



BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNG
OFFICE FÉDÉRAL DES ASSURANCES SOCIALES
UFFICIO FEDERALE DELLE ASSICURAZIONI SOCIALI

Herrn Direktor Th. N a g e l
Karlshovsvägen 42

N o r r k ö p i n g
(Schweden)

- 24.1.1967 797 170/S 1 Wo/Ed 25. April 1967

Betr.: Sozialversicherungsabkommen der Schweiz mit den
skandinavischen Staaten

Sehr geehrter Herr Nagel,

Unter dem oben genannten Datum richteten Sie, als Vorsitzender des Vororts der Schweizervereine in den nordischen Staaten, eine Eingabe an unser Amt, mit der Sie im Namen der erwähnten Organisationen um die möglichst baldige Aufnahme der von Ihnen angeregten Verhandlungen zur Revision der bestehenden Sozialversicherungsabkommen der Schweiz mit Schweden (vom 17. Mai 1954) und mit Dänemark (vom 21. Mai 1954) sowie zum Abschluss ähnlicher Abkommen mit Norwegen und Finnland ersuchen. Ihre Eingabe ist uns vom Eidg. Politischen Departement übermittelt und in der Folge durch Schreiben der schweizerischen diplomatischen Vertretungen in den aufgeführten Ländern unterstützt worden. Sie gibt uns insbesondere auch im Hinblick auf die bevorstehende diesjährige Präsidentenkonferenz der Auslandschweizerorganisationen in Nordeuropa willkommenen Anlass, Ihnen unsere Auffassung zu der aufgeworfenen Frage etwas einlässlicher darzulegen. Dabei wird, wie wir vorausschicken möchten, die Situation für jedes der vier Länder zum Teil gesondert zu betrachten sein; wenn auch viele Punkte einen gemeinsamen Aspekt aufweisen, so

14.499

sind doch im einzelnen verschiedene Abweichungen in den Verhältnissen zu berücksichtigen.

I. Schweden

Die Revision des geltenden Abkommens beschäftigt uns seit Jahren. Mit der Einführung der Zusatzpensionsversicherung (ATP) in Schweden und der Invalidenversicherung (IV) in der Schweiz - beide auf den 1. Januar 1960 - stellte sich diese Frage grundsätzlich. Einer sofortigen Inangriffnahme entsprechender Schritte standen indessen verschiedene Hinderungsgründe entgegen, über die wir die Schweizerische Botschaft in Stockholm mit mehreren Schreiben orientierten. Dabei ergaben sich gewisse Verschiebungen in der Gewichtung der Verzögerungsgründe: wenn anfänglich vor allem Terminschwierigkeiten im Vordergrund standen, so erhielten später Ueberlegungen anderer Art retardierende Bedeutung. Wir legten sie seinerzeit dem Eidgenössischen Politischen Departement und der Schweizerischen Botschaft in Schweden dar und dürfen feststellen, dass sie auch heute an Aktualität und Gültigkeit nichts eingebüsst haben, im Gegenteil: seither eingeführte Aenderungen in der schwedischen innerstaatlichen Gesetzgebung über die ATP dürfen in einem gewissen Sinne als Bestätigung unserer Auffassung ausgelegt werden. Diese lässt sich, auf den heutigen Stand der Dinge bezogen, kurz wie folgt rekapitulieren.

Für das Gebiet der Volkspensionen besteht ein schweizerisch-schwedisches Abkommen. Dieses kann, ungeachtet seines Entstehungsdatums, als für unsere Landsleute sehr vorteilhafte Regelung für diesen Zweig des schwedischen Systems gelten, bringt es doch - mit der einzigen Einschränkung einer 5-jährigen Wartezeit - den Schweizerbürgern die Gleichbehandlung mit den schwedischen Staatsangehörigen. Der am meisten beanstandete und mit dem gegenwärtigen Ab-

kommen nicht beseitigte Nachteil des schwedischen Systems ist der Ausschluss des "Exports" der Volkspension. Da dieser aber in gleicher Weise Schweizer und andere Ausländer wie Schweden (mit Ausnahme der internen skandinavischen Regelung) trifft, lassen sich kaum gewichtige Argumente für eine abweichende bilaterale Regelung vorbringen; der Umstand, dass nicht wenige Schweizerbürger nach einem Arbeitsleben in Schweden auf den Lebensabend hin in die Heimat zurückkehren möchten, wird heute - nicht anders als 1954 - für eine weitergehende Konzession Schwedens nicht ausreichen. Wenn diesbezüglich eine Aenderung eintritt, dann werden nach unserer Ueberzeugung dafür Gründe massgeblich sein, wie sie im schweizerisch-schwedischen Verhältnis nicht vorliegen; das im Rahmen des Europarates, der heute 18 Staaten umfasst, in Ausarbeitung begriffene "Europa-Abkommen über Soziale Sicherheit" beispielsweise könnte hierfür ein Anlass sein, oder allenfalls auch schwedische Bestrebungen zu einem Beitritt oder einer Assoziierung mit dem Gemeinsamen Markt. Aus Ueberlegungen solcher Art haben wir bereits im Jahre 1961 die Meinung vertreten, die Schweiz werde, angesichts der präjudiziellen Bedeutung, gewichtigeren Staaten bzw. Staatengruppen die Aufgabe überlassen müssen, Schweden zu einer Aenderung seiner Haltung zu bewegen.

Inbezug auf die Zusatzpensionsversicherung des ATP, welche in der ursprünglichen Fassung ausländische Staatsangehörige entschieden benachteiligte, galten zunächst ähnliche Gedankengänge. Dass unsere Betrachtungsweise in bezug auf beide Systeme im wesentlichen richtig war, beweist uns die Tatsache, dass bis heute keine zwischenstaatliche Vereinbarung ausserhalb des nordischen Blocks zustande gekommen ist, welche die Zahlung der Volkspension im Ausland vorsieht und auch die ATP umfasst; die Bemühungen anderer Staaten, etwa Frankreichs und der Bundesrepublik Deutschland haben - wie aus dem soeben eingetroffenen Bericht der Botschaft vom 7. April 1967 zu entnehmen ist - offensichtlich nicht zum Ziel geführt.

Inzwischen hat sich die Lage, was die ATP betrifft, nachhaltig geändert. Die diskriminatorischen Bestimmungen betreffend die ausländischen Staatsangehörigen sind durch Novellierungen des schwedischen innerstaatlichen Rechts nahezu gänzlich verschwunden, eine Entwicklung, die (nachdem nun auch die Auslandszahlung der ATP-Leistungen möglich ist) den Bestrebungen des Auslandes auf staatsvertragliche Verbesserung der Verhältnisse den Wind weitgehend aus den Segeln genommen hat.

Wenn wir nach dem Gesagten feststellen dürfen - worauf wir Wert legen - dass unsere Beurteilung der Lage und der Aussichten hinsichtlich einer Abkommensrevision in den vergangenen Jahren zutreffend und unsere Zurückhaltung hinsichtlich der Aufnahme von Verhandlungen gerechtfertigt war, so darf hieraus jedoch keinesfalls der Schluss gezogen werden, unser Amt versteife sich in dieser Frage auf eine negative Haltung. So wie wir in den letzten Jahren die Verhältnisse periodisch überprüft haben, möchten wir gegenwärtig wieder eine Abklärung der Lage vornehmen. Im wesentlichen handelt es sich darum, unter Berücksichtigung der eingetretenen und der allenfalls im Gange oder in Vorbereitung befindlichen Neuerungen im schwedischen Recht die Desiderata unserer dortigen Mitbürger neu zu ermitteln. Wir glauben auf Grund Ihres wiederholt bekundeten Interesses an diesen Fragen annehmen zu dürfen, dass Sie uns hierbei behilflich sein werden. Zu einigen schon früher erhobenen Postulaten der Schweizerbürger in Schweden möchten wir uns immerhin nachstehend bereits kurz äussern.

1. Beitragsrückerstattung:

Im Hinblick darauf, dass Schweden seinerzeit die Auszahlung der Volkspension nach der Schweiz nicht zu konzederen bereit war, ist im Abkommen von 1954 auch keine Auszahlung unserer AHV-Renten an schwedische Staatsangehörige ausserhalb der Schweiz

vorgesehen worden. Beiderseits wurde als Surrogat für den fehlenden Leistungsanspruch die Rückerstattung der Beiträge vereinbart. Das sind schweizerischerseits, je nach dem Fall, die vom Versicherten allein (bei den Selbständigerwerbenden und den Nichterwerbstätigen) oder vom Versicherten zusammen mit seinem Arbeitgeber (bei den Unselbständigerwerbenden) entrichteten Beiträge; im Regelfall sind es 4 % des Erwerbseinkommens. Schwedischerseits handelt es sich, nachdem im Volkspensionssystem kein Arbeitgeberbeitrag vorgesehen ist, um die Beiträge des Versicherten allein; im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses betragen diese 1,8 % des steuerpflichtigen Einkommens, wurden später sukzessive erhöht und erreichen heute, wenn wir richtig orientiert sind, 5 %. Es wird nun in Schweizerkreisen Schwedens öfter argumentiert, neben dem direkten Beitrag, der von der schwedischen Versicherung bei Auswanderung zurück-erstattet werde, sollten auch die in Form von Steuern an die Volkspension gehenden Leistungen zurückgezahlt werden.

Wir glauben nicht, dass ein Begehren dieser Art in Schweden auf Verständnis stossen würde, und wir könnten es kaum vorbringen: Auch in der Schweiz trägt die öffentliche Hand, sowohl Bund wie Kantone, in beträchtlichem Ausmass an die Finanzierung der AHV bei und diese Mittel stammen letztlich ebenfalls aus den Steueraufbringen der Einwohner. Ein Vorschlag der gedachten Art würde auf uns zurückfallen. Für die schweizerische AHV könnte eine solche Regelung aber gar nicht in Erwägung gezogen werden.

2. Auslandszahlung der Volkspension:

Ueber dieses Postulat haben wir uns oben bereits geäußert. Die Haltung Schwedens ist von grundsätzlichen Ueberlegungen diktiert und kann gegenüber der Schweiz nicht geändert werden, ohne das Verhältnis Schwedens zu allen nicht skandinavischen Ländern zu beeinflussen. Ein Export der Pension muss aber weiterhin unser Ziel bleiben, da die Beitragserstattung niemals als annähernd gleich-

wertiger Ersatz gelten kann. Die Gewährung der Auslandszahlung erworbener Renten durch staatsvertragliche Vereinbarung ist mit der zunehmenden Liberalisierung der Arbeitnehmer-Wanderung in Europa von eminenter sozialer Bedeutung, eine Tatsache, der sich Schweden als sozial aufgeschlossener Staat auf die Dauer nicht wird verschliessen können. Wir sind zuversichtlich und glauben, dass sich der Zeitpunkt nähert, in dem Ihr Gastland die allgemein erwartete Schwenkung vollziehen wird.

3. Krankenversicherung:

Der Umstand, dass Schweizerbürger in Schweden der obligatorischen Krankenversicherung erst angehören können, wenn sie anlässlich der nur einmal jährlich stattfindenden Registrierung der Bevölkerung (mantalskrivning) erfasst sind, bedeutet angesichts der hohen Arzt- und Spitaltarife eine empfindliche Benachteiligung. In diesem Punkt dürfte eine Abkommensregelung sich fühlbar auswirken. Bei der ganz anders gearteten Struktur der schweizerischen Krankenversicherung (wir dürfen Sie hierfür auf die Ihnen sicherlich bekannte Schrift unseres früheren Direktors Dr. A. Saxer verweisen: "Die Soziale Sicherheit in der Schweiz", soeben in 2. Auflage bei Paul Haupt-Verlag, Bern, erschienen) hält es allerdings nicht leicht, eine schweizerische Gegenleistung zu finden. Möglicherweise wäre Schweden damit einverstanden, das Problem durch eine vertragliche Erleichterung des Uebertritts von der Krankenversicherung des einen in diejenige des andern Landes zu lösen. Ein solcher zwischenstaatlicher "Freizug" in der Krankenversicherung ist in das revidierte Abkommen mit der Bundesrepublik ./. Deutschland aufgenommen worden. Sie finden als Beilage eine Wiedergabe der erwähnten Bestimmung, die im weitern vor allem auch den aus Schweden heimkehrenden Landsleuten im Rentenalter zugutekäme, denen zur Zeit in der Heimat wegen ihres vorgerückten Alters keine Versicherungsmöglichkeit gegen das Krankheitsrisiko mehr offen steht.

Welche weiteren Punkte könnten Gegenstand eines neuen Abkommens mit Schweden sein? Je nach Zahl und Gewicht der schweizerischen Begehren richtet sich die Frage nach der Form der zwischenstaatlichen Lösung. Es wäre unter Umständen denkbar, dass vorgängig einer eigentlichen Revision, welche unserer Meinung nach vor allem die Auslandszahlung der Volkspensionen beinhalten sollte, für die vorgängige Lösung sekundärer Fragen eine Art Zusatz- oder Ergänzungsvertrag zum geltenden Abkommen von 1954 ins Auge gefasst werden könnte. Auch diese Seite des Problems werden wir vor Aufnahme von Kontakten mit den schwedischen Stellen näher prüfen müssen, umsomehr als eine Generalrevision immer auch die Möglichkeit in sich birgt, dass schliesslich nicht nur günstigere, sondern allenfalls weniger günstige Lösungen als bisher getroffen werden.

Wir möchten beifügen, dass unsere vorstehenden Betrachtungen und Erwägungen zum Teil vertraulichen Charakter haben; eine grössere Publizität kann der Sache zum Nachteil gereichen, weshalb wir Ihnen nahelegen möchten, von diesen Informationen zurückhaltend Gebrauch zu machen.

II. Dänemark

Die Probleme zwischen der Schweiz und Dänemark auf dem Gebiete der Sozialversicherung gleichen, wie eingangs angedeutet, in vielem den soeben bezüglich Schwedens erörterten Fragen. Wir haben bereits im Jahre 1962 im Blick auf künftige Verhandlungen zur Revision des geltenden Abkommens verschiedene Abklärungen unternommen, bei denen uns die Schweizerische Botschaft in Kopenhagen durch eine Umfrage unter unseren dortigen Landsleuten tatkräftig unterstützt hat. Die selben Gründe, die uns im Falle Schwedens veranlassten, eigentliche Verhandlungen vorderhand nicht vorzuschlagen,

bestimmten auch unsere Haltung gegenüber Dänemark. Wir haben seinerzeit in einem einlässlichen Schreiben an das Eidg. Politische Departement zum Fragenkomplex Stellung genommen.

Bei Dänemark kommt der Frage der Beitragsrückerstattung insofern erhöhte Bedeutung zu, als eine solche seitens unseres Vertragspartners im geltenden Abkommen von 1954 nicht vorgesehen ist. Im Zeitpunkt des Abschlusses dieses Vertrags wurden in Dänemark keine besonderen Beiträge für das Volkspensionssystem erhoben. Später wurden indessen solche Prämien (wie auch ein Zusatzpensionssystem) eingeführt. Man kann sich fragen, ob - bis zu einer Generalrevision des gegenwärtigen Vertrags, die wenn immer möglich zur Auslandszahlung der Volkspensionen führen sollte - eine Zwischenlösung ähnlicher Art, wie sie oben im Falle Schwedens skizziert wurde, in Betracht zu ziehen wäre, die die Beitragsrückzahlung an Schweizerbürger bei Verlassen Dänemarks beinhalten und den bereits im geltenden Abkommen (bzw. Schlussprotokoll Ziffer 10) vereinbarten Freizug in der Krankenversicherung erweitern könnte. Hier, wie übrigens auch bei Schweden, müsste anderseits damit gerechnet werden, dass der Partnerstaat bei solcher Gelegenheit den Einbezug der schweizerischen Invalidenversicherung fordern würde, womit dann allerdings, bei deren enger Verflechtung mit der AHV, doch wieder die Generalrevision des Abkommens zur Diskussion gestellt wäre.

III. Finnland

Mit Finnland besteht bis heute kein Abkommen, wodurch unsere dort lebenden Landsleute im Vergleich zu den Schweizern in Schweden benachteiligt sind. Klagen sind uns seit 1960 verschiedentlich von Rückwanderern nach der Schweiz zugekommen; sie stimmten im Begehren nach Rückerstattung der in Finnland an die Altersversicherung bezahlten Beiträge überein. Die Bemühungen der Schweize-

rischen Botschaft in Helsinki, in einem Testfall bei den zuständigen finnischen Behörden die Beitragsrückerstattung zu erreichen, waren ohne Erfolg. Wir gaben im Anschluss an diese Schritte zu Beginn des Jahres 1964 dem Eidg. Politischen Departement zuhanden der Botschaft unsere Betrachtungsweise zur Frage eines Abkommens bekannt. Kurz zusammengefasst vertraten wir, mutatis mutandis, die in bezug auf Schweden eingenommene Haltung: Ein Abkommen mit Finnland, das lediglich die Beitragsrückerstattung an die aus Suomi auswandernden Schweizerbürger vorsieht, schien uns wenig erstrebenswert. Wir hielten dafür, dass unter den gegebenen Verhältnissen besser noch etwas zugewartet würde, um in Auswertung der sich abzeichnenden Meinungsänderung hinsichtlich des Leistungsexports in den skandinavischen Ländern alsdann die Ueberweisung der Renten, wenn nicht in Drittländer so doch zumindest nach der Schweiz, zu erreichen.

Hier, wie bei Schweden, hat sich inzwischen ergeben, dass die erwarteten Entwicklungen leider etwas langsamer vor sich gehen, als seinerzeit angenommen werden durfte, und auch hier sind wir der Auffassung, dass die Sachlage heute neu überprüft werden soll. Die in Finnland lebenden Mitbürger sind, nach Mitteilung der dortigen Botschaft, im Begriffe, die sich stellenden Fragen durch ein Mitglied des Schweizerklubs Helsinki studieren zu lassen, eine Initiative, die wir sehr begrüßen und deren Ergebnissen wir mit Interesse entgegen sehen.

IV. Norwegen

Es versteht sich von selbst, dass wir auch die Entwicklung der norwegischen Gesetzgebung über die Sozialversicherung stets verfolgt haben. Klagen aus den Kreisen der Landsleute in Norwegen sind uns bis dahin nie zugekommen. Unsererseits bestand stets die

- 10 -

Meinung, dass im Zuge von Verhandlungen mit anderen nordischen Staaten auch mit Norwegen Fühlung zu nehmen sein werde.

Im Anschluss an Ihre eingangs erwähnte Eingabe hat uns - wie Sie wissen - die schweizerische Vertretung in Norwegen mit Brief vom 9. Februar 1967 einige Ausführungen zukommen lassen, aus denen hervorgeht, dass die Probleme sich in bezug auf Norwegen vielleicht etwas anders stellen. Der starke Wechsel in der dortigen Schweizerkolonie, deren Bestand sich alljährlich durch Zu- und Abwanderung um etwa ein Drittel erneuert, lässt möglicherweise eine differenzierte Lösung im Sinne einer Kombination von Auslandszahlung der Renten bei länger dauernder Versicherungszugehörigkeit von Schweizern in Norwegen, und eine Beitragsrückerstattung oder Beitragsbefreiung bei kurzfristigen Aufenthaltern ersrebenswert erscheinen. Ob ein Weg in dieser Richtung zu suchen, technisch lösbar und sozialpolitisch (aus norwegischer Sicht) tragbar ist, bleibt zu prüfen. Wir werden zunächst mit der Botschaft in Oslo weitere Abklärungen, auch bezüglich des Krankenversicherungsfreizugs, vornehmen.

Wir haben Ihnen, sehr geehrter Herr Nagel, vorstehend einen knappen Ueberblick über den gegenwärtigen Stand der Frage der zwischenstaatlichen Beziehungen der Schweiz zu den nordischen Staaten auf dem Gebiete der Sozialversicherung gegeben. Gestützt auf unsere Erfahrungen der letzten Jahre, namentlich auf Grund der Verhandlungen mit unseren Nachbarländern sowie mit Luxemburg und Grossbritannien (der Abschluss von neuen Abkommen mit diesen zwei Staaten steht bevor), dürfen wir festhalten, dass die Ausarbeitung von Lösungen, die beide Vertragspartner zu befriedigen vermögen, heute bedeutend schwerer hält, als es den Anschein machen mag; es überschneiden sich oft die Bedürfnisse mit den Grundsätzen oder Grundtendenzen, die Wünsche mit den rechtlichen oder politischen

- 11 -

Möglichkeiten. Es hat sich auch gezeigt, dass die verhältnismässig enge Verzahnung der beiden staatlichen Sozialversicherungssysteme, wie sie mit den modernen Abkommen versucht wird, ein einlässliches Studium der Gesetzgebung des Partnerlandes erfordert, was aus sprachlichen Gründen oft beträchtliche Schwierigkeiten und grossen Arbeitsaufwand bereitet. Wir sind nicht zuletzt dieserhalb seit einiger Zeit mit Erfolg dazu übergegangen, durch Expertenkontakte mit den präsumtiven Vertragsländern vorgängig der Aufnahme eigentlicher Vertragsverhandlungen "das Terrain zu rekognoszieren" und so die Voraussetzungen zu zielstrebigem Besprechungen der Verhandlungsdelegationen zu schaffen. Dieses Verfahren erscheint gerade auch bei den nordischen Staaten angezeigt und wir erwägen die Entsendung einer kleinen Expertengruppe zu den dortigen zuständigen Ministerien.

Wir bitten Sie, anhand unserer Darlegungen, die wir in Kopie auch den Schweizerischen Botschaften in Schweden, Dänemark, Finnland und Norwegen zugehen lassen, die Präsidenten der Schweizervereine in diesen Ländern anlässlich der Jahreskonferenz zu orientieren und sie einzuladen, allfällige Wünsche der dortigen Landsleute aus dem Gebiet der Sozialversicherung zu unserer besseren Kenntnis der Verhältnisse kurz zu schildern und ihre Eingaben an die schweizerischen Vertretungen zur Weiterleitung einzureichen.

Wie dürfen Sie abschliessend versichern, dass wir die hier erörterten Probleme sorgfältig studieren und sie, wenn immer dies möglich und angängig erscheint, auf dem Wege des Staatsvertrags zu lösen versuchen werden.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Nagel, mit unseren Wünschen für einen guten Verlauf der bevorstehenden Präsidentenkonferenz und mit unseren Grüßen an die Vertreter der in Skandinavien ansässigen Mitbürger, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung

BUNDESAMT FUER SOZIALVERSICHERUNG
Der Vizedirektor



Motta

Kopie an:

- Eidg. Politisches Departement,
Politische Angelegenheiten, 3003 Bern
- Schweiz. Botschaft in Schweden, Stockholm
- Schweiz. Botschaft in Dänemark, Kopenhagen
- Schweiz. Botschaft in Norwegen, Oslo
- Schweiz. Botschaft in Finnland, Helsinki

Beilage: Abschrift des Wortlauts von Ziffer 14 des Schlussprotokolls zum schweizerisch-deutschen Abkommen über Soziale Sicherheit vom 25. Februar 1964