

Sanita Osipova

Der Status der Nichtbürger in der Republik Lettland

Lettland wurde 1990/1991 nicht als neuer unabhängiger Staat gegründet, sondern hat seine Unabhängigkeit, die es 1940 verloren hatte, wieder hergestellt. Die „Deklaration des Obersten Rates der Lettischen Sowjetischen Sozialistischen Republik über die Wiederherstellung der Unabhängigkeit der Republik Lettland“ vom 4. Mai 1990 legte fest:

Da die Eingliederung der Republik Lettland in die Sowjetunion rechtswidrig geschehen ist, ist die Eingliederung der Republik Lettland in die Sowjetunion völkerrechtlich nichtig und die Republik Lettland besteht de jure weiterhin als Subjekt des Völkerrechts fort, was von mehr als 50 Staaten der Welt anerkannt wird.¹

In der Deklaration wurde beschlossen:

Die von der Verfassungsversammlung am 15. Februar 1922 verabschiedete Verfassung im gesamten Territorium Lettlands wieder in Kraft zu setzen.² Die Wiederherstellung eines Staates ist mit der Gesamtheit seiner Bürger eng verbunden. Vor der Wiederherstellung des Staates waren praktisch alle auf dem Territorium Lettlands lebenden Personen Bürger der Sowjetunion. Die Qualifikation des Zustandes nach 1940 als Okkupation und die daraus folgende Wiederherstellung im Jahre 1990 hatte unmittelbare Konsequenzen für die Staatsangehörigkeit der in Lettland lebenden Personen, die entweder bereits Bürger der 1940 besetzten Republik Lettland waren (sowie deren Nachkommen) oder aber erst nach der sowjetischen Okkupation eingewandert sind und sich in Lettland niedergelassen haben. Darüber hinaus befanden sich zum Zeitpunkt der Wiederherstellung des Staates Teile der sowjetischen Armee auf lettischem Territorium. 1994 wurde mit Russland als Rechtsnachfolgerin der Sowjetunion ein zwischenstaatlicher Vertrag über den Abzug der sowjetischen Armee aus Lettland unterzeichnet. Gemäß diesem Vertrag verblieben 20 000 sowjetische Militärpersonen und deren Familien in Lettland. Dies waren insgesamt etwa 100 000 Menschen.³

Am 15. Oktober 1991 hat der Oberste Rat der Republik Lettland den Beschluss „Über die Wiederherstellung der Rechte der Bürger der Republik Lettland und die Grundvoraussetzungen der Naturalisierung“ gefasst.⁴ Die Staatsbürgerschaft sollte auf dem Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) beruhen. 1994 wurde das Staatsbürgerschaftsgesetz (*Pilsonības likums*) verabschiedet, dessen Art. 2 die Zugehörigkeit zur lettischen Staatsbürgerschaft festlegte. Darin heißt es:

Bürger von Lettland sind: 1) Personen, die am 17. Juni 1940 lettische Bürger waren und deren Nachkommen, die sich in der gesetzlich festgelegten Weise haben registrieren lassen, mit Ausnahme derjenigen Personen, die nach dem 4. Mai 1990 die Staatsangehörigkeit (Bürgerschaft) eines anderen Staates erworben haben; 2) Personen, die naturalisiert (eingebürgert) worden sind oder die lettische Staatsangehörigkeit auf andere gesetzlich vorgesehene Weise erworben haben; 3) Kinder, die im Territorium Lettlands gefunden wurden und deren Eltern nicht bekannt sind; 4)

¹ Deklaration des Obersten Rates der Lettischen Sowjetischen Sozialistischen Republik über die Wiederherstellung der Unabhängigkeit der Republik Lettland vom 4. Mai 1990 (*Latvijas Padomju Sociālistiskās Republikas Augstākās Padomes 1990. gada 4. maija Deklarācija par Latvijas Republikas neatkarības atjaunošanu*), <<http://www.likumi.lv/doc.php?id=75539&mode=DOC>>; 10.05.2012.

² Ebd.

³ *Inese Vaidere*, Der Zweite Weltkrieg ist im Baltikum noch nicht ganz zu Ende (*Baltijā Otrais pasaules karš īsti vēl nav beidzies*), 09.05.2012, <<http://www.inese-vaidere.lv/inese-vaidere-baltija-otrais-pasaules-kars-isti-vel-nav-beidzies/>>; 26.06.2012.

⁴ Beschluss des Obersten Rates „Über die Wiederherstellung der Rechte der Bürger der Republik Lettland und die Grundvoraussetzungen der Naturalisierung“ vom 15.10.1991 (*AP lēmums „Par Latvijas Republikas pilsoņu tiesību atjaunošanu un naturalizācijas pamatnoteikumiem“*), in Kraft ab 15.10.1991; außer Kraft ab 25.08.1994.

elternlose Kinder, die in einem lettischen Kinderheim oder einer Internatsschule leben; 5) Kinder, deren beide Elternteile zum Zeitpunkt der Geburt der Kinder lettische Bürger sind, unabhängig vom Geburtsort der Kinder.⁵

Bis 1995 war der rechtliche Status der Nichtbürger unklar, denn es war nicht klar, dass künftig eine Einwohnergruppe ohne Bürgerschaft bestehen wird. Personen, denen die lettische Staatsangehörigkeit nicht zustand, hatten die Möglichkeit, die Staatsbürgerschaft des eigenen Landes oder des Landes ihrer Eltern, die diese vor dem Anschluss an die Sowjetunion hatten, anzunehmen. Darüber hinaus bot Russland allen ehemaligen sowjetischen Bürgern die russische Staatsbürgerschaft an. Viele nahmen die litauische, estnische, ukrainische, russische oder die Staatsbürgerschaft anderer Staaten an, jedoch nutzte ein Teil der lettischen Einwohner keine der Möglichkeiten. Gerade für den rechtlichen Schutz dieser Gruppe musste der Staat eine Lösung finden. Am 12. April 1995 wurde das Gesetz „Über den Status ehemaliger Sowjetbürger, die weder die lettische noch die Staatsangehörigkeit eines anderen Landes besitzen“ (*Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības*) verabschiedet. Mit diesem Gesetz wurde zum ersten Mal eine spezifische Gruppe von Staatenlosen, deren rechtliche Qualifikation „lettische Nichtbürger“ war, rechtlich abgetrennt. Im Art. 1 werden folgende Personen durch dieses Gesetz erfasst:

1) in der Republik Lettland lebende, auch vorübergehend abwesende (wegen Studium, Arbeitsvertrag, Verbüßung einer Strafe u.a.) ehemalige Sowjetbürger, die vor dem 1. Juli 1992 im Territorium Lettlands wohnten und unbefristet, unabhängig vom Status des Wohnsitzes angemeldet waren und die weder die lettische noch die Staatsangehörigkeit eines anderen Landes besitzen, sowie die unmündigen Kinder dieser Personen, falls diese weder die lettische noch die Staatsangehörigkeit eines anderen Landes besitzen.⁶

Der rechtlich ungeschickte Terminus „Nichtbürger“ wurde nur benutzt, um im Art. 3 das Dokument zu bezeichnen, das den im Abs. 1 des Art. 1 erwähnten Personen von der Republik Lettland ausgestellt wird – der sog. „Pass eines Nichtbürgers“. In Gesetzen wird der Terminus „Nichtbürger“ seit 1998 benutzt, um die erwähnte Einwohnergruppe zu bezeichnen. Am 22.06.1998 wurde in dem Änderungsgesetz zum Staatsbürgerschaftsgesetz (*Grozījumi Pilsonības likumā*) festgelegt, die gesetzlich bestimmten Termini zu ergänzen durch den Terminus „Nichtbürger“, i.e. eine Person, die gemäß dem Gesetz „Über den Status ehemaliger Sowjetbürger, die weder die lettische noch die Staatsangehörigkeit eines anderen Landes besitzen“ berechtigt ist, einen von der Republik Lettland ausgestellten Pass des Nichtbürgers zu erwerben. Am 30.03.2000 wird der Begriff mit den Änderungen in das Gesetz „Über den Status ehemaliger Sowjetbürger, die weder die lettische noch die Staatsangehörigkeit eines anderen Landes besitzen“ aufgenommen.⁷ Der juristische Status der Nichtbürger wurde vom Verfassungsgericht im Urteil Nr. 2004–15–0106 vom 7. März 2005 erklärt:

⁵ Staatsbürgerschaftsgesetz vom 22.07.1994 (*Pilsonības likums*) („LV“, 93 (224), 11.08.1994; *Ziņotājs*, 17, 08.09.1994), in Kraft ab 25.08.1994.

⁶ 3) Dieses Gesetz bezieht sich nicht auf: 1) die beim Betreiben und bei der Demontage der im Territorium Lettlands dislozierten Militärobjekte der Russischen Föderation beschäftigten Militär- Spezialisten und die für diesen Zweck nach Lettland gesandten Zivilpersonen; 2) Personen, die nach dem 28. Januar 1992 vom aktiven Militärdienst entlassen wurden, falls diese zum Zeitpunkt der Einberufung zum Dienst im Territorium Lettlands nicht ständig wohnten oder keine Angehörige lettischer Bürger sind; 3) die Ehepartner der in Ziffer 1 und 2 Absatz 3 dieses Artikels angeführten Personen und die mit ihnen zusammen wohnenden Familienmitglieder, i.e. Kinder und andere abhängige Angehörige, falls diese Personen im Zusammenhang mit dem Militärdienst der Streitkräfte der Russischen Föderation (der Sowjetunion) nach Lettland gekommen sind, unabhängig davon, wann diese in Lettland eingetroffen sind.

⁷ Gesetz zur Änderung des Gesetzes „Über den Status ehemaliger Sowjetbürger, die weder die lettische noch die Staatsangehörigkeit eines anderen Landes besitzen“ vom 30.03.2000 (*likums „Grozījumi likumā*

Die juristische Verbindung der Nichtbürger mit Lettland wird anerkannt und auf dieser Grundlage sind gegenseitige Pflichten und Rechte entstanden. Jedoch ist der Status des Nichtbürgers keine Unterart der lettischen Staatsbürgerschaft und kann als solche nicht angesehen werden. Die lettischen Nichtbürger können nichtnatürlichen Personen, deren Status in internationalen Rechtsakten festgelegt wird, gleichgestellt werden, denn der Umfang der für einen Nichtbürger festgelegten Rechte entspricht keinem der international determinierten Rechtsstellungen vollständig. Die lettischen Nichtbürger sind weder als Bürger noch als Ausländer noch Staatenlose, sondern als Personen mit einem „besonderen juristischen Status“ anzusehen. [...] ⁸

Bei der Analyse der lettischen nationalen normativen Basis und der Praxis im Bereich der Staatsangehörigkeit hat der *Europäische Gerichtshof für Menschenrechte* (im Folgenden: EGMR) im Urteil des Verfahrens *Slivenko v. Latvia* ⁹ vom 9. Oktober 2003 anerkannt, dass die Rechtstellung der Nichtbürger (*permanently resident non-citizens*) als Personengruppe, die aufgrund des Zusammenbruchs der Sowjetunion ihre sowjetische Staatsangehörigkeit verloren und die Staatsangehörigkeit eines anderen Staates nicht angenommen haben, dem Status der Ausländer (*foreign nationals*) und Staatenlosen (*stateless persons*) nicht vergleichbar ist. In Bezug auf die Nichtbürger benutzt der EGMR den Begriff „die ehemaligen Sowjetbürger“ (*ex-USSR citizens*). Somit wird eine nähere Verbindung dieser Personen mit der Republik Lettland im Vergleich zu den Ausländern oder Staatenlosen unterstrichen.

Das Ziel des Gesetzes „Über den Status ehemaliger Sowjetbürger, die weder die lettische noch die Staatsangehörigkeit eines anderen Landes besitzen“ war nicht die Beibehaltung des Nichtbürger-Status für eine unbegrenzte Zeit, sondern für eine bestimmte Frist mit dem Zweck, dass die Personen mit diesem Status die lettische Staatsangehörigkeit erwerben, falls sie dies wünschen, oder einen anderen Staat wählen können, in dem sie sich langfristig aufhalten möchten, und somit ihre Bindung an diesen Staat und nicht an Lettland bezeugen. Der Nichtbürger-Status wurde somit als eine vorläufige Lösung eingeführt, denn der Staat war der Meinung, dass sich dieser Status mit der Zeit erledigt, wenn alle zu Lettland gehörenden Staatenlosen-Nichtbürger eine Staatsangehörigkeit erwerben. Es stellte sich indes heraus, dass nichts beständiger ist als Lösungen, die ursprünglich nur als vorübergehende gedacht waren. Gemäß den Daten des Amtes für Staatsangehörigkeit und Migration betrug die Zahl der Nichtbürger am 1. Juli 2011 319267 Personen oder 14,35% der lettischen Einwohner. Der Politologe *Nils Muižnieks* schreibt in diesem Zusammenhang:

Die Gesamtzahl der Nichtbürger geht langsam zurück, hauptsächlich wegen des Wegsterbens oder der Auswanderung dieser Personen. Die Einbürgerung, die in den 90er-Jahren solche Leidenchaften verursacht hat, erfolgt jetzt sehr langsam. Früher überstieg die Zahl der eingebürgerten Personen oft 10000 pro Jahr, 2009 betrug diese jedoch nur rund 2000 (2080) und 2010 2336

„Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības“ („LV“, 123/124 (2034/2035), 06.04.2000), in Kraft ab 07.04.2000.

⁸ Das Urteil des Verfassungsgerichts der Republik Lettland im Verfahren Nr. 2004–15–0106 vom 7. März 2005 über die Vereinbarkeit der Ziffer 5 Abs. 3 Art. 1, Ziffer 2 Abs. 2 und Ziffer 2 Abs. 1 Art. 7 des Gesetzes „Über den Status ehemaliger Sowjetbürger, die weder die lettische noch die Staatsangehörigkeit eines anderen Landes besitzen“ mit dem Art. 98 der Verfassung der Republik Lettland (LR Satversme), den Art. 2 und 3 des *Protokolls Nr. 4 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten*, dem Art. 12 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und dem Abs. 1 Art. 8 des Übereinkommens vom 30. August 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit, <<http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=1&mid=19>>; 26. 06. 2012.

⁹ Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Verfahren *Slivenko ./. Latvia*, Az. 48321/99, <<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Slivenko&sessionid=7649250&skin=hudoc-en>>.

Personen. Es ist absurd, dass 20 Jahre nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion im unabhängigen Lettland jährlich ca. 500 „ehemalige Sowjetbürger“ geboren werden.¹⁰

Der Grund dafür, dass die Zahl der Nichtbürger durch die Neugeborenen ansteigt, ist der lettische Liberalismus. Gemäß dem Gesetz können die Eltern wählen, ob sie das Kind als lettischen Bürger eintragen lassen oder ob sie den Status eines Nichtbürgers für das Kind beibehalten. Die Eltern eines in einer Nichtbürger-Familie geborenen Kindes müssen einen Antrag stellen, damit das Kind als lettischer Bürger eingetragen wird. Die Eltern sind aber insofern frei. Manchmal ist die Antragstellung auch nicht möglich, wenn etwa ein Elternteil aus Lettland ausgereist ist oder sich der Antragstellung widersetzt und dergleichen, denn es bedarf der Zustimmung beider Eltern. Jetzt wird darüber diskutiert, dass diese Regelung dahingehend geändert werden soll, dass die Kinder der Nichtbürger automatisch als lettische Bürger eingetragen werden, es sei denn, dass die Eltern beweisen können, dass das Kind die Staatsbürgerschaft eines anderen Staates hat.

Im Folgenden soll dargestellt werden, worin die Gründe für das schwache Interesse der sog. Nichtbürger liegen, die lettische Staatsangehörigkeit zu erwerben:

1. Einer der Gründe liegt in der Möglichkeit, ohne Visum nach Russland zu reisen. Dies war der Fall in den 90er-Jahren, und diese Regelung wurde am 17. Juni 2008 wieder erneuert, als der Präsident der Russischen Föderation Dmitrij Medvedev das Gesetz unterzeichnet hat, das staatenlosen Personen aus Lettland und Estland eine erleichterte Einreise nach Russland erlaubte. Der lettische Staat versuchte, die Zahl der außerhalb des Staates lebenden Nichtbürger einzugrenzen und legte fest, dass das Gesetz „Über den Status ehemaliger Sowjetbürger, die weder die lettische noch die Staatsangehörigkeit eines anderen Landes besitzen“ sich nicht bezieht auf:

5) Personen, die nach dem 1. Juli 1992 unbefristet an einem Wohnort in einem der Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) gemeldet sind oder die eine Niederlassungserlaubnis im Ausland haben.¹¹

Die erwähnte Norm wurde beim Verfassungsgericht angefochten. Am 7. März 2005 wurde das Urteil im Verfahren Nr. 2004-15-0106 gefällt. Das Gericht erkannte, dass die Normen des Gesetzes „Über den Status ehemaliger Sowjetbürger, die weder die lettische noch die Staatsangehörigkeit eines anderen Landes besitzen“, die vorsehen, dass der Status des Nichtbürgers entzogen werden kann, falls die Person eine Aufenthaltserlaubnis im Ausland oder eine unbefristete Registrierung in einem der Mitgliedsstaaten der GUS bekommen hat, mit dem Art. 98 der *Satversme* unvereinbar sind. Das Gericht war der Auffassung, dass es unbegründet und unverhältnismäßig sei, einer Person den Status des Nichtbürgers nur deshalb zu entziehen, weil diese eine Niederlassungserlaubnis im Ausland hat, die der Person keinen mit der Staatsangehörigkeit oder Staatsbürgerschaft des konkreten Staates verbundenen Status garantiert. Eine solche Einschränkung des Status des Nichtbürgers finde nach Meinung des Gerichts keine Rechtfertigung durch einen legitimen Zweck.

2. Dies folgt auch aus dem Umfang der Rechte, die in Lettland für diese Gruppe von Staatsangehörigen vorgesehen ist. Obwohl sie keine Bürger der Republik Lettland und juristisch den Bürgern nicht vergleichbar sind, war ab dem Zeitpunkt, als dieser Status

¹⁰ Nils Muižnieks, Ist mit der Einbürgerung und den Nichtbürgern alles in Ordnung? (*Vai viss kārtībā ar naturalizāciju un nepilsoņiem?*), <<http://www.ir.lv/2011/8/31/vai-viss-kartiba-ar-naturalizaciju-un-nepilsoniem>>; 26.06.2012.

¹¹ Gesetz „Über den Status ehemaliger Sowjetbürger, die weder die lettische noch die Staatsangehörigkeit eines anderen Landes besitzen“ vom 12.04.1995 („LV“, 63 (346), 25.04.1995; *Zinotājs*, 10, 25.05.1995), in Kraft ab 09.05.1995.

1995 eingeführt wurde, vorgesehen, dass Personen, die zu dieser Gruppe gehören, die wirtschaftlichen, sozialen, persönlichen und andere Rechte und Freiheiten genießen, die im Teil 3 des konstitutionellen Gesetzes „Rechte und Pflichten des Menschen und des Bürgers“ (*Cilvēka un pilsoņa tiesības un pienākumi*) festgelegt werden.¹² Darüber hinaus sah das Gesetz „Über den Status ehemaliger Sowjetbürger, die weder die lettische noch die Staatsangehörigkeit eines anderen Landes besitzen“ auch spezielle Rechte vor, die sich nur auf diese Personengruppe beziehen:

1) den Wohnort in Lettland frei zu wählen, aus Lettland frei auszureisen und nach Lettland zurückzukommen, falls die Person nach dem gesetzlich festgelegten Verfahren in Lettland ihren ständigen Wohnort behält; 2) nach dem gesetzlich festgelegten Verfahren aus dem Ausland den Ehepartner und die von ihnen abhängigen Angehörigen – Kinder und Eltern – bei sich aufzunehmen; 3) aus Lettland nicht ausgewiesen zu werden, außer in Fällen, in denen die Ausweisung auf Grund des Gesetzes und in der gesetzlich festgelegten Form erfolgt und unter der Bedingung, dass ein anderes Land sich bereit erklärt, die auszuweisende Person aufzunehmen; Ausweisung in einen Staat, wo diese Person aufgrund ihrer Rasse, religiösen oder ethnischen Zugehörigkeit verfolgt wird, sowie eine kollektive Ausweisung ist nicht zulässig. 4) ihre Muttersprache und Kultur im Rahmen der national-kulturellen Autonomie sowie die Traditionen zu pflegen, falls diese den lettischen Gesetzen nicht widersprechen; 5) im Gerichtsverfahren einen Dolmetscher herbeizuziehen; bei der Kommunikation mit den staatlichen Institutionen und der Verwaltung das Recht zu nutzen, die Sprache gemäß dem Sprachengesetz (*Valodu likums*) zu wählen.¹³

Nachdem der Katalog der Grundrechte am 10. Dezember 1998 in die Verfassung (*Satversme*) aufgenommen worden war, wurde am 30. März 2000 auch das Gesetz „Über den Status ehemaliger Sowjetbürger, die weder die lettische noch die Staatsangehörigkeit eines anderen Landes besitzen“ geändert. Es wurde festgelegt:

1. Der Nichtbürger besitzt die in der *Satversme* festgelegten Rechte und Pflichten des Menschen.
2. Über die in der *Satversme* festgelegten Rechte hinaus ist der Nichtbürger berechtigt: 1) seine Muttersprache und Kultur im Rahmen der national-kulturellen Autonomie sowie Traditionen zu pflegen, falls diese den lettischen Gesetzen nicht widersprechen; 2) aus Lettland nicht ausgewiesen zu werden, außer in Fällen, in denen die Ausweisung auf Grund des Gesetzes und in der gesetzlich festgelegten Weise erfolgt und unter der Bedingung, dass ein anderes Land sich bereit erklärt, die auszuweisende Person aufzunehmen; Ausweisung in einen Staat, wo diese Person aufgrund ihrer Rasse, religiösen oder ethnischen Zugehörigkeit verfolgt wird, sowie kollektive Ausweisung sind nicht zulässig.¹⁴

Daraus folgt, dass die Nichtbürger im größten Teil der Angelegenheiten dieselben Rechte und Freiheiten haben wie die lettischen Bürger.

Trotz der vielen Rechte und Freiheiten, die die Nichtbürger in Lettland haben, ist ihr Status dem Status eines Bürgers nicht gleichgestellt, und ihre Rechte sind im Vergleich zu den Rechten der Bürger in bestimmten Fragen eingegrenzt. Die Eingrenzungen beziehen sich nicht nur auf die politischen Rechte, das heißt auf das aktive und passive Wahlrecht und das Recht, die höchsten Ämter des Staates zu bekleiden und im Militär- und Zivildienst tätig zu sein. Am 8. Oktober 2008 hat der Ombudsmann der Republik Lettland auf die Frage von *Jakovs Pliners*, dem Vorsitzenden der *Saeima*-Fraktion „Für Menschenrechte im vereinten Lettland“, eine umfassende Analyse über die Unterschiede

¹² Gesetz „Über den Status ehemaliger Sowjetbürger, die weder die lettische noch die Staatsangehörigkeit eines anderen Landes besitzen“ vom 12.04.1995 („LV“, 63 (346), 25.04.1995; *Ziņotājs*, 10, 25.05.1995), in Kraft ab 09.05.1995.

¹³ Ebd.

¹⁴ Änderungsgesetz zum Gesetz „Über den Status ehemaliger Sowjetbürger, die weder die lettische noch die Staatsangehörigkeit eines anderen Landes besitzen“ vom 30.03.2000 („LV“, 123/124 (2034/2035), 06.04.2000), in Kraft ab 07.04.2000.

zwischen den Rechten der lettischen Bürger und Nichtbürger veröffentlicht. Der Ombudsmann kommt zu folgendem Ergebnis:

Als unverhältnismäßig anzusehen sind die Einschränkungen der Nichtbürger bei der Zulassung als vereidigte Rechtsanwälte und professionelle Patentbevollmächtigte, das Erfordernis einer speziellen Genehmigung (Lizenz) erster Kategorie für die Ausübung eines Wachdienstes sowie Einschränkungen bei der Zulassung als Leiter einer Detektei und bei der Zulassung einer Person zu einer Aufgabe in Verwaltungsinstitutionen [...] Es bestehen mehrere Bereiche, beispielhaft genannt seien das Eigentumsrecht, die Teilnahme an den Kommunalwahlen, die Berufsausübung und andere, in denen für die Bürger der Europäischen Union in den Rechtsakten mehr Rechte vorgesehen werden als für die lettischen Nichtbürger. Dadurch haben die Bürger der Mitgliedstaaten der Europäischen Union umfassendere Rechte als die lettischen Nichtbürger, die mit Lettland gewöhnlich in näherer Verbindung stehen und kein juristisches Band mit einem anderen Staat haben. Ohne von dem im Punkt 1 erwähnten staatlichen Ziel abzuweichen, die Zahl der Staatenlosen und der Nichtbürger zu reduzieren, wäre aus rechtspolitischen Erwägungen zu empfehlen, jedes Mal, wenn in Lettland den Bürgern der Europäischen Union neue Rechte zugebilligt werden, auch den Umfang der Rechte der Nichtbürger entsprechend zu erweitern. Aus rechtspolitischen Erwägungen wäre das Gesetz „Über den Status des ständigen Einwohners der Europäischen Union in der Republik Lettland“ (*Par Eiropas Kopienas pastāvīgā iedzīvotāja statusu Latvijas Republikā*) zu ändern, das derzeit für die Nichtbürger die Zuerkennung des Status eines ständigen Einwohners der Europäischen Union ohne Bestehen einer spezieller Prüfung nicht vorsieht.¹⁵

Nach dem Gutachten des Ombudsmanns hat die von *Pliners* geleitete Fraktion Vorschläge für die Änderungen der vom Ombudsmann erwähnten Beschränkungen eingereicht, die Mehrheit der *Saeima* hat jedoch diese Änderungen abgewiesen.¹⁶

Von allen Unterschieden zwischen den Rechten der Bürger und Nichtbürger werden von der Gesellschaft die Unterschiede in den sozialen Rechten am schmerzhaftesten empfunden. Diese Frage war auch Gegenstand von Verfahren vor dem Verfassungsgericht. Das letzte Verfahren dieser Art war das Verfahren Nr. 2010-20-0106, in dem das Verfassungsgericht darüber zu entscheiden hatte, ob Abs. 1 der Übergangsbedingungen des Gesetzes „Über die staatlichen Renten“ (*Par valsts pensijām*) mit Art. 14 der *Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten* in Verbindung mit dem Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls und mit Artikel 91 der *Satversme* vereinbar ist. In der erwähnten Norm werden im ehemaligen Territorium der Sowjetunion erreichte Arbeitszeiten und der den Arbeitszeiten gleichgesetzte Zeitraum aufgezählt, die dem Beitragszeitraum gleichgestellt werden; diese Zeiten beeinflussen den Umfang der Altersrente. Für die lettischen Nichtbürger ist der Bereich der gleichgesetzten Zeiträume im Vergleich zu dem der Bürger geringer – dem Beitragszeitraum werden nur Ausbildungs- und Repressionszeiten gleichgestellt. Die Antragsteller *Jurijs Savickis*, *Asija Sivicka*, *Marzija Vagapova*, *Genādijs Nesterovs* und *Vladimirs Podoļako* haben darauf hingewiesen, dass die unterschiedlichen Bedingungen für die Berechnung des Beitragszeitraums für die Bürger und die Nichtbürger diskriminierend seien. Das Verfassungsgericht verwies darauf, dass Lettland nicht Nachfolgestaat der ehemaligen Sowjetunion ist und daher nicht deren Rechte und Pflichten übernommen hat. Lettland sei nicht verpflichtet, die Verpflichtungen eines anderen Staates auf sich zu nehmen, und für den Zeitraum, in dem die Per-

¹⁵ Gutachten im Prüfverfahren über die Unterschiede zwischen den Rechten lettischer Bürger und Nichtbürger vom 08.10.2008 (08/10/2008 *Atzinums pārbaudes lietā par atšķirībām starp Latvijas Republikas pilsoņu un nepilsoņu tiesībām*), <http://www.tiesibsargs.lv/lat/tiesibsargs/majas_lapas_jaunumi/?doc=397>; 26. 06. 2012.

¹⁶ Die neunte Sitzung der Herbstsitzungsperiode der 9. *Saeima* der Republik Lettland am 15. Oktober 2009, <<http://www.saeima.lv/steno/Saeima9/091015/st091015.htm>>.

son außerhalb von Lettland gearbeitet hat, Altersrente zu gewähren. Lettland hat mit mehreren Staaten, darunter mit Litauen, Estland, der Russischen Föderation, der Ukraine und anderen Staaten Verträge geschlossen, die eine gegenseitige Anerkennung der Beitragszeiträume vorsehen. Die Gleichsetzung der Arbeitszeiträume außerhalb des lettischen Territoriums mit dem Beitragszeitraum wird durch bilaterale Verträge über die Zusammenarbeit im Bereich der sozialen Sicherheit oder gemäß Rechtsakten der Europäischen Union geregelt. Somit hat das Verfassungsgericht die angefochtene Norm als mit Art. 91 *Satversme* und Art. 14 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Verbindung mit dem Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls für vereinbar erklärt.

Der EGMR hat im Verfahren *Andrejeva ./. Lettland* (Antrag Nr. 55707/00) am 18. Februar 2009 die Nichteinbeziehung der auf dem Territorium der Sowjetunion außerhalb Lettlands angefallenen Arbeitszeiten in den Beitragszeitraum der Nichtbürger als Verletzung des Art. 14 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Verbindung mit dem Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls bezeichnet und der Klägerin eine Entschädigung im Umfang von EUR 6500 zuerkannt.¹⁷ *Ineta Ziemele*, Richterin des EGMR, schrieb in ihrem abweichenden Votum:

Nach einer 50 Jahre langen rechtswidrigen Okkupation hat Lettland seine Unabhängigkeit wieder hergestellt und ein auf das Einlagenprinzip gestütztes Rentensystem geschaffen. In Anbetracht der Tatsache, dass die Rentenfonds zum Zeitpunkt der Wiederherstellung der Unabhängigkeit nicht vorhanden waren, hat Lettland beschlossen, allen Inländern, darunter der Antragstellerin, ab dem Zeitpunkt, zu dem diese das gesetzlich festgelegte Rentenalter erreicht haben, eine Mindestrente zu gewähren. In diesem Verfahren geht es nicht um eine Grundrente; es geht um die Frage, ob Lettland für die während des Bestehens der Sowjetunion zusätzlich erreichten Arbeitszeiten außerhalb der Lettischen SSR verantwortlich ist. Meiner Meinung nach ist für diesen Zeitraum der Berechnung der Rente die Sowjetunion und deren Nachfolgerin, die Russische Föderation, die die Rentenbeiträge bekommen haben, verantwortlich. Darüber hinaus hat Lettland beschlossen, auch für die Gesamtzahl der in der Sowjetunion gearbeiteten Jahre nach Möglichkeit Rente zu gewähren. In diesem Zusammenhang hat die lettische Gesetzgebung bezogen auf in der Sowjetzeit tätigen Personen Unterschiede zwischen zwei Hauptsituationen festgelegt: (1) es wurde die volle Verantwortung für lettische Bürger übernommen, unabhängig davon, wo diese in dieser Zeit gearbeitet haben, und (2) es wurde Verantwortung für Ausländer und Staatenlose, die im Territorium der ehemaligen Lettischen SSR gearbeitet haben (siehe Absatz 35 des Urteils), übernommen. Später wurde die Kategorie der lettischen Nichtbürger eingeführt, die einen besonderen juristischen Status besitzen, der 1995 gesetzlich festgelegt wurde, als der Beschluss über die Staatsangehörigkeit der in der Sowjetzeit eingereisten Personen gefasst wurde.¹⁸

Zusammenfassung

In Lettland bleibt die Kategorie der Nichtbürger als eine Gruppe mit dem Staat verbundener Staatenloser weiter bestehen. Fraglich ist, ob eine Erweiterung und Angleichung ihrer Rechte die Gleichberechtigung fördern würde. Nach der hier vertretenen Auffassung liefern auf diese Frage zwei lettische Ombudsmänner in ihren Gutachten über die Ungleichheit der Bürger und Nichtbürger in einzelnen Positionen eine sehr dezidierte Antwort: Der Ombudsmann Prof. *Romāns Apsītis* betonte 2008, dass

das Ziel des Staates, das sich auch aus dem internationalen Recht ergibt, die Verringerung der Zahl von Staatenlosen und Nichtbürgern ist. Der Nichtbürger-Status wurde als ein vorläufiger

¹⁷ *Andrejeva ./. Lettland* (Antrag Nr. 55707/00) am 18. Februar 2009, <www.at.gov.lv/files/docs/ect.../andrejeva-spriedums,18.02.2009.doc>; 20.06.2012.

¹⁸ Ebd. die teilweise abweichende Meinung der Richterin *Ziemele*.

Status eingeführt und ist keine Unterart der lettischen Staatsangehörigkeit. Bei der Wahl einer solchen Politik ist das Ziel des Staates nicht der Zusammenfluss von Bürger- und Nichtbürger-Status, indem deren Rechte maximal angeglichen werden, sondern die Motivierung der Menschen, die Staatsangehörigkeit zu erwerben. Dies würde ihnen eine vollständigere rechtliche Verbindung mit dem Staat und ein breiteres Spektrum von Rechten und Pflichten bieten. Der lettische Staat hat Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die Personen, denen der Nichtbürger-Status verliehen wurde, die lettische Staatsangehörigkeit erwerben können.¹⁹

Am 8. November 2011 hat der Ombudsmann *Juris Jansons* auf den Antrag des lettischen NRO-Rates über die Verletzung der Rechte von Nichtbürger-Rechts, in dem 79 bestehende und 54 aufgehobene Unterschiede zwischen dem Bürger- und Nichtbürger-Rechten angeführt werden, geantwortet, dass der rechtliche Status eines Bürgers und der eines Nichtbürgers von einer unterschiedlichen rechtlichen Bindung der jeweiligen Personengruppe an die Republik Lettland ausgehe. Daraus folgt der unterschiedliche Umfang von Rechten, denn vom Gleichheitsgrundsatz wird eine unterschiedliche Behandlung von Personen, die sich in unterschiedlichen Lagen befinden, zugelassen und sogar gefordert:

Der Umfang von Rechten eines Nichtbürgers ist demjenigen der Rechte des Bürgers nicht gleichzusetzen. Somit sind die in Ihrem Antrag angeführten Unterschiede zwischen der Lage der Nichtbürger und jener der Bürger in den Rechtsakten nicht gleichzusetzen, denn dies würde den Zusammenfluss des Nichtbürger-Status mit dem Status eines Bürgers bedeuten.²⁰

¹⁹ Gutachten im Prüfverfahren über die Unterschiede zwischen den Rechten lettischer Bürger und Nichtbürger, Fn. 15.

²⁰ 08/11/2011, Ombudsmann der Republik Lettland an den lettischen NRO-Rat, <http://www.lhrc.lv/biblioteka/Tiesibsargs_SOOL_2011.pdf>; 28. 06. 2012.