

Wegfall des Anspruchs auf Invaliditätspension

Bélané Nagy gg. Ungarn, Urteil vom 10.2.2015, Kammer II, Bsw. Nr. 53.080/13

Leitsatz

Sieht ein Gesetz einen von bestimmten Voraussetzungen abhängigen Anspruch auf eine Sozialleistung vor, so schafft dies für Personen, welche die Voraussetzungen erfüllen, ein von Art. 1 1. Prot. EMRK geschütztes vermögenswertes Interesse.

Der Wegfall einer bereits gewährten Invaliditätspension durch eine rückwirkende Änderung der Anspruchsvoraussetzungen ist unvereinbar mit Art. 1 1. Prot. EMRK, wenn die betroffene Person die zur Zeit ihrer Berufstätigkeit vorgeschriebenen Sozialversicherungsbeiträge geleistet hat und somit vor der Gesetzesänderung die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt hat.

Rechtsquellen

Art. 1 1. Prot. EMRK

Vom GH zitierte Judikatur

- ▶ Kjørtan Ásmundsson/IS v. 12.10.2004
= NL 2004, 238
- ▶ Stec u.a./GB v. 6.7.2005 (ZE der GK)
= NL 2005, 223
- ▶ Moskal/PL v. 15.9.2009
= NL 2009, 257

Schlagworte

Behinderung, körperliche; Eigentums, Recht auf Achtung des; Pension; Sozialrecht

Philip Czech

Sachverhalt

Der 1959 geborenen Bf. wurde ab 1.4.2001 eine Invaliditätspension zugesprochen, nachdem eine Einschränkung ihrer Erwerbsfähigkeit um 67% festgestellt worden war. Diese Beurteilung ihrer Invalidität wurde 2003, 2006 und 2007 bestätigt.

Der Grad ihrer Erwerbsunfähigkeit wurde am 1.12.2009 aufgrund einer Änderung der anzuwendenden Beurteilungsmethode auf 40% herabgesetzt, ohne dass sich ihr Gesundheitszustand geändert hätte. Als Folge dieser nur noch 40% betragenden Erwerbsunfähigkeit wurde ihr Anspruch auf eine Invaliditätspension

mit 1.2.2010 widerrufen. Diese Entscheidung wurde am 1.4.2011 vom Arbeitsgericht bestätigt.

Mit 1.1.2012 trat ein neues Gesetz über Invaliditätsbeihilfen in Kraft, das zusätzliche Anspruchsvoraussetzungen einführte. Insbesondere musste die behinderte Person nunmehr in den fünf Jahren vor Antragstellung mindestens 1.095 Tage sozialversichert gewesen sein. War diese Voraussetzung nicht erfüllt, so bestand dennoch ein Anspruch, wenn die antragstellende Person am 31.12.2011 eine Invaliditätspension bezogen hatte.

Die Bf. beantragte im Februar und im August 2012 erneut eine Invaliditätspension. Zwar wurde ihre Berufsunfähigkeit mit 50% bewertet, was ihr grundsätzlich einen Anspruch auf eine Invaliditätspension verleihen würde. Ihre Anträge wurden aber dennoch abgewiesen, weil sie nicht die notwendigen Versicherungszeiten nachweisen konnte. Sie war anstelle der erforderlichen 1.095 Tage nur 947 Tage sozialversichert gewesen. Da ihr Pensionsbezug im Februar 2010 beendet worden war und sie somit am 31.12.2011 keine Pension bezogen hatte, fiel sie auch nicht unter diese Ausnahmeregelung.

Das Verwaltungs- und Arbeitsgericht Nyíregyháza bestätigte die Abweisung ihrer Anträge am 20.6.2013.

Rechtsausführungen

Die Bf. behauptet eine Verletzung von Art. 1 1. Prot. EMRK (*Recht auf Achtung des Eigentums*). Sie bringt vor, ihren durch die Invaliditätspension gesicherten Lebensunterhalt verloren zu haben, weil sie in dem ab 2012 geltenden neuen System keinen Anspruch mehr auf diese Leistung hat, obwohl ihr Gesundheitszustand so schlecht ist wie zuvor.

I. Zulässigkeit

(27) Die Regierung bringt vor, die Beschwerde müsse wegen Nichterschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe zurückgewiesen werden, weil die Bf. keine Revision der Urteile vom 1.4.2011 und vom 20.6.2013 beantragt hätte. Außerdem wäre die Beschwerde nach Ablauf der Frist von sechs Monaten erhoben worden, die mit dem Urteil vom 1.4.2011 zu laufen begonnen hätte [...].

(29) Ein Revisionsantrag an den Obersten Gerichtshof ist ein Rechtsmittel, das in zivilrechtlichen – einschließ-

lich verwaltungsrechtlichen – Streitsachen normalerweise erschöpft werden muss. Die Regel der Erschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzugs muss allerdings mit einer gewissen Flexibilität angewendet werden. [...]

(30) Gegenstand des ersten Verfahrens war der Grad der nach einer neuen Methode festgestellten Berufsunfähigkeit. Jener des zweiten Verfahrens – also der Angelegenheit, auf die sich die Beschwerde bezieht – war die Frage, ob der Umfang der früheren Sozialversicherungsbeiträge der Bf. aus Sicht der anwendbaren Regeln über die Unterstützung von Behinderten ausreichend war oder nicht. Die innerstaatlichen Gerichte taten nichts anderes, als die gesetzlichen Regeln auf die Situation der Bf. anzuwenden, ohne eine spezielle Auslegung des Rechts oder eine Beweiswürdigung. Da eine Revision durch den Obersten Gerichtshof auf Rechtsfragen beschränkt ist [...], hätte ein Revisionsantrag zur Anfechtung der Regelungen selbst keine Erfolgsaussichten gehabt. [...] Die Beschwerde kann daher nicht wegen Nichterschöpfung des Instanzenzugs zurückgewiesen werden.

(31) Ungeachtet des fortlaufenden Charakters der legitimen Erwartung der Bf., eine Invaliditätspension zu erhalten, stellt der GH hinsichtlich des ersten Rechtsstreits fest, dass die letzte innerstaatliche Entscheidung über die Erfüllung der medizinischen Kriterien [...] am 1.4.2011 und damit mehr als sechs Monate vor der Erhebung der vorliegenden Beschwerde (am 12.8.2013) erging. Der GH kann daher dieses Verfahren nicht prüfen. Im zweiten Verfahren wurde am 20.6.2013 mit endgültiger und rechtskräftiger gerichtlicher Entscheidung ein Anspruch der Bf. auf eine Invaliditätspension verneint [...]. Soweit die Beschwerde einen Nachteil der Bf. betrifft, der aus dieser Entscheidung resultiert, kann sie daher nicht wegen Missachtung der Beschwerdefrist zurückgewiesen werden.

(32) Der GH stellt fest, dass die Beschwerde nicht offensichtlich unbegründet und auch aus keinem anderen Grund unzulässig ist. Sie muss daher für **zulässig** erklärt werden (mehrheitlich).

II. Zur behaupteten Verletzung von Art. 1 1. Prot. EMRK

(33) Die Bf. brachte vor, der Entzug ihrer Invaliditätspension durch aufeinanderfolgende Änderungen der Anspruchsvoraussetzungen und ohne jede Besserung ihres Gesundheitszustands hätte einen ungerechtfertigten Eingriff in ihre durch die Konvention geschützten Rechte begründet. [...]

1. Allgemeine Grundsätze

(35) [...] Art. 1 1. Prot. EMRK garantiert kein Recht auf eine Pension in einer bestimmten Höhe. [...]

(36) Art. 1 1. Prot. EMRK schränkt nicht die Freiheit der Vertragsstaaten ein zu entscheiden, ob sie eine Form von Sozialsystem errichten und welcher Art und Höhe die unter diesem System gewährten Leistungen sind. Wenn aber in einem Vertragsstaat ein Gesetz gilt, das einen Anspruch auf die Zahlung einer Sozialleistung vorsieht – sei es abhängig von der vorherigen Zahlung von Beiträgen oder nicht – schafft dieses Gesetz für Personen, die die Voraussetzungen erfüllen, ein vermögenswertes Interesse, das in den Anwendungsbereich von Art. 1 1. Prot. EMRK fällt. Im Kontext der Unterstützung von Behinderten, die eine Sozialleistung besonderer Art ist, ist eine besondere Interpretation dieses Grundsatzes möglich. Die Leistung von Beiträgen zu einem Pensionsfonds kann unter bestimmten Umständen ein vermögenswertes Recht schaffen und ein solches Recht kann von der Art, wie der Fonds verteilt wird, betroffen sein. Wenn daher ein Anspruch, der aufgrund der geltenden Rechtslage gewährt worden ist und durch die Leistung angemessener Beiträge und die Erfüllung der Voraussetzungen des während der aktiven Erwerbstätigkeit geltenden Rechts begründet wurde, beseitigt wird – insbesondere durch eine rückwirkende Änderung der Beitragsregeln – erfordert eine solche Maßnahme eine überzeugende Rechtfertigung in Hinblick auf Art. 1 1. Prot. EMRK, solange die andere Schlüsselvoraussetzung, nämlich ein beeinträchtigter Gesundheitszustand, aufrecht ist.

(37) Im modernen demokratischen Staat sind viele Personen während ihres gesamten Lebens oder eines Teils davon für ihr Überleben völlig auf Leistungen der sozialen Sicherheit und Fürsorge angewiesen. Viele nationale Rechtssysteme anerkennen, dass diese Personen eine gewisse Sicherheit benötigen und sehen einen – von der Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen abhängigen – Rechtsanspruch auf den Bezug solcher Leistungen vor. Wo eine Person nach dem innerstaatlichen Recht einen Anspruch auf eine Sozialleistung hat, sollte sich die Bedeutung dieses Interesses auch in der Anwendbarkeit von Art. 1 1. Prot. EMRK widerspiegeln.

(38) Der GH hat die Möglichkeit der Reduktion von Ansprüchen auf Sozialleistungen unter bestimmten Umständen akzeptiert. [...] Wo die Höhe einer Leistung herabgesetzt oder sie nicht länger gewährt wird, kann dies aber einen Eingriff in das Eigentum darstellen, der einer Rechtfertigung bedarf.

2. Anwendung im vorliegenden Fall

(42) Wie der GH feststellt, wurde das System der Invaliditätspension mit Jänner 2012 durch ein Beihilfensystem ersetzt, das neue Anspruchsvoraussetzungen enthielt. Als die Bf. 2012 die Beihilfe beantragte, die an Stelle der Pension getreten war, wurde sie als nicht berechtigt betrachtet und zwar nicht, weil sie nicht den gefor-

dernten Beeinträchtigungsgrad aufgewiesen hätte, sondern wegen der unzureichenden Versicherungszeiten – ungeachtet des Ausmaßes ihrer früheren Sozialversicherungsbeiträge, die zuvor als ausreichend anerkannt worden waren.

(43) Diese Änderungen im Status der Bf. nach den Bestimmungen für die Invaliditätspension bzw. -beihilfe müssen aus der Perspektive der Merkmale dieses Systems betrachtet werden. Es ist bemerkenswert, dass das Verfassungsgericht festgestellt hat, dass Beihilfen, die durch Pflichtbeiträge zum Sozialsystem erarbeitet wurden, zum Teil als »erworbene Rechte« angesehen werden können. Insbesondere qualifizierte das Verfassungsgericht Invaliditätspensionen »teilweise als unter den Schutz des Eigentums fallende Beihilfe und teilweise als Vorkehrung der sozialen Sicherheit.« [...] Der GH teilt weitgehend die Ansichten des Verfassungsgerichts und ist daher überzeugt, dass die Invaliditätspension bzw. -beihilfe ein durchsetzbares Recht auf eine im innerstaatlichen Recht anerkannte Sozialleistung und Art. 1 1. Prot. EMRK damit anwendbar ist. Tatsächlich ist die Invaliditätspension bzw. -beihilfe nichts anderes als eine durch die gesellschaftliche Solidarität garantierte Sicherheit, wonach eine Person, die die erforderlichen Beiträge zum System geleistet hat, beispielsweise durch die Abfuhr von Abgaben auf ihr Einkommen während einer bestimmten Zeit, Anspruch auf eine Beihilfe hat, wenn dies wegen einer ernsten Beeinträchtigung der Gesundheit, die zur Einschränkung der Erwerbsfähigkeit führt, geboten ist.

(44) Im vorliegenden Fall hatte die Bf. jene Beiträge zum Sozialsystem geleistet, die zur Zeit ihrer Berufstätigkeit geboten waren. Die daraus resultierende berechnete Erwartung, Invaliditätsunterstützung zu erhalten, wurde von den Behörden anerkannt, als der Invaliditätsfall eintrat und ihr 2001 eine Invaliditätspension zuerkannt wurde. Sie genoss dieses »Eigentum« bis 2010. Ihr Gesundheitszustand scheint während dieser und der folgenden Zeit unverändert geblieben zu sein und die ihm zugeschriebenen unterschiedlichen Grade der Erwerbsunfähigkeit waren nur die Folge von Änderungen in der Bestimmungsmethode.

(46) Auch wenn es weder von Ungarn noch von der Mehrheit der Europaratsstaaten ratifiziert wurde, findet der GH Art. 57 Abs. 1 des ILO-Übereinkommens über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit erwähnenswert, wonach eine geschützte Person, die eine Wartezeit von drei Beitragsjahren erfüllt hat und für die während ihres Arbeitslebens eine vorgeschriebene jährliche Durchschnittszahl von Beiträgen entrichtet worden ist, einen Anspruch auf bestimmte Leistungen hat.

(47) Sobald die Bf. die Voraussetzungen des Systems der Invaliditätspension, wie sie zum ersten entscheidenden Zeitpunkt (also 2001) galten, erfüllte, erlangte sie nach Ansicht des GH iSv. Art. 1 1. Prot. EMRK eine for-

melle Anerkennung ihrer berechtigten Erwartung, eine Invaliditätspension bzw. -beihilfe zu erlangen, wenn ihr Gesundheitszustand dies erforderte. Diese Erwartung erwuchs aus dem während ihrer Berufstätigkeit und zur Zeit des ursprünglichen Erwerbs des Anspruchs auf eine Invaliditätspension geltenden Recht. Angesichts der gesetzlichen Bestimmungen über die Voraussetzungen ist diese konkrete berechnete Erwartung von einer konkreteren Natur als eine bloße Hoffnung, da sie auf rechtlichen Vorschriften beruhte.

(48) Diese anerkannte berechnete Erwartung und die durch die Gesetze des belangten Staates, die in Kraft waren, als der Anspruch begründet wurde, geschaffenen vermögenswerten Interessen können nicht als durch die Tatsache ausgelöscht angesehen werden, dass die Berufsunfähigkeit der Bf. durch eine neue Beurteilungsmethode im Dezember 2009 auf 40 % herabgesetzt wurde, ohne dass sich ihr Zustand geändert hatte. Der Knackpunkt der Sache liegt für den GH darin, dass die Bf. während ihrer Berufstätigkeit wie vom Gesetz vorgesehen Beiträge zum Sozialsystem geleistet hatte. Diese Tatsache allein zog die auf der sozialen Solidarität beruhende Verpflichtung des Staates nach sich, im Fall einer Berufsunfähigkeit Unterstützung zu gewähren. Indem sie 2001 eine Invaliditätspension zusprachen, anerkannten die Behörden implizit, dass die Bf. die relevanten Kriterien erfüllte. Zwischen 2001 und 2010 genoss die Bf. den daraus resultierenden Besitz einer Invaliditätspension und als ihre Berufsunfähigkeit als weniger schwerwiegend eingeschätzt wurde, trat an die Stelle dieses Besitzes die anerkannte berechnete Erwartung einer fortgesetzten Unterstützung, sollten die Umstände diese wieder erfordern.

Ungeachtet des Verlusts der Pension 2010 ist der GH daher der Ansicht, dass die Erwartung der Bf. als Beitragszahlerin zum Sozialsystem, die einmal die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt hat, berechnete und in ihrer rechtlichen Natur fortlaufend ist. [...]

(49) In dieses Recht der Bf. wurde durch die Behörden eingegriffen, als sie ihr 2012 eine Invaliditätsbeihilfe wegen der unzureichenden Beiträge verweigerten, obwohl ihr Gesundheitszustand wieder als ausreichend beeinträchtigt angesehen wurde. Es muss noch einmal betont werden, dass diese Beiträge [...] einmal für diesen Zweck ausreichend waren und die neue Anforderung an die Dauer der Sozialversicherungszeiten erst später eingeführt wurde, als die Bf. nicht länger in der Lage war, sie zu erfüllen.

(50) Es steht außer Streit, dass dieser Eingriff gesetzlich vorgesehen war [...].

(51) [...] Der GH akzeptiert, dass die umstrittene Gesetzgebung das legitime Ziel des wirtschaftlichen Wohls der Gesellschaft verfolgte.

(52) Was die Frage der Verhältnismäßigkeit betrifft, hat der Staat offensichtlich einen bestimmten Ermes-

sensspielraum bei der Regulierung des Zugangs der Bürger zu Invaliditätsbeihilfen, insbesondere indem er Beiträge in bestimmtem Umfang und ein gesetzliches Mindestmaß an Behinderung verlangt. Diese Elemente unterliegen einer Entwicklung im Licht gesellschaftlicher Änderungen, Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und Fortschritten in der medizinischen Wissenschaft, einschließlich der Möglichkeiten zur Rehabilitation.

(53) Die Freiheit, die den Staaten in diesem Bereich zukommt, kann allerdings nicht so weit gehen, einen solchen Anspruch, wenn er einmal gewährt wurde, seines Kerns zu berauben. Zudem müssen die Anforderungen der Rechtsstaatlichkeit beachtet werden und eine rückwirkende Missachtung erworbener Rechte und berechtigter Erwartungen, wie im Fall von Beiträgen zum Sozialsystem, muss bei Maßnahmen der Sozialreform vermieden werden. Zur Frage, ob die berechnete Erwartung, Invaliditätsbeihilfe zu beziehen, ein Recht umfasst, dass die Bezugsbedingungen nicht geändert werden, nimmt der GH die ethnischen Leitlinien zur »Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit« der WHO zur Kenntnis, wonach diese Klassifikation nicht dazu benutzt werden soll, vorhandene Rechte oder anderweitige rechtmäßige Ansprüche einzuschränken. Das Rechtsstaatsprinzip [...] umfasst im Kontext des vorliegenden Falls eine staatliche Verpflichtung, auf der Grundlage der gesellschaftlichen Solidarität ein bestimmtes Einkommen für jene sicherzustellen, deren Erwerbsfähigkeit unter das gesetzliche Minimum gefallen ist, vorausgesetzt sie haben ausreichende Beiträge zum System geleistet – und dies vorbehaltlich des allgemeinen und in der Rechtsprechung des GH allgegenwärtigen Prinzips, wonach Art. 1 1. Prot. EMRK kein Recht schafft, Vermögen zu erwerben. Auch schränkt es in keiner Weise die Freiheit der Vertragsstaaten ein zu entscheiden, ob sie eine Form des Sozialsystems vorsehen, und die Art und Höhe der in einem solchen System gewährten Beihilfen zu bestimmen.

Der GH möchte an dieser Stelle hinzufügen, dass der Grundsatz *impossibile nulla obligatio est* als Aspekt des Rechtsstaatsprinzips im vorliegenden Fall von besonderer Bedeutung ist, in dem der Bf. *ex post* vorgeworfen wurde, in der Vergangenheit keine ausreichenden Beiträge geleistet zu haben, wie dies vom neuen Gesetz bestimmt wurde – eine Voraussetzung, die sie zu diesem Zeitpunkt unmöglich erfüllen konnte.

(54) Als die Bf. zum ersten Mal gezwungen war, um die Pension anzusuchen, hatte sie die damals relevanten Voraussetzungen erfüllt und erhielt die Pension. Trotz ihres im Wesentlichen unveränderten Gesundheitszustands wurde sie Jahre später von dieser Leistung ausgeschlossen, weil ihr Leiden nicht länger als schwerwiegend genug für die Fortsetzung des Pensionsbezugs angesehen wurde. Als der Grad ihrer Invalidität

später wieder hinaufgesetzt wurde, konnte dies nicht zur Gewährung der Pension oder Beihilfe führen, weil das neu eingeführte Kriterium im speziellen Fall der Bf. unerreichbar war.

(55) Schlussendlich wurden der Bf. die sozialrechtlichen Ansprüche völlig verwehrt, die ihr andernfalls angesichts ihrer Gesundheitsbeeinträchtigung zugestanden wären. Aus Sicht der Verhältnismäßigkeit ist erwähnenswert, dass sie wegen einer neuen Anspruchsvoraussetzung ihre Pension/Beihilfe völlig verlor, statt nur eine angemessene Reduktion hinnehmen zu müssen, die dem Anteil ihrer angesammelten Sozialversicherungszeiten – 947 Tage anstelle von 1.095 – entsprechen hätte.

(56) Dieser Lauf der Ereignisse bedeutete eine drastische Änderung der Bedingungen für den Zugang der Bf. zu Invaliditätsunterstützung, den sie nicht vorhersehen und für den sie keine Vorsorge treffen konnte, indem ihre berechnete Erwartung, im Fall der Bedürftigkeit und auf der Grundlage der zuvor abgeführten Arbeitnehmerbeiträge eine Invaliditätspension zu beziehen, komplett beseitigt wurde. Zudem war die Bf. nie in der Lage, ihre Situation zu verbessern.

(57) Angesichts dieser Überlegungen ist der GH der Ansicht, dass der Bf. eine übermäßige und unverhältnismäßige individuelle Bürde auferlegt wurde. Daher hat eine **Verletzung von Art. 1 1. Prot. EMRK** stattgefunden (4:3 Stimmen; *abweichendes Sondervotum von Richterinnen Keller, Richter Spano und Richter Kjølbros*).

III. Entschädigung nach Art. 41 EMRK

€ 5.000,- für materiellen Schaden; € 5.000,- für immateriellen Schaden; € 4.150,- für Kosten und Auslagen (4:3 Stimmen; *abweichendes Sondervotum von Richterinnen Keller, Richter Spano und Richter Kjølbros*).

