

Andrejeva gg. Lettland

Urteil vom 18.2.2009

Große Kammer

Bsw. Nr. 55.707/00

Pensionsrechtliche Diskriminierung aufgrund der Nationalität

Art. 6 Abs. 1 EMRK

Art. 14 EMRK

Art. 1 1. Prot. EMRK

Sachverhalt:

Die in Kasachstan geborene Bf. kam 1954 im Alter von zwölf Jahren nach Lettland, wo sie seither ständig lebt. Nach Abschluss ihres Studiums erhielt sie 1966 eine Anstellung im Labor einer Recyclinganlage in Lettland. 1973 wurde sie der regionalen Umweltschutzabteilung zugeteilt, die dem Ministerium für chemische Industrie der UdSSR unterstand. Bis 1981 arbeitete sie für ein dem Ministerium angeschlossenes staatliches Unternehmen, das seine Zentrale in Kiew hatte. Danach wurde sie einer in Weißrussland ansässigen Unterabteilung desselben Unternehmens zugeteilt, das wiederum einer Abteilung mit Zentrale nahe Moskau unterstand. Dabei handelte es sich um ein gesamtsojetisches Unternehmen, das der Regierung der UdSSR unterstellt war. Die Bf. erhielt ihr Gehalt mittels Überweisungen aus Kiew bzw. Moskau.

Im Zuge der Wiedererlangung der Unabhängigkeit Lettlands wurde die regionale Umweltschutzabteilung im November 1990 aufgelöst. Da das Unternehmen, für das die Bf. tätig war, somit unabhängig wurde, unterstand sie fortan direkt der Leitung der Recyclinganlage.

Durch den Zerfall der Sowjetunion, deren Staatsangehörigkeit die Bf. besessen hatte, wurde sie im Dezember 1991 staatenlos. Nach Erlass des *Gesetzes über den Status staatenloser früherer Bürger der UdSSR* im April 1995 erhielt sie den Status eines „dauerhaft niedergelassenen Nicht-Staatsbürgers“.

Nach Vollendung des 55. Lebensjahres trat die Bf. im August 1997 die Alterspension an. Der Sozialversicherungsausschuss des Bezirks Kurzeme teilte ihr auf Antrag mit, dass für die Berechnung ihres Pensionsanspruchs nur ihre Arbeitszeiten in Lettland berücksichtigt werden könnten, da sie nicht lettische Staatsbürgerin sei.¹ Da sie von 1973 bis 1990 für Unternehmen mit Sitz in Kiew bzw. Moskau gearbeitet hatte, wurden lediglich Arbeitszeiten vor 1973

und nach 1990 herangezogen. Die Höhe ihres monatlichen Pensionsanspruchs betrug daher nur LVL 20,- (ca. € 35,-).

Die dagegen erhobene Berufung der Bf. wurde vom Staatlichen Sozialversicherungsfonds am 4.9.1997 abgewiesen.

Auch eine daraufhin eingebrachte Klage blieb erfolglos. Das abweisende Urteil des Bezirksgerichts Latgale wurde am 4.5.1999 vom Regionalgericht Riga bestätigt.

Gegen dieses Urteil erhob die Staatsanwaltschaft eine Berufung zur Wahrung des Gesetzes an den Senat des Obersten Gerichtshofs. Dieser informierte die Bf. über eine für den 6.10.1999 anberaumte öffentliche Verhandlung in der Sache. An diesem Tag wurde die Verhandlung jedoch früher als geplant eröffnet. Da die Bf. noch nicht bei Gericht eingetroffen war, konnte sie nicht an der Verhandlung teilnehmen. Der Senat wies die Berufung der Staatsanwaltschaft mit der Begründung ab, dass Anstellungen bei ukrainischen oder russischen Unternehmen nicht für die Pensionsberechnung gezählt werden könnten, da dafür keine Sozialversicherungsbeiträge in Lettland entrichtet worden seien.

Im Februar 2000 wurde der Bf. von der inzwischen an die Stelle des Sozialversicherungsfonds getretenen Sozialversicherungsagentur mitgeteilt, dass ihre Pension aufgrund eines Abkommens zwischen Lettland und der Ukraine neu berechnet worden sei. Da nun-

1) Das am 1.1.1996 in Kraft getretene *Gesetz über staatliche Pensionen* regelt die Pensionsansprüche der vormals vom sowjetischen Sozialversicherungssystem erfassten Personen. Nach Abs. 1 der Übergangsbestimmungen sind bei der Berechnung der Ansprüche lettischer Staatsbürger die Arbeitsjahre vor dem 1.1.1991 unabhängig davon heranzuziehen, ob die Beschäftigung innerhalb oder außerhalb Lettlands erfolgte. Bei Ausländern und Staatenlosen, die am 1.1.1991 in Lettland niedergelassen waren, sind hingegen nur Zeiten einer Beschäftigung in Lettland zu berücksichtigen.

mehr auch ihre Anstellung bei einem ukrainischen Unternehmen berücksichtigt werden könnte, betrug ihr monatlicher Anspruch fortan LVL 30,21 (ca. € 43,-). Ab Juni 2008 erhielt die Bf. eine monatliche Pension in der Höhe von LVL 98,35 (ca. € 140,-). Dabei handelte es sich um einen dem staatlich garantierten Existenzminimum entsprechenden Grundbetrag und einen Zuschlag.

Rechtsausführungen:

Die Bf. behauptet eine Verletzung von Art. 14 EMRK (*Diskriminierungsverbot*) in Verbindung mit Art. 1 1. Prot. EMRK (*Recht auf Achtung des Eigentums*) und von Art. 6 Abs. 1 EMRK (*Recht auf ein faires Verfahren*).

Zu den Verfahrenseinreden der Regierung:

Die belangte Regierung brachte am 20.10.2006 in ihrer Stellungnahme zur Sache vor, die Beschwerde sei unzulässig, da die Bf. aufgrund der Neuberechnung ihrer Ansprüche im Februar 2000 nicht länger behaupten könne, Opfer einer Konventionsverletzung zu sein.

Der GH stellt dazu fest, dass die Regierung diese Einrede bereits in ihrer Stellungnahme zur Zulässigkeit der Beschwerde erheben hätte müssen. Diese Einrede kann daher nicht zugelassen werden.

Die Regierung wendete auch ein, der Gegenstand der Beschwerde nach Art. 14 EMRK iVm. Art. 1 1. Prot. EMRK falle nicht in die *Hoheitsgewalt* Lettlands iSv. Art. 1 EMRK. Die Verantwortlichkeit für die Situation der Bf. liege nämlich vielmehr bei Russland als Nachfolgestaat der Sowjetunion.

Wie der GH feststellt, wurde auch diese Einrede verspätet erhoben. Selbst wenn dies nicht der Fall wäre, müsste sie aber aus folgenden Gründen zurückgewiesen werden: Die Bf. beschwerte sich über eine sie betreffende Maßnahme einer lettischen Behörde. In der darüber entstandenen Auseinandersetzung trafen drei Instanzen der lettischen Gerichte bindende Entscheidungen. Nach Ansicht des GH reicht dies eindeutig für die Schlussfolgerung aus, dass die Bf. in die *Hoheitsgewalt* des belangten Staates fiel.

Die beiden **Einreden** der Regierung sind daher **zurückzuweisen** (einstimmig).

Zur behaupteten Verletzung von Art. 14 EMRK iVm. Art. 1 1. Prot. EMRK:

Die Bf. bringt vor, sie sei durch die Anwendung von Abs. 1 der Übergangsbestimmungen des *Gesetzes über staatliche Pensionen*, der hinsichtlich der Pensionsansprüche eine Un-

terscheidung aufgrund der Staatsbürgerschaft treffe, diskriminiert worden.

1. Zur Anwendbarkeit von Art. 14 EMRK:

Die Anwendung von Art. 14 EMRK setzt nicht notwendigerweise die Verletzung eines Konventionsrechts voraus. Es ist notwendig, aber auch ausreichend, dass der Sachverhalt des zu prüfenden Falls in den Anwendungsbereich einer der materiellen Bestimmungen der Konvention oder ihrer Protokolle fällt.

Zu prüfen ist daher, ob das Interesse der Bf. am Bezug einer staatlichen Alterspension auch für jene Jahre, während derer sie für Unternehmen mit Sitz außerhalb Lettlands tätig war, in den Anwendungsbereich von Art. 1 1. Prot. EMRK fällt.

Art. 1 1. Prot. EMRK gewährt weder ein Recht auf eine Pension in bestimmter Höhe, noch einen Anspruch auf eine Pension für eine Berufstätigkeit außerhalb des belangten Staates. Art. 1 1. Prot. EMRK schränkt die Freiheit der Konventionsstaaten nicht ein, zu entscheiden, ob sie ein System der sozialen Sicherheit einführen und welche Beihilfen sie in diesem gewähren. Wenn aber die Gesetze eines Staates einen Rechtsanspruch auf Sozialleistungen vorsehen – mögen diese von Beitragszahlungen abhängen oder nicht – schafft diese Gesetzgebung für Personen, welche die Voraussetzungen erfüllen, ein vermögenswertes Interesse, das in den Anwendungsbereich von Art. 1 1. Prot. EMRK fällt.

Vor diesem Hintergrund ist das Argument der belangten Regierung verfehlt, Lettland sei völkerrechtlich nicht verantwortlich für die sozialrechtlichen Verpflichtungen der ehemaligen Sowjetunion. Wenn ein Staat aus freien Stücken beschließt, Pensionen für Zeiten einer Anstellung außerhalb seines Territoriums zu zahlen, und damit eine ausreichend klare innerstaatliche Rechtsgrundlage schafft, fällt der angenommene Anspruch auf eine solche Leistung in den Anwendungsbereich von Art. 1 1. Prot. EMRK. Abs. 1 der Übergangsbestimmungen des *Gesetzes über staatliche Pensionen* schafft einen Anspruch auf Alterspensionen in Bezug auf Beschäftigungszeiten vor 1991 außerhalb Lettlands, beschränkt diesen jedoch auf lettische Staatsbürger. Aufgrund dieser Bestimmung wurde der Bf. eine entsprechende Pension vorenthalten, weil sie nicht Staatsbürgerin Lettlands war.

Daher fällt das vermögenswerte Interesse der Bf. in den Anwendungsbereich von Art. 1 1. Prot. EMRK. Dies reicht aus, um Art. 14 EMRK anwendbar zu machen.

2. Zur Befolgung von Art. 14 EMRK:

Der GH anerkennt, dass die unterschiedliche Behandlung zumindest ein legitimes Ziel verfolgte, nämlich den Schutz des Wirtschaftssystems des Landes. Es ist unumstritten, dass die lettischen Behörden nach dem Zerfall der Sowjetunion mit einer Vielzahl von Problemen konfrontiert waren, die im Zusammenhang mit der Notwendigkeit der Errichtung eines Sozialversicherungssystems und Budgetproblemen standen.

Es bleibt zu prüfen, ob die im vorliegenden Fall zur Anwendung gekommenen Maßnahmen verhältnismäßig zu diesem verfolgten Ziel waren. Die Weigerung der Behörden, die Zeiten einer Beschäftigung der Bf. außerhalb Lettlands für die Berechnung ihrer Pensionsansprüche zu berücksichtigen, beruhte ausschließlich darauf, dass sie nicht die lettische Staatsbürgerschaft besitzt. Es ist unbestritten, dass ein lettischer Staatsbürger in der gleichen Position wie die Bf., der während der selben Zeit im selben Unternehmen gearbeitet hätte, die umstrittene Alterspension erhalten würde. Überdies steht außer Streit, dass die Bf. automatisch eine Pension für ihr gesamtes Arbeitsleben erhalten würde, sobald sie lettische Staatsbürgerin würde. Die Staatsbürgerschaft ist demnach das einzige Kriterium für die umstrittene Unterscheidung. Wie der GH bereits festgehalten hat, müssen sehr gewichtige Gründe vorgebracht werden, damit eine ausschließlich auf Gründen der Nationalität beruhende unterschiedliche Behandlung als konventionskonform angesehen werden kann.

Der GH kann im vorliegenden Fall keine solchen Gründe erkennen. Erstens wurde nicht einmal behauptet, dass die Bf. die übrigen Voraussetzungen für eine staatliche Pension für ihr gesamtes Arbeitsleben nicht erfüllt hätte. Sie befand sich daher in einer ähnlichen Lage wie Personen mit einer gleichen oder ähnlichen Karriere, die jedoch nach 1991 als lettische Staatsbürger anerkannt wurden. Zweitens wurden in der Sowjetunion die Sozialabgaben für alle Bediensteten unabhängig von nationaler Herkunft oder Geburtsort in der gleichen Weise bezahlt und verwaltet. Drittens besitzt die Bf. überhaupt keine Staatsbürgerschaft. Lettland ist daher der einzige Staat, der sozialrechtliche Verantwortung für die Bf. übernehmen kann.

Der GH ist nicht davon überzeugt, dass die unterschiedliche Behandlung den Anforderungen des Art. 14 EMRK entsprochen hat. Daher stellt er eine **Verletzung von Art. 14 EMRK** iVm. **Art. 1 1. Prot. EMRK** fest (16:1 Stimmen, *Sondervotum von Richterin Ziemele*).

Zur behaupteten Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK:

Die Bf. bringt vor, der Senat des Obersten Gerichtshofs habe seine Verhandlung vor der vereinbarten Zeit eröffnet und dadurch ihre Teilnahme verhindert.

Das lettische Zivilprozessrecht garantierte der Bf. ein Recht auf Teilnahme an der öffentlichen Verhandlung des Senats des Obersten Gerichtshofs.

Die Berufung an den Senat war nicht von der Bf. erhoben worden, sondern vom Staatsanwalt. Dieser kann aber in einem solchen Verfahren die Partei nicht bei der Verhandlung vertreten. Die Bf. war die Hauptfigur des Verfahrens, weshalb ihr die Garantien des kontradiktorischen Verfahrens uneingeschränkt gewährt hätten werden müssen.

Die Tatsache, dass die Berufung zur Wahrung des Gesetzes von der Staatsanwaltschaft erhoben worden war, beschränkt in keiner Weise das Recht der Bf. auf Teilnahme an der Verhandlung. Dass sie dieses entgegen ihrem Willen nicht ausüben konnte, begründet eine **Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK** (einstimmig).

Entschädigung nach Art. 41 EMRK:

€ 5.000,- für materiellen und immateriellen Schaden, € 1.500,- für Kosten und Auslagen (16:1 Stimmen, *Sondervotum von Richterin Ziemele*).

Vom GH zitierte Judikatur:

Gaygusuz/A v. 16.9.1996

⇒NL 1996, 135; ÖJZ 1996, 955.

Koua Poirrez/F v. 30.9.2003

⇒NL 2003, 257; ÖJZ 2005, 586.

Stec u.a./GB v. 6.7.2005 (ZE der GK)

⇒NL 2005, 223.

Ždanoka/LV v. 16.3.2006 (GK)

⇒NL 2006, 78.

Stec u.a./GB v. 12.4.2006 (GK)

⇒NL 2006, 90.

D. H. u.a./CZ v. 13.11.2007 (GK)

⇒NL 2007, 299.

Czech