Urteilskopf

121 V 65

12. Auszug aus dem Urteil vom 6. Juli 1995 i.S. Schweizerische Ausgleichskasse gegen B. und Eidg. Rekurskommission der AHV/IV für die im Ausland wohnenden Personen
Regeste (de):
Art. 4 BV, Art. 3 Abs. 2 lit. c, Art. 29 Abs. 1 AHVG, Art. 50 AHVV, Art. 14 Abs. 2 VFV.

Anwendungsfall für den Grundsatz von Treu und Glauben bei fehlerhaftem Verhalten des zuständigen Schweizer Konsulats gegenüber einer in Brasilien lebenden nichterwerbstätigen Schweizer Witwe ohne eigene AHV-Beiträge.

Regeste (fr):
Art. 4 Cst., art. 3 al. 2 let. c, art. 29 al. 1 LAVS, art. 50 RAVS, art. 14 al. 2 OAF.

Protection de la bonne foi.

Renseignements erronés donnés par une autorité consulaire suisse compétente à une veuve de nationalité suisse vivant au Brésil, n'exerçant pas d'activité lucrative et n'ayant jamais cotisé personnellement à l'AVS.

Regesto (it):
Art. 4 Cost., art. 3 cpv. 2 lett. c, art. 29 cpv. 1 LAVS, art. 50 OAVS, art. 14 cpv. 2 OAF.

Caso di applicazione del principio della buona fede nell'ipotesi di informazioni erronee fornite dal competente consolato svizzero ad una vedova di nazionalità svizzera senza attività lucrativa residente in Brasile che non abbia mai contribuito all'AVS.

Sachverhalt ab Seite 65

BGE 121 V 65 S. 65

A.- Die 1931 geborene Schweizer Bürgerin B. verbrachte ihr ganzes Leben seit der Geburt im Ausland. Ihr Ehemann war deutscher Nationalität und verstarb am 15. Dezember 1978. Mit Schreiben vom 30. Januar 1981 machte sie das örtlich zuständige Schweizer Konsulat in C. darauf aufmerksam, dass sie bis spätestens an ihrem 51. Geburtstag, am 11. März 1982, der freiwilligen AHV/IV für Auslandschweizer beitreten könne. Am 12. Februar 1982 unterzeichnete B. eine entsprechende Beitrittserklärung. Mit Schreiben vom 7. Mai 1982 an das Konsulat bestätigte die Schweizerische Ausgleichskasse (SAK) die Aufnahme. In der Folge erklärte B. regelmässig alle zwei Jahre auf den einschlägigen Formularen, nichterwerbstätige Witwe zu sein. Bis zum

BGE 121 V 65 S. 66

Erreichen des Rentenalters blieb sie stets von Beitragszahlungen an die AHV/IV befreit. Auf ihre Anmeldung zum Bezug einer Altersrente vom 19. März 1993 hin erliess die SAK am 16. April 1993 eine Verfügung, mit welcher sie die Ausrichtung der beantragten Rente ablehnte, da die minimale Beitragsdauer von einem Jahr nicht erfüllt sei.

B.- Die hiegegen eingereichte Beschwerde hiess die Eidgenössische Rekurskommission der AHV/IV für die im Ausland wohnenden Personen mit Entscheid vom 30. November 1994 gut. Sie erwog im wesentlichen, zwar habe B. nie Beiträge an die schweizerische AHV/IV entrichtet; dies sei jedoch auf fehlerhafte Information durch das Konsulat zurückzuführen. Gestützt auf den Grundsatz von Treu und Glauben bestehe deshalb Anspruch auf eine ordentliche Altersrente ab 1. April 1993, zu deren Berechnung die Rekurskommission die Akten an die SAK zurückwies.

C.- Die SAK führt Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit dem Antrag, der Entscheid der Rekurskommission sei aufzuheben. B. schliesst auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Auf die Begründungen wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Es ist unbestritten, dass die Beschwerdegegnerin nie Beiträge an die AHV/IV entrichtet hat. Sie hat somit aufgrund von Art. 29 Abs. 1 AHVG keinen Anspruch auf eine Altersrente. Es ist jedoch im folgenden zu prüfen, ob sich die Beschwerdegegnerin auf den Grundsatz von Treu und Glauben berufen kann. a) Der Grundsatz von Treu und Glauben schützt den Bürger in seinem berechtigten Vertrauen auf behördliches Verhalten und bedeutet u.a., dass falsche Auskünfte von Verwaltungsbehörden unter bestimmten Voraussetzungen eine vom materiellen Recht abweichende Behandlung des Rechtsuchenden gebieten. Gemäss Rechtsprechung und Doktrin ist eine falsche Auskunft bindend, 1. wenn die Behörde in einer konkreten Situation mit Bezug auf bestimmte Personen gehandelt hat; 2. wenn sie für die Erteilung der betreffenden Auskunft zuständig war oder wenn der Bürger die Behörde aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte; 3. wenn der Bürger die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne weiteres erkennen konnte;

4. wenn er im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können; 5. wenn die gesetzliche Ordnung seit der Auskunftserteilung keine Änderung erfahren hat (BGE 119 V 307 Erw. 3a, BGE 118 Ia 254 Erw. 4b, BGE 118 V 76 Erw. 7, 117 Ia 287 Erw. 2b, 418 Erw. 3b, je mit Hinweisen).
b) Als Dispositionen in diesem Sinne gelten nach konstanter Rechtsprechung (BGE 111 V 72 Erw. 4c, BGE 110 V 156 Erw. 4b, BGE 106 V 72 Erw. 3b) auch Unterlassungen. Erforderlich ist, dass die Auskunft für die darauf folgende Unterlassung ursächlich war. Ein solcher Kausalzusammenhang ist gegeben, wenn angenommen werden kann, der Versicherte hätte sich ohne die fehlerhafte Auskunft anders verhalten. An den Beweis des Kausalzusammenhangs zwischen Auskunft und Disposition bzw. Unterlassung werden nicht allzu strenge Anforderungen gestellt. Denn bereits aus dem Umstand, dass ein Versicherter Erkundigungen einholt, erwächst eine natürliche Vermutung dafür, dass er im Falle eines negativen Entscheides ein anderes Vorgehen gewählt hätte. Der erforderliche Kausalitätsbeweis darf deshalb schon als geleistet gelten, wenn es aufgrund der allgemeinen Lebenserfahrung als glaubhaft erscheint, dass sich der Versicherte ohne die fragliche Auskunft anders verhalten hätte (unveröffentlichtes Urteil R. vom 25. November 1992).

c) Hinsichtlich dieser Voraussetzungen ist von vornherein klar, dass das Konsulat in C. in einer konkreten Situation in bezug auf eine bestimmte Person gehandelt hat, für die Erteilung der betreffenden Auskunft zuständig war und die gesetzliche Ordnung seit der Auskunftserteilung keine Änderung erfahren hat. Näher zu prüfen bleibt hingegen, ob eine falsche Auskunft des Konsulats vorliegt, welche die Beschwerdegegnerin nicht ohne weiteres als unrichtig erkennen konnte, und ob sie im Vertrauen darauf Dispositionen getroffen hat, die ohne Nachteil nicht mehr rückgängig zu machen sind.

3. Mit Schreiben vom 30. Januar 1981 machte das Schweizer Konsulat die Beschwerdegegnerin auf die Möglichkeit eines Beitritts zur freiwilligen Versicherung aufmerksam. Es führte dabei in portugiesischer Sprache unter anderem folgendes aus: "(...) que tornandose participante deste Seguro, V.S. estara garantindo o seu futuro com una renda na velhice (...)" (... indem Sie dieser Versicherung beitreten, ist Ihnen in Zukunft eine Altersrente garantiert...). Es findet sich kein Hinweis auf die Mindestbeitragsdauer von einem Jahr. Am 12. Februar 1982 unterzeichnete die Beschwerdegegnerin eine Beitrittserklärung für die freiwillige Versicherung. Dabei gab sie an, noch nie der schweizerischen AHV/IV

BGE 121 V 65 S. 68

angehört und sich seit der Geburt stets im Ausland aufgehalten zu haben sowie keinen Versicherungsausweis zu besitzen. Am 15. Februar 1982 fügte der Konsul unter "Weitere Bemerkungen der Auslandsvertretung" folgendes bei: "Frau B. ist nichterwerbstätige Witwe. Sie ist somit von der Beitragsleistung befreit. Frage: da Frau B. sehr wahrscheinlich nie Beiträge zahlen wird, kann sie dennoch auf eine Altersrente zählen?" Mit diesem Zusatz versehen sandte das Konsulat die Beitrittserklärung anschliessend an die SAK nach Genf. Soweit ersichtlich, hatte die Beschwerdegegnerin keine Kenntnis von dieser nachträglich angefügten Anfrage.
Die SAK antwortete der Schweizer Vertretung mit der Aufnahmebestätigung vom 7. Mai 1982, auf welcher sie unter "Bemerkungen" ausführte: "Anspruch auf eine ordentliche Rente haben die rentenberechtigten Personen, die während mindestens eines vollen Jahres Beiträge geleistet haben, oder ihre Hinterlassenen (vgl. Art. 29 Abs. 1 AHVG)." Am 24. Mai 1982 sandte das Konsulat der Beschwerdegegnerin ein auf portugiesisch vorgedrucktes Schreiben, womit es ihre Aufnahme in die freiwillige Versicherung bestätigte. Ferner enthielt dieser Brief die Aufforderung, auf einem beigelegten Fragebogen Einkommen und Vermögen für die Bemessung der Beiträge zu deklarieren. In deutscher Sprache fügte das Konsulat folgendes bei: "P.S. Sollten Sie keine Erwerbstätigkeit ausüben, so vermerken Sie bitte auf dem beiliegenden Formular unter Bemerkungen z.B. nichterwerbstätige Witwe." Unter den Beilagen fanden sich nebst dem Versicherungsausweis eine "Kopie Aufnahmebestätigung z.K.", womit das erwähnte Schreiben der SAK vom 7. Mai 1982 gemeint war, sowie ein Formular zur Deklaration von Vermögen und Einkommen. Auf diesem hatte die Schweizer Vertretung folgendes hinzugefügt: "Als Witwe müssen und können Sie nur Beiträge entrichten, sofern Sie eine Erwerbstätigkeit ausüben." Die Beschwerdegegnerin sandte das Formular leer mit einem Hinweis auf ihre Stellung als nichterwerbstätige Witwe zurück. Dasselbe tat sie in der Folge alle zwei Jahre bis zum Erreichen des Rentenalters.

4. Die Auskunft der SAK vom 7. Mai 1982 ist korrekt und unmissverständlich, so dass allein gestützt darauf eine Berufung auf Treu und Glauben ins Leere stösst. Es fragt sich hingegen, ob das Konsulat mit dem oben beschriebenen Vorgehen eine Situation geschaffen hat, deren Beurteilung zu einem gegenteiligen Ergebnis führt.

BGE 121 V 65 S. 69

a) Gemäss konstanter Rechtsprechung (ZAK 1990 S. 436 Erw. 3d mit Hinweisen) sind schweizerische Ausland-

vertretungen zwar nicht verpflichtet, aber doch befugt, die Auslandschweizer über die Beitrittsmöglichkeiten und die Auswirkungen der freiwilligen Versicherung zu orientieren. Machen sie indessen von dieser Befugnis Gebrauch, sind sie gehalten, die Auslandschweizer richtig zu beraten und über die Beitrittsmöglichkeiten zur freiwilligen Versicherung zu informieren. Da ein Auslandschweizer praktisch ausschliesslich auf die Auslandvertretung angewiesen ist, um zu einer kompetenten Information über die freiwillige AHV/IV zu kommen, erachtete es das Eidg. Versicherungsgericht im erwähnten Fall als gerechtfertigt, eine ausweichende, nichtssagende Antwort der Schweizer Auslandvertretung auf eine entsprechende Anfrage des Auslandschweizers hin einer falschen Auskunft gleichzustellen. Im nicht veröffentlichten Urteil A. vom 3. Oktober 1980 hat das Eidg. Versicherungsgericht sodann festgehalten, von einem Auslandschweizer könne keine umfassendere Kenntnis des AHV-Rechts verlangt werden als von der auskunftgebenden Stelle. Diese Rechtsprechung wurde von der Doktrin gutgeheissen (DUC, L'abus de droit et la bonne foi dans le domaine des assurances sociales selon la pratique du Tribunal fédéral des assurances, in: Abus de droit et bonne foi, enseignement de 3e cycle de droit 1992, Fribourg 1994, S. 262). b) Vorliegend hat das Konsulat von seiner Befugnis zur Auskunftserteilung Gebrauch gemacht, und zwar erstmals mit dem Schreiben vom 30. Januar 1981. Hiebei wurde, wie erwähnt, jeder Hinweis auf die Mindestbeitragsdauer unterlassen. Damit ist dieses Schreiben in einem für die Adressatin wesentlichen Punkt unvollständig, denn diese musste bei der zitierten Formulierung irrigerweise annehmen, dass ein Beitritt für sich allein genüge, um Anspruch auf eine Altersrente zu erwerben. Insofern liegt eine in dieser Form unzutreffende Auskunft vor, die für sich allein betrachtet durchaus geeignet wäre, eine erfolgreiche Berufung auf den Vertrauensschutz zu rechtfertigen. Indessen ist dieses Schreiben nicht isoliert zu betrachten, sondern im Zusammenhang mit den folgenden Ereignissen zu werten. c) Spätestens nach Erhalt der Beitrittserklärung erkannte die Vertretung in C., dass die Beschwerdegegnerin riskierte, trotz des Beitritts zur freiwilligen Versicherung nie eine Rente beziehen zu können. Aufgrund der Auskünfte war dem Konsulat klar, dass die Gesuchstellerin bislang noch keine Beiträge an die AHV entrichtet haben konnte; auch war ihm bekannt,

dass es sich bei der Beschwerdegegnerin um eine nichterwerbstätige Witwe handelte. Auf diese Weise erklärt sich denn auch die vom Konsul auf der Beitrittserklärung angefügte Anfrage. Die Antwort der SAK bestätigte die Vermutungen des Konsulats hinsichtlich des fehlenden Rentenanspruchs der nunmehr Versicherten. Obwohl die Vertretung somit das gesamte Problem erkannt hatte, begnügte sie sich damit, der Beschwerdegegnerin eine Kopie der Aufnahmebestätigung der SAK "zur Kenntnis" zuzustellen. Hier wäre es aufgrund der Umstände angezeigt gewesen, die Versicherte konkret auf die drohende Gefahr hinzuweisen. Dies ist jedoch unterblieben. Statt dessen wurde ihr auf dem Formular zur Deklaration der Einkommens- und Vermögensverhältnisse mitgeteilt, als nichterwerbstätige Witwe "könne" und "müsse" sie keine Beiträge entrichten. Mit diesem Satz entkräftete das Konsulat den Hinweis der SAK auf Art. 29 Abs. 1 AHVG. Die Beschwerdegegnerin konnte diese Äusserung in guten Treuen dahin verstehen, dass sie auch ohne Beitragsleistung dereinst eine Rente werde beziehen können, zumal sie im Besitz des Schreibens vom 30. Januar 1981 war, laut welchem für die Begründung des Rentenanspruchs der blosse Beitritt als solcher genüge. Als Witwe "müsse" sie keine Beiträge leisten, konnte für sie im gesamten Zusammenhang sehr wohl bedeuten, dass der Hinweis auf Art. 29 Abs. 1 AHVG der SAK für sie wegen ihrer speziellen Stellung nicht gelte. Zudem hätte eine Aufnahme in die freiwillige Versicherung trotz gänzlich fehlendem Rentenanspruch keinen Sinn ergeben. In der Folge hat das Konsulat ihr alle zwei Jahre ein neues Formular zur Deklaration der Vermögens- und Einkommensverhältnisse zugesandt, ohne dass die fehlende Minimalbeitragsdauer nochmals zur Sprache gekommen wäre. In Würdigung der gesamten Umstände ergibt sich, dass das Verhalten des Konsulats, gesamthaft betrachtet, trotz des der Beschwerdegegnerin bekannten Schreibens der SAK geeignet ist, deren Berufung auf den Vertrauensschutz zu rechtfertigen. Denn es ist ihr nicht vorzuwerfen, dass sie aufgrund der ihr vorliegenden Informationen den Irrtum nicht rechtzeitig erkannt hat. Ob ihr zusätzlich, wie die Vorinstanz annimmt und das Konsulat im Schreiben vom 24. September 1993 an die SAK nicht ausschliesst, mündlich unzutreffende Erläuterungen mitgegeben wurden, kann bei dieser Beweislage offen bleiben.

5. Zu prüfen ist des weiteren, ob die Versicherte im Vertrauen auf die Auskünfte des Konsulats nicht mehr rückgängig zu machende Dispositionen getroffen hat.

BGE 121 V 65 S. 71

Die Beschwerdegegnerin macht geltend, sie hätte sich notfalls das Geld für eine einjährige Beitragsdauer bei ihren Kindern zu beschaffen versucht. Dieser Hinweis ist zwar unbehelflich, denn dies wäre ein untaugliches Vorgehen gewesen. Sie hätte vielmehr vor Erreichen des Rentenalters eine Erwerbstätigkeit in B. ausüben müssen. Angesichts der gesamten Umstände kann jedoch angenommen werden, dass sie sich dort während mehr als elf Monaten (Art. 50 AHVV) eine Arbeit gesucht hätte, wenn ihr bewusst gewesen wäre, dass nur dieses Vorgehen ihr den Rentenanspruch zu sichern vermochte. Ihre Kinder erreichten in der Zeit zwischen dem Beitritt und dem Rentenbeginn (1982 bis 1993) ein Alter, in welchem die arbeitsbedingte Abwesenheit der Mutter zu verantworten gewesen wäre. Sodann liegt nichts vor, was annehmen lassen würde, die Beschwerdegegnerin hätte in B. auch für eine einjährige Dauer keine, selbst keine schlecht bezahlte Stelle finden können. Nach dem Gesagten ergibt sich, dass die Beschwerdegegnerin sich in der Tat auf den Vertrauensschutz berufen kann.