Schrifttum

Eberhard Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union, 7. Auflage, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2018, 415 Seiten, 32,00 Euro, ISBN: 978-3-503-18152-0

Den Politiken der Europäischen Union wurde und wird zuweilen ein „soziales Defizit" nachgesagt. Seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsunion sei das Europarecht vom Primat wirtschaftlicher Liberalisierung geprägt und von der Annahme getragen, dass das Wirken des Binnenmarktes allein schon eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen bewirken werde (was übrigens noch heute in Art. 151 III AEUV zum Ausdruck kommt). In jüngerer Zeit sah sich die Union erneut im Kontext der Europäischen Banken- und Währungskrise mit dem Vorwurf konfrontiert, die von ihr verordnete Austeritätspolitik trüge den Interessen der Bürger nicht hinreichend Rechnung und wirke sich insbesondere negativ auf den sozialen Zusammenhalt aus.

Indes hat die Gemeinschaft der europäischen Staaten dem sozialen Gedanken von Beginn an erhebliche Bedeutung zugemessen – die Sozialrechtskoordinierung war Gegenstand eines der ersten europarechtlichen Rechtsakte überhaupt. Die Rechte der Wanderarbeitnehmer erfuhren in den 1960er Jahren eine Stärkung. Spätestens seit den 1970er Jahren wurde intensiv um die Notwendigkeit einer weiteren Harmonisierung der Sozialpolitiken der Mitgliedstaaten gerungen, die 1997 schließlich in die Aufnahme eines eigenständigen Kapitels zur Beschäftigungspolitik in das Primärrecht mündeten. Die Debatte um das „soziale Europa" war damit keineswegs an ihrem Ende angelangt, sondern entwickelt sich weiter und sieht sich laufend mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Diese Entwicklung nachzuzeichnen, politisch einzuordnen und die daraus folgenden umfassenden Regelungen des Europäischen Sozialrechts grundlegend zu erläutern und deren Perspektiven aufzuzeigen, ist das große Verdienst Eichenhofers, dessen Buch „Sozialrecht der Europäischen Union" die nunmehr 7. Auflage erfahren hat.

Im Vergleich zur Vorauflage hat das Werk knapp 35 Seiten an Umfang gewonnen. Zu würdigen war beispielsweise die Entscheidung über den Austritt des Vereinigten Königsreichs aus der EU, die auch und gerade durch die sozialrechtlichen Gleichbehandlungsgebote bedingt war, welche durch die Rechtsprechung des EuGH eine erhebliche Dynamik erfahren haben. Über die Folgen wird derzeit noch intensiv auf Unionsebene verhandelt. Eichenhofer zeigt die zu gewärtigenden Konsequenzen eines „harten Brexit", also der völligen Lösung jedweder Bindungen zwischen EU und dem Königreich, pointiert auf und macht damit en passant die besonderen sozialrechtlichen Ausprägungen der Unionsbürgerschaft deutlich.

§ 3 des Buches wurde um eine ausführlichere Darstellung der sozialen Rechte von Drittstaatsangehörigen erweitert. Der erhebliche Anstieg der Zahl geflüchteter Menschen in den Jahren 2014 und 2015 hat das Flüchtlingsrecht in den Fokus der allgemeinen Aufmerksamkeit rücken lassen. Dieses ist grundlegend durch die Genfer Flüchtlingskonvention determiniert, seit den 2000er Jahren aber auch Gegenstand zahlreicher europäischer Verordnungen und Richtlinien, die unter anderem Mindeststandards für die Aufnahme und Versorgung geflüchteter Menschen mit existenzsichernden Leistungen und medizinischer Behandlung setzen. Die Debatte um die gebotene Ausgestaltung von Sozialleistungen für Asylsuchende und Geflüchtete, die in den Zielstaaten heftig geführt wurde und wird, lässt sich nicht losgelöst von diesen Vorgaben einordnen. Die Verflechtungen zwischen Völker- und Unionsrecht werden anschaulich aufgezeigt, die Mindeststandards unter Rückgriff auf die Rechtsprechung des EuGH aufgezeigt. Neben dem Flüchtlingsrecht sind auch die jüngst reformierten Richtlinien zur Zuwanderung von Arbeitskräften – Saisonarbeitern, Hochqualifizierten, konzernintern Entsandten – angesprochen. Auch diese enthalten Vorgaben für den Zugang zu Sozialleistungen und zur unionsweiten Mobilität, die wiederum für die Sozialrechtskoordinierung von Bedeutung sind. Diese Weiterungen aufzuzeigen, hätte sicher mehr Platz verdient.

Die umfassende, aber pointierte Darstellung des koordinierenden Sozialrechts folgt der bewährten Struktur. Der Abschnitt zur Gleichbehandlung und Tatbestandsgleichstellung weist nunmehr nahezu den doppelten Umfang auf, was das Verständnis insbesondere für die Leser erleichtern dürfte, die mit der Materie bisher nicht vertraut sind. Das vom EuGH entwickelte Gebot der Tatbestandsgleichstellung ist mit Inkrafttreten der VO (EG) 883/2004 als wesentlicher Grundsatz der Koordinierung kodifiziert worden. Die Merkmale des Art. 5 VO (EG) 883/2004 werden in der Neuauflage ausführlicher erläutert, das Verhältnis zur Zusammenrechnung von Zeiten nach Art. 6 VO (EG) 883/2004 einerseits und zu den Kollisionsnormen der Art. 11 ff. VO (EG) 883/2004 andererseits deutlich abgegrenzt. Der Kommissionsvorschlag zur Überarbeitung des europäischen koordinierenden Sozialrechts vom Dezember 2016 wird angesprochen, ohne jedoch ins Detail zu gehen. So sollen beispielsweise die Leistungen bei Pflegebedürftigkeit eine explizite Regelung erfahren und wirtschaftlich inaktive Personen ohne rechtmäßigen Aufenthalt von der Gewährung der besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen ausgenommen werden.

In den beiden abschließenden Kapiteln nimmt Eichenhofer den in den Anfangskapiteln gesponnenen Faden auf und widmet sich den politischen Dimensionen des europäischen Sozialrechts, die mit dem Weißbuch der Kommission zur Zukunft Europas neue Impulse erfahren haben. Die Vorschläge fanden Eingang in das Konzept der Europäischen Säule sozialer Rechte, welches 2017 auf dem Sozialgipfel in Göteborg („Social Summit for Fair Jobs and Growth") durch Kommission, Parlament und Rat feierlich proklamiert wurde. Die Vorschläge wecken Erinnerungen an die Initiativen Jacques Delors' in den 1980er Jahren und werden sicher weitere Diskussion erfahren, berühren sie doch die grundlegende Frage nach der Reichweite nationaler Souveränität und einer möglichen Ausweitung der sozialpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union. Diesen Gedanken greifen auch die Vorschläge zur Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung auf, die ebenfalls in diesem Kapitel präsentiert und diskutiert werden.

Die Zahl der Lehrbücher zum Europäischen Arbeitsrecht hat in jüngerer Zeit beständig zugenommen. Im Europäischen Sozialrecht gibt es weiterhin nur dieses eine Standardwerk, welches einerseits einen Überblick über die zahlreichen europarechtlichen Vorgaben zur Sozialrechtsgestaltung vermittelt, diese andererseits in den übergeordneten Kontext einordnet, ohne die Detailfragen von Tatbestandsmerkmalen und Rechtsfolgen konkreter Normen außer Acht zu lassen. Dem Werk gelingt damit der Spagat zwischen theoretischer Grundlegung des sozialen Europas und seinen praktischen Auswirkungen. Leser, die sich einen Einblick in diese spannende und überaus dynamische Materie verschaffen wollen, werden gewiss eine lohnende Lektüre finden.

Prof. Dr. Constanze Janda, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer