

7124

PARLAMEN TARISCHE KOMMISSIONBotschaft betreffend drei Uebereinkommen der Internationalen
Arbeitsorganisation und des Europarates über Soziale Sicherheit

N O T I Z E N

für das Eintretensreferat von
Herrn Bundesrat Dr. H. Hürlimann

1. Die Staatsvertragstätigkeit der Schweiz

Schon sehr bald nach Einführung der AHV im Jahre 1948 und bis in die jüngste Zeit haben sich die Eidgenössischen Räte immer wieder mit Abkommen über die Soziale Sicherheit zu befassen gehabt. In der Tat hat die Schweiz während nun bald dreissig Jahren eine sehr beachtliche Staatsvertragstätigkeit auf dem Gebiete der Sozialen Sicherheit entwickelt. Heute ist unser Land mit 19 Staaten durch zweiseitige Abkommen verbunden, wobei die meisten dieser Abkommen nach Einführung der Invalidenversicherung und der Pro-rata-Renten einer grundlegenden Revision unterzogen wurden. Zu einzelnen dieser Abkommen mussten überdies auch noch Zusatzabkommen abgeschlossen werden. Neben diesen zweiseitigen Abkommen hatten sich die Eidgenössischen Räte des weitern mit drei mehrseitigen Verträgen zu befassen, nämlich mit jenen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Staatenlosen sowie mit den internationalen Abkommen über Soziale Sicherheit der Rheinschiffer.

13. 1. 1977
Mc/Sm
28.857

2. Die Mitarbeit der Schweiz bei der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und beim Europarat

Zum Bild der internationalen Tätigkeit unseres Landes im Bereiche der internationalen Sozialpolitik gehört aber auch seine langjährige Mitarbeit bei der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), zu dessen Gründungsmitgliedern es gehört, und in jüngerer Zeit beim Europarat.

21. Im Rahmen der IAO

Wie Ihnen bekannt ist, hat die Schweiz bei den Bestrebungen, die letztlich zur Errichtung der Internationalen Arbeitsorganisation führten, massgebliche Pionierarbeit geleistet. Ich darf hier auf den Bericht des Bundesrates an die Eidgenössischen Räte, vom 16. April 1969, aus Anlass des 50-jährigen Bestehens der IAO verweisen.

Ebenso ist Ihnen die sehr bedeutsame Rolle bekannt, welche die IAO seit ihrer Gründung im Jahre 1919 auf dem Gebiet der Sozialpolitik, insbesondere im Bereich des Arbeitsschutzes und der Sozialen Sicherheit, geleistet hat. Bis heute hat die IAO 144 Uebereinkommen und eine noch grössere Zahl von Empfehlungen angenommen.

Wenn die Schweiz zwar von der Sache her und als Gastland eine besondere Beziehung zur IAO hat, so gehört sie doch nicht zu den Mitgliedstaaten, die eine grosse Zahl von Uebereinkommen ratifiziert haben. Mit 34 ratifizierten Uebereinkommen erreicht sie zwar den Durchschnitt sämtlicher 132 Mitgliedstaaten; dagegen liegt diese Zahl wesentlich unter derjenigen der westeuropäischen Staaten, die 50 und mehr Uebereinkommen ratifiziert haben (Spitze: Frankreich mit 97 Ratifikationen).

Was insbesondere das Gebiet der Sozialen Sicherheit betrifft, sieht die Sache sogar noch weniger günstig aus: von 25 einschlägigen Abkommen hat die Schweiz bis heute bloss deren 4 ratifiziert (zwei weniger wichtige über die Arbeitslosenversicherung sowie diejenigen über die Gleichbehandlung bei der Entschädigung von Arbeitsunfällen und über die Berufskrankheiten).

Mit der Ihnen beantragten Ratifikation der Uebereinkommen Nr. 102 über die Mindestnorm der Sozialen Sicherheit und Nr. 128 über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene wird sich die Situation wesentlich bessern, einmal wegen der grundlegenden Bedeutung des Uebereinkommens Nr. 102, dann aber auch deshalb, weil das Uebereinkommen Nr. 128 an die Stelle von 6 heute überholten Uebereinkommen (Nr. 35 bis 40) tritt.

211. Die Ratifikationspraxis der Schweiz

Die verhältnismässig geringe Zahl von Ratifikationen hängt u. a. mit der Ratifikationspraxis unseres Landes zusammen.

Hiezu kurz folgendes: Zunächst müssen zwei Fälle auseinander gehalten werden: Entweder stellt ein Uebereinkommen Regeln auf, die präzise genug sind, um unmittelbar angewendet zu werden, man spricht alsdann von einem "self-executing instrument"; oder aber enthält ein Uebereinkommen nur allgemeine Grundsätze, welche für die Vertragsstaaten nicht anwendbar sind, wenn und solange die zur Erfüllung der internationalen Verpflichtungen notwendigen Durchführungsbestimmungen fehlen. Im ersten Fall wird das Uebereinkommen mit seiner Genehmigung durch das Parlament und erfolgter Ratifikation durch den Bundesrat unmittelbar anwendbares Landesrecht, das gegebenenfalls entgegenstehendes innerstaatliches Recht derogiert; im zweiten Fall muss neben dem parlamentarischen

Genehmigungsverfahren das ordentliche Gesetzgebungsverfahren Platz greifen. Da dessen Ausgang ungewiss ist, wäre es nicht zu verantworten, ein solches Uebereinkommen zum voraus zu ratifizieren.

Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Uebereinkommen der IAO ratifiziert werden kann, ist der Bundesrat daher immer zurückhaltend gewesen. Er hat dem Parlament - sowohl für die unmittelbar anwendbaren, als auch für die nicht unmittelbar anwendbaren Uebereinkommen - die Genehmigung immer nur dann vorgeschlagen, wenn es bereits auf Grund der bestehenden innerstaatlichen Gesetzgebung möglich war, den Verpflichtungen aus einem ratifizierten Uebereinkommen zu entsprechen. Diese Praxis drängt sich aus naheliegenden Gründen ganz besonders bei normensetzenden Uebereinkommen auf.

Bei der Beurteilung der Ratifikationsmöglichkeit wird vom Bundesrat auch immer dem Umstand besonders Rechnung getragen, dass je nach der geregelten Materie ein ratifiziertes Uebereinkommen auch in die Gesetzgebung der Kantone eingreift.

Nicht zuletzt gilt es zu beachten, dass die Kontrolle der Einhaltung der übernommenen Verpflichtungen durch den hiezu bestellten Expertenausschuss beim Internationalen Arbeitsamt ausserordentlich rigoros ist.

212. Die Vorlagepflicht an die gesetzgebende Behörde

Die Verfassung der IAO enthält eine eigenartige Bestimmung, wonach die Uebereinkommen und Empfehlungen, auch wenn ihre Ratifikation bzw. Anwendung nicht in Erwägung gezogen wird, der gesetzgebenden Behörde innert Jahresfrist vorzulegen sind. Der

Bundesrat erfüllt diese Pflicht, indem er jedes Jahr den Eidgenössischen Räten einen Bericht über die letzte Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz unterbreitet, worin er besonders ausführlich über die von der Konferenz angenommenen Uebereinkommen und Empfehlungen berichtet und zur Frage der Ratifikation dieser Uebereinkommen Stellung nimmt.

So ist das Parlament auch regelmässig über die Tätigkeit der IAO auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit orientiert worden.

213. Die normativen Uebereinkommen der IAO auf dem Gebiete der Sozialen Sicherheit

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges ging die IAO an die Ausarbeitung eines neuartigen Instrumentes, womit erstmals Normen für die einzelnen Versicherungszweige festgelegt werden sollten. Dabei wurde ursprünglich an zwei solche Instrumente gedacht, eines für die Mindestnorm und ein weiteres für die höhere Norm der Sozialen Sicherheit. Aus verschiedenen Gründen wurde letztlich nur die Mindestnorm in Betracht gezogen. Diese wurde im Uebereinkommen Nr. 102 über die Mindestnorm der Sozialen Sicherheit aus dem Jahre 1952 verankert.

An Stelle eines alle Zweige umfassenden Instrumentes über die höhere Norm der Sozialen Sicherheit, hat die IAO in der Folge Sonderübereinkommen für die einzelnen Versicherungszweige erarbeitet und darin jeweils die höhere Norm festgelegt.

So entstanden nacheinander die Uebereinkommen

- Nr. 121 über die Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten aus dem Jahre 1964
- Nr. 128 über die Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene aus dem Jahre 1967
- Nr. 130 über die Krankenpflege und das Krankengeld aus dem Jahre 1969.

Seit der Annahme des Uebereinkommens Nr. 130 ist die Revisions-tätigkeit unterbrochen worden. Ausstehend wären noch neue Ueber-einkommen über die Familienzulagen und die Arbeitslosenversiche-rung. Die Erarbeitung dieser noch fehlenden Uebereinkommen wur-de indessen vorläufig zurückgestellt.

Wenn das Uebereinkommen Nr. 102 über die Mindestnorm wegen die-ser neuen Uebereinkommen auch einiges von seiner ursprünglichen Bedeutung verloren hat, so gilt es dennoch nach wie vor als das grundlegende Instrument.

22. Im Rahmen des Europarates

221. Die Tätigkeit des Europarates auf dem Gebiet der Sozialpolitik

Der Europarat hat von allem Anfang an eine rege Tätigkeit auf dem Gebiete der Sozialpolitik und insbesondere auf demjenigen der Sozialen Sicherheit entwickelt. Zur Regelung der Beziehungen seiner Mitglieder auf diesem Gebiet hat er bereits 1953 zwei vor-läufige Abkommen über die Soziale Sicherheit angenommen. An deren Stelle soll in Zukunft das seit Ende 1972 fertiggestellte Europäische Abkommen über die Soziale Sicherheit treten. Im Jahre 1961 hat er die "Europäische Sozialcharta" angenommen, die im Mai letzten Jahres durch Herrn Bundesrat Graber namens der Schweiz unterzeichnet wurde. Dieses bedeutsame Instrument, das im sozialen Bereich das Gegenstück zur "Europäischen Menschen-rechtskonvention" bildet, enthält in Artikel 19 weitreichende Be-stimmungen über die Soziale Sicherheit.

Im Jahre 1964 hat der Europarat mit der "Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit" und dem zugehörigen Protokoll eigene Normen für die Soziale Sicherheit festgelegt.

222. Die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit und das zugehörige Protokoll

Diese Ordnung bildet das Gegenstück zum Mindestnormen-Uebereinkommen der IAO. Das Statut des Europarates kennt keine Vorlagepflicht an die gesetzgebende Behörde wie die Verfassung der IAO. Mit der vorliegenden Botschaft werden deshalb die Eidgenössischen Räte erstmals mit der "Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit" befasst. Wie Sie der Botschaft entnehmen konnten, lehnt sich diese Ordnung sehr eng an das Uebereinkommen Nr. 102 der IAO an. Dagegen sind die Ratifikationsbedingungen gegenüber diesem dadurch um einiges erschwert worden, als die Verpflichtungen aus mindestens 5 statt aus bloss 3 Versicherungszweigen übernommen werden müssen.

Der Europarat ist noch einen Schritt weitergegangen, indem er in einem Protokoll zur Europäischen Ordnung die höhere Norm für die einzelnen Versicherungszweige festgelegt und für die Ratifikation die Annahme der Verpflichtungen aus mindestens 6 Versicherungszweigen vorgeschrieben hat.

3. Die drei zur Ratifikation empfohlenen Uebereinkommen

Der vorliegenden Botschaft konnten Sie entnehmen, dass die Schweiz dank der bemerkenswerten Entwicklung, die unsere Sozialversicherung vorallem in den letzten Jahren durchgemacht hat, so insbesondere unsere AHV/IV und die kantonalen Familienzulagen, heute in der Lage ist,

- das Uebereinkommen Nr. 102 der IAO sowie die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit des Europarates für fünf Leistungsbereiche (Alter, Invalidität, Hinterbliebene, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten sowie Familienzulagen)

und

- das Uebereinkommen Nr. 128 der IAO für sämtliche von diesem gedeckte Risiken (Alter, Invalidität und Tod) zu akzeptieren.

Die Fachleute des Bundesamtes für Sozialversicherung werden Sie anschliessen im Einzelnen über ^{*}Technik, die massgebenden Kriterien und die Ratifikationsvoraussetzungen dieser 3 Uebereinkommen orientieren. * die

31. Wesenszüge der drei Uebereinkommen

Bei den drei Ihnen zur Annahme empfohlenen Uebereinkommen handelt es sich um internationale Instrumente normativen Charakters: sie bestimmen für die von ihnen gedeckten Risiken, ausgehend von den Lohnverhältnissen in den sie ratifizierenden Staaten, die Höhe der Leistungen, die bestimmten Kategorien von geschützten Personen bei Eintritt des Versicherungsfalls zu gewähren sind. Dementsprechend setzten diese Instrumente qualitative und quantitative Kriterien fest, die von den Systemen der Sozialen Sicherheit der Länder erfüllt sein müssen, welche die entsprechenden Verpflichtungen übernehmen. Die einzelnen Staaten haben dabei die Möglichkeit, nur einzelne der nach Leistungs-Kategorien gegliederten Teil dieser Uebereinkommen zu ratifizieren und die Verpflichtungen aus den übrigen Teilen in einem späteren Zeitpunkt zu übernehmen. Somit ist es einem Mitgliedstaat möglich, die von einem Uebereinkommen angestrebten Ziele schrittweise voll zu verwirklichen.

32. Auswirkungen der drei Uebereinkommen

Ihrer Natur entsprechend erwachsen aus den drei Uebereinkommen weder für die geschützten Personen neue Rechte auf Versicherungs-

leistungen noch ergeben sich für die betroffenen Versicherungseinrichtungen und damit auch nicht für die ratifizierenden Staaten zusätzliche finanzielle Belastungen.

Für die Durchführung der drei Uebereinkommen bedarf es keiner besonderen Massnahmen, so dass deren Inkrafttreten keinen Einfluss auf den Personalbestand haben wird. Im übrigen sollten die betroffenen Verwaltungsstellen ohne Personalvermehrung in der Lage sein, der vorgeschriebenen Berichterstattungspflicht zu genügen.

Die Uebereinkommen der IAO sind jeweils nach 10 Jahren und diejenigen des Europarates nach 5 Jahren kündbar. Damit unterliegen sie nicht dem fakultativen Referendum.

33. Bedeutung der drei Uebereinkommen

Diese liegt einmal und hauptsächlich in der Verpflichtung, die Bund und Kantone damit übernehmen, die Versicherungsleistungen und damit den sozialen Schutz auf dem vorgeschriebenen Niveau zu halten.

Zum andern ist die Ratifikation der drei Uebereinkommen aber auch in internationaler Sicht recht bedeutsam, weil die Schweiz damit im internationalen Vergleich den Platz erhält, der ihr beim heutigen beachtlichen Ausbau ihres Systems der Sozialen Sicherheit zukommt.