Urteilskopf

115 V 4

2. Auszug aus dem Urteil vom 13. März 1989 i.S. Bundesamt für Sozialversicherung gegen S. und Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden
Regeste (de):
Art. 18 Abs. 2 AHVG, Art. 1 Abs. 1 und Art. 3bis FlüB, Art. 24 Abs. 1 IPRG: Begriff des Flüchtlings und des Staatenlosen.

Rz. 55 der ab 1. September 1985 gültigen Verwaltungsweisungen des BSV über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und Staatenlosen in der AHV/IV, wonach zum Beweis der Flüchtlings- bzw. Staatenloseneigenschaft eine Bestätigung des Delegierten für das Flüchtlingswesen eingeholt werden muss, ist rechtmässig.

Regeste (fr):
Art. 18 al. 2 LAVS, art. 1er al. 1 et art. 3bis A Réf, art. 24 al. 1 LDIP: Notion de réfugié et d'apatride.

Le ch. marg. 55 des instructions administratives de l'OFAS sur le statut des réfugiés et des apatrides dans l'AVS/AI (valables dès le 1er septembre 1985), selon lequel la qualité de réfugié ou d'apatride doit être établie par la production d'une attestation du délégué aux réfugiés, est conforme à la loi.

Regesto (it):
Art. 18 cpv. 2 LAVS, art. 1 cpv. 1 e art. 3bis D Rif, art. 24 cpv. 1 LDIP: Nozione di rifugiato e apolide.

La cifra marginale 55 delle istruzioni amministrative dell'UFAS sullo statuto dei rifugiati e apolidi nell'AVS/AI (valide dal 1o settembre 1985), secondo cui la qualità di rifugiato o apolide deve essere comprovata con l'esibizione di un'attestazione del delegato per i rifugiati, è conforme alla legge.

Erwägungen ab Seite 4

BGE 115 V 4 S. 4

Aus den Erwägungen:

1. a) Nach Art. 18 Abs. 2 AHVG sind Ausländer und ihre nicht das Schweizer Bürgerrecht besitzenden Hinterlassenen nur rentenberechtigt, solange sie ihren zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz haben und sofern die Beiträge während mindestens zehn vollen Jahren entrichtet worden sind. Vorbehalten bleiben die besonderen bundesrechtlichen Vorschriften über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Staatenlosen sowie abweichende zwischenstaatliche Vereinbarungen, insbesondere mit Staaten, deren Gesetzgebung den Schweizer Bürgern und ihren Hinterlassenen

BGE 115 V 4 S. 5

Vorteile bietet, die denjenigen dieses Gesetzes ungefähr gleichwertig sind. Gemäss Art. 1 Abs. 1 und Art. 3bis des Bundesbeschlusses über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und Staatenlosen in der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 4. Oktober 1962 (FlüB; SR 831.131.11) haben in der Schweiz wohnhafte Flüchtlinge und Staatenlose unter den gleichen Voraussetzungen wie Schweizer Bürger Anspruch auf ordentliche Renten der AHV sowie auf ordentliche Renten und Hilflosenentschädigungen der Invalidenversicherung. b) Laut Verwaltungspraxis gelten als Flüchtlinge oder Staatenlose Personen, die von den zuständigen schweizerischen Behörden nach den schweizerischen Rechtsvorschriften als solche anerkannt worden sind, sowie ihre Angehörigen, sofern diese gleichfalls den Status von anerkannten Flüchtlingen oder Staatenlosen haben. Asylbewerber, Personen, deren Asylgesuch abgewiesen worden ist, die aber mangels Wegweisungsmöglichkeit in der Schweiz interniert werden, gelten nicht als Flüchtlinge. Desgleichen Schriftenlose nicht als Staatenlose. Diese Personen fallen daher nicht unter den Geltungsbereich der Verwaltungsweisungen des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und Staatenlosen in der AHV/IV. Die Rechtsstellung von Asylbewerbern, Personen, deren Asylgesuch abgelehnt wurde, Internierten und Schriftenlosen richtet sich ausschliesslich nach ihrer Staatsangehörigkeit. Personen, die aus einem Land stammen, mit dem die Schweiz kein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, gelten als Nichtvertragsausländer und haben somit nur dann einen Leistungsanspruch, wenn sie die Voraussetzungen der Art. 18 Abs. 2 AHVG oder Art. 6 Abs. 2 IVG erfüllen. Andernfalls ist das betreffende Sozialversicherungsabkommen massgebend (Rz. 2,3 und 6 der Verwaltungsweisungen des BSV über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und Staatenlosen in der AHV/IV (gültig ab 1. September 1985), enthalten in der Wegleitung über die Stellung der Ausländer und Staatenlosen). Gemäss Rz. 55 der Verwaltungsweisungen wird bei den in der Schweiz wohnhaften Flüchtlingen oder Staatenlosen die Flüchtlingseigenschaft bzw. die Staatenlosigkeit durch die vom Delegierten für das Flüchtlingswesen ausgestellte "Bestätigung über die Eigenschaft als Flüchtling oder als Staatenloser" nachgewiesen. Das Ausstellungsdatum dieser Bestätigung darf im Zeitpunkt der Anmeldung nicht mehr als zwei Monate zurückliegen. Die Bestätigung ist vom Rentenansprecher beizubringen. Er ist allenfalls bei der Anmeldung darauf aufmerksam zu machen.

BGE 115 V 4 S. 6

Diese von der Aufsichtsbehörde erlassenen Weisungen sind keine Rechtsnormen. Sie sind wohl für die Durchführungsorgane, nicht aber für den Richter verbindlich. Die Weisungen sind eine im Interesse der gleichmässigen Gesetzesanwendung abgegebene Meinungsäusserung der sachlich zuständigen Aufsichtsbehörde. Der Richter soll sie bei seiner Entscheidung mit berücksichtigen, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen (BGE 112 V 233 Erw. 2a mit Hinweisen; vgl. auch BGE 113 V 21 Erw. b, BGE 112 V 241 Erw. 2c; ARV 1987 Nr. 4 S. 65 Erw. 2b; GRISEL, Traité de droit administratif, S. 89 f.; SPIRA, Le contrôle juridictionnel des ordonnances administratives en droit fédéral des assurances sociales, in Mélanges André Grisel, S. 814 ff.; MAURER, Schweizerisches Sozialversicherungsrecht, Bd. I, S. 138 ff.; RYSER, Die Bedeutung der Verwaltungsweisungen für die Bemessung von Invalidität und Hilflosigkeit, Diss. Bern 1986, S. 59 ff.).

2. Zu prüfen ist, wer im Sinne von Art. 18 Abs. 2 AHVG und des FlüB als Flüchtling bzw. als Staatenloser gilt. a) Die Frage des Flüchtlingsstatus beurteilt sich nach dem Asylgesetz vom 5. Oktober 1979 (AsylG; SR 142.31). Gemäss Art. 3 Abs. 1 AsylG gelten als Flüchtlinge Ausländer, die in ihrem Heimatstaat oder im Land, wo sie zuletzt wohnten, wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden. Damit hat der Gesetzgeber im wesentlichen den Flüchtlingsbegriff aus alt Art. 21 der Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (AS 1949 I 228) und der hiezu ergangenen Rechtspraxis übernommen (vgl. Botschaft zum AsylG vom 31. August 1977, BBl 1977 III 116 f.), der weitgehend demjenigen des Internationalen Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (SR 0.142.30) in der für

die Schweiz massgeblichen Fassung gemäss Protokoll vom 31. Januar 1967 (SR 0.142.301) entspricht (LIEBER, Das neue schweizerische Asylrecht, in: ZBl 82/1981, S. 49 ff., insbesondere S. 52; vgl. auch SCHÜRCH, Das schweizerische Asylrecht, in: ZBJV 104/1968, S. 241 ff., insbesondere S. 249). Der Entscheid darüber, ob eine um Asyl nachsuchende Person die Flüchtlingseigenschaft erfüllt, wird vom Bundesamt für Polizeiwesen getroffen (Art. 11 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 10 lit. b AsylG). Der Ausländer,

dem die Schweiz Asyl gewährt hat, gilt gegenüber allen eidgenössischen und kantonalen Behörden als Flüchtling im Sinne dieses Gesetzes sowie des Flüchtlingsabkommens (Art. 25 AsylG). Verwaltung und Richter sind mithin an den positiven Asylentscheid der zuständigen Behörden gebunden und können die Flüchtlingseigenschaft nicht erneut überprüfen (vgl. BGE 112 IV 119 Erw. 4a; LIEBER, a.a.O., S. 61). Umgekehrt entfaltet indessen die Asylverweigerung noch keine verbindliche Negierung des Vorliegens der Flüchtlingseigenschaft. Denn ein Asylgesuch kann beispielsweise auch dann abgelehnt werden, wenn der Ausländer zwar den Flüchtlingsbegriff erfüllt, sich aber vor der Einreise in die Schweiz länger als 20 Tage in einem Drittstaat aufgehalten hat (Art. 6 Abs. 1 lit. a AsylG in Verbindung mit Art. 2 der Asylverordnung vom 25. November 1987, SR 142.311), wenn in einem Drittstaat, in welchen er ausreisen kann, nahe Verwandte bzw. andere Personen leben, zu denen er enge Beziehungen hat (Art. 6 Abs. 1 lit. b AsylG), oder wenn eine Ausweisung aus den in Art. 45 Abs. 1 AsylG genannten Gründen nicht möglich ist (vgl. Botschaft zum AsylG, a.a.O., S. 128 und 137 f.; LIEBER, a.a.O., S. 61; KÄLIN, Das Prinzip des non-refoulement, Diss. Zürich 1982, S. 270 f. und 275; siehe in diesem Zusammenhang auch SCHMID-WINTER, Die Rechtsstellung des Flüchtlings, insbesondere in der Sozialversicherung, Diss. Basel 1982, namentlich S. 30 ff.). Denkbar ist sodann, dass zwar die Flüchtlingseigenschaft erfüllt ist, aber nicht um Asyl nachgesucht wird (vgl. KÄLIN, a.a.O., S. 97 und 276). Es ist mithin zu unterscheiden zwischen dem sog. materiellen, auf Art. 3 Abs. 1 AsylG beruhenden und dem formellen, von der Asylgewährung abhängigen Flüchtlingsbegriff. Ob im Rahmen des Art. 18 Abs. 2 AHVG bzw. des FlüB der formelle oder materielle Flüchtlingsbegriff massgebend ist, lässt sich aufgrund des Wortlauts nicht ermitteln, da sowohl in Art. 18 Abs. 2 AHVG wie auch im FlüB lediglich von "Flüchtlingen" die Rede ist. Ebensowenig lässt sich den Materialien entnehmen. Nach der bundesrätlichen Botschaft zum FlüB vom 19. Januar 1962 (BBl 1962 I 237), mit welchem Bundesbeschluss das Flüchtlingsabkommen innerstaatlich ergänzt wurde, ist der FlüB allgemein anwendbar auf "alle Personen, die nach schweizerischer Gesetzgebung und Praxis als Flüchtlinge gelten", bzw. auf "alle Flüchtlinge im schweizerischen Rechtssinn" (a.a.O., S. 238 f.). Die Auslegung nach Sinn und Zweck (vgl. BGE 113 V 109 Erw. 4a mit Hinweisen) führt indessen zum Schluss, dass der Sozialversicherungsgesetzgeber

die Anwendbarkeit des Bundesbeschlusses nur auf diejenigen Flüchtlinge beschränkt wissen wollte, die in der Schweiz Asyl erhalten haben, d.h. anerkannt sind. Denn es ist kein Grund ersichtlich, weshalb abgewiesene Asylbewerber bessergestellt werden sollten als Ausländer aus Staaten, mit welchen die Schweiz kein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat. Zudem wären die Organe der AHV/IV weder fachlich noch personell in der Lage abzuklären, ob ein (abgewiesener) Asylbewerber die Voraussetzungen des Art. 3 Abs. 1 AsylG erfüllt. Dass im Rahmen der fraglichen Bestimmungen der formelle Flüchtlingsbegriff massgebend ist, ergibt sich im übrigen auch aus der Botschaft zum AsylG, wo der Bundesrat ausdrücklich darauf hinweist, dass der FlüB lediglich auf anerkannte Flüchtlinge Anwendung findet (a.a.O., S. 111; vgl. auch SCHMID-WINTER, a.a.O., S. 83). Nach dem Gesagten sind die bundesamtlichen Weisungen, welche den Status des Flüchtlings

von dessen Anerkennung abhängig machen, nicht zu beanstanden. b) Gemäss Art. 24 Abs. 1 des vom Bundesrat auf den 1. Januar 1989 in Kraft gesetzten (AS 1988 II 1831) Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1987 über das Internationale Privatrecht (IPRG; SR 291) gilt eine Person als staatenlos, wenn ihr diese Eigenschaft im Sinne des New Yorker Übereinkommens vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (SR 0.142.40) zukommt oder wenn ihre Beziehung zum Heimatstaat so gelockert ist, dass dies einer Staatenlosigkeit gleichkommt. Laut Art. 1 Ziff. 1 des erwähnten, von der Schweiz ratifizierten Übereinkommens ist eine solche Person staatenlos, die kein Staat aufgrund seiner Gesetzgebung als seinen Angehörigen betrachtet. Staatenlosigkeit bedeutet nach dieser Begriffsumschreibung das Fehlen der rechtlichen Zugehörigkeit zu einem Staate (BURCKHARDT YVONNE, Die Rechtsstellung der Staatenlosen im Völkerrecht und schweizerischen Landesrecht, Diss. Bern 1977, S. 1 mit Hinweisen auf die Doktrin). Von dieser rechtlichen ist die in Art. 24 Abs. 1 in fine IPRG umschriebene faktische Staatenlosigkeit (Botschaft zum IPR-Gesetz vom 10. November 1982, BBl 1983 I 324) zu unterscheiden. Dabei handelt es sich um Personen, die zwar formell noch eine Staatsangehörigkeit besitzen, deren Heimatstaat sie aber faktisch nicht mehr anerkennt und sich weigert, ihnen Schutz zu gewähren (BURCKHARDT, a.a.O., S. 2; vgl. auch LIEBER, Die neuere Entwicklung des Asylrechts im Völkerrecht und Staatsrecht, Diss. Zürich 1973, S. 83). Desgleichen liegt eine tatsächliche

Staatenlosigkeit vor bei Schriftenlosigkeit oder bei Abbruch der Beziehungen mit dem früheren Heimatstaat ohne formelle Ausbürgerung (BGE 98 Ib 83; vgl. auch BURCKHARDT, a.a.O., S. 2). Massgebend ist im vorliegenden Fall jedoch einzig die rechtliche Staatenlosigkeit. Denn mit dem von der Bundesversammlung am 27. April 1972 genehmigten und am 1. Oktober 1972 in Kraft getretenen Staatenlosenübereinkommen wurde eine rechtliche Besserstellung nur den de jure Staatenlosen gewährt (siehe Botschaft betreffend die Genehmigung des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen, BBl 1971 II 424 ff.; BURCKHARDT, a.a.O., S. 154). Entsprechend wurde durch die Aufnahme eines Art. 3bis im FlüB (per 1. Oktober 1972) den de jure Staatenlosen der gleiche AHV/IV-rechtliche Status wie den anerkannten Flüchtlingen zugebilligt. In gleicher Weise hat denn auch der Gesetzgeber den persönlichen Geltungsbereich der fürsorgerechtlichen Bestimmungen des Asylgesetzes (Art. 31-40 AsylG) nur auf die dem Übereinkommen unterstehenden, d.h. de jure Staatenlosen ausgeweitet (Bundesbeschluss vom 27. April 1972 betreffend die Genehmigung des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen (SR 855.1) in der Fassung gemäss Art. 52 Ziff. 1 AsylG; vgl. auch Botschaft zum AsylG, BBl 1977 III 115). Der Status als rechtlich Staatenloser ist in dem Moment gegeben, da die hiezu notwendigen Voraussetzungen erfüllt sind. Die nachträgliche Anerkennung als Staatenloser hat daher rein feststellenden Charakter. Wem die Staatsangehörigkeit abgesprochen wird und kein Staat Schutz gewährt, wird nicht Staatenloser, weil er als solcher anerkannt wird, sondern seine Anerkennung erfolgt, weil er Staatenloser ist. Durch die formelle Anerkennung wird indessen die Grundlage für die Anwendbarkeit der speziell für Staatenlose bestehenden Vorschriften geschaffen. Grundsätzliches Erfordernis für die Anerkennung der Staatenlosigkeit eines Gesuchstellers bildet daher nach den zutreffenden Ausführungen des Bundesamtes die vorgängige Entlassung aus der betreffenden Staatsbürgerschaft. c) Der Vollzug der Staatsverträge über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Staatenlosen liegt beim Delegierten für das Flüchtlingswesen (Art. 7 Ziff. 11 lit. d der Verordnung vom 9. Mai 1979 über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter in der Fassung der Verordnung über die Änderung von Erlassen im Zusammenhang mit der Einsetzung des Delegierten für das Flüchtlingswesen vom 16. Dezember 1985, SR 172.010.15). Wenn

die erwähnten Verwaltungsweisungen in Rz. 55 zum Nachweis der Flüchtlingseigenschaft bzw. der Staatenlosigkeit von in der Schweiz wohnhaften Personen eine vom Delegierten für das Flüchtlingswesen ausgestellte Bestätigung über die Eigenschaft als anerkannter Flüchtling oder als Staatenloser verlangen, ist dies rechtmässig. Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn die Verwaltungspraxis die Anwendbarkeit des FlüB vom Vorliegen einer formellen Voraussetzung, d.h. der Asylgewährung oder der Anerkennung des Status als Staatenloser durch die zuständigen Behörden, abhängig macht.