

90.037

**Botschaft
betreffend die Sozialversicherungsansprüche
der Schweizer der ehemaligen belgischen Kolonien
Kongo und Ruanda-Urundi**

vom 23. Mai 1990

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft, mit dem Antrag auf Zustimmung, die Entwürfe eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses betreffend die Sozialversicherungsansprüche der Schweizer der ehemaligen belgischen Kolonien Kongo und Ruanda-Urundi sowie eines einfachen Bundesbeschlusses über die Finanzhilfe, die den Schweizern gewährt wird, die Beiträge an die Sozialversicherungseinrichtungen der belgischen Kolonien Kongo und Ruanda-Urundi entrichtet haben.

Gleichzeitig beantragen wir, folgendes Postulat abzuschreiben:

1989 P ad 89.021 Sozialversicherungsansprüche der ehemaligen
Kongo-Schweizer
(N 14. 6. 1989, Geschäftsprüfungskommission).

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

23. Mai 1990

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates:

Der Bundespräsident: Koller

Der Bundeskanzler: Buser



Übersicht

Die schweizerischen Staatsbürger, welche Beiträge an die Sozialversicherungseinrichtungen der belgischen Kolonien Kongo und Ruanda-Urundi überwiesen haben, erhalten von Belgien eine Rente auf dem Niveau vom 30. Juni 1960. Diese Unangemessenheit der belgischen Renten beruht auf dem sogenannten Garantiesgesetz vom 16. Juni 1960, welches die belgische Regierung anlässlich der Erlangung der Unabhängigkeit von Belgisch-Kongo in Kraft gesetzt hatte. Um den Weiterbestand der Sozialversicherungseinrichtungen sicherzustellen, garantiert das Gesetz vom 16. Juni 1960 den belgischen Bürgern und den Staatsbürgern aus Ländern, welche mit Belgien ein Abkommen auf Gegenseitigkeit abgeschlossen haben, die Anpassung der Sozialversicherungsrenten an die Lebenshaltungskosten. Zudem werden diese Zahlungen auch an Bürger aus EG-Mitgliedstaaten ausgerichtet, beruhend auf mehreren Entscheidungen des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) in Luxemburg. Alle Bemühungen zum Abschluss eines solchen Abkommens auf Gegenseitigkeit, welche die Schweiz seit 1960 unternommen hat, sind bis heute fehlgeschlagen.

Am 9. März 1987 beschloss der Bundesrat, diese Angelegenheit auf die politische Ebene zu heben. Er beauftragte das EDA, neue Verhandlungen mit Belgien zu eröffnen. Anfangs gaben die belgischen Verantwortlichen zu verstehen, dass eine gemeinsame Finanzierung mit dem Ziel der finanziellen Gleichstellung schweizerischer Staatsbürger mit belgischen Staatsbürgern vorgesehen werden könnte. In der Folge aber kam Belgien auf seine ursprüngliche Haltung zurück und bestätigte, dass wegen fehlender rechtlicher Verpflichtungen kein finanzielles Entgegenkommen Belgiens zugunsten der Schweizer der ehemaligen belgischen Kolonien Kongo und Ruanda-Urundi möglich sei.

Im Lichte des Postulates der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 14. Juni 1989 und verschiedener parlamentarischer Vorstösse hält der Bundesrat den Zeitpunkt für gekommen, diese Personen, welche eine ungenügende Rente beziehen, zu entschädigen, auch wenn die Verantwortlichkeit der Eidgenossenschaft nicht gegeben ist. Die Ihnen zur Genehmigung unterbreitete finanzielle Hilfe versteht sich als eine interne Lösung politischen Charakters, welche keinesfalls Belgien von seinen Verpflichtungen gegenüber unseren Mitbürgern entbindet. Die vorgeschlagene Abfindungssumme stellt eine Lösung «sui generis» dar, welche nicht zur Schaffung eines Präzedenzfalles führen sollte. Der beantragte Verpflichtungskredit von 25 Millionen Franken sieht eine pauschale und einmalige Abfindung an schweizerische Staatsbürger vor, welche während mindestens drei Jahren Beiträge an die Sozialversicherungseinrichtungen der belgischen Kolonien Kongo und Ruanda-Urundi einbezahlt haben. Vorausgesetzt wird, dass die Bezüger das 65. Altersjahr (Männer) oder das 62. Altersjahr (Frauen) am 31. Dezember 1994 vollendet haben werden.

Botschaft

1 Einführung

11 Sozialversicherungseinrichtungen der belgischen Kolonien

Am 30. Juni 1960 wurde die ehemalige Kolonie Belgisch-Kongo unabhängig. Seit 1971 trägt dieser Staat den Namen Zaire. Ruanda und Urundi ihrerseits waren Gebiete, welche Belgien im Rahmen eines internationalen Mandats anvertraut und von diesem Staat dem kongolesischen Kolonialgebiet zugewiesen worden waren. Diese beiden Staaten wurden am 1. Juli 1962 unabhängig; Ruanda unter der Bezeichnung Rwanda, Urundi unter dem Namen Burundi.

Mit Beschluss vom 9. Mai 1942 führte der Generalgouverneur von Belgisch-Kongo auf provisorischer Basis eine Pensionsversicherung ein für alle belgischen Angestellten, die einer Beschäftigung in Belgisch-Kongo oder Ruanda-Urundi nachgingen. Am 1. Januar 1946 wurde eine Pensionskasse für die Kolonie in Kraft gesetzt; diese sah eine obligatorische Versicherungsleistung vor. Ausländer konnten sich für die Periode vom 1. Januar 1942 bis zum 31. Dezember 1945 in das ursprüngliche System einkaufen. Das Finanzierungssystem beruhte auf dem individuellen Kapitaläufungsverfahren, welches gespiesen wurde von Beiträgen, die sich auf 14 Prozent beliefen. 8 Prozent wurden vom Arbeitgeber übernommen; 6 Prozent wurden vom Arbeitnehmer getragen.

Die Alters- und Todesfallrenten wurden unter bestimmten Voraussetzungen ab dem 55. Altersjahr ausgerichtet. Ausbezahlt wurden sie von der «Caisse des pensions et allocations familiales des employés du Congo et du Ruanda-Urundi». Zusätzlich wurden noch Beiträge des «Fonds colonial d'allocations» ausgerichtet für Dienste, welche vor dem 1. Januar 1942 geleistet worden waren. Letzteres betraf nur Lohnempfänger, die in der Folge dem ursprünglichen System von 1942 beigetreten waren. Der Fonds wurde durch einen Teil derjenigen Beiträge finanziert, welche die Versicherten dem obligatorischen System von 1946 entrichteten. Die Sozialversicherungseinrichtungen von Belgisch-Kongo und Ruanda-Urundi sahen auch die Abdeckung des Krankheits- und Invaliditätsrisikos vor; ebenso deckte das System Betriebsunfall, Berufskrankheiten, Genesungskosten sowie Familienzulagen ab.

12 Situation nach Erlangung der Unabhängigkeit von Belgisch-Kongo

Nachdem vereinbart worden war, dass Belgisch-Kongo am 30. Juni 1960 die Unabhängigkeit erlangen werde, verbreitete sich unter den nichteinheimischen Angestellten der Kolonie Unruhe bezüglich des Schicksals der Sozialversicherungseinrichtungen, welchen sie Beiträge entrichtet hatten. Ihre Vorstösse veranlassten Belgien, das Gesetz vom 16. Juni 1960 zu erlassen. Dieses beinhaltet eine Staatsgarantie und unterstellt die Sozialversicherungen der Angestellten von Belgisch-Kongo und Ruanda-Urundi der Kontrolle durch den belgischen

Staat. Dieser garantiert nicht nur die Bezahlung der Basisrente und der Zuschläge, welche vor dem 1. Juli 1960 in Kraft getreten waren; Belgien garantiert auch die Abwicklung und Bezahlung neuer Renten und Zuschläge.

Das Gesetz vom 16. Juni 1960 sieht die Indexierung der Basisrente an die Lebenshaltungskosten nur zugunsten der belgischen Staatsbürger sowie zugunsten derjenigen Bürger vor, deren Staaten ein Abkommen auf Gegenseitigkeit abgeschlossen haben. Daher erhalten Versicherte aus Staaten, mit denen Belgien kein solches Abkommen abgeschlossen hat, lediglich eine aufgrund ihrer Beitragszahlungen, auf dem Niveau vom 30. Juni 1960, berechnete Rente. Diese ist nicht indexiert. Zudem sind die Garantien des belgischen Staates bezüglich der seither erfolgten Zuschläge zur Basisrente und bezüglich der entrichteten Renten für die in Belgisch-Kongo vor 1942 verbrachten Jahre für ausländische Rentenbezüger beschränkt. Eine Auszahlung erfolgt nur bis zum Gegenwert von 42,1 Prozent der ursprünglich einbezahlten Beiträge. Dieser Prozentsatz entspricht dem Teil der in Belgien investierten Reserven der Sozialversicherungseinrichtungen. Belgien behielt diese Gelder zum Zeitpunkt der Erlangung der Unabhängigkeit seiner ehemaligen Kolonie zurück.

Am 17. Juli 1963 erliess die belgische Regierung ein Gesetz, das ein neues freiwilliges Sozialversicherungssystem für Überseegebiete vorsah. Damit sollte die gesetzgeberische Lücke gefüllt werden, welche durch die per 30. Juni 1960 erfolgte Aufhebung der kolonialrechtlichen Gesetzgebung über Soziale Sicherheit durch Zaire, damals Demokratische Republik Kongo, entstanden war. Zaire setzte auf dieses Datum ein eigenes Sozialversicherungssystem in Kraft. Das erwähnte belgische Gesetz wies die Verwaltung der ehemaligen Sozialversicherungswerke der Angestellten von Belgisch-Kongo und Ruanda-Urundi dem «Office de Sécurité sociale d'outre-mer» (OSSOM) zu, welches seither für die Rentenzahlungen verantwortlich ist.

13 **Belgische Haltung**

Der belgische Staat hat immer bekräftigt, er sei rechtlich nicht verpflichtet, die Indexierung der Renten an die Lebenshaltungskosten vom Moment der Erlangung der Unabhängigkeit seiner Kolonie gerechnet vorzusehen, da das Sozialversicherungssystem von Belgisch-Kongo und Ruanda-Urundi auf dem Grundsatz der individuellen Kapitaläufnung beruhte. Mit Erlass des Gesetzes vom 16. Juni 1960 sah Belgien ein Garantiesystem zugunsten seiner eigenen Staatsangehörigen vor. Mit anderen Worten ein Solidaritätssystem, auch Repartitionssystem genannt, mit welchem der die Finanzierung der Indexierung sicherstellende Beitrag direkt aus dem Budget des belgischen Staates finanziert wird.

Zudem ergibt sich die Nichtindexierung der Basisrente und die Verminderung der Zuschläge und Rentenerhöhung aus der Tatsache, dass die Investitionen der Sozialversicherungskasse der Kolonien durch den neuen Staat nationalisiert worden waren. Die Gewinne wurden nie dem OSSOM überwiesen. Unter diesen Umständen konnte sich der belgische Staat nur für diejenigen Beiträge verpflichten, welche auf Gütern beruhten, denen er mittels Beschlagnahmungen

habhaft geworden war; mithin genau die Gelder, welche in Belgien lagen oder dort investiert worden waren. Diese Gelder stellen die Reserven des OSSOM dar, welche für die zukünftige Zahlung der Renten nötig sind. Sie machen nur 42,1 Prozent der gesamten Anlagen der Sozialwerke der Kolonien aus. Der Abschluss dieses belgisch-zairischen Streitfalls im Jahre 1980 sah vor, Zaire alle ursprünglich auf seinem Staatsgebiet liegenden belgischen Vermögenswerte zu überlassen (das Gleiche gilt umgekehrt für Belgien). Dieser Vergleich hätte dem OSSOM nicht erlaubt, einen Teil der damals durch die Sozialversicherungseinrichtungen in Belgisch-Kongo angelegten Gelder zurückzuerhalten.

14 Schweizerische Bemühungen

Ähnlich wie Frankreich, Luxemburg, die Niederlande und etwas später auch Portugal schlug die Schweiz Belgien Verhandlungen vor über den Abschluss eines Abkommens auf Gegenseitigkeit gemäss dem Gesetz vom 16. Juni 1960. Die belgische Delegation lehnte es ab, auf der Basis des belgisch-schweizerischen Abkommens über Soziale Sicherheit von 1952 zu verhandeln. Belgien war der Meinung, ein Abkommen auf Gegenseitigkeit stelle einen eigenständigen Vertrag dar. Die schweizerische Delegation musste feststellen, dass Belgien nur dann einer Gleichbehandlung in Anwendung des Gesetzes vom 16. Juni 1960 zustimmen könnte, wenn unsere Seite gleichzeitig substanzielle Zugeständnisse machen würde, vor allem im Bereich der Krankenversicherung. Eine solche Konzession war ausgeschlossen.

Darauf folgt, dass das besagte Abkommen auf Gegenseitigkeit mit Belgien nie abgeschlossen werden konnte, ungeachtet des Umstandes, dass exploratorische Gespräche und verschiedene Kontakte mit den belgischen Verantwortlichen bei vielen Gelegenheiten stattgefunden haben.

Nur Luxemburg (1962), Portugal (1965) und die Niederlande (1969) konnten Abkommen auf Gegenseitigkeit mit Belgien abschliessen, die allerdings nicht die völlige Gleichbehandlung vorsehen.

15 Beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) eingereichte Beschwerde gegen Belgien

Mit dem von Belgien im Juni 1960 in Kraft gesetzten System erhielten alle Ausländer, eingeschlossen die Staatsbürger von Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (im folgenden EWG oder Gemeinschaft), welche sich nicht auf ein Abkommen auf Gegenseitigkeit ihres Heimatstaates mit Belgien abstützen konnten, nichtindexierte Renten. Italienische Staatsbürger waren der Meinung, das mit dem Gesetz vom 16. Juni 1960 eingesetzte System diskriminiere Bürger von EWG-Mitgliedstaaten. Diese müssten die gleichen sozialen Vorteile geniessen wie die Belgier. Sie legten Beschwerden vor belgischen Gerichten ein, welche ihrerseits beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften um einen Vorabentscheid ersuchten. Der EuGH erkannte am 31. März 1977 in der Sache «Walter Bozzone gegen Office de Sécurité sociale d'outre-mer (Ersuchen des Arbeitsgerichtes in Brüssel um einen Vorabentscheid)» (vgl. Samm-

lung der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften 1977-2, S. 687-707), das Garantiegesetz vom 16. Juni 1960 widerspreche der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern. Der Gerichtshof war der Auffassung, dass der Abschluss eines Abkommens auf Gegenseitigkeit im Sinne des Gesetzes vom 16. Juni 1960 durch die Römer Verträge vom 25. März 1957, welche die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft begründet hatten, bereits vorweggenommen worden war. Dieser Entscheid wurde vom Gerichtshof von neuem bestätigt in der Sache «Europäische Kommission gegen Belgisches Königreich» vom 11. Juli 1980 (vgl. Sammlung 1980-6, S. 2621-2637). Im Jahre 1987 wurden die unter das Gesetz betreffend die Schaffung eines Sozialversicherungssystems für Personen in Übersee vom 17. Juli 1963 fallenden Versicherten als «Arbeitnehmer» im Sinne der erwähnten EWG-Verordnung angeschaut (Entscheid des EuGH vom 9. Juli 1987 – Soziale Sicherheit – Verordnung Nr. 1408/71 – Auslegung des Wortes «Gesetzgebung», vgl. Sammlung 1987-7, S. 3401-3430).

Diese Entscheide des EuGH in Luxemburg gewähren den Bürgern von EG-Mitgliedstaaten die Indexierung der Basisrente an die Lebenshaltungskosten und die vollständige Überweisung von Zuschlägen und Erhöhungen. Die schweizerischen Staatsbürger, welche Versicherungsjahre in Belgisch-Kongo und Ruanda-Urundi aufweisen, werden durch diese Entscheide in eine schwierige und isolierte Lage versetzt.

2 Juristische Analyse

Wir haben untersucht, ob bestimmte Abkommen der Schweiz mit Belgien in dieser Sache angerufen werden können. Diese Abkommen müssten eine genügende rechtliche Grundlage zur Unterstützung rechtlicher Schritte der Eidgenossenschaft gegen Belgien aufweisen.

Der belgisch-schweizerische Niederlassungsvertrag vom 4. Juni 1887 (SR 0.142.111.721) kann nicht herangezogen werden, da nach ständiger Auslegung Leistungen von Sozialversicherungen nicht unter solche Verträge fallen. Selbst wenn der Vertrag anwendbar wäre, könnte sich die Schweiz nicht auf die in Artikel 5 des Vertrages statuierte Meistbegünstigungsklausel berufen: Es ist allgemein anerkannt, dass diese den Mitgliedern einer Zollunion wie der EG nicht entgegengehalten werden kann.

Das Abkommen, welches die Schweiz am 16. Februar 1923 mit Belgien abgeschlossen hatte (SR 0.142.111.722), sah vor, den Zustand der Schweizer in Belgisch-Kongo zu regeln. Das Ziel war vor allem, unseren Mitbürgern die gleichen Rechte einzuräumen, wie sie Bürger der Siegerstaaten des Ersten Weltkrieges genossen. Die Rechtswirkungen dieses Abkommens waren aber auf das Gebiet der belgischen Kolonie Kongo beschränkt.

Schliesslich kam auch das Abkommen vom 17. Juni 1952 zwischen der Schweiz und Belgien über Soziale Sicherheit (AS 1953 928) nicht zur Anwendung. Die bilateralen Abkommen über Soziale Sicherheit, welche die Schweiz im Gefolge des Zweiten Weltkrieges mit Kolonialmächten abgeschlossen hatte, deckten le-

diglich das Gebiet des Mutterlandes ab. Natürlich hatte die Schweiz anlässlich der Verhandlungen über eine Revision des erwähnten Abkommens von 1952 vorgeschlagen, das Gesetz vom 16. Juni 1960 in das Anwendungsgebiet des neuen belgisch-schweizerischen Abkommens vom 24. September 1975 über Soziale Sicherheit (AS 1977 710; SR 0.831.109.172.1) einzuschliessen. Es wurde jedoch keine befriedigende Lösung gefunden, da sich die belgische Regierung immer darauf berief, das Gesetz vom 16. Juni 1960 sei rechtlich verschieden von der Gesamtheit der belgischen Gesetze über Soziale Sicherheit und könne daher nicht in die entsprechenden bilateralen Abkommen eingeschlossen werden. In der Tat hat Belgien nie ein bilaterales Abkommen über Soziale Sicherheit abgeschlossen, welches das erwähnte Gesetz miteinschliesst.

Nachdem das belgisch-schweizerische Abkommen von 1975 in Kraft getreten war, haben die eidgenössischen Behörden die Möglichkeit untersucht, ein Schiedsgerichtsverfahren gestützt auf Artikel 40 des erwähnten Abkommens einzuleiten. Dieser Artikel sieht vor, dass Meinungsverschiedenheiten über die Anwendung des Abkommens auf Ersuchen einer der beiden Vertragsparteien einem Schiedsgericht unterbreitet werden können. Belgien hat keinen ausdrücklichen Vorbehalt angebracht zum Gesetz vom 16. Juni 1960 und zu jenem vom 17. Juli 1963, welche ein Sozialversicherungssystem für Überseegebiete einführte. Die Schweiz hätte geltend machen können, diese beiden Gesetze seien wesentliche Bestandteile der belgischen Gesetzgebung über Renten und Hinterlassenenbeiträge im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe B des Abkommens. Die Schweiz sah jedoch davon ab, ein solches Verfahren einzuleiten, da die dargestellte Ansicht vor einem Schiedsgericht kaum Erfolgsaussichten gehabt hätte: In der Tat ist aktenkundig, dass die belgischen Behörden immer kategorisch die Anwendbarkeit des Abkommens auf das Sozialversicherungssystem für Überseegebiete verneint haben. Offensichtlich hätte Belgien das Abkommen nicht ratifiziert, wenn seiner Ansicht nach die geringste Doppeldeutigkeit bezüglich des Anwendungsgebietes bestanden hätte.

In bezug auf eine allfällige Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) bleibt anzumerken, dass es den durch sie eingesetzten Organen überlassen ist, sich darüber zu äussern. Voraussetzung ist ein entsprechendes Gesuch. Was das Recht auf Eigentum anbetrifft, das in Artikel 1 des Zusatzprotokoll zur EMRK garantiert wird, so kann es von der Schweiz gegen Belgien nicht angerufen werden, da unser Land dieses Zusatzprotokoll noch nicht ratifiziert hat.

Ausserhalb des Rahmens eines Abkommens auf Gegenseitigkeit im Sinne des Gesetzes vom 16. Juni 1960 hat sich der belgische Staat immer geweigert, irgendeine finanzielle Verpflichtung gegenüber ausländischen Staatsangehörigen anzuerkennen, welche den Sozialversicherungseinrichtungen von Belgisch-Kongo und Ruanda-Urundi angehört hatten. Belgien begründete seine Weigerung mit dem Umstand, dass es für öffentliche und administrative Schulden seiner ehemaligen Kolonie nicht verantwortlich sei. In der «Stellungnahme des belgischen Staates in der Sache Simonin» schlug Belgien jede Verantwortlichkeit aus und wies diese vollumfänglich der Demokratischen Republik Kongo zu. Anlässlich des Übergangs der Souveränität hatte der belgische Staat alle Aktiven und Passiven der neuen kongolesischen Republik übertragen. Einzig die

Demokratische Republik Kongo konnte von da an für Handlungen der ehemaligen Kolonialregierung finanziell verpflichtet werden.

Die Ansicht, vertraglich begründete Schulden des Vorgängerstaates fielen in die Verantwortlichkeit des Nachfolgestaates, entsprach der damaligen völkerrechtlichen Lehre. Eine neue Ansicht wurde anlässlich des Wiener Übereinkommens über die Nachfolge von Staaten in bezug auf ihre Güter, Archive und Staatsschulden vom 8. April 1978 vertreten, indem das Prinzip des «reinen Tisches» herangezogen wurde. Danach übernehmen die im Prozesse der Dekolonialisierung die Unabhängigkeit erlangenden Staaten keine Verpflichtungen ihrer ehemaligen Kolonialisatoren.

Zusammenfassend kommt man zum Schluss, dass die Schweiz im Rahmen einer internationalen Beschwerde gegen Belgien kaum erfolgversprechend die Meinung vertreten könnte, Belgien habe rechtlich geschützte Interessen unserer Mitbürger verletzt. Grundsätzlich ist festzustellen, dass öffentlich-rechtliche Forderungen – darunter fallen das Recht auf Hilfeleistung und auf soziale Sicherheit – nicht unter die gewohnheitsrechtliche Regel der Achtung wohlverworbener Rechte fallen. Daraus folgt, dass die Weigerung des belgischen Staates, die gesamten Vorteile des Garantiegesetzes vom 16. Juni 1960 auf alle Einzahler auszudehnen, nicht als Verletzung eines international geschützten Rechts angesehen werden kann.

3 Neue Entwicklungen

31 Wiederaufnahme der Gespräche mit Belgien

Da die von den schweizerischen Behörden in der Vergangenheit unternommenen Schritte zur Regelung dieser Angelegenheit nicht in ein zählbares Resultat ausgemündet hatten, schien es unerlässlich, diese Sache neuerlich zu prüfen. In der Tat war es die Isoliertheit unserer Mitbürger im Gefolge der Entscheide des EuGH in Luxemburg, begleitet vom Gefühl, Opfer einer schockierenden Diskriminierung zu sein, die für eine Wiederaufnahme des Dossiers sprachen. Der Bundesrat beauftragte daraufhin am 9. März 1987 das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), erneut Verhandlungen mit der belgischen Regierung aufzunehmen. Das Verhandlungsmandat sah vor, alles zu unternehmen, um von den belgischen Behörden die Gleichstellung unserer Mitbürger aus den belgischen Kolonien in bezug auf die Überweisung der Renten an belgische Staatsbürger, welche sich in der gleichen Situation befinden, zu erhalten. Dieser Entscheid fiel unter anderem auch im Gefolge einer Forderung des Verbandes für die Soziale Verteidigung der Kongo-Schweizer (VSVKS), welcher am 19. September 1976 eine entsprechende Eingabe an die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates gemacht hatte.

Indem er dem EDA diese Aufgabe anvertraute, zeigte der Bundesrat seinen Willen, sich – trotz der bekannten rechtlichen Hindernisse, welche einer vertraglichen oder gerichtlichen Streitbeilegung im Wege stehen – um eine politische Lösung dieses einzigen Streitfalles in den sonst sehr guten Beziehungen mit Belgien zu bemühen.

Ab diesem Datum wurde vom EDA und von unserer Botschaft in Brüssel alles in der Macht Stehende unternommen, damit diese Angelegenheit auf dem politischen Niveau in angemessener Form behandelt würde. Allerdings bedurfte die Wiederaufnahme dieses Dossiers umfangreicher Abstimmungen zwischen verschiedenen belgischen Ministerien. Erst im April 1988 antwortete das belgische Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, Aussenwirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit auf eine entsprechende Note unserer Botschaft vom 10. April 1987. Das Ministerium verwarf den schweizerischen Vorschlag, neue Verhandlungen aufzunehmen. Es führte an, es habe im schweizerischen Vorschlag keine Elemente der Gegenseitigkeit bestimmen können, die Basis eines entsprechenden Abkommens bilden könnten, das schweizerischen Staatsbürgern den Genuss der Indexierung zusichern würde. Trotz dieser eigentlichen Weigerung Belgiens, in Verhandlungen einzutreten, insistierte das EDA auf einen Kontakt mit Verantwortlichen des belgischen Aussenministeriums. In diesem Sinne führte eine schweizerische Delegation am 22. Juni 1988 in Brüssel exploratorische Gespräche informeller Natur. Diese bestätigten die Weigerung der belgischen Behörden, schweizerischen Staatsbürgern das Recht auf Gleichstellung mit belgischen Staatsbürgern zuzuerkennen, solange die Schweiz nicht finanzielle Zugeständnisse mache. Die belgische Seite, welche sich immer wieder geweigert hatte, die verlangte Gleichstellung ohne finanziellen Ausgleich zu gewähren, regte an, dass die Schweiz dem belgischen Budget einen substantziellen Beitrag zur Deckung der entstehenden Kosten ausrichten sollte. Der genaue Betrag könne Gegenstand von Verhandlungen zwischen den beiden Regierungen bilden. Diese Haltung wurde damit begründet, der im Gesetz vom 16. Juni 1960 enthaltene Ausdruck «Abkommen auf Gegenseitigkeit» sei nicht in einem streng juristischen Sinne, vielmehr im Sinne einer Gegenleistung, zu verstehen. Der entsprechende Betrag könne in einer informellen Übereinkunft geregelt werden.

In den internationalen Beziehungen ist es nicht üblich, dass ein Staat dem Budget eines anderen Staates eine Ausgleichsumme überweist, welche von Bürgern des überweisenden Staates erlittene Schäden oder Verluste abdecken soll. Trotzdem beauftragte der Bundesrat am 30. Januar 1989 das EDA mit der Fortführung der Gespräche, bestätigte aber im übrigen die Gültigkeit seiner Entscheidung vom 9. März 1987. Verhandlungsgegenstand blieb die völlige Gleichbehandlung zwischen schweizerischen und sich in der gleichen Lage befindenden belgischen Staatsbürgern. Im Rahmen einer gemeinsamen Finanzierung sollte die Höhe der Summe, welche nötig wäre, diese Gleichstellung zu erreichen, ermittelt werden. Der Bundesrat verwarf damit die Idee, das Dossier zu schliessen oder auch nur eine Denkpause einzuschalten, solange die rechtliche Lage nicht Änderungen – zum Beispiel durch einen belgischen Gerichtsentscheid – erfahre. Zugleich schloss er einstweilen die Möglichkeit aus, mit einer internen Lösung die schweizerischen Staatsbürger, welche sich mit ungenügenden Renten begnügen müssen, zu entschädigen.

Anlässlich der neuerlichen Gespräche informeller Natur, welche am 27. Februar 1989 in Brüssel stattfanden, wies das EDA den belgischen Partner auf die Bereitschaft der schweizerischen Regierung hin, eine finanzielle Beteiligung an der gewünschten Indexierung zu erwägen. Es wurde aber ersichtlich, dass Belgien

keineswegs die Absicht hatte, sich in irgendeiner Weise an einer gemeinsamen Finanzierung zu beteiligen, welche die Gleichstellung zwischen schweizerischen und belgischen Staatsangehörigen sichergestellt hätte. Alle schweizerischen Anstrengungen zur angemessenen Lösung dieses Streitfalles hätten nichts gefruchtet, da Belgien nicht willens war, einen diesbezüglichen Beitrag zu leisten, wie dies von ihm erwartet werden durfte.

Von diesem Datum an haben die schweizerischen Behörden verschiedene diplomatische Demarchen unternommen, davon einige auf höchstem Niveau, um von der belgischen Seite die Versicherung zu erhalten, die anlässlich der Gespräche vom 27. Februar 1989 eingenommene Haltung sei definitiver Natur. Dies wurde jedoch erst am 24. Oktober 1989 möglich, als anlässlich der politischen Gespräche im Rahmen des Besuches des belgischen Königspaares in der Schweiz der belgische Aussenminister, Herr Mark Eyskens, dem Vorsteher des EDA die definitive Weigerung Belgiens mitteilte, sich an irgendeinem finanziellen Entgegenkommen zugunsten schweizerischer Staatsbürger zu beteiligen. Wiederum wurde dies vor allem mit dem Fehlen jeder rechtlichen Verpflichtung Belgiens begründet. Der Vorsteher des EDA nahm von dieser Haltung Kenntnis, unterstrich aber von neuem die Wichtigkeit, welche dieser Sache in den Augen des Bundesrates zukommt. Die Angelegenheit könne nicht ohne weiteres von der bilateralen Agenda verschwinden. Es wurde vereinbart, die diplomatischen Kontakte zwischen der Schweiz und Belgien in dieser Angelegenheit weiterzuführen, um zu prüfen, ob eine Änderung der belgischen Haltung möglich wäre.

Die erwähnten Unterredungen hatten wenigstens den Vorteil, dass sie Belgien zwangen, seine Haltung zu erläutern. Zurzeit ist es offensichtlich, dass jede finanzielle Beteiligung Belgiens an der Anpassung der an unsere Mitbürger ausgerichteten Renten ausgeschlossen werden muss.

32 Verband für die Soziale Verteidigung der Kongo-Schweizer (VSVKS)

Die Schweizer Bürger, die in Belgisch-Kongo gearbeitet hatten und ein Recht auf ihren Beiträgen entsprechende Sozialleistungen geltend machen, haben sich in einer Vereinigung zusammengeschlossen, dem «Verband für die Soziale Verteidigung der Kongo-Schweizer» (im folgenden VSVKS genannt). Ziel dieser Vereinigung ist die Wahrnehmung der gemeinsamen Interessen. Der VSVKS erachtet die aus dem Gesetz vom 16. Juni 1960 resultierende Diskriminierung als schockierend und nicht akzeptabel und hat sich mit seinem Anliegen seit seiner Gründung auch schon bei zahlreichen Gelegenheiten vernehmen lassen. So verlangte er anlässlich des Auslandschweizer-Kongresses im Jahre 1985 die Entrichtung einer Subvention durch den Bund zur Deckung der laufenden Kosten sowie die Entrichtung einer Entschädigung an seine Mitglieder für die finanziellen Folgen besagter Diskriminierung. Der Bundesrat wies jedoch diese Begehren in seiner Sitzung vom 9. März 1987 zurück. Am 19. September 1986 wandte sich der VSVKS an die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, die in der Folge vom EDA verlangte, über die in dieser Angelegenheit er-

zielten Fortschritte in regelmässigen Abständen informiert zu werden. Der Verband liess in seinem Ansinnen indessen niemals locker. Insbesondere in Briefen an die einzelnen Bundesräte wurden die geltend gemachten Forderungen sub-
 stanziert:

1. Der VSVKS fordert für seine Mitglieder ab dem 1. Januar 1990 die Vergütung der Differenz zwischen der indexierten und der nicht indexierten Rente, auszugestalten als eine Ergänzung zur monatlichen Rente, was einer jährlichen Ausgabe von ungefähr 2,5 Millionen Franken entsprechen würde.
2. Er fordert die rückwirkende Zahlung der Ergänzungsrenten, und zwar seit dem Entstehen des Rechtsanspruchs eines jeden Rentenberechtigten, was einen Totalbetrag von mehr als 100 Millionen Franken ergeben würde.
3. Er verlangt die Rückzahlung der von den Mitgliedern des Verbandes während sechs Jahren geleisteten Versicherungsbeiträge; dieser vom Bund zu entrichtende Betrag von ungefähr 600 000 Franken soll den Verband für die im Zusammenhang mit der Anhandnahme dieser Angelegenheit entstandenen Kosten entschädigen.
4. Der Verband verlangt ausserdem eine Pauschalsumme von 100 000 Franken als Beitrag zur Deckung der Kosten der bei den belgischen Gerichten hängigen Verfahren. Tatsächlich haben 100 Mitglieder des Verbandes entsprechende Schadenersatzklagen eingereicht.
5. Der Verband verlangt die Befreiung der vom Bund ausbezahlten Beträge von den Steuern des Bundes und der Kantone.
6. Überdies schlug der VSVKS durch seinen Präsidenten vor, die zukünftigen Ansprüche auf die geforderten monatlichen Ergänzungsrenten sowie auf die aufgelaufenen Rentenbeträge einer öffentlich-rechtlichen Stiftung zu übertragen, welcher der Bund einen Kapitalbetrag von 100 Millionen Franken zuweisen würde. Die Stiftung würde die Verwaltung des Kapitals übernehmen, die Ergänzungsrenten berechnen und diese den Berechtigten ihren Ansprüchen entsprechend aushändigen.

33 **Parlamentarische Vorstösse**

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates verlangte auf die entsprechende Intervention des VSVKS hin, durch das EDA regelmässig über den aktuellen Stand der Angelegenheit informiert zu werden. Am 23. Mai 1989 reichte die Geschäftsprüfungskommission eine Motion ein, in der sie den Bundesrat mit der Ausarbeitung eines Bundesbeschlusses über die Eröffnung eines Verpflichtungskredites zur Entrichtung von Ergänzungsrenten an die betroffenen Schweizer Bürger beauftragte. Anlässlich seiner Sitzung vom 5. Juni 1989 beantragte der Bundesrat seinerseits, die Motion im Interesse eines gewissen Ermessensspielraums in den damaligen Verhandlungen auf hohem Niveau mit der belgischen Regierung sowie zur Vermeidung eines Präjudizes in ein Postulat umzuwandeln. Die Forderungen der Kongo-Schweizer wurden seitens der Parlamentarier des Nationalrates zum Gegenstand zahlreicher Interventionen ge-

macht, sei es in der Form der Interpellation, der einfachen Anfrage oder im Rahmen der Fragestunde (s. Antwort des Bundesrates vom 6. Okt. 1986 auf eine einfache Anfrage Blunschy vom 12. März 1986; Antwort des Bundesrates vom 24. Febr. 1988 auf eine einfache Anfrage Philipona vom 1. Dez. 1987; Antwort des Bundesrates vom 5. Dez. 1988 auf die Interpellation Spoerry und auf die einfachen Anfragen Ziegler, Ruffy, Grassi, Brélaz und Claude Frey; Antwort des Bundesrates vom 27. Febr. 1989 auf die einfache Anfrage Brélaz vom 14. Dez. 1988; Antwort des Bundesrates vom 22. Nov. 1989 und vom 28. Febr. 1990 auf zwei einfache Anfragen Rohrbasser und schliesslich Antwort des Vorstehers des EDA in der Fragestunde vom 2. Okt. 1989 auf die Fragen Houmard, Gysin, Brélaz und Weder). Die Zahl dieser Vorstösse zeigt das Interesse der Parlamentarier für diese Angelegenheit. Das Anliegen des Parlaments, das Problem der Diskriminierung unserer Landsleute einer gerechten Lösung zuzuführen, hat den Bundesrat veranlasst, eine politische Geste zugunsten der genannten Schweizer ins Auge zu fassen, obgleich der Bund dazu in keiner Weise rechtlich verpflichtet wäre.

4 Die Ausgestaltung der internen Lösung

Der vom Bundesrat am 30. Januar 1989 eingeschlagene Weg, nämlich die völlige Gleichbehandlung der Schweizer Bürger unter finanzieller Mitbeteiligung Belgiens, erwies sich in der Folge als nicht gangbar. Die Suche nach einer internen schweizerischen Lösung stellte deshalb unter den gegebenen Umständen die einzige realistische Option für die Regelung dieser Angelegenheit dar. In seiner Antwort vom 14. Juni 1989 auf die mit selbem Datum in ein Postulat umgewandelte Motion der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates brachte der Vorsteher des EDA zum erstenmal die Möglichkeit zur Sprache, den Bund faktisch an die Stelle des belgischen Staates treten zu lassen und die Schweizer Bürger, die Beiträge an die Sozialversicherungseinrichtungen von Belgisch-Kongo und Ruanda-Urundi geleistet hatten, zu entschädigen. In der Fragestunde vom 2. Oktober 1989 teilte der Vorsteher des EDA dem Nationalrat mit, dass im Falle einer Weigerung Belgiens, sich an der Mitfinanzierung der Anpassung der belgischen Renten zu beteiligen, das EDA dem Bundesrat eine interne schweizerische Lösung vorschlagen und ihm den Entwurf einer Botschaft an die beiden Kammern des Parlaments bezüglich der Eröffnung eines Verpflichtungskredites vorlegen würde. Der Bundesrat bestätigte dieses Vorgehen in seinen Antworten vom 22. November 1989 und vom 28. Februar 1990 auf die einfachen Anfragen Rohrbasser vom 26. September 1989 und 29. November 1989. In einem Brief vom 29. November 1989 forderte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates ihrerseits das EDA auf, unverzüglich eine «unbürokratische» Lösung zu finden.

In seiner Sitzung vom 10. Januar 1990 äusserte sich der Bundesrat zu den technischen Aspekten des Problems. Er hielt fest, dass sich die Ziele, die dem EDA in bezug auf die Eröffnung neuer Verhandlungen mit Belgien gesetzt worden waren, nicht mehr realisieren liessen, weil sich jenes Land weigerte, die Gleichbehandlung der Schweizer Bürger auf irgendeine Weise mitzufinanzieren. Unter diesen Umständen wurde entschieden, anstelle von monatlichen Ergän-

zungsrenten die Entrichtung einer einmaligen Pauschalabfindung vorzuschlagen. Ausserdem bestätigte der Bundesrat seine frühere Entscheidung, den Kreis der Anspruchsberechtigten auf diejenigen Personen zu beschränken, die Beiträge an die Sozialversicherungseinrichtungen von Belgisch-Kongo und Ruanda-Urundi geleistet hatten und das 65. Altersjahr beziehungsweise das 62. Altersjahr vor dem 31. Dezember 1994 vollenden würden.

41 Politische Erwägungen

Die oben erfolgte juristische Analyse zeigt, dass es zum gegenwärtigen Zeitpunkt keinen völkerrechtlichen Vertrag gibt, den die Schweiz gegenüber Belgien geltend machen könnte. Einzig der Abschluss eines Abkommens auf Gegenseitigkeit gemäss dem Garantiegesetz vom 16. Juni 1960 hätte es gestattet, diesem Problem ein Ende zu setzen; allerdings konnte die Schweiz den entsprechenden Forderungen Belgiens nicht nachkommen.

Auch wenn der Bund die Forderungen der Schweizer von Belgisch-Kongo und Ruanda-Urundi nicht völkerrechtlich abstützen kann, so entbehren jene doch nicht jeglicher Grundlage. Es darf nämlich nicht verkannt werden, dass die Betroffenen eines Teils ihrer Geldforderungen beraubt wurden, indem die Beiträge, die den Sozialversicherungseinrichtungen der Kolonien entrichtet werden mussten, sich zu Kapitalbeträgen kumuliert haben, deren aufgelaufene Zinsen heute das Zehnfache des ursprünglichen Beitragskapitals betragen dürften, jedoch nur belgischen Staatsbürgern sowie denjenigen der Gemeinschaft zugute kommen.

Wir können deshalb die Diskriminierung, der unsere Landsleute seit 30 Jahren ausgesetzt sind, nicht ignorieren. Wir sind der Meinung, der Zeitpunkt sei gekommen, diesen Personen, die unangemessen kleine Alters- und Hinterlassenenrenten beziehen, durch eine interne finanzielle Geste entgegenzukommen. Wir sind uns selbstverständlich bewusst, dass der Bund nicht verpflichtet ist, für Schäden aufzukommen, die im Ausland durch einen ausländischen Staat verursacht wurden, und dass es jedem Einzelnen anheimgestellt ist, existenzielle Risiken selber zu tragen. Die von uns vorgeschlagene Finanzhilfe verstösst nicht gegen dieses Prinzip, verstehen wir jene doch als eine interne Lösung politischen Charakters, die Belgien nicht seiner Verpflichtungen entbindet. Der Vorsteher des EDA hatte denn auch am 24. Oktober 1989 seinen belgischen Amtskollegen klar darauf hingewiesen, dass die Angelegenheit schweizerischerseits noch nicht abgeschlossen sei und der Dialog mit Brüssel aufrechterhalten würde. Man kann deshalb nicht zum vorneherein ausschliessen, dass die Schweizer von Belgisch-Kongo und Ruanda-Urundi eines Tages nicht doch von Belgien befriedigt werden, sei es auf gerichtlichem oder vertraglichem Weg.

Trotzdem handelt es sich bei der genannten Finanzhilfe nicht um eine Art Vorschuss. Auch wenn der von uns beantragte Verpflichtungskredit keineswegs auf einer entsprechenden Verantwortlichkeit des Bundes gründet, so könnte letzterer die entrichteten Beträge trotzdem kaum je von den Begünstigten zurückfordern. Die Eintreibung bei den Betroffenen wäre vor allem in buchhalterischer Hinsicht mit Schwierigkeiten verbunden. Wir haben es deshalb vorgezogen, Ih-

nen eine Lösung «à fonds perdus» zu unterbreiten, die vor allem denjenigen Personen finanzielle Linderung bringen würde, die bereits im Ruhestand sind oder in nächster Zukunft in diesen eintreten werden.

Ausserdem betrachten wir den hier unterbreiteten Vorschlag als eine Lösung «sui generis». Auch wenn sich andere Schweizer, die im Zusammenhang mit ausländischen Sozialversicherungseinrichtungen Verluste erlitten haben, versucht sehen könnten, sich vom Ausgang dieser Angelegenheit inspirieren zu lassen, so sind wir doch der Ansicht, dass letztere insofern nicht zum Präzedenzfall werden dürfte, als die sich aus dem Gesetz vom 16. Juni 1960 ergebende Sachlage eine besondere ist.

42 Art der Finanzierung

Die monatliche Auszahlung von indexierten Renten an diejenigen Schweizer Bürger, die Beiträge an die Sozialversicherungseinrichtungen der belgischen Kolonien Kongo und Ruanda-Urundi entrichtet hatten, würde bis zur völligen Tilgung aller Forderungen den ständigen Kontakt der Bundesverwaltung mit dem OSSOM bedingen. Jegliche Änderung des für Übersee geltenden belgischen Sozialversicherungssystems, somit auch jede Erhöhung, würde sich auf den zu entrichtenden Betrag niederschlagen, was unsererseits die Errichtung eines speziellen Dienstes innerhalb der Bundesverwaltung notwendig machen und eine enge Zusammenarbeit mit den belgischen Sozialversicherungsdiensten bedingen würde.

Es galt deshalb, eine Berechnungsart zu finden, die den Berechtigten grösstmögliche Garantien gibt, sich aber möglichst wenig vom belgischen System entfernt. Wir schlagen deshalb die Entrichtung einer einmaligen Pauschalabfindung auf der Basis einer Erhöhungen und Zulagen einschliessenden Zusatzrente vor (entsprechend der Differenz zwischen der auf den 1. Jan. 1990 indexierten Rente und der nicht indexierten Rente), die kapitalisiert wird. Unter Vorbehalt des nachfolgenden Abschnitts sollen auch die Anzahl Jahre berücksichtigt werden, während denen Beiträge an die kolonialen Sozialversicherungseinrichtungen geleistet wurden. Indem wir die Ergänzungsrente als die massgebende Grösse betrachten und die Leistungen kapitalisieren, tragen wir bei der Berechnung des Entschädigungsbetrages sowohl der Anzahl der Beitragsjahre in Belgisch-Kongo als auch der Lebenserwartung Rechnung. Es trifft zu, dass dieses System auch eine Zusammenarbeit mit den Diensten des OSSOM bedingt. Letzteres hat uns aber die Zurverfügungstellung sämtlicher Daten versprochen, die zur Berechnung der auf den 1. Januar 1990 indexierten Renten erforderlich sein würden. Es wird sich dabei um eine maximale Indexierung handeln, die allen Erhöhungen Rechnung trägt und zum Ziel hat, niemanden zu benachteiligen.

Schliesslich ist die Finanzierung durch den Bund in erster Linie als Hilfe für ältere Personen gedacht, die während vieler Jahre in Belgisch-Kongo oder Ruanda-Urundi gearbeitet beziehungsweise sich aufgehalten haben und deshalb keiner anderen Sozialversicherungseinrichtung beitreten konnten. Aus diesem Grund soll die Finanzhilfe andererseits den Personen nicht zugute kommen, die

sich nur kurz in den genannten Gebieten aufgehalten haben und infolgedessen ausreichend Gelegenheit hatten, sich anderweitig versichern zu lassen. Wir schlagen deshalb vor, nicht alle in den ehemaligen Kolonien verbrachten Jahre für die Berechnung der Entschädigung zu berücksichtigen. Wir sähen folgende Lösung vor:

- bis zu 2 Jahren Aufenthalt in Belgisch-Kongo oder Ruanda-Urundi: keine Entschädigung;
- 3 bis 9 Beitragsjahre: Entschädigung gemäss Anzahl Beitragsjahre, minus 2;
- 10 bis 19 Beitragsjahre: Entschädigung gemäss Anzahl Beitragsjahre, minus 1;
- über 20 Beitragsjahre: volle Anrechnung der Beitragsjahre.

Dieses Vorgehen, das heisst die Nichtanrechnung einer gewissen Anzahl Jahre, trägt Artikel 52^{bis} der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.101) Rechnung, wonach fehlende Beitragsjahre bei der Berechnung der Renten der schweizerischen Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) zu einer entsprechenden Reduktion führen. Allerdings können seit dem 1. Januar 1990 denjenigen Personen, die während mindestens 20 Jahren AHV-Beiträge geleistet haben, in der Regel maximal drei Beitragsjahre geschenkt werden, um allfällige Lücken in der schweizerischen Versicherung zu füllen.

43 Kreis der Begünstigten

Gemäss den bei den zuständigen belgischen Behörden eingeholten Informationen sind beim OSSOM insgesamt 670 Schweizer Bürger eingetragen, wovon am 1. Januar 1990 nur gerade 273 Personen Bezüger einer belgischen Rente waren. Von diesen 273 Personen bezogen 211 eine Rente gestützt auf das Garantiegesetz vom 16. Juni 1960, neun eine solche gestützt auf das Gesetz vom 17. Juli 1963, und für 53 stützt sich die Rente auf beide Gesetze. Damit verbleiben 397 potentielle Bezüger, wovon 311 beiden genannten Regelungen und 86 derjenigen von 1963 unterstehen.

In Übereinstimmung mit den vom Bundesrat am 9. März 1987 und am 30. Januar 1989 gefällten Beschlüssen sollen nur jene Personen von einer Entschädigung durch den Bund profitieren, die vor der Unabhängigkeit in Belgisch-Kongo oder Ruanda-Urundi gearbeitet beziehungsweise sich aufgehalten haben. Der genannte Beschluss vom 9. März 1987, der sich nicht nur auf die Forderungen der Schweizer in Belgisch-Kongo auf dem Gebiet der Sozialversicherung bezog, sondern auch auf die im Rahmen der «Zairisierung» erfolgte Verstaatlichung von Gütern sowie auf die Forderungen der Algerienschweizer, zeigt den spezifischen Auftrag des Bundesrates an das EDA, die aus der Entkolonialisierung stammenden Streitfälle zu regeln. Die genannte differenzierte Vorgehensweise bietet sich auch aus weiteren Gründen an. So ist das durch das belgische Gesetz vom 17. Juli 1963 geschaffene System fakultativ, währenddem die koloniale Sozialversicherungseinrichtung obligatorisch war. Wer an letztere Beiträge geleistet hatte, hätte mit angemessenen Renten rechnen können, da die Leistungen auf einem Kapitaläufungsverfahren beruhten. Es ist denn auch genau dieser Kreis von Personen, denen der Bundesrat entgegenkommen will. Für

sie war die unterbliebene Indexierung nicht voraussehbar, und sie konnten sich deshalb auch nicht dagegen schützen. Im Gegensatz dazu kann man davon ausgehen, dass Personen, die dem 1963 eingeführten System unterstellt waren, sich über ihre rechtliche Situation informieren konnten und hinreichend Gelegenheit hatten, eine Zusatzversicherung abzuschliessen, um die Unzulänglichkeiten des genannten Systems auszugleichen.

Was die der kolonialen Versicherungseinrichtung angehörigen Personen betrifft, schlagen wir vor, diejenigen zu entschädigen, die bereits in den Ruhestand getreten sind. Ebenso die Männer, die vor dem 31. Dezember 1994 das 65. Altersjahr, und die Frauen, die bis dahin das 62. Altersjahr vollenden werden. Indem wir eine solche zeitliche Grenze für die finanzielle Unterstützung durch den Bund setzen, bleiben wir dem in Ziffer 42 erwähnten Ziel treu, nämlich die Leute zu entschädigen, die bereits fortgeschrittenen Alters sind und als Folge der Unabhängigkeit von Belgisch-Kongo und Ruanda-Urundi einen Unterbruch in ihrem Berufsleben erlitten haben und auch in keiner anderen Sozialversicherung auf eine lückenlose Mitgliedschaft zurückblicken können.

44 Steuerliche Behandlung

Die von den Sozialversicherungseinrichtungen der belgischen Kolonien Kongo und Ruanda-Urundi geleisteten Renten können nicht ausschliesslich als 1. Säule gelten. Die Renten wurden nämlich aus für damalige Verhältnisse hohen Beiträgen gespiesen und beruhten auf dem Kapitalaufungsverfahren. Sie wurden als wichtiger Beitrag zur Deckung eines grossen Teils der Ausgaben eines in den Ruhestand tretenden Arbeiters erachtet und entsprechen deshalb in gewisser Hinsicht auch den Renten der 2. Säule, das heisst der beruflichen Vorsorge.

441 Besteuerung der Kapitaleistungen im Bundesrecht

Wenn nun der Anspruch auf diese Renten durch eine einmalige Kapitaleistung abgegolten werden soll, wird für die direkte Bundessteuer folgerichtig jene Bestimmung zur Anwendung kommen, die für die Besteuerung von Kapitaleistungen aus beruflicher Vorsorge vorgesehen ist. Es handelt sich dabei um Artikel 40 Absatz 5 des Bundesratsbeschlusses vom 9. Dezember 1940 über die Erhebung einer direkten Bundessteuer (BdBSt, SR 642.11), wonach Kapitaleistungen aus der 2. Säule gesondert, das heisst getrennt vom übrigen Einkommen, und zum sogenannten Rentensatz besteuert werden. Die Besteuerung vom Rentensatz bedeutet, dass die Steuer zu dem Satz berechnet wird, der sich ergebe, wenn anstelle der einmaligen Leistung eine entsprechende jährliche Leistung ausgerichtet würde. Die Steuerberechnung erfolgt jedoch in jedem Fall gemäss dem Tarif für Alleinstehende; auch die Sozialabzüge bleiben ausgeschlossen (vgl. Art. 40 Abs. 5 letzter Satz BdBSt). Andererseits wird im Fall, dass der Vorsorgenehmer mindestens mit 20 Prozent zur Finanzierung seiner Kapitaleistung beigetragen hat und diese noch vor dem 31. Dezember 2001 fällig wird, die betreffende Leistung nur im Umfang von 80 Prozent zur Besteuerung

herangezogen; auch für die Berechnung der Rente ist nur dieser Teil massgebend (vgl. Art. 40 Abs. 5 und 155 BdBSt). Betragen seine eigenen Beiträge weniger als 20 Prozent, erfolgt die Besteuerung im Umfang von 100 Prozent.

442 Besteuerung der Kapitaleistungen im kantonalen Recht

Diesbezüglich ist davon auszugehen, dass dem Bund ohnehin keine Kompetenz zustünde, im beantragten Bundesbeschluss eine für die kantonalen Steuergesetze massgebliche Sonderbehandlung für solche Leistungen vorzusehen. Aber auch die kantonalen Steuerordnungen besteuern Kapitaleistungen aus beruflicher Vorsorge in der Regel zurückhaltend, so dass in den vorliegenden Fällen ebenfalls nur eine mässige kantonale Steuerbelastung anfallen dürfte.

45 Zuständigkeit

Es wird Sache des EDA sein, den Betrag der einmaligen Pauschalabfindung für jeden einzelnen Berechtigten gemäss den unter den Ziffern 42 und 43 aufgestellten Kriterien zu bestimmen. Das EDA wird in jedem Fall die entsprechenden Anordnungen treffen und eine Verfügung im Sinne von Artikel 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (SR 172.021) fällen. Diese Verfügungen können gemäss Artikel 3 Buchstabe b des Bundesgesetzes vom 21. März 1980 über die Entschädigungsforderungen gegenüber dem Ausland (SR 981) an die Rekurskommission für ausländische Entschädigungen weitergezogen werden. Gemäss Artikel 99 Buchstabe i des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (SR 173.110) ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Verfügungen dieser Kommission unzulässig. Artikel 5 Absatz 2 zweiter Satz des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses erinnert daran und präzisiert, dass die Kommission endgültig entscheidet.

5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Zum Vollzug des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses beantragen wir die Eröffnung eines Verpflichtungskredites von 25 Millionen Franken in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses. Dieser Globalbetrag wurde aufgrund einer repräsentativen Auswahl von 70 Personen errechnet. Trotzdem verhindern die Tatsache, dass wir noch nicht über alle buchhalterischen Informationen verfügen, sowie der finanzielle Unterschied von einer Rente zur anderen, welcher dem Kapitaläufnungsverfahren eigen ist, die genaue Bestimmung des Totalbetrages. Deshalb mussten wir uns bei der Berechnung dieser Kosten auf gewisse hypothetische Annahmen stützen. Falls sich der von uns vorgesehene budgetäre Rahmen als ungenügend herausstellen sollte, müsste ein Zusatzkredit beantragt werden. Die notwendigen Zahlungskredite sind im Budget 1991 sowie in den Finanzaussichten 1992-1994 enthalten.

Es wird Sache des EDA sein, die Modalitäten der Bundesbeschlüsse festzulegen. Wenn auch die hierbei auf das Departement zukommenden neuen Aufga-

ben von beträchtlichem Umfang sind, scheint kein zusätzliches Personal zu deren Bewältigung erforderlich zu sein.

6 Verhältnis zum Europarecht

Die Staatsbürger der Gemeinschaft hatten sich während vieler Jahre in derselben Situation befunden wie unsere Landsleute, indem auch sie nicht indexierte Renten erhielten. Dies änderte sich 1977, als der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften entschied, das belgische Garantiesgesetz vom 16. Juni 1960 verstoße gegen die Römer Verträge vom 25. März 1957 und insbesondere auch gegen die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71. Weitere Entscheide führten dazu, dass die betroffenen Bürger der Gemeinschaft heute wie die belgischen Staatsangehörigen indexierte Renten erhalten, vorausgesetzt, sie wohnen in Belgien oder einem Land der EG (s. dazu Ziff. 15).

Da die Schweiz nicht Mitglied der Europäischen Gemeinschaft ist, kann sie sich für die geforderte Indexierung der Renten nicht auf den Gründungsvertrag der EWG als Rechtsgrundlage berufen. Jedoch ist vorgesehen, dass die Verordnung (EWG) 1408/71 als Bestandteil des «acquis communautaire» in den zukünftigen Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) Eingang finden soll. Durch den Abschluss eines solchen Vertrages könnte Belgien dazu gebracht werden, seine Haltung gegenüber unseren Landsleuten zu ändern und deren Renten zu indexieren.

7 Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1987–1991 nicht angekündigt. Im Lichte des Postulates der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 14. Juni 1989 und verschiedener parlamentarischer Vorstöße hält der Bundesrat jedoch den Zeitpunkt zur Regelung der Entschädigungsfrage für gekommen.

8 Rechtliche Grundlage

81 Verfassungsmässigkeit

Die verfassungsmässige Grundlage des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses ist Artikel 45^{bis} der Bundesverfassung. Gemäss Absatz 2 erster Satz jenes Artikels kann der Bund «in Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse der Auslandschweizer die zur Regelung ihrer Rechte und Pflichten erforderlichen Bestimmungen erlassen, namentlich über die Ausübung politischer Rechte, die Erfüllung der Wehrpflicht und die Unterstützung». Wie das Wort «namentlich» sowie die Vorberatungen deutlich machen, kann der Bund nicht nur über die drei ausdrücklich genannten Fragen legiferieren (politische Rechte, militärische Pflichten und Unterstützung), sondern über alle Fragen, die die Schweizer im Ausland betreffen. Der von uns vorgelegte Beschluss betrifft denn auch Schweizer im Ausland. Die darin vorgesehenen Massnahmen sollen nämlich ein Problem lösen helfen, das eine Folge davon ist, dass die betroffenen Personen,

oder ihre Angehörigen, während eines Teils ihres Lebens in Belgisch-Kongo gelebt hatten, mithin Auslandschweizer waren (wenngleich die meisten von ihnen es heute nicht mehr sind). Man könnte sich zwar fragen, ob es sich bei den vorgesehenen Leistungen um eine Unterstützung handelt. Die überwiegende Mehrheit der potentiellen Empfänger dieser Entschädigungen leben nicht in finanzieller Not. Es handelt sich hier also nicht um eine Unterstützung im engen Sinn des Wortes. Der in Artikel 45^{bis} der Bundesverfassung verwendete Begriff der Unterstützung ist jedoch weitergefasst als die reine Hilfe an finanziell Bedürftige. Die vorgesehenen Leistungen würden deshalb ohne weiteres in diesen weiteren Rahmen der Unterstützung passen. Dieser Punkt kann jedoch letztlich offengelassen werden. Wie bereits oben erwähnt, ist die Aufzählung der Materien, über die der Bund gemäss Artikel 45^{bis} der Bundesverfassung legislieren kann, nicht auf die in der Verfassung ausdrücklich genannten Gebiete beschränkt.

Gemäss Artikel 45^{bis} Absatz 2 zweiter Satz der Bundesverfassung müssen die Kantone vor der Einführung von auf den ersten Satz desselben Absatzes gestützten Bestimmungen angehört werden. Im vorliegenden Fall erscheint eine solche Vernehmlassung unnötig zu sein. Wie aus den Vorberatungen hervorgeht (BBl 1965 II 448), betrifft jene Regelung nämlich vor allem die Fälle, in denen der Bund in die Kompetenzen der Kantone eingreift. Dies ist hier nicht der Fall.

82 Erlassform

Die vorgesehenen Massnahmen bedürfen einer rechtlichen Grundlage. Aufgrund ihrer zeitlichen Begrenzung sind sie gestützt auf Artikel 6 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz; SR 171.11) in die Form des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses zu kleiden. Laut Artikel 89 Absatz 2 der Bundesverfassung ist der Ihnen zur Genehmigung unterbreitete Entwurf des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Die Ausrichtung des vorgeschlagenen Kredits wird dagegen gemäss Artikel 8 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes in der Form des einfachen Bundesbeschlusses ergehen, der nicht dem Referendum zu unterstellen ist.

Bundesbeschluss betreffend die Sozialversicherungsansprüche der Schweizer der ehemaligen belgischen Kolonien Kongo und Ruanda-Urundi

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 45^{bis} der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 23. Mai 1990¹⁾,
beschliesst:*

Art. 1 Grundsatz

¹ Der Bund gewährt den Schweizer Bürgern, die Beiträge an die Sozialversicherungseinrichtungen der belgischen Kolonien Kongo und Ruanda-Urundi geleistet haben, eine Finanzhilfe.

² Unter nachstehenden Voraussetzungen wird Schweizer Bürgern, die während wenigstens drei Jahren Beiträge an die Sozialversicherungseinrichtungen der belgischen Kolonien Kongo und Ruanda-Urundi geleistet haben und Alters-, Witwen- oder Unfallrenten beziehen oder beziehen werden, die vom zuständigen «Office de la sécurité sociale d'outre-mer» (OSSOM) seit 1960 nicht mehr den steigenden Lebenskosten angepasst und nur in reduziertem Umfang erhöht und durch Zuschüsse für die vor 1942 angefallenen Leistungen ergänzt worden sind, eine Finanzhilfe gewährt:

- a. sofern der Bezüger einer Altersrente vor dem 31. Dezember 1994 das 65. Altersjahr (Männer) beziehungsweise das 62. Altersjahr (Frauen) vollendet;
- b. sofern der Bezüger einer Witwenrente nachweist, dass der verstorbene Versicherte vor dem 31. Dezember 1994 das 65. Altersjahr vollendet hätte;
- c. sofern der Bezüger einer Unfallversicherungsrente nachweist, dass das schädigende Ereignis vor dem 31. Dezember 1994 eingetreten ist.

³ Die Finanzhilfe wird unabhängig davon entrichtet, ob der Empfänger in der Schweiz, in Belgien oder in einem Drittland wohnt.

Art. 2 Form

¹ Die Finanzhilfe wird in der Form einer einmaligen Pauschalabfindung gewährt.

² Der Abfindungsbetrag berechnet sich unter Vorbehalt von Absatz 3 auf der Grundlage der Jahre, während denen Beiträge an die Sozialversicherungsein-

¹⁾ BBl 1990 II 1513

richtungen der belgischen Kolonien Kongo und Ruanda-Urundi geleistet wurden und durch Kapitalisierung der Ergänzungsrente, die ihrerseits der Differenz zwischen einer auf den 1. Januar 1990 indixierten Rente und der nicht indixierten Rente entspricht, einschliesslich der entsprechenden Erhöhungen und Zuschüsse.

³ Die Jahre, während denen Beiträge an die Sozialversicherungseinrichtungen der belgischen Kolonien Kongo und Ruanda-Urundi geleistet wurden, werden wie folgt berücksichtigt:

- a. 3 bis 9 Beitragsjahre: Anzahl der Beitragsjahre minus 2;
- b. 10 bis 19 Beitragsjahre: Anzahl der Beitragsjahre minus 1;
- c. über 20 Beitragsjahre: volle Berücksichtigung der Beitragsjahre.

Art. 3 Von der Finanzhilfe ausgeschlossene Personen

Von der Finanzhilfe ausgeschlossen sind:

- a. Personen, die in schwerwiegender Weise gegen die öffentlichen Interessen der Schweiz verstossen;
- b. Personen, die mit der Finanzhilfe im Zusammenhang stehende Handlungen begehen, die eine vollstreckbare strafrechtliche Verurteilung zur Folge haben.

Art. 4 Finanzierung

Die Bundesversammlung bewilligt die finanziellen Mittel durch einen einfachen Bundesbeschluss.

Art. 5 Kompetenzen

¹ Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) setzt in Übereinstimmung mit vorliegendem Bundesbeschluss in jedem einzelnen Fall die zu entrichtenden Leistungen fest.

² Die Entscheide des EDA können an die Rekurskommission für ausländische Entschädigungen weitergezogen werden. Die Rekurskommission entscheidet endgültig.

Art. 6 Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht dem fakultativen Referendum.

² Er tritt am 1. Februar 1991 in Kraft und gilt bis zum 31. Dezember 1995.

Bundesbeschluss

über die Finanzhilfe, die den Schweizern gewährt wird, die Beiträge an die Sozialversicherungseinrichtungen der belgischen Kolonien Kongo und Ruanda-Urundi entrichtet haben

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 4 des Bundesbeschlusses vom ...¹⁾ betreffend die Sozialversicherungsansprüche der Schweizer der ehemaligen belgischen Kolonien Kongo und Ruanda-Urundi,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 23. Mai 1990²⁾,

beschliesst:

Art. 1

Für die Finanzhilfe an die Schweizer, die Beiträge an die Sozialversicherungseinrichtungen der belgischen Kolonien Kongo und Ruanda-Urundi entrichtet haben, wird für den Zeitraum von 1991 bis und mit 1995 ein Betrag von 25 Millionen Franken bewilligt.

Art. 2

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.

3967

¹⁾ AS ...

²⁾ BBl 1990 II 1513