Urteilskopf

97 V 35

9. Auszug aus dem Urteil vom 22. Januar 1971 i.S. Schmitt gegen Schweizerische Ausgleichskasse und Rekurskommission der Schweizerischen Ausgleichskasse
Regeste (de):
Über die Auslegung von Staatsverträgen, insbesondere von Meistbegünstigungs- und Gleichbehandlungsklauseln.

Zwischen der Schweiz und Frankreich besteht kein Staatsvertrag, der den Bestimmungen von Art. 6 Abs. 2 IVG derogiert.

Regeste (fr):
Interprétation des conventions internationales, en particulier des clauses de la nation la plus favorisée et de l'égalité de traitement.

Il n'existe aucune convention entre la Suisse et la France dérogeant à l'art. 6 al. 2 LAI.

Regesto (it):
Interpretazione di convenzioni internazionali, specie di clausole della nazione più favorita e di eguaglianza di trattamento.

Fra la Svizzera e la Francia non esiste alcuna convenzione derogante all'art. 6 cpv. 2 LAI.

Sachverhalt ab Seite 35

A.- Jean-Marc Schmitt, geboren 1939, französischer Staatsangehöriger, entrichtete ab Juni 1965 bis und mit März 1968 als Hilfsarbeiter bei der X AG, Basel, die obligatorischen Beiträge an die schweizerische Sozialversicherung. Er hatte jedoch nie in der Schweiz Wohnsitz. Am 23. November 1965 erlitt er einen Arbeitsunfall, der in der Folge u.a. zu organischer Wesensveränderung und Hirnleistungsschwäche führte. Mit Urteil des Versicherungsgerichts des Kantons Luzern vom 27. Februar 1970 wurde ihm eine Rente der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt auf Grund einer Invalidität von 70% zugesprochen. Am 24. Oktober 1969 verlangte Schmitt bei der Schweizerischen Ausgleichskasse eine Invalidenrente. Dieses Gesuch wurde mit Verfügung vom 3. November 1969 wegen Fehlens der versicherungsmässigen Voraussetzungen abgewiesen.

B.- Gegen das diese Verfügung bestätigende Urteil der Rekurskommission der Schweizerischen Ausgleichskasse vom 10. April 1970 lässt Schmitt rechtzeitig Verwaltungsgerichtsbeschwerde erheben. Er verlangt im wesentlichen Zusprechung einer ganzen Rente der Invalidenversicherung. Die Schweizerische Ausgleichskasse und das Bundesamt für Sozialversicherung beantragen Abweisung der Verwaltungs-. gerichtsbeschwerde.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. In der Hauptsache ist streitig, ob der Beschwerdeführer hinsichtlich eines allfälligen Anspruchs auf Invalidenrente als in der Schweiz versichert gelten könne. Ist Art. 6 Abs. 2 IVG anwendbar, wie Ausgleichskasse und Rekurskommission annehmen, so hat der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf Leistungen der schweizerischen Invalidenversicherung. Er hat weder Wohnsitz in der Schweiz noch Beitrags leistungen während mindestens 10 Jahren erbracht.

3. Gestützt auf Bestimmungen der nachfolgend in Erwägung 4 aufgezählten Staatsverträge glaubt der Beschwerdeführer jedoch, Art. 6 Abs. 2 IVG finde in seinem Fall keine Anwendung. Zunächst ist daher allgemein nach den im Gebiete des Staatsvertragsrechts geltenden Auslegungsgrundsätzen zu fragen. Als solche sind in BGE 94 I S. 673 Erw. 4 zusammenfassend folgende festgehalten: "Ist der Wortlaut des Staatsvertrages nicht eindeutig oder erscheint die durch den klaren Wortlaut vermittelte Bedeutung sinnwidrig, so ist der Staatsvertrag auszulegen ... Verhandlungen, die zum Abschluss des Vertrages geführt haben, sind als Quelle zur Auslegung des Staatsvertrages heranzuziehen, soweit sie den Willen der vertragsschliessenden Staaten klar erkennen lassen ... Staatsverträge sind so auszulegen, dass der von beiden Parteien angestrebte Vertragszweck erreicht wird ... Eine über den Wortlaut hinausgehende, ausdehnende Auslegung einer Bestimmung des Staatsvertrages kommt nur in Frage, wenn aus dem Zusammenhang oder der Entstehungsgeschichte mit Sicherheit auf eine vom Wortlaut abweichende, darin versehentlich ungenau zum Ausdruck gebrachte Willensmeinung zu schliessen ist ... Die Staatsverträge sind ihrer Natur nach "bonae fidei negotia" ...; für die Auslegung gilt allgemein die Vertrauenstheorie ..." Guggenheim (Traité de droit international public, Bd. 1, 1967, S. 246 ff.) nennt unter dem Titel "Hiérarchie des règles d'interprétation" (S. 248) die Absicht der Vertragsparteien, den klaren Sinn und schliesslich den verfolgten Zweck als Auslegungsmaximen. Grundsätzlich gilt, dass jeder Staatsvertrag ein geschlossenes Gefüge von gegenseitig ausgehandelten Zugeständnissen mit einem inneren Gleichgewicht darstellt. Daher gelten Meistbegünstigungsklauseln

"in der Regel nur für die Rechtsbeziehungen, die den Gegenstand des eine solche Klausel enthaltenden Staatsvertrages bilden" (BGE 80 III 165).

4. Zu den einzelnen, vom Beschwerdeführer angerufenen Staatsverträgen ist folgendes zu bemerken: a) Niederlassungsvertrag zwischen der Schweiz und Frankreich vom 23. Februar 1882 (BS 11 S. 629): Der Beschwerdeführer macht geltend, dass das Sozialversicherungsabkommen mit Italien für die Italiener grundsätzliche Gleichstellung mit den Schweizern ergebe. Auf ordentliche Renten der AHV/IV bestehe demnach Anspruch, sobald während eines vollen Jahres Beiträge bezahlt worden seien (Art. 8 lit. b pacti). Gemäss der Meistbegünstigungsklausel in Art. 6 des Niederlassungsvertrages mit Frankreich müsse dies nun auch für die französischen Staatsangehörigen gelten. Bei der beanspruchten Invalidenrente gehe es nicht um die in SJK Nr. 662 von Guggenheim erwähnte, nach Heimatrecht orientierte Sozialfürsorge, die von der Meistbegünstigungsklausel ausgeschlossen sei, sondern um die auf das Arbeitsverhältnis abgestützte Sozialversicherung, für welche schliesslich vom Versicherten auch Beiträge geleistet worden seien. Guggenheim erwähnt jedoch im zitierten Aufsatz bezüglich der Niederlassungsverträge (SJK Nr. 662 S. 6 ff. VIII) den Grundsatz, dass die Gleichbehandlung der Ausländer eine Grenze finde in den Auslegungsgrundsätzen, die auf völkerrechtlicher Gewohnheit beruhen. Als Ausgangspunkt nennt er die Tatsache, dass die Niederlassungsvertragspolitik die Abschaffung jener

Beschränkungen herbeiführen wolle, welchen die Ausländer in der ständischen Wirtschaftsordnung, vor dem Aufkommen der Freizügigkeit im liberalen Zeitalter, unterworfen gewesen seien. Die Gleichbehandlungs- und Meistbegünstigungsklauseln bezweckten somit, die von der staatlichen Gesetzgebung gewährleisteten Rechte in persönlicher und vermögensrechtlicher Beziehung bei an sich gleichen Verhältnissen auch den Ausländern zu garantieren. Die Gleichbehandlungsklausel vermöge jedoch die Befugnis der Vertragsmächte nicht einzuschränken, Rechtssätze zu erlassen, die nur den eigenen Bürgern zugute kommen sollen, wenn es Gründe der nationalen Wohlfahrt und politische Motive verlangen. Der Niederlassungsvertrag mit Frankreich ist nach seiner Präambel darauf gerichtet,

"die Bedingungen für die Niederlassung der Franzosen in der Schweiz und der Schweizer in Frankreich in beidseitigem Einverständnis zu regeln". Was unter den "Bedingungen der Niederlassung" zu verstehen ist, ergibt sich aus Art. 1, wo es heisst: "Die Franzosen sind in jedem Kantone der Eidgenossenschaft in bezug auf ihre Personen und ihr Eigentum auf dem nämlichen Fusse und auf die gleiche Weise aufzunehmen und zu behandeln, wie es die Angehörigen der andern Kantone sind oder noch werden sollten. Sie können daher in der Schweiz ab- und zugehen und sich daselbst zeitweilig aufhalten, wenn sie den Gesetzen und Polizeiverordnungen nachleben. Jede Art von Gewerbe und Handel, welche den Angehörigen der verschiedenen Kantone erlaubt ist, wird es auf gleiche Weise auch den Franzosen sein, und zwar ohne dass ihnen eine pekuniäre oder sonstige Mehrleistung überbunden werden darf." Hieraus ergibt sich eindeutig, dass der Vertrag seinem wirklichen Sinne nach die Sozialversicherung ebensowenig beschlägt wie die soziale Fürsorge. Er bezieht sich ausschliesslich auf die Niederlassung und die erwerbliche Tätigkeit (vgl. auch die Vernehmlassung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements über die Wiedergutmachungsansprüche kriegsgeschädigter Schweizer und die Niederlassungsverträge vom 13. Dezember 1930: BBl 1932 S. 914 ff.). In diesem begrenzten Rahmen muss auch die Meistbegünstigungsklausel von Art. 6 des Niederlassungsvertrages ausgelegt werden.
b) Internationales Übereinkommen über die Gleichbehandlung einheimischer und ausländischer Arbeitnehmer in der Entschädigung bei Betriebsunfällen vom 5. Juni 1925 (BS 14 S. 63): Die Behauptung des Beschwerdeführers, dass sich dieses Abkommen nicht auf die Ansprüche aus KUVG beschränke, sondern alle Sozialversicherungsleistungen umfasse, welche ein Betriebsunfall nach sich ziehen könne, fusst ebenfalls auf einer allzu extensiven und damit sinnwidrigen Auslegung. Anknüpfungspunkt ist nach dem klaren Wortlaut dieses Abkommens der Betriebsunfall im Gegensatz zum Nichtbetriebsunfall bzw. zu all jenen Beeinträchtigungen der Gesundheit, die nicht auf Betriebsunfall zurückzuführen sind. Die Gleichbehandlung kann sich also nur auf solche Leistungen beziehen, welche speziell für den Betriebsunfall als solchen ausgerichtet werden. AHV- und IV-Leistungen fallen nicht unter dieses Abkommen, denn sie sind gegebenenfalls zusätzliche Leistungen, welche wohl

faktisch durch den Betriebsunfall ausgelöst werden können, diesen aber begrifflich nicht zur Voraussetzung haben. Wieso aus dem vom Beschwerdeführer zitierten Generalprotokoll zum Abkommen zwischen der Schweiz und Frankreich über die AHV (AS 1950 S. 1140) das Gegenteil hervorgehen sollte, ist unerfindlich. Dieses Protokoll beschlägt andere Zusammenhänge. Es erübrigt sich daher auch, auf die vom Beschwerdeführer ebenfalls angeschnittene Frage des Unfall- bzw. Arbeitsortes im Sinne des Übereinkommens über die Gleichbehandlung einerseits und des schweizerisch-französischen Staatsvertrages vom 9. Juli 1949 anderseits einzutreten.
c) Abkommen zwischen der Schweiz und Frankreich über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 9.

Juli 1949 (AS 1950 S. 1133): Dieses Abkommen bezieht sich schweizerischerseits gemäss seinem Art. 2 § 1 Ziff. 1 ausdrücklich auf die AHV und nur auf diese, jedenfalls nicht auf die IV, die bei Abschluss des Abkommens im Jahre 1949 noch nicht geschaffen war. Seitens Frankreichs standen offenbar schon damals gewisse Invalidenrenten in Frage, wie sich insbesondere aus der vom Beschwerdeführer zitierten Verwaltungsvereinbarung betreffend Durchführung der AHV (AS 1950 S. 1155) ergibt. Man hat es also bewusst in Kauf genommen, dass schweizerischerseits noch keine Invalidenversicherung bestand. Dieses Abkommen bietet somit keine, mindestens keine direkte Handhabe für die Ansprüche des Beschwerdeführers. In diesem Zusammenhang darf wohl auf die Mitteilung des Bundesamtes für Sozialversicherung abgestellt werden, dass auch nach französischer Auffassung die eidgenössische Invalidenversicherung vom fraglichen Abkommen ausgeklammert sei. Diese Auffassung der beiderseitigen Verwaltungsbehörden ist ein weiteres, wesentliches Indiz für den von den Vertragsparteien mit diesem Abkommen verfolgten Zweck und für den beiderseitigen Vertragswillen. Das gleiche gilt für die Feststellung des Bundesamtes für Sozialversicherung, dass Bestrebungen für eine Revision des Abkommens im Gange seien, die insbesondere auf einen Einbezug der Invalidenversicherung in die staatsvertragliche Regelung abzielten. d) Französisch-schweizerischer Staatsvertrag über den Bau und Betrieb des Flughafens Basel-Mülhausen in Blotzheim vom 4. Juli 1949 (AS 1950 S. 1299) und Änderung des Pflichtenheftes

(Anhang II des Staatsvertrages) vom 25. September 1961 (AS 1961 S. 831): Der Staatsvertrag von 1961 bzw. dessen Anhang II Art. 14bis sieht vor, dass die beiden Regierungen gemeinsam die Bedingungen festlegen können, unter denen gewisse Abweichungen von den französischen Rechtsvorschriften u.a. über die Soziale Sicherheit erfolgen können. Der Beschwerdeführer verweist auf ein Protokoll vom 11./12. April 1961 und macht geltend, damit sei ein Ergänzungsabkommen geschlossen worden in dem Sinne, dass die Angestellten von Lufttransportunternehmen mit Sitz in der Schweiz der schweizerischen Gesetzgebung über die Soziale Sicherheit unterstehen. Publiziert ist dieses Protokoll nicht, und der Beschwerdeführer vermag es bloss in Abschrift zu produzieren. Aus dieser geht aber nur hervor, dass es sich um einen Vorschlag der beiderseitigen Delegationen an ihre Regierungen handelt. Zudem lässt sich aus diesem Text nichts zu Gunsten des Beschwerdeführers ableiten. Wohl sieht der Staatsvertrag von 1961 die Möglichkeit vor, dass die beiden Regierungen ganz allgemein Abweichungen von den französischen Rechtsvorschriften über die Soziale Sicherheit vereinbaren können. Gestützt hierauf sind die (französischen und schweizerischen) Angestellten der Lufttransportunternehmungen mit Sitz in der Schweiz der schweizerischen sozialen Gesetzgebung unterstellt worden. Das heisst aber offensichtlich nur, dass auf diese Personen u.a. das IVG anwendbar ist. Für den vorliegenden Fall bedeutet dies lediglich soviel, dass der Beschwerdeführer mangels entgegenstehender staatsvertraglicher Abmachungen gemäss Art. 6 Abs. 2 IVG zu behandeln ist. Dass diese Bestimmung des IVG wegbedungen und die französischen Staatsangehörigen unter den erwähnten Voraussetzungen den Schweizern gleichgestellt werden sollten, geht aus dem Wortlaut des Protokolls in keiner Weise hervor. Auch wenn dies, wie der Beschwerdeführer behauptet, für ihn eine stossende Härte sein sollte, so vermöchte es an der klaren Rechtslage nichts zu ändern. Nach den vorne erwähnten Auslegungsgrundsätzen darf nichts aus den zwischenstaatlichen Abkommen herausgelesen werden, was dem Wortlaut ihrer Bestimmungen und dem eindeutig bekundeten Willen der Vertragsparteien widerspricht. Schliesslich beruft sich der Beschwerdeführer noch auf Ziff. 2 lit. d des erwähnten Protokolls, wo es heisst, dass das Bundesamt

für Sozialversicherung und die zuständigen französischen Ministerien in gemeinsamer Übereinkunft weitere Sonderabmachungen treffen könnten. Für den Fall der Ablehnung seiner bisherigen Argumentation schlägt der Beschwerdeführer vor, das Eidg. Versicherungsgericht möge das Bundesamt für Sozialversicherung auffordern, mit dem kompetenten französischen Ministerium eine solche Sonderabmachung zu treffen, damit französische Staatsangehörige, die im Dienste schweizerischer Firmen invalid würden, auch unter Beibehaltung des französischen Wohnsitzes in den Genuss der schweizerischen Invalidenversicherungsleistungen gelangen könnten. Indessen sind gemäss Mitteilung des Bundesamtes für Sozialversicherung, welches das Problem kennt, ohnehin bereits Vertragshandlungen m dieser Materie im Gange. Einstweilen wird sich der Beschwerdeführer damit abfinden müssen, dass französischerseits die derzeitige Rechtslage bei Vertragsabschluss in Kauf genommen worden ist. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich somit als unbegründet.

Dispositiv

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht: Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.