeamten, die im Übrigen der Geschäftsordnung des Parlaments unterstellt sind (Abs. 6) sowie (3) die Beamten der örtlichen Selbstverwaltungskörperschaften und der sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts (ebenfalls Abs. 6).

3.2 Inhalt und verfassungsrechtliche Garantien des Lebenszeitprinzips der Lehrer gem. Art. 103 GriechV

Von der Vorgabe der Verfassungen aus den Jahren 1911, 1927 und 1952 ausgehend hat der Verfassungsgeber in Art. 103 Abs. 2 S. 1 und 4 S. 1 GriechV das Lebenszeitprinzip der Beamten bzw. Lehrer ausdrücklich gewährleistet und dadurch die Träger von Planstellen innerhalb der öffentlichen Verwaltung vor jeder Art von Eingriffen, wie z. B. vor willkürlichen Entlassungen seitens der Regierenden, geschützt. Aus diesen Vorschriften lässt sich ableiten, dass das Lebenszeitprinzip der Beamten bzw. Lehrer an das Bestehen einer Planstelle gekoppelt ist. Diese allgemeine Aussage über den Inhalt des Lebenszeitprinzips wird in Art. 104 Abs. 2 GriechV näher spezifiziert. Dies erfolgt aufgrund der folgenden drei verfassungsrechtlichen Garantien:

Die erste verfassungsrechtliche Garantie des Lebenszeitprinzips von Art. 103 Abs. 4 S. 2 GriechV schreibt vor, dass ein Beamter bzw. Lehrer – solange eine Planstelle besteht – nur dann versetzt, herabgestuft und entlassen werden darf, wenn die dazu verfassungsrechtlich erforderlichen Bedingungen vorhanden sind. Insbesondere darf die Entlassung eines Beamten nur (1) bei Erreichung der gesetzlich vorbestimmten Altersgrenze, (2) aufgrund eines gerichtlichen Urteils (bzw. eines unwiderruflichen Urteils eines Strafgerichts) oder (3) auf der Grundlage der Entscheidung eines Dienstrates (im Fall eines Disziplinarvergehens) erfolgen (Art. 103 Abs. 4 S. 2 GriechV). In Bezug auf die Herabstufung eines Beamten schreibt Art. 103 Abs. 4 S. 2 GriechV vor, dass sie als Disziplinarstrafe auf der Grundlage der Entscheidung eines Dienstrates erfolgen darf. Eine Versetzung des Beamten kann nur nach Anhörung des Dienstrates erfolgen. Unter Dienstrat ist ein Disziplinarausschuss zu verstehen, der zu zwei Dritteln aus fest angestellten Beamten besteht.

Die zweite verfassungsrechtliche Garantie des Lebenszeitprinzips besteht darin, dass durch Art. 103 Abs. 4 S. 3 GriechV dem jeweils von einer Entlassung aus dem Dienst oder von einer Herabstufung betroffenen Beamten das Recht eingeräumt wird, eine Beschwerde gegen die Entscheidung des Dienstrates beim Staatsrat zu erheben.

Die nähere Spezifizierung des Lebenszeitprinzips wird mit der verfassungsrechtlichen Garantie der gesetzlichen besoldungsmäßigen Aufsteigung der Beamten auf Lebenszeit abgeschlossen. Der Gesetzgeber verfügt gemäß Art. 103 Abs. 4 S. 1 GriechV über die Befugnis, den besoldungsmäßigen Aufstieg der Beamten auf Lebenszeit hinsichtlich der Grundsätze der Gleichheit und des daraus resultierenden Diskriminierungsverbotes zu sichern.

4 Neue Gesetzes- und Rechtsprechungsentwicklungen

Der Inhalt sowie die verfassungsgerichtlichen Garantien des Lebenszeitprinzips aus Art. 103 GriechV werden durch das Beamten gesetz⁵ und durch die Rechtsprechung des Obersten Verwaltungsgerichts Griechenlands weiter spezifiziert. Insbesondere hat der Staatsrat mit seinen aktuellen Urteilen vom 26.9.2014 (Urteile Nr. 3169/2014) eine wichtige Aussage in Bezug auf die verfassungsmäßigen Schranken des Lebenszeitprinzips von Lehrern getroffen.

Als Anlass dazu hat die Entscheidung Nr. 106520/D2.31.7.2013 des Bildungsministeriums gedient, die (1) die Abschaffung von gewissen Kategorien von Ausbildungsgängen und aller relevanten Planstellen im Bereich der zweistufigen technischen Bildung⁶ vorsah, (2) die Suspendierung der Inhaber dieser Planstelle anordnete und (3) ihre Löhne um 25 % reduzierte. Die vorgenannte Ministerentscheidung wurde auf der Grundlage von Art. 82 des Gesetzes 4172/2013 erlassen, der wiederum zur Umsetzung der Kapitel A und B (Fiskalpolitik) des zwischen Griechenland und seinen Gläubigern ausgehandelten Memorandums of Economic and Financial Policies vom 14.2.2012 dient.

Die durch die vorgenannte Ministerentscheidung suspendierten Lehrer haben Anfechtungsklage (vom 26.8.2013) vor dem Staatsrat erhoben, wodurch sie die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der vorgenannten Entscheidung begeht haben. Das Plenum des obersten Verwaltungsgerichts Griechenlands hat sich, unter Berücksichtigung der Argumente aller Parteien, mit der Bestimmung der verfassungsmäßigen Schranken des Lebenszeitprinzips von Lehrern im Spannungsfeld der Krisenbewältigung auseinandergesetzt und mehrheitlich die folgenden Aussage dazu getroffen:

Der Gesetzgeber sei befugt, gewisse Planstellen abzuschaffen, soweit dies unter Rücksichtnahme auf die funktionellen und organisatorischen Bedürfnisse der Berufsausbildung geschehe und zur Verfolgung eines überwiegenden öffentlichen Interesses erforderlich sei.⁷ Nach Auffassung des Gerichtes diene die Abschaffung gewisser Planstellen im Berufsausbildungssystem der Bekämpfung des Problems der Zersplitterung von Ausbildungsgängen sowie der Abstufung und Rationalisierung des Berufsausbildungssystems. Es werde ein effizienterer Anschluss an den Arbeitsmarkt ermöglicht und die ständig steigende Zahl Arbeitsloser in Griechenland bekämpft.⁸

Die Abschaffung gewisser Ausbildungsgänge könne nicht als ein übermäßiger Eingriff in den Schutzbereich der Ausbildungsfreiheit aus Art. 16 GriechV verstanden werden, weil sie erforderlich, geeignet und angemessen zur Verfolgung des vorgenannten überwiegenden öffentlichen Zwecks sei.⁹

Die auf der Grundlage der Abschaffung von Planstellen erfolgte Suspendierung der Lehrer sei zu ihrer Wirksamkeit auf keine vorherige Anhörung des Dienstrates angewiesen, soweit die Zahl der entlassenen Beamten der Zahl der abgeschafften Planstellen exakt entspreche.¹⁰

5 Beamten gesetz Griechenlands, Gesetz Nr. 3518 vom 9/2/2007, zuletzt geändert durch Gesetz 3859 vom 29.3.2010.

6 Zu den abgeschafften Ausbildungsgängen gehören u. a. Kosmetikerinnen, Hebammen, Sozialarbeiter, Krankenschwestern, Säuglingspflegerinnen.

7 Staatsrat Urteil Nr. 3169/2014 Abs. 10 mit Hinweis auf die folgenden übereinstimmenden Urteile 3354/2013, 2934/1993, 1722/1983.

8 Staatsrat Urteil Nr. 3169/2014 Abs. 17.

9 Staatsrat Urteil Nr. 3169/2014 Abs. 18.

10 Staatsrat Urteil Nr. 3169/2014 Abs. 17.

Jede Suspendierung eines Lehrers, die aus der Abschaffung seiner Planstelle resultiere, müsse mit den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Gleichheit bzw. des Gleichbehandlungsprinzips (Art. 4 GriechV) vereinbar sein. Vorliegend stelle die Abschaffung von gewissen Planstellen im Berufsausbildungssystem zwar eine ungleiche Behandlung ihrer Träger im Vergleich mit den übrigen Lehrern dar. Sie verfolge aber einen Zweck von überwiegendem öffentlichem Interesse, nämlich der Rationalisierung des Berufsausbildungssystems. Allerdings stelle die Abschaffung von gewissen Ausbildungsgängen, so das Gericht, eine geeignete, erforderliche und angemessene Maßnahme zur Bedienung dieses überwiegenden öffentlichen Zwecks dar, soweit die existierende Zersplitterung der Fachspezialitäten einen großen Anteil zur Steigerung der Arbeitslosigkeit in Griechenland habe.¹¹

Die getroffene Maßnahme der Suspendierung von Lehrern sei mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes vereinbar, weil Art. 103 und 154 des griechischen Beamten gesetzes ausdrücklich vorschreiben, dass der Gesetzgeber beim Abschaffen einer Planstelle ihre Inhaber suspendieren dürfe.¹²

Die 25%ige Reduzierung der Löhne der suspendierten Lehrer stelle, so das Gericht, keinen übermäßigen Eingriff in den Schutzbereich der Eigentumsfreiheit aus Art. 1 Abs. 1 des (ersten) Zusatzprotokolls zur EMRK dar.¹³ Dieses Grundrecht garantire nach ständiger Rechtsprechung des EGMR weder eine ununterbrochene Lohnzahlung noch Löhne in einer bestimmten Höhe.¹⁴

Abschließend führte das Gericht aus, dass die Abschaffung der vorgenannten Ausbildungsgänge mit dem Europäischen Recht, insbesondere mit dem Recht auf die ungehinderte Mobilität von Lehrenden und Lernenden innerhalb der EU,¹⁵ vereinbar sei, weil es im Ermessen jedes Mitgliedstaats stehe, gewisse Planstellen in Berufsausbildungssystemen abzuschaffen und ihre Inhaber zu suspendieren.¹⁶

Die Minderheit des Plenums des Staatsrates hat hingegen die Auffassung vertreten, dass die vorgenannte Abschaffung der Ausbildungsgänge im Berufsausbildungssystem und die daraus resultierende Suspendierung der Inhaber dieser Planstellen einen Eingriff in den Schutzbereich von Art. 4 (Gleichheitsprinzip), 5 (Persönlichkeitsrecht), 16 (Recht auf freier Zugang zur öffentlichen Ausbildung) und 103 GriechV (Prinzip der rationalen Aufbau der Verwaltungsorganisation) darstelle, dessen Erforderlichkeit und Angemessenheit zur Bedienung des vorgenannten öffentlichen Zwecks vom Gesetzgeber nicht ausreichend begründet sei. Insbesondere sei der Gesetzgeber, so die Minderheit, verpflichtet, das Bedürfnis der Abschaffung von Ausbildungsgängen tragfähig darzulegen. Dazu müsse er die abzuschaffenden Ausbildungsgänge mit Hinblick auf die funktionalen und organisatorischen Bedürfnisse des Berufsausbildungssystems würdigen, was hier aber nicht geschehen sei. Demgegenüber hat sich die Mehrheit im Staatsrat damit zufrieden gegeben, dass eine entsprechende Studie vom nationalen Rat über die Berufsbildungssysteme angefertigt und in die Begründung des Gesetzentwurfs aufgenommen und sodann im Parlament öffentlich diskutiert worden sei.¹⁷

11 Staatsrat Urteil Nr. 3169/2014 Abs. 17.

12 Staatsrat Urteil Nr. 3169/2014 Abs. 20.

13 Staatsrat Urteil Nr. 3169/2014 Abs. 20.

14 EMRK, Skorkiewicz gegen Polen, Urteil vom 28.1.2013; Juhani Saarinen gegen Finnland, Urteil vom 8.11.2005; Kechko gegen Ukraine, Urteil vom 8.2.2006; Vilho Eskelinen gegen Finnland, Urteil vom 19.4.2007.

15 Art. 165 Abs. 2 AEUV.

16 Vgl. Staatsrat Urteil Nr. 3509/2013.

17 Staatsrat Urteil Nr. 3169/2014 Abs. 17.

5 Fazit

Das Lebenszeitprinzip der Lehrer aus Art. 103 Abs. 1 und 4 GriechV stellt eine der wichtigsten Komponenten des Rechtsstaates und eine grundsätzliche institutionelle Garantie zur Sicherung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Lehrer sowie der möglichst effizienten Wahrnehmung ihrer Aufgaben dar. Diese institutionelle Garantie hat aber im Rahmen der in Griechenland ausgeübten Fiskalpolitik zum Zweck der Krisenbewältigung gewisse Relativierungen erfahren. Die aktuellste davon war die auf Grundlage des Art. 82 Gesetz 4172/2013 erfolgte Abschaffung von 50 Ausbildungsgängen im Berufsausbildungssystem und die Suspendierung der Inhaber aller abgeschafften Planstellen sowie die Reduzierung von deren Löhnen um 25 %.

Jede Relativierung des Lebenszeitprinzips muss sich nach dem Rechtstaatsprinzip am Maßstab der von der Verfassung vorgeschriebenen Grenzen überprüfen lassen. Das Plenum des Staatsrates Griechenlands hat sich mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit der vorgenannten Maßnahmen auseinandergesetzt und mit seiner Mehrheit für ihre Verfassungsmäßigkeit bzw. Grundrechtsmäßigkeit gestimmt. Die Maßnahmen stellten zwar einen Eingriff in die Schutzbereiche von Art. 4, 5, 103 und 16 GriechV dar, jedoch seien sie geeignet, erforderlich und angemessen zur Verfolgung eines überwiegenden öffentlichen Zwecks. Dieser bestehe in der Bekämpfung der aus der Zersplitterung der Ausbildungsgänge resultierenden Arbeitslosigkeit. Die Minderheit der Mitglieder des obersten Verwaltungsgerichts Griechenlands hat sich von dieser Auffassung distanziert, indem sie die vom Gesetzgeber vertretene Begründung der Verhältnismäßigkeit der vorgenannten Eingriffe für nicht überzeugend gehalten hat.

Verf.: Dr. iur. Ilias Sofiotis, LL.M. (Köln), Lehrbeauftragter an der Universität Thessalien, 38221 Volos (Griechenland), E-Mail: sofiotis@yahoo.com