

BUNDESAMT FUER SOZIALVERSICHERUNG

Kommission des Ständerates

für die Vorberatung der Bundesbeschlüsse über die Genehmigung der von der Schweiz mit Luxemburg und Grossbritannien abgeschlossenen Abkommen über Soziale Sicherheit sowie der Vereinbarung mit den Vereinigten Staaten von Nordamerika über Gegenseitigkeit in der Auszahlung gewisser Sozialversicherungsrenten

(Botschaften vom 3. April, 24. April und 4. September 1968)

---

P r o t o k o l l

der Sitzung vom 15. November 1968 in Bern, Parlamentsgebäude, Zimmer IV

---

- Vorsitzender: Ständerat Ed. Amstad (Beckenried)
- Anwesende Mitglieder: Die Ständeräte Nänny, Odermatt, Péquignot, Stucki, Ulrich und Wenk
- Den Verhandlungen wohnen bei: Vizedirektor Dr. C. Motta und Sektionschef H. Wolf vom Bundesamt für Sozialversicherung
- Protokollführer: Dr. J.-D. Baechtold, Sektionschef im Bundesamt für Sozialversicherung, und Dr. S. Kurt, Adjunkt im selben Amt
- Beginn der Sitzung: 10.15 Uhr

Der Vorsitzende heisst die Kommissionsmitglieder sowie die Vertreter des Bundesamtes für Sozialversicherung willkommen und gibt bekannt, dass Herr Bundesrat Tschudi zufolge Teilnahme am Dies academicus der Universität Freiburg i.Ue., anlässlich welcher Feier zwei Neubauten für die naturwissenschaftliche Fakultät eröffnet wer-

Kt/Ed  
26.11.68  
16.826



den, verhindert ist, an den heutigen Besprechungen teilzunehmen. Er schlägt vor, vorerst die beiden Vorlagen über die Sozialversicherungsabkommen mit Luxemburg und Grossbritannien zu behandeln und hiebei, vorgängig der allgemeinen Aussprache, das einleitende Referat von Vizedirektor C. Motta anzuhören. Die Vorlage über die Vereinbarung mit den USA soll nach Behandlung der beiden erwähnten Geschäfte zur Diskussion gestellt werden.

A. Die Abkommen über Soziale Sicherheit mit Luxemburg  
und Grossbritannien

---

Vizedirektor Motta orientiert über die zwischenstaatlichen Verhandlungen und den wesentlichen Inhalt der beiden Abkommen mit Luxemburg und Grossbritannien. Das Referat ist als Anlage I diesem Protokoll beigelegt (Dokument Nr. 16 731).

Der Vorsitzende dankt Vizedirektor Motta für seine aufschlussreichen Darlegungen und eröffnet die Eintretensdiskussion.

Odermatt möchte den Abschluss solcher Abkommen, die insbesondere den Schutz der Schweizerbürger im Ausland auf dem Gebiete der Sozialversicherung auch im zwischenstaatlichen Verhältnis zu gewährleisten und deren Ansprüche gegenüber der ausländischen Versicherung sicherzustellen haben, grundsätzlich begrüßen. Er kann den beiden Vorlagen, mit welchen die dringend erforderlichen Anpassungen an die zwischenzeitlich eingetretenen Änderungen der Gesetzgebungen in den Vertragsstaaten vorgenommen worden sind, ohne Vorbehalt zustimmen. Es ist festzustellen, dass im Verhältnis zu Luxemburg und Grossbritannien die Proportionen gewahrt sind. So kann die finanzielle Belastung zwischen der Schweiz und den beiden Vertragsländern als ausgeglichen gelten, dies etwa im Gegensatz zum Abkommen mit Italien, wo die schweizerische Versicherung aus naheliegenden Gründen in unverhältnismässig grösserem Ausmass beansprucht wird als die italienische. Bei der Durchführung des Italienabkommens ergeben

sich, wie festzustellen ist, erhebliche administrative Umtriebe und zum Teil, so etwa im Bereich der Unfallversicherung, auch gewisse Schwierigkeiten. Leider lässt sich nicht leugnen, dass bei den italienischen Stellen das nötige Verständnis für eine reibungslose Erledigung der Fälle nicht immer vorhanden ist. Zweifellos darf angenommen werden, dass im Verhältnis zu Luxemburg und Grossbritannien solche Durchführungsprobleme die Ausnahme sein werden.

Im übrigen würde es ihn interessieren zu erfahren, ob von der in den Abkommen vorgesehenen Möglichkeit, Streitigkeiten über die Auslegung und die Anwendung der Vertragsbestimmungen einem Schiedsgericht zu unterbreiten, in der Vergangenheit Gebrauch gemacht werden musste.

Schliesslich möchte er Aufschluss darüber, ob die Auslandszahlung der Familienzulagen nach den kantonalrechtlichen Ordnungen spielt, nachdem die Kantone nicht gezwungen werden können, Zulagen für die im Ausland lebenden Kinder von in der Schweiz erwerbstätigen Angehörigen der Vertragsstaaten zu zahlen.

Auch Ulrich hält den Abschluss solcher staatsvertraglicher Vereinbarungen schon mit Rücksicht auf die daraus für die beidseitigen Staatsangehörigen resultierenden Vorteile für notwendig und spricht sich für Eintreten und Genehmigung der beiden Abkommen aus.

Bezüglich der Auszahlung von Rentenleistungen möchte er wissen, wie es sich im Falle eines Schweizerbürgers verhält, der Ansprüche aus den Versicherungen beider Vertragsstaaten erworben hat.

Der Vorsitzende weist darauf hin, dass die Schweiz mit mehreren Ländern Sozialversicherungsverträge abgeschlossen hat. Es wäre hier daher von Nutzen zu vernehmen, mit welchen Staaten die Schweiz solche Abkommen bereits abgeschlossen hat und mit welchen Staaten zu diesem Zweck Verhandlungen im Gange sind oder in naher Zukunft aufgenommen werden sollen.

- 4 -

Zum andern möchte er sich orientierungshalber erkundigen, in welcher Weise der Austausch der Ratifikationsurkunden vor sich geht, der für den Zeitpunkt des Inkrafttretens eines Vertrages von massgebender Bedeutung ist.

Motta kann sich den Bemerkungen von Odermatt durchaus anschliessen. Es ist nicht zu bestreiten, dass die bisher von der Schweiz abgeschlossenen Abkommen je nach ihrer Gewichtung mehr oder weniger günstige Auswirkungen auf die schweizerischen Versicherungen haben. Wegen des Massenproblems verursacht die Anwendung des Vertrags mit Italien in administrativer Hinsicht tatsächlich den weitaus grössten Aufwand, wobei sich in diesem Zusammenhang zugegebenermassen verschiedene Unzukömmlichkeiten ergeben haben. In Verbindung damit darf allerdings festgehalten werden, dass jedenfalls das finanzielle Gleichgewicht der schweizerischen Rentenversicherung durch die Sozialversicherungsverträge, mit Einschluss des Italienabkommens, nicht in Frage gestellt wird, dies insbesondere dank dem geltenden System der Pro-rata-Berechnungsmethode der Renten. Es kann hier darauf hingewiesen werden, dass in unserem Rentenversicherungssystem einige Sicherheitsventile eingebaut sind, die verhindern, dass durch die dereinst in grossem Umfang ins Ausland zu zahlenden Renten eine übermässige finanzielle Belastung der schweizerischen Versicherung entsteht. Heute wirkt sich im übrigen der Ausländerbestand in der Schweiz in finanztechnischer Hinsicht eher zugunsten der AHV aus; durch das im allgemeinen niedrige Eintrittsalter der ausländischen Arbeitskräfte übersteigen die Beitragseinnahmen auf der Ausländerseite im Jahresdurchschnitt die Rentenzahlungen bei weitem, und auch auf weite Sicht darf unter der Annahme ungefähr gleichbleibender Verhältnisse (Grössenordnung und Struktur des Ausländerbestandes in der Schweiz) günstigenfalls sogar ein Aktivenüberschuss von etwa 10 Prozent angenommen werden. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass anlässlich der 6. Revision der AHV die bisher geltenden Bemessungsregeln der Pro-rata-Renten bei unvollständiger Beitragsdauer namentlich in den untern Skalenbereichen verfeinert worden sind, was sich im Sinne

einer Sicherung gegen den Erwerb zu billiger Renten auswirkt. Die im Zuge der 7. AHV-Revision vorgenommene Aufwertung des für die Rentenberechnung massgebenden früheren Erwerbseinkommens erfährt bei unvollständiger Beitragsdauer eine angemessene Reduktion, womit eine zu weitgehende Rentenanpassung an die Lohnentwicklung im Falle unvollständiger Versicherungskarriere und damit eine wertmässige Disproportion zwischen den geleisteten Beiträgen und der Rente verhütet wird.

Was die in den Sozialversicherungsabkommen enthaltenen Bestimmungen über das Schiedsgerichtsverfahren betrifft, ist zu sagen, dass bis heute noch nie ein solches Verfahren zur Erledigung einer Streitigkeit eingeleitet werden musste. Die allfälligen aus der Anwendung der Abkommen entstandenen Schwierigkeiten konnten bisher stets im gegenseitigen Einvernehmen der zuständigen Behörden behoben werden.

Zur Frage betreffend die kantonalen Familienzulagen ist festzuhalten, dass nunmehr sämtliche Kantone die Kinderzulagen auch ins Ausland zahlen. Für die derzeitige Regelung der Kinderzulagen für schweizerische und ausländische Arbeitnehmer nach den kantonalen Familienzulagenordnungen sei auf die als Anlage II beigeheftete Zusammenstellung verwiesen (Dokument Nr. 16.008).

Zur Frage von Herrn Ulrich betreffend die Zahlung der Leistungen aus den beidseitigen Rentenversicherungen ist vorweg darauf hinzuweisen, dass dieser Gegenstand jeweils von den beiden Vertragsparteien in den Einzelheiten in einer besonderen Verwaltungsvereinbarung geregelt wird. Es gelten hiebei folgende Kriterien: im Inland werden die Leistungen aus den kantonalen Versicherungseinrichtungen grundsätzlich durch die eigenen Stellen ausbezahlt, während im zwischenstaatlichen Verhältnis die Auszahlung der Leistungen nach dem Vertragsstaat und nach Drittländern zentralisiert und zur Hauptsache speziellen, mit dem notwendigen Verwaltungsapparat ausgestatteten Stellen übertragen ist (in unserem Land der Schweizerischen Ausgleichskasse in Genf für die Rentenversicherungen).

Diese sogenannten Verbindungsstellen übernehmen auch gewisse Garantien für die ordnungsgemässe Auszahlung der Leistungen aus der Versicherung der andern Vertragsstaaten.

In Beantwortung der von Herrn Amstad gestellten Fragen ist zu bemerken, dass die Schweiz, die Vereinbarung mit den USA eingerechnet, bis heute mit 15 Staaten auf bilateraler Ebene Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat. Verschiedene der seinerzeit getroffenen Vereinbarungen sind in den letzten Jahren revidiert worden, so die Abkommen mit Italien, Deutschland, Liechtenstein, Oesterreich, Luxemburg und Grossbritannien. Verhandlungen über die Revision des bestehenden Vertrags haben mit Spanien und den Niederlanden begonnen. In möglichst naher Zukunft muss vor allem der Vertrag mit Frankreich aus dem Jahre 1949 neu geregelt werden. Später ist auch eine Neufassung der Abkommen mit Dänemark und Schweden in Aussicht genommen. Schliesslich wurden in diesem Jahr auf Expertenebene Besprechungen mit einer türkischen Delegation über die Möglichkeit eines Abkommens über Soziale Sicherheit geführt. Das als Anlage III diesem Protokoll beigelegte Dokument 16.142 gibt eine Uebersicht über die bis dahin von der Schweiz abgeschlossenen Staatsverträge über Sozialversicherung.

Die von der Schweiz abgeschlossenen Sozialversicherungsverträge sind grundsätzlich für die Dauer eines Jahres wirksam und gelten, sofern nicht von der dreimonatigen Kündigungsfrist Gebrauch gemacht wird, automatisch jeweilen für ein weiteres Jahr. In der Regel tritt nach staatsvertraglicher Vorschrift ein Abkommen am ersten Tag des zweiten auf den Austausch der Ratifikationsurkunden folgenden Monats in Kraft. Der Austausch der Ratifikationsurkunden ist ein formeller Akt zwischen den diplomatischen Behörden der beiden Vertragsstaaten, womit der Vertrag völkerrechtliche Verbindlichkeit erlangt und in Kraft gesetzt werden kann. Durch die Möglichkeit, das Datum des Austausches der Ratifikationsurkunden zu wählen, haben es die Vertragsparteien weitgehend in der Hand, den Zeitpunkt für das Inkrafttreten des Abkommens zu bestimmen. Damit steht die erforderliche Zeit zur Verfügung für die Bereitstellung der Durchführungsvorschriften.

- 7 -

Der Vorsitzende stellt fest, dass Eintreten unbestritten ist und eröffnet die Diskussion über die einzelnen Artikel der beiden Entwürfe zu den Bundesbeschlüssen betreffend die Genehmigung der von der Schweiz mit Luxemburg und Grossbritannien abgeschlossenen Sozialversicherungsabkommen.

Titel und Ingress

Keine Bemerkungen

Artike 1

Keine Bemerkungen

Artikel 2

Keine Bemerkungen

In der Schlussabstimmung werden die beiden Bundesbeschlüsse von den Kommissionsmitgliedern einstimmig angenommen.

B. Sozialversicherungsvereinbarung mit den  
Vereinigten Staaten von Nordamerika

In seinem einleitenden Referat - dieses ist als Anlage IV dem Protokoll beigelegt (Dokument Nr. 16.746) - orientiert Vizedirektor Motta über Zweck und Inhalt der Vereinbarung.

Der Vorsitzende dankt Herrn Motta für seine Erläuterungen und gibt das Wort frei zur Eintretensdebatte.

Péquignot pense qu'on ne peut qu'adopter l'arrêté fédéral et, pour son compte, votera pour l'entrée en matière. Il se demande cependant pourquoi la durée de validité de pareilles conventions est limitée à une année. Bien qu'il ne pense pas que les USA se proposent de dénoncer l'arrangement dès la première année, il lui paraît qu'il conviendrait d'avoir la garantie du fonctionnement d'une convention pour une durée plus longue.

Motta fait observer que toutes les conventions de sécurité sociale contiennent la même clause. En fait, jamais une convention n'a été dénoncée jusqu'ici. Mais la clause en question constitue en quelque sorte une soupape de sécurité; elle est indispensable en raison des modifications des législations nationales toujours possibles qui rendraient nécessaires une dénonciation par l'une ou l'autre des Parties contractantes, essentiellement en raison des conséquences d'ordre financier que pourraient entraîner de pareilles modifications.

Der Vorsitzende stellt fest, dass hier im Unterschied zum Vorgehen bei andern Staatsverträgen ein ungewöhnliches Verfahren gewählt wurde, indem die Vereinbarung, ohne vorherige Genehmigung durch die Eidgenössischen Räte, bereits auf den 1. Juli 1968 in Kraft gesetzt worden ist. Es wäre von Interesse, hierüber Näheres zu vernehmen, insbesondere auf welche rechtlichen Grundlagen sich dieses Vorgehen stützt.

Wolf führt hiezu aus, dass die Angelegenheit vorgängig des Austausches der Ratifikationsurkunden sowohl vom Rechtsdienst des Eidg. Politischen Departements wie vom Eidg. Justiz- und Polizeidepartement geprüft worden ist und von beiden Departementen keine Einwendungen gegen das angesichts der Dringlichkeit des Geschäftes gebotene Verfahren erhoben wurden. Die Abklärungen haben im übrigen ergeben, dass auf diesem Gebiet bereits Präjudizien bestehen. Grundsätzlich bedürfen nach schweizerischem Recht Staatsverträge mit dem Ausland der parlamentarischen Genehmigung und in der Bundesverfassung findet sich keine ausdrückliche Norm, die dem Bundesrat die Kompetenz einräumen würde, Staatsverträge ohne Zustimmung des Parlamentes abzuschliessen und in Kraft zu setzen. Indessen ist nach geltender und von der schweizerischen Lehre und Rechtswissenschaft allgemein anerkannter Praxis der Abschluss und die Inkraftsetzung von Staatsverträgen durch den Bundesrat ohne vorherige Genehmigung der Eidg. Räte in bestimmten Ausnahmefällen statthaft, vor allem in zeitlich dringenden Angelegenheiten. Es darf hiefür insbesondere auf



die einschlägigen Werke der Professoren W. Burckhardt sowie Fleiner und Giacometti verwiesen werden. Ob es sich im Einzelfall um ein solches dringendes Geschäft handelt, ist zweifellos eine politische Frage. Hiezu lässt sich feststellen, dass bis heute von dieser dem Bundesrat eingeräumten Möglichkeit äusserst zurückhaltend Gebrauch gemacht worden ist und Fälle dieser Art in der Schweiz die Ausnahme geblieben sind. Wenn aber Staatsverträge vom Bundesrat selbst ohne Genehmigung durch die Bundesversammlung rechtswirksam abgeschlossen werden können, dann hält sich die vorliegende Vereinbarung, die die nachträgliche parlamentarische Genehmigung ausdrücklich vorbehält, angesichts der dargelegten zeitlichen Dringlichkeit zweifellos im Rahmen der unter solchen Umständen der Landesregierung zustehenden Kompetenzen.

Der Vorsitzende würde es begrüssen, wenn das Bundesamt für Sozialversicherung noch einen kurzen schriftlichen Bericht zu dieser Rechtsfrage verfassen würde. Das gewünschte Exposé ist dem Protokoll als Anlage V beigelegt (vgl. Dokument Nr. 16.827).

Wenk fragt sich, ob die Vereinbarung nicht ein besonderer Anreiz für schweizerische Aerzte und Ingenieure sein könnte, nach den USA zu gehen. Oder wirkt sich das Abkommen vor allem auf die älteren Landsleute aus?

Motta macht darauf aufmerksam, dass zur Begründung eines Anspruchs auf Rentenleistungen aus der amerikanischen Versicherung vom Versicherten eine bestimmte Versicherungsdauer zurückgelegt werden muss. Ob im Einzelfall ein Rentenanspruch entsteht, hängt massgeblich ab von der zurückgelegten Versicherungsdauer und dem vorgeschriebenen Deckungszeitraum.

Die Frage von Nänny, ob dem Umstand, dass hier eine Vereinbarung bloss durch Notenwechsel zwischen den Vertragsparteien geschlossen worden ist, in rechtlicher Hinsicht irgendwelche Bedeutung zukommt, wird von Motta verneint. Rechtlich besteht zwischen einer solchen Vereinbarung und einem in der üblichen Form abgeschlossenen Abkommen kein Unterschied.

- 10 -

In Ergänzung dazu weist Wolf noch darauf hin, dass auf schweizerischer Seite das innerstaatliche Recht durch die Vorschriften der Vereinbarung derogiert wird, während das innerstaatliche amerikanische Recht durch diesen Notenwechsel keine Abänderung erfährt. Für die vorliegende Vereinbarung ist auf amerikanischer Seite das parlamentarische Genehmigungsverfahren nicht erforderlich.

Eintreten ist unbestritten und in der Schlussabstimmung werden Titel und Ingress, Artikel 1 und Artikel 2 des Entwurfs zum Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung einer zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Nordamerika abgeschlossenen Vereinbarung über Gegenseitigkeit in der Auszahlung gewisser Sozialversicherungsrenten einstimmig gutgeheissen.

Als Referent wird für alle drei Bundesbeschlüsse der Kommissionspräsident bezeichnet.

Schluss der Sitzung: 11.45 Uhr

Bern, den 20. November 1968

Die Protokollführer:

J.-D. Baechtold                      S. Kurt