



Marc von Miquel, Christoph Wehner

Soziale Sicherung, Arbeitsmigration, Freizügigkeit.

Zur Geschichte der deutsch-schweizerischen
Sozialversicherungsabkommen und der Verbindungsstelle
der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg

Inhalt

Einleitung	2
1. Deutsch-schweizerische Arbeitsmigration nach 1945 und das erste Sozialversicherungsabkommen von 1950	4
2. Ausweitung der Grenzgängerbewegung und Defizite des Abkommens	7
3. Im Zeichen erweiterter Gleichstellung und Sicherung: Das zweite Abkommen von 1964	9
4. Verbindungsstellen: Einrichtung, Aufgaben, Praxis	12
5. Probleme bei der Durchführung des zweiten Abkommens	15
6. Die Stunde der Experten: Das Zusatzabkommen von 1975 und der Beitrag der Verbindungsstellen	17
7. Öffentliches und gesellschaftliches Interesse: Zur Auskunft- und Beratungstätigkeit der Verbindungsstelle	21
8. Kein Stillstand: Die Verhandlungen über ein zweites Zusatzabkommen und den Einbezug der Krankenversicherung	24
9. Ein Sonderfall: Die deutsche Exklave Büsingen	29
10. Vorreiter der grenzübergreifenden sozialen Sicherung: Das Rheinschiffer-Abkommen und die deutsch-schweizerische Perspektive	39
11. Die deutsche Einheit und das deutsch-schweizerische Rentenversicherungsrecht	43
12. Integration unter Vorbehalt: Die Schweiz und das EU-Freizügigkeitsabkommen von 2002	47
13. Sozialrechtliche Neuregelung und regionale Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens	50
14. Grenzübergreifende administrative Zusammenarbeit nach 2002: Initiativen, Vernetzung und Versichertennähe	55
15. Die Verbindungsstelle Schweiz/Liechtenstein: Rückblick und Ausblick	61
Anhang: Archivbestände und weiterführende Literatur	64

Einleitung

»Die deutschen und schweizerischen Staatsangehörigen sind in den Rechten und Pflichten aus der Sozialversicherung [...] einander gleichgestellt«. So lautete eine zentrale Passage des ersten Sozialversicherungsabkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizer Eidgenossenschaft, das am 24. Oktober 1950 in Bonn unterzeichnet wurde und im Juli 1951 in Kraft trat. Dieser Grundsatz galt für die Risiken der Invalidität und Berufsunfähigkeit, des Alters und des Todes sowie von Unfällen und Berufskrankheiten und erstreckte sich damit auf jene Versicherungszweige der Renten- und Unfallversicherung, die für die Arbeitsmigration von zentraler Bedeutung waren.

Das Abkommen mit der Schweiz, dessen Laufzeit bei automatischer Verlängerung ein Jahr betrug, wurde im Laufe der Jahrzehnte mehrfach aktualisiert und den sich verändernden Bedingungen der Arbeitswelten sowie den erweiterten Standards sozialer Sicherheit angepasst. Dies war erstmals 1964 der Fall, als die deutsche und schweizerische Regierung ein neues und umfangreicheres Sozialversicherungsabkommen unterzeichneten, das 1978 um eine Durchführungsvereinbarung ergänzt wurde. Eine zweite Novellierung erfolgte im Jahr 1989 in Gestalt eines Zusatzabkommens, das die gesetzliche Krankenversicherung der Vertragspartner in das Abkommen einbezog und zudem weitere Anpassungen an innerstaatliche Rechtsänderungen vorsah. Ab den 1990er-Jahren trat in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union das koordinierende europäische Sozialrecht an die Stelle der hier bisher bestehenden bilateralen Abkommen, die seither durch dieses überlagert werden. Im Falle der Schweiz ist hier seit 2002 das Abkommen über die Freizügigkeit maßgeblich, das mit der Europäischen Gemeinschaft geschlossen wurde und die entsprechenden Verordnungen zur Anwendung brachte.

Die Einrichtung von Verbindungsstellen bei den Sozialversicherungsträgern war im ersten Abkommen noch nicht vorgesehen. Sie erfolgte im Rahmen des zweiten Abkommens von 1964 mit dem Ziel, »die Durchführung dieses Abkommens, insbesondere den Verkehr der Träger untereinander, zu erleichtern«. Die Verbindungsstelle für die Schweiz mit Zuständigkeit für die Rentenversicherung der Arbeiter wurde in der Folge bei der Landesversicherungsanstalt Baden angesiedelt, jene für die Angestellten bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und jene für die knappschaftlich Versicherten bei der Ruhrknappschaft in Bochum. Ferner wurde bei der LVA Saarbrücken eine Verbindungsstelle für die im Saarland bestehende hüttenknappschaftliche Pensionsversicherung geschaffen. Hinzu kamen eigene Verbindungsstellen für die Unfallversicherung und für die Familienzulagen. Auf schweizerischer Seite war eine Verbindungsstelle für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vorgesehen, die bei der Schweizerischen Ausgleichskasse in Genf eingerichtet wurde. Spiegelbildlich wurden in der Schweiz je eine Verbindungsstelle für die Unfallversicherung und die Familienzulagen errichtet. Im Unterschied zu letzteren waren die Verbindungsstellen für Rentenangelegenheiten dezidiert auch für die Gewährung der Versicherungsleistungen zuständig. Damit lag eine bedeutsame Verwaltungsaufgabe der sozialen

Alterssicherung für Versicherte, die in der Schweiz wohnten und Ansprüche in der deutschen Rentenversicherung erworben hatten, im Kompetenzbereich der ehemaligen Landesversicherungsanstalt Baden, die seit 1977 zudem als Verbindungsstelle für Liechtenstein auftrat. Bei der Württembergischen Schwesteranstalt wiederum war die Verbindungsstelle für Griechenland und Zypern angesiedelt. Die 2001 aus der Fusion der beiden LVAen hervorgegangene LVA Baden-Württemberg – seit 2005 DRV Baden-Württemberg – hat die Zuständigkeit in Rentenangelegenheiten für all diese Länder übernommen.

Während zur Rechtsgeschichte der Sozialversicherungsabkommen Aufsätze und Handbucheinträge vorliegen, ist die institutionelle Entwicklung und Verwaltungspraxis der Verbindungsstellen der Rentenversicherungsträger in der Literatur bislang kaum dokumentiert. Auch zur Verbindungsstelle für die Schweiz liegt im Unterschied zu den Verbindungsstellen der LVA Württemberg, deren Arbeit in der Chronik der LVA umschrieben wurde, bislang keine Darstellung vor. Die vorliegende Publikation will diese Lücke schließen und die institutionelle Entwicklung und Verwaltungspraxis der Verbindungsstelle von den 1960er-Jahren bis in die Gegenwart vor dem Hintergrund sich wandelnder politischer, rechtlicher und sozioökonomischer Rahmenbedingungen näher beleuchten. Zugleich soll die Bedeutung der Verbindungsstelle als Instrument der Freizügigkeit und beruflichen Mobilität zwischen der Bundesrepublik und der Schweiz aufgezeigt werden, nicht zuletzt anhand von Fallbeispielen, die genaueren Aufschluss über die Sozial- und Erfahrungsgeschichte der betroffenen Arbeitsmigranten geben. Als zentrale Materialgrundlage dienen die Aktenbestände der Verbindungsstelle und zum deutsch-schweizerischen Sozialversicherungsabkommen im Bestand der ehemaligen LVA Baden, die im Generallandesarchiv Baden-Württemberg aufbewahrt werden und für diese Darstellung erstmals ausgewertet wurden. Hinzu kommen verschiedene Akten aus dem Hausbestand der DRV Baden-Württemberg sowie die Geschäfts- und Verwaltungsberichte der ehemaligen LVA Baden. Für den zweiten Teil der Darstellung, der von den 1990er-Jahren bis in die Gegenwart reicht, wurden ergänzend Interviews mit aktuellen und ehemaligen Mitarbeitenden der deutschen sowie schweizerischen Verbindungsstellen geführt. Auf dieser Grundlage wird ein umfassendes Bild der Verwaltungstätigkeit der Verbindungsstelle gezeichnet und ihr Beitrag zur sozialen Sicherung der Arbeitsmigration zwischen der Bundesrepublik und der Schweiz beleuchtet.

1. Deutsch-schweizerische Arbeitsmigration nach 1945 und das erste Sozialversicherungsabkommen von 1950

Auswanderung und Einwanderung stellten seit jeher bedeutsame Aspekte der deutschen Geschichte dar. Dies gilt im Besonderen für die Wanderung von Arbeitskräften zwischen Deutschland und seinen Nachbarstaaten, die im 19. und frühen 20. Jahrhundert unter dem Vorzeichen der Industrialisierung stark zugenommen hatte. Die Zeit nach 1945, die durch das politische Zusammenwachsen Europas und die Internationalisierung von Arbeitsmärkten gekennzeichnet war, gab dieser Entwicklung nochmals einen beträchtlichen Auftrieb. In der jüngeren Vergangenheit und Gegenwart ist die grenzüberschreitende berufliche Mobilität in den westlichen Industrienationen zur Normalität geworden.

Diese zunehmende Verflechtung von Wirtschafts- und Arbeitsbeziehungen blieb nicht ohne Folgen für das System der sozialen Sicherheit, das sich nach 1945 ebenfalls erweiterte und internationalisierte. So resultierten aus der starken Zunahme von männlichen und weiblichen Arbeitnehmern, die als deutsche Grenzgänger im europäischen Ausland arbeiteten oder umgekehrt als Angehörige eines europäischen Nachbarstaates in Deutschland erwerbstätig waren, beträchtliche Herausforderungen für das zwischenstaatliche Sozialrecht. Aus der Arbeitsmigration ergaben sich hinsichtlich der Sozialversicherung sogenannte gemischt-nationale soziale Tatbestände, die im Sinne der Ermöglichung und Förderung der grenzüberschreitenden Mobilität und Freizügigkeit einer rechtlichen Steuerung bedurften.

Das Mittel zum Zweck stellten hier bilaterale sowie seltener multilaterale Sozialversicherungsabkommen dar, die zwischen den betreffenden Staaten abgeschlossen wurden und auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit den Bürgern des einen Vertragsstaates bei Aufenthalt im anderen Vertragsstaat soziale Schutzrechte garantierten. Das Ziel bestand also darin, die Gleichstellung und Integration sozialer Sicherheitsstandards zu fördern. Im Falle der Rentenversicherung bedeutete dies vor allem, dass Versicherungs- und Beitragszeiten aus dem jeweils anderen Land zur Erfüllung von Wartezeiten angerechnet und zu einer einheitlichen Versicherungskarriere zusammengeschlossen wurden. Die Berechnung der Rente wiederum erfolgte nach nationalen Rechtsvorschriften.

Die frühesten dieser Abkommen, die das damalige Deutsche Reich über Teilaspekte der sozialen Sicherheit mit seinen Nachbarstaaten abschloss, datieren auf Anfang des 20. Jahrhunderts, so das erste Abkommen über die Arbeiterrentenversicherung mit Italien im Jahr 1912. Nach dem Ersten Weltkrieg, der auch die Entwicklung des zwischenstaatlichen Sozialversicherungsrechts zum Stillstand gebracht hatte, entstand 1919 die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), die dessen Ausbau in der Folge erheblich geprägt und gefördert hat. Deutschland war von Beginn an Mitglied der ILO und schloss in der Weimarer Republik mit zahlreichen Mitglieds- und Nachbarstaaten Abkommen über Soziale Sicherheit. Diese Abkommen sahen als Grundprinzipien bereits die sozialrechtliche Gleichbehandlung der Angehörigen der

Vertragsstaaten, den Transfer von Leistungen an jeweils im anderen Vertragsstaat wohnhafte Berechtigte (Leistungsexport) sowie das Prinzip der Zusammenrechnung der in den jeweiligen Staaten zurückgelegten Versicherungs- und Beitragszeiten zur Begründung eines Leistungsanspruchs vor. Auf diesem Fundament entstand innerhalb weniger Jahre eine sozialrechtliche Sicherungsstruktur, die den Staatsangehörigen der beteiligten Länder eine erhöhte berufliche Mobilität ermöglichte.

Mit der NS-Diktatur wurde dieser Prozess der zunehmenden sozialrechtlichen Vernetzung jäh unterbrochen. 1935 trat das nationalsozialistische Deutschland aus der ILO aus und beendete nahezu sämtliche internationale Vertragsbeziehungen auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit. Die NS-Diktatur stellte daher auch hinsichtlich der Entwicklung des zwischenstaatlichen Sozialrechts die wichtigste Zäsur des 20. Jahrhunderts dar.

Nach 1945 war die sozialrechtliche Isolierung Deutschlands gleichwohl nicht von langer Dauer. Vielmehr lassen sich bereits in der unmittelbaren Nachkriegszeit Bestrebungen feststellen, Deutschland wieder in die Vertragswerke der internationalen Sicherungsgemeinschaft einzubeziehen. Hierfür gaben verschiedene Aspekte den Ausschlag. Zum einen schufen die aufziehende Blockkonfrontation des Kalten Krieges und die von den westlichen Alliierten ab 1947 forcierte Politik der Westintegration grundlegende Voraussetzungen für die Eingliederung Deutschlands in die Sicherheitsarchitektur des Westens, die auch Aspekte der sozialen Sicherung einschloss. Zum anderen nahm die grenzüberschreitende Arbeitsmigration deutscher Staatsbürger in europäische Nachbarstaaten nach 1945 in einem Maße zu, dass zeitnahe zwischenstaatliche Versicherungsregelungen unter Einschluss Deutschlands ratsam schienen. Den Hintergrund der Abwanderungsdynamik bildete die katastrophale Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage im zerstörten Nachkriegsdeutschland, dem viele Versicherte zugunsten höherer Löhne den Rücken kehrten.

Der Sog deutscher Abwanderung führte vor allem in die Schweiz, die von den deutschen Grenzgängern wegen der geografischen und sprachlichen Nähe sowie der dort bestehenden Arbeitsmöglichkeiten bevorzugt aufgesucht wurde. Unter den europäischen Nachbarstaaten bildete die Schweiz über nahezu den gesamten Untersuchungszeitraum die beliebteste Destination für deutsche Grenzgänger. Für beide Länder bot die Arbeitsmigration in der frühen Nachkriegszeit entscheidende Vorteile: Im wirtschaftlich brachliegenden Deutschland fehlte es an Beschäftigungsmöglichkeiten, während in der Eidgenossenschaft ein hoher Bedarf an Arbeitskräften bestand. Hinzu kam ein zur Bundesrepublik beträchtliches Lohngefälle, das starke Anreize für deutsche Arbeiter schuf, sich beruflich in die Schweiz zu orientieren und ihren Wohnsitz in Deutschland zu behalten. Die stärkste Fluktuation von Arbeitskräften war dann auch in den grenznahen südbadischen Landesteilen zu verzeichnen. Umgekehrt profitierte die Schweiz von den vielfach gut qualifizierten deutschen Arbeitskräften, die vorzugsweise in den Firmen und Unternehmen der Grenzregionen Anstellung fanden. »Grenzgänger«, so formulierte es der Arbeitsminister Baden-Württembergs Ermin Hohlwegler 1960 in einem Rundfunkinterview rückblickend, »gab es zuerst,

weil die Menschen in unserer Wirtschaft keine Arbeit fanden. Damals waren wir heilfroh, unsere Arbeitslosen in der schweizerischen Wirtschaft unterzubringen. Sie waren auch gute Devisenbringer. [...] Auch heute könnten wir die Grenzgänger bei uns am Hochrhein nicht beschäftigen, weil es nicht genügend Arbeitsmöglichkeiten gibt.« Unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten betrachtet, stellte der anwachsende Berufspendelverkehr zwischen Deutschland und der Schweiz für beide Länder einen Gewinn dar.

Je stärker die Arbeitsmigration in die Schweiz zunahm – der umgekehrte Weg spielte in der Nachkriegszeit praktisch kaum eine Rolle –, umso dringender stellte sich die Frage nach der sozialen Sicherung der deutschen Grenzgänger und Berufspendler. Diese war zunächst vollkommen unzulänglich. Das Sozialrecht konnte mit den beschleunigten Dynamiken der Arbeitsmigration nicht Schritt halten und zwischenstaatliche Regelungen über die Sozialrechtsbeziehungen beider Länder existierten nicht. Das sollte sich jedoch zeitnah ändern. So setzten bereits in den späten 1940er-Jahren Verhandlungen zu einem Abkommen über soziale Sicherheit zwischen Deutschland und der Schweiz ein, welches in erster Linie den Schutz der in der Schweiz beschäftigten deutschen Staatsangehörigen gewährleisten sollte. Wie sich zeigte, war dies ein ebenso ambitioniertes wie kompliziertes Unterfangen, bei dem vielgestaltige Hemmnisse und Schwierigkeiten zu überwinden waren.

Ein maßgeblicher Grund dafür bestand in der historisch gewachsenen Verschiedenartigkeit der jeweiligen nationalen Versicherungssysteme. Während die Organisationsstruktur der deutschen Sozialversicherung bereits im ausgehenden 19. Jahrhundert entstanden war und sich in das gegliederte System der Unfall-, Kranken- sowie Rentenversicherung ausdifferenziert hatte, bestand in der Schweiz keine Pflichtversicherung gegen die Risiken des Alters, der Krankheit und der Berufsunfähigkeit. Das schweizerische Versicherungssystem war bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs stark zerklüftet und wurde in erheblichem Maße von privaten Akteuren dominiert. Zwar sollte diese Struktur in abgeschwächter Form auch über das Jahr 1945 hinaus weiter bestehen, doch zeichneten sich in der Schweiz der Nachkriegszeit die ersten Konturen eines Sozialstaates ab. Ein zentrales Zeugnis der sozialstaatlichen Entwicklung war die Einführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) am 1. Januar 1948, die als obligatorische Volksversicherung ausgestaltet war. Sie erfasste im Unterschied zur deutschen Sozialversicherung sämtliche in der Schweiz lebenden Personen – gleichgültig, ob sie in einem festen Arbeitsverhältnis standen, selbstständig oder arbeitslos waren. Während es in anderen Zweigen wie der Krankenversicherung bei einem freiwilligen und hybriden System blieb, eröffnete die Einführung der AHV als Pflichtversicherung der Schweiz die Aufnahme von Verhandlungen mit den Nachbarstaaten über Sozialversicherungsabkommen. Dies mündete in der Verabschiedung mehrerer Vertragswerke auf Gegenseitigkeit.

Zu diesen zählte auch das »Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizer Eidgenossenschaft über Sozialversicherung«, das im Oktober 1950 von den Regierungsdelegationen

beider Vertragsstaaten vereinbart wurde und Anfang 1951 in Kraft trat. In der Tradition seiner Vorgänger aus der Weimarer Republik zielte es im Kern darauf ab, die unterschiedliche sozialrechtliche Behandlung von Inländern und Ausländern sowie bei Inlands- und Auslandsaufenthalt zu beseitigen. Zu diesem Zweck wurde das sogenannte Wohnortprinzip der AHV, wonach Leistungen ausschließlich auf Berechtigte mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz beschränkt waren, in dem Abkommen aufgehoben. Schweizerische Alters- und Hinterbliebenenrenten konnten in der Folge auch an deutsche Versicherte mit Wohnsitz in der Bundesrepublik ausgezahlt werden. Des Weiteren brachte das Abkommen Erleichterungen für deutsche Staatsbürger hinsichtlich der Voraussetzungen für einen Leistungsanspruch in der AHV. Um die sogenannte Wartezeit zu erfüllen und Ansprüche in der schweizerischen AHV geltend zu machen, reichte es für deutsche Staatsbürger fortan aus, wenn mindestens fünf volle Jahre Versicherungsbeiträge gezahlt worden waren. Eine zweite Option war, dass die Betroffenen mindestens zehn Jahre, davon fünf Jahre unmittelbar und ununterbrochen vor dem Versicherungsfall in der Schweiz gewohnt und in diesem Zeitraum mindestens ein Jahr Beiträge zur AHV entrichtet hatten. Durch diese Regelungen wurde die Alterssicherung der Grenzgänger, ihrer Angehörigen und Hinterbliebenen erstmals auf eine verbindliche Grundlage gestellt. Die Ansprüche konnten bezogen sein auf sämtliche der vier Rentenarten, die in der AHV unterschieden wurden: die einfache Altersrente, die sogenannte Ehepaar-Altersrente, die Witwenrente sowie schließlich die Waisenrente.

2. Ausweitung der Grenzgängerbewegung und Defizite des Abkommens

Infolge des ersten Abkommens, das gegenüber seinen Nachfolgern eine überschaubare Wirkung entfaltete und auf die Alterssicherung der Berufspendler fokussiert war, weitete sich die Grenzgängerbewegung in den 1950er-Jahren stark aus. Allein aus dem südbadischen Grenzgebiet pendelten im Jahr 1958 mehr als 20.000 Berufstätige in die benachbarte Eidgenossenschaft. Die ökonomischen Vorzeichen der Arbeitsmigration begannen sich in dieser Dekade unter dem Eindruck des bundesrepublikanischen »Wirtschaftswunders« jedoch rasant zu verändern. Waren die Anfänge der deutschen Abwanderung in die Schweiz noch von den Folgewirkungen des Krieges und einer katastrophalen Arbeitsmarktsituation bestimmt, so erzeugte die Konjunktur in der Bundesrepublik nun einen wachsenden Bedarf an Arbeitskräften. Damit verschob sich die in der Bundesrepublik bislang durchweg positive gesellschaftliche Wahrnehmung der Grenzgänger und der Arbeitsmigration in europäische Nachbarstaaten. In zahlreichen Fachaufsätzen und Presseartikeln war in den späten 1950er-Jahren nunmehr von einem »Grenzgängerproblem« die Rede, womit vor allem die aus der Fluktuation von Arbeitskräften folgenden Wettbewerbsnachteile für heimische Firmen und Unternehmen gemeint waren.

Ein weiterer zentraler Aspekt des »Grenzgängerproblems« war der aus deutscher Sicht unzureichende Pflichtversicherungsschutz in der Schweiz. Dabei dominierte in den deutschen Grenzregionen die Befürchtung, kranke und invalide Grenzgänger würden wegen fehlender obligatorischer Versicherung in der Schweiz schließlich der deutschen Fürsorge zur Last fallen. Unter der Überschrift »Der ›Sog‹ nach der Schweiz« verlieh am 3. Oktober 1955 etwa ein Artikel in den Badischen Neuesten Nachrichten der getrübtten Sicht auf das Grenzgängerphänomen Ausdruck. Die deutschen Berufspendler würden den Grenzgemeinden und Landesbehörden »schwere Sorge« bereiten, weil sie »von der in der Schweiz vielfach freiwilligen Kranken-, Invaliden- und Unfallversicherung nur zu einem geringen Teil Gebrauch machten«. Im Versicherungsfall oder beim Nachlassen der Konjunktur würden sie »ihre Heimatgemeinden einer außerordentlichen Fürsorgebelastung aussetzen«. Die Bürgermeister und Landräte der grenznahen badischen Kommunen Waldshut, Lörrach und Säckingen hatten sich deshalb an das Landes- und Bundesarbeitsministerium gewandt mit dem Vorschlag, dass in der Sozialversicherung das Recht des Wohnortes maßgeblich sein soll, womit die Versicherungslücke der Grenzgänger beseitigt wäre. Wie der Artikel mutmaßte, würde das »Interesse der Schweiz an einer solchen Regelung« indes »nicht allzu groß sein«. Zumal die Eidgenossenschaft selbst »an einem starken Arbeitskräftemangel leidet, wird sie den deutschen Grenzgängern möglichst keine Schwierigkeiten bereiten wollen«, die nicht nur in den Genuss eines Lohnniveaus »um 75 %« über dem der Bundesrepublik kämen, sondern von den Schweizer Firmen ferner »mit Omnibussen zur Arbeitsstelle« abgeholt und mit »allen erdenklichen sozialen Vergünstigungen« bedacht würden. Dass auch in der Schweiz ein – wenn auch niedrigeres – Interesse bestand, den Pflichtversicherungsschutz der eigenen Bevölkerung und die Regelungen zum Abkommen entsprechend auszuweiten, ging in dieser Perspektive gleichwohl unter.

Tatsächlich ließen die wirtschaftliche Entwicklung und der veränderte Arbeitsmarkt Defizite des bestehenden Abkommens hervortreten, dessen Regelungen aus deutscher Sicht nicht weit genug reichten und auf die spezifische Lage der unmittelbaren Nachkriegszeit zugeschnitten waren. Eine Reihe von Fachpublikationen wandte sich in den späten 1950er-Jahren diesen Problemen zu und sprach sich für eine Revision des Abkommens aus, das auf weitere Versicherungsrisiken ausgedehnt werden sollte. Der Stuttgarter Jurist Georg Wannagat vom Landessozialgericht Baden-Württemberg etwa kritisierte das Abkommen von 1950 als »unzulänglich«, da die deutschen Grenzgänger »gegen Krankheit, Invalidität und Arbeitslosigkeit nicht pflichtversichert« seien. Neben den daraus resultierenden finanziellen Risiken für die Heimatgemeinden wies Wannagat auch auf die Nachteile für die Grenzgänger selbst hin, die »vielfach über die Doppelversicherung« klagten. Der Unmut der Grenzgänger war auf die bestehenden Regelungen zur Kranken- und Rentenversicherung bezogen und hatte durchaus seine Berechtigung. Im Falle der Krankenversicherung bestand aus deutscher Sicht das Problem, dass diese in der Schweiz von Kanton zu Kanton unterschiedlich geregelt war, woran auch ihr Einbezug in das erste Abkommen gescheitert war. Insofern galt im Krankheitsfall für die in der Schweiz beschäftigten Deutschen schweizerisches und umgekehrt für die wenigen in Deutschland tätigen Schweizer deutsches Sozialrecht. Für

zahlreiche deutsche Grenzgänger hatte dies zur Folge, dass sie sich während einer Tätigkeit in der Schweiz krankenversichern mussten, um Ansprüche in der deutschen Krankenversicherung nicht zu verlieren. Sofern der Grenzgänger in der Schweiz gegen Krankheit geschützt sein wollte, musste er sich dort abermals freiwillig versichern, woraus eine doppelte Beitragsbelastung entstand.

Das Problem der Doppelversicherung bestand nach dem damaligen Abkommen jedoch auch in der Rentenversicherung. Da die Zusammenrechnung der deutschen und schweizerischen Versicherungszeiten zur Begründung oder Aufrechterhaltung eines Leistungsanspruchs in dem ersten Abkommen noch nicht vorgesehen war – in dieser Regelung unterschied es sich von allen übrigen zwischenstaatlichen Abkommen der Zeit –, mussten sich in der Schweiz tätige Deutsche neben der Pflichtversicherung in der AHV auch in der Rentenversicherung in Deutschland freiwillig weiter versichern, um ihre Ansprüche nicht zu verlieren. Hierzu waren nach damaligem Recht pro Jahr sechs Monatsbeiträge zu entrichten, was bei den betroffenen Grenzgängern verständlicherweise für Verärgerung sorgte. Sozialrechtsexperten wie Wannagat hielten eine Änderung des gegenwärtigen Zustandes ob dieser Defizite für »dringend geboten«. Diese Auffassung bestand auch im Baden-Württembergischen Arbeitsministerium, in dessen Publikationsorgan »Arbeits- und Sozialrecht« der Ministerialrat Ernst A. Schill einen längeren Aufsatz zum Grenzgängerproblem veröffentlichte. So könne in der Schweiz von »einem wirksamen Schutz der Grenzgänger und ihrer Familienangehörigen gegen die Wechselfälle des täglichen Lebens« nicht die Rede sein – mit allen Konsequenzen für die soziale Sicherung der Grenzgänger selbst und die deutschen Heimatgemeinden, die Schill vor allem im fehlenden Versicherungsschutz gegen Arbeitslosigkeit, Krankheit und Invalidität erblickte.

3. Im Zeichen erweiterter Gleichstellung und Sicherung: Das zweite Abkommen von 1964

In Anbetracht der wachsenden Kritik an den Defiziten des deutsch-schweizerischen Abkommens rückte dessen Neufassung ab den späten 1950er-Jahren auf die Reformagenda der Bundesregierung. Neben den praktischen Problemen waren für die Reformpläne die zwischenzeitlichen Veränderungen im Sozial- und Rentenrecht der beiden Vertragsstaaten von Bedeutung. Aufseiten der Bundesrepublik waren es das Fremd- und Auslandsrenten-Neuregelungsgesetz von 1960, vor allem aber die epochale Rentenreform von 1957 und die mit ihr eingeführten strukturellen Änderungen und Leistungsverbesserungen, die eine Modifizierung des bestehenden Abkommens erforderlich machten. Aufseiten der Schweiz war es die Einführung der Invalidenversicherung als Pflichtversicherung auf Bundesebene zum 1. Januar 1960, womit eine zentrale Voraussetzung für Verhandlungen über ein Revisionsabkommen unter Einbezug dieses Versicherungszweiges geschaffen war.

Maßgeblicher noch war die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957 mit dem zentralen Anliegen, einen gemeinsamen Binnenmarkt zu errichten. Die sechs Unterzeichnerstaaten, darunter Deutschland, Frankreich und Italien als Anrainerstaaten der Schweiz, zielten damit auf nicht weniger als eine neue europäische Rechtsordnung. Zu deren sogenannten Grundfreiheiten gehörten neben dem freien Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr auch die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Der Weg bis zur vollständigen Öffnung der Arbeitsmärkte sollte der Europäischen Union vorbehalten bleiben, doch die Verordnungen Nr. 3 und Nr. 4 der EWG, die 1959 in Kraft traten, markierten die Anfänge des koordinierenden europäischen Sozialrechts. Inhalt der Verordnungen war die Gleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern gegenüber einheimischen Arbeitnehmern, insbesondere im Hinblick auf die Zusammenrechnung von Versicherungszeiten und die grenzüberschreitende Gewährung von Leistung.

Die verbesserte Rechtslage für Arbeitsmigranten in den angrenzenden EWG-Staaten setzte die Schweiz unter Zugzwang. Denn dem Vorzug hoher Arbeitslöhne stand ein traditionell restriktives Aufenthalts- und Sozialrecht für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entgegen. So fußte die Migrationspolitik der Schweiz seit den 1920er-Jahren auf dem sogenannten Rotationsprinzip, das vom Leitbild der Saisonarbeiter ausging und aus Angst vor »Überfremdung« eine dauerhafte Niederlassung zu verhindern suchte. Wenn nun die EWG-Staaten neue Rechtsgrundlagen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit schufen, musste die schweizerische Wirtschaft damit rechnen, in der Konkurrenz um qualifizierte Arbeitskräfte das Nachsehen zu haben. Für Italiener als größte ausländische Arbeitnehmergruppe in der Schweiz verabschiedeten die schweizerische und italienische Regierung im August 1964 ein umfassendes Abkommen, das deutliche Verbesserungen des Aufenthalts- und Sozialrechts zur Folge hatte und die schrittweise Abkehr vom schweizerischen Rotations- zum Niederlassungsmodell einleitete.

Enger gefasst, was das Rechtsgebiet betraf, war das neue Sozialversicherungsabkommen mit der Bundesrepublik Deutschland, das bereits am 24. Februar 1964 unterzeichnet wurde und im Mai 1966 in Kraft trat. Doch auch hier ging es darum, die bislang beschäftigten Arbeitnehmer aus Westdeutschland zu halten und neue zu gewinnen, obwohl dort Vollbeschäftigung herrschte und Lohnsteigerungen lockten. Im Kern beseitigte das zweite Sozialversicherungsabkommen nicht nur die dargestellten Mängel seines Vorgängers, sondern galt wegen seiner ausgreifenden Schutzregelungen, die sich auch auf die berufliche Rehabilitation erstreckten, schon damaligen Beteiligten als »wichtiger Schritt in der weiteren Entwicklung der deutsch-schweizerischen Beziehungen«. Eine zentrale Neuerung betraf den von deutscher Seite erwünschten Einbezug der schweizerischen Invalidenversicherung, deren Leistungen fortan auch deutschen Arbeitnehmern mit Wohnsitz in der Bundesrepublik ausgezahlt werden konnten. Im Falle einer Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit bestand zuvor zudem die Regelung, dass Leistungen allein auf Grundlage der zur deutschen Rentenversicherung geleisteten Beiträge gewährt werden durften. Auch diese Einschränkung entfiel mit dem neuen Abkommen. In der Konsequenz hatten deutsche Staatsbürger im Versicherungsfall nunmehr Anspruch auf die beruflichen Eingliederungsmaßnahmen der schweizerischen Invalidenversicherung, die ebenfalls dem Leitbild »Reha vor Rente« folgte.

Die zweite Neuerung waren verschiedene Regelungen zur weiteren sozialrechtlichen Gleichstellung der Angehörigen beider Vertragsstaaten. So entfiel mit dem neuen Abkommen insbesondere die vorherige Einschränkung, dass deutsche Staatsangehörige für einen Leistungsanspruch in der schweizerischen Sozialversicherung längere Wartezeiten als schweizerische Bürger erfüllen mussten. Zudem wurden sämtliche Leistungen des Abkommens fortan auch bei gewöhnlichem Aufenthalt im anderen Staat uneingeschränkt gewährt. Im Falle der neu eingeführten Invalidenversicherung bedeutete dies, dass die Anspruchsvoraussetzungen deutscher Staatsbürger bei Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit denen schweizerischer Versicherter angeglichen wurden. Auch hier entfielen die bisherigen Regelungen über längere Wartezeiten für deutsche Staatsbürger sowie die Bedingung des Wohnsitzes in der Schweiz. Einen Anspruch auf Invalidenrente aus der schweizerischen Versicherung konnten deutsche Staatsbürger nunmehr bereits nach einem vollen Beitragsjahr geltend machen. Bei den Rehabilitationsmaßnahmen waren indes längere Vorversicherungszeiten von fünf Jahren erforderlich.

Die Fortschritte bei der Gleichstellung und die Einführung der Invalidenversicherung waren die beiden wichtigsten Rechtsänderungen dieses Abkommens, das den Versicherungsschutz der Grenzgänger mit hin auf eine stark erweiterte Grundlage stellte. Von erheblicher praktischer Bedeutung für die Versicherten war auch die neue Regelung, nach der die in der schweizerischen und deutschen Rentenversicherung jeweils zurückgelegten Versicherungs- und Beitragszeiten zur Begründung von Leistungsansprüchen zusammenzufassen waren. Die deutsche Rentenversicherung war ab 1966 insofern verpflichtet, in der Schweiz zurückgelegte Beitragszeiten sowie diesen gleichgestellten Zeiten (Ersatzzeiten und sogenannte beitragslose Ehefrauenzeiten) für die Erfüllung der Wartezeit bei sämtlichen Rentenarten einzubeziehen, sofern mindestens ein Jahr Beiträge zur deutschen Rentenversicherung eingezahlt worden waren. Auch diese Ergänzung entsprach dem übergeordneten Ziel, den Versicherungsschutz der unter das Abkommen fallenden Personen zu verbessern und zwischenstaatliche Schranken beim Anspruch auf oder Bezug von Leistungen abzubauen.

Hingegen scheiterte der aus deutscher Sicht ebenfalls erwünschte Einbezug der Krankenversicherung an den Verhältnissen in der Schweiz, die in dieser Hinsicht nach wie vor uneinheitlich waren. Auch war es deutschen Staatsbürgern nach dem neuen Abkommen weiterhin nicht möglich, für die Aufrechterhaltung von Ansprüchen freiwillig Beiträge an die schweizerische Sozialversicherung zu entrichten. Die in Deutschland bestehende Einrichtung der sogenannten freiwilligen Weiterversicherung existierte in der Schweiz nicht, sodass nach dem Ausscheiden aus einer versicherungspflichtigen Beschäftigung Ansprüche erloschen und eine Rückzahlung der Beiträge vorzunehmen war. Derartige Einschränkungen wurzelten in den strukturellen Unterschieden der beiden Sozialversicherungssysteme, für deren Harmonisierung damals der politische Wille noch fehlte. Die Errungenschaften des Abkommens waren gleichwohl beträchtlich.

Die neu eingeführte wechselseitige Berücksichtigung von Beitrags- und Versicherungszeiten brachte in erster Linie eine Erleichterung für die Versicherten, Ansprüche in der Sozialversicherung des jeweils anderen Vertragsstaates geltend machen zu können. Zugleich waren sich sämtliche Akteure, die an der Aushandlung des neuen Abkommens beteiligt waren, gewahr, dass gerade aus dieser Regelung in beiden Ländern ein erheblicher Verwaltungsaufwand für jene Träger der Rentenversicherung resultieren würde, die mit der Durchführung des Abkommens betraut waren. Die Versicherungsträger hatten nicht nur die zurückgelegten ausländischen Zeiten für die Wartezeiten anzurechnen, sondern unter Berücksichtigung inländischer Zeiten auch die jeweiligen Renten nach den nationalen Rechtsvorschriften zu ermitteln und schließlich die Leistungen auszuzahlen. An das neue Vertragswerk schloss daher eine Reorganisation der Verwaltung an, um eine bestmögliche Koordination und Durchführung des Abkommens zu gewährleisten. Dies war die Geburtsstunde der Verbindungsstellen.

4. Verbindungsstellen: Einrichtung, Aufgaben, Praxis

Artikel 35 des neuen Abkommens sah für jeden Vertragsstaat die Einrichtung von Verbindungsstellen vor, deren Auftrag darin bestand, die Vertragsinhalte umzusetzen. Entsprechend des auf die Alters- und Invalidenversicherung konzentrierten Vertragswerkes wurden diese Verbindungsstellen bei den Rentenversicherungsträgern beider Länder angesiedelt beziehungsweise einzelne Versicherungsträger zu Verbindungsstellen der jeweiligen Vertragsstaaten bestimmt. In Deutschland wurden in der Folge vier Verbindungsstellen zur Schweiz eingerichtet, deren Zuständigkeiten sich anhand des Versichertenkreises verteilten: Dies waren für die Rentenversicherung der Arbeiter die Landesversicherungsanstalt Baden mit Sitz in Karlsruhe, für die Rentenversicherung der Angestellten die in Berlin ansässige Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, für die knappschaftliche Rentenversicherung die Ruhrknappschaft in Bochum sowie schließlich für die im Saarland bestehende Hüttenknappschaftliche Pensionsversicherung die Landesversicherungsanstalt für das Saarland. In der Schweiz, die nicht über ein gegliedertes System verfügte, wurde als zentrale Verbindungsstelle die Schweizerische Ausgleichskasse mit Sitz in Genf bestimmt.

Die Verbindungsstellen hatten an erster Stelle die praktische Durchführung des Abkommens zu gewährleisten und die dazu notwendigen Verfahren und Maßnahmen untereinander zu koordinieren; ferner dienten sie als Auskunft- und Informationsstellen für alle mit dem Abkommen verbundenen Fragen. Entsprechend ihrer gesonderten Aufgaben waren die Verbindungsstellen meist kleine Verwaltungseinheiten mit spezialisierten Zuständigkeiten und Kenntnissen. Sie waren für die Gewährung sämtlicher Leistungen zuständig, sofern ein Anspruch nach dem deutsch-schweizerischen Abkommen geltend gemacht wurde. Die Zuständigkeit der vier deutschen Verbindungsstellen leitete sich aus dem Berufsprofil des Antragstellers und seiner Zugehörigkeit zur Arbeiter-, Angestellten- oder Knappschaftsversicherung ab.

Als Verbindungsstelle für die Rentenversicherung der Arbeiter kam der Landesversicherungsanstalt Baden unter den deutschen Verbindungsstellen ohne Zweifel die größte Bedeutung zu. Die Mehrzahl der Deutschen, die in der Schweiz einer Erwerbsarbeit nachgingen, war in Arbeiterberufen tätig. Sei es als Auswanderer, als Saisonkraft oder als Grenzgänger: all jene, die in den zentralen Branchen für ausländische Arbeitnehmer tätig waren, vor allem im Maschinenbau, im Baugewerbe und in der Gastronomie, fielen in die Zuständigkeit der Karlsruher Versicherungsanstalt. Auch im Vergleich zu den übrigen in Deutschland bestehenden Verbindungsstellen zu anderen Vertragsstaaten hatten jene zur Schweiz eine hohe Relevanz. Denn zum einen war die Schweiz in den 1960er-Jahren nach den USA das wichtigste Ziel-land für deutsche Auswanderer. So lebten dort beispielsweise 1966 rund 58.000 erwerbstätige Deutsche. Zum anderen pendelten die meisten deutschen Grenzgänger weiterhin in die Eidgenossenschaft, obgleich die Zahlen in den 1960er-Jahren aufgrund der Vollbeschäftigung im Heimatland erheblich zurückgingen. Dies verdeutlicht eine Gegenüberstellung der Zahlen von 1956 mit fast 23.000 Personen und von 1964 mit nunmehr nur etwa 13.600 Grenzgängern, ein Rückgang also um fast 60 Prozent.

Mit der Zuständigkeit für diesen großen Personenkreis ergab sich für die Verbindungsstelle ein weiterer Kompetenzbereich, den die Geschäftsführung der LVA Baden 1965 im Hinblick auf das neue Abkommen selbstbewusst unterstrich: »Die Landesversicherungsanstalt Baden als Verbindungsstelle für die Durchführung des Abkommens ist in allen Fällen für die Feststellung und Zahlung der deutschen Leistungen zuständig, in denen schweizerische Beitragszeiten, gleich welcher Zahl nachgewiesen sind und ohne Rücksicht darauf, ob eine schweizerische Leistung anfällt.«

Damit sind die vielfältigen Aufgaben und Tätigkeiten der Verbindungsstelle gleichwohl nur in Teilen umschrieben, die mindestens ebenso sehr Informations- und Vermittlungsstelle wie Leistungsträger war, wie der Blick in die historischen Akten zeigt. In diesen wimmelt es ab den 1960er-Jahren von Anfragen und Auskunftersuchen unterschiedlichster Couleur, die von den Mitarbeitenden der Verbindungsstelle bearbeitet und beantwortet werden mussten. Eine erste Kategorie waren Anfragen von betroffenen Versicherten und Grenzgängern, die sich bei der Verbindungsstelle der LVA Baden über Aspekte ihrer Rentenansprüche und Leistungen informierten. Eine zweite Kategorie bildeten Anfragen von staatlichen Behörden und weiteren Versicherungsträgern, die weniger auf konkrete Einzelfälle als auf grundlegende Rechts- und Durchführungsfragen des Abkommens bezogen waren. Das Spektrum der Informationssuchenden reichte hier von Landesversicherungsanstalten, Krankenkassen und Fürsorgeträgern über Landes- und Bundesbehörden bis hin zu den deutschen Generalkonsulaten und Auslandsvertretungen in der Schweiz. Eine dritte Kategorie bildeten Auskunftersuchen von deutschen und schweizerischen Unternehmen, die sich bei der Verbindungsstelle über die Versicherungsmodalitäten der bei ihnen beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer und Grenzgänger zu informieren suchten. Eine vierte Kategorie war schließlich der Schriftverkehr mit gesellschaftlichen Gruppierungen und Akteuren, insbesondere aus dem Feld der Grenzgängerbewegung, die sich im Rahmen des Zweiten Abkommens organisiert und in

einer Interessensgemeinschaft der Grenzgänger zusammengeschlossen hatte. Die umfangreiche Korrespondenz verdeutlicht nicht nur die zentrale Stellung der Verbindungsstelle als Wissenseinrichtung zu dem deutsch-schweizerischen Abkommen, sondern verweist zudem auf die erhöhte Komplexität des zwischenstaatlichen Sozialversicherungsrechts, das der intensiven Vermittlung und Erörterung durch die Fachleute der Karlsruher Versicherungsanstalt bedurfte. Die Verbindungsstelle verfügte somit über eine spezialisierte Expertise zu den deutsch-schweizerischen Sozialrechtsbeziehungen, die in den 1960er- und 1970er-Jahren im hohen Maße nachgefragt war.

Die Einrichtung der Verbindungsstelle erfolgte Mitte der 1960er-Jahre unter Vollzug des Zweiten Abkommens, das in dieser Hinsicht verpflichtende Bestimmungen enthielt. Allerdings stellte die Verbindungsstelle der LVA Baden seinerzeit noch keine eigene organisatorische Einheit im Sinne einer Abteilung oder eines Referats dar. Vielmehr führte die LVA Baden die Aufgaben der Verbindungsstelle »innerhalb des Referats 8 – Auslands- und Knappschaftsrenten – ihrer Rentenabteilung durch«, wie der damalige LVA-Direktor Paul Hinte dem Verband Deutscher Rentenversicherungsträger erläuterte. In organisatorischer Hinsicht ergaben sich insofern keine grundlegenden Änderungen als die Rentenabteilung schon mit der Durchführung des ersten Abkommens betraut gewesen war. Überdies bestand kein fester Personalstamm, weshalb sich die »Zahl der mit den Aufgaben des Vertrags befassten Bediensteten [...] nicht genau ermitteln« ließe, wie Hinte anfügte. Nach einer internen Erhebung kam die Geschäftsführung gleichwohl zu dem Schluss, dass »etwa 70% der Arbeitsleistung der in Betracht kommenden Bediensteten auf die Bearbeitung der Rentenverfahren nach dem deutsch-schweizerischen Vertrag« entfielen. In diese Schätzung war bereits die Mehrbelastung einbezogen, die bei der Bearbeitung grenzüberschreitender Versicherungsverhältnisse zu veranschlagen sei, konkret die »Eigenart der Feststellung des Rentenverfahrens« sowie die »Entgegennahme und Weiterleitung der Anträge für den Schweizer Versicherungsträger«. Der unweigerlich erhöhte Verwaltungsaufwand bei der Bearbeitung deutsch-schweizerischer Renten schlug sich auch in den Kosten nieder. Die LVA Baden schätzte aufgrund der in der Abteilung gemachten Erfahrungen »die Verwaltungskosten für Rentenverfahren, auf welche der Schweizer Vertrag anzuwenden ist, um mindestens 50% höher gegenüber denjenigen Verfahren, die ausschließlich nach innerstaatlichen Vorschriften bearbeitet werden«. Hierfür waren die »berechnungstechnischen Besonderheiten« ausschlaggebend, die aus der neuen Regelung der wechselseitigen Anrechnung von Versicherungs- und Beitragszeiten resultierten.

Gleichwohl kennzeichnete die Verbindungsstelle ein – in den Worten Hintes – »niederer Personalstand«. Dies verwundert insofern, als das neue Abkommen gegenüber seinem Vorgänger eine »erhebliche Mehrbelastung« für die Versicherungsanstalt brachte, wie der Direktor mit Recht anfügte. Zu den schon erwähnten Gründen hinzu kamen die Belastungen der Hauptkasse beziehungsweise der EDV-Anlage durch das erhöhte finanzielle Transfergeschehen. Dies betraf sowohl die »Zahlung des Schweizer Rentenversicherungsträgers an Rentenberechtigte in der Bundesrepublik« wie auch umgekehrt »die Zahlung

deutscher Renten in die Schweiz«. Eine weitere zeitraubende Aufgabe stellte schließlich die »Bearbeitung genereller Angelegenheiten für den Bereich des Vertrags« dar, sei es die Ermittlung und Erteilung von Informationen zu Auskunftsbegehlen oder die Beteiligung von Fachvertretern der Verbindungsstelle an den politischen Aushandlungsprozessen zum Abkommen. Dass der Personalstand bei diesen Mehraufgaben gleichwohl relativ klein gehalten werden konnte, war nach Hintes Dafürhalten wesentlich der »reibungslosen Zusammenarbeit« zwischen der LVA Baden und der Schweizerischen Ausgleichskasse in Genf zuzuschreiben.

Insgesamt gewinnt man aus den historischen Akten den Eindruck, dass die Verbindungsstelle einerseits in die generelle Rentenabteilung integriert war und mit dieser in permanentem Austausch stand, andererseits eine separate Einrichtung mit spezialisierten Aufgaben, Kenntnissen und Zuständigkeiten darstellte. Mit der Verbindungsstellentätigkeit waren entsprechend geschulte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Rentenabteilung betraut, die neben ihren Qualifikationen für die Rentensachbearbeitung auch über vertiefte Kenntnisse des zwischenstaatlichen und schweizerischen Sozialversicherungsrechts verfügten. Übergeordneter Fragen zur Tätigkeit der Verbindungsstelle und zum deutsch-schweizerischen Abkommen nahm sich die Geschäftsführung der LVA Baden selbst an, die weite Teile des Schriftverkehrs hierzu mit externen und schweizerischen Einrichtungen in Eigenregie führte. Führungskräfte wie Paul Hinte und Fachvertreter der LVA Baden, die sich auf diesen Bereich spezialisiert hatten, wirkten zudem als Sachverständige an den politischen Verhandlungen zu den Abkommen sowie den anschließenden Vereinbarungen zu deren praktischer Durchführung mit.

5. Probleme bei der Durchführung des zweiten Abkommens

Die Verabschiedung des neuen deutsch-schweizerischen Abkommens war das eine, seine Durchführung stand indes auf einem anderen Blatt. Erst im Zusammenhang mit den praktischen Regelungen, die im Anschluss zwischen den Regierungsdelegationen und Sozialversicherungsexperten beider Vertragsstaaten ausgehandelt wurden, zeigten sich konkrete Schwierigkeiten und Reibungspunkte. Entsprechend nahm es einige Zeit in Anspruch, bis eine Durchführungsvereinbarung vereinbart und in Kraft gesetzt werden konnte, was erst im Mai 1966 der Fall war – über zwei Jahre nach Unterzeichnung des Abkommens und rund ein halbes Jahr nach Erlass des deutschen Zustimmungsgesetzes. Dieser Schwebezustand hatte Auswirkungen auf die Tätigkeit der eben erst eingerichteten Karlsruher Verbindungsstelle, in der zeitweilig unklar war, nach welchen Vorschriften nunmehr gearbeitet werden sollte.

Die Geschäftsführung war sich der Unsicherheit bewusst und informierte die Vorsteher der Rentenabteilung laufend über den Fortgang der Verhandlungen und die neuen Regelungen. Wichtig war auch die

Arbeitsanweisung, dass bis zum Inkrafttreten der Durchführungsvereinbarung »vorerst in gleicher Weise weiterverfahren« werden könne wie bisher. Um gleichwohl sachgerechte Entscheidungen in Einzelfällen zuzulassen, bestimmte die Arbeitsanweisung, dass die »Bestimmungen des revidierten Abkommens [...] schon jetzt berücksichtigt werden können«. Insofern war die Verbindungsstelle durch die Geschäftsführung bestens unterrichtet und konnte die Zeit bis zum Inkrafttreten der Durchführungsvereinbarung nutzen, um sich mit den neuen Regelungen auch in praktischer Hinsicht vertraut zu machen. Leistungen auf der Grundlage des neuen Abkommens konnten jedoch erst ab Mai 1966 gewährt werden.

In der administrativen Durchführung des Abkommens erwies sich die Ermittlung der schweizerischen Versicherungszeiten als die größte Herausforderung. Bereits im August 1967 wandte sich die Schweizerische Ausgleichskasse an die LVA Baden mit der Auskunft, dass die Ermittlung dieser Zeiten aufgrund der schweizerischen Rechtsvorschriften »mit großen Umtrieben« verbunden sei. So seien »in vielen Fällen (z. B. Grenzgänger, Saisonangestellte des Gastgewerbes) zahlreiche Rückfragen bei den einzelnen Arbeitgebern, Einwohnermeldeämtern und Ausgleichskassen« erforderlich. Tatsächlich kam die Schweizerische Ausgleichskasse bei der Durchführung des neuen Abkommens in einen Rückstand bei der Rentenbearbeitung und Auskunftserteilung, was den damaligen Direktor der LVA Baden Josef Diringer zu einer Rückfrage beim schweizerischen Bundesamt für Sozialversicherung veranlasste, der Aufsichtsbehörde für die Ausgleichskassen. Das Bundesamt bestätigte den Eindruck des Karlsruher Direktors, »dass die im vorliegenden Fall eingetretene Verzögerung von Auskunftsbegehren, die Sie an die Schweizerische Verbindungsstelle richten, nicht vereinzelt dastehe; häufig vergingen bis zur Beantwortung Ihrer Anfragen über die schweizerischen Versicherungszeiten einzelner Rentenansprecher mehrere Monate. [...] Die schweizerische Ausgleichskasse ist, wie unser Amt bei einem Kontrollbesuch feststellen konnte, [...] mit der Erledigung ihrer Geschäfte erheblich in Rückstand geraten«.

Hierfür führte das Bundesamt unterschiedliche Gründe an und verwies erstens auf die zahlreichen zwischenstaatlichen Rechtsbeziehungen der Schweiz, die inzwischen mit 16 Ländern Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hatte. Zweitens habe die »dauernd hohe Zahl in unserem Lande beschäftigter ausländischer Arbeitnehmer [...] die Geschäftslast dieser Verbindungsstelle in kaum vorhersehbarer Weise anschwellen« lassen. Drittens seien »Schwierigkeiten bei der Rekrutierung geeigneten Personals« aufgetreten. Darüber hinaus war die Überlastung der Ausgleichskasse maßgeblich auf den Aufwand zurückzuführen, der bei der Ermittlung der schweizerischen Versicherungszeiten betrieben werden musste. In der Schweiz waren in den individuellen Versicherungskonten bis einschließlich 1968 lediglich das Kalenderjahr und die jeweilige Beitragssumme oder der Jahresarbeitsverdienst verzeichnet. Die Versicherungszeiten selbst, mithin die Anzahl der Kalendermonate, auf die es bei der Berechnung ankam, waren im Unterschied zu den Gepflogenheiten in der deutschen Rentenversicherung nicht aufgeführt. Dadurch seien »oft sehr aufwändige Nachforschungen bei den einzelnen Ausgleichskassen, bei Arbeitgebern und wohnörtlichen Behörden erforderlich, wenn in besonderen Fällen genaue Angaben über die schweizerischen Versicherungs-

zeiten für ausländische Versicherungsträger unentbehrlich sind – wobei es durchaus nicht immer gelingt, solche Daten zu ermitteln«, wie das Bundesamt mitteilte. Das Amt bat um Nachsicht und versprach, dass sich die unbefriedigende Situation alsbald ändern würde.

Derartige Schwierigkeiten sind gewissermaßen typisch für eine Übergangsperiode der Verwaltung, in der neues Personal rekrutiert und geschult, technisch-organisatorische Rationalisierungen erprobt und neue sozialrechtliche Bestimmungen umgesetzt werden mussten. Tatsächlich konnten die anfänglichen organisatorischen Schwierigkeiten, wie von dem Schweizer Bundesamt prognostiziert, bald überwunden werden und es stellte sich eine zunehmend reibungslose Zusammenarbeit zwischen den Verbindungsstellen ein. Das Problem der Meldung von Versicherungszeiten ließ sich allein mit organisatorischen Maßnahmen indes nicht ad hoc beheben, sondern im Laufe der Zeit lediglich abmildern. Ab dem Jahresbeginn 1969 sahen die schweizerischen Rechtsvorschriften zwar vor, dass bei ausländischen Staatsangehörigen die Beitragsperioden nach Monaten aufgeschlüsselt in den Versicherungskonten anzugeben waren. Für die zurückliegenden Jahre gaben die Konten gleichwohl »keinen Aufschluss über unterjährige Beitragszeiten und deren zeitliche Lagerung«, die weiterhin nur aufgrund »arbeitsaufwändiger Nachforschungen im Einzelfall« ermittelt werden könnten, wie Vertreter der Ausgleichskasse 1971 ihren Karlsruher Kollegen im Rahmen einer Expertenbesprechung erläuterten. Auch hier stand den Experten jedoch die Gefahr vor Augen, »dass mit zunehmendem zeitlichen Abstand die hierbei heranzuziehenden Unterlagen bei den Ausgleichskassen, den Arbeitgebern und den wohnörtlichen Behörden immer seltener greifbar sein« würden. Um diese Schwierigkeiten zu umgehen, wurde für die Zukunft in solchen Fällen ein »vereinfachtes Vermutungsverfahren« angestrebt, bei dem anhand der Einkommenshöhe und den Berufsangaben auf die Versicherungsdauer geschlossen wurde. Die auf diesem Wege ermittelten Zeiten wurden dann der LVA Baden als deutscher Verbindungsstelle zur weiteren Berechnung gemeldet. Damit war das Problem im Dienste einer effizienten Verwaltung gelöst, aufwendige Recherchen in Einzelfällen traten gleichwohl weiter auf.

6. Die Stunde der Experten: Das Zusatzabkommen von 1975 und der Beitrag der Verbindungsstellen

Die Schwierigkeiten, die sich bei der Umsetzung gezeigt hatten, führten dazu, dass bereits an der Wende zu den 1970er-Jahren Verhandlungen über eine Revision des Abkommens einsetzten. Stärker als bei den Verhandlungszyklen zuvor wurde hier die praktische Expertise und Erfahrungen der Verbindungsstellen einbezogen, was zum einen dem allgemeinen Aufschwung der politischen Expertenberatung in den 1970er-Jahren, zum anderen aber schlicht dem Umstand geschuldet war, dass die Verbindungsstellen und ihre Vertreter mit den praktisch-operativen Problemen der Abkommensdurchführung am besten vertraut waren. Um diese wertvollen Erfahrungen einzubeziehen, bat der Bundesarbeitsminister die

Verbindungsstellen im Vorfeld »um Vorschläge zum Inhalt« des zu revidierenden Abkommens.

Im Mai 1971 fand in Genf eine Tagung zwischen den Vertretern der deutschen und schweizerischen Verbindungsstellen statt, auf der die offenen Probleme und Schwierigkeiten des bestehenden Abkommens intensiv diskutiert wurden. Am Ende stand ein gemeinsamer Entwurf mit Vorschlägen und Forderungen, die die Verbindungsstellen an die Revision des Abkommens stellten. Die Diskussion zielte zum einen auf Fragen und Probleme bei der Durchführung, zum anderen auf übergeordnete materielle und rechtliche Fragen des Abkommens ab. Bei den Durchführungsfragen ging es vor allem um die Schwierigkeiten, die im Zusammenhang mit der Ermittlung von schweizerischen Versicherungszeiten aufgetreten waren. Darüber hinaus lag der Fokus der Experten auf Aspekten, die die Auskunftsermittlung zwischen den Verbindungsstellen betrafen sowie den Umgang mit individuellen Wünschen der Versicherten, die im Abkommen nicht geregelt worden waren. Letzteres war beispielsweise vermehrt im Hinblick auf die Zahlverfahren der Fall. So gab es etwa Fälle ehemaliger deutscher Grenzgänger, deren Rente unmittelbar von dem ehemaligen schweizerischen Arbeitgeber überwiesen wurde. Weiter war von deutschen Versicherten mit Wohnsitz in der Bundesrepublik vielfach der Wunsch geäußert worden, ihre schweizerische Rente auf ein schweizerisches Bankkonto überwiesen zu erhalten. Die Experten der Verbindungsstellen waren sich darüber einig, dass solche Wünsche im Sinne der Versicherten flexibel gehandhabt und »Abweichungen in besonderen Einzelfällen im gegenseitigen Einvernehmen berücksichtigt« werden sollten.

Der zweite große Diskussionspunkt betraf die rechtliche Ebene des Abkommens. Wie die Vertreter der Verbindungsstellen zwar selbst einräumten, zählte es weder zu den eigentlichen Aufgaben noch lag es im Kompetenzbereich der Verbindungsstellen, sich mit diesem Fragekomplex auseinanderzusetzen und Vorschläge zu unterbreiten. Da es jedoch »unvermeidlich« sei, dass die Verbindungsstellen bei der Durchführung des Abkommens »mit Problemen konfrontiert werden, welche die materiellrechtlichen Regelungen des Abkommens berühren«, strebten sie an, »für die zuständigen Behörden nützliche Vorarbeit im Hinblick auf eventuelle künftige Verhandlungen« zu leisten, wie in der Niederschrift zur Expertentagung zu lesen stand.

Deutlich kam in diesen Zeilen das gewachsene Selbstbewusstsein der Verbindungsstellen zum Ausdruck, ihre Spezialkenntnisse auch auf übergeordnete Aspekte des Abkommens zu beziehen und im Medium der politischen Expertenberatung einzubringen. Entschieden sprachen sich die Vertreter beider Vertragsstaaten dann auch für Kompetenzerweiterungen der Verbindungsstellen aus. So sollte die bestehende Durchführungsvereinbarung aus der Sicht der Experten in naheliegender Zeit so geändert werden, dass »den Verbindungsstellen die direkte Auszahlung der Rentenversicherungsleistungen an die Berechtigten« gestattet werde. Dies war nach der damaligen Rechtslage nicht möglich, die vielmehr den Umweg über den jeweils zuständigen Rentenversicherungsträger des Vertragsstaates vorschrieb. Die deutschen und schweizerischen Vertreter beabsichtigten mit dieser Empfehlung alsbald an die zuständigen Behör-

den heranzutreten und zugleich vorzuschlagen, »einer vorzeitigen und versuchsweisen Aufnahme der Direktzahlung« zuzustimmen. Aus einem solchen »Probelauf« ließen sich »wertvolle Erfahrungen für die zu treffende zwischenstaatliche Vereinbarung über die Zahlungsmodalitäten« gewinnen. Weitere Diskussionspunkte betrafen Fragen der Kranken- und Invalidenversicherung, der Rechtsprechung sowie generelle Unterschiede zwischen den Versicherungssystemen beider Länder. Die Tagung der Verbindungsstellen war die erste ihrer Art und wurde von beiden Seiten als voller Erfolg gewertet. Wegen ihrer »Nützlichkeit für die praktische Arbeit« sollten derartige Begegnungen »in Zukunft periodisch stattfinden«.

Im September 1973 traten die Regierungsdelegationen beider Länder in konkrete Verhandlungen über Änderungen und Ergänzungen des Abkommens ein, die nicht länger auf eine Revision, sondern auf ein Zusatzabkommen abzielten. Der Entwurf zu diesem Abkommen lag im Dezember 1973 vor und wurde den Verbindungsstellen zur Überprüfung zugeleitet. Die abschließenden Verhandlungen der Regierungsdelegationen fanden im November 1974 in Sankt Gallen statt. An deren Ende wurde eine Übereinkunft über das Zusatzabkommen erreicht, das am 9. September 1975 ratifiziert wurde. Hierzu waren von beiden Seiten Kompromisse notwendig gewesen, doch am Ende stand ein Vertragstext, der den Schutz und den Leistungszugang der Angehörigen beider Vertragsstaaten abermals erweiterte und verbesserte.

Ein übergeordnetes Verhandlungsziel der deutschen Delegation bestand darin, schweizerische Invalidenrenten für deutsche Staatsangehörige einfacher zu erlangen. Hierzu mussten Zugangshürden für Leistungen der Invalidenversicherung gesenkt werden, was vonseiten der Schweiz zugestanden wurde. Zweitens sollte der Zugang deutscher Staatsangehöriger zu den beruflichen Eingliederungsmaßnahmen der schweizerischen Invalidenversicherung erleichtert werden, wofür bislang Vorversicherungszeiten von fünf Jahren Bedingung waren. Nach dem Zusatzabkommen reichte es aus, wenn über ein Jahr Beiträge entrichtet worden waren und der Antragsteller unmittelbar vorher als Erwerbstätiger der Schweizerischen Versicherung angehört hatte. Diese Regelungen kamen nicht zuletzt den etwa 20.000 Grenzgängern zugute, die zuvor aufgrund der restriktiveren Voraussetzungen nur beschränkt Zugang zu den Leistungen der schweizerischen Invalidenversicherung besaßen. Darüber hinaus erwirkte die deutsche Delegation die Gewährung von Mutterwaisenrenten sowie von Waisenrenten auch für Pflegekinder.

Diesem Entgegenkommen der schweizerischen Seite standen Zugeständnisse der deutschen Delegation gegenüber: So eröffnete das Zusatzabkommen schweizerischen Staatsbürgern die Möglichkeit, sich neben einer bestehenden Pflichtversicherung in der Schweiz in der deutschen Rentenversicherung freiwillig weiterzuversichern. Darüber hinaus ermöglichte das Zusatzabkommen die Nachentrichtung von Beiträgen zur deutschen Rentenversicherung bis rückwirkend 1956, sofern in dieser Zeit eine Pflichtversicherung in der Schweiz bestand. So konnten etwaige Beitragslücken geschlossen und Ansprüche aufrechterhalten werden. Schließlich wurde die Zusammenrechnung der Beitragszeiten auch im Hinblick auf die Wartezeiten für Rehabilitationsmaßnahmen zugelassen. Die Profiteure dieser Regelungen waren

die Versicherten beider Vertragsstaaten, deren Zugang zu Leistungen aus der Renten- und Invalidenversicherung und hierbei insbesondere der beruflichen Rehabilitationsmaßnahmen erleichtert wurde.

Darüber hinaus brachte das Zusatzabkommen weitreichende Ergänzungsregelungen, die die Kompetenzen und den Informationsverkehr der Verbindungsstellen untereinander betrafen. So erweiterte es die Zuständigkeit der Verbindungsstellen auf sogenannte Transferfälle und damit auf sämtliche Rentenberechtigten, die sich in einem der beiden Vertragsländer aufhielten. Bis dahin waren die Verbindungsstellen in solchen Fällen zwar für den Transfer der Bezüge zuständig, nicht jedoch für die Feststellung und Verwaltung des jeweiligen Rentenfalls. Die LVA Baden hatte sich im Verbund mit den Verbindungsstellen anderer LVAen im Vorfeld des Abkommens für eine derartige Kompetenzerweiterung stark gemacht. Wie Direktor Paul Hinte gegenüber dem Arbeitsministerium Baden-Württembergs ausführte, brächte eine solche Regelung »Vorteile« für alle Seiten. Zum einen könnten sämtliche Versicherte, die sich in einem der Vertragsländer aufhielten, in Zukunft von demselben Versicherungsträger betreut werden. Zum anderen seien den Verbindungsstellen »die Eigenarten der Verwaltungspraxis des Partnerlandes bekannt« und etwaige Schwierigkeiten ließen sich »über die infrage kommende Verbindungsstelle erfahrungsgemäß leichter beheben, wenn nur wenige Personen mit der Materie befasst« seien. Die dadurch entstehende »Mehrbelastung« für die Verbindungsstellen hielt der Karlsruher Direktor »im Hinblick auf die eindeutigen Vorteile für vertretbar«. Wichtig sei, dass eine »einheitliche Praxis« bei den Verbindungsstellen hergestellt werde. Deren Vertreter hatten sich im gleichen Zuge einhellig für die Möglichkeit einer »Direktzahlung durch die Bundespost an Berechtigte in den Vertragsländern« ausgesprochen, was insgesamt zu einer Vereinfachung der Verwaltungsprozesse führen sollte.

Dieser Vorstoß der Verbindungsstellen traf auch auf Kritik. Die LVA Württemberg, Schwesteranstalt der LVA Baden und selbst Verbindungsstelle für Griechenland und Zypern, sprach sich etwa deutlich gegen diese Kompetenzerweiterung aus. Sie bezog ihre Einwände auf die Bestimmungen über die gesetzliche Zuständigkeit eines Versicherungsträgers, die »nicht dadurch beseitigt« werde, dass »ein unzuständiger Versicherungsträger einen Bescheid erlässt«. Die Stuttgarter Versicherungsanstalt führte also rechtliche Bedenken ins Feld, die ausschließlich durch eine entsprechende Erweiterung des Abkommens ausgeräumt werden könnten. Nach Auffassung der LVA Baden war es indes mit dem bestehenden Abkommen vereinbar, »wenn innerstaatlich angenommen oder vereinbart wird, dass die Verbindungsstelle auch die Feststellung und Verwaltung einer Rente“ vornehme. Die Argumente der LVA Baden, die von anderen Rentenversicherungsträgern wie der LVA Rheinprovinz geteilt und unterstützt wurden, setzten sich schließlich in den Gremien durch. 1976 schloss sich die LVA Baden dem Rentendienst der Deutschen Bundespost an, wodurch die Leistungen unmittelbar an die Empfänger und Berechtigten in der Schweiz ausgezahlt werden konnten. Der bisherige Umweg über die Hauptkasse der LVA Baden und die Schweizer Ausgleichskasse entfiel.

Mit der Erweiterung der Zuständigkeiten auf sämtliche Transferfälle und der Direktzahlung wurde die Verwaltungstätigkeit der Verbindungsstellen auf eine neue Stufe gehoben. Ohnehin waren die Verbindungsstellen im Rahmen der Verhandlungen zum Zusatzabkommen erstmals als eigenständige Akteure mit Spezialkompetenzen im zwischenstaatlichen und schweizerischen Sozialversicherungsrecht und dessen Umsetzung aufgetreten und fanden damit Resonanz aufseiten der politischen Entscheidungsträger. Die Verbindungsstellen profitierten dabei von einer generellen Entwicklungstendenz der 1970er-Jahre, in denen politische Entscheidungen zunehmend unter Veranschlagung von Expertenwissen gefällt wurden, gerade auch im sozialpolitischen Handlungsfeld. Es war die Stunde der Experten.

Im Hinblick auf die Versicherten beider Vertragsstaaten war das Zusatzabkommen über die einzelnen Regelungen hinaus ein weiterer Meilenstein auf dem Weg zur Gleichstellung, vor allem im Bereich der Invalidenversicherung und Rehabilitation. Die sozialrechtlichen Verbesserungen atmeten gleichsam den Geist der frühen 1970er-Jahre, die durch einen Ausbau des Sozialstaats und seiner Leistungen gekennzeichnet waren. Die LVA Baden blickte daher mit Recht zufrieden auf das Zusatzabkommen, das »eine Reihe von Verbesserungen für die unter das Abkommen fallenden Personen« bringe und »Härten, die sich aus der Anwendung des älteren Abkommens ergeben haben, beseitigt« habe, wie in einer Pressemitteilung der Karlsruher Versicherungsanstalt von Oktober 1976 zu lesen stand.

7. Öffentliches und gesellschaftliches Interesse: Zur Auskunfts- und Beratungstätigkeit der Verbindungsstelle

Die starke Mitsprache von Experten der Verbindungsstellen war ein Aspekt, in dem sich die Verhandlungen zu dem Zusatzabkommen von den vorherigen unterschieden. Die Debatte über das deutsch-schweizerische Abkommen wandelte sich in dieser Zeit jedoch noch auf andere Weise spürbar. Nachdem sie zuvor eine Domäne von Politik, Recht und Verwaltung gewesen war, griff in den 1970er-Jahren eine interessierte Öffentlichkeit das Thema zunehmend auf. So wurden die Verhandlungen zum einen von einem erhöhten regionalen Medieninteresse begleitet, das in den Dekaden zuvor kaum bestanden hatte. Zum anderen formierten sich in den Grenzregionen zivilgesellschaftliche Gruppen, die sich der besonderen Situation der deutsch-schweizerischen Berufspendler annahmen und als deren Interessenvertretungen Forderungen an das neue Abkommen stellten. In Deutschland war dies die »Interessengemeinschaft der Grenzgänger« (IDG), die sich bereits in den 1950er-Jahren gegründet hatte, jedoch erst ab den späten 1960er-Jahren mit unterschiedlichen Aktivitäten auf den Plan getreten war.

1967 etwa hatte die Interessengemeinschaft eine öffentliche Versammlung in Lörrach abgehalten, auf der sich interessierte Bürger über Steuer-, Arbeits- und Sozialrechtsfragen im deutsch-schweizerischen

Verhältnis informieren konnten. Die gut besuchte Veranstaltung firmierte unter dem Motto »Keinen Schaden durch Unkenntnis erleiden« und fand in der regionalen Presse ein breites Echo. Die Referate der IDG-Vertreter beschäftigten sich ausführlich mit dem deutsch-schweizerischen Abkommen von 1964, das insgesamt »sehr begrüßt« wurde, »weil es »nunmehr alle Rechte der Grenzgänger neu regelt«. Auf der Versammlung kamen aber auch die Probleme des Abkommens zur Sprache, dessen Regelungen den Vertretern der Grenzgängerbewegung nicht weit genug reichten. Darüber hinaus übten die Vertreter der IDG Kritik an dem intransparenten Stil der bisherigen Verhandlungen, in denen erst durch Nachdruck der Interessengemeinschaft die Situation der Grenzgänger überhaupt berücksichtigt worden sei. »Mit Entschiedenheit hatte die IDG auf die Aufnahme des Begriffs ›Grenzgänger‹ in das deutsch-schweizerische Abkommen gedrängt«, führte der IDG-Vorsitzende Ernst Schmidt dazu aus. Nach dem ursprünglichen Entwurf sei die Schweizerische AHV nämlich nur zur Zahlung an die »in der Schweiz wohnenden Ausländer« verpflichtet und eine Ausnahmeregelung für die in Deutschland lebenden Grenzgänger nicht vorgesehen gewesen. »Dies konnte durch die Initiative bereinigt werden«, so Schmidt, der an diesem Negativbeispiel zugleich die »echte Notwendigkeit« der Interessengemeinschaft für künftige politische Verhandlungen herausstellte. Die Vereinigung verstand sich zugleich als Dienstleister für die betroffenen Versicherten und forderte diese zur Einsendung von Rentenunterlagen auf, aus denen die Vertreter der IDG dann Ansprüche ermittelten.

Die Kritik bezüglich der Beschränkungen des Abkommens, etwa im Hinblick auf die Leistungen der schweizerischen Invalidenversicherung und bezüglich der fehlenden Berücksichtigung der Interessenvertretung, waren nicht von der Hand zu weisen. Dass in den Verhandlungen zum Zusatzabkommen die inhaltlichen Anregungen aufgegriffen und ein erleichterter Zugang zu den Leistungen der schweizerischen Invalidenversicherung für deutsche Grenzgänger geschaffen wurde, zeigt jedoch auch, dass die Forderungen der Interessengemeinschaft ab den 1970er-Jahren in das politische Handlungsfeld durchdrangen. Ihre Beteiligung war vonseiten des Bundesarbeitsministeriums sogar ausdrücklich erwünscht, das die IDG im Vorfeld der Verhandlungen dazu aufgefordert hatte, Verbesserungsvorschläge aus der Praxis heraus zu unterbreiten.

Die LVA Baden wiederum war für die Interessengemeinschaft eine wichtige Anlauf- und Auskunftsstelle, wie der zunehmende Schriftverkehr mit der Vereinigung im Vorfeld des Zusatzabkommens zeigt. Die Korrespondenz war vor allem auf die Fortschritte bei den zwischenstaatlichen Verhandlungen bezogen, wobei die IDG die offenen Fragestellungen für ihre Klientel hervorhob. Die Verbindungsstelle beantwortete diese Schreiben jeweils ausführlich, legte die beabsichtigten Änderungen im Einzelnen dar und es entwickelte sich ein kooperativer Informationsaustausch, der den Grenzgängervertretern Einblicke in die politischen Verhandlungen ermöglichte. Darüber hinaus erstreckte sich die Kooperation auf einzelne Besprechungen, in denen die Vertreter der IDG konkrete Sachverhalte vorstellen und sich hierzu mit den Vertretern der Verbindungsstelle abstimmen konnten. Der Erfolg dieser engen regionalen Zusammen-

arbeit erwies sich darin, dass sie zu Neuregelungen im Zusatzabkommen führte, mit denen die Interessen der Grenzgänger weitreichend Berücksichtigung gefunden hatten.

Aus der Sicht der Karlsruher Verbindungsstelle war das erhöhte öffentliche und gesellschaftliche Interesse an dem deutsch-schweizerischen Sozialversicherungsabkommen ein neuer Aspekt, der zu einer Ausweitung der Beratungs- und Auskunftstätigkeit führte. So nahmen im Vorfeld des Zusatzabkommens auch Anfragen von regionalen Politikern und Abgeordneten zu, die sich mittels der Verbindungsstelle ein Bild über die in der Praxis bestehenden Probleme, Interessen und Bedarfe machen wollten. 1973 wandte sich etwa der badische CDU-Politiker und Bundestagsabgeordnete Kurt Härzschell direkt an den Direktor der LVA Baden, Manfred Beck, und berichtete, ihm seien aus dem Grenzgebiet wiederholt Klagen über das deutsch-schweizerische Abkommen vorgetragen worden. »Dabei geht es vor allem darum, dass die Vorschriften des Abkommens offenbar nicht klar genug gefasst sind, so dass es zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit gekommen ist«, so Härzschell. »Ich wäre Ihnen deshalb dankbar, wenn Sie mir die Erfahrungen der LVA Baden als Verbindungsstelle zur schweizerischen Sozialversicherung mitteilen könnten, da mir daran liegt, bei der Änderung des Abkommens den Sachverstand und die Erfahrungen der LVA Baden miteinzubringen.«

Angeschlossen waren die Fälle von zwei Versicherten, denen eine schweizerische Invalidenrente zuvor unter Bezugnahme auf die damaligen restriktiven Versicherungsvorschriften verweigert worden war. Das Problem bestand darin, dass zur Erlangung von schweizerischen Invalidenrentenleistungen eine 12-monatige Zugehörigkeit zur deutschen Rentenversicherung nachzuweisen war, die von der Schweizerischen Ausgleichskasse regelmäßig nicht anerkannt wurde. Beck zeigte Verständnis für die geschilderte Problematik und versicherte dem Abgeordneten, dass der erleichterte Zugang der Grenzgänger zu den Leistungen der schweizerischen Invalidenversicherung mittels einer Änderung der Vorschriften »zu den wesentlichen Punkten der gegenwärtig auf Regierungsebene schwebenden Revisionsverhandlungen« gehöre. Tatsächlich wurde diese »Gesetzeslücke«, wie oben dargestellt, mit dem Zusatzabkommen geschlossen.

Im Anschluss an das Zusatzabkommen, das in der regionalen Medienöffentlichkeit sowie Fachpresse hohe Resonanz fand, nahmen externe Anfragen bei der Verbindungsstelle weiter zu. Bemerkenswert sind vor allem die Nachfragen von Experten, die sich bei der Karlsruher LVA über das Zusatzabkommen zu informieren suchten. 1980 wandte sich beispielsweise der Präsident des Landessozialgerichts Hamburg an die Verbindungsstelle. Unter der Feststellung, dass das »Internationale Sozialversicherungsrecht in den letzten Jahren in der gerichtlichen Praxis zunehmend an Bedeutung gewonnen« habe, allerdings »deutsch- und auch fremdsprachige Veröffentlichungen über das Sozialversicherungsrecht des fremden Staates häufig nicht oder doch nur für einen veralteten Rechtszustand zugänglich waren«, bat der LSG-Präsident um Auskunft über die bei der Verbindungsstelle genutzten Fachpublikationen und Unterlagen. Die Korrespondenz zeigt exemplarisch, dass die sozialpolitische Fachöffentlichkeit die Expertise der Verbindungsstelle zum zwischenstaatlichen Sozialversicherungsrecht immer stärker in Anspruch nahm.

Im Ergebnis weitete sich das Debattenfeld über die Sozialversicherungsabkommen in den 1970er-Jahren wesentlich aus, nachdem es in den vorherigen Dekaden die Domäne einer sozialpolitischen und fach-öffentlichen Elite gewesen war. Damit verband sich ein gewisser Funktionswandel der Verbindungsstelle, deren Auskunft- und Beratungstätigkeit stark zunahm. Dies betraf auch die Zusammenarbeit mit den Nachbarländern Österreich und der Schweiz. Ab Mitte der 1980er-Jahre entwickelten die Verbindungsstellen der LVA Baden und der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte mit österreichischen und schweizerischen Rentenversicherungsträgern das gemeinsame Informationsformat »Euroinform«, das seinen Schwerpunkt in der Bodenseeregion hatte. In zahlreichen Veranstaltungen vor Ort erhielten die Versicherten kostenlose Beratung über die länderspezifischen Regelungen und die bilateralen Abkommen. Darüber hinaus vermittelte die Verbindungsstelle der LVA Baden Informationen an zahlreiche Institutionen und Organisationen. Hierzu zählten etwa die Schweizer Botschaft, der Deutsche Gewerkschaftsbund, Sozialverbände, diverse Rechtsanwälte, Stadtverwaltungen und Bürgermeister sowie deutsche und schweizerische Unternehmen. Hinzu kamen die zahlreichen Anfragen und Gesuche von Versicherten. In den meisten Fällen konnte die Verbindungsstelle die Anfragen zeitnah und zufriedenstellend beantworten oder aber auf die zuständigen Ansprechpartner verweisen, wie die Überlieferung zeigt.

Gelegentlich gab es jedoch Auskunftersuchen, die auch den Kenntnisstand der Karlsruher Verbindungsstelle überstiegen. Dies war etwa 1982 bei einer Journalistin der Fall, die für eine Publikation über Au-Pair-Beschäftigte in der Schweiz recherchierte und der Verbindungsstelle einen ebenso umfangreichen wie kleinteiligen Fragenkatalog zu deren Sozialversicherungsschutz vorlegte. Diese Anfrage brachte selbst die LVA Baden an ihre Grenzen. Die Landesversicherungsanstalt sei »zwar Verbindungsstelle für die Schweiz in Sachen Rentenversicherung“, antwortete sie der Journalistin. »Das bedeutet aber nicht, dass Auskünfte über Versicherungspflicht, Beitragshöhe, Leistungen der Krankenkasse etc. – die Sozialversicherung der Schweiz betreffend – verbindlich mitgeteilt werden können. Wir bitten Sie, sich deshalb mit sämtlichen aufgeworfenen Fragen an die Schweizer Ausgleichskasse in Genf [...] zu wenden.«

8. Kein Stillstand: Die Verhandlungen über ein zweites Zusatzabkommen und den Einbezug der Krankenversicherung

Bis Anfang der 1970er-Jahre war die sozialstaatliche Entwicklung in der Bundesrepublik entsprechend der wirtschaftlichen Konjunktur von einer steten Expansion gekennzeichnet gewesen. Dieser innerstaatliche Trend spiegelte sich auch in der Entwicklung des zwischenstaatlichen Sozialversicherungsrechts und der deutsch-schweizerischen Abkommen wider, von der Etablierung der Alterssicherung in den

1950er-Jahren über die erweiterten Regelungen zur Gleichstellung und Invalidenversicherung in den 1960er-Jahren bis hin zu den Leistungsverbesserungen der 1970er-Jahre. Das Zusatzabkommen von 1975 fiel allerdings bereits in einer Übergangsperiode, als die boomende Konjunktur in eine Rezession umschlug – Stichwort Ölpreisschock. Die Vorzeichen der sozialstaatlichen Entwicklung wandelten sich durch die einsetzende Wirtschaftskrise drastisch. Im Hinblick auf die sich verschlechternde Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage in der Bundesrepublik verwundert es daher nicht, dass auch die Diskussion über die deutsch-schweizerischen Sozialrechtsbeziehungen nach dem Zusatzabkommen nicht verstummte, sondern ab Ende der 1970er-Jahre weitergeführt wurde.

Die Pläne der Bundesregierung zielten auf ein zweites Zusatzabkommen ab und wurden maßgeblich von innerstaatlichen Gesetzesänderungen beeinflusst, die ab den 1980er-Jahren vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise erstmals von sozialpolitischen Einschränkungen, Kürzungen und Einschnitten geprägt waren. Insbesondere das Rentenanpassungsgesetz von 1982, das für den Anspruch auf bestimmte Rentenleistungen einen gewöhnlichen Wohnsitz in der Bundesrepublik vorgeschrieben und den Kreis der Leistungsberechtigten dadurch stark eingeschränkt hatte, machte Anpassungen im bestehenden deutsch-schweizerischen Abkommen erforderlich. In diesem Zusammenhang waren auch die Weiterentwicklungen im internationalen Sozialversicherungsrecht einzubeziehen: Hier hatte vor allem das 1977 verabschiedete multilaterale Sozialversicherungsabkommen zwischen der Bundesrepublik, der Schweiz, Liechtenstein sowie Österreich Auswirkungen auf das deutsch-schweizerische Abkommen. Darüber hinaus waren die Reformabsichten von dem konkreten und ambitionierten Ziel bestimmt, die Krankenversicherung als letzten noch nicht erfassten Versicherungszweig in das Abkommen einzubeziehen. Ein Vorbild hierfür war mit dem sogenannten Rheinschifferabkommen von November 1979 geschaffen worden, in das neben der Krankenversicherung auch die in der Schweiz bestehenden Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenversicherung aufgenommen wurde.

Per Schnellbrief wandte sich der Bundesarbeitsminister im Mai 1980 an die Versicherungsträger und Aufsichtsinstitutionen und informierte diese unter Hinweis auf das Abkommen der Rheinschiffer über die beabsichtigte Neufassung des deutsch-schweizerischen Vertrags. Als oberste Ziele definierte der Minister den Einbezug der Krankenversicherung und der in der Schweiz bestehenden Ergänzungsleistungen in das bisherige Abkommen. Das Arbeitsministerium von Baden-Württemberg begrüßte in seiner Antwort dieses Verhandlungsziel, wodurch »die Situation der Grenzgänger aus Deutschland in die Schweiz wesentlich verbessert« würde und schlug ergänzend vor, den persönlichen Geltungsbereich des Abkommens »allgemein auf die Angehörigen von Drittstaaten« zu erstrecken. Diese Empfehlung zielte im Besonderen auf den Sozialversicherungsschutz der internationalen Beschäftigten und Gastwissenschaftler der Universität Konstanz ab. Die LVA Baden wiederum war an diesen Planungen als Verbindungsstelle von Anfang an beteiligt. Ihre Vertreter nahmen nicht nur als Sachverständige an den Besprechungen im Bundesarbeitsministerium teil, sondern legten – wie der Verbindungsstellenmitarbeiter Wolfgang Preiß

im Jahr 1980 – umfangreiche Ausarbeitungen zu den deutsch-schweizerischen Sozialrechtsbeziehungen vor, die als Informationsgrundlage für die Verhandlungen dienten.

Die ersten Abstimmungen zwischen den beiden Regierungsdelegationen über ein zweites Zusatzabkommen fanden im Anschluss an das deutsche Rentenanpassungsgesetz im Oktober 1982 in Berlin statt. Dort tauschten sie sich grundlegend über dessen Auswirkungen auf das bestehende Abkommen sowie die beim Einbezug der Krankenversicherung zu berücksichtigenden Gesichtspunkte aus, die den persönlichen Geltungsbereich, die Gleichstellung der Personen und Gebiete sowie die Leistungserbringung an Empfänger und Berechtigte in Drittstaaten betrafen. Für die LVA Baden wiederum war Direktor Paul Hinte bei dieser Besprechung zugegen, der auf Wunsch des Arbeitsministeriums Baden-Württemberg auch an den Folgeverhandlungen als Experte der Verbindungsstelle teilnehmen sollte. Nach dem anfänglichen Austausch dauerte es gleichwohl etwa zwei Jahre, bis der erste Entwurf über das Zusatzabkommen vorlag und die Verhandlungen auf dieser Grundlage fortgesetzt werden konnten.

Im Rahmen der deutsch-schweizerischen Regierungsverhandlungen, die im Oktober 1984 in Bern stattfanden, konnten sich die Delegationen schließlich auf Grundsätze zum Einbezug und zur Durchführung der Krankenversicherung einigen. Diese reichten sehr weit. Für Grenzgänger und andere Personen, die sich für gewöhnlich im Gebiet des anderen Vertragsstaates aufhielten, sollte in der Krankenversicherung erstens ein Anspruch auf volle Leistungsaushilfe nach den Rechtsvorschriften des jeweiligen Staates verankert werden. Dieser Anspruch erstreckte sich zweitens auch auf die stationäre Heilbehandlung in den beiden Vertragsstaaten, die von Personen mit einem Leistungsanspruch nach den Rechtsvorschriften der Schweiz oder der Bundesrepublik sowie deren Familienangehörigen beansprucht werden konnte, sofern die Behandlung aufgrund des Gesundheitszustandes sofort benötigt wurde und keine vorherige Verlegung zuließ. Wie diese Pläne zeigen, wurde bei der Krankenversicherung vom Prinzip der Gebietsgleichstellung ausgegangen, womit territoriale Einschränkungen wie die des gewöhnlichen Aufenthaltes oder Wohnortes von vornherein ausgeräumt waren. Ähnlich wie bei dem ersten Zusatzabkommen war einstweilen offen, ob die beabsichtigten Reformen im Rahmen eines weiteren Zusatzabkommens durchgeführt werden könnten oder aber eine Neufassung des bestehenden Abkommens zu erarbeiten wäre. Die Regierungsdelegationen sprachen sich schließlich einhellig gegen »eine Revision des gesamten Vertragswerkes« aus, da eine solche »im gegenwärtigen Zeitpunkt wegen der damit verbundenen zahlreichen Probleme rechtlicher und formeller Art kaum durchführbar sein dürfte«.

Nach mehrjährigen Verhandlungen trat schließlich zum 1. April 1990 das »Zweite Zusatzabkommen zum Sozialversicherungsabkommen mit der Schweiz von 1964« in Kraft. Diesem Vertragswerk kam zunächst die übergeordnete Funktion zu, Verschärfungen und Härten abzumildern, die sich aus der innerstaatlichen Sozialrechtsentwicklung in der Bundesrepublik ergeben hatten. Ein erster Aspekt, bei dem dies sichtbar wurde, war die Gebietsgleichstellung. Bislang war im deutsch-schweizerischen Abkommen auf

eine Gleichstellung der beiden Staatsgebiete verzichtet worden. Theoretisch hätte dies zwar zur Folge gehabt, dass deutschen Berechtigten in der Schweiz die Rente nur nach den Auslandsrentenvorschriften der Bundesrepublik hätte ausgezahlt werden können, was zu Abschlägen und niedrigeren Rentenleistungen geführt hätte. Durch den Vertragstext des Abkommens war die fehlende Gebietsgleichstellung für die Praxis allerdings unerheblich geblieben und es war zu keinen Benachteiligungen gekommen.

Nachdem jedoch im Rentenanpassungsgesetz von 1982 für den Anspruch auf bestimmte Leistungen ein »gewöhnlicher Aufenthalt« im Bundesgebiet vorgeschrieben worden war, trat eine neue Rechts-situation ein, nach der Leistungen wie Kinder- oder Beitragszuschüsse fortan nicht mehr an Berechtigte mit Wohnsitz in der Schweiz hätten transferiert werden dürfen. Da derartige Einschränkungen im zwischenstaatlichen Recht vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt und eher als Nebenfolge zu werten waren, musste das Abkommen angepasst und um die Gebietsgleichstellung erweitert werden. Zu diesem Zweck wurde der neue Artikel 4a in das Abkommen eingefügt, nach dem es für einen Leistungsanspruch oder die Erbringung von Leistungen unerheblich war, ob der Berechtigte in der Bundesrepublik oder in der Schweiz seinen gewöhnlichen Aufenthalt oder Wohnsitz hatte. Die Gebietsgleichstellung galt für sämtliche Personen im Geltungsbereich des Abkommens, mithin für deutsche und schweizerische Staatsbürger sowie ihre Familienangehörigen und Hinterbliebenen, darüber hinaus für Flüchtlinge und Staatenlose.

Trotz der Bemühungen der Delegationen um eine weitgehende Gebietsgleichstellung blieben auch in der Folge Hürden bestehen. Die Gebietsgleichstellung ermöglichte zwar wieder die Zahlung von Kinder- und Beitragszuschüssen in die Schweiz, bei der Rente hingegen war dies nicht so einfach möglich. Beispielsweise bestand für die Rentenzahlung an einen Deutschen mit Wohnsitz in der Schweiz weiterhin die Einschränkung, dass für die Rentenleistung aus den nicht deutschen Beitragszeiten die Auslandsrentenvorschriften griffen, was wie zuvor zu Abschlägen führte. »Insoweit ist eine Änderung zum bisherigen Abkommen nicht eingetreten«, stellte dann auch der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger in einem Rundschreiben nüchtern fest, das die übrigen Versicherungsanstalten über die Details des Zusatzabkommens in Kenntnis setzte.

Eine zweite, in diesem Fall neue Einschränkung der Gebietsgleichstellung berührte die Rentenleistungen wegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit. Nach dem neu in das Abkommen eingefügten Artikel 13 konnten entsprechende Rentenleistungen dann nicht in die Schweiz gezahlt werden, wenn die Leistungs-minderung nicht allein auf dem Gesundheitszustand, sondern auch auf den »Umständen des Arbeitsmarktes« beruhte. Damit sollte verhindert werden, dass als »Arbeitsmarkrenten« bezeichnete Invalidenrenten gezahlt werden. Darunter waren solche Renten zu verstehen, bei der eine teilweise geminderte Erwerbsfähigkeit aufgrund der schlechten Arbeitsmarktsituation zu einer Rente wegen voller Erwerbsminderung führte. In dem Zusammenhang hatte die Gebietsgleichstellung ambivalente Folgen: Für die Berechtigten

und Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsrenten in der Schweiz brachte das Zusatzabkommen keine Änderungen. Für die Berechtigten und Bezieher von Berufsunfähigkeitsrenten in der Schweiz verbesserte sich die Rechtsposition durch das Zusatzabkommen insofern, als ihnen eine solche Rente zuvor mangels der Gebietsgleichstellung nicht zustand. In der Schweiz lebende Personen, bei denen die Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit nicht ausschließlich auf den Gesundheitszustand zurückzuführen war, waren von den Leistungen hingegen ausgeschlossen.

Eine weitere Verschärfung des Zusatzabkommens betraf die freiwillige Weiterversicherung und deren Voraussetzungen: So waren Schweizer Bürger mit gewöhnlichem Aufenthalt in der Bundesrepublik nur noch dann zur freiwilligen Versicherung in der deutschen Rentenversicherung berechtigt, wenn sie zuvor für mindestens fünf Jahre Beiträge an diese entrichtet hatten. Der persönliche Geltungsbereich des Abkommens erfuhr indes nur leichte Änderungen, die aus dem 1977 geschlossenen Sozialversicherungsabkommen zwischen der Bundesrepublik und der Schweiz sowie Liechtenstein und Österreich resultierten. Deren Staatsangehörige, Familienangehörige und Hinterbliebene sowie die in Liechtenstein und Österreich lebenden Flüchtlinge und Staatenlosen wurden in das deutsch-schweizerische Zusatzabkommen einbezogen. Hieraus leiteten sich weitere Zuständigkeiten für die LVA Baden ab, die 1977 auch als Verbindungsstelle für Liechtenstein bestimmt wurde.

Weitere Änderungen betrafen die Gleichstellung der Personen. Zwar blieb es bei dem seit dem ersten Abkommen bestehenden Grundsatz, wonach die unter das Abkommen fallenden deutschen und schweizerischen Staatsangehörigen sowie deren Familienangehörigen und Hinterbliebenen bei der Anwendung der jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften einander gleichgestellt waren. Bislang war hierzu jedoch der gewöhnliche Aufenthalt in einem der beiden Vertragsstaaten eine zwingende Voraussetzung. Durch das Zusatzabkommen wurde die Gleichstellung erweitert auf den Aufenthalt in einem Drittstaat, womit in dem Vertragswerk der zunehmenden Mobilität und Freizügigkeit von Personen Rechnung getragen wurde. Dieser Punkt war von der deutschen Regierungsdelegation – maßgeblich auf Anraten des Baden-Württembergischen Arbeitsministeriums – in die Verhandlungen eingebracht worden. Dieser Erweiterung stand gleichwohl eine neue Einschränkung entgegen. So galt für ausländische Hinterbliebene oder Familienangehörige, die weder die deutsche noch die schweizerische Staatsbürgerschaft besaßen und ihren gewöhnlichen Aufenthalt in einem Drittstaat hatten, fortan, dass diese von den Rentenleistungen nach dem Sozialversicherungsabkommen ausgeschlossen waren. Für sie galten stattdessen die Auslandsrentenvorschriften, was zu Abschlägen bei der Rente führte.

Die zentrale sachliche Neuerung des Zusatzabkommens bestand in der Ausdehnung des Geltungsbereiches auf die Kranken- und Mutterschaftsversicherung beider Staaten. Dies ermöglichte deutschen Versicherten in der Schweiz im Krankheitsfall einen Anspruch auf eine stationäre oder ambulante Heilbehandlung sowie auf Sachleistungen nach den schweizerischen Rechtsvorschriften. Voraussetzung war ledig-

lich eine Mitgliedschaft in der deutschen oder schweizerischen Krankenversicherung, wobei letztere nach wie vor freiwillig war. Der Beitritt zur Krankenversicherung war auch Rentenbeziehern möglich. Die hier anfallenden Beiträge wurden in diesen Fällen von der Rente abgezogen und einbehalten. Den Rentenberechtigten stand jedoch auch offen, sich von der in Deutschland verpflichtenden Krankenversicherung der Rentner befreien zu lassen, wenn eine freiwillige Krankenversicherung in der Schweiz bestand.

Im Ergebnis beseitigten die in dem Zusatzabkommen statuierten Regelungen und hier insbesondere jene zur Gebietsgleichstellung die Defizite und Lücken, die sich aus den zwischenzeitlichen innerstaatlichen Verschärfungen des Rentenrechts ergeben hatten. Darüber hinaus erweiterte das Zusatzabkommen den Leistungstransfer zwischen den Vertragsstaaten und mit gewissen Einschränkungen auch in Drittstaaten. Mit dem Einbezug der Krankenversicherung hatte sich schließlich ein langgehegtes Ziel der deutschen Verhandlungsseite verwirklicht, wodurch der soziale Schutz insbesondere der Berufspendler und Grenzgänger gewissermaßen komplettiert worden ist. Die Bedeutung dieser Errungenschaft wird nicht zuletzt deutlich an dem Umstand, dass nach dem unmittelbar vor dem Abkommen in Deutschland verabschiedeten Gesundheitsreformgesetz von 1989 die deutsche Krankenversicherung für eine medizinische Behandlung im Ausland nicht aufzukommen hatte – vorbehaltlich zwischen- und überstaatlicher Regelungen. Von dieser Option haben die beiden Regierungsdelegationen im Sinne der deutschen und schweizerischen Versicherten erfolgreich Gebrauch gemacht.

9. Ein Sonderfall: Die deutsche Exklave Büsingen

»Die deutsche Insel in der Schweiz«, lautet es auf der Homepage der Gemeinde Büsingen, jener am Hochrhein gelegenen deutschen Exklave, die vollständig von schweizerischem Staatsgebiet umgeben ist. Die kleine Gemeinde mit derzeit etwa 1585 Einwohnern zählt zum Landkreis Konstanz im Regierungsbezirk Freiburg. Sie grenzt rechtsrheinisch an den Kanton Schaffhausen und linksrheinisch an die Kantone Zürich und Thurgau, wobei der Rhein hier die natürliche Grenze bildet. Dies ist jedoch nicht die einzige Besonderheit Büsingens, in der der Altersdurchschnitt der Bevölkerung etwa 51 Jahre beträgt und damit höher als in sämtlichen anderen Gemeinden Deutschlands liegt. Etwa ein Drittel der heute in Büsingen lebenden Personen sind keine deutschen Staatsbürger. Die Gemeinde verfügt sowohl über eine deutsche als auch eine schweizerische Postleitzahl. Neben Büsingen gibt es in der Schweiz nur noch eine weitere Exklave: das im Schweizer Kanton Tessin gelegene italienische Campione d'Italia.

Die Zugehörigkeit Büsingens zu Deutschland ist historisch gewachsen und geht zurück auf das frühe 19. Jahrhundert. Mit dem Pressburger Frieden von 1805, der den Zweiten Napoleonischen Krieg beendete, war das bisher zu Österreich gehörende Büsingen dem Kurfürstentum Württemberg zugeschlagen

worden, einem Bündnispartner des siegreichen Frankreichs. 1810 wiederum wurde zwischen dem nunmehr bestehenden Königreich Württemberg und dem Großherzogtum Baden ein Grenzvertrag ausgehandelt, der vor allem Gebietsabtretungen Württembergs zur Folge hatte. Diese schlossen auch die Gemeinde Büsingens ein, die fortan zu Baden gehörte. Diese Zugehörigkeit überdauerte die Kriege, politischen Zäsuren und Territorialverschiebungen des 19. und 20. Jahrhunderts, wenngleich es besonders in Krisenzeiten immer wieder zu Versuchen kam, Büsingens aus dem Deutschen Reich herauszulösen und der Schweiz anzugliedern. Dies war etwa 1918 nach dem Ende des Ersten Weltkrieges der Fall, als eine große Mehrheit der Büsinger Einwohner im Rahmen einer Volksabstimmung für den Beitritt zur Schweiz votiert hatte, der letztlich scheitern sollte. Unter dem Einfluss der westalliierten Besatzungsmächte kam es nach 1945 zu weiteren Bestrebungen in dieser Richtung. So hob der Schweizer Bundesrat 1946 mit Einverständnis der französischen Militärmacht und auf Antrag der Gemeinde selbst die Zollgrenzen zwischen der Enklave und der Schweiz auf. Dadurch wurde Büsingens, das traditionell enge wirtschaftliche Verflechtungen mit der Eidgenossenschaft unterhielt, faktisch Schweizer Zollgebiet. Der bisher letzte Versuch, Büsingens der Schweiz anzugliedern, wurde 1956 unternommen. Die Eidgenossenschaft und der Landkreis Konstanz nahmen hierüber zwar Verhandlungen auf, konnten jedoch über die Gebietsabtretung keine Einigung erzielen. Der Landkreis pochte weiterhin auf die Zugehörigkeit zu Deutschland und forderte darüber hinaus die Einrichtung eines Korridors zwischen Büsingens und dem deutschen Staatsgebiet, was von der Schweiz wiederum abgelehnt wurde. Die staatsrechtliche Zugehörigkeit Büsingens zu Deutschland wurde schließlich 1967 in einem Vertrag zwischen den beiden Ländern geregelt. Es dürfte ob dieser vielschichtigen historischen, politischen und wirtschaftlichen Gemengelage nicht überraschen, dass der Gemeinde Büsingens auch innerhalb der Sozialrechtsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz eine besondere Bedeutung zukam.

Zum Ende des Zweiten Weltkrieges war die staatsrechtliche Zukunft Büsingens zunächst völlig offen. Die Einwohner der Gemeinde sprachen sich überwiegend für einen Beitritt zur Schweiz aus und mit der Aufhebung der Zollgrenzen im Jahr 1946 schien dieses Szenario alles andere als abwegig. Dieser Schwebezustand hielt mehrere Jahre an. Dennoch wurde Büsingens in Hinsicht auf die Sozialversicherung behandelt wie jede andere deutsche Gemeinde auch. Zuständig für die Büsinger Rentenleistungen blieb wie zuvor die LVA Baden, die hierzu jedoch auf ein funktionierendes Postwesen angewiesen war, das nach den Zerstörungen des Krieges zunächst wiederaufgebaut werden musste. Dies war bis Anfang 1947 geschehen und so konnten die regelmäßigen Rentenzahlungen nach Büsingens wiederaufgenommen werden. Nach dem damaligen Zahlungsmechanismus transferierte die Post auf Anweisung der Karlsruher Versicherungsanstalt entsprechende Barbeträge in Reichsmark an das Zweigpostamt in Büsingens, welches dann vor Ort die Renten an die Empfänger auszahlte. Dies war das in dieser Zeit übliche Zahlverfahren, das überall in Deutschland praktiziert wurde.

Als bald zeigte sich auch in diesem Zusammenhang die besondere Situation der Exklave. Bereits im Februar 1947 wandte sich der in Singen ansässige Verein »Opfer der Arbeit und des Krieges«, der die Interessen der Büsinger Sozialrentner vertrat, an das Badische Arbeitsministerium und regte an, die Auszahlung der Büsinger Renten fortan in Schweizer Franken vorzunehmen. Hiermit sollten Währungsverluste ausgeglichen, die niedrige Einkunftssituation verbessert und Kaufkraft der in die Schweiz orientierten Büsinger Bevölkerung erhöht werden. Das Badische Arbeitsministerium vermochte diesem Antrag nach Rückfrage beim Badischen Finanzministerium zwar nicht zu entsprechen, zeigte aber »volles Verständnis« für die Forderung und versprach, »bei weiteren Verhandlungen die Interessen der Kriegsbeschädigten und Sozialrentner in Büsingen nach Möglichkeit zu berücksichtigen, weil deren Einkünfte in der Regel am niedersten bemessen sind«. Nachdem mit der Währungsreform von 1948 die finanzpolitischen Weichen für die Zukunft gestellt worden waren, konnte dem Wunsch entsprochen werden. Ende 1949 erteilten das Badische Finanzministerium und die Badische Landeszentralbank die Erlaubnis, die Rentenzahlung an die Büsinger Bevölkerung in schweizerischer Währung vorzunehmen, wozu die LVA Baden durch den inzwischen geschaffenen Verband der Körperbeschädigten, Hinterbliebenen und Sozialrentner Badens im Januar 1950 per Schreiben sogleich mit Nachdruck aufgefordert wurde.

Devisenrechtliche Probleme, die sich aus der wirtschaftspolitischen und staatsrechtlichen Zwitterrolle Büsingens ergaben, bestanden allerdings auch weiterhin fort. So bestand in Büsingen damals ein generelles Verbot für die Einzahlung von D-Mark. Dies hatte wiederum zur Folge gehabt, dass die von den in Büsingen beschäftigten deutschen Arbeitnehmern zu entrichtenden Sozialversicherungsbeiträge »seit längerer Zeit nicht abgeführt worden« waren, wie in einer Besprechung zwischen den Gemeindevertretern Büsingens und den badischen Finanzbehörden im März 1950 festgestellt wurde. Der Lösungsvorschlag sah vor, die Versicherungsbeiträge fortan in Schweizer Franken abzuführen, wozu ein relativ aufwändiges Verfahren etabliert werden musste. Hiernach sollten die Einwohner der Gemeinde ihre Abgaben »in Schweizer Franken bei der Bezirkssparkasse Gottmadingen, wenn diese in Büsingen amtiert, einzahlen«. Die Bezirkssparkasse führte die Gelder sodann an die Badische Landeszentralbank ab, die wiederum den Gegenwert in Deutsche Mark an die Versicherungsträger weitergab.

Im Hinblick auf die Auszahlung ergaben sich im Verlauf des Jahres 1950 ähnliche Schwierigkeiten, die mit übergeordneten währungs- und devisenpolitischen Fragen zusammenhingen. Wie sich aus einem Schreiben der Oberpostdirektion an die LVA Baden von Herbst 1950 ergibt, wurden bis dahin 11 Invalidenrenten und eine Arbeitnehmerrente in Deutsche Mark bar durch das Zweigpostamt Büsingen ausgezahlt. Für die Barauszahlung wurden »bisher beim Postamt Singen von deutschen Zollbeamten Scheine zu 1, 2 und 5 D-Mark in Geldbeutel verpackt und plombiert« und ein Postbeamter lieferte diese Geldsendung dann persönlich beim Büsinger Zweigpostamt ab. Diese Praxis wurde von der Landeszentralbank im September 1950 im Hinblick auf das Verbot der Verbringung von Deutsche Mark in das schweizerische Zollgebiet rigide untersagt. Stattdessen wurde angeordnet, dass bereits die nächste monatliche

Rentenzahlung nach Büsingen ausschließlich in Schweizer Währung erfolgen müsste. Die Bundespost wiederum wies die LVA Baden darauf hin, dass sie lediglich Vermittlerin zwischen Versicherungsträger und Rentenempfänger sei, ihr jedoch keineswegs die Beschaffung der notwendigen Zahlungsmittel in Schweizer Franken obliege, die vielmehr Aufgabe der LVA sei. Die LVA Baden musste daher bei der Landeszentralbank Anträge auf Devisengenehmigung stellen, um die Büsinger Renten nach den neuen Auflagen weiterhin auszahlen zu können. Hinzu kam, dass das zuständige Postamt in Singen bereits angewiesen worden war, die Rentenzahlungen nach Büsingen in deutscher Währung umgehend einzustellen, sodass die LVA unter erheblichen Zeitdruck geriet. Immerhin hatte sich bei den Versorgungsrenten in die Exklave ab März 1950 ein Zahlungsverfahren etabliert und als tragfähig erwiesen, das künftig von der LVA Baden übernommen wurde. Hiernach nahm die Badische Kommunalbank als Außenhandelsbank den Transfer von Schweizer Franken an die schweizerische Kantonalbank in Schaffhausen vor, die dann unmittelbar für die Auszahlung der Rentenleistungen zuständig war.

Die LVA Baden stellte das Verfahren im September 1950 entsprechend um und die bisherigen Postzahlungen ein. Die Karlsruher Geschäftsführung war sich darüber gewahr, dass die notwendige Einholung der Devisengenehmigungen einige Zeit in Anspruch nehmen und Verzögerungen bei der nächsten monatlichen Rentenzahlung für Oktober eintreten würden. Die Leistungsabteilungen wurden entsprechend informiert und aufgefordert, die Rentenberechtigten in Büsingen über die Zahlungsverzögerung in Kenntnis zu setzen. Insgesamt ergibt sich aus den Akten das Bild, dass dieses Verfahren nach anfänglichen Schwierigkeiten ab Ende 1950 reibungslos funktionierte. Die bisherigen Ausführungen verdeutlichen aber auch den erheblichen Verwaltungsaufwand, der im Hinblick auf die kleine Gemeinde von der LVA Baden betrieben werden musste. Um sich zu entlasten und das Verfahren zu vereinfachen, nahm die LVA selbst Anpassungen vor. Zu diesen zählte als wichtigste Maßnahme die Umstellung des bisher monatlichen auf einen vierteljährlichen Auszahlungsmodus im April 1951. Hierdurch wurden zugleich die Bürger und Gemeindeverwaltung Büsingens entlastet, die fortan entsprechend nur noch vierteljährlich die Lebensbescheinigungen der Berechtigten vorzulegen hatten.

Mitunter traten gleichwohl Verzögerungen beim Leistungstransfer auf, die den Bürgermeister der Gemeinde im August 1951 zu einem Beschwerdebrief an die LVA veranlassten. So sei »bis heute die Auszahlung der Renten über die Kantonalbank Schaffhausen nicht erfolgt, obwohl seitens Ihrer Anstalt den Rentenempfängern mitgeteilt worden ist, dass die Anweisung der Renten und die Auszahlung nach dem 25.6.1951 erfolgen werde«. Der »hiesigen Rentenempfänger« habe sich daher »eine gewisse Erregung bemächtigt«, nachdem sie bei der Kantonalbank wiederholt und »ergebnislos nach der Auszahlung der Renten« gefragt hätten. Wie sich schließlich herausstellte, lag die Verzögerung nicht in der Verantwortung der LVA.

Wie der Einblick in die historischen Akten zeigt, kam der kleinen Gemeinde Büsingen somit schon vor dem ersten Abkommen mit der Schweiz in der deutschen Politik und Verwaltung eine Sonderrolle zu. Ein Nebeneffekt dieser intensiven Beschäftigung war, dass die wesentlichen Fragen zur Alterssicherung der Büsinger Bevölkerung geklärt waren, bevor das zwischenstaatliche Vertragswerk auf den Weg gebracht wurde. In dem Abkommen von 1950 waren insofern auch keine besonderen Regelungen für die Gemeinde enthalten, auf die vielmehr die allgemeinen Vorschriften Anwendung fanden. In sozialrechtlicher Hinsicht galten die Büsinger Einwohner als Inländer, für die entsprechend die üblichen Rentenvorschriften des Inlandes griffen, oder – sofern sie einer beruflichen Tätigkeit in der Schweiz nachgingen – als Grenzgänger. Wegen der traditionell starken wirtschaftlichen Orientierung Büsingsens in die Schweiz gab es dort viele Berufspendler, die gleichsam von den ausgeweiteten Schutzregelungen des Abkommens für die Grenzgänger profitierten. Darüber hinaus hatte das Abkommen jedoch keine gesonderten Auswirkungen auf die Exklave. Dies wird auch anhand des damaligen Schriftverkehrs zwischen der Gemeinde und der LVA Baden deutlich, in dem das Vertragswerk schlichtweg nicht vorkam.

Die mit den Büsinger Renten verbundenen Schwierigkeiten waren in dieser Zeit alles in allem weniger sozialrechtlicher als administrativer und technischer Art. Wegen der Zugehörigkeit Büsingsens zum Schweizer Wirtschaftsraum war es weiterhin nicht möglich, die Rentenauszahlung in die Enklave über die Deutsche Bundespost durchzuführen. Zwar war das Verfahren durch die Initiative der LVA Baden bereits vereinfacht worden. Allerdings galt für die Büsinger Rentner weiterhin, dass sie ihre Renten vierteljährlich und gegen eine Gebühr bei der Schweizerischen Kantonalbank in Schaffhausen abholen mussten. Da dies verständlicherweise für Unmut sorgte, bemühte sich die LVA Baden gemeinsam mit der Gemeinde, eine praktikablere Regelung herbeizuführen. Im Zuge der Rentenreformgesetze von 1957 und der damit erforderlich gewordenen Umrechnung der Renten erfolgten zunächst weitere Vereinfachungen. So erklärte sich die LVA Baden dazu bereit, die Vorlage der Lebensbescheinigungen der Büsinger Rentenbezieher auf einmal jährlich zu beschränken. Das Zahlverfahren, bisher vierteljährlich nach Vorlage der Lebensbescheinigungen, wurde sodann auf eine monatliche Rentenzahlung im Voraus umgestellt und damit dem bei Inlandsrenten üblichen Verfahren angepasst. Der Abbau bisheriger Sonderregelungen war sicherlich auch durch den politischen Umstand bedingt, dass die Zugehörigkeit Büsingsens zur Bundesrepublik 1956 durch einen Staatsvertrag gesichert worden war. 1961 erfolgte die Umbenennung der Gemeinde von Büsingen (Oberrhein) in Büsingen am Hochrhein.

Als gewissermaßen letzte Sonderregelung bestehen blieb insofern der umständliche Weg über die Außenhandelsbank. Zum Zweck einer besseren Lösung unternahm die Geschäftsführung der LVA Baden im April 1957 eine Dienstreise in die Gemeinde, um vor allem die Kostenregelung aufzuheben, auf deren Grundlage die Schweizer Kantonalbank Gebühren von den Rentenempfängern erhob. Im Ergebnis wurde ein neues Verfahren etabliert. Demnach blieb der Weg der Rentenzahlung von der LVA-Kasse über die Kommunale Landesbank in Karlsruhe zu der Kantonalbank in Schaffhausen zwar unverändert.

Allerdings wurde der Überweisungsmodus dahingehend reformiert, dass die Kantonalbank den monatlichen Gesamtbetrag aller Büsinger Renten der Gemeinde gutschrieb, die dann die Auszahlung selbst vornahm. Damit konnten die Gebühren der Kantonalbank, die selbst keine Auszahlungen mehr tätigte, im Ergebnis stark gesenkt werden. Die LVA Baden erklärte sich sodann bereit, den verbleibenden Geldbetrag im Sinne der Büsinger Rentenbezieher selbst zu übernehmen. Dieses Verfahren, das »im Zeichen gegenseitigen Verständnisses und guten Einvernehmens« vereinbart worden war, blieb bis in die 1970er-Jahre maßgeblich. Es habe sich »in vollem Umfange bewährt«, schrieb der Bürgermeister Büsingens der LVA im Oktober 1966.

Wie alle deutschen profitierten auch die Büsinger Rentenbezieher von den Leistungsverbesserungen der epochalen 1957er-Reform und der anschließenden Anpassungsgesetze. Die Umrechnung der Büsinger Renten wurde von der LVA Baden vorgenommen, die im Verbund mit der Gemeinde auch die Einwohner über die Umstellungen informierte. Der Ausbau sozialer Leistungen für die Büsinger Bevölkerung setzte sich in den 1960er-Jahren unter dem Eindruck der generellen Sozialstaatsexpansion sowie durch Neuerungen im zwischenstaatlichen Recht weiter fort. Der Einbezug der schweizerischen Invalidenversicherung in das Abkommen von 1964 etwa kam insbesondere den zahlreichen deutschen Grenzgängern aus Büsingen zugute. So waren die mit der Exklave verbundenen sozialrechtlichen Fragen in den 1960er-Jahren weitreichend geklärt und die soziale Sicherung der Büsinger Bevölkerung in routinierte Bahnen gelenkt worden.

Dieser Zustand sollte allerdings nicht von langer Dauer sein. Als in den 1970er-Jahren in Deutschland die Wirtschaftskrise einsetzte und die Phase der sozialstaatlichen Expansion beendete, hatte dies besondere Auswirkungen auf die Exklave, die in das Blickfeld von Politik und Öffentlichkeit rückte. So häuften sich in der zweiten Hälfte des Jahrzehntes Presseartikel, die in Anbetracht der dramatischen Kursverschiebungen zwischen Schweizer Franken und Deutsche Mark die missliche Lage der Büsinger Bevölkerung schilderten. Unter der Überschrift »In Büsingen hängt der Währungshimmel schief. Deutsche Enklave mit Sorgen – Rentner haben das Nachsehen« umschrieb die Journalistin Elisabeth Widmann im Südkurier die Situation von Büsinger Bürgern, die durch den Kursanstieg des Schweizer Franken in arge finanzielle Bedrängnis gekommen waren. Dies galt vor allem für die 20 der 68 (1975) Rentenbezieher Büsingens, die ihre Rente in deutscher Währung erhielten, für Empfänger von Versorgungsleistungen sowie Arbeitslose. Dieser Personenkreis verfügte ohnehin über vergleichsweise niedrige Einkünfte und erlitt durch den Kursverfall der D-Mark spürbare Einkommensverluste. Der baden-württembergische Ministerrat nahm sich der Schwierigkeiten in der Exklave an und brachte 1978 einen Härteausgleich auf den Weg, der die entstandenen Nachteile kompensieren sollte. So wurden im Dezember 1978 als einmalige Sonderzahlung 160.000 D-Mark an die Gemeindeverwaltung überwiesen. Letztlich erhielt jeder von den Währungsverschiebungen besonders betroffene Büsinger Rentner, Versorgungsbezieher und Arbeitslose einen Härteausgleich in Höhe von 13 Prozent der Nettoeinkünfte.

Damit waren die finanziellen Sorgen der Büsinger Einwohner zwar vorerst gemildert, die zugrundeliegenden sozioökonomischen Problematiken bestanden gleichwohl weiter fort. Tatsächlich verliehen die krisenhaften Entwicklungen in den späten 1970er-Jahren einer neuen Grundsatzdiskussion über die sozialrechtliche Zugehörigkeit Büsingens Auftrieb. Auf einer deutsch-schweizerischen Tagung von Sozialrechtsexperten, die 1978 in Berlin stattfand, hatte sich die deutsche Seite dafür ausgesprochen, »die Frage der Sozialversicherung in der deutschen Exklave [...] gründlich zu erörtern«, da der Fall Büsingen »eine Reihe interessanter, einer Lösung nicht immer leicht zugänglicher Fragen beinhalte, die indessen einer Prüfung durchaus wert« seien. Beide Seiten verständigten sich daraufhin auf ein »ausschließlich den Büsinger Fragen vorbehaltenes Treffen«, das im kleineren Rahmen als informeller Gedankenaustausch unter Sozialversicherungsexperten im April 1980 in Neuhausen am Rheinfall stattfand. Der grenznahe Ort war bewusst gewählt, um sich mit dem Bürgermeister und den Mitgliedern des Büsinger Gemeinderates auszutauschen und »im direkten Kontakt mit Vertretern des betroffenen Personenkreises dessen besondere Anliegen und Wünsche kennenzulernen«, wie es in der Niederschrift zu der Besprechung hieß. Das Treffen stand damit in einer Tradition der grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren und der Gemeinde, die sich in der Nachkriegszeit herausgebildet und bewährt hatte.

Die Tagung hatte zum einen den Zweck, den beteiligten Vertretern deutscher sowie schweizerischer Ministerien und Versicherungsträger einen grundlegenden Überblick über die Situation der Sozialversicherung in der Gemeinde Büsingen zu verschaffen, bestehende Probleme zu identifizieren und im informellen Rahmen praktische Lösungen zu finden. Als zuständiger Versicherungsträger war die LVA Baden an den Besprechungen beteiligt und wurde durch den Verwaltungsdirektor Rolf Kammerer vertreten. Zum anderen war die Tagung motiviert durch die Büsinger Bevölkerung selbst, die »in zahlreichen Eingaben an die deutschen Behörden« den Wunsch geäußert hatte, per Wahlrecht über ihrer Unterstellung unter deutsches oder schweizerisches Sozialversicherungsrecht entscheiden zu dürfen. Dabei wurde die Unterstellung unter die schweizerischen Rechtsvorschriften von den Büsingern klar bevorzugt. Die Forderung eines solchen Wahlrechts widersprach jedoch einem Kernprinzip des Versicherungsabkommens von 1964, das die Anwendung der jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften anhand des Arbeitsortes bestimmte. In den durch das Abkommen geregelten Zweigen der Alters-, Invaliden- und Unfallversicherung war es in der Folge in Büsingen zu durchmischten sozialrechtlichen Zuständigkeiten gekommen. Die Forderung erstreckte sich jedoch auch auf die Krankenversicherung, die bislang in dem Abkommen nicht geregelt worden war, sodass das innerstaatliche und für Büsingen mithin das deutsche Recht maßgeblich war. Auch für diesen Zweig forderten die Büsinger für die Zukunft Entscheidungsoptionen ein.

Die Besprechungsteilnehmer waren sich schnell einig, »dass dem Wunsch der Büsinger Erwerbstätigen weitgehend entsprochen« werden sollte – und zwar »in erster Linie durch Ausschöpfung der sich aus der geltenden Rechtslage ergebenden Möglichkeiten«. Übereinstimmung bestand zudem darüber, dass ein

solches Wahlrecht, sofern es etabliert wird, »einheitlich für alle Versicherungszweige ausgeübt« werden sollte. Dies zu realisieren, war aufgrund der unterschiedlichen sozialrechtlichen Bezugsrahmen und Voraussetzungen zweifellos eine Herausforderung. Nach längerer Beratung und intensiver Abwägung der bestehenden Möglichkeiten kamen die Experten schließlich zu dem positiven Ergebnis, dass das Wahlrecht für sämtliche »Büsinger Fälle« eingerichtet werden könne. Dazu gehörten erstens Erwerbstätige in Büsingen mit Wohnsitz in Büsingen, zweitens Erwerbstätige in Büsingen mit Wohnort in der Schweiz, drittens Erwerbstätige in Büsingen mit Wohnort in der übrigen Bundesrepublik und schließlich viertens Erwerbstätige mit Wohnsitz in Büsingen und Arbeitsort in der Bundesrepublik. Für diesen Personenkreis konnte nach Auffassung der Experten die Möglichkeit geschaffen werden, eine Freistellung von den deutschen Rechtsvorschriften und Unterstellung unter das schweizerische Recht zu beantragen, wobei der Vorgang für die einzelnen Fallgruppen unterschiedlich war.

Die Tagung stellt ein gelungenes Beispiel bedarfsorientierter Problemlösung dar. Defizite und Härten, die sich aus dem zwischenstaatlichen Sozialversicherungsrecht ergaben, wurden hier im Kreis der beteiligten regionalen Akteure schnell und praxisnah angegangen. Erkennbar wird auch der Versuch der Experten, den speziellen Wünschen der Büsinger Bevölkerung weitestgehend zu entsprechen. Dieses Entgegenkommen ging so weit, dass auf der Tagung auch für den zwischenstaatlich bislang ungeregelten Bereich der Krankenversicherung Überlegungen angestellt wurden. Im Hinblick darauf, dass es sich um eine relativ kleine Gruppe handelte – in Büsingen waren damals 440 Personen erwerbstätig, davon 230 in der Schweiz, 170 in Büsingen selbst und 40 in der übrigen Bundesrepublik – war das Engagement der Experten beider Länder durchaus bemerkenswert.

Die Expertentagung diente zugleich als praxisnahe Vorsondierungen für die Regierungsverhandlungen über ein Zusatzabkommen, die wenig später einsetzten und sich mittels der geleisteten Vorarbeiten ausgiebig mit dem Büsinger Fall auseinandersetzten. Im März 1980 informierte Ministerialrat Erich Schlageter vom Stuttgarter Arbeitsministerium die Geschäftsführung der LVA Baden, das Ministerium habe »Verhandlungen mit der Schweiz wegen der Unterstellung der Exklave Büsingen unter das schweizerische Recht vereinbart«, und erbat sich die »Mitwirkung eines Fachbeamten der Verbindungsstelle Schweiz«. Für die LVA Baden nahm schließlich Direktor Paul Hinte teil, der intensiv mit den deutsch-schweizerischen Beziehungen befasst war. Als Ort für die Verhandlungen wurde entsprechend der Schwerpunktsetzung Schaffhausen gewählt, inhaltlich ging es dann auch maßgeblich um die Etablierung des Wahlrechts in Büsingen. Die deutsche Delegation verständigte sich bereits in einem Vorgespräch darauf, dass von dem Grundsatz des Arbeitsortes als maßgeblichem Kriterium für die Anwendung der jeweiligen Rechtsvorschriften »aus prinzipiellen Erwägungen nicht abgewichen« werden sollte. Um den Büsinger Interessen Rechnung zu tragen, wurde stattdessen erwogen, den Artikel 9 des bestehenden Abkommens, der im Einzelfall bereits ein Antragsrecht zur Abweichung von diesem Grundsatz vorsah, auf ein Wahlrecht auszudehnen. Dem Vorschlag stimmte die schweizerische Seite grundsätzlich zu. Beide

Regierungsdelegationen teilten im Anschluss an die Expertentagung zudem die Auffassung, die Wahl der Rechtsvorschriften müsse einheitlich für alle Versicherungszweige erfolgen. Auch eine nachträgliche Änderung der einmal getroffenen Wahl sollte nicht möglich sein. Beide Delegationen strebten bei der Frage des Wahlrechts im Hinblick auf die Büsinger Interessen eine »Sofortlösung« an, die dann auch von den allgemeinen Verhandlungen über das Zusatzabkommen abzukoppeln sei.

Die zentrale Schwierigkeit bei der Schaffung eines sämtliche Versicherungszweige umfassenden Wahlrechts bestand darin, dass die Kranken- und Arbeitslosenversicherung zwischenstaatlich bisher nicht geregelt waren. Zwar waren auf der Expertentagung theoretische Wege zu deren Einbezug erarbeitet worden, allerdings waren dabei auch Aspekte politischer Planung zu berücksichtigen. So war zur Arbeitslosenversicherung zu dieser Zeit ein eigenes deutsch-schweizerisches Abkommen in Vorbereitung, dessen Ausgestaltung man durch Sonderregelungen für die Büsinger Bevölkerung nicht vorgreifen wollte. Insofern lag der Fokus auf der Krankenversicherung. Für diesen Bereich war im Vorfeld bereits festgestellt worden, dass ein Wahlrecht für die Büsinger Erwerbstätigen realisierbar wäre, da viele Büsinger zusätzlich zur deutschen Krankenversicherung bei einer schweizerischen Krankenkasse versichert waren und im übrigen gewöhnlich keine Schwierigkeiten hätten, Mitglied einer solchen Kasse zu werden. Hier bestand alles in allem nicht das Problem des Zugangs, sondern das der Doppelversicherung, das dem Ministerium bei seinen Besprechungen vor Ort vonseiten der Büsinger Gemeinde vielfach mit Unmut dargelegt worden war.

Der Lösungsvorschlag des Ministeriums zielte daher auf die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Krankenversicherung, die den in Artikel 9 des Abkommens dokumentierten Ausnahmeregelungen entsprach. Demnach konnten für die Renten- und Unfallversicherung, die Familienleistungen sowie die Alterssicherung der Landwirte eine Unterstellung unter die schweizerischen Vorschriften beantragt werden. Um die Krankenversicherung hier einzubeziehen, boten sich gemäß dem Ministerium zwei Optionen an: Zum einen die Vereinbarung einer entsprechenden zwischenstaatlichen Regelung mit der Schweiz zu treffen, zum anderen im innerstaatlichen Recht eine Grundlage zur Befreiung von der deutschen Krankenversicherungspflicht zu schaffen, sofern eine Mitgliedschaft in einer schweizerischen Krankenkasse nachgewiesen war. Beide Lösungswege zielten darauf ab, den Büsingern die Last der Doppelversicherung zu nehmen und Probleme bei der Inanspruchnahme von Krankenversicherungsleistungen in der Schweiz zu beseitigen.

Es sollte jedoch anders kommen: Nachdem der Bundesarbeitsminister den Einbezug der Krankenversicherung in den Geltungsbereich des Abkommens im Juni 1980 als ein Leitziel für die Verhandlungen zum Zusatzabkommen ausgewiesen hatte, unterstützte das Landesarbeitsministerium diese Marschroute zwar und hob unter Rückgriff auf seine vor Ort gewonnenen Erkenntnisse abermals die drängenden »Bedürfnisse« der Büsinger nach einer solchen Regelung hervor. Die angestrebte »Sofortlösung« wurde

dann jedoch nicht weiterverfolgt, die mit der Gemeinde verbundenen Fragen vielmehr in die allgemeinen Verhandlungen über das Zusatzabkommen eingegliedert. Diese zogen sich in Anbetracht der politischen Umbrüche jener Zeit und der Änderungen im innerstaatlichen Sozialversicherungsrecht jedoch länger hin. 1982 legte die deutsche Delegation im Rahmen weiterer Regierungsverhandlungen einen Vorschlag zum Einbezug der Krankenversicherung in das Abkommen vor, den die schweizerische Seite zur Prüfung entgegennahm. Darin war zwar nach wie vor die Empfehlung enthalten, für die »Büsingener am Hochrhein« betreffenden Fragen der Krankenversicherung sobald wie möglich« eine entsprechende Ergänzungsregelung zu verankern. Davon abgesehen sollten aus Sicht beider Verhandlungsdelegationen jedoch sämtliche Fragen, die sich insbesondere aus den innerstaatlichen Rechtsänderungen ergeben hatten, »nach Möglichkeit in einem einzelnen Zusatzabkommen geregelt« werden. Dessen Verabschiedung sollte sich dadurch weiter hinziehen und eine vorgezogene Sonderlösung für die Exklave blockieren.

Im April 1990 wurde mit Inkrafttreten des Zweiten Zusatzabkommens das lang ersehnte Wahlrecht zwischen der deutschen und der schweizerischen Sozialversicherung als Sonderrecht für Büsinger gesetzlich verankert. Zwar waren die Büsinger hierbei auf eine harte Geduldsprobe gestellt worden, bedenkt man, dass die Verhandlungen bereits 1980 aufgenommen worden waren. Die lange Vorlaufzeit hatte umgekehrt aber auch zur Folge, dass das Wahlrecht der Büsinger Bürger in dem Zusatzabkommen gegenüber früheren Plänen zu einer Sonderregelung auf eine erweiterte und einheitliche Rechtsgrundlage gestellt wurde. So erstreckte es sich neben den »klassischen« Abkommenszweigen der Renten- und Unfallversicherung auch auf die erst in jüngster Zeit geregelten Bereiche der Kranken- und Arbeitslosenversicherung. Auch auf eine spezifische Fallgruppenregelung, wie sie zunächst angedacht war, konnte zugunsten einer umfassenden Lösung verzichtet werden: Das Wahlrecht galt für sämtliche Personen, die in Büsingen ihren Wohnsitz hatten oder erwerbstätig waren. Im Ergebnis brachte das Zusatzabkommen für die Büsinger daher »Neuregelungen im gesamten Bereich der Sozialen Sicherheit«, wie die Schaffhausener Nachrichten im Juli 1990 zu Recht feststellten. In der Gemeinde selbst wurde das Wahlrecht als »große Errungenschaft« gewertet, durch das die zwischenstaatlichen Probleme sozialer Sicherung in Büsingen endgültig der Vergangenheit angehören sollten.

Die Etablierung des Wahlrechts ging mit erhöhten Freiheiten für die Büsinger Bürger einher. Es entstanden umgekehrt aber auch Verpflichtungen, von den neu gewonnenen Freiheiten in eigenverantwortlicher Weise Gebrauch zu machen. Dies galt insbesondere im Hinblick auf die in den Verhandlungen frühzeitig adressierte und in das Zusatzabkommen übernommene Einschränkung, dass die Unterstellung unter die schweizerischen oder deutschen Rechtsvorschriften einheitlich für sämtliche Versicherungszweige erfolgen müsse. Aufgrund der weitreichenden Konsequenzen setzte die Wahlentscheidung solide Kenntnisse der jeweiligen nationalen Vorschriften und Regelungen voraus. Dessen waren sich auch die mit dem Abkommen maßgeblich befassten Akteure und Institutionen bewusst. Im Stuttgarter Arbeitsministerium etwa bestand die Auffassung, das Wahlrecht könne »von den Bürgern der Gemeinde und den dort erwerbstätigen Personen nur sachgerecht ausgeübt werden, wenn diese die mit der Wahl verbundenen Wirkungen beurteilen

können«. Um den betroffenen Personenkreis über die Reform in Kenntnis zu setzen, kam das Ministerium mit dem Bundesarbeitsministerium, dem schweizerischen Bundesamt für Sozialversicherung und der Gemeinde überein, am 27. Juni 1990 in Büsingen eine großangelegte Informationsveranstaltung durchzuführen. Im Hinblick auf die dort zu erwartenden »Detailfragen zum Beitrags- als auch zum Leistungsrecht« hielt es das Ministerium »für notwendig und wünschenswert, dass hierfür Vertreter der Stellen zur Verfügung stehen, welche die sozialversicherungsrechtlichen Regelungen durchführen«. Abermals schlug die Stunde der Verwaltungsexperten und Versicherungsträger. Für die LVA Baden nahm dieses Mal der Verwaltungsdirektor Hans-Dieter Schucker, der Referent der Verbindungsstelle war, an der Informationsveranstaltung teil.

Im Spiegel interner und öffentlicher Quellen war die Veranstaltung, die im Foyer des Bürgerhauses der Gemeinde stattfand und von rund 150 Büsingern aufgesucht wurde, ein voller Erfolg. Eingangs stellten die verschiedenen Experten in Kurzreferaten spezielle Aspekte des Abkommens vor, der Fokus lag jedoch darauf, den Bürgerinnen und Bürgern viel Raum für Nachfragen und Diskussionen zu geben. So schloss an die Referate eine offene Fragerunde an, in der insbesondere die Krankenversicherung und deren Unterschiede zwischen Deutschland und der Schweiz im Zentrum der Aufmerksamkeit standen. Nach den Notizen des LVA-Experten Schucker habe zudem auch der Hinweis auf die zwischenstaatlichen Sprechstage, die in Zukunft regelmäßig ausgerichtet werden sollten, lebhaftes Interesse gefunden. Insgesamt habe die Veranstaltung, die erst um 23 Uhr endete, ein »äußerst positives Echo« gefunden.

Generell galt, dass die einmal getroffene Wahl für eine Versicherungsordnung bei Wechsel eines Arbeitsverhältnisses geändert werden konnte. Von erheblicher praktischer Relevanz für die Büsinger war der Hinweis, dass die deutschen Krankenkassen sich bereit erklärt hatten, »Büsingern die Leistungen für die Kosten und von Arzt und Spitalaufenthalt in Schaffhausen entsprechend den Schweizer Krankenkassen« zu gewähren. Für Schweizer, die in Büsingen arbeiteten, war wiederum die Information entscheidend, dass sie ihre Schweizer Versicherungen behalten konnten.

10. Vorreiter der grenzübergreifenden sozialen Sicherung: Das Rheinschiffer-Abkommen und die deutsch-schweizerische Perspektive

Die Branche mit der längsten Tradition in der Wanderarbeit ist die gewerbliche Schifffahrt. Auf hoher See und in der Binnenschifffahrt war es seit je her üblich, unter fremde Flagge zu fahren, die Staatsangehörigkeit der Seeleute wich also in zahlreichen Fällen von dem Staat ab, bei dem die Reederei das Schiff

registrieren ließ. Völkerrechtliche Verträge zur Regelung der Schifffahrt betrafen zunächst das Wirtschaftsrecht und schufen den rechtlichen Rahmen für eine freie Schifffahrt, für die Beseitigung von Abgaben und die Gleichbehandlung der Schiffer und Flotten. In der Rheinschifffahrt gelten bis heute die Grundsätze der »Mannheimer Akte« von 1868, mit der die damaligen Anrainerstaaten des Rheins die unbeschränkte Schifffahrtsfreiheit für Handelsschiffe aller Flaggen verbindlich festlegten.

Die Vorreiterrolle, die die Rheinschifffahrt im Wirtschaftsrecht der europäischen Binnenschifffahrt übernahm, fand ihre Entsprechung auch auf dem Rechtsgebiet der sozialen Sicherung für Wanderarbeitnehmer. Im Juli 1950 verabschiedete eine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation das Abkommen über die soziale Sicherheit der Rheinschiffer. Vertragsstaaten waren die Rheinanliegerstaaten Belgien, Frankreich, die Niederlande, die Schweiz – und die Bundesrepublik Deutschland, für die das Abkommen eine wichtige völkerrechtliche Aufwertung darstellte, weil deren Vertreter damit erstmals nach Kriegsende wieder in einer UN-Sonderorganisation zugelassen waren. Nach Abschluss der Ratifizierung durch die Unterzeichnerstaaten trat das sogenannte Rheinschiffer-Abkommen im Jahr 1953 in Kraft.

Während Verträge zur sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer zuvor bilateral zwischen zwei Staaten vereinbart worden waren, kam dem Rheinschiffer-Abkommen eine Vorreiterrolle zu: Es war der erste multilaterale Vertrag für soziale Sicherheit in Europa. Die inhaltlichen Regelungen des Übereinkommens entsprachen den besonderen Erfordernissen der Berufs- und Versicherungsbiografien der männlichen und weiblichen Rheinschiffer und ihrer Angehörigen, eine Personengruppe, deren Zahl 1953 auf etwa 45.000 geschätzt wurde und die in den folgenden Jahrzehnten erheblich zunehmen sollte. Im Kern galt der Grundsatz der Gleichbehandlung der Beschäftigten aus allen Unterzeichnerstaaten mit jenen, deren Wohnsitz sich im Heimatstaat der Reederei befand. Zudem bezog das Abkommen neben der Koordination der Leistungen für Invaliden-, Alters- und Hinterbliebenenrenten auch die Unfall- und Krankenversicherung ein. Zu den innovativen Regelungen des Vertrags zählte zudem die Errichtung einer Schiedsstelle und einer Zentralen Verwaltungsstelle. Letztere setzte sich in Anlehnung an die Struktur der Internationalen Arbeitsorganisation aus Vertretern der nationalen Regierungen, der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zusammen.

In Anbetracht der großen Differenzen in den jeweiligen nationalen Systemen der sozialen Sicherung war das Rheinschiffer-Abkommen ambitioniert und stellte die Vertragsstaaten nicht selten vor Schwierigkeiten. Was Rheinschiffer mit Versicherungszeiten in der Schweiz anbelangte, resultierte aus den Besonderheiten des schweizerischen Rentenrechts, insbesondere aus der unteilbaren Minimalrente mit spezifischen Wohnsitzvoraussetzungen, dass der Vertrag eine Sonderregelung für die Schweiz vorsah. Demnach wurde eine Anrechnung ausländischer Versicherungszeiten für den Erwerb eines schweizerischen Rentenanspruchs ausgeschlossen. Nachteile konnten dem Personenkreis auch daraus entstehen, dass in der Schweiz zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses keine Invalidenversicherung existierte. Auch nach deren Einführung im Jahr 1960 war die Anwendung der Vorschriften zur Invalidität des Rheinschiffer-Abkommens auf die Schweiz

ausgeschlossen. Stattdessen waren die Versicherten im Fall einer Erwerbsminderung darauf angewiesen, dass bilaterale Vereinbarungen wie zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz bestanden, auf deren Grundlage Versicherungszeiten zusammengerechnet und Leistungen beantragt werden konnten.

Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 beförderte die Sonderstellung der Schweiz bei multilateralen Vereinbarungen mit den EWG-Staaten, so auch beim Rheinschiffer-Abkommen. Insbesondere die Verordnungen Nr. 3 und Nr. 4 der EWG von 1959, in denen die Gleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern und einheimischen Arbeitnehmern normiert wurde, machten eine Neufassung des Vertrags mit zusätzlichen Ausnahmeregelungen für die Schweiz erforderlich. Der Ratifikationsprozess zog sich in diesem Fall besonders lange hin, sodass der revidierte Vertrag von 1961 erst 1970 in Kraft trat. Für die Verbindungsstellen der Landesversicherungsanstalten bedeutete das revidierte Rheinschiffer-Abkommen eine Änderung der Zuständigkeiten. Vor 1970 war die LVA Rheinprovinz als zuständige Verbindungsstelle des Abkommens verantwortlich für die Bearbeitung der Rentenanträge von Rheinschiffern, nach Inkrafttreten der Revision ging die Zuständigkeit – von wenigen Ausnahmen abgesehen – an die jeweiligen Verbindungsstellen der Landesversicherungsanstalten. Dahinter stand das Anliegen der Vertragsparteien, eine einheitliche Leistungsgewährung zu sichern. Hierfür verzichtete das neugefasste Abkommen auf eigenständige Regelungen zum Rentenrecht und verwies auf den Vorrang der EWG-Verordnungen Nr. 3 und Nr. 4 und damit auf die bestehenden bilateralen Verträge zwischen den EWG-Staaten und mit der Schweiz.

In einem zentralen Punkt wurden die Rheinschiffer gegenüber anderen Versicherten privilegiert. Wenn sie Rentenversicherungszeiten nicht nur in Westdeutschland und der Schweiz vorweisen konnten, sondern – wie dies häufig der Fall war – auch in weiteren Rheinanliegerstaaten, wurden auf der Grundlage des Rheinschiffer-Abkommens sämtliche Versicherungszeiten für die Leistungsfeststellung berücksichtigt. Diese Schlechterstellung von Wanderarbeitnehmern jenseits der Schifffahrt mit einer Versicherungsbiografie in der Schweiz und zweien oder gar mehreren EWG-Staaten sollte erst nach Abschluss des EU-Freizügigkeitsabkommens mit der Schweiz im Jahr 2002 beseitigt werden.

Ein entscheidender nächster Schritt der EWG, um die rentenversicherungsrechtliche Gleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern zu gewährleisten, war der Erlass der Verordnung Nr. 1408/71 im Juni 1971, die in den folgenden Jahrzehnten mehrfach reformiert werden und bis 2010 gelten sollte. Dieser Verordnung kam das Verdienst zu, die Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer, die gemeinschaftliche Koordinierung der Leistungsansprüche und den Leistungsexport unabhängig vom Wohnsitz innerhalb der EWG-Staaten zu garantieren. Eine Zielsetzung der Verordnung bestand darin, kulminierende Mehrleistungen zu verhindern, die aus der Anwendung bilateralen Verträge zur sozialen Sicherung resultierten und in der Überschneidung von Versicherungszeiten in mehreren Ländern ihre Ursache hatten. Damit ging es gleichsam um die andere Seite der Gleichbehandlung, also die nicht intendierte Diskriminierung von Beschäftigungsverhältnissen in

nur einem Land gegenüber bestimmten Fällen der Wanderarbeit zu beseitigen.

Als Mittel zum Zweck wählten die Urheber der Verordnung den Weg eines eigenständigen und aufwendigen Leistungsrechts. Richtschnur für maximale Rentenleistungen bei bi- oder multinationalen Versicherungszeiten war nach der Verordnung Nr. 1408/71 der höchste Rentenzahlbetrag, den der Arbeitnehmer erhalten hätte, wenn er seine gesamte Beschäftigungszeit in nur einem Vertragsstaat zurückgelegt hätte. Daran anschließend schrieb die Verordnung ein umfassendes Berechnungsverfahren vor, mit dem der »theoretische Betrag« einer Gesamtrente zu kalkulieren war, auf den ein »Pro-rata-Faktor« anzuwenden war, um schließlich den »tatsächlichen Betrag«, also die anteilige Rente des leistungspflichtigen Vertragsstaats zu bestimmen. Ohne hier ins Detail gehen zu wollen, sei zum vorgeschriebenen Berechnungsverfahren noch angemerkt, dass es nicht einen, sondern zwei »theoretische Beträge« (einzelstaatliche und zwischenstaatliche) erhob, Zulageregeln vorsah und die Einbeziehung zusätzlicher Parameter wie die einzelstaatlich geltenden Durchschnitts-, Pauschal- oder Höchstbeträge erforderte. Der Frage, wie hoch der damit verbundene Verwaltungsaufwand sein würde, schienen die EWG-Experten wenig Bedeutung beizumessen, sodass die Verordnung zu einer großen administrativen Herausforderung für die einzelstaatlichen Versicherungsträger werden sollte.

Auf die EWG-Verordnung folgte die Anpassung der Verträge des zwischenstaatlichen Sozialrechts, so auch im Fall des Rheinschiffer-Abkommens. Die Neufassung des Abkommens von 1979 passierte das westdeutsche Gesetzgebungsverfahren 1983. Vier Jahre später folgte die Unterzeichnung der detaillierten Verwaltungsvereinbarung zum revidierten Rheinschiffer-Abkommen. Deren Geltung regelte das zuständige Bundesarbeitsministerium per Erlass, sodass die Neufassung des Abkommens im Dezember 1987 in Kraft treten konnte, während die Verwaltungsvereinbarung erst drei Jahre später als Bundesgesetz verabschiedet werden sollte.

Für die westdeutschen Landesversicherungsanstalten und ihre zwischenstaatlichen Verbindungsstellen war entscheidend, dass nun wiederum die LVA Rheinprovinz die Gesamtzuständigkeit für die Bearbeitung und Leistungsgewährung der Rheinschiffer übernahm. Angesichts der komplizierten Materie des neuen Leistungsrechts drängte sich eine solche Konzentration auf einen Verwaltungsträger auf und entsprach auch der nun normierten Vorrangigkeit des Abkommens gegenüber den bilateralen Verträgen – mit einer diffizilen Ausnahme, die in der Tradition des schweizerischen Sonderwegs beim Rheinschiffer-Abkommen stand: Das deutsch-schweizerische Abkommen über Soziale Sicherheit blieb bei Versicherten mit ausschließlich deutschen und schweizerischen Versicherungszeiten in Kraft. Als Begründung wurde das Günstigkeitsprinzip herangezogen, demzufolge den berechtigten Personen Leistungsansprüche nach dem bilateralen Vertrag zu gewähren waren, wenn diese höher waren als auf der Grundlage des neuen Rheinschiffer-Abkommens.

11. Die deutsche Einheit und das deutsch-schweizerische Rentenversicherungsrecht

Die Zeit der »Wende« und Wiedervereinigung bedeutete für die Institutionen der gesetzlichen Rentenversicherung die größte Herausforderung seit Errichtung der beiden deutschen Teilstaaten 1949. Innerhalb kürzester Zeit galt es neue Versicherungsträger in Ostdeutschland zu errichten, Renten umzuwerten und auszuzahlen und das Rentenrecht so zu vereinheitlichen, dass die beruflichen Leistungen der DDR-Bürger in der Altersversorgung angemessen abgebildet wurden. Dass all dies gelang, trug maßgeblich zum sozialen Frieden in der um 16 Millionen Neubürger erweiterten Bundesrepublik Deutschland bei. Von den Umbrüchen in der Rentenversicherung wurden auch die Verbindungsstellen für das Ausland erfasst, denn unter ihrer Klientel waren nicht wenige Personen mit DDR-Versicherungszeiten, die ab 1990 neu zu berechnen waren. Vor der Wiedervereinigung galt für die sogenannten Übersiedler aus der DDR – immerhin 4,6 Millionen Menschen, die das Land zwischen 1949 und 1989 verlassen hatten – das Fremdrentengesetz vom Februar 1960. Darin wurden Flüchtlinge, Vertriebene und Übersiedler rentenrechtlich so gestellt, als ob sie ihr gesamtes Berufs- und Versicherungsleben im Bundesgebiet verbracht hätten. Dahinter stand das Anliegen der Bundesregierung, eine Bevölkerungsgruppe, die meist mittellos in Westdeutschland angekommen war, sozialpolitisch zu integrieren und der ihr drohenden Altersarmut entgegenzuwirken.

Wichtige Etappen der Gesetzgebung während der Phase der deutschen Einheit waren der zum 1. Juli 1990 in Kraft getretene Staatsvertrag zur Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion sowie der Einigungsvertrag, mit dem am 3. Oktober 1990 die Geltung des Grundgesetzes auf das Gebiet der ehemaligen DDR erweitert wurde. Beide Verträge hatten Auswirkungen auf das Rentenrecht. Der Staatsvertrag führte vor allem zur Neuberechnung und Währungsumstellung der Bestandsrenten in der DDR. Die beiden Rechtskreise von DDR und Bundesrepublik blieben gleichwohl erhalten. Weitergehende Regelungen für das zwischenstaatliche Recht enthielt der Einigungsvertrag. In Anlehnung an den völkerrechtlichen Grundsatz der Vertragstreue sah er vor, dass auch die bestehenden Sozialversicherungsabkommen auf das Gebiet der ehemaligen DDR Anwendung finden. Diese Übertragung von Rechten und Verpflichtungen bezog sich neben dem territorialen Geltungsbereich der Abkommen auch auf die Staatsangehörigkeit, die mit dem Einigungsvertrag auf die ehemaligen Bürgerinnen und Bürger der DDR übertragen wurde. Hinzu kam, dass laut Einigungsvertrag die Gesetze der ehemaligen DDR übergangsweise fortgalten – eine pragmatische Entscheidung der Vertragspartner, um genügend Zeit für die Klärung offener Rechtsfragen zu gewinnen. Dies betraf auch die bis 1989 geltenden rentenrechtlichen Regelungen der DDR, deren Berücksichtigung den Rentenversicherungsträgern viel zusätzlichen Arbeitsaufwand bescherte. Wenn etwa Rentenempfänger mit Versicherungszeiten, die nach dem Fremdrentengesetz berücksichtigt worden waren, nach dem Stichtag 18. Mai 1990 von West- nach Ostdeutschland umzogen, mussten sie mit einer Rentenminderung rechnen, da in den neuen Bundesländern diese Zeiten nach den

ungünstigeren Rechtsvorschriften der DDR zu berechnen waren. Nicht weniger kompliziert war der umgekehrte Fall, der ebenfalls eine Neuberechnung auslöste und den bisherigen Versicherungsträger in Ost- und den neu zuständigen Träger in Westdeutschland zur Zahlung einer Anteilsrente verpflichtete. Das doppelte Rentenrecht galt bis zum Juli 1991. Anschließend trat das Rentenüberleitungsgesetz in Kraft, das zur Schließung der Zusatz- und Sonderversorgungssysteme der DDR führte und eine schrittweise Angleichung von Ost- an Westrenten vorsah.

Die Fortführung getrennter Rechtskreise in Ost- und Westdeutschland bedeutete in der Verwaltungspraxis keineswegs eine Erleichterung. Es galt daher, die zahlreichen neu aufgetretenen rentenrechtlichen Fragestellungen im Dienste eines möglichst effektiven und effizienten Verwaltungsvollzugs zu klären. Zuständig hierfür war eine Arbeitsgruppe des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, deren Entscheidungen als untergesetzliche Normsetzung für sämtliche Rentenversicherungsträger verbindlich war. Das Spektrum der zur Entscheidung stehenden Regelungen, die das internationale Rentenrecht betrafen, war breit. Zunächst wurde festgelegt, dass sich die deutsche Leistungszuständigkeit gegenüber den Vertragsstaaten nicht ändern sollte, getrennt ermittelte ost- und westdeutsche Versicherungszeiten also zusammenzurechnen waren. Zahlreiche neue Fallgruppen galt es in Betracht zu ziehen, insbesondere die westeuropäischen Zivil- und Zwangsarbeiter aus der NS-Zeit, die, sofern sie in Ostdeutschland eingesetzt worden waren, erstmals auf Grundlage des DDR-Rentenrechts ihre Versicherungszeit zwischen 1940 und 1945 anrechnen lassen konnten. Auch Kriegsgefangene mit deutscher Staatsangehörigkeit, die vor 1945 in Ostdeutschland versichert und im Anschluss an ihre Kriegsgefangenschaft im Ausland geblieben waren, konnten neue Rechtsansprüche erlangen.

Um sich im rechtlichen Gewirr zwischen Staats- und Einigungsvertrag, west- und ostdeutschem Rentenrecht zurechtzufinden, wurde im Oktober 1990 in der Verbindungsstelle der LVA Baden eine erste Arbeitsanleitung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erstellt. Der Verfasser war Hans-Dieter Schucker, zuständig für Grundsatzfragen, der eine erste Übersicht über die eingetretenen Rechtsänderungen und erforderlichen Prüfschritte aufführte. Der Hauptunterschied lag zwischen den Berechtigten mit Wohnsitz im Ausland vor dem Stichtag 18. Mai 1990 und danach, denn hiervon hing die Anrechnung nach west- oder ostdeutschem Rentenrecht ab. Auch der letzte Aufenthaltsort vor dem Umzug in die Schweiz hatte in Verbindung mit dem Stichtag Folgen für die Rentenfeststellung. Wer nach dem Stichtag direkt aus der ehemaligen DDR in die Schweiz oder einen anderen Vertragsstaat zog, ohne zuvor einen Wohnsitz in Westdeutschland gehabt zu haben, unterlag dem DDR-Rentenrecht, woraus sich oft, aber nicht immer eine niedrigere Rente ergab. Neben Renten, für die nach der Wiedervereinigung der Rentenbescheid zu erstellen war, bezog sich die Arbeitsanleitung auch auf jene Renten mit DDR-Versicherungszeiten, deren Empfänger in der Schweiz lebten und eine Neufeststellung beantragen konnten. Aus der ersten Arbeitsanleitung entstand im Laufe der folgenden Monate ein umfangreiches Papier, das in zehn Kapiteln das geltende Beitrags- und Leistungsrecht, die Berechnungsschritte, Sondervorschriften und das Zahlungs-

verfahren eingehend erläuterte. In Zusammenarbeit mit den Abschnittsleitern der Verbindungsstelle entwickelte Schucker zudem eine Vorlage aus Textbausteinen, die den verschiedenen Fallgruppen zugeordnet waren und für Auskünfte und vorläufige Rentenbescheide herangezogen werden konnten.

Angesichts der weitreichenden Rechtsänderungen stieg der Informationsbedarf unter denjenigen Versicherten in der Schweiz erheblich, die rentenrechtliche Zeiten in der DDR erworben hatten. Für sie erstellte die Karlsruher Verbindungsstelle ein Merkblatt mit den wichtigsten Änderungen und versuchte in der persönlichen Beratung zu klären, ob bei einem Antrag auf Neuberechnung eine höhere Rente zu erwarten war. Auch von sich aus ergriff die LVA Baden die Initiative, um Rentnerinnen und Rentner über mögliche Besserstellungen durch die neue Rechtslage in Kenntnis zu setzen. Mithilfe der EDV-Datensätze ergab sich die Möglichkeit, nachträglich jene Rentenempfänger ausfindig zu machen, bei denen DDR-Zeiten bislang nicht oder nur teilweise angerechnet werden konnten. Wer jedoch Abweisungsbescheide erhalten hatte, obwohl DDR-Zeiten vorhanden waren, war in den Datenbanken nicht gespeichert und konnte daher nicht ausfindig gemacht werden.

Im deutsch-schweizerischen Austausch zwischen den Behörden stand der Kontakt mit dem Bundesamt für Sozialversicherung in Bern im Vordergrund, das als Informationsdrehscheibe für die AHV-Träger in der Schweiz auftrat und zudem Anfragen von Versicherten erhielt. Paul Hinte, zuständiger Direktor der LVA Baden, telefonierte mehrfach mit Eduard Holzapfel, der in Bern die Abteilung für Internationales leitete, und übermittelte ihm die erstellten Informationen über Gesetzgebung, Fallgruppen und Details des DDR-Rechts. Viele Rechtsfragen waren im Einigungsjahr 1990 noch ungeklärt, sodass Hinte seinen ersten schriftlichen Bericht nach Bern als »Zwischennachricht« bezeichnete und Holzapfel ankündigte, ihn »über den weiteren Verlauf unserer Überlegungen« demnächst zu unterrichten. In Bern wiederum wurde die Amtshilfe aus Karlsruhe dankbar aufgenommen, da sie, wie Holzapfel schrieb, das Bundesamt für Sozialversicherung in die Lage versetzte, »Rentenbezüglern, die sich an unser Amt wenden, einen ersten Hinweis im Sinne einer Orientierungshilfe geben zu können.«

Die Übergangszeit, in der auf DDR-Recht zurückgegriffen wurde, beendete das Rentenüberleitungsgesetz vom Juli 1991, das im Januar 1992 zeitgleich mit dem bereits 1989 verabschiedeten Sechsten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) in Kraft trat. Es revidierte manche Schlechterstellung von Berechtigten, deren Wohnsitz in der ehemaligen DDR lag, beispielsweise bei Leistungen nach dem Fremdrentengesetz, die zuvor nur eingeschränkt gewährt werden konnten. Auch für die Verbindungsstellen bedeutete das Rentenüberleitungsgesetz eine Vereinheitlichung des Rentenrechts und damit eine deutliche Entlastung bei den Verwaltungsaufgaben und in der Beratungstätigkeit. Gleichwohl blieben markante Unterschiede im Rentenrecht, mit denen die unterschiedlichen Lohnniveaus in Ost und West ausgeglichen werden sollten. So wurden im Anschluss an das Rentenüberleitungsgesetz die Verdienste in den neuen Bundesländern durch eine Aufwertung der Entgeltpunkte höher bewertet, während der Rentenwert, mit dem die

Entgeltunkte multipliziert wurden, unter dem in Westdeutschland lag. Was eigentlich als Übergangsregelung vorgesehen war, zog sich bekanntermaßen jahrzehntelang hin und wurde erst im Jahr 2024 abgeschlossen.

Die Wiedervereinigung stellt gewissermaßen einen Sonderfall in der europäischen Geschichte der Personenfreizügigkeit dar. Nach dem 3. Oktober 1990 hatten mit einem Schlag 16 Millionen DDR-Bürgerinnen und -Bürger eine neue Staatsangehörigkeit erworben mit der Folge, dass sich das Migrationsgeschehen zwischen zwei Staaten in eine binnenstaatliche Mobilität verwandelte, die vor allem in eine Richtung wies – nach Westen. Von 1990 bis 1994 verließen fast 1,4 Millionen Menschen ihre ostdeutschen Herkunftsländer, die meisten davon waren zwischen 18 und 30 Jahre und mit ihren Bildungs- und Berufsabschlüssen überdurchschnittlich qualifiziert. Manche kehrten ihrer Heimat den Rücken, um sich beruflich neu zu orientieren und in der alten Bundesrepublik mehr zu verdienen, andere waren damit konfrontiert, dass der Arbeitgeber Insolvenz anmeldete und sie notgedrungen wegen Arbeitslosigkeit und finanziellen Nöten umziehen mussten.

Wissenschaftlich nicht erhoben ist die Anzahl der Ostdeutschen, die in die Schweiz gezogen waren, sei es nach einem Zwischenaufenthalt in Westdeutschland oder direkt aus Ostdeutschland. Orientiert man sich an den statistischen Angaben zur Einwanderung der Deutschen in die Schweiz, so sind keine erheblichen Veränderungen zu verzeichnen. Lediglich im Jahr der Wiedervereinigung lag die Zahl der Einwanderer aus Deutschland signifikant höher als das jährliche Einwanderungssaldo in den 1980er- und den 1990er-Jahren. So ergab die jährliche Differenz von deutschen Ein- und Auswanderern einen Einwanderungsüberschuss, der zwischen 1.800 und 2.700 Personen schwankte, im Jahr 1990 verzeichnet die Statistik hingegen einen einmaligen Anstieg auf über 3.600 Personen. Für diesen Höchststand gab es vermutlich mehrere Ursachen, zu denen Familienzusammenführungen ebenso gehörten wie der Wunsch ehemaliger DDR-Bürgerinnen und -Bürger, sich im Sehnsuchtsland Schweiz mit seiner reizvollen Landschaft und dem hohen Wohlstandsniveau ein neues Leben aufzubauen.

Aus ihrer Beratungstätigkeit haben Mitarbeitende der Verbindungsstelle Schweiz eine verlässliche Übersicht, welche Berufsbiografien von ostdeutschen Einwanderern in der Nachwendezeit typisch waren. Frank Jansen, seinerzeit im Bereich Grundsatz tätig, sieht die Einwanderung aus den neuen Bundesländern in der Tradition der westdeutschen Berufswege. »In der Regel waren es die gleichen Branchen, in denen bereits zuvor deutsche Arbeitskräfte tätig waren: Baugewerbe, Maschinenbau, Feinmechanik und natürlich Gastronomie. Ein großer Unterschied war allerdings die hohe Zahl von Erwerbstätigen, die zunächst bei schweizerischen Zeitarbeitsfirmen anfangen und erst später in eine Direkteinstellung wechselten.« Nicht zuletzt waren es die deutschen Auslandsfilialen der großen schweizerischen Zeitarbeitsfirmen oder »Temporärarbeitsfirmen«, wie die Bezeichnung in der Schweiz lautet, die Kontakte vermittelten und den Anstoß zur Personalvermittlung gaben. Auch hier war die Firma Adia Interim ein

Pionier, nachdem sie bereits 1962 als erstes Zeitarbeitsunternehmen in Westdeutschland einen Firmensitz eröffnete und in den 1990er-Jahren zu den Marktführern in Deutschland zählte. Einmal in der Schweiz angekommen, konnten sich viele ostdeutsche Einwanderer besser auf die neue Kultur und Mentalität einlassen als ihre Landsleute aus dem Westen, denn hinter ihnen lag bereits die tiefgreifende Erfahrung eines Systemwechsels. Dies beförderte Eigenschaften wie Durchhaltevermögen und Pragmatismus, die vielen dazu verhalfen, die Schweiz als neue Heimat anzunehmen.

12. Integration unter Vorbehalt: Die Schweiz und das EU-Freizügigkeitsabkommen von 2002

Ab Mitte der 1980er-Jahre nahm die politische und wirtschaftliche Integration der Europäischen Gemeinschaft eine neue Dynamik auf. Es war vor allem das Streben nach einer Liberalisierung des gemeinsamen Binnenmarktes, das in den großen europäischen Wirtschaftsnationen den Ausschlag gab, in neue Vertragsverhandlungen einzusteigen. Deren wichtigstes Ergebnis war die Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte 1986, in der als Zielmarke festgehalten wurde, dass bis 1993 die Europäische Gemeinschaft errichtet und ein uneingeschränkter Binnenmarkt verwirklicht werden sollte. Damit war der Weg vorgezeichnet für den Vertrag von Maastricht im Jahr 1992, dem Gründungsakt der Europäischen Gemeinschaft (EG), in dem zugleich die konkreten Schritte zur Errichtung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion vereinbart wurden. Neben den großen reformpolitischen Vorhaben zur Wirtschaftspolitik konnten die Ausführungen des Vertrags zur Sozialpolitik kaum mehr als einen Nebenschauplatz beanspruchen, deren nachgeordnete Bedeutung auch darin erkennbar war, dass sie nicht im Vertrag, sondern nur in einem beigefügten Protokoll enthalten waren.

Die epochalen Veränderungen, die mit Gründung der Europäischen Gemeinschaft einhergingen, stellten die Schweiz vor großen Herausforderungen. Die schweizerische Regierung und vor allem die Bevölkerung als Souverän, dem per Referendum die Letztentscheidung über grundlegende Sachfragen oblag, hatten angesichts der europapolitischen Umbrüche das Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Souveränität und politischer Neutralität auf der einen Seite und wirtschaftlicher sowie multilateraler Integration auf der anderen neu zu justieren. Was den Anpassungsdruck zusätzlich erhöhte, war der Umstand, dass der ebenfalls neutrale Nachbar Österreich einen Statuswechsel anstrebte. Auf Beschluss des österreichischen Nationalrats beantragte die Wiener Regierung 1989 offiziell die Mitgliedschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den weiteren europäischen Vertragsgemeinschaften. Damit stand zu erwarten, dass die Schweiz, vom Kleinststaat Liechtenstein einmal abgesehen, in absehbarer Zeit vollständig von der Europäischen Gemeinschaft umgeben sein würde. Schwerer noch als Fragen der politischen Integration wog aus schweizerischer Sicht die zukünftige Gestaltung der Handelsbeziehungen,

schließlich war die schweizerische Wirtschaft stark exportorientiert und der Außenhandel konzentrierte sich mit über 70 Prozent auf die EG-Staaten.

Der politische Gestaltungsraum, um solche Fragen zu lösen, war das zweite westeuropäische Wirtschaftsbündnis neben der Europäischen Gemeinschaft – die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA), dem Anfang der 1990er-Jahre außer der Schweiz weitere sechs Staaten angehörten: Finnland, Island, Liechtenstein, Norwegen, Österreich und Schweden. Gemeinsam mit den Bündnispartnern ergriff die schweizerische Regierung die Initiative für die Errichtung eines Europäischen Wirtschaftsraums, der die EFTA-Länder in Bezug auf Binnenmarkt und Wettbewerbsrecht mit der Europäischen Gemeinschaft weitgehend zusammenschließen sollte. Die Verhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum wurden 1990 eröffnet und gestalteten sich als schwierig, da der Umbruch in Osteuropa und die Aussicht auf eine Osterweiterung der Europäischen Gemeinschaft die Verhandlungsposition der EFTA-Länder schwächte. Im Ergebnis blieb den Vertretern der EFTA wenig anderes übrig, als die Binnenmarktregelungen der EG zu übernehmen, ohne ein Mitspracherecht für die weitere Rechtsentwicklung erwirken zu können. Beim Bundesrat, der schweizerischen Regierung, stieß diese Vormacht der EG auf große Vorbehalte, während die übrigen Regierungen konzilianter auftraten, zumal ihnen der Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum lediglich als Zwischenetappe bis zur Vollmitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft galt.

Als im Mai 1992 das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum unterzeichnet wurde, gingen die meisten Beobachter davon aus, dass nach einer Zustimmung der Bundesversammlung auch das Referendum zum Beitritt die Mehrheit der Stimmen erhalten werde. In der Verbindungsstelle Schweiz der LVA Baden stellte man für die erwartete Ratifizierung des Abkommens eine Übersicht zusammen, welche rentenrechtlichen Änderungen zu erwarten seien, und präsentierte sie im September 1992 auf einer Arbeitstagung zu den »zwischenstaatlichen Sprechtagen im deutsch-schweizerischen Grenzbereich«. Wie in den übrigen Rechtsgebieten folgte aus dem Abkommen, das parallel zum Maastrichter Vertrag im Januar 1993 in Kraft treten sollte, eine Übernahme des Regelwerks der EG, insbesondere der Verordnung Nr. 1408/71 und der entsprechenden verfahrensrechtlichen Verordnung.

Die wichtigste Neuerung, die bereits beim Rheinschiffer-Abkommen galt, war die Anrechnung von Versicherungszeiten nicht nur aus der Schweiz und Westdeutschland, sondern aus allen EG- und EFTA-Staaten. Auch das Berechnungsverfahren löste sich von den einzelstaatlichen Vorschriften und richtete sich nach den EG-Vorschriften. Besonderen Arbeitsaufwand bedeutete die Klausel, nach der bereits laufende Renten nach dem Recht des Abkommens zum Europäischen Wirtschaftsraum neu festzustellen waren, wenn die Berechtigten dies beantragten.

Gerade die erwartete Neufeststellung der Renten bereitete den Karlsruher Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verbindungsstelle der LVA Baden einiges Kopfzerbrechen. Sie stellten die verschiedenen Fall-

gruppen von betroffenen Rentenarten und Sonderregelungen zusammen und nahmen im Herbst 1992 mit der Verbindungsstelle der LVA Württemberg Kontakt auf mit der Frage, »ob und ggf. mit welchen Mitteln (Vordrucke, Berechnungshilfen usw.) uns die LVA Württemberg beim Einstieg in die EG-Rechtsanwendung unterstützen könnte.« Die Sorge der Karlsruher vor der bevorstehenden immensen Arbeitsbelastung sollte sich jedoch als unbegründet erweisen, hatte doch die schweizerische Stimmbevölkerung das letzte Wort in der Sache.

Am 6. Dezember 1992 entschied sich eine knappe Mehrheit der Schweizer gegen den Beitritt der Eidgenossenschaft zum Europäischen Wirtschaftsraum. Die öffentliche Debatte in den vorangegangenen Wochen ließ eine tiefe gesellschaftliche Spaltung zwischen Befürwortern und Gegnern erkennen, so zwischen der Stadt- und Landbevölkerung sowie zwischen der Romandie und der Deutschschweiz. Zugleich entsprach das »Nein« der Schweiz den damaligen europaskeptischen Tendenzen in anderen Ländern. In Dänemark hatte das Referendum zum Maastricht-Vertrag im Juni 1992 eine Ablehnung erfahren, die Zustimmung in Frankreich drei Monate später fiel denkbar knapp aus. Im Vorfeld des Referendums hatten sich führende Wirtschaftsvertreter der Schweiz für den Beitritt ausgesprochen. Bei einer Ablehnung, so deren Drohung, seien die auf Export ausgerichteten Branchen gezwungen im europäischen Ausland zu investieren, um den Einschränkungen beim Handel und der Arbeitnehmerfreizügigkeit entgegenzuwirken. Tatsächlich sollten es mehr als 400 Unternehmen sein, die nach 1992 Niederlassungen in Baden-Württemberg errichteten, andere siedelten sich in Österreich an. In Reaktion auf das Referendum leitete die schweizerische Regierung gesetzgeberische Maßnahmen ein, mit denen die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft gegenüber dem EG-Binnenmarkt gestärkt werden sollten.

Um die drohende politische Isolation zu überwinden, trat der Bundesrat 1993 an die Europäische Gemeinschaft heran mit dem Vorschlag, bilaterale Gespräche über Einzelfragen der wirtschaftlichen Beziehungen aufzunehmen, unter anderem zur Bildung, Personenfreizügigkeit, Verkehr und Wissenschaft. Ein Jahr später wurden die Verhandlungen aufgenommen, die vier Jahre in Anspruch nehmen sollten und schließlich in sieben Abkommen mündeten, darunter das sogenannte Freizügigkeitsabkommen über Aufenthalts- und Arbeitsbedingungen, dem die größte politische Bedeutung zukam. Im Grundsatz galt auch beim Freizügigkeitsabkommen die Vorgabe der Europäischen Gemeinschaft, das EG-Recht möglichst uneingeschränkt in bilaterale Abkommen zu überführen. Demnach sollten unabhängig vom Wohnort die Rechte von Arbeitnehmern, Selbstständigen, Studierenden und Rentnerinnen und Rentnern gleichgestellt werden, Studien- und Berufsabschlüsse anerkannt und schließlich auch das Prinzip der Antidiskriminierung sozialrechtlich umgesetzt werden. Den Vorbehalten der schweizerischen Regierung beim Aufenthaltsrecht von EG-Bürgern kam der Rat der Europäischen Gemeinschaft insofern entgegen, als er einer stufenweisen Einführung der vollen Personenfreizügigkeit zustimmte, die zudem mit der Option verknüpft wurde, den Zugang ausländischer Arbeitnehmer zum heimischen Arbeitsmarkt einzuschränken.

Nachdem die verhandelten Abkommen am 21. Juni 1999 von den Vertretern des Bundesrates und des EG-Rates unterzeichnet worden waren, stand am 21. Mai 2000 in der Schweiz das Referendum über die Verträge zur Abstimmung. In Abkehr vom bisherigen Isolationskurs der Schweiz stimmten über 67 Prozent der Stimmberechtigten mit Ja. Wenngleich damit das Verhältnis der Eidgenossenschaft zur Europäischen Gemeinschaft auf eine neue Rechtsgrundlage gestellt wurde, bedeutete das positive Votum keineswegs eine grundsätzliche Revision der vorangegangenen Europaskepsis. Vielmehr betrachteten zahlreiche Schweizer die Zustimmung zum Freizügigkeitsabkommen als Abschluss der europapolitischen Integration ihres Landes, mit dem sich die Frage des Beitritts zur Europäischen Gemeinschaft erledigt habe.

13. Sozialrechtliche Neuregelung und regionale Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens

Mit dem Freizügigkeitsabkommen, das im Juni 2002 in Kraft trat, gingen zahlreiche Anpassungen des schweizerischen Sozialversicherungsrechts an das Sozialrecht der Europäischen Gemeinschaft einher. Hierzu zählte die vorgeschriebene lineare Bewertung von Beitragszeiten, sodass eine Gesetzesänderung in der schweizerischen AHV verfügte, Beitragsjahre vor dem Stichjahr 1973 gegenüber späteren Beitragsjahren gleich zu gewichten. Die Kosten, die der Schweiz aus dieser Aufwertung älterer Beitragsjahre entstanden, waren erheblich und betrugen bereits im ersten Anwendungsjahr geschätzte 97 Millionen Franken. Für die Berechnung von zwischenstaatlichen Versicherungszeiten bedeutete die AHV-Novelle eine entscheidende verwaltungstechnische Entlastung: Mit der Garantie, dass schweizerische Versicherungszeiten in keinem Fall zu niedrigeren Leistungen gegenüber EG-Zeiten führten, konnte die aufwendige Neuberechnung sämtlicher zwischenstaatlicher Renten nach EG-Recht vermieden werden. Hält man sich vor Augen, wie schwierig die Datenerhebung von Versicherungszeiten in den Kantonen war, hätte eine solche Verwaltungsaufgabe tatsächlich einen Herkulesakt bedeutet. Stattdessen, so die Entwarnung für die zuständige Schweizerische Ausgleichskasse in Genf, sei auch künftig bei mehrstaatlichen Versicherungsbiografien die schweizerische Teilrente autonom zu berechnen und festzustellen.

Eine weitere Konsequenz aus der Übernahme des EG-Rechts betraf die freiwillige Versicherung in der AHV. Zuvor hatten die Schweizer, die im europäischen Ausland lebten und keiner Versicherungspflicht unterlagen, die Option, sich in ihrem Heimatland freiwillig zu versichern. Mit dem Freizügigkeitsabkommen hätte dieses Anrecht auf alle EG-Bürger ausgeweitet werden müssen – mit hohen finanziellen Belastungen, die der öffentlichen Hand der Eidgenossenschaft daraus entstanden wären. Um Abhilfe zu schaffen, entschied die schweizerische Regierung, das Recht ihrer Bürger auf eine freiwillige Versicherung im EG-Raum aufzuheben.

Im Vergleich zur Schweiz waren die Änderungen infolge des Freizügigkeitsabkommens in der Bundesrepublik Deutschland vergleichsweise gering, da sie lediglich Versicherte aus dem Rechtsgebiet des deutsch-schweizerischen Sozialversicherungsabkommens betrafen, das vom Freizügigkeitsabkommen abgelöst wurde. Eine wichtige Besserstellung bedeutete das Abkommen für jene Personen, die nicht nur eine schweizerische und deutsche Versicherungsbiografie aufwiesen, sondern auch in weiteren Staaten der Europäischen Gemeinschaft und der im Freihandel assoziierten Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein erwerbstätig gewesen waren. In diesen Fällen waren die verschiedenen nationalen Versicherungszeiten zusammenzurechnen. Das im EG-Recht fixierte Berechnungsverfahren schrieb vor, zunächst einen »theoretischen« Rentenbetrag sowohl für zwischenstaatliche und innerstaatliche Versicherungszeiten zu ermitteln, womit eine Bevor- oder Benachteiligung gegenüber Versicherungszeiten in nur einem Staat ausgeschlossen werden sollte. Ergab die zwischenstaatliche Modellrente einen höheren Betrag, war anschließend die anteilige Rente der EG-Staaten und assoziierten Staaten festzustellen.

Im Ergebnis führten die sozialrechtlichen Neuerungen des Freizügigkeitsabkommens vielfach zu höheren Renten, sei es dass weitere Beitragszeiten ermittelt wurden oder vorgeschriebene Mindestversicherungszeiten erstmals erfüllt waren. Darüber hinaus sah das Freizügigkeitsabkommen die Anrechnung von schweizerischen Versicherungszeiten unter einem Jahr auf EG-Zeiten vor und sollte damit insbesondere den zahlreichen Saisonarbeiterinnen und -arbeitern im Gast- und Baugewerbe zugutekommen.

Das Freizügigkeitsabkommen verbesserte auch die Konditionen für die Krankenversicherung der Rentnerinnen und Rentner mit Wohnsitz in der Schweiz oder in Deutschland, denen – je nach Versicherungszeiten – die Möglichkeit eröffnet wurde, zwischen der schweizerischen und deutschen Krankenversicherung zu wechseln. Was die Krankenversicherung der Grenzgänger betraf, erfolgte 2002 eine Anpassung an die EG-Vorschriften, wodurch nun in der Schweiz der Erwerbsort ausschlaggebend war, während zuvor das Wohnortprinzip galt. Den Grenzgängern und ihren Familien wurde jedoch zur finanziellen Entlastung ein Optionsrecht für die Versicherung im Heimatland eingeräumt.

Wie beim Rheinschiffer-Abkommen verlangte das Günstigkeitsprinzip, das Freizügigkeitsabkommen in all jenen Fällen nicht anzuwenden, in denen es Versicherte gegenüber dem deutsch-schweizerischen Abkommen über Soziale Sicherheit benachteiligte. Stattdessen galt in diesen Ausnahmefällen das eigentlich außer Kraft gesetzte bilaterale Abkommen fort. Dies betraf Personen, die nicht in einem EG-Staat und der Schweiz wohnten, denen weiterhin das Recht zustand, dass ihnen die Renten ausgezahlt wurden. Erst 2010 wurde diese Ausdehnung auf die Angehörigen von Drittstaaten in einer gesonderten europäischen Verordnung geregelt und 2012 in das schweizerische Recht übernommen. Eine Sonderregelung garantierte auch den deutschen Empfängern einer schweizerischen und deutschen Rente, dass sie weiterhin Beitragszuschüsse der deutschen Rentenversicherung zur Krankenversicherung der Rentner erhielten. Und schließlich blieben für die Versicherten in der Exklave Büsingen sämtliche Vorteile des

deutsch-schweizerischen Abkommens erhalten, so vor allem zur Unterstellung unter schweizerisches Recht und zur Sachleistungsaushilfe der schweizerischen Krankenversicherung.

Zu den zahlreichen Verbesserungen des EG-Sozialrechts gegenüber früheren bilateralen Verträgen zählte die Vorschrift, dass der Rentenantrag für sämtliche EG-Versicherungszeiten nur bei einer Behörde zu stellen war und zwar in jenem Staat der Europäischen Gemeinschaft, in dem sich der Wohnsitz befand. So oblag den deutschen Verbindungsstellen für die Schweiz die Aufgabe auf der Grundlage des Freizügigkeitsabkommens Renten mit Zeiten in Deutschland und weiteren EG-Staaten festzustellen, wenn die Antragsteller entweder in der Schweiz wohnten oder wenn sie in Deutschland wohnten und ihr letzter außerdeutscher Beitrag an die schweizerische Rentenversicherung entrichtet wurde. Für die Verbindungsstellen ergab sich aus dem Freizügigkeitsabkommen eine weitere Anforderung, die sich auf die Bestandsrenten bezog: Rentnerinnen und Rentner erhielten das Recht auf eine Neufeststellung mit dem Ziel, auch ihnen die finanziellen Vorteile der Anrechnung von Versicherungszeiten zukommen zu lassen.

Der damit verbundene Verwaltungsaufwand war erheblich. So zählte die LVA Baden-Württemberg, die im Januar 2001 aus der Fusion der zuvor eigenständigen Landesversicherungsanstalten Baden und Württemberg hervorgegangen war, dass deren Verbindungsstelle Schweiz im selben Jahr für einen Gesamtbestand von etwa 70.000 Renten zuständig war. Selbst wenn nur wenige Prozent dieser Personen einen erneuten Rentenantrag stellen sollten, mussten neue EDV-Verfahren entwickelt werden. Ein besonderes Problem bereitete den Karlsruhern die Regelung im Sozialgesetzbuch (SGB) VI, dass bei einer Neufeststellung die Vorschriften maßgeblich sind, die bei der erstmaligen Feststellung der Rente anzuwenden waren. Ging es also um Renten, die vor Einführung des SGB VI 1992 bewilligt worden waren, mussten sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verbindungsstelle nach dem altem Recht der Reichsversicherungsordnung (RVO) richten. Zuständig für die EDV-Programmierung war der Dachverband Verband Deutscher Rentenversicherungsträger. Dessen Fachleute meldeten, dass für RVO-Renten kein neues digitales Verfahren zur Verfügung gestellt werden könne. Vielmehr seien Renten aus der Zeit vor 1992 manuell zu berechnen. Gleiches gelte auch für andere Sonderfälle, etwa wenn bei zwischenstaatlichen Renten Kindererziehungszeiten, Anrechnungszeiten wegen Arbeitslosigkeit oder besitzgeschützte Zurechnungszeiten bei der Erwerbsunfähigkeitsrente zu berücksichtigen waren.

Solchen Komplikationen begegnete die LVA Baden-Württemberg durch einen engen Austausch der Karlsruher Verbindungsstelle Schweiz und Liechtenstein mit der Stuttgarter Verbindungsstelle Griechenland und Zypern, deren Beschäftigte über langjähriges Fachwissen und Verwaltungserfahrung mit dem EG-Recht verfügten. »Die Zusammenarbeit mit der Stuttgarter Verbindungsstelle ergab die nötigen Synergieeffekte, um die Umstellung ab 2002 zu bewältigen«, berichtet Frank Jansen, der damals im Bereich Grundsatz der Verbindungsstelle Schweiz tätig war. Auch institutionell reagierte die neu fusionierte LVA Baden-Württemberg und errichtete für die Bearbeitung sämtlicher Auslandsrenten eine gemein-

same Abteilung. Die Beschäftigten der Verbindungsstelle Griechenland und Zypern unterstützten ihre neuen Kolleginnen und Kollegen in Rechtsfragen, bei der Schulung zum EG-Recht und zum bisherigen Verwaltungsverfahren. Angesichts der großen Zahl an neu festzustellenden deutsch-schweizerischen Renten erklärte sich die württembergische Verbindungsstelle bereit, zur Entlastung die Bearbeitung der Hinterbliebenen-Renten zu übernehmen. Selbst bei offenen Fragen in der Programmierung konnten die EDV-Experten aus dem zuständigen Stuttgarter Stabsbereich den Karlsruhern unter die Arme greifen. Sie glichen bestehende Software-Programme an die neuen Anforderungen der Verbindungsstelle Schweiz an, sodass die Aktenberge schrittweise abgebaut werden konnten.

»Die ersten Jahre nach dem Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens waren zwar herausfordernd, aber spannend«, so das Resümee von Frank Jansen, der das »Informations-Management« mitverantwortete. Für die etwa 80 Kolleginnen und Kollegen erstellten er und sein Team Übersichten über die rechtlichen Neuerungen und administrativen Abläufe. Für die Versicherten entwickelten sie neue Vordrucke und für die ehrenamtlichen Versichertenberater verfassten sie Schreiben und Broschüren, in denen alles aufgeführt wurde, was vor Ort benötigt wurde. Hinzu kamen die Kontakte mit den schweizerischen Ausgleichskassen, denn neben der Abstimmung von rechtlichen Zweifelsfragen sollte auch eine einheitliche Kommunikation gegenüber den Versicherten gewährleistet werden.

Der Zusammenschluss der beiden Landesversicherungsanstalten in Baden-Württemberg im Jahr 2001 war ohne Frage ein institutioneller Kraftakt. Vor allem aber sahen die Verantwortlichen in der Selbstverwaltung und Geschäftsführung darin eine Chance, ein neues Selbstverständnis als versichertennahe und beratungsstarke Verwaltung in der Region zu entwickeln. Dieses Konzept, das in den Regionalzentren unter Einbindung der Auskunft- und Beratungsstellen seinen Ausdruck fand, erfasste auch die Verbindungsstelle Schweiz.

Für Hagen Hofheinz, als Hauptabschnittsleiter der Verbindungsstelle zuständig für Querschnittsaufgaben, stand die Kommunikation mit internen und externen Ansprechpartnern im Vordergrund. »Wir haben der Beratung für unsere Versicherten einen neuen Schub gegeben und dafür vieles unternommen«, lautete seine Quintessenz zu den verschiedenen Handlungsfeldern, in denen er sich für verbesserte Qualität der Beratung einsetzte. Als Zielgruppe im Haus wurden für die Beschäftigten in den regionalen Auskunfts- und Beratungsstellen Schulungen zu Einzelfragen der deutsch-schweizerischen Rechtsmaterie bereitgestellt. Wichtig war Hofheinz der persönliche Kontakt zu den Beratern. Sein Anliegen war, für dieses Aufgabengebiet talentierte und erfahrene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Regionalzentren zu gewinnen. Verstärkt wurde auch die regionale Zusammenarbeit mit schweizerischen Unternehmen, die in Baden-Württemberg Niederlassungen hatten. Hofheinz und seine Mitstreitenden in der LVA hielten dort seit Anfang der 2000er-Jahre Vorträge vor der Belegschaft und führten Beratungsgespräche, in denen sie über die geänderten Regelungen im deutsch-schweizerischen Sozialrecht aufklärten. Da zusätzlich

die Versicherungszeiten in einem weiteren EG-Staat für die Rentenberechnung zu berücksichtigen waren, rückten neue Versichertengruppen in den Blickpunkt, etwa italienische Arbeitnehmer, die auch im Heimatland beschäftigt gewesen waren. Mehrfacher Kooperationspartner für Vortragsveranstaltungen in Konstanz und Freiburg, die sich an Italienerinnen und Italiener richteten, war das Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, der wichtigste Sozialversicherungsträger in Italien.

Weitere Beratungsangebote für Versicherte stellten die deutsch-schweizerischen Sprechtag dar, die bereits 2000 im Vorfeld des Freizügigkeitsabkommens zusammen mit der Verbindungsstelle der ehemaligen Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) und den schweizerischen Ausgleichskassen organisiert wurden. »Die ersten Sprechtag in Basel und Umgebung waren von einer Gründerstimmung getragen«, wie Hagen Hofheinz und Frank Jansen übereinstimmend erinnern. »Die BfA hatte ihre großen Berliner Doppel-decker-Busse mitgebracht und direkt auf dem Marktplatz in Basel gestellt. Viele Rentnerinnen und Rentner brachten alte Unterlagen mit und freuten sich über unsere Auskunft, dass das neue Abkommen mehr Geld bedeutete.« Die Kooperation mit den kantonalen Ausgleichskassen im grenznahen Gebiet erweiterten die deutschen Verbindungsstellen in den folgenden Jahren auf das gesamte Gebiet der Schweizerischen Eidgenossenschaft zumal der Informationsbedarf vor Ort groß war. Ob in Zürich, Luzern, Bern oder Genf – die Karlsruher waren gefragte Vortragsredner und berieten an den Sprechtagen gemeinsam mit den Berliner Kolleginnen und Kollegen sowie den schweizerischen Fachleuten zahlreiche Menschen, die Rat zu Versicherungszeiten und Leistungsansprüchen suchten. Dass so viele diese Beratungen wahrnehmen konnten, verdankten sie auch der Bereitschaft großer schweizerischer Unternehmen, ihre Beschäftigten hierfür freizustellen. Zudem drängte die Zeit, denn wer rückwirkend von den Leistungsverbesserungen des Freizügigkeitsabkommens profitieren wollte, musste seinen Antrag bis zum 31. Mai 2004 gestellt haben. Der damalige Leiter der Verbindungsstelle Schweiz, Udo Schoch, empfahl »allen Betroffenen in jedem Fall sich persönlich beraten zu lassen«, wie er der Badischen Zeitung im Mai 2004 mitteilte und unterstrich die Aufgabenstellung der eigenen Institution: »Die Rentenversicherungsträger geben zu jeder Zeit Auskunft.«

Rolf Scheurer, Abteilungsleiter der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg von 2008 bis 2015, berichtet im Zusammenhang mit den Beratungstagen über weitere Formen der Zusammenarbeit, die länderübergreifend den Austausch zwischen der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg und den Schweizer Trägern der Sozialversicherung fördern und verweist hierbei auf wegweisende Tagungen in der Bodenseeregion, bei denen als weiterer Anrainerstaat auch die Pensionsversicherung Österreich sowie die Verbindungsanstalten Bayern Süd und die Deutsche Rentenversicherung Bund einbezogen wurden. Inhaltlich befasste man sich mit Fragen, die bis heute aktuell sind, so mit dem demografisch bedingten Rückgang der Erwerbspersonen, der Zunahme chronischer Erkrankungen und den damit verbundenen Aufgaben der Prävention und Rehabilitation. Letzteres stand auch auf der Tagesordnung eines Symposiums, das die Deutsche Rentenversicherung Baden-Württemberg 2015 mit der Kantonalen Ausgleichskasse Zürich veranstaltete.

14. Grenzübergreifende administrative Zusammenarbeit nach 2002: Initiativen, Vernetzung und Versichertennähe

Bereits ab den 1960er-Jahren rangierte die Eidgenossenschaft unter den wichtigsten Zielländern für die deutsche Arbeitsmigration: Schließlich bot sie ein höheres Wohlstandsniveau als die Bundesrepublik und punktete zusätzlich durch räumliche Nähe und niedrige Sprachbarrieren. Doch erst das Freizügigkeitsabkommen führte dazu, dass die Schweiz im Jahr 2002 die Vereinigten Staaten als Hauptauswanderungsland der Deutschen ablöste. Ausschlaggebend für diese Entwicklung waren die verbesserten Rahmenbedingungen für das Aufenthaltsrecht und den Zugang zum Arbeitsmarkt. Flankiert wurden sie von der vereinbarten Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, dem Recht auf Immobilienerwerb und den beschriebenen Fortschritten in der Koordination der sozialen Sicherung. Ab dem Jahr 2007 galt in der Schweiz schließlich die volle Personenfreizügigkeit und der uneingeschränkte Zugang zum Arbeitsmarkt für Staatsangehörige der Europäischen Union, eingeschränkt lediglich für die Länder Kroatien, Bulgarien und Rumänien. Daraufhin stieg im Folgejahr der Wanderungssaldo (Auswanderer einschließlich Rückkehrer), was die deutschen Staatsangehörigen betraf, erneut um fast 5.000 Personen auf insgesamt 20.000. Betrachtet man die Sozialstruktur dieser Gruppe, so stechen drei Merkmale hervor: Sie wies mit über 45% einen hohen Frauenanteil auf, mehr als zwei Drittel gehörten zur Altersgruppe der 25- bis unter 40-Jährigen und über 60% verfügten über einen Hochschulabschluss. Es war offensichtlich: Der Fachkräftemangel und die besseren Verdienstmöglichkeiten in der Schweiz erwiesen sich als ausschlaggebend für deutsche Ärztinnen, Professoren, Managerinnen oder IT-Experten, ins Nachbarland zu wechseln, wo etwa ein Viertel der Einwanderer eine Vorgesetztenfunktion ausübte und ca. 15% leitende Aufgaben übernahmen.

Für die deutschen und schweizerischen Versicherungsträger traten die Einwanderer nach 2002 nur in Erscheinung, sofern sie Beratungsbedarf hatten. Der Anstieg der Arbeitnehmermigration ab den 1960er-Jahren fand hingegen in der rapide steigenden Zahl der Bestandsrenten seinen Niederschlag. Während 1991 insgesamt 28.262 Personen mit Wohnsitz in Deutschland Leistungen der AHV erhielten, waren es fünf Jahre später bereits 42.517 Rentnerinnen und Rentner, im Jahr 2000 lag die Zahl bei 73.709 und 2013 bei 128.539. Zuständig für die Auszahlung der AHV-Renten in das Ausland war und ist die Schweizerische Ausgleichskasse in Genf. Martin Weber, dort Dienstchef der Sektion Ausland I, schätzt den Kontakt mit den deutschen Rentnerinnen und Rentner. »Ihre Zeit in der Schweiz behalten die meisten in guter Erinnerung. Typisch waren zwei oder drei Jahre im Gastgewerbe mit schwerer Arbeit, aber guten Löhnen. Die Menschen schwärmen von der Landschaft, ihren Erlebnissen, oft sind Freundschaften entstanden, die immer noch anhalten. Dieses positive Bild von der Schweiz macht uns die Beratung natürlich einfacher.« Zuweilen entstanden auch nähere Verbindungen zwischen den deutschen Versicherten und den Mitarbeitenden der Schweizerischen Ausgleichskasse, was in zahlreichen Dankesbekundungen zum Ausdruck gebracht wurde.

Gerade bei Invalidenrenten konnten die schweizerischen Vorschriften aber auch Irritationen auslösen. Nicole Vögeli El Zaher von der Genfer IV-Stelle für Versicherte mit Wohnsitz im Ausland erläutert die unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen in beiden Ländern. »In der Schweiz ist die Verringerung des Erwerbseinkommens maßgeblich, in Deutschland dagegen das verbliebene Leistungsvermögen. Es kann daher vorkommen, dass der schweizerische Arzt zu dem Ergebnis kommt, dass der Versicherte eine andere zumutbare Tätigkeit ausüben kann und nicht berentet wird, obwohl er bereits eine deutsche Erwerbsminderungsrente erhält. Es gibt aber auch umgekehrte Fälle.« Der Statistik lässt sich entnehmen, dass bei den Deutschen die Zahl der schweizerischen Invalidenrenten lange Jahre stagnierte. So waren es 1991 insgesamt 7.989 Invalidenrenten, die an Versicherte in Deutschland gezahlt wurden, im Jahr 2000 waren es 8.855. In den nachfolgenden Jahren hingegen verminderte sich die Anzahl deutlich, etwa im Jahr 2013 auf lediglich 4.229 Invalidenrenten für Deutsche. Im Wesentlichen lag der Rückgang in einer Gesetzesänderung zur Invalidenversicherung 2008 begründet, die der beruflichen Wiedereingliederung Vorrang gegenüber der Gewährung von Renten einräumte.

Die Kennzahlen der schweizerischen Versicherungsträger korrespondierten mit der quantitativen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Im Jahr 1991 wurden 57.225 Bestandsrenten von den deutschen Rentenversicherungsträgern auf der Grundlage des deutsch-schweizerischen Sozialversicherungsabkommens ausgezahlt. Davon waren 12.940 den Hinterbliebenenrenten und 44.285 den Alters- und Erwerbsminderungsrenten zuzuordnen. Das quantitative Verhältnis zwischen den Rentenempfängern mit Wohnsitz im Inland und jenen, die im Ausland wohnten, betrug etwa zwei Drittel zu einem Drittel. Fünf Jahre später haben sich die Zahlen fast verdoppelt: Die Statistik weist für 1996 einen Gesamtbestand von 102.535 Bestandsrenten aus. Davon waren 69.334 Altersrenten, 19.956 Hinterbliebenen- und 13.245 Erwerbsminderungsrenten. In den kommenden Jahren schwächte sich der Anstieg der Rentenzahlen leicht ab und glich sich damit der quantitativen Entwicklung auf der schweizerischen Seite an. So wurden im Jahr 2000 145.187 Bestandsrenten erfasst. Am stärksten wuchs die Zahl der Altersrenten mit 110.851, dagegen verzeichneten die Hinterbliebenenrenten mit 22.931 Personen einen proportional geringeren Zuwachs. Einen Rückgang der Bestandszahlen um fast 14 Prozent ergab sich bei den Erwerbsminderungsrenten (2000: 11.405) und nahm damit die Entwicklung vorweg, die in den folgenden Jahren auch die Bestandszahlen der schweizerischen Invalidenversicherung betrafen. Zudem wies das Verhältnis zwischen Inlands- und Auslandszahlungen eine Änderung auf und verschob sich zugunsten der Personen mit Wohnsitz in Deutschland im Jahr 2000 auf 4:1. Zum Abschluss des statistischen Überblicks sei der Zeitschnitt 2013 vorgestellt, der bereits für die Schweiz gewählt wurde. Die Bedeutung der Schweiz als wichtigstes Auswanderungsland spiegelte sich auch in der Rentenstatistik wider. Nun betrug die Zahl der Bestandsrenten 254.104, also über 100.000 Renten mehr als 13 Jahre zuvor, davon 214.055 Alters- und Erwerbsminderungsrenten sowie 40.049 Hinterbliebenenrenten.

Auf der Ebene des europäischen Sozialrechts entfalteten die Institutionen der Europäischen Union – allen voran die Europäische Kommission als Exekutive – in den 2000-Jahren neue Initiativen, um die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsträgern der Mitgliedsstaaten zu verbessern. Die großen Fortschritte in der Digitalisierung verstanden sie als Chance, auch in der Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme den Austausch und die Bearbeitung von Datensätzen zu erleichtern, zu beschleunigen und zu vereinheitlichen. Ergebnis dieser Reformbestrebungen war die im Jahr 2004 verabschiedete Verordnung 883/2004, mit der die bestehende Verordnung 1408/71 abgelöst wurde. Was die Zusammenarbeit betraf, so stärkte das 2010 in Kraft getretene Regelwerk den »Grundsatz guter Verwaltungspraxis«. Der Schwerpunkt lag dabei auf Vorgaben zum Austausch aller erforderlichen Angaben zwischen den Trägern der Mitgliedsstaaten und zur Einhaltung angemessener Fristen in der Sachbearbeitung, gerade auch in Fällen, bei denen die Anwendung und Auslegung des EU-Rechts Schwierigkeiten bereite. Wie dies konkret bewerkstelligt werden sollte, legte die gleichzeitig in Kraft getretene Durchführungsverordnung 987/2009 fest. Im Sinne einer »wirksameren und engeren Zusammenarbeit« der Institutionen bestimmte sie das Ziel eines gemeinsamen, zuverlässigen Datenverkehrs mit einheitlichen Übertragungsregeln. Aus dem Freizügigkeitsabkommen leitete sich ab, dass die schweizerische Regierung verpflichtet war, die beiden neuen EU-Verordnungen in nationales Recht zu überführen – und dies auch im Jahr 2012 umsetzte. Da keine erheblichen finanziellen Belastungen vorausgesagt wurden, nahmen die schweizerischen Medien das Thema kaum wahr.

Rückblickend ist zu konstatieren, dass das politische Anliegen der Europäischen Union, die Digitalisierung in den Dienst der zwischenstaatlichen Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme zu stellen, erfolgreich war. Die Verordnungen von 2010 sollten wichtige neue Projekte und Austauschverfahren anstoßen, so auch in der deutsch-schweizerischen Zusammenarbeit der Rentenversicherungsträger. Im Folgenden werden das Europäische Online-Auskunftsverfahren, der Sterbedatenabgleich und das Projekt zum elektronischen Austausch von Sozialversicherungsdaten vorgestellt.

Im Bereich der öffentlichen Verwaltungen in der Bundesrepublik trat die gesetzliche Rentenversicherung seit jeher als Schrittmacher auf. Sie war bundesweit führend, wenn es um die Digitalisierung der Verwaltungsabläufe ging. Nirgendwo sonst wurden so früh leistungsstarke Großrechner angeschafft, Softwareanwendungen für Fachverfahren programmiert und die mobile Datenauskunft für Versicherte vorangetrieben. Schritt für Schritt erfolgte auch die Zentralisierung der IT-Strukturen in der Rentenversicherung, die sich auf den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger konzentrierte und auf dessen Datenstelle der deutschen Rentenversicherung (DSRV) in Würzburg, die insbesondere im Bereich der Datensicherung und im Datenaustausch mit anderen öffentlichen Verwaltungen eine Schlüsselrolle einnahm. Auf internationaler Ebene markierte die erste Standleitung zwischen der DSRV und dem Istituto Nazionale della Previdenza Sociale in Rom im Jahr 1988 eine bahnbrechende Innovation. Zum ersten Mal konnte damit in der deutschen Rentenversicherung eine Verbindungsstelle – hier die der LVA Schwaben in Augsburg – Datensätze zur Gruppe der Wanderarbeitnehmer mit einem ausländischen Versicherungsträger austauschen.

Neben der bilateralen EDV-Kommunikation, die in den folgenden Jahren sukzessive erweitert wurde, setzte die DSRV auf eine Anwendung, die für europäische Vertragspartner gleichermaßen anwendbar war. Den Weg wies die Weiterentwicklung des Internets, insbesondere die Einrichtung eines Kommunikationsnetzwerks der Europäischen Union, die nach mehreren Entwicklungsschritten auch den besonderen datenschutzrechtlichen Anforderungen von Sozialdaten entsprach. Im Jahr 2000 konnte die DSRV schließlich das »Europäische Online-Auskunftsverfahren« anbieten. Hierbei handelte sich es um eine webbasierte Anwendung, mit der die Vertragspartner den vorläufigen Versicherungsverlauf und die Rentenhöhe eines Versicherten elektronisch abfragen konnten. Auch hier machte der Austausch mit Italien den Anfang. Die Anwendung erwies sich als wichtige Arbeitsentlastung für die nationalen Verbindungsstellen, sodass bald zahlreiche weitere Mitgliedsländer der Europäischen Union folgten. Der Vertrag mit den schweizerischen Behörden zum Europäischen Online-Auskunftsverfahren wurde 2007 unterzeichnet. Auf deutscher Seite traten als Vertragspartner die Träger der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg, Bund und Knappschaft-Bahn-See auf, in der Schweiz waren es die Schweizerischen Ausgleichskasse und IV-Stelle für Versicherte im Ausland.

Für Bernd Barthelmeß aus dem Grundsatzbereich der Karlsruher Verbindungsstelle hat die langjährige Zusammenarbeit zwischen den Trägern den Prozess der Digitalisierung entscheidend befördert. »Weil die zuständigen Personen nicht nur mit den Verwaltungsabläufen und Organisationsstrukturen der jeweiligen Seite vertraut waren, sondern sich auch persönlich gut kannten, gelang es das Europäische Online-Auskunftsverfahren reibungslos zu installieren.« Der Zeitgewinn durch das neue Verfahren war für die Genfer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter enorm, wie Cédric Zimmermann betont. Als Spezialist für internationale Beziehungen bei der Zentralen Ausgleichsstelle ist Zimmermann zuständig für die Koordination der Sozialversicherung zwischen der Schweiz und dem Ausland und hebt den vielseitigen Einsatz des Europäischen Online-Auskunftsverfahrens hervor. »Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Zentralen Ausgleichsstelle nutzen die Online-Abfrage täglich. Der direkte Datenzugriff, ohne postalische Anforderung, beschleunigt die Bearbeitung der Akten erheblich und stellt einen großen Fortschritt dar.«

Der von der Europäischen Union vorgegebene Auftrag an die Sozialverwaltungen, sich in der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit gegenseitig zu unterstützen und den Datenaustausch zu fördern, erstreckte sich im Bereich der Rentenversicherung auch auf die Erfassung der Sterbefälle. Hierbei geht es um die Vermeidung von Überzahlungen auf das Konto von verstorbenen Rentnerinnen und Rentnern. Im Inland erging ab den 1980er-Jahren die automatische Meldung an die Rentenversicherung, die von den Standesämtern ausging, wann immer eine Sterbeurkunde ausgestellt wurde. Anschließend stellte die Deutsche Post als zuständige Auszahlungsbehörde die Rentenzahlung ein. Für Empfänger deutscher Renten, deren Wohnsitz sich im Ausland befand, war der Verwaltungsaufwand für sogenannte Lebensbescheinigungen weiterhin groß. Sie erhielten jährlich von ihrem zuständigen Rentenversicherungsträger – beispielsweise der Karlsruher Verbindungsstelle Schweiz/Liechtenstein – ein Formular zur Lebensbescheinigung, das

sie ausfüllten, die Bestätigung der amtlichen Behörde einholten und zurücksandten. Auf dieser Grundlage war die Weiterzahlung der Renten gewährleistet. Beim Sterbedatenausgleich zwischen der deutschen Rentenversicherung und den Partnerbehörden in der Europäischen Union waren Ende der 1990er-Jahre erneut Italien und Österreich Vorreiter.

Mit den schweizerischen Ansprechpartnern traf die Deutsche Rentenversicherung 2007 eine entsprechende Vereinbarung für den gegenseitigen Datenaustausch. Die Übersendung von schweizerischen und deutschen Daten, ob die Leistungsberechtigten lebten oder verstorben waren, erfolgte nach einer Testphase monatlich. Ab 2017 wurde das Verfahren des automatischen Sterbedatenabgleichs um weitere Angaben zum Zivilstand ergänzt. Hierbei handelt es sich um die Frage, ob und wann die Berechtigten mit Wohnort in der Schweiz geheiratet haben oder eine gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaft eingegangen sind, da sich Änderungen auf die Gewährung der deutschen Witwen- oder Witwerrente und der deutschen Erziehungsrente auswirken.

Das Verfahren zum Sterbedatenabgleich ist ein Beispiel für eine gut funktionierende und erfolgreiche Zusammenarbeit beider Vertragsländer. »Erfolgreiche Verfahren, die mit einem Partnerland entwickelt wurden, können damit leichter auf weitere Länder übertragen werden«, sagt Ingeborg Aupperle, Leiterin der Abteilung Internationale Aufgaben und Beratungsdienst bei der Deutschen Rentenversicherung Bund. Auch Attila Sziraky von der Zentralen Ausgleichsstelle Genf, der in der Abteilung Internationales und Logistik an der Abstimmung zum Sterbedatenabgleich beteiligt war, unterstreicht die Entlastung dieses Verfahrens. »Man kann sich heute kaum noch vorstellen, wie viel Zeit es Versicherte und Verwaltung gekostet hat, eine jährliche Lebensbescheinigung einzureichen und zu bearbeiten. Mit Deutschland haben wir den Datenabgleich eingeführt, weitere Vereinbarungen mit europäischen Partnerländern folgten.«

In den vergangenen Jahren hat die Europäischen Union weitere Schritte zur Integration des zwischenstaatlichen elektronischen Datenaustauschs in der Sozialversicherung vorangetrieben. Das zentrale Projekt heißt »Electronic Exchange of Social Security Information«, abgekürzt EESSI, das von der Generaldirektion »Beschäftigung und Soziales« der Europäischen Kommission mit den Verwaltungsträgern der Mitgliedstaaten koordiniert und 2019 eingeführt wurde. Bei diesem Projekt geht es um die Zentralisierung und Vereinheitlichung des Datenaustauschs mit dem Ziel, eine gemeinsame Plattform für die gesamte grenzüberschreitende Datenkommunikation zu errichten. »Wie so oft ist der Anfang solcher Großprojekte mit viel Aufwand verbunden«, berichtet Bernd Barthelmeß, zuständig für Grundsatzfragen bei der Verbindungsstelle Schweiz/Liechtenstein der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg. »Unsere Mitarbeitenden in der Sachbearbeitung erhielten die notwendigen Schulungen, um sich mit den neuen Verwaltungsabläufen vertraut zu machen. Gleichzeitig haben wir mit den Projektleitungen in Deutschland und der Schweiz besprochen, unter welchen Voraussetzungen EESSI zwischen unseren Ländern funktionieren kann. Im Frühjahr 2023 war die Pilotphase abgeschlossen, seit Februar 2024 be-

teilt sich auch die Schweiz am kompletten Datenaustausch des EESSI-Netzwerkes.« Bei der Schweizerischen Ausgleichskasse hebt die Kooperationspartnerin Marianne Schranz hervor, dass mit EESSI personenbezogene Daten aus dem Ausland nicht nur genutzt, sondern erstmals auch wechselseitig bearbeitet werden können. »Das ist eine wichtige neue Qualität in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit«, sagt Schranz und geht davon aus, dass in den nächsten Jahren die Digitalisierung der europäischen Sozialverwaltung noch erheblich an Fahrt aufnehmen wird.

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass jedes der beschriebenen neuen digitalen Verfahren die Geschäftsprozesse vereinfacht und beschleunigt hat, sowohl was den Datenaustausch zwischen Deutschland und der Schweiz betrifft als auch die Kommunikation innerhalb der nationalen Verwaltungsstruktur. Damit können auch Vorbehalte ausgeräumt werden, die Existenz von drei Rentenversicherungsträgern in Deutschland, die für die bilateralen Kontakte mit Partnerländern zuständig sind, habe einen erhöhten Verwaltungsaufwand zur Folge. Solche Einwände verkennen die Professionalität der Verwaltungstätigkeit, aber auch die gewachsene Struktur der Trägerlandschaft in der Rentenversicherung. Ihren Ursprung hatte das Bestehen dreier Verbindungsstellen Schweiz – eine der Landesversicherungsanstalt Baden, eine der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und eine der Bundesknappschaft – in der traditionellen rentenrechtlichen Unterscheidung zwischen Arbeitern, Angestellten und knappschaftlich Versicherten. Als mit der Organisationsreform 2005 die Verwaltungsträger dieser drei Versichertengruppen institutionell zusammengeschlossen wurden, sprachen gewichtige Gründe dafür, die bestehende Struktur der Verbindungsstellen aufrechtzuerhalten. Entscheidend war die politische Übereinkunft zwischen Bund und Ländern, dass bei der Organisationsreform die proportionale Verteilung der Arbeitsmengen und damit auch der Arbeitsplätze bei den Versicherungsträgern weitgehend beibehalten werden sollte. Wären am Reißbrett der politischen Planungen dagegen neue Zuständigkeiten eingeführt worden, hätten Fachleute für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltungen umgesetzt und andernorts neu eingestellt werden müssen. Ein solcher Umbruch hätte Qualitätseinbußen bei der Sachbearbeitung und zudem hohe Kosten für Schulungen und Logistik bedeutet. All dies war politisch und wirtschaftlich nicht vertretbar. Die bestehende Organisationsstruktur ermöglicht indessen den Trägern, ihre jeweiligen Kompetenzen zu stärken. »Ein Leitgedanke der Organisationsreform 2005 lautete: Die eingeleiteten Veränderungen dürfen nicht dazu führen, dass die Dienstleistungen für die Kundinnen und Kunden leiden. Das ist uns in der Beratung gelungen und in der internationalen Zusammenarbeit«, betont Ingeborg Aupperle von der Abteilung Internationale Aufgaben und Beratungsdienst bei der Deutschen Rentenversicherung Bund.

Diese Studie zur Geschichte des deutsch-schweizerischen Sozialversicherungsabkommens hat ihren Schwerpunkt auf die Entwicklung der Verbindungsstelle Schweiz/Liechtenstein der DRV Baden-Württemberg gelegt. Wie sich die Verbindungsstelle in der gegenwärtigen Organisationsstruktur positioniert, welche Kompetenzen sie auszeichnen und welche Ziele sie verfolgt, wird im Folgenden vorgestellt.

15. Die Verbindungsstelle Schweiz/Liechtenstein: Selbstverständnis und Ausblick

Rückblickend betrachtet, entstand die Verbindungsstelle Schweiz/Liechtenstein der DRV Baden-Württemberg in Reaktion auf die zunehmende Mobilität der Arbeitskräfte in Europa. Dies galt insbesondere für die Schweiz, die eine hohe Anziehungskraft auf deutsche Arbeitskräfte entfaltete. Damit einher ging die Notwendigkeit, Rentenansprüche über Grenzen hinweg effizient zu verwalten. Den politischen Rahmen, um hierfür zwischenstaatliche Lösungen zu finden, hatten die deutsch-schweizerischen Sozialversicherungsabkommen gesetzt.

»Die Geschichte der Verbindungsstelle Schweiz/Liechtenstein und ihre kontinuierliche Entwicklung spiegeln insoweit die Bedeutung und die Herausforderungen der Mobilität von Arbeitskräften in Europa wider«, erläutert Direktorin Gabriele Frenzer-Wolf, in der DRV Baden-Württemberg verantwortliche Geschäftsführerin für den gesamten Leistungsbereich. »Auch in der Gegenwart, in der die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitskräften weiter zunimmt, bleibt die Schweiz das wichtigste Auswanderungsland der Deutschen. Die damit einhergehenden steigenden Fallzahlen stellen eine große Herausforderung für die Mitarbeitenden der Verbindungsstelle dar. Hinzu kommen immer komplexere Erwerbsbiografien der zu betreuenden Versicherten, da diese oft vielfältige Beschäftigungszeiten im gesamten europäischen Ausland aufweisen, sodass Versicherungszeiten auch im Verbund mit den Sozialversicherungsträgern anderer europäischer Staaten zu klären sind«, stellt Gabriele Frenzer-Wolf heraus.

Jutta Hauer hat die Entwicklung der Verbindungsstelle Schweiz/Liechtenstein in den letzten acht Jahren als Abteilungsleiterin begleitet. »Was uns bei unserer täglichen Arbeit auszeichnet sind die hohe Fachkompetenz in rechtlichen und administrativen Fragen und nicht zuletzt die praktischen Erfahrungen unserer Mitarbeitenden«, hebt sie zwei wesentliche Aspekte hervor, auf denen der Erfolg der Verwaltungseinheit basiert. »Beides ist für eine hochwertige und effiziente Bearbeitung unserer Versichertenanliegen unerlässlich. Die Verbindungsstelle bietet dabei auch Orientierung und Unterstützung durch spezialisierte Beratung und Unterstützung, die es dem Versicherten ermöglicht, sich in den komplexen länderspezifischen Regelwerken zurechtzufinden. Die vielen positiven Feedbacks nach der Durchführung der Internationalen Beratungstage sprechen hier für sich.«

Was die Versichertenberatung anbelangt, so bietet die Verbindungsstelle Schweiz/Liechtenstein für die unterschiedlichen Zielgruppen von Jung und Alt, von Handwerkern und Hochqualifizierten passgenaue Informationsmedien, Kommunikationswege und Ansprechpartner. »Ein wichtiger Bestandteil unserer Arbeit sind die Beratungstage, die wir mit unseren Partnerinnen und Partnern in der Schweiz oder in Deutschland grenznah durchführen«, unterstreicht Fritz Eißner, langjähriger Leiter der Verbindungsstelle Schweiz/Liechtenstein der DRV Baden-Württemberg und fügt hinzu: »Bei den Beratungstagen und in unserer

alltäglichen Arbeit geht es immer auch um unser Selbstverständnis einer kompetenten Beratung und zeitnahen Leistungsgewährung. Mit unseren motivierten jungen Mitarbeitenden und unseren erfahrenen Kolleginnen und Kollegen haben wir das Potential, dies auch in Zukunft leisten zu können.« Die persönlichen Beratungen werden dabei ergänzt von Online-Angeboten und nicht zuletzt der Weiterbildung der ehrenamtlichen Versichertenältesten, die in den Gemeinden Leistungsberechtigte unterstützen.«

Diesem Selbstverständnis folgt die Verbindungsstelle Schweiz/Liechtenstein der DRV Baden-Württemberg auch in der Gegenwart. »Der Erfolg der Verbindungsstelle basiert neben der hohen Fachkompetenz ihrer Mitarbeitenden zweifelsohne auch auf ihrem guten und funktionalen Netzwerk in der Region«, betont Gabriele Frenzer-Wolf. »Dank der guten und vertrauensvollen Zusammenarbeit mit unseren schweizerischen Trägern, aber auch den Vertreterinnen und Vertretern der DRV Bund und der DRV KBS finden sich in der Regel schnell gemeinsame Lösungen zu grundsätzlichen, insbesondere rechtlichen und verfahrenstechnischen Fragestellungen«, erläutert Jutta Hauer und ergänzt: »Umfangreiche institutionelle, aber vor allem auch persönliche Netzwerke und Kontakte sorgen aber auch in der Praxis für ›kurze Wege‹ in der Fallbearbeitung.«

In der Grenzregion zur Schweiz und zu Liechtenstein ist die DRV Baden-Württemberg mit ihrer Verbindungsstelle, aber auch mit ihren grenznahen Dienststellen stets kompetenter Ansprechpartner auch für die Gemeinden und Ortsbehörden. Dies gilt ebenso bei Anfragen von Arbeitgebern, die für ihre Mitarbeitenden rentenrechtliche Themen beispielsweise bei Betriebsschließungen oder -auslagerungen klären wollen. Ein anderer Aspekt der grenznahen Zusammenarbeit betrifft die sozialmedizinische Begutachtung von Versicherten. In Ärztlichen Dienststellen wie in Freiburg und Singen können auch für Versicherte mit Wohnsitz in der Schweiz gutachterliche Untersuchungen durchgeführt werden, wenn es um Verfahren zur Gewährung einer Erwerbsminderungsrente geht. Dies ist vor allem der Fall, wenn in der Schweiz eine Facharztkompetenz vor Ort nicht vorhanden ist oder vom schweizerischen Träger möglicherweise nicht zeitnah zur Verfügung gestellt werden kann. Im Ergebnis können so Antragsverfahren verkürzt, bisweilen auch dem Versicherten längere Anreisezeiten für eine Untersuchung erspart werden.

»Guter Service setzt die Bereitschaft voraus, an sich zu arbeiten. Wir befinden uns deshalb in einem beständigen Optimierungsprozess«, so Jutta Hauer. Die Verbindungsstelle Schweiz/Liechtenstein hat aus diesem Grund in 2024 im Rahmen des hausinternen Projektes »Zukunftssicherer Leistungsbereich« ihre Organisationsstruktur kritisch überprüft und angepasst. »Mit dieser Neuausrichtung wollen wir zum einen dem Fachkräftemangel begegnen, gleichzeitig aber auch den durch die Generation der Babyboomer steigenden Arbeitsmengen und dem sich wandelnden Anspruch unserer Versicherten Rechnung tragen. Denn im Mittelpunkt unserer Verbindungsstellenarbeit steht auch in Zukunft immer der Servicegedanke für unsere Kunden«.

Im Zuge der benannten Umstrukturierung wurden in der Verbindungsstelle Schweiz/Liechtenstein Leistungseinheiten zusammengeführt und hierdurch vergrößert. In nunmehr insgesamt sechs Abschnitten bearbeiten die Mitarbeitenden neben Kontenklärungen und Eherechtsauskünften an die Familiengerichte insbesondere Anträge auf Altersrente, Hinterbliebenenrente, Erziehungsrente und Rente wegen Erwerbsminderung. Für die Bearbeitung dieser Anträge benötigen die Mitarbeitenden profundes Wissen des überstaatlichen Rechts der Europäischen Union sowie des Vertrags- und Auslandsrechts. Das macht ihre tägliche Arbeit vielseitig und interessant, bedingt aber auch stetige Fortbildungsbereitschaft, um Änderungen im überstaatlichen Recht der Europäischen Union, aber auch im Rentenrecht der Schweiz sachgemäß umsetzen zu können. Im Kerngeschäft betreuen sie aktuell über 90.000 Empfänger von Vertragsrenten im In- und Ausland.

Mit Blick auf die Implementierung einer neuen IT-Struktur für die gesamte Rentenversicherung werden sich in den kommenden Jahren peu à peu weitere Herausforderungen für die Mitarbeitenden ergeben. Gabriele Frenzer-Wolf sieht die Verbindungsstelle Schweiz/Liechtenstein aufgrund ihrer Fachexpertise und ihrer strukturellen Neuausrichtung aber gut aufgestellt. »Mit unserer flexiblen und agilen Organisationsstruktur sind wir in der Lage, schnell auf Änderungen in der Arbeitswelt, auf neue Bedürfnisse der Versicherten und auf Gesetzesänderungen zu reagieren. Gleichzeitig können automatisierte Systeme in Zukunft Routineaufgaben übernehmen, während sich die Mitarbeitenden auf komplexere Fälle und Beratungsdienste konzentrieren können.« Auch für den direkten Kontakt mit den Versicherten erweist sich die Digitalisierung als ausgesprochen hilfreich, betont Gabriele Frenzer-Wolf: »Mit dem Ausbau neuer digitaler Kommunikationsmittel, wie z.B. in der grenzüberschreitenden gemeinsamen Beratung und der weiteren Verbesserung des digitalen grenzüberschreitenden Informationsflusses, werden wir auch in Zukunft einen guten Service für unsere Versicherten und Kooperationspartner vorhalten können.«

Anhang

1. Archivbestände

Nachfolgend aufgeführt sind die genutzten Archivbestände. Auf einen Fußnotenapparat und Nennung der einzelnen Quellen wird in Hinsicht auf das Publikationsformat verzichtet.

Generallandesarchiv Baden-Württemberg, Karlsruhe

308/705: Deutsch-schweizerisches Sozialversicherungsabkommen. Allgemeine Anfragen, Heft 3 (1975-1979).

308/705: Deutsch-schweizerisches Sozialversicherungsabkommen, Allgemeine Anfragen, Heft 4 (1980-1986).

308/705: Deutsch-schweizerisches Sozialversicherungsabkommen, Allgemeine Anfragen, Heft 5 (1987-1992).

308-760: Durchführung des deutsch-schweizerischen Sozialversicherungsabkommens. Durchführung der ärztlichen Begutachtung von Rentenberechtigten in der Schweiz. Regelung der Arztgebühren für Schweizer Ärzte (1951-1955).

308/780: Deutsch-schweizerisches Sozialversicherungsabkommen, Grenzgänger (1955-1967).

308/796, Heft 1: Gesetz zu dem Abkommen vom 25.2.1964 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über Soziale Sicherheit vom 15.9.1965 (1965-1971).

308/796, Heft 2: Gesetz zu dem Abkommen vom 25.2.1964 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über Soziale Sicherheit vom 15.9.1965 (1971-1972).

308/796, Heft 3: Gesetz zu dem Abkommen vom 25.2.1964 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über Soziale Sicherheit vom 15.9.1965 (1973-1974).

308/796, Heft 4: Gesetz zu dem Abkommen vom 25.2.1964 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über Soziale Sicherheit vom 15.9.1965 (1975-1977).

308/796, Heft 5: Gesetz zu dem Abkommen vom 25.2.1964 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über Soziale Sicherheit vom 15.9.1965 (1978-1980).

308/796, Heft 6: Gesetz zu dem Abkommen vom 25.2.1964 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über Soziale Sicherheit vom 15.9.1965 (1980-1982).

308/796, Heft 7: Gesetz zu dem Abkommen vom 25.2.1964 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über Soziale Sicherheit vom 15.9.1965 (1983-1984).

308/796, Heft 8: Gesetz zu dem Abkommen vom 25.2.1964 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über Soziale Sicherheit vom 15.9.1965 (1984-1985).

308/796, Heft 12: Gesetz zu dem Abkommen vom 25.2.1964 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über Soziale Sicherheit vom 15.9.1965 (1989-1990).

308/796, Heft 13: Gesetz zu dem Abkommen vom 25.2.1964 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über Soziale Sicherheit vom 15.9.1965 (1990-1991).

308/920, Heft 1: Landesversicherungsanstalt Baden, Rentenzahlung in Grenzgebiete, Enklave Büsingen (1947-1991).

393/619: Merkblätter über das Rentenwesen. Sozialversicherungsabkommen mit der Schweiz (1990-1997).

2. Weiterführende Literatur (Auswahl)

Benesch, Sebastian: Das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen

Gemeinschaft. Ein Beitrag zum schweizerischen Europäisierungsprozess, Tübingen 2007.

Bokeloh, Arno: Die Einbindung der Sozialversicherung in das supranationale und internationale Sozialversicherungsrecht, in: Mülheims, Laurenz u.a. (Hg.), Handbuch Sozialversicherungswissenschaft, Wiesbaden 2015, S. 1129–1143.

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hg.), Übersicht über das Sozialrecht, Kapitel 24: Internationale Soziale Sicherung, Bonn 2004.

Creutz, Helmut: Le nouvel accord concernant la sécurité sociale des bateliers rhénans, in: Revue internationale du travail, Genf, 120/1 (1981), S. 93–106.

Eichenhofer, Eberhard: 50 Jahre nach ihrem Beginn. Neue Regeln für die Koordinierung sozialer Sicherheit, Berlin 2009.

Eichenhofer, Eberhard: Geschichte des Sozialstaats in Europa. Von der »sozialen Frage« bis zur Globalisierung, München 2007.

Errass, Christoph/Friesecke, Manuel/Schindler, Benjamin (Hg.): Arbeitsmarkt Schweiz – EU. Rechtliche Aspekte der grenzüberschreitenden beruflichen Mobilität, Zürich/St. Gallen 2019.

Espahangizi, Kijan: Der Migration-Integration-Komplex. Wissenschaft und Politik in einem (Nicht-)Einwanderungsland, 1960–2010, Göttingen 2022.

Gees, Thomas: Die Schweiz im Europäisierungsprozess: Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzeptionen am Beispiel der Arbeitsmigrations-, Agrar- und Wissenschaftspolitik, 1947–1974, Zürich 2006.

Gößling, Katja: Der Aufenthaltsstatus von ausländischen Arbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland. Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und ihre Umsetzung in das nationale Recht, Frankfurt/Main 2009.

Grotzer, Werner: Internationales Rentenrecht und Fremdretenrecht, in: Eichenhofer, Eberhard/Rische, Herbert/Schmäh, Winfried (Hg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, 2011, S. 637–691.

Guinand, Cédric, Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die soziale Sicherheit in Europa (1942–1969). Metz, 2001.

Janda, Constanze: Migranten im Sozialstaat, Tübingen 2012.

Lengwiler, Martin: Im Schatten der Arbeitslosen- und Altersversicherung: Systeme der staatlichen Invaliditätsversicherung nach 1945 im europäischen Vergleich, in: Archiv für Sozialgeschichte, 47 (2007), S. 325–348; online: https://library.fes.de/pdf-files/afs/bd47/14_lengwiler.pdf.

Maier, Kurt: Die Versicherungsträger: Zuständigkeit, Organisation und Verwaltungsablauf, in: Ruland, Franz (Hg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, Neuwied/Frankfurt am Main 1990, S. 1043–1067.

Reinhard, Hans-Joachim: Sozialrechtliche Fragen bei der Rück- und Weiterwanderung von Arbeitsmigranten, in: Platzer, Hans-Wolfgang/Klemm, Matthias/Dengel, Udo (Hg.), Transnationalisierung der Arbeit und der Arbeitsbeziehungen. Interdisziplinäre Perspektiven, Baden-Baden 2020, S. 87–96.

Schmäh, Winfried: Alterssicherungspolitik in Deutschland. Vorgeschichte und Entwicklung von 1945 bis 1998, Tübingen 2018.

Winfried Süß, Der bedrängte Wohlfahrtsstaat. Deutsche und europäische Perspektiven auf die Sozialpolitik der 1970er-Jahre, in: in: Archiv für Sozialgeschichte, 47 (2007), S. 95–126. Online: https://library.fes.de/pdf-files/afs/bd47/07_suess.pdf

Online-Links: www.geschichtedersozialensicherheit.ch/



Mit dem ersten Sozialversicherungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz von 1950 wurde die Grundlage für die soziale Sicherung der deutsch-schweizerischen Arbeitsmigration geschaffen. Auch die Einrichtung der Verbindungsstelle Schweiz/Liechtenstein bei der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg (DRV BW) basiert auf dem mehrfach aktualisierten Sozialversicherungsabkommen. Für Versicherte, die in der Schweiz oder Liechtenstein leben und Rentenansprüche in Deutschland erworben haben, ist die Verbindungsstelle seither eine wichtige Unterstützung. Historisch betrachtet bietet die institutionelle Entwicklung der Verbindungsstelle in den vergangenen Jahrzehnten – vor dem Hintergrund steigender Standards sozialer Sicherung und wachsender beruflicher Mobilität – interessante Einblicke in das Arbeitsleben des Nachbarlandes. Die 75-jährige Geschichte des bilateralen Abkommens und das 60-jährige Wirken der Verbindungsstelle zeigen auf, wie die grenzüberschreitende soziale Sicherung bis in die Gegenwart erfolgreich gestaltet und gemeinsam weiterentwickelt wird.