Zeitschrift: Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte = Annuaire Suisse d'histoire économique et sociale

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte

Band: 29 (2015)

Artikel: Die Auslandschweizerorganisationen und die Sozialversicherungsbeziehungen der Schweiz mit den skandinavischen Staaten in den 1960er-Jahren

Autor: Ruchti, Franziska

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-632450

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Franziska Ruchti

Die Auslandschweizerorganisationen und die Sozialversicherungsbeziehungen der Schweiz mit den skandinavischen Staaten in den 1960er-Jahren[1]

The organisations of the Swiss abroad and Switzerland's foreign relations with Scandinavia in social security matters during the 1960s

Social security matters were one of the most important issues for Swiss citizens living and working in Scandinavia. Consequently, they and their organisations played an active role in Switzerland's foreign relations in social security matters. Due to some Swiss laws, but more importantly due to Scandinavian welfare legislation, the Swiss abroad could not benefit from all social security provisions. The Scandinavian states, for example, did not allow the export of old age pensions for anyone. Leaving Scandinavia thus meant losing one's old age pension. The organisations of the Swiss abroad, therefore, attempted to improve their situation in collaboration with the Swiss authorities through the conclusion of bilateral agreements. The authorities, however, were convinced that it was not Switzerland's duty to change the Scandinavian attitude and focused instead on the work done by multilateral institutions such as the Council of Europe. It was through these channels that the demands of the Swiss abroad were finally fulfilled, however only in the 1970's and 80's when the bilateral agreements between Switzerland and the Scandinavian states were concluded. Moreover, the Swiss abroad also played an active role in Swiss welfare legislation. This collaboration with the authorities proved to be more successful.

1 Mit skandinavischen Staaten respektive Skandinavien sind Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden gemeint. Island wird hier nicht berücksichtigt, da es in den 1960er-Jahren in Island keine Auslandschweizer gab.

Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte 29, S. 243–259.
© 2015 Chronos Verlag, Zürich, ISBN 978-3-0340-1259-1, ISSN 1664-6460

«Wenn man die einzelnen Dossiers über die Sozialversicherung mit den skandinavischen Ländern durchsieht, kann man es den dortigen Landsleuten nicht verargen, wenn sie ihre Geduld verlieren.» Mit diesen Worten bat am 26. September 1969 Pierre Micheli, Generalsekretär des Politischen Departements, den Direktor des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV), Max Frauenfelder, sich der Frage der Sozialversicherungsabkommen mit den skandinavischen Staaten anzunehmen.[2] Die Sozialversicherungsfragen, insbesondere die Existenzsicherung im Alter, gehörten zu den zentralen Problemen, welche die Auslandschweizer in Skandinavien in den 1960er-Jahren beschäftigten. Am wichtigsten allerdings war in dieser Zeit für sämtliche Auslandschweizer die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel über die Schweizer im Ausland. Der Artikel 45bis wurde 1966, im Jahr der «Fünften Schweiz», von Volk und Ständen angenommen. Der Auslandschweizerartikel erwähnt ausdrücklich drei Sachgebiete: die Ausübung politischer Rechte, das zentrale Anliegen der Auslandschweizer, die Erfüllung der Wehrpflicht sowie die Unterstützung im sozialen Bereich.[3] Im vorliegenden Text steht der dritte Punkt im Zentrum.

Die Nachkriegszeit war allgemein vom Ausbau der Sozialversicherungssysteme geprägt, nicht nur in der Schweiz. Die ersten Sozialversicherungsabkommen schloss die Schweiz in der Folge der Einführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) im Jahr 1948 mit diversen europäischen Staaten ab. Die nächste wichtige Etappe stellte die Einführung der Invalidenversicherung (IV) Anfang 1960 dar. Aufgrund dieser Entwicklungen waren die bilateralen Sozialversicherungsabkommen rasch überholt und Revisionen wurden notwendig.[4] Diesbezüglich stellten die Beziehungen der Schweiz zu den skandinavischen Staaten keine Ausnahme dar. Hingegen war die aktive Rolle, welche die Auslandschweizer in Skandinavien in den Sozialversicherungsfragen übernahmen, aussergewöhnlich. Für sie ging es um wichtige finanzielle Interessen, wobei die Skandinavienschweizer von Gastland zu Gastland durchaus unterschiedlich betroffen waren. Während die Auslandschweizer in Dänemark und Schweden versuchten, eine Revision der bestehenden Abkommen zu erreichen, kämpften die Landsleute in Finnland und Norwegen dafür, dass die Schweiz überhaupt ein Abkommen mit ihren Gastländern abschloss. Allerdings

2 Dok. 168, Schreiben von Pierre Micheli an Max Frauenfelder vom 26. 9. 1969, in: Diplomatische Dokumente der Schweiz (DDS), Bd. 24 (= dodis.ch/32872).

3 Aufgrund der Volksabstimmung wurde das Jahr 1966 zum Jahr der «Fünften Schweiz» erklärt. Mit der «Fünften Schweiz» waren die Auslandschweizer gemeint, die neben den vier Sprachregionen einen weiteren Teil der Schweiz bildeten. Vgl. dazu Edmond Müller, Die fünfte Schweiz, Bern 1966. Zum Auslandschweizerartikel vgl.: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 45bis betreffend die Schweizer im Ausland vom 2. 7. 1965, in: Bundesblatt 2/28 (1965), S. 384–450; Bundesbeschluss über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 45bis über die Auslandschweizer vom 25. 3. 1966, in: Bundesblatt 1/13 (1966), S. 554–555; dodis.ch/34176, Bundesratsprotokoll vom 9. 12. 1963.

4 Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung dodis.ch/T576.

blieben die Bemühungen der Auslandschweizer und ihrer Organisationen in allen vier Staaten während der 1960er-Jahre erfolglos. Dies ist vor allem mit den jeweiligen Rahmenbedingungen zu erklären. Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden die Rolle untersucht werden, welche die Auslandschweizerorganisationen und ihre Exponenten bei der Lösung eines für sie zentralen Problems der zwischenstaatlichen Beziehungen spielten respektive spielen konnten. Dabei liegt der Fokus zum einen auf den bilateralen Sozialversicherungsbeziehungen der Schweiz mit den skandinavischen Staaten. Zum anderen geht es um die multilaterale Ebene, auf der das Problem – allerdings erst Jahre später – gelöst wurde, sowie um das Zusammenspiel der verschiedenen privaten, staatlichen und supranationalen Akteure.

Die Auslandschweizer und ihre Organisationen

In den 1960er-Jahren befanden sich etwa 5000 Auslandschweizer in Skandinavien, mehr als die Hälfte davon in Schweden.[5] Weltweit umfasste die Fünfte Schweiz in dieser Zeit circa 300'000 Personen, wovon sich zwei Drittel in Europa befanden und davon wieder fünf Sechstel in den Nachbarstaaten. Die grösste Gruppe der Auslandschweizer mit etwa 90'000 Personen befand sich in Frankreich; die zweitgrösste mit circa 35'000 in der Bundesrepublik Deutschland.[6] Bei den hier im Zentrum stehenden 5000 Schweizerinnen und Schweizern in Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden handelte es sich also um eine vergleichsweise kleine Gruppe. Die Zusammensetzung der Fünften Schweiz hatte sich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs weltweit gewandelt. Zugenommen hatte vor allem die Zahl der Doppelbürgerinnen und -bürger. Viele davon waren Frauen, da Schweizerinnen seit 1952 bei der Heirat mit einem Ausländer und der Annahme der Staatsangehörigkeit des Ehemanns nicht mehr automatisch das Schweizer Bürgerrecht verloren. Im Jahr 1956 wurde das Gesetz soweit ergänzt, dass Frauen, die das Schweizerbürgerrecht durch Heirat verloren hatten, sich wieder einbürgern lassen konnten.[7] Die Ausland-

5 Gemäss Angaben der schweizerischen Botschaft in Oslo befanden sich Ende 1965 2764 Schweizer in Schweden, 1207 in Dänemark, 525 in Norwegen und 494 in Finnland. Vgl. Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), E2200.209-02#1977/167#5* (III.A.2).

6 Vgl. dazu: Walter Thurnherr, Patricia Messerli, Auslandschweizerpolitik des Bundes nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Studien und Quellen 28 (2002), S. 65–86; Müller (wie Anm. 3); Sylvia Arnold-Lehmann, Die Schweizer im Ausland, in: Neue Helvetische Gesellschaft (Hg.), Die Schweiz – heute. Ein Buch für junge Schweizerinnen und Schweizer im In- und Ausland, Aarau 1969, S. 217–227; Botschaft über die Ergänzung der Bundesverfassung (wie Anm. 3), S. 394–398; Die Fünfte Schweiz. So zahlreich wie Solothurn und Schaffhausen, in: Basler Nachrichten, 19. 8. 1968.

7 Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts vom 29. 9. 1952, in: Amtliche Sammlung 1952, S. 1087–1101, hier 1089; Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts vom 7. 12. 1956, in: Amtliche Samm-

schweizergruppen waren zudem grösseren Fluktuationen unterworfen als vor dem Zweiten Weltkrieg, da viele, oft junge und unverheiratete Schweizer nur noch zeitlich begrenzt, etwa als Studenten, Praktikanten oder Spezialisten, ins Ausland gingen. So wurde beispielsweise 1962 für Grossbritannien eine Fluktuation von 70% unter den bei den Konsulaten immatrikulierten Schweizern festgestellt.[8]

Trotz der nicht allzu grossen Anzahl an Auslandschweizern gab es in den grösseren skandinavischen Städten Schweizervereine, die vor allem gesellschaftliche Funktionen ausübten. Im Jahr 1961 schlossen sich diese Vereine zum «Vorort der Schweizervereine in Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden» zusammen (im Folgenden kurz Vorort genannt), welcher sogleich Mitglied der Auslandschweizerkommission der Neuen Helvetischen Gesellschaft (NHG), der Dachorganisation der Auslandschweizerorganisationen, wurde.[9] Der Vorort führte jährliche Präsidentenkonferenzen durch, deren Vorsitz Theo Nagel, der Direktor der Ciba A. B. in Norrköping (Schweden), innehatte.[10] An den Präsidentenkonferenzen hatten die Sozialversicherungsfragen einen hohen Stellenwert. Im Zentrum standen dabei neben den Sozialversicherungsabkommen die Schwierigkeiten der Auslandschweizer bezüglich der AHV und der Krankenkassen sowie der «Solidaritätsfonds der Auslandschweizer». Weitere wichtige Diskussionspunkte bildeten der Auslandschweizerartikel, der Bodenerwerb in der Schweiz durch Auslandschweizer, welcher einer Bewilligungspflicht durch den Bund unterstand, die Perspektiven der jungen Auslandschweizer und die Präsenz der Schweiz in Skandinavien. Festzustellen ist dabei, dass der Vorort und seine jährlichen Präsidentenkonferenzen an Bedeutung gewannen. Ab Mitte der 1960er-Jahre nahmen Vertreter des Auslandschweizersekretariats, des zentralen Organs der NHG, und Vertreter des Politischen Departements, meistens aus den vier schweizerischen Botschaften in Skandinavien, teil. Die Botschaften gewährleisteten auch den Austausch zwischen

lung 1957, S. 306 f. Vgl. dazu Brigitte Studer, «Die Ehefrau, die den Ausländer heiratet, soll sich die Geschichte klar überlegen». Geschlecht, Ehe und nationale Zugehörigkeit im 20. Jahrhundert in der Schweiz, in: Tsantsa 9 (2004), S. 49–60.

8 Vgl. dodis.ch/34178, Notiz für den Vorsteher des Finanz- und Zolldepartements, Roger Bonvin, vom 13. 8. 1963.

9 Vgl. dazu: BAR, E2004B#1974/53#711* (o.814); die Protokolle der Präsidentenkonferenzen, in: BAR, E2200.140-01#1978/2#320* (81-0-0); BAR, E2200.209-02#1977/167#5* (III.A.2); BAR, E2200.209#1986/20#7* (112.4); BAR, E2200.209#1992/91#15* (112.4). Zu den Anfängen der Neuen Helvetischen Gesellschaft vgl. Gérald Arlettaz, La Nouvelle Société Helvétique et les Suisses à l'étranger (1914–1924). Aspects de la construction d'un nationalisme de type ethnique, in: Studien und Quellen 28 (2002), S. 37–64.

10 Theo Nagel war von 1961 bis 1972 Präsident des Vororts, den er auch in der Auslandschweizerkommission und gegenüber den Bundesbehörden vertrat. Die einzelnen Schweizervereine hingegen traten gegenüber den Behörden in Bern selten in Erscheinung. Auch an den jährlich stattfindenden Auslandschweizertagen in der Schweiz nahmen die Skandinavienschweizer, im Gegensatz zu den anderen Auslandschweizern in Europa, nicht sehr zahlreich teil. Meistens wurden sie durch Nagel vertreten. Zu Nagel vgl. dodis.ch/P43171, zum Vorort dodis.ch/R25504.

Nagel und den Bundesbehörden in Bern und unterstützten die Auslandschweizer aktiv in ihren Anstrengungen im Bereich der Sozialversicherungen.[11] Im Gegenzug fungierte der Vorort als Vermittler zwischen den Bundesbehörden und den Skandinavienschweizern. Am meisten hatte der Präsident des Vororts mit dem von Maurice Jaccard geleiteten Dienst für Auslandschweizerangelegenheiten im Politischen Departement zu tun. Ebenfalls in regelmässigem Kontakt stand Nagel mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen.[12] Ausserdem nahmen Vertreter der Skandinavienschweizer an den jährlichen Auslandschweizertagungen teil, wo sie regelmässig ihre Anliegen bezüglich der Sozialversicherungen zur Sprache brachten und dadurch den anwesenden Vertretern der Bundesbehörden in Erinnerung riefen.[13]

Die Sozialversicherungen der Auslandschweizer

Grundsätzlich hatten die Auslandschweizer Zugang zu den schweizerischen Sozialversicherungen. Sie waren allerdings einigen Einschränkungen und Besonderheiten unterworfen. So standen ihnen nur die freiwillige AHV, nicht aber die reguläre AHV, und der «Solidaritätsfonds für Auslandschweizer» offen. Im Bedarfsfall konnten sie Anspruch auf Fürsorgeleistungen erheben. Zudem waren Auslandschweizer aufgrund ihres Wohnsitzes und der dort ausgeübten Beschäftigung der Sozialversicherung des Gastlands unterstellt. Es konnte allerdings auch vorkommen, dass die Gesetzgebung im Gastland die Ausländer explizit von einigen Versicherungen ausschloss.

Die schweizerischen Versicherungen

Seit der Einführung der AHV im Jahr 1948 hatten die Auslandschweizer bis zur Vollendung ihres 40. Lebensjahrs die Möglichkeit, der freiwilligen AHV beizutreten, da jeder Versicherte beim Verlassen der Schweiz aus der obligatorischen Versicherung ausschied.[14] Seit der Einführung der IV auf den 1. Januar 1960 waren

11 Besonders aktiv war dabei Egbert von Graffenried, schweizerischer Botschafter in Stockholm von 1960 bis 1965. Vgl. dazu dodis.ch/P1137.

12 Zum Dienst für Auslandschweizerangelegenheiten vgl. dodis.ch/R11216; zu Maurice Jaccard vgl. dodis.ch/P4611.

13 Zu den Auslandschweizertagen von 1961 bis 1969 vgl.: BAR, E2004B#1974/53#713* (a.814.4); BAR, E2004B#1978/136#1040* (a.814.4); BAR, E2004B#1982/69#832* (a.814.4).

14 Nur Schweizer, die zwar im Ausland wohnten, aber in der Schweiz arbeiteten oder für einen schweizerischen Arbeitgeber im Ausland tätig waren, blieben obligatorisch in der AHV versichert. Vgl. dazu Bernard Degen, Entstehung und Entwicklung des schweizerischen Sozialstaates, in: Studien und Quellen 31 (2006), S. 17–48, hier 35. Zur freiwilligen AHV für Auslandschweizer vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes

die Mitglieder der freiwilligen AHV auch gegen die Folgen von Invalidität versichert. Allerdings hatten die Auslandschweizer nach dem Wegzug aus der Schweiz nur ein Jahr Zeit, um der freiwilligen AHV beizutreten. Sie wurden deshalb von den Bundesbehörden regelmässig auf diese Möglichkeit aufmerksam gemacht.[15] Die Beiträge für die freiwillige AHV wurden aufgrund des Bruttoeinkommens festgelegt und umfassten den Arbeitnehmer- und den Arbeitgeberbeitrag. Längere Unterbrüche führten zum Verlust der einbezahlten Beiträge. Aufgrund der hohen Steuerbelastung in den skandinavischen Staaten traten viele der dort ansässigen Auslandschweizer der freiwilligen AHV jedoch nicht bei. Der Vorort ergriff deshalb beim Departement des Innern die Initiative,[16] welche von den schweizerischen Botschaften und dem Auslandschweizersekretariat unterstützt wurde, da zahlreiche Schweizer in anderen Staaten in derselben Situation waren. Diese Zusammenarbeit war von Erfolg gekrönt: in die 6. AHV-Revision, welche am 1. Januar 1964 in Kraft trat, wurden die Forderungen der Auslandschweizer aufgenommen. Ein temporärer Austritt war nun ohne Verlust der Beiträge möglich. Auch wurde neu die hohe Steuerbelastung bei der Berechnung der Beiträge berücksichtigt, indem die Nettolöhne als Grundlage verwendet wurden.[17]

Eine weitere Absicherung für die Auslandschweizer war der «Solidaritätsfonds der Auslandschweizer», der 1958 als Genossenschaft gegründet und vom Auslandschweizersekretariat verwaltete wurde. Der Fonds basierte auf dem Prinzip der gemeinsamen Selbsthilfe für den Fall von Existenzverlusten.[18] Anfangs traten diesem allerdings nur wenige Auslandschweizer bei, so auch in Skandinavien,[19] da sie sich darauf verliessen, dass der Bund im Notfall schon helfen werde, wie er es nach dem Zweiten Weltkrieg getan hatte.[20] Dank mehrerer Werbekampagnen der schweizerischen Botschaften und Konsulate, welche von den Auslandschweizervereinen unterstützt wurden, konnte die Mitgliederzahl kontinuierlich erhöht werden. Im Juni 1962 gewährte das Parlament dem Fonds zudem eine unbeschränkte Ausfallgarantie.[21]

über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 24. 5. 1946, in: Bundesblatt 2/13 (1946), S. 365–588, bes. S. 381 f.

15 Vgl. dazu z. B. das Merkblatt über die freiwillige Versicherung für Auslandschweizer vom Februar 1969, dodis.ch/32283.

16 BAR, E2200.140-01#1978/2#321* (81-1-0), Schreiben von Theo Nagel an Hans Peter Tschudi, Vorsteher des Departements des Innern, vom 27. 4. 1972.

17 Vgl. dazu BAR, E2004B#1978/136#1040* (a.814.4).

18 Vgl. Arnold-Lehmann (wie Anm. 6).

19 Vgl. Anm. 9.

20 Zur Hilfe an zurückgekehrte Auslandschweizer nach dem Zweiten Weltkrieg vgl. Eric Flury-Dasen, Kriegsgeschädigte Auslandschweizer in der Nachkriegszeit 1945–1961. Zwischen Schadenersatz und Hilfeleistung, in: Studien und Quellen 28, 2002, S. 87–121.

21 Bundesbeschluss über die Gewährung einer Ausfallgarantie an die Genossenschaft «Solidaritätsfonds der Auslandschweizer» vom 22. 6. 1962, in: Bundesblatt 1/26 (1962), S. 1468–1470.

Allfällige Fürsorgeleistungen für heimgekehrte, aber auch für verarmt im Ausland lebende Auslandschweizer wurden durch die Heimatkantone oder die Heimatgemeinden erbracht. Der Heimatstaat ist allerdings völkerrechtlich nicht dazu verpflichtet, seinen Bürgern im Ausland Sozialhilfeleistungen zukommen zu lassen. Ebenso wenig besteht eine völkerrechtliche Pflicht zur Unterstützung von Ausländern.[22] Ferner musste kein Staat für hilfsbedürftige Schweizer sorgen, die sich auf seinem Gebiet aufhielten, sofern er sich nicht aufgrund eines zwischenstaatlichen Abkommens mit der Schweiz dazu verpflichtet hatte. Fürsorgeabkommen hatte die Schweiz jedoch nur mit den Nachbarstaaten Frankreich (1931) und der Bundesrepublik Deutschland (1952) abgeschlossen; mit Österreich liefen langwierige Verhandlungen bezüglich der Ratifikation des 1957 unterzeichneten Abkommens.[23] Die Unterstützung durch Kantone und Gemeinden führte zu unterschiedlichen Behandlungen und Leistungen. Bereits vor dem Zweiten Weltkrieg, aber insbesondere in den Nachkriegsjahren, forderten die Auslandschweizerorganisationen wiederholt, dass sich der Bund vermehrt der Fürsorge der Auslandschweizer annehme. Die Möglichkeit dazu erhielt er 1966 durch den Auslandschweizerartikel, welcher auch diesen Bereich neu regelte und die Kompetenz dazu dem Bund übertrug.[24] Die Umsetzung erfolgte im Januar 1971 durch das Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer.[25] Die Fürsorgekosten für Auslandschweizer wurden neu vom Bund übernommen, ebenso die Soforthilfe für heimgekehrte Auslandschweizer.[26] Bezüglich der schweizerischen sozialpolitischen Gesetzgebung war also die Zusammenarbeit der Auslandschweizerorganisationen mit den Bundesbehörden von Erfolg gekrönt. Mehrere für sie zentrale Anliegen konnten umgesetzt werden.

22 Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer vom 6. 9. 1969, in: Bundesblatt 2/39 (1972), S. 548–571.

23 Abkommen zwischen der Schweiz und Frankreich über die Fürsorge für Unbemittelte (mit Unterzeichnungsprotokoll) vom 9. September 1931, in: Bereinigte Sammlung, Bd. 14, S. 128–133; Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Fürsorge für Hilfsbedürftige (mit Schlussprotokoll) vom 14. 7. 1952, in: Amtliche Sammlung 1953, S. 423–428. Zu den Verhandlungen mit Österreich vgl. Dok. 149, Notiz des Politischen Departements vom 10. 6. 1966, in: DDS, Bd. 23 (= dodis.ch/31201), bes. Anm. 11.

24 Vgl. Botschaft des Bundesrates (wie Anm. 22).

25 Bundesgesetz über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer vom 21. 3. 1973, in: Amtliche Sammlung, 1973, S. 1976–1982. Zur Ausarbeitung vgl. Dok. 91, Kurzprotokoll vom 3. 7. 1968 der Sitzung des interdepartementalen Arbeitsausschusses vom 4. 6. 1968, in: DDS, Bd. 24 (= dodis.ch/32283).

26 Zusätzlich zu der staatlichen Fürsorge bestanden über 150 private schweizerische Fürsorgeeinrichtungen für Auslandschweizer. Vgl. Botschaft des Bundesrates (wie Anm. 22), S. 550.

Die skandinavischen Sozialversicherungen

Neben den schweizerischen Vorsorgeeinrichtungen standen den Auslandschweizern – zum Teil mit gewissen Einschränkungen – die wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen ihres Gastlands offen, so auch in Skandinavien. Trotz einiger Unterschiede haben die Sozialversicherungssysteme in den skandinavischen Staaten viele Gemeinsamkeiten. Sie entsprechen alle dem sozialdemokratischen Modell nach Gøsta Esping-Andersen, auch skandinavisches Modell genannt.[27] Dieses zeichnet sich hauptsächlich durch drei Charakteristika aus. Es handelt sich um ein universales, vom Staat organisiertes und auf Gleichberechtigung basierendes System. Finanziert werden die skandinavischen Sozialversicherungen zum grössten Teil über Steuern, ergänzt durch Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber. Seit den 1950er-Jahren gewährten die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten die Einkommenssicherheit durch vergleichsweise hohe Leistungen, wodurch die neue Mittelklasse in das *folkhemmet* (Volksheim), wie der schwedische Wohlfahrtsstaat genannt wird, eingeschlossen wurde und dieses folglich mittrug. In den folgenden zwei Jahrzehnten wurden die Wohlfahrtsstaaten sukzessive ausgebaut. Die 1960er- und 70er-Jahre können daher als Höhepunkt der skandinavischen Wohlfahrtsstaaten bezeichnet werden. Erst im Zug der wirtschaftlichen Krise, welche auf diesen Höhepunkt folgte, gerieten auch das skandinavische Modell unter Druck und wurden zunehmend hinterfragt.[28]

Allgemein kann sowohl für Skandinavien als auch für die Schweiz festgestellt werden, dass bis in die 1970er-Jahre die bestehenden Sozialversicherungssysteme ausgebaut und ergänzt wurden.[29] Allerdings deckten die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten mehr Risiken ab und berücksichtigten stärker die Bedürfnisse (berufstätiger) Frauen. Zu nennen sind hier unter anderem die Mutterschafts-

27 Gøsta Esping-Andersen, Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge 1990. Zum skandinavischen Modell vgl. ferner Mary Hilson, The Nordic Model. Scandinavia Since 1945, London 2010, bes. S. 87–115; für einen Überblick über die umfangreiche Literatur zum skandinavischen Modell vgl. z. B. Matti Alestalo, Sven E. O. Hort, Stein Kuhle, The Nordic Model. Conditions, Origins, Outcomes, Lessons, in: Hertie School of Governance Working Papers 41 (2009).

28 Für einen Überblick über die Entwicklung des schwedischen Wohlfahrtsstaats vgl. Urban Lundberg, Klas Åmark, Social Rights and Social Security. The Swedish Welfare State, 1900–2000, in: Scandinavian Journal of History 26/3 (2001), S. 157–176. Zu Schweden vgl. ferner Claudius H. Riegler, Olaf Schneider (Hg.), Schweden im Wandel – Entwicklungen, Probleme, Perspektiven. Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik (Nordeuropäische Studien 15), Berlin 1999. Zu Finnland vgl.: Pauli Kettunen, The Nordic Welfare State in Finland, in: Scandinavian Journal of History 26/3 (2001), S. 225–247; Pertti Pesonen, Olavi Riihinen, Dynamic Finland. The Political System and the Welfare State (Studia Fennica. Historia 3), Tampere 2002.

29 Für die Schweiz vgl. dazu z. B.: Brigitte Studer, Soziale Sicherheit für Alle? Das Projekt Sozialstaat, in: Dies. (Hg.), Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848–1998, Zürich 1998, S. 179–181; Degen (wie Anm. 14).

versicherung oder die vom Staat organisierte Kinderbetreuung. [30] Dies kann durch den universalistischen Ansatz der skandinavischen Wohlfahrtsstaaten erklärt werden.

Die schweizerisch-skandinavischen Sozialversicherungsbeziehungen

Bilaterale Abkommen zwischen 1954 und 1962

Bilaterale Abkommen im Bereich der Sozialversicherungen schloss die Schweiz 1954 mit Dänemark und Schweden ab,[31] mit Finnland und Norwegen hingegen bestanden keine Vereinbarungen. Die Abkommen der 1950er-Jahre drängten sich nach dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die AHV 1948 auf, da dieses die Rechte der Ausländer in der Schweiz zum Teil empfindlich einschränkte. Ebenso schlossen sowohl die dänischen als auch die schwedischen Sozialversicherungen Ausländer aus, indem sie explizit nur die einheimische Wohnbevölkerung umfassten. Die ausländische Wohnbevölkerung konnte durch den Abschluss eines Staatsvertrags in die jeweiligen Sozialversicherungssysteme einbezogen werden. Somit bestand auf beiden Seiten ein Interesse am Abschluss eines Abkommens, die Auslandschweizerorganisationen hingegen spielten dabei keine grosse Rolle, da eine Lobbyarbeit nicht notwendig war.
Trotz der erwähnten Verschiedenheiten der Systeme kam 1954 der Bundesrat für Dänemark wie für Schweden zum Schluss, dass «alles in allem ungefähre Gleichwertigkeit festzustellen [sei]»,[32] sodass es relativ leicht gelang, eine Übereinkunft zu erzielen. Beide Abkommen umfassten die Alters- und Hinterlassenenversicherungen.

30 Vgl. dazu auch: Sandro Cattacin, Retard, rattrapage, normalisation. L'Etat social suisse face aux défis de transformation de la sécurité sociale, in: Studien und Quellen 31 (2006), S. 49–78, hier 53–57; Sébastian Guex, Brigitte Studer, L'Etat social en Suisse aux XIXe et XXe siècles. Notes sur quelques pistes de recherche, in: Dies., Hans-Jörg Gilomen (Hg.), Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung. Umbrüche und Kontinuitäten vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert (Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte 18), Zürich 2002, S. 201–211.

31 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Königreich Dänemark über Sozialversicherung vom 21. 3. 1954, in: Amtliche Sammlung 1954, S. 283–294; Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Königreich Schweden über Sozialversicherung vom 17. 12. 1954, in: Amtliche Sammlung 1955, S. 758–768.

32 Vgl. dazu: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung eines zwischen der Schweiz und dem Königreich Dänemark abgeschlossenen Abkommens über Sozialversicherung vom 2. 11. 1954, in: Bundesblatt 2/44 (1954), S. 807–835, hier 813; Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung eines zwischen der Schweiz und dem Königreich Schweden abgeschlossenen Abkommens über Sozialversicherung vom 10. 5. 1955, in: Bundesblatt 1/20 (1955), S. 893–914, hier 897.

Da das dänische System 1954 noch keine Witwenrenten kannte, wurde 1962, nachdem Dänemark diese eingeführt hatte, eine Zusatzvereinbarung getroffen.[33] Ferner ermöglichten die Verträge mit Schweden und mit Dänemark es Auslandschweizern explizit, der freiwilligen AHV beizutreten. Da es in einigen Staaten verboten war, zusätzliche ausländische Versicherungen abzuschliessen, war die Schweiz bemüht, die Möglichkeit des Beitritts zur freiwilligen AHV in allen ihren bilateralen Sozialversicherungsabkommen zu verankern.

Der Staatsvertrag mit Dänemark umfasste ferner die Versicherungen gegen Betriebsunfälle und Berufskrankheiten, da jede Person, die Anspruch auf eine dänische Alters- und Invalidenrente erheben wollte, Mitglied einer anerkannten Krankenkasse sein musste. Ausländer hatten zwar das Recht, der dänischen Krankenversicherung beizutreten, von der Alters- und Invalidenversicherung blieben sie jedoch ausgeschlossen. Durch das Abkommen von 1954 wurden nun auch die in Dänemark lebenden Auslandschweizer in alle bestehenden dänischen Versicherungen einbezogen. Das Abkommen mit Schweden hingegen schloss die Krankenversicherung nicht mit ein, da in Schweden ein Versicherungszwang für die einheimische und die ausländische Wohnbevölkerung herrschte. Der Ausschluss der Krankenversicherung aus dem Abkommen führte dazu, dass die Freizügigkeit nicht geregelt war und dass bei einer Rückkehr in die Schweiz insbesondere ältere Leute Mühe hatten, ohne Vorbehalte und zu akzeptablen Bedingungen Aufnahme in eine schweizerische Krankenkasse zu finden.[34] Allgemein waren Rückwanderer oft schon zu alt, um noch von einer schweizerischen Krankenkasse aufgenommen zu werden. Ab den 1960er-Jahren nahm die Zahl der älteren Rückwanderer gar zu, da viele Auslandschweizer ihren Ruhestand in der Schweiz verbringen wollten.[35] Deshalb suchte das Auslandschweizersekretariat der NHG in Zusammenarbeit mit den schweizerischen Krankenkassen und dem BSV nach Lösungen für sämtliche Auslandschweizer, jedoch erfolglos.[36] Der zwischenstaatliche Übertritt von einer Krankenkasse zu einer anderen musste deshalb weiterhin in den bilateralen Sozialversicherungsabkommen geregelt werden.[37]

33 Zusatzvereinbarung zum Abkommen vom 21. 5. 1954 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Königreich Dänemark über Sozialversicherung vom 15. 11. 1962, in: Amtliche Sammlung 1962, S. 1419 f.

34 Vgl. Anm. 32.

35 Vgl. dazu dodis.ch/35714, Notiz von Hans Wolf an Hans-Peter Tschudi, Vorsteher des Departements des Innern, vom 17. 6. 1970.

36 BAR, E2200.209#1986/20#7* (112.4), Protokoll der Präsidentenkonferenz des Vororts vom 5. 5. 1967.

37 Vgl. beispielsweise die Botschaft betreffend das Abkommen mit Finnland über Soziale Sicherheit vom 13. 11. 1985, in: Bundesblatt 3/50 (1985), S. 519–555.

Die schweizerisch-skandinavischen Sozialversicherungsverhandlungen der 1960er-Jahre

Bereits Anfang der 1960er-Jahre verlangten die Auslandschweizer in Dänemark und Schweden die Revision der bestehenden Abkommen. Einer der Gründe war der erwähnte Ausbau der Sozialversicherungssysteme, da die Abkommen rasch nicht mehr alle Versicherungen mit einbezogen. Der Hauptgrund war jedoch der Passus in beiden Abkommen, wonach die Auslandschweizer Anspruch auf eine Altersrente hatten, sofern sie bestimmte Bedingungen erfüllten, dies aber nur, solange sie sich in Dänemark respektive Schweden aufhielten, denn beide Staaten lehnten eine Zahlung der Volkspensionen ins Ausland kategorisch ab, auch für ihre eigenen Staatsbürger. Die Auslandschweizer erhielten ihre skandinavischen Altersrenten also nur dann, wenn sie im Residenzland blieben. Bei einer Rückkehr in die Schweiz erhielten sie nichts. Hingegen verloren Skandinavier, welche die Schweiz verliessen, aufgrund der schweizerischen Gesetzgebung ihre Rentenansprüche nicht.[38] Zudem wurde die Rückvergütung der einzelnen Sozialversicherungsbeiträge in den skandinavischen Staaten dadurch verkompliziert, weil sie schwer zu quantifizieren waren, da die Beträge teils durch die allgemeine Einkommenssteuer, teils durch spezifizierte Belastungen auf dem Steuerzettel erhoben wurden.[39] Ausserdem enthielt die 1960 eingeführte Zusatzpension in Schweden, welche mit den schweizerischen Pensionskassen verglichen werden kann, diverse Bestimmungen, die Ausländer diskriminierten. Die Auslandschweizer forderten deshalb, unterstützt von der Botschaft in Stockholm, das Bundesamt für Sozialversicherungen in diversen Eingaben auf, mit Schweden Revisionsverhandlungen aufzunehmen.

Mit Norwegen und Finnland bestanden gar keine Abkommen. Dies war hauptsächlich auf die geringe Anzahl Schweizer in diesen Staaten zurückzuführen, die sich damit aber keineswegs abfanden. Der vertragslose Zustand bedeutete für die Auslandschweizer in Norwegen, dass sie in Norwegen bei den norwegischen Versicherungen versichert waren. Die Leistungen, die sie mit ihren Beiträgen erworben hatten, konnten sie aber beim Verlassen des Lands nicht geltend machen, da Norwegen wie Dänemark und Schweden deren Export nicht zuliess. Diesem Umstand kam eine grosse Bedeutung zu, da viele Schweizer nach wenigen Jahren das Land bereits wieder verliessen.[40] Erste Kontakte mit Norwegen bezüglich des Abschlusses eines Sozialversicherungsabkommens fanden 1952 statt, allerdings ohne konkrete

38 BAR, E2200.209-02#1977/167#5* (III.A.2), Protokoll der Präsidentenkonferenz des Vororts vom 7. 5. 1965.

39 BAR, E2200.209#1992/91#15* (112.4), Protokoll der Präsidentenkonferenz des Vororts vom 6. 5. 1966.

40 Vgl. dazu BAR, E2001E-01#1982/58#5537* (B.31.31), Schreiben des schweizerischen Bot-

Ergebnisse zu zeitigen.[41] Ende der 1960er-Jahre wurden erneut Gespräche aufgenommen, als Folge der Treffen der schweizerischen und norwegischen Delegationen bei internationalen Konferenzen.[42] Die Verhandlungen erwiesen sich als sehr langwierig, da vor allem Norwegen viele Fragen zu klären hatte. Die Schweiz war nämlich eines der ersten Länder ausserhalb Skandinaviens, mit denen Norwegen überhaupt über ein Sozialversicherungsabkommen verhandelte.[43] In derselben Situation befanden sich die Schweizer in Finnland. Wie seine skandinavischen Nachbarn lehnte auch Finnland eine Rentenauszahlung an Ausländer ab, die das Land verliessen. Da wenig Aussicht bestand, bei Vertragsverhandlungen zu einem für die Finnlandschweizer positiven Ergebnis zu gelangen, sahen die schweizerischen Behörden in den 1960er-Jahren davon ab, mit Finnland Verhandlungen aufzunehmen. Die schweizerische Botschaft in Helsinki versuchte zumindest in Einzelfällen in Gesprächen mit den entsprechenden finnischen Institutionen etwas für in die Schweiz zurückgekehrte Finnlandschweizer zu erreichen, allerdings ohne Erfolg.[44]

Die Forderungen der Auslandschweizer in Dänemark und Schweden, die bestehenden Abkommen zu revidieren, stiessen beim Bundesamt für Sozialversicherungen grundsätzlich auf Zustimmung. Dieses beabsichtigte aufgrund der 1960 eingeführten Invalidenversicherung alle 13 in Kraft stehenden bilateralen Abkommen zu revidieren, räumte aber den Nachbarstaaten aufgrund der grösseren Anzahl Auslandschweizer und der in der Schweiz tätigen Gastarbeiter den Vorrang ein. Ausserdem wurde jenen Ländern Priorität eingeräumt, die überhaupt zu Verhandlungen bereit waren – die skandinavischen Staaten gehörten nicht dazu. Somit konnte die Schweiz nicht ohne Weiteres die Agenda der eigenen Sozialversicherungsverhandlungen definieren.[45] Vor diesem Hintergrund standen deshalb in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre zunächst die Verhandlungen mit Italien im Zentrum. Diese waren aufgrund des Abkommens über die italienischen Arbeitskräfte in der Schweiz vom August 1964 notwendig geworden.[46] Dabei standen die Frage der Krankenversicherung für die Angehörigen der italienischen Arbeitskräfte in der Schweiz und die Frage der Auszahlung der Renten aufgrund des unterschiedlichen

schafters in Oslo, Pierre-Henri Aubaret, an Max Frauenfelder, Direktor des Bundesamts für Sozialversicherungen, vom 9. 2. 1967.

41 Vgl. Dok. 168, in: DDS, Bd. 24 (= dodis.ch/32872).

42 Vgl. dazu BAR, E3340B#1989/175#775* (797.10/N2).

43 Vgl. Botschaft betreffend das Abkommen mit Norwegen über Soziale Sicherheit vom 31. 10. 1979, in: Bundesblatt 3/50 (1979), S. 1031–1063.

44 Vgl. dazu BAR, E2001E#1978/84#2846* (B.31.31.0).

45 Vgl. dazu Dok. 171, Antrag des Departements des Innern an den Bundesrat vom 24. 10. 1966, in: DDS, Bd. 23 (= dodis.ch/31661).

46 Zum Abkommen zwischen der Schweiz und Italien über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte vgl.: Dok. 37, 48, 53, 54, in: DDS, Bd. 23 (= dodis.ch/30798, dodis.ch/30799, dodis.ch/30796, dodis.ch/30797).

Rentenalters im Mittelpunkt.[47] Ein neues Abkommen mit Schweden, wo sich die grösste Schweizerkolonie in Skandinavien befand, war für die Schweiz hingegen «nicht von grosser Tragweite».[48]

Trotzdem wurden für 1962 Verhandlungen mit den skandinavischen Staaten in Aussicht gestellt.[49] Allerdings konnte das Bundesamt für Sozialversicherungen seinen ambitionierten Fahrplan zur Revision der 13 bestehenden Abkommen und zum Abschluss neuer bilateraler Abkommen nicht einhalten. Infolgedessen mussten insbesondere die Verhandlungen mit Schweden und Dänemark auf unbestimmte Zeit verschoben werden. Der Vorort in Skandinavien wollte sich mit diesem Bescheid nicht abfinden und beschloss deshalb an den Präsidentenkonferenzen 1965 und 1966, weiterhin beim BSV Druck zu machen.[50] Auf Anraten von Maurice Jaccard, dem Chef des Dienstes für Auslandschweizerangelegenheiten, reichte der Vorort im Januar 1967 eine Eingabe ein.[51] Darin forderte Theo Nagel formell im Namen seiner Landsleute in Skandinavien nicht nur Verhandlungen mit Dänemark und Schweden zur Revision der Abkommen, sondern auch den Abschluss eines Sozialversicherungsabkommens mit Norwegen und Finnland. Die Eingabe wurde vom Politischen Departement an das Bundesamt für Sozialversicherungen mit der Bitte übermittelt, die Auslandschweizer in Skandinavien nicht weiterhin zu vertrösten, da für diese grosse finanzielle Interessen auf dem Spiel standen. Auch die schweizerischen Botschafter in Skandinavien unterstützen in ihren Schreiben die Eingabe.[52] Das BSV sah sich daraufhin in einer ausführlichen Erklärung zuhanden des Vororts veranlasst, die diversen Schwierigkeiten zu erläutern, welche mit den einzelnen Staaten bestanden.[53] Dieser zeigte sich von der Antwort enttäuscht,[54] weshalb es zum ersten Mal zu einer direkten Aussprache zwischen Vertretern des Bundesamts für Sozialversicherungen, des Politischen Departements und des Vororts kam.[55]

47 Vgl. dazu: Dok. 129, Schreiben des schweizerischen Botschafters in Rom, Jean de Rham, an den Generalsekretär des Politischen Departements, Pierre Micheli, vom 27. 2. 1969, in: DDS, Bd. 24 (= dodis.ch/32639); Dok. 157, Notiz des Politischen Departements vom 4. 7. 1969, in: DDS, Bd. 24 (= dodis.ch/32303).

48 Vgl. Botschaft betreffend das Abkommen mit Schweden über Soziale Sicherheit vom 21. 2. 1979, in: Bundesblatt 1/12 (1979), S. 445–476, hier 459.

49 Vgl. dazu dodis.ch/34177, Schreiben von Arnold Saxer, Direktor des Bundesamts für Sozialversicherungen, an den schweizerischen Botschafter in Stockholm, Egbert von Graffenried, vom 21. Juli 1961.

50 BAR, E2200.209-2#1977/167#5*(III.A.2).

51 BAR, E3340B#1989/175#949* (797.170/D1), Schreiben von Theo Nagel an Max Frauenfelder vom 24. 1. 1967.

52 Vgl. z. B. dodis.ch/32873, Schreiben von Maurice Jaccard an Max Frauenfelder vom 14. 2. 1967.

53 Vgl. dodis.ch/32875, Schreiben des Vizedirektors des Bundesamts für Sozialversicherungen, Cristoforo Motta, an Theo Nagel vom 25. 4. 1967.

54 Vgl. Protokoll der Präsidentenkonferenz (wie Anm. 36).

55 Vgl. dazu: BAR, E2200.209#1986/20#7* (112.4), Protokoll der Präsidentenkonferenz des

Obwohl der Vorort und sein Präsident immer wieder die Initiative ergriffen und dabei vom Politischen Departement, insbesondere vom Dienst für Auslandschweizerangelegenheiten und den Botschaftern in allen vier skandinavischen Staaten, unterstützt wurden, nahm das BSV während der 1960er-Jahren mit keinem der skandinavischen Staaten Verhandlungen auf. So forderte Pierre Micheli 1969 im eingangs zitierten Schreiben, dass «mit Rücksicht auf die schon früher gemachten Versprechungen gegenüber den Schweizern in den skandinavischen Ländern [...] die schon vor mehr als zwei Jahren in Aussicht genommenen Besprechungen auf Expertenebene demnächst durchgeführt werden sollten». Er beanstandete nachdrücklich das schleppende Tempo des Bundesamts für Sozialversicherungen bei der Revision der bestehenden Abkommen: Das 1961 anvisierte Ziel, die Abkommen innerhalb von drei Jahren zu revidieren, habe man immer noch nicht erreicht, obwohl bereits acht Jahre verstrichen seien. Eine Antwort auf das Schreiben aus dem Jahr 1969 erhielt Micheli gemäss der handschriftlichen Notiz vom November 1971 auf dem Dokument allerdings nie.[56]

Das Bundesamt für Sozialversicherungen war überzeugt, dass bilaterale Verhandlungen mit den skandinavischen Staaten zu keinem Erfolg führen würden und verlegte deshalb seine Anstrengungen auf die multilaterale Ebene. Die Beamten des BSV standen dank der Arbeiten des Europarats und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) an multilateralen Lösungen im Bereich der Sozialversicherungen in regelmässigem Kontakt mit ihren skandinavischen Kollegen.[57] Dabei mussten sie feststellen, dass sich an der generellen Weigerung der skandinavischen Staaten, Renten ins Ausland zu exportieren, nichts änderte. Im Zug der Ausarbeitung des Europäischen Abkommens über Soziale Sicherheit, welches die Gleichbehandlung von Ausländern mit den Angehörigen ihrer Gaststaaten zum Ziel hatte,[58] kamen innerhalb des Europarats Bestrebungen in Gang, die skandinavischen Staaten zu einer Änderung ihrer Haltung zu bewegen.[59] Die Skandinavier argumentierten, dass aufgrund der fehlenden Möglichkeit, die Beiträge zu quantifizieren, ein Export der Renten ausser Frage stand.[60] Hinzu kam, dass viele Staaten, darunter auch die Schweiz, den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten nicht in allen Bereichen Gleichwertiges anzubieten hatten. Der Vorort hatte deshalb 1964 vorgeschlagen, bei eventuellen Neuverhandlungen den skandinavischen Staaten in einem anderen Bereich

Vororts vom 4. 5. 1968; BAR, E3340B#1989/175#957* (797.170/S1), Notiz der Sektion Internationales und Sozialversicherungsabkommen des BSV vom 3. 4. 1968.

56 Dok. 168, in: DDS, Bd. 24 (= dodis.ch/32872).

57 Vgl. Protokoll der Präsidentenkonferenz (wie Anm. 55).

58 Europarat – SEV Nr. 078, Europäisches Abkommen über Soziale Sicherheit vom 14. 12. 1972.

59 Vgl. dazu dodis.ch/35715, Notiz von Max Leippert vom 9. 6. 1970.

60 Vgl. BAR, E2200.209#1992/91#15* (112.4), Protokoll der Präsidentenkonferenz des Vororts vom 6. 5. 1966.

Vorteile anzubieten, um die Verhandlungsposition der Schweiz hinsichtlich der Frage des Rentenexports zu verbessern.[61]

Eine Revision der bestehenden Abkommen hätte, so das BSV, also in der Frage des Exports der Rentenzahlungen, die den Auslandschweizern am wichtigsten war, wahrscheinlich keine neuen Vorteile gebracht. Das Bundesamt für Sozialversicherungen stellte sich zudem auf den Standpunkt, dass es nicht Aufgabe der Schweiz sei, diesbezüglich einen Präzedenzfall zu schaffen und die skandinavischen Staaten zum Export ihrer Sozialversicherungsleistungen zu bewegen. Am 7. Juni 1966 wurde in einer Aussprache mit dem Dienst für Auslandschweizerangelegenheiten festgehalten, dass, «das Bundesamt [für Sozialversicherungen nicht] glaubt, dass es ausgerechnet Aufgabe der Schweiz sei, hier als erstes Land voranzugehen». Gleichzeitig wurde bedauert, dass so lange zugewartet worden war, die Schweden auf die Unhaltbarkeit ihrer Haltung hinzuweisen.[62] Nur im Fall Norwegen nahm die Schweiz eine Vorreiterrolle ein. Das BSV setzte vor allem auf Drittstaaten und die multilateralen Verhandlungen, um in der Frage des Rentenexports einen Durchbruch zu erzielen. Es liess sich jedoch von den schweizerischen Botschaften vor Ort über die Sozialversicherungsbeziehungen der skandinavischen Staaten mit Drittstaaten auf dem Laufenden halten.

Obschon die Schweiz seit ihrem Beitritt zum Europarat im Jahr 1963 aktiv an den Sitzungen der Sozialversicherungsexperten teilnahm und sich Vorteile von der Arbeit des Europarats für den Abschluss von bilateralen Abkommen erhoffte, verhielt sie sich eher zurückhaltend, was die Abkommen des Europarats im sozialen Bereich betraf. So ratifizierte sie weder das Europäische Abkommen über Soziale Sicherheit noch das Europäische Fürsorgeabkommen.[63]

In Schweden verbesserte sich dank der fortschrittlichen Gesetzgebung im Lauf der 1960er-Jahre die Situation der Auslandschweizer, da viele Diskriminierungen gegenüber Ausländern beseitigt wurden. Solche Revisionen fanden in Dänemark jedoch nicht statt. Fokussierte der Vorort Anfang der 1960er-Jahre noch auf die Revision des Abkommens mit Schweden, stand gegen Ende des Jahrzehnts Dänemark im Zentrum der Bemühungen. Trotz negativer Reaktionen des Bundesamts für Sozialversicherungen wurde dieses weiterhin zur Lösung der Probleme mit Dänemark aufgefordert. Dabei wurde gleichzeitig auch immer wieder, etwa an den Auslandschweizertagen, auf den vertragslosen Zustand mit Finnland und Norwegen aufmerksam gemacht.[64]

61 Vgl. BAR, E2200.140-01#1978/2#320* (81-0-0), Protokoll der Präsidentenkonferenz des Vororts vom 18. 4. 1964.

62 Vgl. Dok. 149, in: DDS, Bd. 23 (= dodis.ch/31201).

63 Vgl. dazu Pierre-Yves Greber, Droit international et européen de la sécurité sociale. ONU, OIT et Conseil de l'Europe, Basel 2011.

64 Vgl. dazu: Protokoll der Präsidentenkonferenz (wie Anm. 55); BAR, E2004B#1982/69#832* (a.814.4).

Schlussbetrachtungen

Zur Revision der bestehenden oder zum Abschuss von neuen Abkommen mit den vier skandinavischen Staaten kam es in den 1960er-Jahren nicht. Am Ende des Jahrzehnts waren die Schweizer in Schweden aufgrund der schwedischen Reformen verhältnismässig gut gestellt – zumindest standen sie um einiges besser da als ihre Landsleute in Dänemark, Finnland und Norwegen. Für die Schweiz hatten in den 1960er-Jahren andere Staaten, insbesondere die Nachbarländer, Priorität beim Abschluss neuer Sozialversicherungsabkommen. Ausserdem verlagerte sich der schweizerische Fokus langsam auf die multilaterale Ebene. Gleichzeitig wurde in der Schweiz der Ausbau der Altersvorsorge vorangetrieben, wobei die AHV-Renten sukzessive erhöht wurden. Dieser Ausbau fand in der Festschreibung des Drei-Säulen-Prinzips in der Bundesverfassung (Art. 34^{quater}) 1972 seinen Abschluss.[65] Die Auslandschweizer mussten erkennen, dass «wir uns nun einmal damit abfinden [müssen], dass der Auslandschweizer auf dem Gebiet der Sozialversicherung nicht gleich gut gestellt sein kann wie der Landsmann zu Hause».[66] Trotzdem versuchten sie das Beste für sich herauszuholen.

Den Forderungen der Auslandschweizer in Skandinavien wurden erst Ende der 1970er- und Mitte der 1980er-Jahre entsprochen. Die Abkommen mit Norwegen und Finnland kamen 1979 und 1985 zustande.[67] Die Abkommen von 1954 mit Schweden und Dänemark wurden 1978 und 1983 revidiert.[68] Diese neuen Abkommen mit den skandinavischen Staaten entsprachen in wesentlichen Teilen jenen Regelungen, welche die Schweiz mit anderen Staaten, insbesondere den Mitgliedern des Europarats, getroffen hatte.[69] In der Würdigung der neuen Abkommen unterstrich der Bundesrat die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen involvierten staatlichen und privaten Akteuren. So hob er die Anstrengungen der Auslandschweizer und ihrer Institutionen, vor allem des Auslandschweizersekretariats der Neuen

65 Vgl. dazu: Degen (wie Anm. 14), S. 36 f.; Mathieu Leimgruber, La politique sociale comme marché. Les assureurs vie et la structuration de la prévoyance vieillesse en Suisse (1890–1972), in: Studien und Quellen 31 (2006), S. 109–140, bes. 121–131; Studer (wie Anm. 29), S. 179 ff.

66 BAR, E3340B#1989/175#957* (797/170S1), Anton von Sprecher an Theo Nagel vom 29. 8. 1974. – Anton von Sprecher war der Nachfolger von Theo Nagel als Vorsitzender des Vororts der Schweizervereine in Skandinavien.

67 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Königreich Norwegen über Soziale Sicherheit vom 21. 2. 1979, in: Amtliche Sammlung 1980, S. 1841–1858; Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Finnland über Soziale Sicherheit vom 28. 6. 1985, in: Amtliche Sammlung 1986, S. 1538–1555.

68 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Königreich Schweden über Soziale Sicherheit vom 20. 10. 1978, in: Amtliche Sammlung 1980, S. 224–238; Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Königreich Dänemark über Soziale Sicherheit vom 5. 1. 1983, in: Amtliche Sammlung 1983, S. 1553–1572.

69 Vgl. z. B. Botschaft zu Finnland (wie Anm. 37), S. 520.

Helvetischen Gesellschaft, gegenüber den Bundesbehörden hervor, ebenso die Unterstützung durch die Botschafter in den vier skandinavischen Hauptstädten.[70] Mit diesen Abkommen wurde – nach langem Warten – die wichtigste Forderung der Auslandschweizer in den skandinavischen Staaten erfüllt: der Export der Volksrenten war nun möglich. Dieser späte Erfolg war aber nicht allein dem Verhandlungsgeschick der schweizerischen Unterhändler zu verdanken, sondern vor allem den Initiativen des Europarats und den gestiegenen Anforderungen des internationalen Rechts hinsichtlich der sozialen Sicherheit. So gewährten die Skandinavier Angehörigen anderer Staaten ebenfalls den Export der Volksrenten, und der Weg für die Schweiz war dadurch geebnet. Damit war endlich ein Durchbruch zugunsten der sozialen Sicherheit der Auslandschweizer in Skandinavien geschafft. Der hier untersuchte Fall der Sozialversicherungsbeziehungen der Schweiz mit den skandinavischen Staaten kann als typisches Beispiel der schweizerischen Aussenpolitik gesehen werden. Die Mitarbeit privater Akteure, hier der Auslandschweizerorganisationen, ist eine Konstante der schweizerischen Politik. Darüber hinaus entsprach die Verlagerung der Aktivitäten von einer rein bilateralen Aussenpolitik auf die multilaterale, insbesondere europäische Ebene den allgemeinen Trends der Aussenbeziehungen der Schweiz im Kalten Krieg.[71]

70 Vgl. z. B. Botschaft betreffend das Abkommen mit Dänemark über Soziale Sicherheit vom 16. 2. 1983, in: Bundesblatt 1/12 (1983), S. 1069–1112, hier 1071.

71 Vgl. dazu z. B. Sacha Zala, Einleitung, in: DDS, Bd. 24, S. XXIX–XXXVII.