

Ständerätliche Kommission
für Auswärtige Angelegenheiten

P r o t o k o l l

der Sitzung vom 16. Dezember 1953 der Ständerätlichen Kommission für Auswärtige Angelegenheiten betreffend die Genehmigung des schweizerisch-italienischen Sozialversicherungsabkommens, Parlamentsgebäude, Kommissionszimmer IV.

Beginn der Sitzung 15h30 Schluss der Sitzung 17h30.

Vorsitz: Herr Ständerat Speiser, Präsident.

Anwesend die Herren: Auf der Maur, Clausen, Klöti, Lachenal,
Picot, von Moos.

Entschuldigt abwesend: Ackermann, Fricker, Piller, Weber.

Ferner sind anwesend: die Herren Bundesrat Petitpierre, Vor-
steher des Politischen Departementes;
Direktor Saxer und Dr. Motta vom Bun-
desamt für Sozialversicherung.

Sekretariat: Dr. E. Diez, EPD.

I. Nächste Sitzung der Kommission.

Die nächste Sitzung der Kommission wird auf den 25. Februar 1954 abends und 26. Februar morgens in Ouchy festgesetzt.



II. Genehmigung des schweizerisch-italienischen Sozialversicherungsabkommens.

Präsident Speiser eröffnet die Diskussion unter Hinweis auf das Junktim zwischen der italienischen Vermögensabgabe und der Genehmigung des schweizerisch-italienischen Sozialversicherungsabkommens, das Gegenstand der Beratung bildet. Er stellt fest, dass das Plenum des Nationalrates zurzeit noch nicht beraten hat. Trotzdem wäre es erwünscht, wenn sich die Kommission heute aussprechen würde.

M. Petitpierre: La situation s'est modifiée depuis la séance de la commission qui a eu lieu les 25/26 novembre à Neuchâtel. Le 9 décembre, la commission du Conseil national a décidé de proposer au Conseil fédéral l'approbation de la convention sur les assurances sociales. Le Gouvernement italien a rempli toutes les conditions qui ont été posées par la Suisse et qui étaient propres à déterminer la ratification de l'accord sur les assurances sociales. Il ne reste donc plus d'objet de négociations avec l'Italie. Il serait avantageux de prendre une décision pendant la session, ce qui permettrait de mettre la convention en vigueur cette année encore. Si la décision était renvoyée, de nouvelles négociations avec l'Italie seraient indispensables. M. Petitpierre propose à la commission de prendre une décision de principe, sous réserve de la décision définitive du Conseil national. Pour les détails, M. Petitpierre se réfère au rapport du Conseil fédéral du 8 décembre 1953.

M. Picot: Le fond de l'affaire, c.à.d. la convention sur les assurances sociales, est en ordre. Toutefois nous faisons des concessions assez importantes. Heureusement nous avons pu nous servir de la convention sur les assurances sociales pour améliorer notre situation sur le plan de l'impôt extraordinaire. M. Picot rappelle la polémique, surtout l'écho dans la presse suisse. Maintenant le Conseil fédéral nous a produit de nouvelles pièces. Il en ressort que le Gouvernement italien est prêt à la conciliation et qu'il reconnaît la juridiction de la Cour Internationale de la Haye. Cette affaire peut donc être considérée comme réglée en principe. D'autre part, une affaire reste toujours en suspens: la réforme agraire en Italie. Il s'agit de l'expropriation de milliers d'hectares à Grossetto appartenant à une société suisse. Jusqu'à maintenant l'Italie a refusé catégoriquement d'indemniser les propriétaires suisses. Il est indispensable que le Conseil fédéral donne la possibilité aux propriétaires suisses d'aller devant la Cour de la Haye. M. Picot aimerait avoir des précisions sur cette affaire de la part du Chef du Département Politique.

Ständerat Auf der Maur ist grundsätzlich dafür, das Abkommen zu genehmigen. Immerhin bestehen einige Zweifel darüber, ob Italien das Vergleichs- und vor allem das Gerichtsverfahren loyal durchführen wird. Was geschieht, wenn sich der Haager Gerichtshof als unzuständig erklärt?

Ständerat Klöti ist ebenfalls für das Abkommen. Die Schweiz hat sich in dieser Sache allerdings zu wenig gewehrt. Das Resultat ist nicht grossartig. Wenn das Gutachten Rousseau tatsächlich so schlüssig ist, wie behauptet wird, hätten die Italiener von sich aus die Konsequenzen aus der Rechtslage ziehen sollen. Die Art und Weise, wie Italien auf schweizerische Parlamentarier eingewirkt hat, missfällt mir.

Präsident Speiser weist auf verschiedene Eingaben der Italien-Schweizer hin. Diese haben den Eindruck, dass sich die Schweiz hat übers Ohr hauen lassen. In den Kreisen unserer Landsleute in Italien besteht ein grosses Misstrauen gegenüber Italien, besonders bezüglich der loyalen Durchführung der Suspendierung. Auch zweifeln diese Leute daran, dass sie die provisorische Suspendierung der Rekurse unter allen Umständen vor nachträglichen Schwierigkeiten mit dem italienischen Fiskus schützt.

Auch Ständerat Speiser ist grundsätzlich für das Abkommen, wenn auch die Vorteile einseitig auf italienischer Seite liegen. Mit diesem Abkommen gewähren wir Italien faktisch die Meistbegünstigung. Es wäre deshalb durchaus logisch, dass die italienische Regierung uns diese auf dem steuerlichen Gebiete ebenfalls gewährt. Die bisherige Haltung Italiens war nicht fair, während unsere als generös zu bezeichnen ist.

Ständerat von Moos weist ebenfalls auf die Bedenken der Italien-Schweizer hin. Sofern Italien nachträglich neue Schwierigkeiten macht, sollte das Sozialversicherungsabkommen gekündigt werden. Dies ist allerdings nicht Sache des Parlamentes, sondern des Bundesrates, der nötigenfalls von diesen Druckmittel Gebrauch machen sollte.

Direktor Saxer erwähnt zur Frage der Kündigung, dass diese auf drei Monate zu Ende jeden Jahres möglich ist. Im Falle der Kündigung würde wieder die Drittelkürzung Platz greifen; auch würden keine Renten mehr ins Ausland bezahlt. Wohlerworbene Rechte bleiben indessen gewahrt.

M. Petitpierre répond à M. Picot en ce qui concerne l'affaire de Grossetto. La Suisse ne peut s'opposer, en principe, à la réforme agraire. En revanche, nous avons critiqué le fait de l'expropriation sans indemnité équitable. Les propriétaires suisses ont droit à une telle indemnité. Théoriquement le Conseil fédéral aurait la possibilité de soumettre cette affaire à l'arbitrage. Mais cette procédure n'entre en ligne de compte que si tous les moyens prévus par le droit interne italien sont épuisés, ce qui ne semble pas être le cas jusqu'à maintenant. Nous verrons s'il faut introduire une procédure arbitrale. M. Petitpierre donne l'assurance que le Conseil fédéral continuera à défendre les intérêts des propriétaires suisses.

Répondant à M. Auf der Maur, M. Petitpierre déclare qu'il appartient à la Cour de la Haye de se prononcer sur sa compétence. Selon les dispositions du statut de cette Cour, il semble exclu qu'elle puisse décliner sa compétence. Par l'Aide-Mémoire du 5 décembre l'Italie a reconnu, d'une manière formelle, la juridiction de la Cour. M. Petitpierre insiste sur le fait que dans les relations entre Etats, un certain minimum de bonne foi doit subsister. En ce qui concerne tout particulièrement la suspension, les contribuables suisses peuvent éviter, par un simple recours, la taxation définitive et le paiement de l'impôt. Quant à l'exécution de la sentence de la Cour, nous ne pouvons dès à présent supposer que l'Italie en refusera l'exécution. Le Gouvernement italien a exécuté scrupuleusement la décision franco-italienne. Il est impossible de traiter indéfiniment les ouvriers italiens d'une manière moins favorable que les autres ouvriers étrangers en Suisse. M. Petitpierre fait allusion à une affirmation italienne selon laquelle les ouvriers italiens pourraient se référer à la loi sur l'assurance vieillesse pour demander un traitement plus favorable. Si les Chambres refusent de donner leur approbation à la convention, nous nous trouverons dans un impasse. Le Conseil fédéral ne serait plus à même de négocier avec l'Italie. M. Petitpierre prie de nouveau la commission de créer une situation nette en approuvant la convention sur les assurances sociales ou en refusant l'approbation.

Direktor Saxer äussert sich ergänzend zur Auslegung von Art. 18, Abs. 2, des Gesetzes über die AHV. Italien behauptet, dass auf Grund dieser Bestimmung jeder einzelne italienische Rentenbezügler, nötigenfalls vor dem Versicherungsgericht, seinen Anspruch auf volle Leistungen geltend machen könne, auch wenn kein Staatsvertrag bestehe. Nachdem der Bundesrat in seiner Botschaft von 6. März die Gleichwertigkeit der italienischen Altersversicherung mit der schweizerischen festgestellt habe, seien die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt. Schon während der Revisionsverhandlungen hat Botschafter Reale diese These

vertreten; Direktor Saxer ist ihr schon damals mit aller Vehemenz entgegengetreten. Nunmehr wird italienischerseits dieses Argument erneut aufgenommen. Herr Direktor Saxer erinnert daran, dass anlässlich der kürzlichen Revision der AHV Art. 18, Abs. 2, hätte revidiert werden sollen. Die eidgenössischen Räte lehnten diese Revision aber als überflüssig ab. Das Volkswirtschaftsdepartement stimmt dem Politischen Departement darin zu, dass auf die Dauer der bisherige Zustand auf dem Gebiete der Sozialversicherung im Verhältnis zu Italien nicht unbeschränkt weiterdauern kann. Auch aus diesen Gründe ist die baldige Ratifikation erwünscht.

Präsident Speiser: Wenn Italien das Vergleichsverfahren vorbehaltlos angenommen und den Haager Gerichtshof anerkannt und die weitere Suspendierung gewährt hat, sind tatsächlich die Voraussetzungen für die Ratifikation gegeben. Herr Speiser bittet den Vorsteher des Politischen Departementes, eine entsprechende Zusicherung abzugeben.

M. Petitpierre relève qu'il n'est pas à même de faire une déclaration au nom du Gouvernement italien, mais il est prêt à déclarer que, selon l'avis du Conseil fédéral, les engagements pris par le Gouvernement italien sont clairs; il n'y a pas de raison de croire que l'Italie ne tiendra pas ces engagements.

Direktor Saxer: Das vorliegende Vertragswerk ist ein neues, selbständiges Abkommen, das mit seinem Inkrafttreten dasjenige von 4. April 1949 ersetzen soll. Dieses war die erste bilaterale Vereinbarung, die unser Land auf dem Gebiete der Alters- und Hinterlassenenversicherung abschloss. Die damit zwischen unserem Land und Italien getroffene Regelung der gegenseitigen Beziehungen war schweizerischerseits ausserordentlich zurückhaltend. Der Grund zu dieser Einstellung war der, dass die italienische Sozialversicherung nur provisorischen Charakter hatte, dass ihr persönlicher Geltungsbereich ein beschränkter und ihre Leistungen sehr bescheiden waren. Aus diesen Gründen wurden von Seiten der Schweiz im Vertrag von 1949 insbesondere die Drittelkürzung der Renten aufrechterhalten und die Beitragsrückerstattung auf die von Versicherten persönlich bezahlten Beiträge, d.h. für die Unselbständigerwerbenden auf die Rückerstattung der Arbeitnehmerbeiträge, beschränkt. Nach Bekanntwerden der von der Schweiz mit ihren übrigen Nachbarländern abgeschlossenen, weitergehenden Abkommen trat Italien mit dem Antrag um Aufnahme von Revisionsverhandlungen an unser Land heran. In seiner bezüglichen Eingabe stellte es folgende Revisionsbegehren:

- Herabsetzung der allgemeinen Karenzfrist von 10 auf 5 Jahre;
- Herabsetzung der Aufenthaltsdauer von 15 auf 10 Jahre für die Rentenberechtigung nach einem einzigen Beitragsjahr;
- Rückerstattung der vollen Beiträge (Arbeitnehmer und Arbeitgeberbeiträge) und
- Gewährung der Uebergangsrenten bei einer Wohnsitzdauer von 10 Jahren.

Die Schweiz erklärte sich grundsätzlich mit der Aufnahme von Revisionsverhandlungen einverstanden, machte indessen die Gewährung von weitergehenden Zugeständnissen von Inkrafttreten der geplanten, grundlegenden Neuordnung der italienischen Sozialversicherung abhängig. Die bezügliche Gesetzesvorlage wurde Anfang August 1951 nach Genehmigung durch den Ministerrat dem italienischen Parlament unterbreitet.

Es lässt sich nicht bestreiten, dass die italienische Sozialversicherung durch die grundlegende Reform, die am 1. Januar 1952 in Kraft getreten ist, einen ganz bedeutenden Ausbau erfahren hat. In der Tat ist der provisorische Charakter der Versicherung verschwunden, die Leistungen sind ganz wesentlich erhöht und damit sozial wertvoll geworden, und der persönliche Geltungsbereich ist auf sämtliche Arbeitnehmer, ohne Rücksicht auf die Höhe des Einkommens, ausgedehnt worden. Damit konnte es schweizerischerseits verantwortet werden, grundsätzlich auf die Revisionsbegehren Italiens einzutreten.

Die Revisionsverhandlungen, die in der Folge stattfanden, führten schliesslich zu folgendem Resultat:

Italien sichert den Schweizerbürgern die volle und uneingeschränkte Gleichberechtigung mit den italienischen Staatsangehörigen zu. Diese Gleichberechtigung erstreckt sich auch auf die Zuschüsse und Zulagen, die durch die italienische Sozialversicherung vorgesehen werden. Italien erstattet den Schweizerbürgern, welche die Voraussetzungen für den Rentenanspruch nicht erfüllen, die vollen Beiträge, also auch die Arbeitgeberbeiträge, zurück. Italien gewährt die Auszahlung der Leistungen seiner Sozialversicherung an Schweizerbürger nach der Schweiz und nach jedem beliebigen Drittstaat. Endlich gewährleistet Italien die Durchführung der schweizerischen freiwilligen AHV in Italien.

Schweizerischerseits wurde folgende Lösung zu Gunsten der italienischen Staatsangehörigen getroffen:

Entgegen der neueren von der Schweiz abgeschlossenen Sozialversicherungsabkommen, die sich auf die AHV und die Unfallversicherung beziehen, beschränkt sich das neue Abkommen mit Italien - wie schon das alte - ausschliesslich auf die Alters- (Invaliden-) und Hinterlassenenversicherung. Es ist verwunderlich, dass Italien auf dem Sektor der Unfallversicherung noch keinen Vorstoss gemacht hat. Denn wenn hinsichtlich der Betriebsunfälle und der Berufskrankheiten die Gleichbehandlung durch das von beiden Staaten ratifizierte internationale Abkommen aus dem Jahre 1925 gewährleistet ist, so werden mangels eines Abkommens die Leistungen aus der Nichtbetriebsunfallversicherung für die italienischen Staatsangehörigen nach wie vor um ein Viertel gekürzt. Diese Kürzung ist gegenüber den Angehörigen aller Staaten fallen gelassen worden, mit denen unser Land Gegenseitigkeitsabkommen abgeschlossen hat, die sich auch auf die Unfallversicherung beziehen.

Die finanziellen Auswirkungen sind die folgenden: Das Abkommen betrifft einerseits die in der Schweiz ansässigen italienische Bevölkerung von schätzungsweise 120'000 Personen, andererseits die kurzfristig eingestellten italienischen

- Die Dreitelkürzung der Renten wird fallen gelassen; es werden die vollen Beiträge, gegebenenfalls also auch die Arbeitgeberbeiträge, zurückerstattet;
- die Auszahlung der Renten nach dem Ausland wird gewährleistet, und zwar auch nach Drittländern;
- die Aufenthaltsdauer für die Rentenberechtigung nach einem einzigen Beitragsjahr wird von 15 auf 10 Jahre herabgesetzt;
- die Durchführung der freiwilligen italienischen Versicherung in der Schweiz wird gewährleistet;
- dagegen werden die schweizerischen Überbergangsranten den Italienern nicht gewährt, weil hierfür die gegenseitigen Voraussetzungen fehlen, da Italien kein gleichartiges System wie unsere Überbergangsranten kennt;
- nicht gewährt wurde ferner die Herabsetzung der geltenden Karenzfrist von 10 auf 5 Jahre. Dessen Begehren konnte nicht entsprechen werden, einmal, weil die neue italienische Gesetzgebung für die Altersrenten eine Karenzfrist von 15 Jahren und für die Invaliden- und Hinterlassenenrenten eine solche von 5 Jahren vorsieht, dann aber auch wegen der schwerwiegenden finanziellen Auswirkungen, die eine generelle Herabsetzung der Karenzfrist auf 5 Jahre für die AHV gehabt hätte, angesichts des hohen Bestandes an vorübergehend in der Schweiz beschäftigten italienischen Staatsangehörigen.

Arbeitskräfte, deren Bestand starken Schwankungen unterworfen ist. Die Zahl der Schweizer in Italien beträgt etwa 12'000. Das Schwergewicht des Vertrages liegt damit eindeutig auf der Seite Italiens. An zusätzlicher Belastung kommen aus dem neuen Vertrag zur Hauptsache in Betracht:

Die Aufhebung der Drittelskürzung der Renten und die Rückerstattung der Arbeitgeberbeiträge. Die daraus resultierende Mehrbelastung ist in der technischen Bilanz der AHV bereits berücksichtigt worden, so dass das Inkrafttreten des neuen Abkommens auf diese keinerlei Einfluss haben wird. Die Ratifikation des neuen Abkommens kann deshalb auch vom finanziellen Standpunkt aus verantwortet werden. Die Aufhebung der Drittelskürzung wird eine durchschnittliche zusätzliche Belastung von rund 11 Millionen Franken im Jahr nach sich ziehen. Die aus der vollen Beitragsrückerstattung resultierende Mehrbelastung wird je nach der Zahl der italienischen Saisonarbeiter stark schwanken. Sie kann, wenn der heutige hohe Beschäftigungsgrad anhalten wird, auf 7 - 10 Millionen Franken im Jahr geschätzt werden. Sollte der Beschäftigungsgrad erheblich zurückgehen, so würde sich auch die Rückerstattung der Beiträge entsprechend vermindern.

Das neue Abkommen vom 17. Oktober 1951 ist abgeschlossen worden mit Gültigkeit bis zum 31. Dezember 1953. Es tritt mit dem Austausch der Ratifikationsurkunden in Kraft. Sollte dieser Austausch bis zum 31. Dezember 1953 nicht erfolgen können, so stünden wir vor einer wenig erfreulichen Situation, weil dann der Vertrag ausser Kraft treten würde, ohne je in Kraft gewesen zu sein. Steht der Vertrag einmal in Kraft, so erneuert er sich jeweils am Jahresende stillschweigend für die Dauer eines weiteren Jahres. Er kann, wie alle übrigen Verträge, auf Jahresende mit dreimonatiger Voranzeige gekündigt werden. Im Falle seiner Kündigung bleiben die auf Grund seiner Bestimmungen erworbenen Rechte erhalten.

Die Behandlung des Vertrages in den eidgenössischen Räten hat sich durch die parallele Behandlung der Frage der ausserordentlichen italienischen Vermögenssteuer erheblich verzögert. Nachdem heute die Voraussetzungen für die Lösung des seinerzeit von Bundesrat angeordneten Junktins erfüllt sind, möchte ich Sie, auch in Namen von Herrn Bundesrat Rubattel, bitten, dem vorliegenden Vertrag zuzustimmen.

Präsident Speiser ist der Auffassung, dass nach der formellen Erklärung von Bundesrat Petitpierre auf das Sozialversicherungsabkommen eingetreten werden könne.

Es wird kein Antrag auf Nichteintreten gestellt.

Die Kommission beschliesst, dem Ständerat die Genehmigung des Abkommens zu beantragen, sofern sich aus der Behandlung im Nationalrat nicht wider Erwarten neue Gesichtspunkte ergeben sollten.

Der Protokollführer:

Maj