

Mitteilungen der Landesversicherungsanstalt Oberfranken und Mittelfranken

R 752-8



25. Jahrgang · Bayreuth

Heft 1 / 1983

ISSN 0342 — 0841

24
86
Januar 1983

Inhaltsverzeichnis

Sozialgesetzbuch (SGB) **– Zusammenarbeit der Leistungsträger und ihre Beziehungen zu Dritten –** **vom 4. November 1982 – BGBl. I S. 1450**

Zehntes Buch (X) **Drittes Kapitel**

	Seite
Erster Abschnitt: Zusammenarbeit der Leistungsträger untereinander und mit Dritten	2
Erster Titel: Allgemeine Vorschriften	2
Zweiter Titel: Zusammenarbeit der Leistungsträger untereinander	2
Dritter Titel: Zusammenarbeit der Leistungsträger mit Dritten	12
Zweiter Abschnitt: Erstattungsansprüche der Leistungsträger untereinander	18
Dritter Abschnitt: Erstattungs- und Ersatzansprüche der Leistungsträger gegen Dritte	37
Neufassung weiterer, durch Artikel II des SGB X vom 4. 11. 1982 BGBl. I S. 1450 geänderter Vorschriften	
Reichsversicherungsordnung (RVO)	45
Sozialgesetzbuch I	59
Sozialgesetzbuch IV	62
Sozialgesetzbuch X	64
Arbeiterrentenversicherungs-Neuregelungsgesetz (ArVNG)	69
Gesetz über die Angleichung der Leistungen zur Rehabilitation (RehaAngIG)	69
Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte (GAL)	71
Gesetz über die Krankenversicherung der Landwirte (KVLG)	76
Bundeskindergeldgesetz (BKGG)	76
Unterhaltsvorschußgesetz (UnterhVG)	77
Arbeitsförderungsgesetz (AFG)	78
Bundessozialhilfegesetz (BSHG)	79
Bundesversorgungsgesetz (BVG)	81
Lastenausgleichsgesetz (LAG)	83
Unterhaltssicherungsgesetz (USG)	84

Alphabetisches Verzeichnis

A

Abgeordnete — Beitragsnachentrichtung	Seite 221
Anhörung — Verzicht	Seite 177
Arbeitslosigkeit eines Ruhestandsbeamten	Seite 430
Aufteilung der Hinterbliebenenrentenn — Abfindung der Witwenrente	Seite 311
Ausbildungs-Ausfallzeiten	Seite 181
Aus dem Geschehen bei der LVA; Chefarztwechsel in der Rangau- Fachklinik	Seite 229
Informationstagung mit Familienrichtern	Seite 317
Vertreterversammlung tagte	Seite 345
Dr. Wilhelm Hofmann zum 60. Geburtstag	Seite 409
Wechsel im Amt des Landesvertrauens- arztes	Seite 410
Ausfallzeiten; Zeiten der Ausbildung	Seite 181
Begriff der Fachschulausbildung	Seite 282
Krankheitsbedingte Arbeitsunfähigkeit	Seite 344
Auslandsrentenrecht	Seite 378

B

Bayreuther Sozialrechtstage 1983	Seite 473
Beitragsbeanstandung — Rechtschaarakter, Folgen	Seite 343, 374
Beitragseinnahmen unter Vorjahresstand	Seite 313
Beitragsnachentrichtung	Seite 210, 314
Beitragssatzanhebung auf 18,5 %	Seite 100
Bekanntmachungen; Fortbildungsmaßnahmen der BfA \ und LVA 1983	Seite 283
Wechsel im Vorsitz von Vertreterver- sammlung und Vorstand	Seite 406
Gesamtvereinbarung ... Wirtschaftlich- keit und Sparsamkeit bei beruflicher Rehabilitation	Seite 522
Berufsunfähigkeit; eines Beamten	Seite 126
eines besonders hoch qualifizierten Facharbeiters	Seite 127
eines gelernten Drehers	Seite 223

D

Deutsch-spanisches Abkommen	Seite 141
2. DEVO / 2. DÜVO — Erfahrungen	Seite 308
Dienst in der Waffen-SS als Ersatzzeit	Seite 410

E

Ersatzzeiten;	
Wehrdienst in der ungarischen Armee	Seite 127
Versicherungspflichtige Beschäftigung ohne Beitragsleistung beendet Anschluß- ersatzzeit	Seite 282
Dienst in der Waffen-SS	Seite 410

Erstattung unwirksamer Beiträge	Seite 363
Erstattung zu Unrecht erbrachter Leistungen	Seite 256
Erstattungsansprüche; der Leistungsträger untereinander	Seite 18
der Leistungsträger gegen Dritte	Seite 37
Erträge aus einer Erwerbstätigkeit — Rente nach dem BEG	Seite 405
Erwerbsunfähigkeit; Ausübung einer selbständigen Erwerbs- tätigkeit	Seite 224

F

Fachschulausbildung — Begriff	Seite 282
Finanzentwicklung der Rentenversicherung	Seite 434
Freiwillige Beitragszahlung;	
Entwicklung bei der LVA Ofr. u. Mfr.	Seite 163
Fremdarbeiter — fiktive Nachversicherung	Seite 423

H

Härteregelungs-Gesetz	Seite 225
Haushaltsbegleitgesetz 1983; Auswirkungen auf die ArV	Seite 85

J

Internationales Sozialrecht — Grundfragen	Seite 481
Internationales Sozialversicherungsrecht aus der Sicht der Rentenversicherung; Das deutsch-türkische Abkommen über Soziale Sicherheit	Seite 493

K

Knappschaftliche RV — Unterschiede zur ArV	Seite 230
Kraftfahrzeugzuschuß — vorheriger Antrag KVD R;	Seite 282
Beteiligung der Rentner an den Kosten der KV	Seite 103
Die Neuregelung ab 1. Januar 1983	Seite 285

M

Mindestbedarf an Unterhalt des früheren Ehegatten	Seite 373
Mutterschutz — rentenrechtliche Bewertung	Seite 330

N

Nachlaßpfleger — Rechte	Seite 342
Nachversicherung hat Vorrang vor Ersatzzeit	Seite 226
Nachversicherung ehemaliger Fremd- arbeiter	Seite 423

O

Offenbarung medizinischer Daten im sozialen Bereich	Seite 318
---	-----------

R

Rechtsmittel 1982	Seite 222
Rehabilitation;	
Auswirkungen des Haushaltsbegleitgesetzes 1983	Seite 85
Zuständigkeit für die Gewährung des vorgezogenen Übergangsgeldes	Seite 178
Entwicklung der Neuanträge	Seite 314
Maßnahmen der LVA für Suchtabhängige	Seite 437
Gesamtvereinbarung ... Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei beruflicher Rehabilitation	Seite 522
Rente neben Krankengeld	Seite 227
Rentenanpassung 1983	Seite 94
Rentenzugang und -wegfall 1982	Seite 284
Rückforderung zu Unrecht erbrachter Leistungen	Seite 256
Ruhensbeginn — erstmalige Auszahlung der Unfallrente	Seite 470
Rumänische Beitragszeiten — Kürzung	Seite 312

S

Schwankungsreserve der RV sinkt ab	Seite 228
Sonderrechtsnachfolger — Fiskus, Nachlaßpfleger	Seite 342
Sozialgesetzbuch — Einordnung der gesetzlichen Rentenversicherung	Seite 474
Spanien; deutsch-spanisches Abkommen	Seite 141
Suchtabhängige — Maßnahmen der LVA	Seite 437

U

Übergangsgeld — Zuständigkeit für Gewährung	Seite 178
Übergangszeiten zwischen Ausbildungsabschnitten	Seite 433

Ungarische Armee — Wehrdienst als Ersatzzeit	Seite 127
Unterhaltsbegriff bei Rente an früheren Ehegatten	Seite 373
Unterhaltsbeitrag bei beiderseitigem Verschulden	Seite 405
Unterhaltsverzicht „aus verständigem Grund“	Seite 342
Unwirksame Beiträge — Behandlung und Erstattung	Seite 363
Urlaubsabgeltungen — Versicherungspflicht	Seite 431

V

Verfallswirkung einer Beitragserstattung	Seite 405
Versorgungsausgleich;	
Beseitigung von Härten	Seite 346
Ein erster Schritt zur Reform	Seite 510
Vertragsloses Ausland — Rechtsbeziehungen	Seite 500
Verweisbarkeit;	
eines Beamten	Seite 126
eines besonders hoch qualifizierten Facharbeiters	Seite 127
eines gelernten Drehers	Seite 223
Verzicht auf Anhörung	Seite 177

W

Waffen-SS — Dienst als Ersatzzeit	Seite 410
Waisenrente — Verdienstgrenze	Seite 311
Waisenrente nach Vollendung des 25. Lebensjahres — Nur Unterbrechungen vor diesem Zeitpunkt zählen	Seite 469
„Waisenrentenberechtigtes“ Stiefkind;	Seite 430
bei Auflösung des gemeinsamen Haushalts vor der Ehescheidung	Seite 178

Z

Zusammenarbeit der Leistungsträger und ihre Beziehungen zu Dritten — SGB X	Seite 1
Zuzahlung zu den Aufwendungen einer stationären Heilbehandlung — Befreiung	Seite 375

Inhaltsverzeichnis — geordnet nach Paragraphen

Sozialgesetzbuch I

§ 35
Zur Offenbarung medizinischer Daten im
sozialen Bereich Seite 318

§ 58
Bereits festgestellter Rentenanspruch ohne
Sonderrechtsnachfolger Seite 342

Sozialgesetzbuch IV

Einordnung der gesetzlichen Rentenver-
sicherung in das SGB als Teil der
Strukturreform Seite 474

§ 26
Behandlung und Erstattung unwirksamer
Beiträge Seite 363

Sozialgesetzbuch X

Drittes Kapitel: Zusammenarbeit der
Leistungsträger und ihre Beziehungen
zu Dritten Seite 1

§ 24 Abs. 1
Verzicht auf Anhörung Seite 177

§ 50
Rückforderungsansprüche und Erstattung
zu Unrecht erbrachter Leistungen Seite 256

§§ 67 ff.
Zur Offenbarung medizinischer Daten im
sozialen Bereich Seite 318

Reichsversicherungsordnung

§ 1227
Rentenrechtliche Bewertung von Zeiten des
Mutterschutzes Seite 330
Versicherungspflicht von Urlaubsabgel-
tungen Seite 431

§ 1236
Maßnahmen der LVA für Suchtabhängige Seite 437

§ 1237 a
Kraftfahrzeugzuschuß — vorheriger Antrag
Gesamtvereinbarung ... Wirtschaftlichkeit
und Sparsamkeit bei beruflicher
Rehabilitation Seite 282
Seite 522

§ 1237 b
Zuständigkeit für die Gewährung des vor-
gezogenen Übergangsgeldes Seite 178

§ 1241 d
Zuständigkeit für die Gewährung des vor-
gezogenen Übergangsgeldes Seite 178
Inanspruchnahme einer Rentennach-
zahlung wegen Neuberechnung von
gezahltem Übergangsgeld; Grenzen der
Bindungswirkung Seite 469

§ 1246 Abs. 2
Teilzeitarbeitsfähiger auf Vollzeitarbeits-
platz Seite 126
Besonders hoch qualifizierter Facharbeiter
Gelernter Dreher auf Tätigkeit eines Bank-
boten verweisbar Seite 127
Seite 223

§ 1247 Abs. 2
Ausübung einer selbständigen Erwerbs-
tätigkeit Seite 224

§ 1243
Richtlinien für die Befreiung von der
Zuzahlung Seite 375

§ 1248 Abs. 2
Arbeitslosigkeit eines Ruhestandsbeamten Seite 430

§ 1251 Abs. 1 Nr. 1
Wehrdienst in der ungarischen Armee
Nachversicherung hat Vorrang vor Ersatz-
zeit Seite 127
Seite 226
Versicherungspflichtige Beschäftigung
ohne Beitragsleistung beendet Aus-
schlußersatzzeit Seite 282
Dienst in der Waffen-SS Seite 410

§ 1259 Abs. 1
Nr. 1
Krankheitsbedingte Arbeitsunfähigkeit Seite 344

Nr. 2
Rentenrechtliche Bewertung von Zeiten des
Mutterschutzes Seite 330

Nr. 4
Die Ausbildungs-Ausfallzeiten
Begriff der Fachschulausbildung Seite 181
Seite 282

§ 1262
Kinderzuschuß für Übergangszeiten zwi-
schen Ausbildungsabschnitten Seite 433

§ 1265		Sonstige Gesetze	
Satz 1		ArVNG	
Begriffe „Mindestbedarf“, „angemessener“ und „notwendiger Unterhalt“	Seite 373	Art. 2 §§ 28, 46, 52, 52a und b Beitragsnachentrichtung	Seite 210, 314
Satz 2		2. DEVO / 2. DÜVO Erfahrungen	Seite 308
Erziehung eines „weisenrentenberechtig- ten“ Stiefkindes;	Seite 430	Eignungsübungs-Gesetz §§ 9, 9a Nachentrichtung von Pflichtbeiträgen	Seite 220
bei Auflösung des gemeinsamen Haus- halts vor der Ehescheidung	Seite 178		
Verpflichtung zu einem Unterhaltsbeitrag bei beiderseitigem Verschulden	Seite 405		
Rente nach dem BEG wegen Schadens im beruflichen Fortkommen	Seite 405		
§ 1267		FANG	
Schädliche Verdienstgrenze — Verzicht	Seite 311	Art. 6 § 23 Die fiktive Nachversicherung ehemaliger Fremdarbeiter	Seite 423
Waisenrente für Übergangszeiten zwischen Ausbildungsabschnitten	Seite 433		
Waisenrente nach Vollendung des 25. Lebensjahres; Nur Unterbrechungen vor diesem Zeitpunkt zählen	Seite 469		
§ 1268 Abs. 4		FRG	
Nach Heiratsabfindung der Witwe	Seite 311	§ 19 Abs. 2 Kürzung rumänischer Beitragszeiten	Seite 312
§ 1270		G 131, AKG Nachversicherung hat Vorrang vor Ersatz- zeit	Seite 226
Erneute Anwendung bei Witwenrenten- abfindung	Seite 344		
§ 1278 Abs. 4		Haushaltsbegleitgesetz 1983 Auswirkungen auf die ArV; geänderte Vorschriften	Seite 85
Ruhensbeginn — erstmalige Auszahlung der Unfallrente	Seite 470		
1291 Abs. 2		Härteregelungsgesetz (VAHRG) Gesetz vom 21. Februar 1983 Die Beseitigung von Härten im Versor- gungsausgleich Ein erster Schritt zur Reform	Seite 225 Seite 346 Seite 510
Unterhaltsverzicht „aus verständigem Grund“	Seite 342		
§ 1302 Abs. 1		RKG Unterschiede zwischen ArV und KnV	Seite 230
Ungekürzte „Geschiedenen-Witwenrente“ nach Heiratsabfindung der Witwe	Seite 311		
§ 1303 Abs. 7		SGG	
Verfallswirkung, Bestandskraft des Erstat- tungsbescheides	Seite 405	§ 77 Inanspruchnahme einer Rentennachzahlung wegen Neuberechnung von gezahltem Übergangsgeld; Grenzen der Bindungs- wirkung	Seite 469
§ 1304		WGSVG	
Die Beseitigung von Härten im Versor- gungsausgleich	Seite 346	§ 8 Beitragsnachentrichtung	Seite 219
§ 1304 e			
Die Neuregelung der KVdR ab 1. Januar 1983	Seite 285		
§§ 1315 ff.			
Das neue Auslandsrentenrecht	Seite 378		
§§ 1421, 1423			
Rechtscharakter und Folgen einer Beitrags- beanstandung	Seite 343, 374		

Verordnungen und Bekanntmachungen

RV-Bezugsgrößenverordnung 1983	Seite 128
Sachbezugsverordnung 1983	Seite 131
Erste allgemeine VV zur Änderung der allgemeinen VV über den Einzug der Beiträge zur gesetzl. RV und zur gesetzlichen KV vom 9.12.82	Seite 133
Bekanntmachung der Bezugsgrößen für die SV und zur Ergänzung der RV-Bezugsgrößenverordnung 1983	Seite 134
Bekanntmachung der Rechengrößen für 1983 zur Durchführung des Versorgungsausgleichs	Seite 134
RV-BEVO; Die Entwicklung der freiwilligen Beitragszahlung bei der LVA Ofr. u. Mfr.	Seite 163
Bekanntmachung der Neufassung des Gesetzes zur Ausführung des SGG in Bayern vom 7.10.82	Seite 136
Verordnung über die Versicherungsämter in Bayern vom 21.12.82	Seite 138
Zweite Verordnung zur Änderung der RV-Pauschalbeitragsverordnung vom 25.3.1983	Seite 312
Vierte Verordnung zur Änderung der RV-Beitragseinzugs-Vergütungsverordnung vom 28.3.1983	Seite 313
Richtlinien für die Befreiung von der Zuzahlung zu den Aufwendungen einer stationären Heilbehandlung	Seite 375

Zwischen- und Überstaatliches Recht

Das deutsch-spanische Abkommen über Soziale Sicherheit aus der Sicht der deutschen RV	Seite 141
Grundfragen des internationalen Sozialrechts	Seite 481
Internationales Sozialversicherungsrecht aus der Sicht der Rentenversicherungsträger;	
Das deutsch-türkische Abkommen über Soziale Sicherheit	Seite 493
Die dem Ministerrat durch Artikel 51 EWG-Vertrag auferlegten Grenzen zur Koordinierung der nationalen Sozialversicherungssysteme	Seite 496
Rechtsbeziehungen zum vertragslosen Ausland	Seite 500
Die Gestaltung von Sozialversicherungsabkommen	Seite 507

Professor Dr. Hans F. Zacher, München

Grundfragen des internationalen Sozialrechts¹⁾

A. Geschichte

I. Die Entwicklung bis zum 1. Weltkrieg²⁾

1. Armenwesen/Fürsorge

Im Januar 1833 kamen die Königlich Sächsische und die Königlich Bayerische Regierung überein,³⁾

„ihren in den beiderseitigen Staaten erkrankenden oder verunglückenden unbemittelten Unterthanen gegenseitig die benötigte Heilung und Verpflegung angedeihen zu lassen, und es ist zu dem Ende Folgendes festgesetzt worden:

1. Die Kur- und Verpflegungskosten von dergleichen erkrankten oder verunglückten Angehörigen des einen oder des andern Staats werden im Allgemeinen von den Stiftungs- oder Gemeinde-Cassen derjenigen Orte, wo dieselben einen Unfall erleiden, bestritten, ohne dass deshalb ein Ersatz in Anspruch genommen werden kann. Auch wird jede Regierung die geeignete Vorkehrung treffen, dass bei solchen Fällen jedem Ansprüche der Menschlichkeit Genüge geschehen und keine Versäumnis eintreten möge.

2. Da jedoch diese Verbindlichkeit immer nur subsidiarisch bleibt, insofern, ausser dem Falle wirklicher gänzlicher Vermögenslosigkeit, häufig nur die Bedürfnisse des Augenblicks die Mittel solcher Erkrankten oder Verunglückten auf der Reise übersteigen, so ist der verursachte Aufwand in dem Falle nach billiger Berechnung zu ersetzen, wenn der betreffende Reisende diesen Ersatz aus eigenen Mitteln zu leisten vermag, oder wenn die, nach privatrechtlichen Grundsätzen, zu seiner Ernährung und Unterstützung verpflichteten Personen, nämlich seine Ascendenten oder Descendenten, oder ein Ehegatte desselben, dazu vermögend sind, – was, erforderlichen Falls, durch amtliche Nachfragen bei der heimathlichen Behörde zu erheben ist.“

Ich habe dieses frühe Beispiel internationalen Sozialrechts ausgewählt, um dem Ort die Ehre zu geben. Vermutlich waren es nicht zuletzt Oberfranken, die sich nach Sachsen gewendet hatten, denen dieses Abkommen zugute kommen sollte. Vermutlich war es gerade auch auf der bayerischen Seite das oberfränkische Land, das den Sachsen, die sich nach Süden gewandt hatten, nach diesem Abkommen Hilfe gewährt hatte. Aber: wofür steht das Beispiel?

Im späten 18. Jahrhundert – der Zeit der Aufklärung, vor allem: des aufgeklärten Absolutismus – hatten Armenwesen, öffentliches Gesundheitswesen, Bildungswesen und vieles mehr grundlegend neue Anfänge genommen. Die Ideen der französischen Revolution gaben der sozialen und politischen Entwicklung zusätzliche Anstösse. Und die deutschen Staaten, die aus Reichdeputationshauptschluß, napoleonischen Interventionen und Wiener Schlußakte hervorgegangen waren, mühten sich nun, ihre soziale Verantwortung auf institutionell und rechtlich geklärte und

¹⁾ Ein gutes Schrifttumsverzeichnis s. bei Ernst Wickenhagen, Internationales Sozialversicherungsrecht. Eine Einführung, 2. Aufl. 1982, S. 13ff. Späteres Schrifttum s. noch bei Peter-Hubert Naendrup, Sozialrechtliche Fälle mit Auslandsberührung – Grundlagenbetrachtungen mit Beispielen, Blätter für Steuerrecht, Sozialversicherung und Arbeitsrecht, 38. Jg. (1983), S. 229ff. Weiter s. auch Helmut Kaupper, Die zwischen- und überstaatliche Regelung – Entwicklung, Bedeutung und Gestaltung, in: Michael v. Hauff/Brigitte Pfister-Gaspary (Hg.), Internationale Sozialpolitik, 1982 und demnächst Eberhard Eichenhofer/Rolf Schuler, Das internationale Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland in der höchstgerichtlichen Rechtsprechung und Literatur, Jahrbuch des Sozialrechts, Bd. 5 (1983), S. 371ff.

²⁾ S. Guy Perrin, Die Ursprünge des Internationalen Rechts der sozialen Sicherheit, Vierteljahresschrift für Sozialrecht, Beiheft 3, 1983.

³⁾ Nouveau Recueil de Traités von G. F. de Martens, Bd. XV, Nr. 4.

gesicherte Weise zu erfüllen. Dieses Bemühen der Regierungen, das eigene Haus je in eine gute Ordnung zu versetzen, hatte aber die Offenheit dieser Häuser gegen sich. Die eigenen Söhne und Töchter gingen weg, um woanders ihr Brot zu suchen. Und die Söhne und Töchter fremder Häuser strömten herein, um hier ihr Glück oder vielleicht auch nur weniger Not zu suchen. Nun waren sich die deutschen Staaten nicht nur durch Sprache, Geschichte und Kultur, sondern auch durch den gemeinsamen Rahmen des Deutschen Bundes verbunden. Immer stärker auch wurden die Bemühungen, die wirtschaftliche und politische Einheit voranzutreiben. Aus diesen und noch vielen anderen Gründen schied die Lösung, die Häuser „dicht zu machen“, aus. Statt dessen blieb nur, sich zu koordinieren.

Diese Erkenntnis stellt sich nicht sogleich ein. Der erste Versuch war in aller Regel der der Ordnung im eigenen Haus. Ihm folgte die Erkenntnis der Unzulänglichkeit. Und dieser Erkenntnis folgte die Koordination. Am breitesten ist dies in der Entwicklung des öffentlichen Armenwesens⁴⁾ sichtbar. Das Armenwesen wurde als Heimatwesen angelegt. Die archaische Alternative zwischen Einschluß und Ausschluß wirkte unbarmherzig fort. Wessen Unglück es wollte, daß er arm war und keine Heimat hatte, der konnte auch schwerlich eine finden. Da nun das Heimatwesen die Gemeinden allzu oft ungleich und unangemessen traf, doch mehr noch den Menschen allzu oft die nötigste Hilfe versagte, blieb es nicht aus, daß die Staaten oder andere Einheiten, deren Gebiet und Kraft über die der Gemeinde hinausging⁵⁾, sich derer annehmen mußten, die in der Gemeinde keine Hilfe finden konnten. Aber damit wiederholte sich nur das Spiel. Die Staatsbürgerschaft wurde zum Titel auf Fürsorge (und manche behaupten, dies habe erst zur Ausbildung der Staatsbürgerschaft geführt⁶⁾). Einschluß und Ausschluß waren damit nur auf eine allgemeinere Ebene gehoben. Die Front verlief zwischen Inländern und Ausländern. Die Ausländer wurden verschärft beaufsichtigt, die „landfremden Armen“ ausgewiesen und endlich von Staat zu Staat abgeschoben. Das System wurde jedoch unerträglich. Und nach einzelnen bilateralen Vorläufern suchten zwei multilaterale Konventionen zwischen den Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes Abhilfe zu schaffen: das Gothaer Übereinkommen von 1851, das sich bemühte, Ausweisung und Übernahme von Heimatlosen zu moderieren und das dabei schon die Vision eines allgemeinen deutschen Heimatrechts vor sich hatte; und das Eisenacher Abkommen von 1853, das die Behandlung und Pflege erkrankter sowie die Bestattung verstorbener „Landfremder“ regelte.⁷⁾ Nach der Gründung des Norddeutschen Bundes wurden diese vertraglichen Regelungen

gen durch das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz von 1870 abgelöst. Nur Bayern hielt noch lange Zeit am alten Heimatrecht fest.⁸⁾

Hatte sich das internationale Sozialrecht als Instrument innerdeutscher Sozialpolitik⁹⁾ damit fürs erste überlebt, so entwickelt sich nach der Gründung des Deutschen Reiches ein Netzwerk entsprechender Regelungen zwischen Deutschland und anderen Mächten, insbesondere den Nachbarn: Italien, Dänemark, Belgien, Schweiz und Niederlande.¹⁰⁾ Mit Österreich gilt zunächst ohnehin das Eisenacher Regime fort.¹¹⁾ Aber auch andere Mächte untereinander schließen in der Folgezeit eine große Zahl von Verträgen über soziale Fürsorge. Dabei stehen ausgesetzte Kinder, Kranke und Geisteskranke im Vordergrund des Interesses.¹²⁾

2. Soziale Vorsorge/Sozialversicherung

Die Armenfrage war und ist stets die allgemeinste „soziale Frage“. Die „Arbeiterfrage“ war und ist demgegenüber eine besondere „soziale Frage“. Die Armenfürsorge war die allgemeinste Sozialleistung. Als die entsprechende Antwort auf die spezifische „Arbeiterfrage“ aber sollte sich die Sozialversicherung erweisen¹³⁾. Der Arme schlechthin braucht hier und jetzt Hilfe. Der Arbeiter ist vorsorgebedürftig und vorsorgefähig. Er ist von künftigen Risiken bedroht. Und er kann durch seinen Lohn etwas dazu beitragen, sich dagegen zu sichern. Daraus entstand die Vorsorge durch Sozialversicherung. Daß die Eigenart der „Arbeiterfrage“ gerade auch in einem Mißverhältnis zwischen der Vorsorgebedürftigkeit und der Vorsorgefähigkeit bestand, soll damit nicht verdrängt werden. Für unseren Zusammenhang steht der spezifische Mechanismus der Vorsorge im Vordergrund.

Wir haben hier eine zeitliche Abfolge. Die Vorsorge geht voraus. Die Verwirklichung des Risikos, auf das hin vorgesorgt wurde, folgt nach. Vorsorge aber muß sich materialisieren: sich örtlich oder institutionell oder örtlich und institutionell anbinden. Liegt nun zwischen der Vorsorge und der Verwirklichung des Risikos eine Veränderung, welche jene Anbindung aufhebt, so kann es sein, daß die Vorsorge dann nicht verfügbar, nicht wirksam ist, wenn sie gebraucht wird. Ist diese Veränderung eine rein soziale – etwa der Wechsel von der abhängigen Beschäftigung zur Selbständigkeit –, so ist dieses Problem nationaler sozialpolitischer Natur. Ist diese Veränderung aber eine örtliche,

⁴⁾ Christoph Sachße u. Florian Tennstedt, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland – vom Spätmittelalter bis zum Ersten Weltkrieg, 1980, S. 179ff.

⁵⁾ Distrikte, Kreise, Bezirke, Provinzen usw.

⁶⁾ Helmut Quaritsch, Staatsangehörigkeit und Wahlrecht – zum Problem des Ausländerwahlrechts, DÖV, 36. Jg. (1983), S. 1ff. (5).

⁷⁾ S. Rudolf Scharpf u. Friedrich Haller, Handbuch des Armenrechts, 2. Aufl., 1909, S. 641ff.; J. Keller, Das Armenrecht im Königreich Sachsen, 1908, S. 267ff.; v. Conta, Die Ausweisung aus dem Deutschen Reich und aus dem Staat und der Gemeinde in Preußen, 1904, S. 125ff.

⁸⁾ Zum UnterstützungswohnsitzG 1870 s. z. B. G. F. Beutner u. Gustav Herrfurth, Das Reichsgesetz über den Unterstützungs-Wohnsitz v. 6. Juni 1870, 1872; Wohlers, Das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz v. 6. Juni 1870, 1892; Friedrich Arnold, Freizügigkeit und Unterstützungswohnsitz. Kommentar. 1872; Georg Eger, Das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz v. 6. Juni 1870 (i. d. F. v. 12. März 1899), 4. Aufl., Breslau 1900.

⁹⁾ Zu seiner historischen Rolle s. Perrin (Anm. 2), S. 9.

¹⁰⁾ Karl Neumeyer, Internationales Verwaltungsrecht Bd. I 1910, S. 82f.; Bd. II 1922, S. 403.

¹¹⁾ S. Keller (Anm. 7), S. 274.

¹²⁾ Perrin (Anm. 2), S. 8f.

¹³⁾ S. dazu etwa Hans F. Zacher (Hg.), Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, 1979; Jens Alber, Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat – Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, 1982.

und ist sie „grenzüberschreitend“, so erwächst dieses Problem aus dem Verhältnis zweier nationaler Sozialrechtsordnungen, ist es ein Problem des internationalen Sozialrechts. Ihm voraus liegt freilich schon ein anderes: das Problem des Zugangs zur Vorsorge. Hat der Fremde Zugang zur Vorsorge in dem Land, in dem er arbeitet? Oder ist dies den „Einheimischen“ vorbehalten? Oder hat der „Landfremde“ Zugang zur Vorsorge in seinem Heimatstaat?

„Zugang des Fremden zur Vorsorge“ und „Wirksamkeit (Verfügbarkeit) der Vorsorge über Grenzen hin“ – das sind die beiden Fragen, die sich im Laufe des 19. Jahrhunderts um so dringender stellen, je mehr die Arbeiterfrage artikuliert und ihr durch Vorsorge abgeholfen wird, und je mehr die Arbeiter wandern.

Um sich die Allgemeinheit dieser Problematik vor Augen zu führen, scheint es mir reizvoll, folgendes in Erinnerung zu rufen. Zur frühen Sozialpolitik gehörte es, verlässliche Möglichkeiten des Sparens zu eröffnen, die sich ja erst im Laufe des 19. Jahrhunderts ausbreiteten. Zur gleichen Zeit wurde die Wanderung noch durch Abgaben und durch die Behinderung des Transfers von Guthaben behindert. So war der Zugang von Ausländern zu den öffentlichen Sparkassen und die Mitnahme von Sparguthaben im Falle der Wanderung Gegenstand von Verträgen zwischen Frankreich, Belgien, den Niederlanden und Italien¹⁴). Das war um die Jahrhundertwende – zu einer Zeit also, zu der diese Länder noch keine ausgebaute, allgemeine Sozialversicherung hatten.

Sozialpolitisch wurde diese Lösung bekanntlich durch die Sozialversicherung überholt. Die Sozialversicherung warf naturgemäß keine Probleme auf, wo Inländer kraft inländischer Beschäftigungsverhältnisse bei inländischen Sozialversicherungsträgern Vorsorge fanden und die daraus erwachsende Anwartschaft, nachdem sich der Risikofall im Inland verwirklicht hatte, im Inland erfüllt wurde. Und es ist müßig zu sagen, daß sie ebenso keine Probleme aufwarf, wo Ausländer im Ausland beschäftigt waren, versorgten und Leistungen bezogen. Wo immer aber diese Zuordnungen inkongruent wurden, erwachsen Probleme.

Solange sich eine Sozialversicherungsgesetzgebung als etwas Singuläres sehen durfte, war die Lösung dieser Probleme eine Frage des nationalen Rechts. Es bestimmt selbst seine Reichweite. In dem Maße, in dem sich vergleichbare Vorkehrungen ausbreiteten, wurde jedoch die Koordination der verschiedenen Rechtsordnungen notwendig. Aus dem nationalen Abgrenzungsrecht wurde ein internationales Koordinationsrecht. So war es denn auch in Deutschland. Bismarcks Sozialversicherungsgesetzgebung war zunächst ein nationales Ereignis. Ihm lag das Territorialitätsprinzip selbstverständlich voraus. Eine fremde Staatsangehörigkeit hinderte den im Inland Arbeitenden nicht am Zugang zur Sicherung. Aber der ausländische Wohnsitz schadete dem Leistungsanspruch¹⁵).

Jedoch dauerte es nur kurze Zeit, bis hinter der Robustheit dieser Anfänge die Notwendigkeit der Korrektur erkannt wurde. So wurde von 1900 an einerseits von den nationalen, einseitigen Möglichkeiten der Differenzierung mehr Gebrauch gemacht¹⁶). Andererseits wurde mehr und mehr die Notwendigkeit zwischenstaatlicher Verträge gesehen – nicht nur die Notwendigkeit freilich, sondern auch die Möglichkeit; denn mittlerweile hatten sich auch in anderen Ländern entsprechende Systeme entwickelt. Typisch für diese grundsätzliche Einsicht sind die Klauseln, durch welche Handels-, Zoll- und Schiffsverträge mit Italien¹⁷), Österreich-Ungarn¹⁸) und Schweden¹⁹) ergänzt wurden und die, um das italienische Beispiel zu nehmen, etwa folgenden Wortlaut hatten:

„Die vertragschließenden Teile verpflichten sich, in freundschaftlichem Einvernehmen die Behandlung der italienischen Arbeiter in Deutschland und der deutschen Arbeiter in Italien hinsichtlich der Arbeiterversicherung zu dem Zwecke zu prüfen, um durch geeignete Vereinbarungen den Arbeitern des einen Landes im anderen Lande eine Behandlung zu sichern, die ihnen möglichst gleichwertige Vorteile bietet.“

Solche Abkommen wurden zumeist²⁰) dann aber nur über die Unfallversicherung geschlossen; weil die Systeme sich da am intensivsten und ähnlichsten entwickelt haben (Luxemburg, Niederlande, Italien und Belgien²¹)).

Inzwischen freilich war das Ausland dem Deutschen Reich mit differenzierteren Vorbildern bereits vorangegangen. Vor allem das französisch-italienische Abkommen über die gegenseitige Anwendung der Sozialversicherung und der Arbeiterschutzgesetzgebung vom 15. April 1904 stellt eine ebenso umfassende wie eingehende Regelung der „grenzüberschreitenden“ Probleme der Arbeiter und ihrer sozialen Sicherung dar²²).

Werfen wir noch einen Blick auf die Kräfte, die im Hintergrund dieser Entwicklung wirkten. Schon seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert war die Arbeiterfrage als eine internationale Frage begriffen worden. Und das ganze 19. Jahrhundert hindurch verdichteten sich die internationalen Konzeptionen und Bemühungen um ihre Lösung. Dabei standen philanthropische, wissenschaftliche, ökonomische und politische Aktivitäten neben der eigentlichen Arbeiterbewegung. Und diese wiederum unterschied sich mehr und mehr in primär politische und primär gewerkschaftliche Richtungen. In dem Maße, in dem im natio-

¹⁴) Perrin (Anm. 2), S. 7, 10f., 15, 21.

¹⁵) S. § 6 Abs. 3 und § 67 des Unfallversicherungsgesetzes vom 6. Juli 1884 (BGBl. S. 69); §§ 14, 34 Nr. 4 des Gesetzes betreffend die Invaliditäts- und Alterssicherung vom 22. Juni 1889 (RGBl. S. 97).

¹⁶) Ludwig Lass, Internationale Rechtsbeziehungen auf dem Gebiete der Arbeiterversicherung, in: Internationaler Arbeiter-Versicherungs-Kongreß, Wien 1905.

¹⁷) Art. 2a des Handels-, Zoll- und Schiffsvertrages vom 6. 12. 1891 i. d. F. des Zusatzvertrages vom 3. 12. 1904 (RGBl. S. 413).

¹⁸) Art. 6 des Zusatzvertrages zum Handels- und Zollvertrag von 1891 vom 25. 1. 1905 (RGBl. S. 143).

¹⁹) Art. 2 des Handels- und Schiffsvertrages vom 2. 5. 1911 (RGBl. S. 275).

²⁰) Mit Ausnahme des Abkommens zwischen dem Deutschen Reich und dem Königreich Italien über Arbeiterversicherung v. 31. 7. 1912 (RGBl. S. 171), das außer der Unfallversicherung auch die Rentenversicherung einbezog.

²¹) S. die Zusammenstellung bei Ernst Wickenhagen, Zwischenstaatliches Sozialversicherungsrecht. Eine Einführung, 1. Aufl. 1957, S. 41 ff.

²²) Perrin (Anm. 2), S. 12 ff.

nalen Rahmen die Idee der Sozialversicherung Boden gewann, wurde diese auch in die internationalen Ziele und Bemühungen einbezogen²³). Aber auch nach der Einführung der Sozialversicherung in immer mehr Ländern waren nicht die Staaten und Regierungen die Träger dieser Entwicklungen, sondern Nicht-Regierungs-Organisationen. Durch sie bildeten sich wesentliche, bedeutsame Konzeptionen der internationalen Sozialpolitik heraus, die zukunftsweisend sein sollten:

(1) Sie entwickelten sozialpolitische Programme als Anregungen für die nationalen Sozialpolitiken. Wenn im Vordergrund auch Arbeitsschutzfragen und sonstiges Arbeitsrecht standen, so bezogen diese Forderungen mehr und mehr doch auch die Sozialversicherung ein.

(2) Diese sozialversicherungspolitischen Forderungen bezogen sich nicht nur auf das Niveau der jeweils nationalen Sozialpolitik. Sie bezogen sich auch auf die Probleme der Abgrenzung nationaler Sozialversicherungssysteme, des Zugangs Fremder zu ihnen und der Wanderung zwischen ihnen.

(3) Die Technik von Konventionen wurde auch für den sozialpolitischen Bereich übernommen: die Ausarbeitung von Entwürfen multilateraler Verträge und ihre Bereitstellung für die Annahme durch die Staaten.

(4) Die nationalen Sozialpolitiken, einschließlich der Politik der internationalen Verträge, wurden auch durch Information und Diskussion, insbesondere durch die Abhaltung von Konferenzen beeinflusst²⁴).

Während des 1. Weltkriegs erlebten gerade die Bemühungen um die Formulierung sozialpolitischer Programme eine erstaunliche Blüte²⁵). Je länger der Krieg dauerte, desto mehr hoffte man, der Friedensvertrag werde der Welt eine neue Grundlage für ein gerechtes Zusammenleben der Menschen geben. Dazu sollten auch Impulse und Garantien für die Sozialpolitik gehören. In der Tat nahm der Friedensvertrag von Versailles dann auch einen Katalog von Grundforderungen zugunsten der Arbeiter auf²⁶). Die Sozialversicherung war daraus jedoch eliminiert worden²⁷). Immerhin schuf der Versailler Vertrag auch die Internationale Arbeitsorganisation²⁸). Und diese sollte alsbald das Thema der Sozialversicherung entschlossen aufgreifen²⁹).

II. Die Zeit zwischen den Kriegen

Nach dem 1. Weltkrieg stellen sich dem internationalen Sozialrecht zunächst vielfältig die Fragen, die aus den Gebietsveränderungen erwachsen sind, welche die Friedensverträge mit sich brachten. Millionen von Menschen wechselten die Nationalität. Und damit wurde auch die

Frage gestellt, ob und wie sie auch das Sozialversicherungssystem wechseln sollten. Ein eigener Regelungstypus wurde so geboren³⁰).

Die langfristige Entwicklung zwischen den Weltkriegen war durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

(1) Die Sozialversicherung steht im Vordergrund der internationalen Problematik. Die Reihe der Unfallversicherungsabkommen wird zwar fortgesetzt. Aber mehr und mehr kommt es zu weiter ausgreifenden Sozialversicherungsabkommen³¹).

(2) Eine wichtige Herausforderung stellen die Leistungen an Arbeitslose dar. Die Fürsorgeproblematik hatte durch die Entwicklung der ökonomischen und gesellschaftlichen Verhältnisse weitgehend die Gestalt der Arbeitslosigkeit angenommen. Das Fürsorgerecht reagierte spezifischer. Und die Sozialversicherung nahm sich mehr und mehr auch dieses Risikos an. Zahlreiche Abkommen beschäftigen sich so mit den Leistungen an Arbeitslose³²).

(3) International geht die Führung – von den Nicht-Regierungs-Organisationen – auf die Internationale Arbeitsorganisation über. In ihr sind außer den Regierungen auch die Sozialpartner vertreten. Die Internationale Arbeitsorganisation entwickelt die Technik von Konventionen und Empfehlungen zur Verbesserung, Harmonisierung und Standardisierung der nationalen Rechte. Dabei richtet sie ihr Augenmerk mehr und mehr auch auf die Sozialversicherung³³).

III. Nach dem 2. Weltkrieg

Nach dem 2. Weltkrieg ändert sich das Spektrum internationalen Sozialrechts erneut.

(1) Zunächst bricht wieder das Thema auf, das wir schon aus der Zeit nach dem 1. Weltkrieg kennen: Millionen von Menschen wechseln die Nationalität oder das Land ihres Aufenthalts. Nur daß dieses Phänomen diesmal ganz neue Dimensionen hat. Nicht nur quantitativ! Nicht nur dadurch, daß es zunächst um die Behebung der primitivsten Not, um die Bewältigung von Katastrophen geht, während sich auf lange Sicht dann die Frage des normalen sozialrechtlichen Status stellt. Eine neue Dimension liegt auch darin, daß dieser sozialrechtliche Status in den meisten der beteiligten Länder im Gegensatz zur Zeit nach dem 1. Weltkrieg eine wesentlich größere Erstreckung und Bedeutung erlangt hat, daß der Wechsel der Nationalität und des Aufenthalts mehr als früher den Verlust alter Vorsorge bedeutet und die Frage ihrer Substitution auf-

²³) Perrin (Anm. 2), S. 41 ff.

²⁴) Perrin (Anm. 2), aaO.

²⁵) Perrin (Anm. 2), S. 58 ff., 67 ff.

²⁶) S. Art. 427 des Versailler Vertrages vom 28. 6. 1919 (RGBl. S. 687).

²⁷) Perrin (Anm. 2), S. 70 ff.

²⁸) Art. 387–427 des Versailler Vertrages vom 28. 6. 1919 (RGBl. S. 687).

²⁹) Internationale Arbeitsorganisation, Übereinkommen und Empfehlungen 1919–1966, 1966.

³⁰) S. Wickenhagen, Zwischenstaatliches Sozialversicherungsrecht (Anm. 21), S. 39 f., 42.

³¹) S. die Übersicht bei Wickenhagen aaO., S. 43.

³²) Vereinbarungen mit Österreich v. 29. 6./18. 8. 1921 u. 18. 2. 1924 (RGBl. II S. 89), v. 29. 2. 1928 (RGBl. II S. 55) und vom 1. 2. 1933 (RGBl. II S. 102); Übereinkommen mit Polen v. 14. 7. 1927 (RGBl. II S. 493); Übereinkommen mit der Schweiz v. 4. 2. 1928 (RGBl. II S. 311, 393) und v. 25. 5. 1928 (RGBl. I S. 157).

³³) Internationales Arbeitsamt (Hg.), Zehn Jahre Internationale Arbeitsorganisation, 1919–1929, Genf 1931; John G. Winant, Zwanzig Jahre Internationale Arbeitsorganisation (1919–1939), in: Die Welt der Wirtschaft und der Arbeit, Internationales Arbeitsamt (Hg.), Genf 1939.

wirft. Eine neue Dimension liegt ferner darin, daß mehr als nach dem 1. Weltkrieg nicht nur Gebiete und ihre Bewohner die Nationalität wechseln, sondern Menschen flüchten, vertrieben werden, wandern. Eine neue Dimension liegt endlich darin, daß alle diese Phänomene – bei allem Wechsel der Menge und der Gestalt – permanent werden. Vertriebene, Flüchtlinge, politisch Verfolgte, Asylanten, die Bewohner neu zugeordneter Gebiete bleiben ein Thema des Sozialrechts³⁴⁾. Und je mehr sich die Verhältnisse normalisieren, je offener die Grenzen werden, desto mehr treten auch die alt vertrauten „Grenzgänger“, die Gast- und Wanderarbeitnehmer, die ganz „normalen“ Emigranten und Immigranten wieder auf.

(2) Der Themenkatalog der Sozialpolitik weitet sich. Im 19. Jahrhundert hat die Fürsorge gegen Armut zu helfen versucht. Die Sozialversicherung griff die klassischen Risiken des Arbeitsunfalls, der Krankheit, der Invalidität, des Alters und des Todes unter Zurücklassung Unterhaltsabhängiger auf. Allmählich war das Risiko der Arbeitslosigkeit hinzugetreten. Nunmehr sollte es der Sozialpolitik nicht mehr nur um Not und um die Einbrüche der sozialen Biographie gehen. Nunmehr sollte es hier mehr und mehr um die Vermittlung von Teilhabe an den Gütern der Gesellschaft gehen. Schützte Sozialpolitik bisher vor der Subnormalität, so wendet sie sich nunmehr der Hebung der Normalität zu.

Typisch ist Artikel 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948:

„Jeder Mensch hat als Mitglied der Gesellschaft ein Recht auf soziale Sicherheit; er hat Anspruch darauf, ... in den Genuß der für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen.“

Und Artikel 25 derselben Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen differenziert:

„Jeder Mensch hat Anspruch auf eine Lebenshaltung, die seine und seiner Familie Gesundheit und Wohlbefinden ... gewährleistet; ...“

Ich brauche in diesem Kreise nicht zu erwähnen, wie sich diese Ausweitung des sozialpolitischen Konzepts im nationalen, deutschen Rahmen niederschlug. Vorbeugung und Rehabilitation bekamen einen neuen Stellenwert. Ausgleichsleistungen wie Kindergeld und Wohngeld gewannen Raum. Und mehr und mehr entwickelte sich der Typus der Entfaltungshilfe, wie wir ihn in der Ausbildungsförderung, der Berufsförderung usw. verwirklicht finden.

Dies alles gibt natürlich auch dem internationalen Sozialrecht wesentliche neue Akzente. Ich kann hier nur ein Beispiel nennen. In der Präambel zur Verordnung 1408/71 der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der Wanderarbeitnehmerverordnung, heißt es:

³⁴⁾ S. aus deutscher Sicht etwa Bundesminister des Innern (Hg.), betrifft: Eingliederung der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten in der Bundesrepublik Deutschland, 1982. Ferner etwa „Hilfen für ausländische Flüchtlinge“, Tagungsleitung: Walter Sohn und Georg Albrecht, 1979.

„Ferner erscheint es angebracht, die derzeitige Beschränkung der Gewährung von Familienleistungen aufzuheben; für die Zahlung von Leistungen, die zum Unterhalt getrennt lebender Familienangehöriger beitragen sollen, wäre dabei die Festlegung gemeinsamer Regeln für alle Mitgliedstaaten die beste Lösung gewesen, wenn man von den Leistungen, die in erster Linie einen bevölkerungspolitischen Anreiz darstellen, absieht; dieses Ziel muß auch weiterhin angestrebt werden; angesichts der sehr unterschiedlichen innerstaatlichen Rechtsvorschriften sind jedoch Lösungen zu wählen, die dieser Situation Rechnung tragen: Zahlung von Familienleistungen des Beschäftigungslandes im Falle von fünf Ländern³⁵⁾, Zahlung von Familienbeihilfen des Landes, in dem die Familienangehörigen wohnen, falls Frankreich das Beschäftigungsland ist.“

Verwandte Probleme aus den Zweckzusammenhängen von Wohngeld und Wohnungsbau, Ausbildungsförderung und Bildungswesen, Berufsförderung und Strukturen des Berufslebens, aber auch für den Zusammenhang zwischen Vorbeugung, Leistungsfall und Rehabilitation liegen auf der Hand. Wir haben im nationalen Recht erfahren, welche (bislang unbewältigte) sozialrechtspolitische Herausforderung im Übergang von der Nothilfe zum Angebot der Förderung liegt³⁶⁾. Eine analoge Herausforderung traf auch das internationale Sozialrecht.

(3) Parallel verändert sich die Szene der Sozialleistungsmethoden.

1934 war in Amerika der Terminus „social security“ amtlich geworden³⁷⁾. Er sollte einen weltweiten Siegeszug antreten. Im 2. Weltkrieg wurde er vorübergehend sogar eine Art Kriegsziel. Die Parole der „sozialen Sicherheit“ hatte eine unmittelbare Verbindung zwischen einer sozialen Lage und einer ihr entsprechenden Sozialleistung hergestellt. Die Technik, wie die Leistung bereitgestellt wird, welche die Sozialversicherungspolitik dominierte, trat in den Hintergrund. Damit hat sich der Beveridge-Plan³⁸⁾ getroffen, der die Technik der Vorsorge durch Sozialversicherung zugunsten der steuergespeisten Staatsleistung in den Hintergrund treten ließ. Die Ausweitung der Sozialpolitik über die Gefahrenabwehr hinaus zu sozialem Ausgleich und sozialer Förderung machte es auch unabhängig davon notwendig, sich mehr und mehr der Technik der steuergespeisten Staatsleistung zu bedienen³⁹⁾.

Die alte Vorsorge durch Sozialversicherung verlor so an Boden – vor allem in Ländern, die jetzt sozialpolitisch neu ansetzten, und vor allem für Themen, die jetzt erst zum Gegenstand der Sozialpolitik gemacht wurden. Damit stell-

³⁵⁾ Gemeint waren ursprünglich: Belgien, Deutschland, Italien, Luxemburg und die Niederlande.

³⁶⁾ Hans F. Zacher, Zur Anatomie des Sozialrechts, Die Sozialgerichtsbarkeit 29. Jg. (1982), S. 331 ff. (335).

³⁷⁾ S. dazu und zum folgenden etwa Felix Schmid, Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit, 1981, S. 44 ff.

³⁸⁾ Social insurance and allied services, Report by Sir William Beveridge, presented November 1942, reprinted London 1974; deutsche Ausgabe: Der Beveridge Plan, Sozialversicherung und verwandte Leistungen, Zürich o. J. (1943).

³⁹⁾ S. zu dieser Entwicklung etwa Bernd Schulte, Zu den Strukturen des Sozialrechts ausländischer Staaten: Sozialrecht in den EG-Ländern, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Jg. 58 (1978), S. 203 ff.; Albrecht Bossert u. Hans Joachim Merk, Die Systeme sozialer Sicherung in den OECD-Ländern – Ein Vergleich ihrer Gestaltungsprinzipien, VSSR Bd. 9 (1981), S. 149 ff.

ten sich auch die Probleme des internationalen Sozialrechts neu. Solange die Sozialversicherung dominierte, hatte diese immanente Kontrollen des Zugangs zur Leistung: Beitragsfähigkeit und Beitragszahlung. Und der Wechsel zwischen den Systemen konnte sich, bei allen Schwierigkeiten im Detail, auf der Basis regulieren, daß der genommene Zugang und die geleisteten Beitragszahlungen respektiert wurden. Sollte nunmehr die Freiheit der Einreise auch den Zugriff zum Sortiment beitragsfreier Sozialleistungen eröffnen? Und was nimmt man mit, wenn man von einem „beitragsfreien“ Land in ein „Beitragsland“ wechselt?

Ein besonderes Gesicht hat dieses Problem, wo nicht Geldleistungen, sondern Dienst- und Sachleistungen erbracht werden. Eine Reihe von Staaten ersetzte jetzt aber die Erstattung oder Verschaffung von Behandlungs- und Pflegeleistungen durch die Krankenversicherung dadurch, daß diese Leistungen unmittelbar durch einen nationalen Gesundheitsdienst erbracht werden. Ist dieser ausgedehnt genug, schrumpft das Risiko der Krankheit gewissermaßen auf das Risiko des Einkommensausfalls. Die Systemdifferenz zwischen „Krankenversicherungsländern“ und „Gesundheitsdienstländern“ stellt so eine ganz besondere Herausforderung an das Recht der zwischenstaatlichen Abgrenzung und Koordination.

(4) Beide Tendenzen zusammen – ich meine: die Ausweitung der Ziele und Gegenstände sowie der Techniken der Sozialpolitik – entsprechen einer allgemeinen Ausbreitung und Selbstverständlichkeit der Sozialpolitik. In allen Ländern werden tendenziell immer mehr Menschen und immer mehr Lebenslagen von Sozialleistungssystemen erfaßt und somit vom Sozialrecht betroffen. Der sozialrechtliche Status wird zu einem immer bedeutsameren Element des Bürgerstatus, ja selbst des Einwohnerstatus. Und Freizügigkeit wird wertlos, wenn sie nicht von Techniken begleitet wird, die den Zugang zum Sozialstatus des jeweils anderen Landes öffnet und gewährleistet, daß die Position, die das Sozialrecht des verlassenen Landes gewährte, im neu bezogenen Land nicht nur nicht verloren geht, sondern notfalls den Vorsorgeaufwand substituiert, an den das neu bezogene Land seine Leistungen knüpft. Das wichtigste Beispiel: Beitragszeiten und -höhen müssen gegen Wohnzeiten und Einkommenshöhen vertauscht werden können und umgekehrt. Wir können von einer doppelten Konnexität sprechen: zwischen dem Bürgerstatus und dem Sozialstatus, zwischen der Freizügigkeit und der – wie ich es einmal nennen möchte – „Konvertibilität“ der sozialrechtlichen Positionen. Abstriche am sozialrechtlichen Status und seiner „Konvertibilität“ beeinträchtigen Bürgerstatus und Freizügigkeit in vordem nicht denkbarer Weise.

(5) Dem allen entspricht ein großes internationales Interesse für die Sozialpolitik⁴⁰⁾. Die Vereinten Nationen

haben sich nicht damit begnügt, in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte soziale Rechte niederzulegen. 1966 legten sie einen internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auf. Zahlreich verwandte und eingeordnete Organisationen beschäftigen sich mit Fragen der Sozialpolitik. Die wichtigste ist die Internationale Arbeitsorganisation⁴¹⁾. Sowohl durch die von ihr erarbeiteten und aufgelegten Konventionen wie durch ihre Empfehlungen, durch ihre Forschungen und durch ihre Beratungstätigkeit fördert sie die Entwicklung der nationalen Sozialrechtsordnungen ebenso wie die des internationalen Sozialrechts.

Um Europa als soziale Einheit zu integrieren, hat auch der Europarat ein differenziertes System von Konventionen und Abkommen entwickelt: die Europäische Sozialcharta, die Europäische Ordnung der sozialen Sicherheit, das Europäische Fürsorgeabkommen, das Vorläufige Europäische Abkommen über die Systeme der sozialen Sicherheit für den Fall des Alters, der Invalidität und zugunsten der Hinterbliebenen usw.⁴²⁾.

Weit darüber hinaus aber gehen die Europäischen Gemeinschaften⁴³⁾. Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 hat gerade für das Sozialrecht und durch das Sozialrecht Entscheidendes verändert. Zwar ist die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zunächst eben dies: eine Wirtschaftsgemeinschaft. Zwar sind deshalb die allgemeinen Aufträge und Zuständigkeiten der Gemeinschaft zur Harmonisierung der Sozialpolitik schwach. Jedoch zählt die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu den Konstituenten der Wirtschaftsgemeinschaft. Das verlangt, daß der Gebrauch der Freizügigkeit zu keinen Nachteilen der sozialen Sicherung führt. Zu den wenigen glücklichen Entwicklungen der Europäischen Gemeinschaften zählt es, daß ein entsprechendes Regime schon 1958 – ein Jahr nach der Gründung der EWG – in der Verordnung Nr. 3 des Rates über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer etabliert werden konnte. Sie wurde 1971 durch die Verordnung 1408/71 des Rates zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, abgelöst, ohne abgeschwächt zu werden.

Die neue Dimension, die das internationale Sozialrecht damit angenommen hat, wird deutlich, wenn wir uns den folgenden Absatz der Verordnung 1408/71 vor Augen führen:

(Hg.), Internationale Sozialpolitik, 1982. S. auch Hans F. Zacher, Internationales und Europäisches Sozialrecht – Eine Sammlung weltweiter und europäischer völkerrechtlicher und supranationaler Quellen und Dokumente, 1976.

⁴⁰⁾ S. dazu Winfrid Haase, Die Internationale Arbeitsorganisation – Struktur und Wirkungsweise, in: v. Hauff/Pfister-Gaspary (Anm. 40), S. 113 ff.

⁴²⁾ S. zuletzt etwa Hans Wiebringhaus, Im Rahmen des Europarats, Bundesarbeitsblatt 1982, Heft 11, S. 5 ff.

⁴³⁾ S. hierzu Bernd Schulte und Hans F. Zacher, Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, in: Jahrbuch des Sozialrechts, Bd. 1 (1979), S. 353 ff. / Bd. 2 (1980), S. 359 ff. / Bd. 3 (1981), S. 419 ff.; ab 1982 Bernd Schulte, Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, aaO., Bd. 4 (1982), S. 439 ff. und demnächst Bd. 5 (1983), S. 403 ff. und das dort nachgewiesene Material.

⁴⁰⁾ S. z. B. Gertrud Savelsberg, Artikel „Sozialpolitik, V) Internationale Sozialpolitik, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften Bd. 9 (1956), S. 564 ff.; Peter Heyde, Internationale Sozialpolitik, 1960; Ludwig Preller, Praxis und Probleme der Sozialpolitik, 2 Bde. 1970, Bd. II, S. 692 ff. Aus neuerer Zeit s. etwa Michael von Hauff und Brigitte Pfister-Gaspary

„Die Vorschriften über die Koordinierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften für die soziale Sicherheit... sollen innerhalb der Gemeinschaft sicherstellen, daß alle Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten gleich behandelt werden und die Arbeitnehmer und ihre anspruchsberechtigten Angehörigen unabhängig von ihrem Arbeits- oder Wohnort in den Genuß der Leistungen der sozialen Sicherheit kommen.“

Soziale Sicherheit wird dabei in der ganzen Breite der Definition des Übereinkommens 102 der Internationalen Arbeitsorganisation verstanden: nämlich als Leistungen bei Krankheit, Mutterschaft, Invalidität, Alter, Tod des Ernährers, Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten und Arbeitslosigkeit sowie Familienleistungen; und zwar Leistungen aus allgemeinen und besonderen Systemen, aus Systemen, die auf Beiträgen beruhen und aus beitragsfreien Systemen, wie das Artikel 4 der Verordnung 1408/71 ausdrücklich betont.

Man kann von einer kopernikanischen Wende des internationalen Sozialrechts sprechen. Etwa ein Jahrhundert lang – von den Anfängen internationalen Sozialrechts bis in die Zeit nach dem 2. Weltkrieg hinein war internationales Sozialrecht risiko-, leistungs- oder systemspezifisch gewesen. Das ersehen wir schon aus den Regelungsorten. Es war entweder in den Gesetzen, die einzelne Systeme etablierten, Risiken abdeckten und Leistungen vorsahen, selbst geregelt, oder doch in Verträgen, die sich auf einzelne Systeme bezogen (in Unfallversicherungsabkommen, allgemeiner in Sozialversicherungsabkommen, in Fürsorgeabkommen usw.). Eine Änderung kündigte sich an, indem Regelungen für Vertriebene, Flüchtlinge usw. vom Komplex persönlicher Einbindungen ausgingen, den generellen Statuswechsel einer Person zum Ansatz nahmen und daraus die Konsequenzen für die einzelnen Systeme zogen. Aber nirgends vorher war so wie im europäischen Recht ein vergleichbar umfassender und komplexer Ansatz gewählt. Für den einzelnen sollte die soziale Sicherheit der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften eine Einheit darstellen – keine unterschiedslose Einheit, sondern ein Übersystem, in dem die nationalen Systeme so miteinander verbunden werden, daß ihre Gesamtheit für den einzelnen immer ein umfassendes System ergibt. Damit war auch die alte Weise, in der das internationale Recht für Wanderarbeiter vorsorgte und noch heute vorsorgt, transzendiert: die einerseits aus dem Verbot der Diskriminierung von Wanderarbeitnehmern bestand, andererseits in der Pflicht zur Hilfe für die Wanderarbeitnehmer in ihren ganz besonderen Lasten und Nöten. Nein: das europäische Recht wollte und will einen übergreifenden vollwertigen sozialbürgerlichen Status aller, welche die Freizügigkeit innerhalb der Mitgliedstaaten nutzen, und verlangt zu diesem Zweck die Zugängigkeit der nationalen Systeme ebenso wie die Mitnahme der Vorsorge aus einem System in andere Systeme.

(6) Schließlich aber ist im Laufe der Nachkriegszeit ein ganz neuer Aspekt hervorgetreten: das Phänomen, das wir allgemein mit „Entwicklungsländer“, „Dritte Welt“, „Entwicklungshilfe“, oder „Neue Weltwirtschaftsordnung“

benennen⁴⁴). Spezifische bilaterale und multilaterale Praktiken – teils auf zwischenstaatlicher Ebene, teils auf halb- und nichtstaatlicher Ebene – haben sich entwickelt. Die Vereinten Nationen und andere Weltorganisationen haben sich der Aufgabe angenommen, spezifische Organisationen sind hinzugetreten. Verlässliches Völkerrecht ist freilich nur im Rahmen bilateraler und multilateraler Abkommen entstanden. Allgemeine Beschlüsse, vor allem der Generalversammlung der Vereinten Nationen, haben nur den Charakter eines soft law von ungewissem Geltungsanspruch.

Alles in allem ist schwer zu sagen, ob die Summe der Konsense stärker wiegt als die Summe der Dissense. Zwei Dinge aber sind klar. Einerseits liegt diese Weltsozialpolitik in der Fortsetzung der Linie, die von den nationalen Sozialpolitiken und den internationalen Sozialpolitiken und demzufolge vom nationalen Sozialrecht und dem internationalen Sozialrecht vorgezeichnet wurden: der Kampf gegen die Armut, die Herstellung von mehr Gleichheit und mehr Sicherheit. Diese Ziele, die in den nationalen Sozialpolitiken angelegt waren und durch das internationale Sozialrecht über sie hinausgetragen wurden, verlangen über jene rechtliche Universalisierung, die sie etwa in dem UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte oder in den Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation gefunden haben, hinaus, eine reale Universalisierung. Und in deren Dienst steht diese Weltsozialpolitik. Andererseits aber verläßt die Weltsozialpolitik in einem entscheidenden Punkt die Bahn bisherigen nationalen und internationalen Sozialrechts. Während Sozialrecht, auch internationales Sozialrecht, wie es uns geläufig ist, sich auf das Individuum bezieht, knüpft diese Weltsozialpolitik – ob sie sich nun als „Neue Weltwirtschaftsordnung“ oder als Weltumverteilung oder als beides versteht – in erster Linie an die Staaten an. Inwiefern Organisationen, Verträge und sonstige Praktiken unmittelbar zwischen nichtstaatlichen Trägern möglich sein sollen und unmittelbar auf gesellschaftliche Verhältnisse zielen können, ist eine wichtige, aber höchst kontroverse Frage. Gerade die „Dritte Welt“ selbst kämpft mit Hilfe der „Zweiten“ für eine maximale Respektierung der staatlichen Souveränität und für eine maximale Konzentration der Zusammenarbeit auf die Regierungen. Doch welche Vorstellungen dabei immer obsiegen sollen und obsiegen werden: klar ist, daß der einzelne, wie er im herkömmlichen nationalen und internationalen Sozialrecht Träger von Rechten und Pflichten und Empfänger von Leistungen ist, nicht der Adressat des Weltsozialrechts im Sinne der neuen Weltwirtschaftsordnung und der Weltumverteilung sein kann.

So groß der Unterschied dieses Weltsozialrechts im herkömmlichen nationalen und internationalen Sozialrecht auch sein mag, so scheint es mir doch notwendig, dies gerade auch in den Zusammenhang unserer Überlegungen hier einzubringen. Erstens, weil der Kern der Entwick-

⁴⁴) S. etwa Eike von Hippel, Grundfragen der Weltwirtschaftsordnung, 1980.

lung in der Tat in der Konsequenz dessen liegt, was im nationalen und internationalen Sozialrecht angelegt ist. Zweitens, weil auch internationales Sozialrecht im herkömmlichen Sinn es mehr und mehr auch mit der Begegnung von nationalen Sozialrechten sehr verschiedenen Entwicklungsstandes zu tun hat⁴⁵⁾ – „verschiedenen Entwicklungsstandes“ sowohl im Sinne nationaler Gesamtentwicklung als auch im Sinne spezifisch sozialpolitischer und sozialrechtlicher Entwicklung. Es ist eine Sache, internationales Sozialrecht zwischen europäischen Nachbarn zu praktizieren, und eine andere Sache, internationales Sozialrecht zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Maghreb-Staaten zu konzipieren und zu realisieren. Die Problematik des Leistungsexportes etwa stellt sich im Verhältnis der Bundesrepublik zu den Vereinigten Staaten von Nordamerika, zur Türkei oder zu einem afrikanischen Land jeweils wesentlich anders dar. Die Ausstrahlung deutschen Sozialrechts hat dort, wo es einheimisches Sozialrecht nicht gibt, eine andere Bedeutung als dort, wo, würde es nicht durch Ausstrahlung verdrängt, gleichwertiges einheimisches Sozialrecht gleichwertige Ergebnisse erbrächte. Und umgekehrt ist die Theorie der Einstrahlung von anderer Relevanz, wenn Sozialversicherung mitgebracht wird, und von wieder anderer, wenn jemand aus dem sozialrechtlichen Niemandsland kommt. Der Zugang zu den sozialen Leistungen, die Aufenthalt, Wohnsitz, Staatsbürgerschaft oder Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland vermitteln können, ist weltweit von der unterschiedlichsten Bedeutung – je nach der heimischen Alternative. Das Problem ist heute alltäglich. Wir müssen deshalb sehen, daß internationales Sozialrecht auch in diesem Bezugsrahmen steht⁴⁶⁾.

B. Dimensionen

I. Was ist „internationales Sozialrecht“?

Ich habe in diesem historischen Durchgang den Terminus „internationales Sozialrecht“ nicht definiert. Und manche von Ihnen werden schon auf Kohlen sitzen, um mir diese Schlamperei vorzuwerfen. Aber es schien mir nützlich, das Phänomen zunächst gleichsam „natürlich“ zu sehen. Aber ich wollte erst einmal den Stoff in seiner natürlichen Entwicklung ausbreiten, um ihm danach die begrifflichen Netze überzuwerfen. Was ist „internationales Sozialrecht“? Wir müssen uns damit abfinden, daß wir dies in zwei ganz unterschiedlichen Dimensionen sehen müssen⁴⁷⁾:

- eine ist die des internationalen Gegenstands des Rechts;

- die andere ist die des internationalen Charakters der Rechtsquelle.

II. „Internationales Sozialrecht“ im gegenständlichen (inhaltlichen) Sinn

Im gegenständlichen Sinn können wir drei unterschiedliche Typen internationalen Sozialrechts unterscheiden:

- abgrenzendes und koordinierendes Sozialrecht
- standardisierendes und harmonisierendes Sozialrecht und
- entwicklungspolitisches Sozialrecht.

1. Abgrenzendes und koordinierendes internationales Sozialrecht

Dem abgrenzenden und koordinierenden Sozialrecht⁴⁸⁾ geht es zunächst um die Klärung des Bereichs des nationalen Sozialrechts. Dafür gibt es immer einen personellen und einen territorialen Anknüpfungspunkt. Unser Sozialrecht bevorzugt, seit es sich zum Sozialversicherungsrecht kompliziert hat, den territorialen Anknüpfungspunkt. Wir sprechen vom Territorialitätsprinzip⁴⁹⁾. Wie wird der Territorialbezug hergestellt? § 30 des Allgemeinen Teils des Sozialgesetzbuchs vermittelt einen irritierend einfachen Eindruck:

„Die Vorschriften dieses Gesetzbuchs gelten für alle Personen, die den Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in seinem Geltungsbereich haben.“

Schon § 3 der Gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung muß dies bedeutsam modifizieren:

„Die Vorschriften über die Versicherungspflicht und die Versicherungsberechtigung gelten,

1. soweit sie eine Beschäftigung oder eine selbständige Tätigkeit voraussetzen, für alle Personen, die im Geltungsbereich dieses Gesetzbuchs beschäftigt oder selbständig tätig sind,
2. ...“.

Diese Territorialität, woran immer sie auch anknüpft, meint und begründet eben doch a priori persönliche Qualifikationen. Nur eine Person hält sich auf, wohnt und ist beschäftigt. Und mehr noch: der Zugang zum Sozialversicherungssystem, der damit eröffnet ist, begründet eine persönliche Rechtsstellung. Tritt der Leistungsfall etwa ein, nachdem der Gesicherte das Territorium verlassen hat, lebt die Familie des Gesicherten in einem anderen Land als dieser oder vermittelt sein Tod Leistungen an Hinterbliebene, die nicht im Inland leben, so sind neue

⁴⁵⁾ S. dazu etwa die unter dem Titel „Sozialrecht und Sozialpolitik in den Ländern der Dritten Welt“ zusammengefaßten Beiträge von Hans F. Zacher, Maximilian Fuchs, Detlev Zöllner und Manfred Nitsch, VSSR, Bd. 11 (1983), S. 1 ff.

⁴⁶⁾ S. z. B. Fourth African Regional Conference, Nairobi, November-December 1973, Employment, Status and Conditions of Non-National Workers in Africa, Genf 1973, S. 39 ff.

⁴⁷⁾ Hans F. Zacher, Einleitung – Horizontaler und vertikaler Sozialrechtsvergleich, in: Hans F. Zacher (Hg.), Sozialrechtsvergleich im Bezugsrahmen internationalen und supranationalen Rechts, 1978, S. 10 ff.

⁴⁸⁾ S. zu diesem Bereich Bernd von Maydell, Sach- und Kollisionsnormen im internationalen Sozialversicherungsrecht, 1967; ders., Die dogmatischen Grundlagen des inter- und supranationalen Sozialrechts, VSSR, Bd. 1 (1973), S. 347 ff.; Horst Dieter Gobbers, Gestaltungsgrundsätze des überstaatlichen und zwischenstaatlichen Sozialversicherungsrechts, 1980; Theodor Tomandl (Hg.), Auslandsberührungen in der Sozialversicherung, 1980. Speziell zur Rentenversicherung s. neuestens Gerhard Kania, Über- und zwischenstaatliches Recht der sozialen Sicherheit, Deutsche Rentenversicherung 1983, S. 465 ff.

⁴⁹⁾ Zum klassischen Territorialitätsprinzip s. etwa Wickenhagen, Zwischenstaatliches Sozialversicherungsrecht (Anm. 21), S. 20 ff.; Walter Selb, Probleme des Territorialitätsprinzips, bei Tomandl (Anm. 48), S. 17 ff.

Klärungen notwendig⁵⁰). Nicht selten ist es explizit das Personalstatut, was den Zugang zu einem System eröffnet⁵¹). Das Sozialgesetzbuch hat diese Problematik mit erstaunlicher Naivität vereinfacht – aber nicht gelöst⁵²).

Nun genügt es sozialpolitisch natürlich nicht, den Geltungsbereich des nationalen Sozialrechts abzugrenzen. Das nächste Ziel muß sein, die nationalen Regelungen so ineinander zu verfugen, daß das gleichzeitige Zusammenreffen verschiedener nationaler sozialrechtlicher Regelungen oder auch der verschiedenen sozialen Lebensbedingungen, wie sie das nationale Recht vorausieht, oder der Übergang zwischen den nationalen Sozialrechten möglichst keine Nachteile aber auch keine unangemessenen Vorteile bringt.

An dieser Stelle könnte eigentlich ein zweiter Vortrag ansetzen, der den gleichen Titel haben könnte wie dieser, wenn er nur „internationales Sozialrecht“ von vorneherein ausschließlich als das Recht der Abgrenzung und Verknüpfung verschiedener nationaler Sozialrechtsordnungen verstehen würde. Er hätte aufzuzeigen, welche Unterschiede es ausmacht,

- ob sich verschiedene nationale Rechtsordnungen und Verhältnisse gleichzeitig treffen (wie bei Familienleistungen an Familien, deren Mitglieder in verschiedenen Ländern leben; bei Erkrankung während des Urlaubs im Ausland usw.) oder ob sie zeitlich aufeinander folgen;
- ob ein Wechsel vorübergehend (kurzfristig wie ein Besuch oder mittel- oder langfristig wie ein Volontariat, Saisonarbeit, Gastarbeit „auf absehbare Zeit“) oder ob er endgültig ist; (im Sinne von „bis auf weiteres“ oder im Sinne von „für immer“);
- ob beitragsgetragene Vorsorgesysteme (Sozialversicherung), beitragsfreie Vorsorgesysteme (wie steuerfinanzierte Altersrenten, oder – wesentlich anders – Beamtenversorgung), soziale Entschädigungssysteme (Kriegsopferversorgung, Verbrechensopferentschädigung usw.), besondere Hilfs- und Förderungssysteme (wie Kindergeld, Wohngeld, Ausbildungsförderung und Berufsförderung) oder das allgemeine Hilfs- und Förderungssystem der Sozialhilfe abgegrenzt oder kombiniert werden sollen⁵³);

⁵⁰) S. etwa Rolf Schuler, Die Neuregelung des Auslandsrentenrechts im Kontext des Internationalen Sozialrechts, ZfS, 36. Jg. (1982), S. 129ff.

⁵¹) S. die Zusammenstellung bei Wickenhagen, Internationales Sozialversicherungsrecht (Anm. 1), S. 39.

⁵²) Was in den Kommentierungen zu den zitierten Vorschriften des Sozialgesetzbuchs durchwegs – sei es durch explizite Kritik, sei es durch das Unbefriedigende der Interpretationsversuche – durchaus zum Ausdruck kommt.

⁵³) Zur Terminologie s. Hans F. Zacher, Einführung in das Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1983, S. 17ff. – Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß die umfassendste Ordnung dieser Art die Europäische Wanderarbeiterverordnung abgrenzt wie folgt:

„Art. 4

Sachlicher Geltungsbereich

- (1) Diese Verordnung gilt für alle Rechtsvorschriften über Zweige der sozialen Sicherheit, die folgende Leistungen betreffen:
- a) Leistungen bei Krankheit und Mutterschaft,
 - b) Leistungen bei Invalidität ...
 - c) Leistungen bei Alter,

- ob Risiken wie Krankheit, Unfall usw., Ausgleichslagen wie Unterhaltslasten oder Förderungssituationen wie Ausbildung oder berufliche Bildung den Ansatzpunkt bilden⁵⁴);
- ob es um langfristige Einkommensersatzleistungen (z. B. Renten), kurzfristige Einkommensersatzleistungen (z. B. Krankengeld), Einkommensergänzungsleistungen (z. B. Kindergeld), bedarfsorientierte Geldleistungen (z. B. Auslagenersatz) oder Dienst- und Sachleistungen (z. B. Behandlung und Pflege Kranker) geht;
- ob es unmittelbar um eine Leistung oder ob es um den Zugang zur Vorsorge und die Mitnahme oder die Substitution von Vorsorge geht;
- ob die „Grenze“ die Leistung zerschneidet (wenn gleichzeitig oder nacheinander ein Teil einer Leistung in einem, ein anderer Teil in einem anderen Land anfällt oder beansprucht wird), den Leistungsgrund zerschneidet (wie bei der Rente, die in verschiedenen Ländern verdient wurde⁵⁵) oder den Grund von der Leistung trennt (wie bei der Rentenzahlung im Ausland);

um nur einiges zu nennen.

Ich kann das hier nicht vertiefen – so reizvoll es etwa wäre, die Muster der Sozialrechtsverhältnisse⁵⁶) so an das internationale Sozialrecht heranzutragen. Ich möchte die allgemeineren Linien ziehen, die ich angefangen habe. In diesem Sinne muß ich den Blick noch einmal in die Geschichte zurückzuwerfen. Am Anfang der Entwicklung, die wir hier ins Auge fassen konnten, stand die Geschlossenheit der Systeme. Heimat bedeutete Bürgerschaft und Fürsorge zugleich. „Fremdheit“ bedeutete ebenso „keine Bürgerschaft“ wie „keine Fürsorge“. Alle Entwicklung des zwischenstaatlichen Fürsorgerechts lief darauf hinaus, diese Geschlossenheit aufzubrechen. Die Hilfe in der Not mußte – wenigstens in einem Mindestmaß – vom Personalstatut des Bürgerrechts gelöst werden. Die Sozialversi-

d) Leistungen an Hinterbliebene,

e) Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten,

f) Sterbegeld,

g) Leistungen bei Arbeitslosigkeit,

h) Familienleistungen.

(2) Diese Verordnung gilt für die allgemeinen und die besonderen, die auf Beiträgen beruhenden und die beitragsfreien Systeme der sozialen Sicherheit sowie für die Systeme, nach denen die Arbeitgeber ... zu Leistungen gemäß Abs. 1 verpflichtet sind.

(3) ...

(4) Diese Verordnung ist weder auf die Sozialhilfe noch auf Leistungssysteme für Opfer des Krieges und seiner Folgen noch auf Sonder-systeme für Beamte und ihnen Gleichgestellte anzuwenden.“

⁵⁴) Zu den verschiedenen sozialen Lagen s. Hans F. Zacher, Vorfagen zu den Methoden des Sozialrechtsvergleichs, in: Hans F. Zacher (Hg.), Methodische Probleme des Sozialrechtsvergleichs, 1977, S. 21ff. (45ff.).

⁵⁵) Diesem Gedanken voraus liegt die Erwägung, ob der Leistungsgrund überhaupt eine „Vorsorgegeschichte“ (wie vor allem bei der Sozialversicherung) einschließt, oder ob der Leistungsgrund in einer „Verantwortungsgeschichte“ wie bei der sozialen Entschädigung besteht, oder nur in einer die Leistung rechtfertigenden „sozialen Lage“ (wie bei Hilfs- und Förderungssystemen). S. dazu Zacher, Zur Anatomie des Sozialrechts (Anm. 36), S. 334.

⁵⁶) Zum Sozialrechtsverhältnis s. die Beiträge von Peter Krause, Theodor Tomandl, Peter Häberle, Dieter Schäfer und Paul Kirchhof in: Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, Bd. XVIII, o. J. (1980). S. auch Hans F. Zacher (Anm. 52), S. 25f.

cherung ließ, indem sie das Territorialprinzip ganz selbstverständlich voraussetzte, diesen alten Ansatz der Armenpflege a priori hinter sich. Sie war ja durch die Wanderungen des industriellen Zeitalters und durch die Unfähigkeit der Armenpflege, den Problemen dieser Wanderung gerecht zu werden, miterzeugt worden. Mit diesem territorialen Ansatz hatte sich aber auch eine selbstverständliche Arbeitsteilung ergeben: der Zugang zum Territorium wurde Sache des Aufenthaltsrechts, des Staatsbürgerrechts usw. Das Sozialrecht nahm hin, was dort vorgegeben wurde. Das Sozialrecht bemühte sich, gegenüber dem Zugang zum Territorium neutral zu bleiben. Diese Arbeitsteilung ist eine Grundregel bis heute. Aber sehen wir uns einige notwendige Ergänzungen an:

- Diese Grundregel erscheint einfacher für den Zugang als für den Weggang. Die Formel auf der Zugangsseite lautet zunächst ja nur: wen das Aufenthaltsrecht hereinläßt, der wird hier auch durch das deutsche Sozialrecht geschützt. Die entsprechende Aussage für den Weggang wäre ebenso einfach, wenn man sagen könnte: wer weggeht, wird nicht mehr durch das deutsche Sozialrecht geschützt. Aber diese einfache Aussage läßt unbefriedigt. Damit erwächst die Frage, welche Rechte mitgenommen werden: von dem Deutschen auf seine Urlaubsreise ins Ausland, von dem in Deutschland verunglückten Gastarbeiter in seine Heimat, von dem Rentner, der seinen Lebensabend bei seiner Tochter in den USA verbringen möchte usw.?
- Je bedeutsamer die sozialrechtlichen Gefälle sind, desto mehr gerät das Aufenthaltsrecht in eine – auch soziale, mittelbar sozialrechtliche – Schleusenfunktion. Das wird besonders deutlich, wo auf der Seite des Aufenthaltsrechts Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis miteinander verwoben sind, während auf der Seite des Sozialrechts die Beschäftigung die volle soziale Sicherung vermittelt. Und das kann zu einer sozialpolitischen Überfrachtung des Aufenthaltsrechts führen.
- Wo sich das Aufenthaltsrecht außerstande sieht, sozial befriedigend zu differenzieren, tritt die Versuchung auf, die Differenzierung wieder in das Sozialrecht hineinzutragen. Die Neuregelung der Sozialhilfe an Asylbewerber⁵⁷⁾ ist ein Symptom dafür.⁵⁸⁾
- Wo das Aufenthaltsrecht Freizügigkeit nicht nur kontrolliert und duldet, sondern Freizügigkeit will, wie das in der Europäischen Gemeinschaft der Fall ist, tritt die Funktionsteilung zwischen Aufenthaltsrecht und Sozialrecht in eine neue Phase. Es genügt dann nicht mehr, daß das Sozialrecht den Zugang offen hält. Es muß in gleicher Weise wie die Freizügigkeit den Wechsel ermöglichen. Damit wird die Funktionsteilung nicht zurückgenommen. Aber es wird ein übergeordneter Gesichtspunkt deutlich. Die unterschiedlichen nationalen Sozialrechtssysteme müssen einen Verbund bilden, in dem die Übergänge

maximal erleichtert und die Reibungsverluste der Grenzüberschreitung minimiert werden.

2. Standardisierendes und harmonisierendes (verordnendes) internationales Sozialrecht

Kommen wir zur zweiten Ebene gegenständlich internationalen Sozialrechts: der Ebene der Standardisierung und Harmonisierung⁵⁹⁾. Es geht hier um das Instrumentarium, durch das die nationalen Sozialpolitiken und Sozialrechtsordnungen auf einheitliche Ziele hin gerichtet und auf einheitliche Niveaus der personellen und sachlichen Erstreckung und der Leistungen gebracht werden sollen. Die klassischen Beispiele sind die Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation, die sozialen Konventionen des Europarats und – wenn auch mit der bei weitem geringsten sozialrechtlichen Differenzierung – der UN-Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.

Diese Standardisierungs-Instrumente wenden sich rechtlich an die Staaten und politisch an die Öffentlichkeit. Während das Abgrenzungs- und Koordinationsrecht in der Regel die einzelnen unmittelbar berechtigt und verpflichtet, gilt das für das Standardisierungsrecht nicht. Auch die Staaten werden in sehr ungleicher Weise gebunden. Hinter den Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation und des Europarates stehen gewisse Sanktionsmechanismen⁶⁰⁾. Soweit die Bundesrepublik ihnen beigetreten ist, was in der Regel der Fall ist, gelten sie hier auch kraft des Zustimmungsgesetzes⁶¹⁾. Nicht immer aber nehmen die Instrumente den normativen Charakter internationaler Konventionen an. Zum Teil haben sie informellen Charakter: Koordination durch Information, Diskussion und technische Hilfe. Das bemerkenswerteste Beispiel stellen die Artikel 117 und 118 des EWG-Vertrages⁶²⁾ dar:

„Art. 117

(1) Die Mitgliedstaaten sind über die Notwendigkeit einig, auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken und dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen.

(2) Sie sind der Auffassung, daß sich eine solche Entwicklung sowohl aus dem eine Abstimmung der Sozialordnungen begünstigenden Wirken des Gemeinsamen Marktes als auch aus dem in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergeben wird.

Art. 118

(1) Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Vertrags hat die Kommission entsprechend seinen allgemeinen Zielen die

⁵⁹⁾ S. hierzu die Beiträge von Hans F. Zacher, Johannes Schregle u. Siegfried-Günther Nagel in: Hans F. Zacher (Hg.), Sozialrechtsvergleich im Bezugsrahmen internationalen und supranationalen Rechts, 1978.

⁶⁰⁾ Berichtspflichten, z. T. auch Beschwerdemöglichkeiten; Überprüfung durch Sachverständige, im Europarat auch durch politische Gremien. S. Art. 19, 22ff. der Verfassung der IAO, Art. 21ff. der Europäischen Sozialcharta, Art. 74f. der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit. Zu den Quellen s. Hans F. Zacher, Internationales und Europäisches Sozialrecht (Anm. 40).

⁶¹⁾ S. Art. 59 GG.

⁶²⁾ S. dazu etwa Jörn Pipkorn, Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für die Harmonisierung sozialrechtlicher Normen in Europäischen Gemeinschaften, in: Hans F. Zacher (Hg.), Sozialrechtsvergleich ... (Anm. 47), S. 229ff. S. auch noch einmal Anm. 43.

⁵⁷⁾ S. § 120 Abs. 2 BSHG.

⁵⁸⁾ S. zum Vorstehenden Günther Schwerdtfeger, Testgutachten „Ausländerintegration“, in: Verhandlungen des 53. Deutschen Juristentages, Bd. I, 1980, Teil A.

Aufgabe, eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen zu fördern, insbesondere auf dem Gebiet

...
– der sozialen Sicherheit
...

(2) Zu diesem Zweck wird die Kommission in enger Verbindung mit den Mitgliedstaaten durch Untersuchungen, Stellungnahmen und die Vorbereitung von Beratungen tätig, gleichviel, ob es sich um innerstaatliche oder um internationale Organisationen gestellte Probleme handelt.

(3) ...“

Daß es zu dieser Harmonisierung nicht gekommen ist, weil die nationalen Regierungen in Zeiten des Aufschwungs die Sozialpolitik als einen Schatz von einzigartiger Wählerwirksamkeit angesehen haben, den sie nicht abgeben wollten, während sie in Zeiten der Rezession in der Sozialpolitik eine Last erkennen müssen, die ihnen niemand anderer abnimmt⁶³), steht auf einem anderen Blatt.

Internationale Standardisierung des nationalen Sozialrechts hatte immer und hat ebenso humanitäre, im engeren Sinne soziale, Ziele wie wirtschaftliche⁶⁴). Die nationalen Unterschiede der Sozialpolitiken schaffen international unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen. Internationale Standardisierung des nationalen Sozialrechts hat weitgehend aber auch die gleichen Ziele wie das, was wir soeben als koordinatives internationales Sozialrecht bezeichnet haben. Je mehr sich die nationalen Sozialpolitiken und Sozialrechtsordnungen gleichen, desto neutraler wird das Sozialrecht gegenüber einem Wechsel. Das Gefälle der sozialpolitischen Niveaus verliert den Charakter des Anreizes ebenso wie den Charakter des Hindernisses. Zugleich wird mit einer vergleichbaren Entwicklung der nationalen Sozialpolitiken die Koordination zwischen den Sozialrechtsordnungen zunächst überhaupt möglich, mehr und mehr sinn- und wirkungsvoller. (Das heißt freilich nicht, daß sie leichter wird. Hochentwickelte Systeme haben, entsprechend ihrer Differenziertheit und Komplexität ihre besonderen Widerstände gegen Verkoppelung.)

Gerade auf diese Koordination zielt nun aber eine Reihe von internationalen Regelungen standardisierender Art. Sie beziehen sich zumeist auf typische Gruppen. Die längste Tradition solchen internationalen Sozialrechts bezieht sich auf die Seeleute⁶⁵), denen mehrere Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation gewidmet sind⁶⁶) und auf die Binnenschiffer⁶⁷). Ein anderes Beispiel sind die Flüchtlinge. Das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 schließt

⁶³) S. neuestens den Anlauf „Probleme der sozialen Sicherung – einige Überlegungen –“, Mitteilung der Kommission an den Rat vom 8. 12. 1983, KOM (82) 716 endg.

⁶⁴) Zu den Zielen internationaler Sozialpolitik s. etwa Peter Heyde, Internationale Sozialpolitik, 1960, S. 52ff.

⁶⁵) S. schon die Vereinbarung zwischen dem Deutschen Reich und Großbritannien vom 27. 5. 1879 wegen der Unterstützung hilfsbedürftiger Seeleute beider Nationen, Nouveau Recueil général de Traités, Continuation du grand Recueil von G. F. de-Martens, Reihe 2, Bd. IV Nr. 6.

⁶⁶) S. die Nachweise bei Zacher, Internationales und Europäisches Sozialrecht (Anm. 40), Nr. 33, 34, 35, 36, 43, 51, 61, 66, 76, 85, 92.

⁶⁷) S. z. B. das Abkommen über die Soziale Sicherheit der Rheinschiffer. Dazu Wickenhagen, Internationales Sozialversicherungsrecht (Anm. 1), S. 95 und passim.

Klauseln hinsichtlich der sozialen Fürsorge und der sozialen Sicherheit ein⁶⁸). Umfassend ist die Thematik in den Instrumenten über die Rechtsstellung, insbesondere die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer aufgearbeitet, mit der sich Grundsatzaussagen, Konventionen und weitere Bemühungen der verschiedensten Ebenen befassen⁶⁹). Die wohl allgemeinste Aussage aber koordinationsrechtlicher Art findet sich in dem Übereinkommen 118 der Internationalen Arbeitsorganisation über die Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern in der sozialen Sicherheit von 1962. In allen diesen Beispielsfällen findet also koordinatives internationales Sozialrecht Motiv, Maßgabe und Bekräftigung in standardisierendem internationalem Sozialrecht.

3. Völkersozialrecht

Die dritte Ebene internationalen Sozialrechts ist das entwicklungspolitische Völkersozialrecht. Es sei hier nur noch einmal in Erinnerung gerufen.

III. Die Quellen des internationalen Sozialrechts

Von all dem, was wir so gegenständlich „internationales Sozialrecht“ nennen, ist nur ein Teil auch der Quelle nach „international“: nämlich Völkerrecht. Ein anderer Teil, das Recht der Europäischen Gemeinschaften, ist supranational. Vieles aber ist einfach nationales Recht.

1. Die Quellen des Völkersozialrechts

Entwicklungspolitisches Recht in dem oben skizzierten Sinn ist genuin Völkerrecht: Weltsozialrecht, Völkersozialrecht⁷⁰).

2. Die Quellen des standardisierenden und harmonisierenden Sozialrechts

Standardisierendes und harmonisierendes Sozialrecht kann Völkerrecht sein, kann aber auch supranationales Recht sein, nationales Recht dagegen ist der Adressat⁷¹). Standardisierendes und harmonisierendes Recht ist als nationales Recht nur sinnvoll, wenn die nationale Rechtsordnung in sich so strukturiert ist, daß höheres Sozialrecht (Verfassungsrecht/zentralstaatliches Recht) niedrigeres Sozialrecht (einfaches Gesetzesrecht/gliedstaatliches Recht) vorordnen kann⁷²).

⁶⁸) Insbes. Art. 23, 24. Zur Quelle s. Zacher, Internationales und Europäisches Sozialrecht (Anm. 40), Nr. 104, 105.

⁶⁹) S. z. B. Andreas Koulopoulos, Das Recht der sozialen Sicherheit der ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland – dargestellt am Beispiel der griechischen Arbeitnehmer, 1976.

⁷⁰) S. dazu Zacher, Einleitung – Horizontaler und vertikaler Sozialrechtsvergleich (Anm. 47), S. 12f., 58ff.

⁷¹) S. dazu Zacher, aaO., S. 34ff., 60ff.

⁷²) In der Bundesrepublik Deutschland ist der Fall nur sehr eingeschränkt praktisch. Die Zuständigkeiten zur Regelung sind weitgehend beim Bund konzentriert. Daß Bundesrecht die Landesgesetzgebung koordiniert, scheidet also tatsächlich aus. Es bleibt nur noch die Vorordnung des Bundesgesetzrechts durch das Bundesverfassungsrecht. Das Bundesverfassungsrecht enthält aber keine gezielten, das Sozialrecht vorordnenden Aussagen. Entsprechende Vorordnung kommt somit eigentlich nur im Verhältnis zwischen Gesetzesrecht und untergesetzlichem Recht (Verordnungsrecht, Satzungsrecht) in Frage. S. zur Problematik auch Zacher, aaO., S. 21 ff., 36ff.

3. Die Quellen des Abgrenzungs- und Koordinationsrechts

Ganz anders dagegen ist die Lage hinsichtlich des Abgrenzungs- und Koordinationsrechts. Abgrenzungsrecht ist zunächst nationales Recht. Das Sozialgesetzbuch wurde bereits zitiert. Die Reichsversicherungsordnung enthält eine Menge anderer Vorschriften⁷³⁾. Oder man denke an das Fremdretenrecht⁷⁴⁾, an die sozialrechtlichen Bestimmungen im Vertriebenen- und Flüchtlingsrecht usw.⁷⁵⁾ Sollten die nationalen Sozialrechte aber nicht nur abgegrenzt, sondern auch koordiniert werden, so verlangt das übernationale Autorität oder Verständigung. Soll die Koordination sich verfestigen, so bedarf es übernationaler Rechtsinstrumente⁷⁶⁾. Am wirksamsten, weil dem nationalen Recht am ähnlichsten, ist hier die supranationale Rechtssetzung durch die Europäischen Gemeinschaften. Im Völkerrecht dagegen gibt es Differenzierungen. Bilaterale und multilaterale Verträge können – je nach der nationalen Verfassungsordnung: kraft Inkorporation durch die nationale Gesetzgebung – Rechte und Pflichten der einzelnen unmittelbar regeln. Sie können sich aber auch – wie wir das bei der Standardisierung des Koordinationsrechts gesehen haben – in erster Linie an die Staaten und ihre nationalen Rechtsordnungen wenden. Immer auch besteht komplementär die Möglichkeit, daß eine internationale oder supranationale Organisation als solche den Auftrag hat, auf die Entwicklung der nationalen Rechtsordnungen nicht durch Normsetzung, sondern durch Information, Beratung und weitere technische Hilfe einzuwirken.

C. Abschließende Bemerkungen

Internationales Sozialrecht in dem umfassenden und vielschichtigen Sinne, wie es hier behandelt wurde, teilt mit dem nationalen Sozialrecht dessen Ziele: den Kampf gegen Not und Armut, das Bemühen um mehr Gleichheit, die Ausbreitung der Freiheit und die Herstellung von Sicherheit. Nur daß diese Ziele, so komplex sie uns schon im nationalen Sozialstaat erscheinen mögen, im internationalen Rahmen von ungleich größerer Vieldeutigkeit sind. Begriffe wie Not, Armut und soziale Gleichheit haben weltweit eine andere Amplitude der Sinnvariation als natio-

nal. Sicherheit unmittelbar herzustellen ist wohl nur dem nationalen Recht möglich. Das internationale Recht kann nur vermitteln, daß die Sicherheit, die Staaten herstellen, nicht auf der Grenze zwischen ihnen verloren geht. Aber es kann die Sicherheit, welche die Staaten bieten, nicht ersetzen. Und Freiheit gewinnt im internationalen Sozialrecht den ganz besonderen Sinn der Freizügigkeit.

Internationales Sozialrecht verfolgt seine Ziele in ganz unterschiedlichen Graden der Stringenz. Weltweit kann es nur Intentionen auf den Weg bringen und Möglichkeiten konkreter Gestaltung eröffnen. Das gilt selbst weltweit, wie wir am Beispiel des internationalen Sozialrechts sehen, das der Europarat hervorgebracht hat. Präziser und effektiver kann internationales Sozialrecht nur dort werden, wo es sich ernstlich auf die nationalen Sozialrechtsordnungen, die es miteinander verbindet, einläßt, wo es seine Verwirklichung so zu Ende denkt, daß dies auch nachvollzogen werden kann⁷⁷⁾. Das heißt, daß internationales Sozialrecht in dem Maße real ist, in dem es der Technizität der Sozialrechtsordnungen, die es verbindet, gerecht wird – genauer: in dem Maße, in dem seine Technizität der Technizität des kompliziertesten unter den koordinierten Sozialrechtssystemen gerecht wird. Das muß nicht heißen, daß das internationale Sozialrecht selbst den demnach höchsten Grad an Technizität aufweist. Es kann auch dann real sein, wenn es bereit und legitimiert ist, die Schwierigkeiten und Unbilligkeiten in Kauf zu nehmen, die aus der Vergrößerung entstehen können. Dies aber setzt nicht weniger ein „Zu-Ende-Denken“ des Vollzugs und seiner Wirkungen voraus wie das Bemühen um adäquate Technizität selbst.

Das will sagen, daß wir internationales Sozialrecht mit Alltagsbedeutung nur dort vorfinden können, wo die, die es setzen, über ein Maximum an Sachnähe und Regelungskompetenz verfügen. Abgesehen von dem „internationalen Sozialrecht“, das der nationale Gesetzgeber selbst setzt, um seine Systeme abzugrenzen, zu öffnen oder ausstrahlen zu lassen, können wir dies vom europäischen Gemeinschaftsrecht, von bilateralen Abkommen und von den multilateralen Abkommen erwarten, die sich durch einen engen Kreis der Beteiligten, durch einen engen Kreis der Systeme oder durch ganz spezifische Regelungsprobleme auszeichnen.

⁷³⁾ S. dazu Wickenhagen, Internationales Sozialversicherungsrecht (Anm. 1), S. 30 ff.

⁷⁴⁾ S. z. B. Rudolf Hoernigk/Kurt Jahn/Ernst Wickenhagen, Fremdretensgesetz, Loseblatt, Stand Januar 1983.

⁷⁵⁾ S. etwa §§ 90, 91 BVFG, §§ 15, 19 BEvG, § 5 HHG.

⁷⁶⁾ S. dazu auch Zacher, Einleitung – Horizontaler und vertikaler Sozialrechtsvergleich (Anm. 47), S. 34 ff.

⁷⁷⁾ S. dazu noch einmal Zacher, Sozialrechtsvergleich im Bezugsrahmen internationalen und supranationalen Rechts (Anm. 47).