

1975

Montag, 9. Dezember 1968

Krankenversicherung von in Italien
wohnenden Familienangehörigen der
in der Schweiz beschäftigten
italienischen Arbeitnehmer.

Departement des Innern. Antrag vom 9. August 1968 (Beilage).
 Departement des Innern. Ergänzungsantrag vom 20. September 1968
 (Beilage).
 Politisches Departement. Mitbericht vom 12. November 1968
 (Beilage).
 Departement des Innern. Stellungnahme vom 3. Dezember 1968
 (Beilage).
 Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 26. August 1968
 (Einverstanden).
 Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 16. August 1968
 (Einverstanden).
 Volkswirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 19. August 1968
 (Einverstanden).

Auf Grund der Beratung hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Vom Bericht des Departementes des Innern vom 9. August 1968 und 20. September 1968 wird Kenntnis genommen.
2. Das Politische Departement wird beauftragt, die italienische Regierung in geeigneter Weise vom Ergebnis der schweizerischen Abklärungen und der gestützt darauf getroffenen Entscheidung des Bundesrates in Kenntnis zu setzen.

Protokollauszug an das Politische Departement (5); an das Departement des Innern (2); an das Bundesamt für Sozialversicherung (2); an das Justiz- und Polizeidepartement (5); an das Finanz- und Zolldepartement (8); an das Volkswirtschaftsdepartement (5).

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Schwarz

Nicht an die Presse!

An den Bundesrat

Betrifft: Krankenversicherung von in Italien wohnenden Familienangehörigen der in der Schweiz beschäftigten italienischen Arbeitnehmer

Wir beehren uns, Ihnen zum oben erwähnten Problem Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen.

I. Vorgeschichte

Das Abkommen mit Italien über Soziale Sicherheit vom 14. Dezember 1962 konnte bekanntlich nicht alle italienischen Wünsche erfüllen. Besonders nachhaltig verfochten die italienischen Vertreter seinerzeit unter Hinweis auf die in der EWG getroffene Lösung u.a. ihre Forderung, die Schweiz habe die Krankenversicherung aller in Italien zurückbleibenden Familienangehörigen italienischer Gastarbeiter in der Schweiz zu decken oder doch einen wesentlichen Teil der entsprechenden Kosten zu übernehmen. Die schweizerische Verhandlungsdelegation musste dieses Begehren strikte ablehnen, da es mit den Grundsätzen, auf denen die schweizerische Krankenversicherung beruht, unvereinbar war. Man einigte sich schliesslich darauf, diesen Punkt aus dem Abkommen auszuklammern; in einer "Gemeinsamen Erklärung" der beiden Delegationschefs wurde die Bereitschaft der Schweiz festgehalten, das

Problem immerhin noch eingehender abzuklären und nach einer Lösung zu suchen. Ihrer Auffassung, dass bei der Verschiedenartigkeit der beiden innerstaatlichen Versicherungssysteme und der ihnen zugrundeliegenden Konzeptionen die einer Lösung entgegenstehenden Schwierigkeiten als zur Zeit unüberwindlich zu gelten hätten, gaben die schweizerischen Unterhändler bei dieser Gelegenheit indessen unmissverständlich Ausdruck.

In der Folge fanden seit 1964 auf italienisches Verlangen mehrere schweizerisch-italienische Besprechungen auf Experten-ebene statt. Sie sollten die technischen Fragen einer allfälligen Vereinbarung klären. Unter dem Eindruck dieser Aussprachen revidierten die italienischen Vertreter verschiedentlich ihre Begehren, um schliesslich anfangs Dezember 1967 ein "Minimalprogramm" vorzulegen, dessen Annahme sie glaubten erwarten zu dürfen, nachdem sie bemüht gewesen waren, den schweizerischen Gegebenheiten in bestmöglicher Weise Rechnung zu tragen. Seine zwei Hauptmerkmale sind: die italienischen Arbeitnehmer in der Schweiz können auf freiwilliger Basis die von ihnen zu bezeichnenden Familienangehörigen in Italien (die Grenzgänger auch sich selbst) bei der italienischen staatlichen Krankenversicherungsanstalt INAM für Krankenpflege (Sachleistungen) versichern; Italien und die Schweiz erleichtern diese Versicherung durch staatliche Beiträge, die Schweiz höchstens im Ausmass der Bundesbeiträge, die bei Aufenthalt in der Schweiz dieser Personen und ihrer Versicherung bei anerkannten Krankenkassen auszurichten wären, wogegen auf Beiträge der Arbeitgeber verzichtet wird.

Eine einlässliche Darstellung des Problems, des skizzierten italienischen Lösungsvorschlages sowie dessen mutmasslicher finanzieller Auswirkungen findet sich im beiliegenden Exposé, das vom Bundesamt für Sozialversicherung Ende Dezember 1967 an die Spitzenverbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, die grösseren Krankenkassenverbände, verschiedene Bundesstellen so-

Beil.2 wie an die zuständigen kantonalen Departemente (vgl. beiliegende Liste der Adressaten) verschickt wurde; die Empfänger wurden er- sucht, ihre Auffassung zum Problem im allgemeinen und zur Frage der Ausrichtung von Bundesbeiträgen im besonderen zu äussern.

II. Die Stellungnahmen auf die Umfrage

Die meisten Verbände, alle Bundesstellen und 15 Kantone haben, teilweise sehr ausführlich, geantwortet (vgl. Kenn- zeichnungen in Beilage 2). Allen Vernehmlassungen gemeinsam ist das Verständnis für das Problem an sich; die Wünschbarkeit, ja Notwendigkeit einer Krankenversicherung für die Familienange- hörigen in Italien wird durchwegs anerkannt, wobei jedoch in so- zusagen allen Fällen gleichzeitig beigefügt wird, dass dies in erster Linie eine Angelegenheit Italiens sei.

Zum italienischen Lösungsvorschlag wird in unterschied- licher Weise Stellung genommen. Die Zahl der Befürworter (zum Teil mit Vorbehalten oder Einschränkungen) ist verhältnismässig klein. Gewichtiger ist der Haart der eindeutigen Gegner des Vor- schlags; mehrere unter ihnen könnten sich allerdings mit einer gewissen administrativen Hilfe der Schweiz bei der Durchführung der Versicherung einverstanden erklären, sofern jede finanzielle Beteiligung unseres Landes vermieden werden kann. In einigen Fällen gestatten die Ausführungen keine klare Zuordnung, einzelne Antworten verzichten auch ausdrücklich auf eine Entscheidung, meistens mit der Begründung, dass es hier letztlich um einen politischen Entscheid gehe, der vom Bundesrat zu treffen sei.

Zur Frage der Ausrichtung von Bundesbeiträgen im besonderen ergibt sich folgende Gruppierung:

Gegen Bundesbeiträge

Arbeitgeberseite:

- Zentralverband schweiz. Arbeitgeberorganisationen und Vorort

des schweiz. Handels- und Industrievereins (gemeinsame Antwort)

- Schweiz. Gewerbeverband
- Schweiz. Bauernverband

Arbeitnehmerseite:

- Landesverband freier Schweizer Arbeiter
- Vereinigung schweiz. Angestelltenverbände

Krankenkassenverbände:

- Konkordat der schweiz. Krankenkassen
- Schweiz. Betriebskrankenkassen-Verband
- Verband regionaler Krankenkassen der Schweiz

Bundesstellen:

- Finanzverwaltung
- BIGA
- Fremdenpolizei
- Steuerverwaltung

Kantone:

- Zürich, Schaffhausen, Graubünden

Für Bundesbeiträge

Arbeitgeberseite: ---

Arbeitnehmerseite:

- Christlichnationaler Gewerkschaftsbund der Schweiz
- Schweiz. Gewerkschaftsbund (in der ausdrücklichen Erwartung italienischer Gegenleistungen auf anderen Gebieten)
- Schweiz. Verband evangelischer Arbeiter und Angestellten
(„Zustimmung nur mit allergrössten Bedenken“)

Krankenkassenverbände: ---

Bundesstellen:

- Eidgenössisches Politisches Departement (unter der Bedingung

namhafter italienischer Konzessionen auf anderen Gebieten)

Kantone:

- Schwyz, Zug, Basel-Stadt, Wallis, Thurgau und Genf, mit Einschränkungen auch Luzern.

Anzufügen bleibt, dass auch bei den befürwortenden Stimmen dem Export von Bundessubventionen nicht mit Begeisterung beige pflichtet wird. Unter den zustimmenden kantonalen Stellungnahmen findet sich im übrigen mehrfach die Präzisierung, dass eine finanzielle Mitwirkung des Kantons nicht in Betracht fallen könnte.

III. Die Begründungen der Stellungnahmen

Die Argumente, mit denen die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an die italienische staatliche Krankenversicherungsanstalt befürwortet wird, lassen sich wie folgt zusammenfassen: die finanzielle Hilfe zur Versicherung der in Italien zurückbleibenden Familienangehörigen entspricht einem Gebot der Billigkeit, der sozialen Gerechtigkeit, ist eine moralische Pflicht unseres Landes angesichts der Erschwerung des Familiennachzugs, hätte ausgleichende Wirkungen auf das schweizerisch-italienische Verhältnis und würde einer erwünschten Stärkung der gutnachbarlichen Beziehungen dienen.

Umfangreicher und vielgestaltiger ist die Liste der Gründe, die gegen den italienischen Vorschlag und besonders den Export von Bundesbeiträgen ins Feld geführt werden. Die Einwände und Bedenken lassen sich etwa wie folgt gruppieren:

1. Ueberlegungen grundsätzlicher Art

- Der Export von Bundesbeiträgen wäre ein absolutes Novum im schweizerischen Subventionswesen. Die präjudizielle Wirkung wäre kaum abzuschätzen: alle Länder, aus denen Gastarbeiter zu uns kommen, könnten dieselben Forderungen stellen; solche

Forderungen könnten mit den gleichen Gründen auf kantonale und Gemeindebeiträge ausgedehnt werden; analoge Begehren könnten auf Subventionen zu anderen Zwecken gerichtet werden.

- Die Krankenversicherung italienischer Staatsangehöriger, die in Italien leben, ist eine Angelegenheit des italienischen Staates, zu dessen vornehmsten Aufgaben die Förderung der Wohlfahrt seiner Bürger gehört. Die Ausrichtung von Bundesbeiträgen zugunsten von Familienangehörigen in Italien würde andererseits die in der Schweiz geltenden Grundsätze der Territorialität der Krankenversicherung und der Individualversicherung verletzen.
- Bei der Beurteilung des Problems muss auch der Gesamtrahmen der Vorteile, die Italien aus der Beschäftigung der Arbeitnehmer in der Schweiz erwachsen, in Betracht gezogen werden: fühlbare Entlastung des italienischen Arbeitsmarktes; Ausbildung vieler Arbeiter, die später zurückwandern, zu qualifizierten Berufsleuten; Sicherung der Existenz zahlreicher Familien in Italien; wirtschaftliche Impulse aus dem Zufluss grosser Zahlungsmittel (jährliche Ueberweisungen aus der Schweiz nach Italien ca. 1 Mia. Franken).
- Den italienischen Begehren liegen teilweise innenpolitische Motive zugrunde. Es kann nicht Sache der Schweiz sein, hier Einfluss zu nehmen. Die Zustimmung zu den italienischen Vorschlägen würde im weiteren ein tendenzielles Einschwenken der Schweiz auf EWG-Lösungen bedeuten; das ist zur Zeit nicht angezeigt.

2. Rechtliche Bedenken

- Gestützt auf welche Rechtsgrundlagen könnte der Bund zugunsten von Ausländern im Ausland eine ausländische Krankenversicherungseinrichtung finanziell unterstützen; wäre dies nicht verfassungswidrig?

- Die schweizerischen anerkannten Krankenkassen haben, um in den Genuss der Bundesbeiträge zu kommen, eingehenden gesetzlichen Vorschriften nachzuleben und entsprechende Kontrollen zu akzeptieren. Gleiche Bedingungen würden für den italienischen Versicherungsträger kaum gelten. Führt dies nicht zu einer stossenden Rechtsungleichheit?

3. Finanzpolitische Erwägungen

- Unter Hinweis auf die ~~ungeprüfte~~ Finanzlage des Bundes wurden kürzlich alle Subventionen überprüft. Auch den Bundesbeiträgen an die Krankenkassen drohte eine Kürzung, bei der Unfallversicherung wurde sie im Umfang von 30 Mio. Franken realisiert. Es würde merkwürdig erscheinen, wenn ausgerechnet heute bis zu 17 Mio. Franken Bundesbeiträge jährlich ins Ausland bewilligt würden.
- Die vorgesehenen Limiten für die Beiträge nach Italien sind veränderlich; die Begrenzung auf die Höhe der vom italienischen Staat gewährten Subvention kann durch Manipulation dieser Subvention heraufgesetzt werden, und die Kostenentwicklung in der schweizerischen Krankenversicherung während der letzten Jahre lässt erkennen, dass ein weiteres Ansteigen der Bundesbeiträge nicht ausgeschlossen ist. Die vom Bundesamt für Sozialversicherung angestellten Kostenschätzungen könnten daher bald überholt sein. Sie tragen übrigens den Aufwendungen für weitere Staaten, die sich melden könnten, nicht Rechnung. Die künftig aus solchen internationalen Engagements erwachsenden Belastungen sind kaum abzuschätzen. Das könnte auch für die schweizerische Krankenversicherung nachteilige Folgen haben.

4. Unbegründete Forderung

- Das Lohnniveau in der Schweiz ist höher als in Italien, dort sind umgekehrt die Lebenskosten niedriger als in der Schweiz. Bei Mithilfe des italienischen Staates ist den

italienischen Arbeitnehmern zuzumuten, die Beiträge für die Versicherung der Familie selber aufzubringen, wie das ihre schweizerischen Kollegen auch tun müssen. Es könnte sich sonst leicht eine Besserstellung der italienischen Gastarbeiter ergeben.

5. Innenpolitischer Aspekt

- Die italienischen Forderungen sind "politischer Zündstoff". Die schweizerische Oeffentlichkeit reagiert allergisch auf weitere Zugeständnisse an Italien. Die stark emotionell überlagerte Diskussion um die Ueberfremdung erhielt neue Nahrung, es könnten sich Auswirkungen ergeben, die unser Verhältnis zu Italien viel stärker trüben würden, als die Ablehnung der Bundesbeiträge. Es erscheint fraglich, ob das Parlament eine solche Vereinbarung überhaupt ratifizieren würde.

6. Fehlen von Gegenkonzessionen

- Es steht eine einseitige Leistung der Schweiz an Italien zur Diskussion. Unser Land hat aber mit den geltenden Vereinbarungen (Sozialversicherungsabkommen und Einwanderungsabkommen) bereits sehr weitgehende Zugeständnisse gemacht. Italien hat demgegenüber bisher wenig Entgegenkommen in einer Reihe von Fragen gezeigt, die von der Schweiz seit langem anhängig gemacht worden sind. Es wäre verfehlt, in weitere Konzessionen einzuwilligen, solange die schweizerischen Desiderata nicht im Rahmen einer Gesamtlösung einer vernünftigen Regelung zugeführt werden können. Ueber diese schweizerischen Anliegen hat das Eidgenössische Politische Departement ein Inventar erstellt.

IV. Die jüngste Entwicklung des Problems

Das Bedürfnis nach einer Versicherungsmöglichkeit der in Italien zurückgebliebenen Familienangehörigen hatte sich in den Jahren zunehmender Emigration italienischer Arbeitskräfte nach der Schweiz bald einmal geltend gemacht und bekanntlich schon 1960 dazu geführt, dass die staatliche italienische Krankenversicherungsanstalt INAM (Istituto Nazionale Assicurazione Malattia) mit zwei schweizerischen Arbeitnehmerorganisationen Verträge abschloss, durch welche diese Organisationen sich dem INAM für die Durchführung der freiwilligen Familienversicherung, namentlich für die Entgegennahme der Beitrittserklärungen und den Bezug der Beiträge, zur Verfügung stellten. Die Versicherungsfrage wurde jedoch in Italien immer deutlicher ein Politikum, das - während in der Schweiz die besprochene Umfrage im Gange war - eine Reihe parlamentarischer Vorstösse auslöste, die eine innerstaatliche gesetzliche Lösung des Problems unter finanzieller Beteiligung des italienischen Staates anstrebten. Sie hatten Erfolg: am 28. März 1968 ist das Gesetz Nr. 233 (vom 12. März 1968) betreffend eine vorläufige Regelung der Krankenversicherung der in Italien wohnenden Familienangehörigen von in der Schweiz beschäftigten italienischen Arbeitnehmern sowie von italienischen Grenzgängern nach der Schweiz veröffentlicht worden und am darauffolgenden Tag in Kraft getreten.

Damit wird durch einen gesetzlichen Erlass die staatliche italienische Krankenversicherung für die in Diskussion stehenden Personenkategorien geöffnet und - zunächst einmal beschränkt auf das Jahr 1968 - eine autonome italienische Lösung des hängigen Problems getroffen. Im wesentlichen sieht das Gesetz Nr. 233 folgendes vor:

Zur Erleichterung der Krankenversicherung der in Betracht fallenden Personen stellt der italienische Staat dem INAM für das

Jahr 1968 einen Betrag von maximal 3,6 Milliarden Lire zur Verfügung. Die Versicherung ist freiwillig; sie muss vom italienischen Arbeitnehmer in der Schweiz mit dem nach dem Wohnsitz seiner Familienangehörigen zuständigen Provinzialsitz des INAM abgeschlossen werden.

Gemäss unseren Erkundigungen wickelt sich derzeit die Versicherung praktisch ausschliesslich durch Vermittlung der beiden schweizerischen Gewerkschaften ab, die schon zuvor die bekannten Versicherungsverträge mit dem INAM abgeschlossen hatten. Mit diesen beiden Gewerkschaften hat das INAM die Durchführung der Versicherung auf der neuen gesetzlichen Grundlage einlässlich geregelt.

Dank dem Beitrag des italienischen Staates konnten die bisherigen Prämien um die Hälfte herabgesetzt werden. Sie betragen heute im Monat:

für 1 versichertes Familienmitglied	Fr. 9.50
für 2 oder 3 versicherte Familienmitglieder	Fr. 15.45
für 4 oder mehr versicherte Familienmitglieder	Fr. 18.25
für den Grenzgänger selbst	Fr. 7.75

Die Versicherung der Familienangehörigen muss damit als sehr vorteilhaft bezeichnet werden und dürfte im allgemeinen für den italienischen Arbeitnehmer günstiger als eine entsprechende Versicherung für einen schweizerischen Arbeitnehmer in der Schweiz sein.

Den italienischen Arbeitnehmern, die sich schon vor Erlass des Gesetzes in der Schweiz aufhielten, wurde eine Anmeldefrist von 45 Tagen eingeräumt. Diese Frist ist am 12. Mai 1968 abgelaufen. Für später zugezogene italienische Arbeitnehmer beträgt die Frist jeweils 30 Tage ab dem Tage ihrer Einreise in die Schweiz. Da die meisten italienischen Saisonarbeiter vor Ende April in die Schweiz einreisen, dürfte auf Grund der

Situation per Ende Mai ein erstes einigermaßen schlüssiges Bild hinsichtlich des Erfolges der Neuregelung gewonnen werden. Eine Nachfrage bei den beteiligten Gewerkschaften ergab für den genannten Zeitpunkt folgendes Bild:

1. Gesamtzahl der Arbeitnehmer, die den Verträgen mit dem INAM beigetreten sind (inklusive Grenzgänger):

<u>Ende März</u> (vor Erlass des Gesetzes Nr. 233)	<u>Ende Mai</u> (nach Erlass des Gesetzes Nr. 233)	<u>Zunahme</u>
44'774	53'129	8'355

2. Angemeldete Familienmitglieder

77'475	93'175	15'700
--------	--------	--------

Der Zuwachs liegt somit bis dahin wesentlich hinter den Schätzungen, die schweizerischerseits für die Umfrage unter den interessierten Kreisen (Exposé S. 8ff) gemacht wurden, wie auch hinter den Berechnungen, die italienischerseits für die Festlegung des Staatsbeitrages von 3,6 Milliarden Lire angestellt worden waren. Der italienische Staat wird daher für das Jahr 1968 nicht den Höchstbetrag an das INAM zu zahlen haben.

Immerhin wäre es verfrüht, aus diesen Zahlen endgültige Schlüsse zu ziehen. Es ist denkbar, dass die italienischen Arbeitnehmer die ihnen gebotenen Vorteile nur zögernd beanspruchen und für die Anmeldungen neue Fristen gesetzt werden müssen. Die weitere Entwicklung bleibt deshalb abzuwarten.

V. Zusammenfassung und Folgerungen

1. Das Problem hat seit der Unterzeichnung des Sozialversicherungsabkommens im Jahre 1962 in zwei Richtungen eine bedeutsame Entwicklung erfahren. Einerseits ist Italien von seinen ursprünglichen Forderungen, die eine allgemeine obligatorische

Familienversicherung für alle in der Schweiz tätigen kontrollpflichtigen italienischen Arbeitnehmer unter finanzieller und administrativer Beteiligung des Bundes und der schweizerischen Arbeitgeber visierten, weitgehend abgerückt. Heute bleibt davon noch das Begehren nach einer beschränkten Verwaltungshilfe bei der Durchführung der freiwilligen Familienversicherung und nach Subventionen des Bundes an das INAM. Andererseits hat Italien, wie unter Ziffer IV dargelegt, diese freiwillige Versicherung durch gewichtige staatliche Subventionen - vorläufig allerdings beschränkt auf das Jahr 1968 - bereits entscheidend erleichtert.

2. Während die Gewährung einer gewissen Verwaltungshilfe, sollte die Notwendigkeit einer solchen nachgewiesen werden, wohl kaum verweigert werden dürfte (die Umfrage hat in dieser Hinsicht auch keine ernstlichen Einwände bekannt werden lassen), so ist die schweizerische Stellungnahme zur Frage der Ausrichtung von Bundesbeiträgen schwieriger festzulegen. Das Departement des Innern, wie seinerzeit die schweizerische Verhandlungsdelegation, haben hinsichtlich dieses Begehrens stets grösste Zurückhaltung gewahrt. Soll die bisher eingenommene Haltung geändert werden?

Stellt man auf das Ergebnis der Umfrage ab, so muss die Antwort negativ lauten. Vor allem die Bedenken grundsätzlicher sowie finanzieller Natur wiegen schwer. Die Subventionierung einer ausländischen staatlichen Versicherungseinrichtung zugunsten ausländischer Staatsangehöriger, die im Ausland wohnen, wäre ein Schritt, dessen Konsequenzen für die Schweiz in keinem Verhältnis zu den damit erreichten Vorteilen für Italien ständen: Er widerspräche den Grundlinien, auf denen unsere innerstaatliche Regelung beruht (an den Wohnsitz gebundene und individuelle Krankenversicherung); er schüfe ein Präjudiz nicht nur für andere Länder (Spanien hat inzwischen für den Fall der Gewährung von Bundesbeiträgen an Italien bereits ein analoges Begehren in Aussicht gestellt) sondern auch für andere Forderungen auf Ausrichtung von Subventionen; die finanziellen Konsequenzen liessen

sich auf grössere Zeiträume hinaus zahlenmässig kaum verlässlich einschätzen ("Kostenexplosion" in der Krankenversicherung). Hinzu kommen Ueberlegungen psychologischer Natur: im gegenwärtigen Zeitpunkt, da die zweite Ueberfremdungsinitiative läuft, erscheinen neue Zugeständnisse an Italien in höchstem Masse untunlich; die Reaktion der schweizerischen Oeffentlichkeit wäre mit Bestimmtheit ausgesprochen negativ und es stände unter den gegebenen Umständen zu befürchten, dass sie sich in Formen äusserte, die die schweizerisch-italienischen Beziehungen weit mehr belasten könnten als die Verweigerung von Bundessubventionen. Diese Lage der Dinge würde wahrscheinlich die Aussichten auf die parlamentarische Genehmigung eines Abkommens der zur Diskussion stehenden Art nachhaltig beeinflussen.

3. Lassen sich für die Ablehnung des italienischen Begehrens zahlreiche schwerwiegende Gründe anführen, so halten die befürwortenden Argumente einer näheren Prüfung kaum stand:

Wenn die Schweiz den Familiennachzug zeitlich verzögert, so kann hieraus doch wohl nicht eine moralische Pflicht zur finanziellen Unterstützung der italienischen Krankenversicherung abgeleitet werden. Die für den Familiennachzug geltende Wartezeit von längstens 18 Monaten darf als vernünftig und im Interesse beider Teile gelegen gelten: erst nach einer gewissen Versuchszeit erweist sich erfahrungsgemäss, ob der italienische Arbeitnehmer sich einleben und den hiesigen Verhältnissen genügend anpassen kann. Die Familie von Anfang an umzusiedeln, würde für den Arbeitnehmer und seine Angehörigen mindestens ebensoviele Unzukömmlichkeiten mit sich bringen wie für unser Land. Die Tatsache, dass ungefähr 30 Prozent aller erstmals einreisenden Italiener vor Ablauf eines Jahres in die Heimat zurückkehren, gibt hiefür eine unwiderlegliche Bestätigung. Wollte man übrigens die Gewährung von Bundesbeiträgen an die italienische Versicherung mit dieser Wartezeit begründen, so müsste man logischerweise die

Beiträge zugunsten von Familienangehörigen, die nach Ablauf der 18 Monate nicht in die Schweiz übersiedeln - es gibt zahlreiche Familien bzw. Familienangehörige, die aus den mannigfaltigsten Gründen ein Verbleiben in der Heimat vorziehen - einstellen. Dass dies schon allein aus administrativen Gründen nicht durchführbar wäre, liegt auf der Hand. Der Bundesbeitrag würde in solchen Fällen de facto zu einer Dauerprämie für die Nichteinreise der Familie in die Schweiz und hätte mit der Krankenversicherung eigentlich nichts mehr zu tun.

Auch das Argument, dem italienischen Arbeitnehmer müsse die Beitragslast, die ihm aus der Versicherung seiner Angehörigen erwachse, erleichtert werden, vermag unter den heute gegebenen Verhältnissen nicht mehr zu tragen: Wie unter Ziffer IV dargelegt wurde, ist diese Beitragslast heute eher geringer als diejenige des Schweizers (oder des mit seiner Familie in der Schweiz lebenden Italieners) in der schweizerischen Krankenversicherung. Berücksichtigt man ferner, dass das Lohnniveau in unserem Lande im allgemeinen höher ist als in Italien, die Lebenskosten dort umgekehrt aber niedriger als bei uns sind, so darf eine Beitragsleistung im heutigen Ausmass, d.h. nach Inkrafttreten des mehrfach erwähnten Gesetzes Nr. 233, als durchaus zumutbar bezeichnet werden. Eine weitergehende Ermässigung der Beiträge auf Grund schweizerischer Subventionen würde ein gefährliches Gefälle zu den in der Schweiz geltenden Beitragsätzen bewirken und dem Vorwurf rufen, italienische Arbeitnehmer würden günstiger behandelt als schweizerische. Sollten dagegen die Bundesbeiträge nicht zur Ermässigung der Beiträge der Versicherten sondern zur Reduktion der Subvention des italienischen Staates bestimmt sein, so müsste darauf hingewiesen werden, dass der mit Gesetz Nr. 233 beschlossene italienische Zuschuss an das INAM von 3,6 Mia. Lire weniger als 1/2 Promille des Staatsbudgets 1968 von rund 10'000 Mia Lire ausmacht! Zwar ist dieser Zuschuss, in Erwartung einer schweizerischen Subvention, nur für das Jahr

1968 vorgesehen worden. Es ist jedoch klar, dass im Falle des Ausbleibens schweizerischer Beiträge auch künftighin solche Zuschüsse gewährt werden müssen; ein "Zurück" hinter die einmal gewährte Leistung ist aus politischen Gründen undenkbar.

Von italienischer Seite wird gelegentlich auf das Beispiel der EWG-Regelung hingewiesen und angeführt, dass dort die Krankenversicherung des Staates, in dem der Gastarbeiter beschäftigt ist, auch die Krankenpflege der in der Heimat gebliebenen Familienangehörigen übernimmt, also Versicherungsleistungen "exportiert". Abgesehen davon, dass die Schweiz zur Zeit keinen Anlass hat, auf diese Linie einzuschwenken, muss festgehalten werden, dass das Argument fehl geht. Sämtliche EWG-Länder kennen - im Gegensatz zur Schweiz - innerstaatlich die Familienversicherung. Die Beiträge dieser gesetzlichen Pflichtversicherungen sind entsprechend bemessen. Wenn nun ein italienischer Arbeitnehmer in einem anderen EWG-Staat arbeitet, so entrichtet er (zusammen mit seinem Arbeitgeber) Beiträge für den Schutz der ganzen Familie. Es entspricht daher der Struktur dieser Systeme, wenn die Versicherungsleistungen auch bei Aufenthalt der Familie in einem andern Vertragsstaat erbracht beziehungsweise dem Aufenthaltsstaat die entsprechenden Kosten vergütet werden. Für die Schweiz lässt sich dagegen aus der EWG-Regelung nichts ableiten.

4. In den Antworten auf die Umfrage wird, namentlich von Bundesstellen, als Grund für die Ablehnung der italienischen Begehren mehrfach auch das Fehlen von Gegenleistungen angeführt. Die Eidgenössische Steuerverwaltung würde eine Verbindung schweizerischer Gegenforderungen mit dem italienischen Begehren unter Umständen für angezeigt erachten und auch das Eidgenössische Politische Departement schliesst eine solche "do ut des"-Lösung nicht aus.

In einer Gegenleistung Italiens könnte - von allfälligen aussenpolitischen Motiven abgesehen - unter Berücksichtigung der obenstehenden Ausführungen der einzige gültige Grund für eine schweizerische Konzession auf dem Gebiete der Familien-Krankenversicherung liegen. Doch ist folgendes dazu zu bemerken: Eine Verquickung sozialer Postulate mit wirtschaftlichen Forderungen ist weder üblich noch sympathisch. Es scheint übrigens zweifelhaft, ob Italien bereit wäre, auf ein solches Junktim einzutreten; rein finanziell betrachtet, würde ein Entgegenkommen auf dem Steuergebiet unseren Partnerstaat wohl mehr kosten, als ihm die schweizerischen Bundesbeiträge zur Krankenversicherung einbringen. Aber selbst wenn eine solche Verbindung der beiden Probleme möglich und ein gangbarer Weg hierfür zu finden wäre, blieben die grundsätzlichen Bedenken gegen die Mitfinanzierung einer ausländischen Sozialversicherungseinrichtung durch den Export von Bundesbeiträgen voll bestehen. Bestehen blieben auch, im Blick auf die öffentliche Meinung, die Bedenken gegen weitere Zugeständnisse an Italien überhaupt. Sollte eine solche Lösung dennoch in Betracht gezogen werden, so müssten jedenfalls noch eingehende Untersuchungen (Katalog der schweizerischen Gegenforderungen, Art und Wirkung des Junktims usw.) erfolgen, bevor über ein Geschäft von so folgenschwerer Bedeutung Beschluss gefasst werden kann.

5. Die vorgenommenen Abklärungen führen zusammengefasst zum Schlusse, auf das italienische Begehren um Ausrichtung schweizerischer Bundesbeiträge an das INAM zugunsten der Familienangehörigen in Italien von in der Schweiz beschäftigten italienischen Arbeitnehmern könne im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht eingetreten werden. Allfällige Wünsche auf eine administrative Mithilfe schweizerischer Behörden und, wenn nötig, der Arbeitgeber bei der Durchführung der freiwilligen Krankenversicherung könnten dagegen wohlwollend geprüft und im Rahmen des Möglichen berücksichtigt werden.

Ob ein - zur Zeit nicht in Aussicht stehendes - weitgehendes Entgegenkommen Italiens auf dem Gebiete der Steuerprobleme ungeachtet der grundsätzlichen Bedenken Anlass zu einer neuen schweizerischen Konzession an unseren Nachbarstaat sein könnte, ist eine politische Frage, die beim heutigen Stand der Dinge offen bleiben darf. An allfälligen Fühlungnahmen mit italienischen Stellen wäre das Departement des Innern vorderhand nicht beteiligt. Zum Problem der Familien-Krankenversicherung hätten weitere zwischenstaatliche Besprechungen erst wieder stattzufinden, wenn entgegen dem vorliegenden Antrag die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an das INAM grundsätzlich beschlossen würde, so dass die Durchführung im Einzelnen geregelt werden müsste.

6. Die italienischen Behörden sind über das Ergebnis der Abklärungen zu unterrichten, die in Nachachtung der "Gemeinsamen Erklärung" vom 14. Dezember 1962 der beiden damaligen Delegationschefs in der Zwischenzeit vorgenommen worden sind. Die Form, in der dies geschehen soll, kann allenfalls vom Eidgenössischen Politischen Departement in Kontakten mit den italienischen Stellen festgelegt werden. Sollte ein ausführliches Memorandum in Betracht gezogen werden, so wäre dessen Text im Einvernehmen mit dem antragstellenden Departement des Innern zu redigieren.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beehren wir uns, Ihnen zu

b e a n t r a g e n :

1. Vom Bericht des Eidgenössischen Departementes des Innern wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
2. Das Eidgenössische Politische Departement wird beauftragt, die italienische Regierung in geeigneter Weise vom Ergebnis der schweizerischen Abklärungen und der gestützt darauf getroffenen Entscheidung des Bundesrates in Kenntnis zu setzen.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN

2 Beilagen erwähnt

Bern, den 20. September 1968

Nicht an die Presse!An den B u n d e s r a t

Betrifft: Krankenversicherung von in Italien wohnenden Familienangehörigen der in der Schweiz beschäftigten italienischen Arbeitnehmer

Am 9. August 1968 haben wir Ihnen in der vorgenannten Angelegenheit Bericht und Antrag unterbreitet.

Auf Seite 6, Ziffer 2, des Berichts wird erwähnt, dass von verschiedener Seite die Frage der Verfassungsmässigkeit einer allfälligen schweizerisch-italienischen Vereinbarung über die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an die italienische staatliche Krankenversicherungsanstalt aufgeworfen wurde. Wir haben hierauf die Justizabteilung um ihre gutachtliche Meinungsäusserung hiezu gebeten. Deren beiliegende Stellungnahme vom 16. September 1968 stellt eine Ergänzung unseres oben erwähnten Berichts dar und ist diesem beizufügen.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN



Tschudi

Beilage:

Stellungnahme der
Eidg. Justizabteilung vom 16.9.68

Wo/Ed
19.9.68
16.529

Berne, le 12 novembre 1968

s.B.31.31.I.30 - LT/BZ/ma

Au Conseil fédéral

R a p p o r t j o i n t

Concernant la proposition du Département fédéral de l'intérieur relative à l'assurance-maladie des familles restées en Italie de travailleurs salariés italiens en Suisse, du 9 août 1968.

I.

Le rapport - très détaillé - du Département de l'intérieur décrit avant tout les arguments qui militent contre la thèse italienne. Or le problème dont est saisi le Conseil fédéral présente de nombreux aspects qui viennent à l'appui de la requête italienne et que le Département politique estime nécessaire d'évoquer brièvement. Cette affaire risque, par ailleurs, de causer encore de nombreuses difficultés à la Confédération.

1) Le problème en discussion ne vise que les familles de travailleurs italiens en Suisse, qui demeurent contre leur gré dans leur pays d'origine. Cette séparation familiale est due au délai de dix-huit mois qui règle l'immigration en Suisse de ces familles et qui leur est imposé par un acte unilatéral de la Confédération. Il est difficile, dans ces conditions, de justifier le refus de contribuer à l'assurance-maladie des familles restées en Italie en invoquant notre système individuel et territorial d'assurance. Aussi, l'Ambassade de Suisse à Rome suggère d'étudier la possibilité de réduire voire de supprimer ce délai. Quoi qu'on puisse penser de cette suggestion, il serait préférable, pour le bon renom de la Suisse, que la séparation des familles soit due à la force des choses plutôt qu'à une disposition prise par les

- 2 -

autorités suisses. On peut d'ailleurs se demander si la suppression du délai de 18 mois serait de nature à entraîner une forte immigration.

2) Au demeurant, on doit noter que dans l'hypothèse où ces familles vivraient en Suisse, la Confédération devrait contribuer à leur assurance contre la maladie. Elle en est actuellement dispensée par une réglementation restreignant l'immigration. Cela est d'autant plus contestable que les travailleurs italiens paient leurs impôts en Suisse.

3) Une contribution fédérale à l'assurance-maladie des familles restées en Italie pourrait être prévue dans un accord bilatéral avec l'Italie. Ce procédé serait compatible avec la Constitution comme le démontre le rapport de la Division de justice du 16 septembre 1968.

4) Il est difficile d'évaluer les frais que devrait supporter la Confédération si elle donnait suite aux revendications italiennes. Toutefois, il est permis de supposer que les estimations présentées par le Département de l'intérieur reposent sur les hypothèses les plus pessimistes.

5) L'attitude à adopter face à la demande italienne doit être aussi évaluée à la lumière du fort développement des assurances sociales à l'époque moderne. Si notre pays entend conserver ses sources habituelles d'approvisionnement en main-d'oeuvre, il doit se tenir prêt à accepter des solutions nouvelles (cf. Message du Conseil fédéral du 4 mars 1963 concernant l'approbation d'une convention sur la sécurité sociale entre la Suisse et l'Italie, FF 1963/I/628).

C'est ainsi que les pays de la CEE ont élaboré un principe important et nouveau, le droit aux soins de santé à charge du pays d'emploi en faveur des membres de la famille du travailleur migrant restés au pays d'origine.

6) D'autre part, on doit égard à la protection de la fa-

- 3 -

mille en tant que telle. Cette protection est reconnue par l'article 34 quinquies de la Constitution fédérale. Un principe analogue est consacré par l'article 16 de la Charte sociale européenne du 18 octobre 1961. La protection de la famille présuppose des mesures qui permettent aux membres de celle-ci de vivre en commun.

7) Il serait vain de croire que les autorités italiennes se désintéressent de la question. En réalité, elles s'en préoccupent continuellement et la soulèvent de manière constante. C'est ainsi qu'abordant les problèmes bilatéraux, lors de sa visite au Chef du Département politique le 5 septembre dernier, le Ministre italien des Affaires étrangères, M. Medici, s'est tenu à cette seule question.

Pour l'Italie, il y a là un problème politique et social important qu'elle veut résoudre. Preuve en est qu'elle a mis en vigueur, le 29 mars 1968, une loi sur l'assistance sanitaire aux familles résidant en Italie des émigrés italiens en Suisse et aux travailleurs frontaliers en vertu de laquelle l'Etat italien prend en charge une contribution à cette assistance de l'ordre de 3,6 milliards de lires. Cependant, il a été expressément spécifié que cette solution n'est que transitoire en attendant la solution définitive que le Gouvernement italien souhaite conforme aux propositions qu'il a faites.

II.

Le Département politique tient cependant à rappeler que les autorités italiennes n'adoptent pas toujours une position conciliante à l'endroit des problèmes que nous leur soumettons. Ainsi, l'Etat italien se refuse depuis longtemps à payer à deux veuves suisses de fonctionnaires italiens des pensions de l'ordre de 3'300.- francs suisses par an, invoquant le fait que la loi italienne ne permet pas le paiement des rentes à des bénéficiaires de nationalité étrangère. Au contraire, la Caisse fédérale d'assurance

- 4 -

paie, sans restrictions, en Italie, des pensions annuelles pour un montant d'environ 33'000 francs suisses à six ressortissantes italiennes.

Bien qu'il s'agisse en l'espèce d'un problème mineur, l'attitude italienne n'en est pas moins choquante et symptomatique. Nous sommes fondés à demander que la réciprocité en la matière nous soit accordée. Cet argument pourrait également être présenté lors de nos discussions relatives à l'assurance-maladie.

III.

On peut certes conclure comme le fait le Département de l'intérieur. Toutefois, le Département politique estime qu'un refus catégorique de la demande italienne doit être évité. Un tel refus serait susceptible de provoquer en Italie des réactions défavorables à notre pays. Il serait facile de "démontrer", par une campagne de presse par exemple, que la Suisse, qui profite largement des ouvriers italiens, empêche les femmes de rejoindre leurs maris, les enfants de vivre avec leur père, que la Suisse ne respecte pas un droit élémentaire, celui de la famille de vivre réunie. Point n'est besoin de souligner quels sont les sentiments qui règnent, en ce qui concerne l'esprit de famille, dans de très larges couches de la population italienne.

Il convient, dans ces conditions, de répondre à la demande italienne par voie orale seulement, en exposant soigneusement les aspects qui rendraient difficile une solution telle que la préconise le Gouvernement italien. La porte ne devrait pas être fermée à tout autre discussion et l'on pourrait utilement faire valoir la possibilité éventuelle d'une solution à l'occasion d'une révision fondamentale de notre système d'assurance-maladie, révision dont on parle déjà d'une manière concrète. De plus, la question (voir chiffre II) des rentes de veuves de fonctionnaires italiens pourraient

- 5 -

être évoquée.

C'est dans cet esprit que le Département politique est prêt à accomplir la mission dont il est question au chiffre 6 de la proposition du Département de l'intérieur.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Nicht an die Presse

Bern, den 3. Dezember 1968

An den B u n d e s r a t

Stellungnahme zum Mitbericht
des Politischen Departements
vom 12. November 1968

betreffend die Krankenversicherung von in Italien wohnenden
Familienangehörigen der in der Schweiz beschäftigten
italienischen Arbeitnehmer

1. Die Schlussnahme des Politischen Departements deckt sich im wesentlichen mit unserem Antrag, wonach den italienischen Stellen "in geeigneter Weise" vom Ergebnis der schweizerischen Abklärungen Kenntnis zu geben sei. Wir pflichten auch der Auffassung bei, dass die Möglichkeit einer Lösung nicht für alle Zukunft auszuschliessen sei; insbesondere allfällige Aenderungen im schweizerischen System der Krankenversicherung könnten unter Umständen günstigere Voraussetzungen für eine Regelung schaffen. Solche Hinweise wären indessen mit der gebotenen Reserve anzubringen, damit kein Zweifel darüber aufkommen kann, dass die nun während Jahren auf Experten-ebene geführten bilateralen Besprechungen vorderhand als abgeschlossen zu betrachten sind.

2. Auf einige Argumente des Politischen Departements ist im übrigen kurz zu antworten.

Zur Frage der Verfassungsmässigkeit eines Abkommens über die Ausrichtung von Bundesbeiträgen nach Italien hält die Justizab-

- 2 -

teilung in ihrem Bericht dafür, dass rein formalrechtlich einer staatsvertraglichen Vereinbarung wohl nichts entgegenstände, dass aber unter dem Gesichtspunkt von Art. 4 der Verfassung zur Zeit eine solche Lösung kaum zulässig wäre.

Zum Hinweis auf die neuen Konzeptionen der sozialen Sicherheit im Rahmen der EWG ist zu bemerken, dass die Meinungen darüber, ob die angesprochene Regelung (Gewährung von Krankenpflegeleistungen für die in ihrem Heimatstaat verbliebenen Familienangehörigen) unter dem Gesichtspunkt des Familienschutzes begrüssenswert sei, selbst in den EWG-Ländern geteilt sind, trägt sie doch - als Dauerlösung - eher zur Erleichterung der Familientrennung bei.

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN



Tschudi