

09 56.41. J. 126.0 dodis.ch/14887

U e b e r b l i c k

über die schweizerisch-italienischen Beziehungen

Stand Ende Mai 1958

Italienische Begehren

1. Familienzulagen für in der Schweiz angestellte italienische Landwirtschaftsarbeiter.

Nach Veröffentlichung der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Aenderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern vom 5. April 1957 wandte sich Herr Botschafter Coppini an Herrn Bundesrat Etter mit dem Begehren, die Familienzulagen seien auch den italienischen Landwirtschaftsarbeitern zu gewähren. Die Angelegenheit kam in der Kommissionssitzung des Nationalrats, welche die genannte Botschaft beriet, zur Sprache und stiess dort auf grossen Widerstand. Herr Bundesrat Etter vertrat den Standpunkt, der Einbezug der italienischen Arbeiter dürfte unter Umständen in Betracht gezogen werden, wenn von den Italienern etwas eingehandelt werden könne. Die Kommission fürchtete jedoch, dass eine positive Stellungnahme Rückwirkungen auf das Bauarbeiter- und andere Gewerbe haben könnte und sprach sich dagegen aus.

Vom finanziellen Standpunkt aus gesehen, brächte eine Annahme des italienischen Begehrens zusätzliche jährliche Auslagen in der Höhe von 5-8 Millionen Schweizerfranken mit sich. 90% dieses Betrages wären von der öffentlichen Hand (2/3 Bund, 1/3 Kantone) zu tragen, 10% von den Arbeitnehmern.

Das Bundesamt für Sozialversicherung wäre an und für sich nicht abgeneigt, Italien hier entgegenzukommen.

2. Uebergangsrenten der AHV.

Italienischerseits wird gewünscht, dass in der Schweiz lebende Italiener, die 1949 65 Jahre alt oder älter waren, in den Genuss der Uebergangsrenten gelangen. Nach Schätzung des Bundesamtes für Sozialversicherung würden gegenwärtig rund 1000 Personen in den Genuss dieser Renten einbezogen. Die finanzielle Belastung der AHV betrüge ungefähr 1 Million Franken pro Jahr, würde jedoch rasch zurückgehen.

3. Obligatorische Krankenversicherung für in der Schweiz arbeitende Hotelangestellte.

Botschafter Coppini unterbreitete dieses Problem Herrn Bundesrat Etter Ende 1956. Damals wurde ihm geantwortet, von Bundes wegen könne auf diesem Gebiet nicht einheitlich durchgegriffen wer-



den, da hiezu die Rechtsgrundlage fehle.

Ab 1. Januar 1958 ist nun zwischen dem Schweizerischen Hotelierverein und der Betriebskrankenkasse ein Vertrag in Kraft getreten, der dem Hotelangestellten die Möglichkeit gibt, sich auf freiwilliger Basis gegen die Folgen von Krankheiten zu versichern. Das Vertragswerk, das von verschiedenen Stellen, insbesondere Krankenkassen angegriffen wird, dürfte die in Frage kommenden Hotelangestellten erst nach einer gewissen Zeit erfassen. Auf kantonalem Gebiet sind Bestrebungen im Gange, die obligatorische Krankenversicherung für alle ausländischen Arbeitnehmer einzuführen. Der Kanton Luzern hat bereits eine entsprechende Gesetzgebung in Kraft gesetzt. Graubünden und Basel-land bereiten dieselbe vor.

Schweizerische Begehren

1. Fürsorgeabkommen.

Die Unterstützung bedürftiger Italiener in der Schweiz und bedürftiger Schweizerbürger in Italien ist unbefriedigend geregelt. Gemäss einem Notenaustausch vom 6./15. Oktober 1875 verpflichteten sich die beiden Staaten lediglich, mittellose Angehörige des andern Landes, die wegen physischer oder psychischer Krankheit der Hilfe und ärztlichen Pflege bedürfen, gleich den eigenen notleidenden Angehörigen zu behandeln, und zwar so lange, bis ihre Heimkehr ohne Gefahr möglich ist. Ersatz für die Kosten dieser Hilfeleistung kann gegenüber dem Heimatstaat nicht verlangt werden. Ist die Hilfsbedürftigkeit auf einen andern Grund zurückzuführen, so sind die Behörden durch keine vertraglichen Bestimmungen gebunden, Hilfe zu leisten.

Diese ungenügende Regelung ist in der schweizerischen Oeffentlichkeit mehrmals kritisiert worden. Anlässlich der Behandlung des Geschäftsberichtes des Justiz- und Polizeidepartements ersuchte 1957 der Referent den Bundesrat, nach einer besseren Lösung zu trachten. Während der Behandlung des schweizerisch-österreichischen Fürsorgevertrages im Ständerat verlangte Herr Tschudi die Regelung der schweizerisch-italienischen Fürsorgebeziehungen.

Die Frage der Unterstützung der beiderseitigen Staatsangehörigen wurde bereits 1934 anlässlich der schweizerisch-italienischen Verhandlungen über die Lage der Schweizerbürger in Italien besprochen; damals konnte keine Verständigkeit erzielt werden. Die Besprechungen wurden bis 1939 fortgeführt; der Krieg zerriss alle weiteren Verhandlungen.

Die Schweiz hat 1931 mit Frankreich ein Fürsorgeabkommen abgeschlossen, das immer noch in Kraft steht und sich bewährt hat. 1952 sind die entsprechenden Fragen auch mit der

Bundesrepublik Deutschland geregelt worden. Gemäss diesen Vereinbarungen sind die Angehörigen des andern Staates im gleichen Rahmen und nach den gleichen Grundsätzen zu unterstützen wie die eigenen Angehörigen. Für die ersten 30 Tage der Unterstützungsbedürftigkeit trägt der Wohnstaat die Kosten. Für alle weiteren Aufwendungen hat der Heimatstaat Ersatz zu leisten. Die Frage der Heimschaffung ist ebenfalls geregelt. Kürzlich hat die Schweiz auch mit Oesterreich einen entsprechenden Vertrag abgeschlossen, der aber vom österreichischen Parlament noch nicht ratifiziert wurde.

Die Unterstützung von hilfsbedürftigen Italienern in der Schweiz ist wegen ihrer grossen Zahl für die Kantone von Bedeutung. Die Regelung dieser Frage ist deshalb vom schweizerischen Standpunkt aus gesehen wichtig und dringlich.

Unsere Botschaft in Rom wurde im März beauftragt, bei den italienischen Behörden Sondierungen vorzunehmen. Dabei brachte man den Italienern zur Kenntnis, dass die Schweiz die Vereinbarung von 1875 gerne durch ein neues Abkommen ersetzen möchte, welches einen ähnlichen Inhalt hätte, wie die mit den andern Nachbarstaaten abgeschlossenen Abkommen. Die erste italienische Reaktion gegenüber unserem Ansinnen war eher positiv. Immerhin ist sehr zu bezweifeln, dass Italien schlussendlich keine Einwendungen gegen den Grundsatz der Kostenvergütung, wie er in den andern Abkommen ausgestaltet wurde, zu machen hat. Aller Wahrscheinlichkeit nach könnte ein Fürsorgeabkommen mit Italien nur unter Dach gebracht werden, wenn den Italienern auf einem andern Gebiet eine Konzession gemacht wird.

2. Doppelbesteuerungsabkommen.

Wir versuchen seit vielen Jahren, mit Italien ein Doppelbesteuerungsabkommen abzuschliessen. Die letzten Verhandlungen fanden im April 1957 statt. Damals suchte man eine Lösung für die Dividenden- und Lizenzbesteuerungen. Die entsprechenden italienischen Vorschläge waren in dieser Beziehung ungenügend.

Die Lage stellt sich heute so dar, als auf technischer Ebene darüber kein befriedigendes Abkommen zustande gebracht werden kann. Damit die schweizerischen Begehren durchdringen, müssten Impulse von wirtschaftlicher oder politischer Seite kommen, m.a.W. wäre das Problem mit einem italienischen Begehren in Zusammenhang zu bringen.

Die Abklärung der schweizerischen Desiderata und Aufstellung eines schweizerischen Abkommensvorschlages sind im Gang.

Verschiedenes

1. Auf handelspolitischem Gebiet ist festzustellen, dass das leidige Problem der Patentierbarkeit pharmazeutischer Verfahren in Italien immer noch keiner Lösung entgegengebracht werden konnte. Trotzdem gewisse Anzeichen bestanden, dass auf diesem Gebiet in naher Zukunft etwas geschehe, ist dem italienischen Parlament bis heute kein Gesetzesentwurf vorgelegt worden, der diese Frage regeln würde. Mehr als einen Druck können wir sowie die andern interessierten Staaten auf diesem Gebiet gegenüber Italien nicht ausüben, da wir uns zu hüten haben, uns dem Vorwurf der Einmischung in innere Angelegenheiten des Landes auszusetzen.

Andererseits sind nach den letzten schweizerisch-italienischen Handelsbesprechungen, die vom 3. bis 8. März 1958 in Rom stattfanden, keine eigentlichen Begehren mehr vorhanden. Einige Fragen geringerer Bedeutung konnten bisher nicht gelöst werden (z.B. Fontinakäse).

2. Auf dem Gebiete des Finanzverkehrs sind keine schweizerischen Desiderata vorhanden.
3. Auf dem Sektor der grenznachbarlichen Beziehungen sind gewisse Fragen ungelöst:
 - a) Tunnel unter dem St. Bernhard; Ratifikation des Abkommens;
 - b) Grenzkorrektion in Ponte Tresa;
 - c) vollständige Internationalisierung des Bahnhofs Domodossola, unter Ausschaltung von Brig als Grenzstation (italienisches Begehren);
 - d) Campione. 1947 wurde zwischen den beiden Ländern eine Vereinbarung in bezug auf die Konzessionserteilung an das Spielkasino Campione abgeschlossen. Danach darf die Konzession, die bekanntlich Einschränkungen für die Teilnahme von Schweizern an den Glücksspielen enthält, nicht erneuert werden, ohne dass das Einverständnis der schweizerischen Regierung vorliegt. In den letzten Monaten sind von der hiesigen Italienischen Botschaft Sondierungen bei den Bundesbehörden unternommen worden über eine eventuelle Revision der Vereinbarung von 1947. Die Italiener sind gebeten worden, ihre Vorschläge schriftlich zu formulieren. Ein entsprechendes Memorandum ist uns zugekommen und wird gegenwärtig geprüft.
 - e) Grenzkontrolle in den Zügen auf der Strecke Chiasso-Como. Die Schweiz ist im Begriffe, mit Italien eine Vereinbarung abzuschliessen, um die Zugsabfertigung am Grenzbahnhof Chiasso, später auch an andern Grenzbahnhöfen (z.B. Luino) zu beschleunigen. Im Falle der Gotthardlinie wird die Schweiz durch diese Vereinbarung den italienischen Zöllnern

das Recht einräumen, ihre Tätigkeit auch auf Schweizerboden auszuüben. Die Reziprozität für andere Grenzübergänge (die Tätigkeit von schweizerischen Zöllnern auf italienischem Boden) wird jedoch verlangt. Die Vereinbarung sollte wenn immer möglich in naher Zukunft in Kraft treten.

Diese Probleme sollten jedoch, vielleicht mit Ausnahme des Falles Campione, nicht aus ihrem Zusammenhang herausgerissen und nicht als Gegenpartie für anders geartete italienische Begehren herangezogen werden.

4. Verletzung der schweizerischen Souveränität. Hier ist auf die Angelegenheit des Schweizerbürgers Paul Wyss hinzuweisen, der von den italienischen Polizeibehörden über die Grenze nach Italien gelockt wurde, um dort verhaftet zu werden. Unsere Botschaft in Rom ist beauftragt, gegen diese Machenschaften Protest zu erheben und einen Schadenersatzanspruch geltend zu machen.

Schweizerische Kriegsschäden in Italien

1. Allgemeines.

Auf Grund des italienischen Gesetzes über Wiedergutmachung von Kriegsschäden vom 28. September 1940 ist es im Herbst 1941 im Rahmen von Wirtschaftsverhandlungen gelungen, ein Gegenrechtsabkommen abzuschliessen. Dieses wurde aber von Italien nicht ratifiziert, da die angebotene Reziprozität (Neutralitätsverletzungsschäden) als ungenügend erachtet wurde und zudem die Schweiz einem italienischen Darlehensgesuch nicht entsprechen konnte.

Nach dem Sturz des Faschismus intervenierte unsere Gesandtschaft in Rom wiederholt, um in Sachen Kriegsschäden für die Schweizer das "traitement national" zu erhalten. Italien lehnte ab.

1947 führte Italien eine einmalige ausserordentliche Vermögenssteuer ein. Von dieser Steuer wurden die Angehörigen der Vereinten Nationen gemäss Art. 78 des Friedensvertrages befreit. Die Schweiz verlangte auf Grund der im Niederlassungsvertrag enthaltenen Meistbegünstigungsklausel ebenfalls Befreiung unter gleichzeitigem Hinweis, dass die Schweizer in Italien (natürliche und juristische Personen) von der Kriegsschädenwiedergutmachung nach italienischem Gesetz ausgeschlossen sind. Italien lehnte ab. Unsere Gesandtschaft versuchte daher, durch eine Gegenrechtserklärung die stossendsten Fälle der Vermögensbesteuerung von in der Schweiz domizilierten Personen und Gesellschaften auszuschliessen. Italien erklärte, dass eine derartige Regelung nur im Rahmen des unter Ziff. 2 (schweizerische Begehren) erwähnten Doppelbesteuerungsabkommens getroffen werden könnte.

Anlässlich von Doppelbesteuerungsverhandlungen im Oktober 1950 beantragte die Schweizerische Delegation für unsere Mitbürger Befreiung von der Vermögenssteuer. Dieses Begehren wurde von Italien mit der Begründung abgelehnt, dass die Meistbegünstigungsklausel hier nicht spielen könne, weil Italien die Befreiung der Angehörigen der Vereinigten Nationen durch Schiedsspruch aufgezwungen worden sei. Falls die Schweiz auf der Befreiung beharre, müsse sie ebenfalls einen Schiedsspruch provozieren. Im Verlaufe der Verhandlungen gelang es uns, wenigstens gewisse Steuererleichterungen für Italien-schweizer durchzubringen, weil unsererseits immer wieder betont wurde, dass unsere Mitbürger in Italien von der Kriegsschädenwiedergutmachung ausgeschlossen sind. Die italienischen Konzessionen blieben aber für Bern ungenügend und Italien wurde unter Druck gesetzt, indem die Inkraftsetzung des italienisch-schweizerischen Sozialversicherungsabkommens hinausgeschoben wurde, bis sich Italien bereit erklärte, Die Angelegenheit der Schiedskommission zu unterbreiten.

Im Jahre 1953 erliess Italien ein neues Kriegsschädenwiedergutmachungsgesetz, das wiederum nur für italienische Staatsangehörige Anwendung hatte. Das Gesetz umschrieb als Kriegsschäden nicht nur diejenigen im engeren Sinne, sondern auch die völkerrechtswidrigen. Unsere Gesandtschaft intervenierte beim Aussenministerium und machte geltend, dass für völkerrechtswidrige Schäden das Völkerrecht Geltung habe und dass sie alle Vorbehalte mache, falls Italien sich auf Grund dieses Gesetzes seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen entziehen wollte. Die italienische Antwort lautete, dass das Gesetz ausländischen Staatsangehörigen die Möglichkeit nicht entziehe, Wiedergutmachungsverfahren einzuleiten, falls diese auf dem ordentlichen Recht basierten. Weder damals noch während der Wirtschaftsverhandlungen im Herbst 1953 wurde der Abschluss eines Gegenrechtsabkommens für Kriegsschäden gefordert, weil die Kriegsschädenfrage schon allzusehr mit der Vermögenssteuer verkoppelt worden war.

Das für die Vermögenssteuer eingeleitete Schiedsverfahren verlief für die Schweiz ungünstig, weil die Kommission den schweizerischen Standpunkt hinsichtlich der Meistbegünstigungsklausel nicht schützte. Immerhin schien der von der Kommission vorgeschlagene Kompromiss, der zum Teil auf Billigkeitsgründen beruhte, der Schweiz annehmbar. Er kam unter anderem zustande, weil die Steuer in verschiedenen Punkten die ebenfalls im Niederlassungsvertrag stipulierte Gleichbehandlung nicht respektierte. Er umfasste:

- a) natürliche Personen schweizerischer Staatszugehörigkeit;
- b) in der Schweiz nach schweizerischem Recht errichtete Personengesellschaften;
- c) nach schweizerischem Recht errichtete Kapitalgesellschaften und andere juristische Personen mit Sitz in der Schweiz.

Was die für a) erreichten Erleichterungen betrifft, wurden diese zugestanden, weil die Italienschweizer von der Kriegsschädenwiedergutmachung nach italienischem Recht ausgeschlossen sind.

Als im Sommer 1955 mit Italien Verhandlungen über ein Darlehen von 200 Millionen Franken geführt wurden, stellte die Schweiz u.a. folgende Bedingungen:

1. Wiederaufnahme der Doppelbesteuerungsverhandlungen;
2. Globalabfindung für gewisse Requisitionsschäden.

Auch bei dieser Gelegenheit wurde schweizerischerseits unterlassen, ein Gegenrechtsabkommen in Sachen Kriegsschädenwiedergutmachung zu fordern.

Die Verhandlungen über die Vermögenssteuer haben somit den Abschluss eines solchen Gegenrechtsabkommens sehr stark kompromittiert. Ohne ganz gewichtige Gegenleistungen ist u.E. nicht zu erwarten, dass sich Italien zum Abschluss eines Gegenrechtsabkommens in Sachen Kriegsschäden bereit erklären wird.

2. Problem der nach italienischem Recht in Italien errichteten Kapitalgesellschaften mit mehrheitlich schweizerischer Beteiligung.

Wie vorstehend unter Ziff.1 erwähnt, ist das Problem vom Jahre 1947 an mit der ausserordentlichen italienischen Vermögenssteuer verkoppelt worden. Der Schiedsspruch über die Vermögenssteuer liess die nach italienischem Recht in Italien errichteten Kapitalgesellschaften mit mehrheitlich schweizerischer Beteiligung, die nach Völkerrecht als schweizerisch betrachtet werden dürfen, unberührt. Bei den langjährigen Verhandlungen über die Vermögenssteuer stellte sich Italien von allem Anfang an und bis zur Schiedskommission auf den Standpunkt, dass diese juristischen Personen italienische Gesellschaften seien und daher unter die für diese Kategorie vorgesehenen steuerlichen Bestimmungen fallen. Nachdem dieser Standpunkt bekannt war, haben Gesellschaften, die Kriegsschäden erlitten haben, versucht, Wiedergutmachung nach italienischem Recht zu erhalten. Ihre Gesuche sind aber abgewiesen worden, nachdem die zuständigen italienischen Behörden von der Staatsadvokatur Rechtsgutachten erhalten hatten, wonach ausländisch beherrschten, aber nach italienischem Recht konstituierten Gesellschaften keine Kriegsschädenentschädigung zugesprochen werden könne. Unsere Botschaft in Rom hat uns diese Gutachten mit Schreiben vom 28. Februar 1957 zugestellt.

Die Gesellschaften sollten von den italienischen Behörden einheitlich entweder als ausländische oder als italienische juristische Personen betrachtet werden; eine entsprechende Intervention zur Provozierung dieser Stellungnahme scheint vom

- 8 -

rein rechtlichen Standpunkt aus gerechtfertigt. Hingegen bestehen andere Bedenken. Es ist schwer festzustellen, welches Ausmass die Kriegsschäden dieser Gesellschaften haben. Zudem ist anzunehmen, dass die meisten Gesellschaften durch die "Mutua" gedeckt worden sind. Eine Intervention zu Gunsten der Gesellschaften würde früher oder später den interessierten Kreisen zur Kenntnis gebracht werden müssen, was unter den Schweizerkolonien in Italien sicherlich eine Welle der Entrüstung hervorrufen würde. Es wäre demnach noch zu prüfen, ob die Angelegenheit weiterverfolgt werden soll.

Bern, den 4. Juni 1958
CR/kü