

20 Jahre soziale Sicherheit für Wanderarbeitnehmer

Vortrag

Prof. Dr. Eberhard Eichenhofer, Universität Jena

I. Einleitung

Historische Rückblicke folgen oft schlichten Mustern. Eine Darstellungsform steht in der Tradition des Wagner-Auftritts in Goethes „Faust“: „Verzeiht! es ist ein groß Ergetzen / Sich in den Geist der Zeiten zu versetzen / Zu schauen, wie vor uns ein weiser Mann gedacht / Und wie wir's dann zuletzt so herrlich weit gebracht.“

Eine andere – ebenfalls klassische - Darstellungsform sucht die Vergangenheit zu erklären und schildert das seither Eingetretene als die Geschichte eines fortgesetzten Verfalls. Sie bemüht sich die Botschaft zu verkünden, welche in dem zutiefst pessimistischen spanischen Stichwort gipfelt: „Más vale malo conocido que bueno por conocer“ - Das Schlechte, das man schon kennt, ist besser als das Gute, das noch kommen wird!

Beide gegenläufige Grundhaltungen werden regelmäßig als Schlichtheiten wahrgenommen, weil sie Geschichte als linearen Prozess missdeuten. Das Erratische und Ungleichzeitige, welche historische Entwicklungen seit jeher auszeichneten und prägen, tritt in dieser Darstellungsform nicht wesentlich hervor. Wer sich vor diesem Hintergrund der Frage nähert: Wie hat sich die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer in den vergangenen 20 Jahren entwickelt? wird einerseits bemerkenswerte Kontinuitäten (II), andererseits hinreichende Veränderungen (III) verzeichnen können. Aus dem so entstehenden Vexierbild gilt es dann abschließend, ein Muster für die in den vergangenen 20 Jahren eingetretenen Veränderungen in der sozialen Sicherung der Wanderarbeitnehmer zu gewinnen (IV).

II. Kontinuitäten

Die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer ist ein eigenständiges Regelungsproblem, weil und solange unterschiedliche Sozialstaaten existieren und soziale Sicherheit deswegen durch nationales Recht und nach Maßgabe nationalen Rechts gewährleistet wird. Wanderarbeit bedeutet die Arbeitsausübung in unterschiedlichen Staaten. Unter den Voraussetzungen nationaler Organisation sozialer Sicherheit führt Wanderarbeit – einerlei, ob von Arbeitnehmern oder Selbständigen erbracht – deshalb zum Wechsel des für den Beschäftigten zuständigen Sozialleistungssystems.¹ Mit diesem Wechsel geht der Verlust sozialer Rechte notwendig einher, es sei denn, spezielle Regeln internationalen Rechts wirken diesem entgegen. Diesen Rechtsverlust auszuschließen, verfolgen nicht nur die Rechtsetzungsakte der IAO und des Europarats. Dessen Folgen zu vermeiden, ist auch das Anliegen zwischenstaatlicher Abkommen über soziale Sicherheit sowie und vor allem der Rechtsakte der EG.² Diese hat zur Vermeidung dessen namentlich das Europäische

¹ Klaus Barwig/Ulrike Davy (Hg.), *Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit?*, 2004; Barwig/Sieveling/Brinkmann/Lörcher/Röseler (Hg.), *Sozialer Schutz von Ausländern in Deutschland*, 1997; Thomas Faist/Klaus Sieveling/Uwe Reim/Stefan Sandbrink, *Ausland im Inland*, 1999.

² Vgl. dazu Eberhard Eichenhofer, *Sozialrecht der Europäischen Union*, 2003 (2. Aufl.); Ingwer Ebsen (Hg.), *Europarechtliche Gestaltungsvorgaben für das deutsche Sozialrecht*, 2000; Johann Egger, *Das Ar-*

Zuwanderungsrecht: Vom Provisorium zur Einwanderung?

20 Jahre Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht

28.-30. Januar 2005 Stuttgart-Hohenheim

koordinierende Sozialrecht hervorgebracht, wie es derzeit noch in der VO (EWG) Nr. 1408/71³ und künftig in der VO (EG) 883/2004⁴ niedergelegt sein wird. Bilaterale Abkommen sowie das Europäische koordinierende Sozialrecht bezwecken, die internationalen Geltungsbereiche der Sozialrechte der betreffenden Staaten einheitlich zu bestimmen und damit sowohl Normenhäufungen als auch Normenmangel – oder anders formuliert: Mehrfachversicherungen und Sicherungslücken bei einer des Schutzes durch Sozialrecht bedürftigen Person – zu überwinden.

Des Weiteren haben bilaterale Abkommen sowie das Europäische koordinierende Sozialrecht die im nationalen Recht angelegten Beschränkungen von dessen internationaler Wirksamkeit zu überwinden. Durch die genannten Instrumente werden vor allem die Auszahlung von Geldleistungen bei Auslandsaufenthalt des Berechtigten und die Zusammenrechnung von in den unterschiedlichen Systemen sozialer Sicherheit zurückgelegten Zeiten gesichert und damit insgesamt gewährleistet, dass die Einbeziehung der Erwerbstätigen in die Systeme sozialer Sicherheit mehrerer Staaten für diese nicht mit Rechtsnachteilen einhergehen. Schließlich wird den zu sozialen Dienstleistungen Berechtigten aufgrund von deren Zugehörigkeit zum System sozialer Sicherheit eines Staates auch der Zugang zu den Systemen anderer Staaten offen stehen kann. Durch diese, die Kooperation der Sozialverwaltung der beteiligten Staaten sichernden Regelungen werden die Sozialleistungssysteme der beteiligten Staaten durch Koordinationsrecht wechselseitig miteinander verflochten.

In den durch bilaterale Abkommen oder Europäisches koordinierendes Sozialrecht geregelten Rechtsverhältnissen gilt ein striktes Verbot der Diskriminierung einzelner Sozialleistungsberechtigter wegen ihrer Staatsangehörigkeit. Diese Rechtsregeln konkretisieren damit den in dem IAO-Übereinkommen Nr. 118⁵ niedergelegten Grundsatz der Nichtdiskriminierung Sozialleistungsberechtigter aus Gründen der Staatsangehörigkeit und gestattete daher auch auf die Staatsangehörigkeit gestützte Differenzen in der Sozialleistungsberechtigung. Darin liegt ein erheblicher Fortschritt, weil er allen politisch wie wissenschaftlich verfochtenen Thesen widerspricht, die Sozialleistungsberechtigung gründe in der Staatsangehörigkeit.⁶ Die Sozialleistungsberechtigung hat mit der Staatsangehörigkeit nichts zu tun, sondern gründet in der durch Wohnsitz oder Beschäftigung vermittelten Zugehörigkeit zu einer Gesellschaft. Sie kann „social citizenship“ genannt werden – soweit und sofern die Differenz zwischen der Zugehörigkeit zu einer Gesellschaft und der Staatsangehörigkeit bewusst bleibt.⁷ Diese Regeln verbürgten den universalen Schutz der Wanderarbeitnehmer, wenn und soweit sie weltweit etabliert wären. In der Tat besteht in Gestalt des IAO-Übereinkommens Nr. 157⁸ (1982) bereits heute ein Regelwerk über die Errichtung eines internationalen Systems zur Wahrung der Rechte in der sozialen Sicher-

beits- und Sozialrecht der EG und die österreichische Rechtsordnung, 1998; *Giesen, Richard*, Die Vorgaben des EG-Vertrages für das Internationale Sozialrecht, 1999; *Görg Haverkate/Stefan Huster*, Europäisches Sozialrecht, 1999; *Maximilian Fuchs* (Hg.), Nomos-Kommentar zum Europäischen Sozialrecht, 2003 (3. Aufl.); *Bernd von Maydell/Bernd Schulte*, Zukunftsperspektiven des europäischen Sozialrechts, 1995; *Frans Pennings*, Introduction to European Social Security Law, 1998 (2nd ed.); *Walter Pfeil* (Hg.), Soziale Sicherheit in Österreich und Europa, 1998; *Heinz-Dietrich Steinmeyer*, in Peter Hanau/Heinz-Dietrich Steinmeyer/Rolf Wank, Handbuch des Europäischen Arbeits- und Sozialrecht, 2002, § 20 ff.; *Bernd Schulte*, in Bernd Baron von Maydell/Franz Ruland, Sozialrechtshandbuch, 2003 (3. Aufl.), Tz. 32; *Paul Schoukens* (Ed.), Prospects of Social Security Co-ordination, 1997; *Bernd Schulte/Klaus Barwig*, Freizügigkeit und soziale Sicherheit, 1999.

³ ABl. EG Nr. L 149 vom 5. Juli 1971, S. 2, in der konsolidierten Fassung der VO vom 2.12.1996, ABl. EG Nr. L 28 vom 30.01.1997, S. 1.

⁴ ABl. EG Nr. L 166 vom 30.04.2004, S. 1 ff.; *Marhold*, Das neue Sozialrecht der EU, 2005.

⁵ IAO, Übereinkommen und Empfehlungen, 1993, S. 1163.

⁶ Für letztere ergibt sich die Fortgeltung der Drittstaatsangehörige erfassenden Regel aus Art. 90 I lit. a) VO (EG) 883/2004.

⁷ *Eichenhofer*, Unionsbürgerschaft – Sozialbürgerschaft, ZIAS 2003, 404.

⁸ IAO, Übereinkommen und Empfehlungen, 1993, S. 1751.

Zuwanderungsrecht: Vom Provisorium zur Einwanderung?

20 Jahre Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht

28.-30. Januar 2005 Stuttgart-Hohenheim

heit, und damit das Muster für einen die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer im Weltmaßstab verbürgender Reformvorschlag. Dieses Übereinkommen hat jedoch bislang nicht die notwendige Mindestzahl an Ratifizierungen erfahren, um international zu wirken. Die weltweite Verflechtung der Sozialleistungssysteme sämtlicher Staaten getreu den für bilaterale Abkommen über die soziale Sicherheit und den im EG-Koordinationsrecht verankerten Regeln ist und bleibt deswegen ein rechtspolitisches Desiderat. Es bleibt zu hoffen, dass dessen Bedeutung und Dringlichkeit unter den Bedingungen der sich allmählich verbreiternden Einsicht in die Unausweichlichkeit der Globalisierung erkannt werden mögen. Solange eine universale Ordnung zwischenstaatlicher Sozialrechtskoordination noch aussteht, bleibt der durch bilaterale Abkommen oder EG-koordinierendes Sozialrecht bewirkte Schutz selektiv, schließt also einerseits die von den Abkommen oder Mitgliedstaaten erfassten Systeme mit erfassten Personen ein, schließt jedoch zugleich die davon nicht erfassten Systeme oder Personen aus und verkürzt damit deren soziale Schutz – jedenfalls gemessen an den im IAO-Übereinkommen Nr. 157 formulierten Ideal einer durch die weltweite Verflechtung aller Sozialleistungssysteme geprägten Ordnung, in der kein in einem Staat begründetes Recht sozialer Sicherheit infolge Grenzüberschreitung verloren geht.

III. Unterschiede

1. Übereinstimmung der europarechtlichen Grundlegungen

In den vergangenen beiden Jahrzehnten hat sich weder an dieser allgemeinen Problematik sozialer Sicherheit für Wanderarbeitnehmer, noch an der Selektivität des durch geltendes bilaterales und Europäisches koordinierendes Sozialrecht bewirkten Schutzes etwas Grundsätzliches geändert. Allerdings haben sich innerhalb der überkommenen Strukturen gewichtige Änderungen ergeben. Die gravierendste Zäsur bildet zweifellos die Überwindung der europäischen Teilung, in deren Gefolge auch die staatliche Vereinigung von Bundesrepublik Deutschland und DDR möglich wurde. Dieses sich 1989 und 1990 mit der Auflösung von Sowjetunion und Ostblock vollziehende Ereignis, hatte nicht nur die tiefgreifende Neugestaltung der europäischen Staatenwelt zur Folge, sondern öffnete auch der europäischen Integration neue, geradezu verwegene Perspektiven. Mit der Überwindung der europäischen Teilung bot sich nicht nur die Chance zur Erweiterung des geographischen Horizonts der europäischen Integration. Dabei wird mit der Einbeziehung Rumäniens und Bulgariens in die EU erstmals der Türkei ihrer 1963 eingeräumten Beitrittsperspektive eine zutiefst wirtschaftsgeographische Rechtfertigung gegeben, wenn nämlich der Binnenmarkt unmittelbar an die Tore Istanbuls und damit an das vormalige Konstantinopel, Byzanz, das Zentrum Ostroms – wo einst das *corpus iuris* entstand – herangerückt sein wird.

Daneben bot die Überwindung der Spaltung Europas der EU auch die Möglichkeit zu deren Vertiefung. Sie ermöglichte also die Erstreckung der supranationalen Integration auf die bislang den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Sphären der Währungs-, Rechts- und Innen-, Außen- und Sicherheitspolitik. Dieser Transformationsprozess währte bis in die jüngste Vergangenheit und er wird auch die nahe und weitere Zukunft der EU prägen. Mit dem Beitritt von zehn weiteren Mitgliedstaaten zur EU zum 1. Mai 2004 fand ein Prozess einer tiefgehenden politischen, sozialen und wirtschaftlichen Transformation der mittel- und osteuropäischen Staaten mit dem Ziel ihrer Einbeziehung in die EU sein ganz und gar vorläufiges Ende. Gleichzeitig veränderten die neuen Mitgliedstaaten das wirtschaftliche und soziale Gefüge der neuen erweiterten EU tiefgreifend. Dieser Umwandlungsprozess ist noch nicht abgeschlossen, weil mit Rumänien und Bulgarien sowie Kroatien weitere Staaten unmittelbar vor der Aufnahme in die EU stehen und ferner die Aufnahme weiterer Balkanstaaten, Albanien, Mazedonien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro und Serbien und schließlich auch die Türkei als mittelfristige Perspektive längst formuliert ist.

2. Veränderungen in der zwischenstaatlichen Sozialrechtskoordination

Mit dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten hat sich der räumliche Geltungsbereich des Europäischen koordinierenden Sozialrechts erweitert und damit die bisher mit den Staaten nach 1990 konzeptionell neu gestalteten Abkommen über soziale Sicherheit – Ablösung des Eingliederungsprinzips und Übergang zur Koordination und zum Export von Leistungen – weithin verdrängt. Dadurch ist die Bedeutung des Europäischen koordinierenden Sozialrechts für die zwischenstaatliche Sozialrechtskoordination deutlich gewachsen, wie gleichzeitig die Rolle der bilateralen Abkommen gesunken ist. Dies wird auch dadurch unterstrichen, dass es auch für die EWR-Staaten (Norwegen, Island, Liechtenstein) sowie die Schweiz gilt.

Außerdem hat das Europäische koordinierende Sozialrecht gerade in allerjüngster Zeit einige rechtliche Wandlungsprozesse durchlaufen, in deren Folge dessen praktische Bedeutung weiter angestiegen ist. An erster Stelle ist die zum 1.7.2003 nach einem über Jahrzehnte fortwährenden Diskurs in Kraft getretene Verordnung Nr. 859/2003⁹ über die Einbeziehung der Drittstaatsangehörigen in den persönlichen Anwendungsbereich des Europäischen koordinierenden Sozialrechts zu nennen. Allerdings wurde weder Art. 2 I VO (EWG) Nr. 1408/71 noch Art. 2 I VO (EG) 883/2004 verändert.¹⁰ Dieser Rechtssetzungsakt ist von nicht zu unterschätzender integrationspolitischer Bedeutung. Denn er beseitigt den bisherigen Ausschluss der zahlreichen in der EU wohnenden und darin legal lebenden Drittstaatsangehörigen von den Wirkungen zwischenstaatlicher Sozialrechtskoordination unter den EU-Staaten. Diese wurden damit erstmals unter den EU-Staaten in ihrem international-sozialrechtlichen Status den EU-Bürgern oder in einem Mitgliedstaat aufgenommenen Flüchtling oder Staatenlosen rechtlich gleichgestellt.

Eine weitere, bislang kaum wahrgenommene Ausbreitung des Europäischen koordinierenden Sozialrechts ging von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu dem Verhältnis zwischen Europäischen koordinierenden Sozialrecht und bilateralem Abkommensrecht aus. Während diese bislang¹¹ eine kumulative Anwendung von Koordinierungsregeln der EG sowie weiterer bilateraler Abkommen verwarf, ist der EuGH mit dem Urteil in der Rechtssache „Gottardo“¹² von dieser Rechtsprechung abgewichen, indem es die kumulative Berücksichtigung europarechtlicher und bilateraler Abkommen aus Gründen der Gleichbehandlung unter den EU-/EWR- und Schweizer Bürgern (Art. 12 EG) für geboten erachtete. Eine weitere gewichtige Veränderung ging von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu grenzüberschreitenden Wirkungen sozialer Sicherheit im Zusammenhang mit der Erbringung sozialer Dienstleistungen aus. Die inzwischen auch außerhalb der Fachwelt bekannten Entscheidungen in den Rechtssachen „Kohl“¹³ und „Decker“¹⁴ sind nicht wesentlich deshalb als Fortschritt zu begreifen, weil sie dem Versicherten ein Recht auf Inanspruchnahme auf Sozialleistungen auch außerhalb

⁹ *Eichenhofer*, Neuere Rechtsprechung des EuGH zum Europäischen Sozialrecht, JZ 1995, 1047 ff.; *ders.*, Rechtsprechung des EuGH zum Europäischen koordinierenden Sozialrecht, 1995 – 2004, JZ 2005, (im Erscheinen).

¹⁰ ABl. EG Nr. L 124 vom 20.5.2003; *Yves Jorens/Bernd Schulte* (Ed.), *European Social Security Law and Third Country Nationals*, 1998.

¹¹ EuGH – 2.8.1993 – Rs. C-23/92 = Slg. 1993, I-4505 (Grana-Novoa).

¹² Rs. C-55/00 = Slg. 2002, I-413 (Gottardo).

¹³ EuGH - 28.04.1998 - Rs. C-120/95 = Slg. 1998, I-1831.

¹⁴ EuGH - 28.04.1998 - Rs. C-158/96 = Slg. 1998, I1931; hierzu *Yves Jorens/Bernd Schulte* (Hg.), *Grenzüberschreitende Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen im Gemeinsamen Markt*, 2003; *Elias Mossialos/Martin McKee*, *EU Law and the social Character of Health Care*, 2002; *Thorsten Kingreen*, *Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund*, 2003, 459 ff.; *Danny Pieters/Stefaan Van den Bogaert*, *The Consequences of European Competition Law for National Health Policies*, 1997; *Michaela Windisch-Graetz*, *Europäisches Krankenversicherungsrecht*, 2003; *Christian Zerna*, *Der Export von Gesundheitsleistungen in der Europäischen Gemeinschaft nach den Entscheidungen des EuGH vom 28. April 1998 in den Rechtssachen Decker und Kohl*, 2003.

Zuwanderungsrecht: Vom Provisorium zur Einwanderung?

20 Jahre Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht

28.-30. Januar 2005 Stuttgart-Hohenheim

der im Sekundärrecht umschriebenen Voraussetzungen zubilligen. Sie ist vielmehr wegen der Gewinnung dieser Einsicht aus dem Gesichtspunkt der Leistungserbringer wie Leistungsberechtigter jeweils berechtigenden Dienstleistungsfreiheit sowie Warenverkehrsfreiheit von grundsätzlicher Bedeutung. Denn wenn sich das Koordinationsrecht nicht nur zur Sicherung der Personenfreiheit, sondern auch aus Gründen der Dienstleistungs- und Warenverkehrsfreiheit begründet ist, so findet es nicht nur in einer Grundfreiheit – nämlich derjenigen der Freizügigkeit -, sondern vielmehr in sämtlichen Grundfreiheiten seine Rechtfertigung, die den elementar freiheitssichernden Gehalt Europäischen koordinierenden Sozialrechts insoweit überzeugend enthüllt. Inzwischen hat die nationale Sozialpolitik mit den zum 1. Januar 2004 in Kraft getretenen Regeln über den Bezug von Arzneimitteln im Internet und die Krankenkassen mit Verträgen über Kur- und Reha-Aufenthalte außerhalb Deutschlands – namentlich in den neuen Beitrittsstaaten – die gemeinschaftsweite Leistungserbringung nicht nur als Element der Freiheitssicherung, sondern auch der Kostensenkung entdeckt.

3. Überwindung des sozialpolitischen Vorrangs des einzelnen Mitgliedstaates

Schließlich sind in jüngster Zeit unverkennbar Ansätze zur Überwindung des sozialpolitischen Vorrangs der einzelnen Mitgliedstaaten zu beobachten. Der viele Politikfelder umgreifende Prozess der Vertiefung der Europäischen Integration erstreckt sich mit zunehmender Intensität auch, ja gerade auf die Sozialpolitik. Dies äußert sich zunächst darin, dass die EG seit dem Amsterdamer Vertrag eine umfassende Rechtsetzungszuständigkeit in der Sozialpolitik erlangt hat (Art. 137 EG). Zwar kann diese auch von den Sozialpartnern auf europäischer Ebene wahrgenommen werden (Art. 138 EG). Aber auch diese Zuständigkeit verdrängt die Mitgliedstaaten in ihrem angestammten Rechtsetzungsmonopol. Es ist zwar richtig, dass sich nach geltendem EG-Recht die Zuständigkeiten nur bei Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten wahrnehmen lassen. Aber sollte – wovon auszugehen ist – der Verfassungsvertrag verabschiedet sein, so wäre auch diese Einschränkung überwunden. Des Weiteren findet – von der Öffentlichkeit wiederum kaum beachtet – bereits heute im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung ein europäisch abgestimmter Prozess der Modernisierung des sozialen Schutzes statt. Dieser bezieht seine wesentlichen Impulse aus den besten Praktiken der Sozialpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten bezieht zahlreiche Maßnahmen zum Umbau von Arbeitslosen- und Rentenversicherung haben in diesen europäischen Anpassungsvorgängen ihren Entstehungs- und Hintergrund. Schließlich wird auf der Basis der EU-Charta der Grundrechte dem Schutz der Menschenrechte ein wachsendes Gewicht zukommen. In diesem Zusammenhang sind auch die Regeln über die Antidiskriminierung zu erwähnen. Sie sind von migrationspolitisch erheblicher Bedeutung, weil sie dazu bestimmt sind, die Menschenrechte als universale, d.h. jedem Menschen ohne jegliche durch persönliche Umstände begründete Einschränkung zukommende Berechtigung verstehen, die sich deswegen unmittelbar auch aus den Diskriminierungsverboten erklären. Die damit ausgelösten Folgen sind erheblich und gewichtig. Die in der Charta der Grundrechte der EU niedergelegten Menschenrechte werden auch deshalb an Bedeutung gewinnen, weil sie soziale Grundrechte formulieren und damit unmittelbar die Thematik der sozialen Inklusion zum Gegenstand des Schutzes durch die Menschenrechte erheben. Schließlich wird der Verfassungsvertrag eine Bestimmung enthalten, wonach hinsichtlich der sozialrechtlichen Stellung die Drittstaatsangehörigen nicht hinter diejenigen der EU-Staatsangehörigen zurückfallen dürfen (Art. 81 II Verfassungsvertrag).

IV. Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer in der erweiterten EU

20 Jahre sind für den Einzelnen eine sehr lange Zeit – Thomas Hobbes formulierte wohl zu skeptisch, aber doch bisweilen nachvollziehbar: „life is nasty, brutish and short“. Historisch betrachtet, ist ein solcher Zeitraum dagegen denkbar kurz. Die vergangenen 20 Jahre haben die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer zwar noch nicht derartig revolutioniert und perfektioniert, wie dies das 1982 verabschiedete IAO-Übereinkommen Nr. 157 vorsieht und damit dem koordinierenden Sozialrecht eine neue Perspektive gab, weil sie den Schutz der Wanderarbeitnehmer weltweit in vollem Umfang sichert. Es gelang bisher noch nicht, die Selektivität des sozialen Schutzes der Wanderarbeitnehmer zu überwinden. Rechtsetzung und Rechtsprechung haben jedoch den Schutz der Wanderarbeitnehmer innerhalb der EU an Bedeutung wachsen lassen und diesen mit der Erweiterung regional beträchtlich ausgeweitet. Die Vision eines durch Koordinationsrecht einheitlich gewirkten europäischen Sozialraums unter Wahrung der nationalen Eigenständigkeit hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten weiter verfestigt. Insoweit kommt dem EG-Recht das Verdienst zu, mit der Erstreckung des Koordinationsrechts auf Drittstaaten und dessen Kombination mit bilateralen Abkommen Rechtsgestaltungen hervorgebracht zu haben, die nicht nur die weitere interne Angleichung der Sozialrechte in den Mitgliedstaaten befördern, sondern sie auch für andere Weltgegenden beispielhaft und hoffentlich auch beispielgebend wirken werden. Das IAO-Übereinkommen Nr. 157 hat seine wesentlichen Impulse aus dem Europäischen koordinierenden Sozialrecht bezogen und dies heißt: Fortschritte in Europa wirken auf mittlere Sicht über Europa hinaus weltweit!

Mit dem IAO-Übereinkommen No. 157 hat die Weltgemeinschaft eine Zielvorstellung über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer entwickelt, die ihre wesentlichen Impulse aus der europäischen Rechtsetzung bezog. In dem Maße wie die sozialpolitische Integration der EU vorankommt, wird auch der Weltgesellschaft vor Augen geführt werden, dass Sozialpolitik in diesen Jahren im Begriff steht, zu transnationalen Politik zu werden! Dies ist eine fundamentale Änderung im Verständnis von Sozialpolitik, welche die Politik und Öffentlichkeit erst noch wahrnehmen müssen.