

8697**Botschaft**

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung
eines Zusatzabkommens über Sozialversicherung
zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft
und der Bundesrepublik Deutschland**

(Vom 4. März 1963)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen das am 24. Dezember 1962 zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnete Zusatzabkommen über Sozialversicherung zur Genehmigung zu unterbreiten.

I. Allgemeines

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland auf dem Gebiete der Sozialversicherung sind durch einen Staatsvertrag geregelt, der am 24. Oktober 1950 unterzeichnet wurde und am 1. Juli 1951 in Kraft trat. Er gehört zu den ersten bilateralen Sozialversicherungsabkommen, die die Schweiz nach der am 1. Januar 1948 erfolgten Einführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) unter Einbezug dieses neuen Versicherungszweiges abgeschlossen hat. Während seiner Geltungsdauer von nun bald zwölf Jahren konnte das schweizerisch-deutsche Sozialversicherungsabkommen (im folgenden kurz «Abkommen» genannt) stets reibungslos angewendet werden; es hat sich in dieser Zeit zum Wohle vieler Schweizerbürger und deutscher Staatsangehöriger ausgewirkt.

Im Laufe der Zeit ist das Abkommen indessen revisionsbedürftig geworden. Schon bald nach der tiefgreifenden Umgestaltung des deutschen Rentenversicherungsrechts im Zuge der bekannten Sozialreform (1957) haben die deutschen Behörden darauf hingewiesen, dass verschiedene Bestimmungen des Vertrages infolge der eingetretenen Gesetzesänderungen einer Neufassung bedürfen, und zu diesem Zweck die Aufnahme von Verhandlungen vorgeschlagen.



Mit der Einführung der Invalidenversicherung und mit dem Übergang zur Berechnung der ordentlichen Renten pro rata temporis hat inzwischen auch die schweizerische Gesetzgebung wesentliche Änderungen und Neuerungen erfahren, so dass sich eine Totalrevision des Abkommens nicht mehr umgehen lässt.

II. Die Verhandlungen

Im Oktober 1962 sind in Bonn zwischen einer schweizerischen und einer deutschen Delegation Revisionsverhandlungen aufgenommen worden. Sie führten in dieser ersten Phase zur Aufstellung eines Vorentwurfes für ein neues, bedeutend erweitertes Abkommen, zu dem jedoch beide Delegationen in mehreren wichtigen Punkten Vorbehalte machten. Dabei zeigte sich, dass die Klärung verschiedener damit zusammenhängender Fragen grundsätzlicher Natur sowohl auf schweizerischer wie auf deutscher Seite längere Zeit in Anspruch nehmen wird.

Im Hinblick hierauf hat die deutsche Delegation die schweizerischen Vertreter ersucht, in bezug auf einen Punkt des Revisionsprogramms – die Gewährung der ausserordentlichen Renten der schweizerischen AHV an alte, seit langer Zeit in der Schweiz ansässige Deutsche – die Möglichkeit einer Zwischenlösung zu prüfen. Hierzu ist folgendes zu bemerken.

Das geltende Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland gewährt den deutschen Staatsangehörigen keinen Anspruch auf die beitragsfreien ausserordentlichen Renten der AHV (früher Übergangsrnten genannt). Gleich verhält es sich übrigens in bezug auf die aus der selben Zeit stammenden Abkommen mit Österreich und Italien. Demgegenüber sehen nahezu alle später abgeschlossenen Sozialversicherungsabkommen vor, dass die Staatsangehörigen der betreffenden Länder nach einer bestimmten Mindestwohndauer in der Schweiz unter den gleichen Voraussetzungen wie Schweizerbürger solche Renten beanspruchen können.

Für das Fehlen von Bestimmungen der erwähnten Art im Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland sind verschiedene Gründe zu nennen. Einmal wurde in jener Frühzeit internationaler Verhandlungen über die AHV seitens der Schweiz in bezug auf die zu gewährenden Vorteile allgemein Zurückhaltung geübt, weil die AHV erst kurze Zeit in Kraft stand und noch wenig Erfahrungen mit ihrer Anwendung sowie über ihre Auswirkungen vorlagen. Im weiteren wurde das für die Einräumung staatsvertraglicher Konzessionen allgemein anerkannte Erfordernis der Gegenseitigkeit damals streng auf die einzelnen Leistungsarten bezogen; nachdem das deutsche System keine beitragslosen Renten aufwies, gelangte man schweizerischerseits zum Schluss, dass deutschen Staatsangehörigen in der Schweiz kein Anspruch auf die unentgeltlichen Leistungen der AHV eingeräumt werden könne.

Inzwischen haben sich Sachlage und Betrachtungsweise in diesem Punkt in mehrfacher Hinsicht geändert. Die völlige Gleichstellung der ausländischen Staatsangehörigen mit den Einheimischen auch in bezug auf die beitragsfreien

Leistungen setzt sich im zwischenstaatlichen Recht (zwei- und mehrseitige Abkommen; Europarat, Internationale Arbeitsorganisation, EWG) immer ausgesprochenener durch. Bei der Prüfung der Gegenseitigkeit ist es sodann üblich geworden, mit Rücksicht auf die Verschiedenartigkeit der zu vergleichenden Systeme die einzelnen Versicherungszweige und Leistungsarten nicht mehr scharf getrennt einander gegenüberzustellen, sondern die Gesamtheit der von den Vertragspartnern gegenseitig einzuräumenden Vorteile abzuwägen. Auf diese Weise ist die Schweiz – wie bereits angedeutet – in den letzten Jahren dazu gelangt, den Staatsangehörigen von nunmehr 10 Ländern den Anspruch auf die ausserordentlichen Renten der schweizerischen AHV zuzuerkennen, sei es, dass beim erstmaligen Abschluss eines Sozialversicherungsabkommens entsprechende Bestimmungen vereinbart wurden, sei es, wie im Falle Grossbritanniens, dass durch den Abschluss eines Zusatzabkommens ein bereits bestehender Staatsvertrag in diesem Sinne ergänzt wurde.

Unter den dargelegten Umständen war auf das deutsche Begehren einzutreten. Dies um so mehr, als die deutschen Vertreter im weitern darauf hinweisen konnten, dass das deutsche Recht seit Erlass des Fremdrenten- und Auslandsrentengesetzes vom 7. August 1953 ebenfalls Leistungen kennt, die in einem gewissen Sinne als beitragsfreie Renten gelten dürfen, und dass mit der Novellierung der betreffenden Vorschriften durch das Fremdrenten- und Auslandsrenten-Neuregelungsgesetz vom 25. Februar 1960 die in der Bundesrepublik lebenden Schweizerbürger den deutschen Staatsangehörigen völlig gleichgestellt worden sind. Das genannte Gesetz regelt unter anderem den Rentenanspruch von Personen, die früher nach Reichsrecht in Gebieten (hauptsächlich Ostdeutschland) versichert waren, die heute nicht zur Bundesrepublik gehören. Weil die Versicherungsanstalten in jenen Gebieten heute nicht dem Recht der Bundesrepublik unterstehen und an frühere Versicherte, die in die Bundesrepublik übersiedelt sind, keine Leistungen zahlen, übernehmen auf Grund des genannten Gesetzes die Versicherungsträger der Bundesrepublik ersatzweise die Rentenausrichtung. Sie zahlen dabei Renten, für die sie in der Regel keine Beiträge bezogen haben, während andererseits eine Übertragung der Deckungskapitalien, die bei den nicht in der Bundesrepublik liegenden Versicherungsanstalten geäuftet worden waren, nie erfolgt ist. Diese Renten werden den in der Bundesrepublik lebenden Schweizerbürgern in gleicher Weise wie deutschen Staatsangehörigen gewährt.

Schliesslich sprach noch ein weiteres Argument für ein schweizerisches Entgegenkommen. Die Zwischenlösung soll sich nur auf den beschränkten Personenkreis der sogenannten Übergangsgeneration beziehen. Zu dieser gehören hauptsächlich diejenigen Personen, die vor dem 1. Juli 1883 geboren und von Gesetzes wegen von der Beitragszahlung an die AHV und damit auch vom Recht auf ordentliche Rente ausgenommen sind. Hinzu kommen die vor dem 1. Dezember 1948 verwitweten Frauen und verwaisten Kinder, d. h. die Hinterlassenen von Versicherten, die bis zu ihrem Tode nicht während mindestens eines vollen Jahres Beiträge entrichteten und daher die Voraussetzungen für den

Anspruch ihrer Familienangehörigen auf ordentliche Hinterlassenenrenten der AHV ebenfalls nicht erfüllen konnten. Die allermeisten der heute in der Schweiz lebenden deutschen Staatsangehörigen der Übergangsgeneration wohnen seit Jahrzehnten, sehr viele seit ihrer Geburt hier. Sie haben bei uns eine zweite Heimat gefunden, haben durch Erwerbstätigkeit wie durch ihr Steueraufbringen am schweizerischen Wirtschaftsleben teilgenommen. Es besteht nach all dem Gesagten kein Grund, sie nicht den Staatsangehörigen anderer Vertragsländer gleichzustellen. Die überwiegende Zahl dieser Deutschen zählt heute aber bereits 80 und mehr Lebensjahre. Aus menschlichen Überlegungen wie aus Billigkeitserwägungen ist ihnen daher der langerwartete Rentenanspruch so bald wie möglich einzuräumen und damit nicht bis zur Aushandlung eines totalrevidierten Abkommens zuzuwarten.

Unter Berücksichtigung der angeführten Gründe und Überlegungen ist, in Anlehnung an das im Falle Grossbritannien eingeschlagene Vorgehen (vgl. unsere Botschaft vom 22. Januar 1960), für die Zwischenlösung der Weg eines Zusatzabkommens zum bestehenden Sozialversicherungsabkommen gewählt worden. Der Wortlaut dieses Zusatzabkommens, das später in ein revidiertes Gesamtabkommen einzugliedern sein wird, ist im Anschluss an die Verhandlungen in Bonn auf dem Schriftweg bereinigt und am 24. Dezember 1962 in Bern schweizerischerseits durch den Beauftragten für Sozialversicherungsabkommen, Herrn Direktor Dr. Saxer, und deutscherseits durch den Botschafter der Bundesrepublik in Bern, Herrn Dr. E. G. Mohr, unterzeichnet worden.

III. Der Inhalt des Abkommens

In Artikel 1 wird der Kreis der deutschen Staatsangehörigen mit Anspruch auf ausserordentliche Renten der schweizerischen AHV umschrieben. Wie oben ausgeführt, wird er auf in der Schweiz wohnhafte Personen der Übergangsgeneration beschränkt. Die Mindestwohndauer in der Schweiz, die der Geltendmachung des Anspruchs unmittelbar vorangehen muss, wurde mit zehn Jahren im Falle von Altersrenten und mit fünf Jahren bei Hinterlassenenrenten oder sie ablösender Altersrenten gleich bemessen, wie dies in den neuen Abkommen vom 14. Dezember 1962 bzw. vom 8. Juni 1962 mit Italien und Jugoslawien über Soziale Sicherheit geschehen ist. Mit Rücksicht auf die Tatsache, dass die Leistungen gemäss deutschem Fremdrenten- und Auslandsrentenrecht unseren in der Bundesrepublik lebenden Landsleuten schon seit Jahren in vollem Umfang zukommen, ist eine rückwirkende Zahlung der ausserordentlichen Renten der AHV, frühestens jedoch vom 1. Januar 1961 an, vorgesehen. Der Anspruch auf solche Nachzahlung steht nur den Berechtigten selber, nicht ihren Erben, zu.

Die genaue Zahl der durch das Zusatzabkommen in den Genuss ausserordentlicher AHV-Renten gelangenden deutschen Staatsangehörigen kann zur Zeit mangels brauchbarer statistischer Aufzeichnungen nicht ermittelt werden; schätzungsweise dürften es 2000 bis 3000 Personen sein. Die sich daraus ergebende Belastung in der technischen Bilanz der AHV liegt unter einer Million Franken im Jahresdurchschnitt.

Das Zusatzabkommen bedarf schweizerischerseits der parlamentarischen Genehmigung. Sobald diese erteilt und eine entsprechende Mitteilung der Schweiz an die deutsche Regierung ergangen ist, tritt die Vereinbarung gemäss ihrem Artikel 2 innert Monatsfrist in Kraft. Als Zusatzabkommen zum Abkommen vom 24. Oktober 1950 teilt sie das rechtliche Schicksal, insbesondere auch die Gültigkeitsdauer, des Abkommens. Mit dessen Ersetzung durch ein revidiertes Abkommen wird auch der Zusatzvertrag hinfällig.

IV. Schlussbetrachtung

Mit dem vorliegenden Zusatzabkommen wird den in der Schweiz lebenden deutschen Staatsangehörigen der Übergangsgeneration, die ungeachtet ihrer grossenteils sehr langen Wohndauer im Lande und ihres Beitrages an die schweizerische Wirtschaft bisher vom Genuss jeglicher Leistungen der AHV ausgeschlossen waren, der Bezug der ausserordentlichen Renten ermöglicht und dies, wo es die besondere Voraussetzung der Mindestwohndauer gestattet, rückwirkend ab 1. Januar 1961. Damit verschwindet eine nicht begründete unterschiedliche Behandlung im Vergleich zu den Staatsangehörigen anderer Vertragspartner der Schweiz. Mit Rücksicht auf das in den meisten Fällen sehr hohe Alter der Rentenanwärter ist diese Regelung als Zwischenlösung getroffen worden, die später in einem revidierten Abkommen über Sozialversicherung aufgehen wird. Sie verwirklicht in zufriedenstellender Weise ein langjähriges Anliegen der Deutschen in der Schweiz. Sie wird zweifellos dazu beitragen, die guten Beziehungen unseres Landes zur Bundesrepublik weiter zu festigen und die bevorstehenden Verhandlungen über ein neues Abkommen zu erleichtern.

Gemäss Artikel 94^{quater} der Bundesverfassung ist der Bund zur Gesetzgebung auf dem Gebiete der Alters- und Hinterlassenenversicherung befugt, und nach Artikel 8 steht ihm auch und in erster Linie das Recht zu, Staatsverträge mit dem Ausland abzuschliessen. Hieraus ergibt sich die Verfassungsmässigkeit des abgeschlossenen Zusatzabkommens und des vorgeschlagenen Bundesbeschlusses über dessen Genehmigung. Wir bitten Sie deshalb, den beiliegenden Entwurf eines Bundesbeschlusses anzunehmen.

Wir versichern Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 4. März 1963.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Spühler

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesbeschluss
über
die Genehmigung eines Zusatzabkommens
über Sozialversicherung
zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft
und der Bundesrepublik Deutschland

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 85, Ziffer 5 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 4. März 1963,

beschliesst:

Art. 1

¹ Das am 24. Dezember 1962 unterzeichnete Zusatzabkommen über Sozialversicherung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland wird genehmigt.

² Der Bundesrat wird ermächtigt, es zu ratifizieren.

Art. 2

Der Bundesrat wird ermächtigt, die für die Anwendung des Zusatzabkommens notwendigen Vorschriften zu erlassen.

Zusatzabkommen
über
Sozialversicherung
zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft
und der Bundesrepublik Deutschland

Der Schweizerische Bundesrat
und
die Regierung der Bundesrepublik Deutschland

vom Wunsche geleitet, die gegenseitigen Beziehungen auf dem Gebiete der Sozialversicherung zu erweitern, sind übereingekommen, das von den beiden Staaten am 24. Oktober 1950 unterzeichnete Abkommen über Sozialversicherung durch Bestimmungen über die ausserordentlichen Renten gemäss der schweizerischen Gesetzgebung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung zu ergänzen, und haben zu diesem Zwecke folgendes vereinbart:

Artikel 1

¹ In der Schweiz wohnhafte deutsche Staatsangehörige haben unter den gleichen Voraussetzungen wie Schweizerbürger Anspruch auf die ausserordentlichen Renten der schweizerischen Alters- und Hinterlassenenversicherung, wenn sie sich unmittelbar vor dem Zeitpunkt, von welchem an die Rente verlangt wird, im Falle einer Altersrente ununterbrochen während mindestens zehn voller Jahre und im Falle einer Hinterlassenenrente oder einer sie ablösenden Altersrente ununterbrochen während mindestens fünf voller Jahre in der Schweiz aufgehalten haben und wenn sie folgendem Personenkreis angehören:

- a. den vor dem 1. Juli 1883 geborenen Personen und ihren Hinterlassenen;
- b. den vor dem 1. Dezember 1948 verwitweten Frauen und verwaisten Kindern.

² Renten gemäss Absatz 1, auf die ein Anspruch für den Monat des Inkrafttretens dieses Abkommens besteht, werden rückwirkend, frühestens jedoch vom 1. Januar 1961 an, gewährt.

³ Deutsche Staatsangehörige im Sinne dieses Zusatzabkommens sind Deutsche im Sinne des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland.

Artikel 2

Das Zusatzabkommen tritt einen Monat nach dem Tage in Kraft, an dem der Schweizerische Bundesrat der Regierung der Bundesrepublik Deutschland mitteilt, dass die innerstaatlichen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind.

So geschehen in Bern am 24. Dezember 1962 in doppelter Urschrift.

Zu Urkund dessen haben die hierfür gehörig bevollmächtigten Unterzeichneten dieses Zusatzabkommen mit ihren Unterschriften und Siegeln versehen.

Für den
Schweizerischen Bundesrat:
(gez.) **Saxer**

Für die Regierung
der Bundesrepublik Deutschland:
(gez.) **E. G. Mohr**
