

8421

Botschaft

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung
zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Rechtsstellung
der Flüchtlinge in der Alters-, Hinterlassenen-
und Invalidenversicherung**

(Vom 19. Januar 1962)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen hiermit den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Rechtsstellung der Flüchtlinge in der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung zu unterbreiten.

I. Einleitung

1. Die Stellung der Flüchtlinge in der schweizerischen Alters- und Hinterlassenenversicherung ist gegenwärtig in einem Vorbehalt geordnet, den die Schweiz zu Artikel 24 des internationalen Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, abgeschlossen in Genf am 28. Juli 1951, angebracht hat und der – zusammen mit dem Abkommen – durch Bundesbeschluss vom 14. Dezember 1954 genehmigt wurde und am 21. April 1955 in Kraft getreten ist. Danach werden die in der Schweiz wohnhaften Flüchtlinge in ihren Rechten gegenüber der Alters- und Hinterlassenenversicherung nicht – wie es das Abkommen vorsieht – den Schweizern, sondern im wesentlichen denjenigen Ausländern gleichgestellt, mit denen die Schweiz zwischenstaatliche Vereinbarungen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung abgeschlossen hat. So können sie die ordentliche Rente dieser Versicherung beanspruchen, wenn sie während eines Jahres Beiträge geleistet und sich während 10 Jahren – wovon 5 unmittelbar und ununterbrochen vor dem Versicherungsfall – in der Schweiz aufgehalten haben oder wenn sie, gemäss der für Ausländer und Staatenlose allgemein

geltenden gesetzlichen Regel, gesamthaft während 10 Jahren Beiträge entrichtet haben. Vom Bezug der ausserordentlichen Renten sind die Flüchtlinge ausgeschlossen. Dagegen werden ihnen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zurückvergütet, wenn sie im Versicherungsfall in der Schweiz wohnen und ihnen keine ordentliche Rente zusteht.

2. Die Einführung der Invalidenversicherung bot uns Anlass, das Statut der Flüchtlinge in der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung zu überprüfen. Das Abkommen liess es nicht zu, den für die Alters- und Hinterlassenenversicherung angebrachten Vorbehalt auf die Invalidenversicherung auszuweiten, so dass Mittel und Wege gesucht werden mussten, um eine ungleiche Behandlung der Flüchtlinge in den beiden eng verbundenen Versicherungswerken zu vermeiden. Dabei hat es sich gezeigt, dass die gleichzeitig mit der Invalidenversicherung eingeführte neue Rentenbemessungsmethode – die sogenannte Pro-rata-temporis-Bemessung bei unvollständiger Beitragsdauer – der Schweiz erlauben wird, in der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung das Prinzip der Gleichbehandlung der In- und Ausländer vermehrt zur Anwendung zu bringen. Es entspricht nun durchaus schweizerischer Tradition, wenn vor allem die Flüchtlinge in der Schweiz in der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung so weitgehend als möglich den Schweizern gleichgestellt werden.

In diesem Sinne wurde – nach Fühlungnahme mit dem Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge und den für Flüchtlingsfragen zuständigen schweizerischen Stellen – der Entwurf zu einem Bundesbeschluss ausgearbeitet, wodurch der Bundesrat zum Rückzug des erwähnten Vorbehaltes zum Flüchtlingsabkommen ermächtigt und die Stellung der Flüchtlinge in der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung gesamthaft neu und günstiger geordnet werden soll.

II. Das neue Alters-, Hinterlassenen- und Invaliden-Versicherungs-Statut der Flüchtlinge

1. Die vorgesehene Neuordnung der Rechtsstellung der Flüchtlinge geht – wie erwähnt – davon aus, dass die Schweiz auf den einschlägigen Vorbehalt zum Flüchtlingsabkommen verzichte. Damit werden die in der Schweiz wohnhaften Flüchtlinge im Sinne des Abkommens wenigstens hinsichtlich der Ansprüche auf «normale Renten» den Schweizern gleichgestellt. Die Regelung des Abkommens ist indes weder in persönlicher noch in sachlicher Hinsicht umfassend, sondern muss durch innerstaatliches Recht ergänzt werden.

a. Nach seinem persönlichen Geltungsbereich erfasst das Flüchtlingsabkommen nicht alle Flüchtlinge, sondern nur jene, die auf Grund von Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind, ihre Heimat verlassen haben. Algerische und tibetanische Flüchtlinge fallen beispielsweise nicht unter das Abkommen. Es scheint uns nun zweckmässig, die Stellung in der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung für alle Personen, die nach schweizerischer

Gesetzgebung und Praxis als Flüchtlinge gelten, in gleicher Weise zu ordnen. Der vorgesehene Bundesbeschluss soll sich daher nicht nur auf eigentliche Konventionsflüchtlinge, sondern auf alle Flüchtlinge im schweizerischen Rechtsinn beziehen.

b. Das Flüchtlingsabkommen behält für Leistungen an Flüchtlinge, «die die Bedingungen für die Auszahlung einer normalen Rente nicht erfüllen», die Gesetzgebung des Aufenthaltslandes vor (Art. 24, Ziff. 1, Buchstabe *b*, *ii*). Als solche Leistungen haben in der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung die (beitragslosen) ausserordentlichen Renten und die Eingliederungsmassnahmen zu gelten, wobei nach Gesetz die ersteren den Flüchtlingen überhaupt nicht, die letzteren nur nach einer mindestens 10jährigen Beitragsleistung oder einem mindestens 15jährigen Aufenthalt in der Schweiz gewährt werden könnten. Der vorgesehene Bundesbeschluss will nun denjenigen Flüchtlingen, die in unserem Land festen Fuss gefasst haben, auch den Bezug dieser Leistungen ermöglichen. Die ausserordentliche Rente, welche den Flüchtlingen bisher nicht zustand, soll ihnen gewährt werden, sobald sie sich ununterbrochen während 10 Jahren (bei Altersrenten) oder während 5 Jahren (bei Hinterlassenen- und Invalidenrenten) in unserem Land aufgehalten haben. Die Eingliederungsmassnahmen der Invalidenversicherung sollen Flüchtlingen gewährt werden, wenn sie vor dem Eintritt der Invalidität ein Jahr Beiträge geleistet oder sich in der Schweiz aufgehalten haben; Flüchtlinge, die schon invalid in die Schweiz kommen oder hier im ersten Jahr invalidieren, bleiben somit gleich wie von der ordentlichen Invalidenrente auch von Eingliederungsmassnahmen der Invalidenversicherung ausgeschlossen.

c. Nach dem Flüchtlingsabkommen sind ferner die Vertragsstaaten verpflichtet, die Vorteile bilateraler Abkommen auch den Flüchtlingen einzuräumen (Art. 24, Ziff. 3). Damit in den einzelnen Sozialversicherungsabkommen die Stellung der Flüchtlinge nicht besonders geregelt werden muss, enthält der Beschlussentwurf eine generelle Regel. Danach sind Flüchtlinge, welche die Schweiz verlassen haben, hinsichtlich ihrer Ansprüche gegenüber der schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung den Bürgern ihres neuen Wohnsitzstaates gleichgestellt. Besteht zwischen dem Wohnsitzstaat und der Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen, so richten sich die Ansprüche des Flüchtlings auf ordentliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenrenten nach diesem Abkommen. Wohnt der Flüchtling in einem Nichtvertragsstaat, so steht ihm – gleich wie dessen Bürgern – keine Alters-, Hinterlassenen- oder Invalidenrente, sondern höchstens ein Anspruch auf Rückvergütung der persönlich geleisteten Alters- und Hinterlassenenversicherungsbeiträge zu.

2. Die finanzielle Mehrbelastung, die den beiden Versicherungen aus der vorgesehenen Neuregelung erwächst, dürfte sich auf lange Sicht in durchaus tragbarem Rahmen halten.

3. Was endlich die Rechtsform des vorgesehenen Erlasses betrifft, so schien uns ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss der Sache angemessen. Zwar

greift die Neuregelung über das Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherungs-Statut der Flüchtlinge in bestehendes Gesetzesrecht ein, doch stehen die einzelnen Bestimmungen in einem mittelbaren Zusammenhang zum Flüchtlingsabkommen und gehören auch ihrer Bedeutung nach nicht in die einschlägigen Sozialversicherungsgesetze.

III. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 1 enthält in Absatz 1 den Grundsatz der Gleichbehandlung der in der Schweiz wohnhaften Flüchtlinge mit den Schweizerbürgern hinsichtlich ihrer Ansprüche auf ordentliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenrenten und Hilflosenentschädigungen. Auf dem Gebiet der Versicherungs- und Beitragspflicht ist die Gleichbehandlung durch Gesetz gewährleistet. Absatz 2 räumt erstmals den Flüchtlingen nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer in der Schweiz den Anspruch auf ausserordentliche Renten ein. Besonders zu beachten ist, dass die Aufenthaltsdauer auch nach dem Versicherungsfall zurückgelegt werden kann, so dass beispielsweise ein Flüchtling, der erst im 65. Altersjahr in die Schweiz kommt, vom 75. Altersjahr an die ausserordentliche Altersrente unter den gesetzlichen Voraussetzungen beziehen kann. Ferner wird – entsprechend der Praxis gegenüber Vertragsausländern – bei Flüchtlingen ein ununterbrochener Aufenthalt in unserem Land auch bei vorübergehender kurzfristiger Auslandsabwesenheit anzunehmen sein.

Artikel 2 macht die Gewährung von Eingliederungsmassnahmen der Invalidenversicherung an Flüchtlinge von einem Beitragsjahr (Abs.1) oder in bestimmten Fällen von einem einjährigen Aufenthalt in der Schweiz (Abs.2) abhängig, wobei allerdings diese Beitrags- oder Aufenthaltsdauer vor dem Eintritt der Invalidität zurückgelegt werden muss.

Artikel 3 umschreibt die Rechtsstellung der Flüchtlinge, die in der Schweiz versichert waren und ins Ausland gezogen sind. Flüchtlinge in «Vertragsstaaten» sollen den Angehörigen ihres Wohnsitzstaates gleichgestellt werden und damit der Vorteile des einschlägigen Sozialversicherungsabkommens teilhaftig werden. Flüchtlinge in «Nichtvertragsstaaten» sollen dagegen – gleich wie die Bürger ihres neuen Wohnsitzstaates – keine Alters-, Hinterlassenen- oder Invalidenrente erhalten, sondern gegebenenfalls die persönlich entrichteten Beiträge auf Grund von Artikel 18, Absatz 3 des Alters- und Hinterlassenenversicherungsgesetzes und der einschlägigen bundesrätlichen Verordnung vom 14. März 1952 zurückfordern können.

Artikel 4 ordnet in Absatz 1 und 2 die zeitliche Wirkung des Bundesbeschlusses. Das Datum des Inkrafttretens wird je nach dem Gang der parlamentarischen Beratungen festzulegen sein. Die Leistungen der Alters- und Hinterlassenenversicherung sollen vom Datum des Inkrafttretens an gewährt werden, auch wenn der Versicherungsfall vor diesem Zeitpunkt eingetreten ist. Dagegen sollen Leistungen der Invalidenversicherung – mit Rücksicht auf die der Schweiz aus dem Flüchtlingsabkommen erwachsenden Verpflichtungen – gegebenenfalls

rückwirkend ab 1. Januar 1960 gewährt werden, wobei die in dieser Gesetzgebung vorgesehenen Anmeldefristen erst vom Inkrafttreten des Bundesbeschlusses an zu laufen beginnen. Absatz 3 ermächtigt den Bundesrat den die Alters- und Hinterlassenenversicherung betreffenden Vorbehalt zu Artikel 24 des Flüchtlingsabkommens zurückzuziehen, so dass zu dieser Abkommensbestimmung nur noch der Vorbehalt über berufliche Ausbildung, Antritt einer Berufslehre und Arbeitslosenversicherung bestehen bleibt.

* * *

Wir beehren uns, Ihnen zu beantragen, den nachstehenden Beschlusse-
entwurf zum Beschluss zu erheben.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Herren, die Versicherung
unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 19. Januar 1962.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

P. Chaudet

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesbeschluss

über

die Rechtsstellung der Flüchtlinge in der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 34^{quater} der Bundesverfassung, im Hinblick auf das
Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 19. Januar
1962,

beschliesst:

Art. 1

Flüchtlinge
in der Schweiz
1. Anspruch
auf Renten

¹ In der Schweiz wohnhafte Flüchtlinge haben unter den gleichen Voraussetzungen wie Schweizerbürger Anspruch auf ordentliche Renten der Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie auf ordentliche Renten und Hilflosenentschädigungen der Invalidenversicherung.

² In der Schweiz wohnhafte Flüchtlinge haben unter den gleichen Voraussetzungen wie Schweizerbürger Anspruch auf ausserordentliche Renten der Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie der Invalidenversicherung, wenn sie sich unmittelbar vor dem Zeitpunkt, von welchem an die Rente verlangt wird, im Falle von Altersrenten ununterbrochen 10 Jahre und im Falle von Hinterlassenen-, Invaliden- und an deren Stelle tretenden Altersrenten ununterbrochen 5 Jahre in der Schweiz aufgehalten haben.

Art. 2

2. Anspruch auf
Eingliederungs-
massnahmen
der Invaliden-
versicherung

¹ In der Schweiz wohnhafte Flüchtlinge haben unter den gleichen Voraussetzungen wie Schweizerbürger Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen der Invalidenversicherung, wenn sie unmittelbar vor dem Eintritt der Invalidität während mindestens eines Jahres Beiträge entrichtet haben.

² In der Schweiz wohnhafte nichterwerbstätige Ehefrauen und Witwen sowie minderjährige Kinder haben als Flüchtlinge unter den gleichen Voraussetzungen wie Schweizerbürger Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen der Invalidenversicherung, wenn sie sich unmittelbar vor Eintritt der Invalidität ununterbrochen während mindestens eines Jahres in der Schweiz aufgehalten haben. In der Schweiz wohnhaften minderjährigen Kindern steht dieser Anspruch überdies zu, wenn sie in der Schweiz invalid geboren sind oder sich seit der Geburt ununterbrochen in der Schweiz aufgehalten haben.

Art. 3

¹ Flüchtlinge, welche die Schweiz verlassen haben und in einem Staate wohnen, mit dem die Schweiz eine Vereinbarung über Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung abgeschlossen hat, sind in ihren Ansprüchen auf ordentliche Renten der schweizerischen Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie der schweizerischen Invalidenversicherung den Angehörigen des Wohnsitzstaates gleichgestellt.

Flüchtlinge
im Ausland

² Im Ausland wohnhaften Flüchtlingen, auf welche Absatz 1 keine Anwendung findet, können die Beiträge gemäss Artikel 18, Absatz 3 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung zurückvergütet werden.

Art. 4

¹ Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Beschlusses.

Inkrafttreten
und Vollzug

² Leistungen der Invalidenversicherung sowie Alters- und Hinterlassenenrenten, die an die Stelle von Invalidenrenten treten, können auf Grund dieses Beschlusses auch für die Zeit vor dessen Inkrafttreten beansprucht werden, wobei die Fristen für die Anmeldung der Ansprüche frühestens vom Inkrafttreten dieses Beschlusses an zu laufen beginnen.

³ Der Bundesrat ist mit dem Vollzug beauftragt und wird ermächtigt, den von der Schweiz zu Artikel 24, Ziffer 1, Buchstabe *a* und *b* sowie Ziffer 3 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 gemachten Vorbehalt, soweit er die Alters- und Hinterlassenenversicherung betrifft, zurückzuziehen.

⁴ Der Bundesrat wird beauftragt, gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse die Bekanntmachung dieses Beschlusses zu veranlassen.

**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines
Bundesbeschlusses über die Rechtsstellung der Flüchtlinge in der Alters-, Hinterlassenen-
und Invalidenversicherung (Vom 19.Januar 1962)**

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1962 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 1 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 05 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 8421 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 01.02.1962 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 237-243 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 041 607 |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.