

s.B.31.31.Am.lo. - SIN/1y

Den 31. Mai 1972

N o t i zNotenwechsel mit USA vom 27. Juni 1968  
betreffend Sozialversicherungsrenten

Im oben erwähnten Notenwechsel zwischen dem Eidg. Politischen Departement und der Botschaft der Vereinigten Staaten wurde das Resultat von Besprechungen zwischen Vertretern der Botschaft einerseits und des Eidg. Politischen Departements sowie des Eidg. Departements des Innern anderseits über die Auszahlung gewisser Sozialversicherungsrenten festgehalten. Danach hatten die erwähnten Besprechungen zu folgender Vereinbarung geführt: Die Schweiz erklärte, dass gewisse im Bundesgesetz über die Invalidenversicherung und im Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung enthaltene Einschränkungen auf leistungsberechtigte Bürger und Staatsangehörige der Vereinigten Staaten nicht angewandt werden, sofern diese insgesamt während fünf oder mehr Jahren Beiträge entrichtet haben. Diejenigen amerikanischen Bürger und Staatsangehörigen, die während mehr als eines Jahres, aber weniger als fünf Jahren, Beiträge an die genannten Versicherungen entrichtet haben, erhielten "auf Antrag diese Beiträge gemäss der Verordnung des Bundesrates vom 14. März 1952 über die Rückvergütung der von Ausländern und Staatenlosen an die Alters- und Hinterlassenenversicherung bezahlten Beiträge zurückerstattet". Von seiten der Vereinigten Staaten wurde festgestellt, dass damit die Voraussetzungen der amerikanischen Gesetzgebung für die Aufhebung der Einschränkungen hinsichtlich der Auszahlung von Renten an Schweizerbürger erfüllt seien.

- 2 -

Die 8. Revision des AHVG, die auf den 1. Januar 1973 in Kraft treten soll, sieht eine einschränkendere Fassung der Gesetzesbestimmung vor, auf welche sich die im Notenwechsel erwähnte Verordnung des Bundesrates stützt. Künftig soll die Rückerstattung der Beiträge an Bürger von Nichtvertragsstaaten davon abhängig gemacht werden, ob der Heimatstaat des Versicherten, der die Beiträge zurückverlangt, seinerseits Gegenrecht hält. Würden die neuen, in Aussicht genommenen Bestimmungen unverändert auf amerikanische Staatsangehörige angewendet, so führte dies, mangels Gegenseitigkeit, in allen Fällen zur Ablehnung von Rückerstattungsge-suchen.

Das Bundesamt für Sozialversicherung stellt sich nun die Frage, ob in diesem Umstand eine Verletzung vertraglicher Verpflichtungen zu erblicken wäre. Die Beantwortung dieser Frage hängt seiner Ansicht nach von der Tragweite des Passus des Notenwechsels ab, wo auf die Verordnung des Bundesrates von 1952 verwiesen wird. Beinhaltet diese Stelle "lediglich eine Feststellung, einen Hinweis auf eine im schweizerischen Recht enthaltene Regelung, nach welcher auch amerikanische Staatsangehörige unter bestimmten Voraussetzungen eine Beitragsrückerstattung erhalten können, oder wird damit eine selbständige staatsvertragliche Verpflichtung eingegangen, für deren Einzelheiten auf die bundesrätliche Verordnung verwiesen wird"?

Das Bundesamt für Sozialversicherung ist der Meinung, die erstgenannte Auslegung sei in den Vordergrund zu stellen, möchte indessen noch die Stellungnahme unserer Abteilung kennenlernen. Zur Begründung seiner Auffassung führt das Sozialversicherungsamt folgende Argumente an:

"Anlässlich der Verhandlungen mit den Vertretern der Botschaft der USA stand einzig die Auslandszahlung der Renten zur Diskussion. Die Frage,

was mit Beiträgen zu geschehen habe, die nicht zur Begründung eines Rentenanspruchs führen, war nicht Verhandlungsgegenstand. Sie hätte bilateral auch nicht befriedigend gelöst werden können, weil das amerikanische Recht die Rückerstattung der Beiträge gar nicht kennt, und zwar auch dann nicht, wenn solche während bedeutend längerer Zeit als fünf Jahre entrichtet worden sind, aber keinen Rentenanspruch eröffnen. Zu einer einseitigen schweizerischen Konzession in diesem Punkt bestand andererseits kein Anlass; ein entsprechendes amerikanisches Begehren wurde nicht gestellt und die Regelung der Auslandszahlung von Renten in keiner Weise von weiteren schweizerischen Zugeständnissen abhängig gemacht. Auf schweizerischer Seite erachtete man indessen einen Hinweis auf die in unserem innerstaatlichen Recht gegebene Möglichkeit als angezeigt, vor allem deswegen, weil in den meisten bilateralen Abkommen unseres Landes bei einer entgegenkommenden Lösung der Rentenbezugsbedingungen die Rückerstattung von Beiträgen ausgeschlossen oder durch eine Ueberweisung dieser Mittel an die Versicherungseinrichtung des Heimatstaates ersetzt wurde. Ein Stillschweigen zur Beitragsrückerstattungsfrage im Notenwechsel hätte unter diesen Umständen die irriige Auffassung aufkommen lassen können, mit der Herabsetzung der Mindestbeitragsdauer für den Rentenanspruch amerikanischer Bürger von 10 auf 5 Jahre und der Zulassung der Rentenzahlung ins Ausland sei die Beitragsrückvergütung in Wegfall gekommen, eine Meinung, die im Wortlaut von Art. 18 Abs. 3 des AHVG eine gewisse Stütze gefunden hätte. In der Botschaft des Bundesrates vom 4. September 1968 wird unter Ziffer IV am Ende des zweiten Absatzes hiezu angeführt, dass für Bürger der USA mit weniger als fünf Beitragsjahren die bisher geltende innerstaatliche Regelung über die Rückvergütung von Beiträgen weiterhin anwendbar sei, da die Schweiz die amerikanischen Staatsangehörigen nicht schlechter stellen könne als Bürger von Staaten, mit denen überhaupt kein Abkommen bestehe und die gemäss der bundesrätlichen Verordnung innerhalb gewisser Grenzen Anspruch auf die Rückvergütung der von ihnen persönlich an die AHV geleisteten Beiträge haben."

Unserer Meinung nach ist die Schweiz auch bezüglich derjenigen Staatsangehörigen der USA, die während weniger

- 4 -

als fünf, jedoch mehr als eines Jahres Beiträge an die AHV/IV entrichtet haben, eine staatsvertragliche Verpflichtung eingegangen. Nach der Vorgeschichte, so wie sie vom Bundesamt für Sozialversicherung dargelegt wurde, wäre eine derartige Konzession in den Verhandlungen allerdings nicht nötig gewesen. Sie scheint vor allem erfolgt zu sein, weil man sich schweizerischerseits eine Revision der entsprechenden Gesetzesbestimmungen ersparen wollte. Das für sich allein betrachtet bedeutet aber nicht, dass die Schweiz jederzeit darauf zurückkommen kann. Die Vereinigten Staaten können die Erfüllung auch dieses Teils der Vereinbarung fordern, selbst wenn er darin aufgenommen wurde, ohne dass sie dies je verlangt hätten. Es dürfte im übrigen schwierig sein nachzuweisen, dass dieses Zugeständnis auf den Verhandlungsausgang ohne Einfluss war. Vielleicht hätten die amerikanischen Unterhändler eine derartige oder ähnliche Konzession verlangt, wäre sie ihnen nicht zuvor von schweizerischer Seite angeboten worden. Eine andere Schlussfolgerung schiene uns nur möglich, wenn ein genaues Studium der Verhandlungsprotokolle und anderer Unterlagen ergäbe, dass der Einbezug derjenigen Staatsangehörigen der USA, die während weniger als fünf, jedoch mehr als eines Jahres Beiträge an die AHV/IV entrichtet haben, auch nach der damaligen Auffassung der amerikanischen Unterhändler die Schweiz rechtlich nicht verpflichtete. Dafür bestehen aber keine Anhaltspunkte, auch wenn, wie uns das Sozialversicherungsamt telephonisch mitteilte, die amerikanischen Behörden über die Gründe für unser Entgegenkommen orientiert waren.

Materiell hat sich die Schweiz im Notenwechsel verpflichtet, Beiträge zurückzuerstatten, die an die genannten Versicherungen entrichtet worden sind. Was bedeutet aber der Hinweis auf die Verordnung des Bundesrates von 1952? Wurde damit mehr als die grundsätzliche Bereitschaft

-/-

zur Beitragsrückerstattung bekundet, nämlich eine Verweisung auch auf die dort niedergelegte spezielle Voraussetzung, auf den Umfang, auf das Verfahren etc. der Rückerstattung? Wenn ja, war beabsichtigt, diese spezielle Bestimmung unabhängig von der Geltungsdauer der Verordnung als Vertragsverpflichtung zu verselbständigen oder meinte man, dass sie nur gelten solle, solange die Verordnung in Kraft ist, evtl. mit der Möglichkeit ihres Ersatzes durch die Bestimmungen einer späteren Verordnung? Eine Vertiefung dieser Fragen erübrigt sich, da das vorgesehene neue Recht (revidierter Art. 18 Abs. 3 AHVG und zu revidierende bundesrätliche Verordnung vom 14. März 1952) durch das Erfordernis der Gegenseitigkeit nicht nur die spezielle Voraussetzung, den Umfang, das Verfahren etc. modifiziert, sondern die Rückzahlung als solche ausschliessen wird. Es geht also nicht mehr nur um das Technische, sondern um den Grundsatz selbst, der aufgehoben werden soll. Sofern diese Möglichkeit im Vertrag nicht ausdrücklich vorgesehen ist, widerspricht eine derartige einseitige Abänderung den durch die Schweiz vertraglich eingegangenen Verpflichtungen und sie ist unserer Meinung nach unstatthaft.

Es stellt sich nun aber die weitere Frage, ob nicht der Notenwechsel der Schweiz diese an sich ungewohnte Möglichkeit, einseitig eine Vertragsverpflichtung aufzuheben, ausnahmsweise einräumt. Der Wortlaut der Noten ist diesbezüglich nicht eindeutig. Im letzten Absatz des für uns verbindlichen amerikanischen Originaltextes heisst es:

"The present agreement is valid for a period of one year, renewable by tacit agreement from year to year, unless abrogated by legislation of either party. Notice shall be given of its denunciation as soon as possible, but in no case must the notice be given more than three months before its expiration date."

Dieser Absatz ist widersprüchlich. Eine der ersten Fragen, die sich stellen, ist, ob der Vorbehalt im letzten Teil des ersten Satzes ("unless abrogated by legislation of either party") sich auf den ersten Teil dieses Satzes ("The present agreement is valid for a period of one year") oder auf den zweiten Teil ("renewable by tacit agreement from year to year") bezieht. Steht mit andern Worten die einjährige Vertragsdauer oder steht die stillschweigende Erneuerung unter dem Vorbehalt der Abänderung der nationalen Gesetzgebung? Im ersten Fall würde eine derartige Aenderung die sofortige Aufhebung der Vertragsverpflichtungen zur Folge haben. Im zweiten Fall wäre die stillschweigende Erneuerung ausgeschlossen. Die Antwort auf diese Frage vermag der Text für sich allein nicht zu erbringen und auch die Unterlagen über die seinerzeitigen Verhandlungen geben, wie uns das Sozialversicherungsamt telephonisch erklärte, keinen Aufschluss. Die Verhandlungen waren unter grossem Zeitdruck mit Vertretern der hiesigen amerikanischen Botschaft geführt worden und der letzte Teil des ersten Satzes war noch kurz vor der Unterzeichnung auf Wunsch, aber ohne nähere Erläuterung der Amerikaner, eingefügt worden. Unter diesen Umständen kann nicht mit Sicherheit gesagt werden, ob die beabsichtigte Revision des AHVG eine stillschweigende Erneuerung ausschliessen oder die sofortige Aufhebung der ganzen Vereinbarung zur Folge haben wird. Diese Unklarheit wird im übrigen dadurch verstärkt, dass im 2. Satz des gleichen Abschnittes noch eine Kündigung vorgesehen ist. Ein sofortiges Dahinfallen, aber auch eine Nichterneuerung scheint damit ohne Kündigung ausgeschlossen zu sein. Die Kündigungsklausel ist im übrigen ebenfalls sehr eigenartig konzipiert, indem sie eine möglichst frühzeitige Mitteilung vorsieht, diese aber auf jeden Fall nicht früher als drei Monate vor Ablauf der Geltungsdauer erbracht werden soll.

Es wäre aber auch denkbar, dass der letzte Teil des ersten Satzes gar keine Aufhebung sondern nur eine Abänderung der Vertragsverpflichtungen vorsehen will. Demnach wäre es nicht so, dass die Vereinbarung gilt, sofern diese nicht durch die Gesetzgebung einer der Vertragsparteien aufgehoben wird, sondern, sie würde gelten, soweit sie nicht im Widerspruch zum Landesrecht steht. Eine Aufhebung des Vertrages hätte gemäss dem zweiten Satz durch Kündigung zu erfolgen. Dies würde bedeuten, dass die Revision des AHVG keine automatische Rückwirkung auf die Geltungsdauer des Notenwechsels hätte, sondern nur deren Inhalt berührte. Die Schweiz könnte von der im Vertrag vorgesehenen Möglichkeit profitieren, ihre Gesetzgebung zu ändern, ohne Verletzung einer Völkerrechtspflicht. Aber diese Auslegung entfernt sich etwas vom Wortlaut. Sie würde zwar eine gewisse Rechtfertigung darin finden, dass die im Notenwechsel vordringlich behandelten Rentenzahlungen an Ausländer mit den beidseitigen im allgemeinen sehr technischen landesrechtlichen Vorschriften über die Zahlung der betreffenden Sozialversicherungsrenten besonders eng verknüpft sind und insofern eine Anpassung an diese Vorschriften naheliegend ist. Dazu kommt die besondere amerikanische Auffassung über das Verhältnis zwischen Landesrecht und Völkerrecht. Der Oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten hat zu wiederholten Malen entschieden, dass im Falle eines Konfliktes zwischen den Normen eines völkerrechtlichen Vertrages und jenen eines inländischen Gesetzes die spätere Bestimmung vorgehe.<sup>1)</sup> Aber diese Interpretation ist insofern unbefriedigend, als es stossend erscheint, dass eine Partei im Ex-

---

1) Alvarez y Sanchez v. United States 216 U.S. 167 (1910);  
 Chae Chan Ping v. United States 130 U.S. 581 (1889);  
 Edge v. Robertson 112 U.S. 580 (1884), zitiert bei Myres S.  
 McDougal, Studies in World Public Order, S. 573.

- 8 -

tremfall bis zu einem Jahr lang durch eine Vorschrift gebunden sein soll, welche die Gegenseite einseitig abändert hat. Dies gilt umsomehr, als es ja im vorliegenden Fall wie gesagt nicht um die Abänderung einer technischen Detailvorschrift geht, sondern um eine Bestimmung von materieller Wichtigkeit.

Zusammenfassend zeigt sich, dass zwar der Rechtscharakter der von der Schweiz eingegangenen staatsvertraglichen Verpflichtung zu bejahen ist, jedoch über die Auswirkungen einer einseitigen Abänderung dieser Bestimmung dem Notenwechsel keine klare Antwort entnommen werden kann. Das vom Sozialversicherungsamt in Aussicht genommene Verfahren, nämlich ein offener Meinungs austausch zu dieser Frage mit den Behörden der USA, scheint uns unter diesen Umständen am zweckmässigsten.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Ritter', with a long horizontal stroke extending to the right.

(Ritter)