

52. Frankfurter Newsletter zum Recht der Europäischen Union

(16.05.2024)

Prof. Dr. Claudia Maria Hofmann, Frankfurt (Oder)*

Aktuelles zur Europäischen Säule sozialer Rechte: Die Erklärung von La Hulpe

I. Leaving no one behind

Wer sich derzeit auf einen Spaziergang durch die Nachbarschaft aufmacht, darf nicht nur feststellen, dass der Frühling endlich Einzug gehalten hat. Ersichtlich hat auch die heiße Phase des Europawahlkampfes begonnen. Nach der Europawahl im Juni 2024 wird der Europäische Rat seine Strategische Agenda für die Jahre 2024-2029 vorlegen, in deren Kontext auch die Prioritäten der dann neu besetzten Europäischen Kommission für die kommenden fünf Jahre festgelegt werden. Ein internes Konzeptpapier zur Strategischen Agenda 2024-2029 ist kürzlich an die Öffentlichkeit geraten.¹ Gewiss enthält dieses Papier allenfalls die Eckdaten einer zukünftigen Agenda. Sichtet man jedoch die dort genannten Stichpunkte auf der Suche nach sozialpolitischen Zielset-

* Die Verfasserin ist Professorin für Öffentliches Recht und Europäisches Sozialrecht mit Schwerpunkt in der interdisziplinären Sozialrechtsforschung an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder). Dieser Beitrag nimmt Bezug auf und erweitert Gedanken zur Erklärung von La Hulpe, die demnächst in der KritV erscheinen werden (*Hofmann*, Bauen mit begrenztem Werkzeug: Mögliche Szenarien der Weiterentwicklung europäischer Sozialpolitik).

¹ European Council, Outline: Strategic Agenda 2024-2029, Internal working document, online einsehbar ist das Dokument unter anderem hier <https://www.ecologistasenaccion.org/wp-content/uploads/2024/04/20240409-leaked-European-Council-strategic-agenda-2024-2029.pdf> (8.5.2024).

zungen, so ist bereits dieses Ergebnis eher ernüchternd. Eine signifikante Bezugnahme etwa auf die Europäische Säule sozialer Rechte, wie sie in der Strategischen Agenda 2019-2024 enthalten ist,² fehlt bisher. Blickt man auf die vier Aufzählungspunkte unter der Überschrift „Leaving no one behind“,³ fällt der arbeits- bzw. wirtschaftsbasierte Fokus der ersten drei Punkte auf: „- Increase participation in the labour market - Invest in people’s skills and education throughout life to provide opportunities for all - Ensure all citizens and businesses can seize the opportunities offered by the twin transition“. Der verbleibende vierte Aufzählungspunkt lässt mit der Formulierung „Reduce disparities at all levels through adequate social protection“ sehr viel Interpretationsspielraum und nährt damit Zweifel, ob dieser Impuls ausreichend sein wird, damit im Sinne der Ziele der Agenda 2030 wirklich niemand abgehängt oder zurückgelassen wird.⁴ Zumal – abgesehen vom Verweis auf die intendierte Förderung des sozialen Zusammenhalts durch Aufwärtskonvergenz – weitere Ausführungen zur Stärkung der sozialen Dimension (zumindest bislang) nicht enthalten sind.

Insofern war es ein anerkennenswertes Unterfangen der belgischen Ratspräsidentschaft, die Stärkung und gegebenenfalls Weiterentwicklung der Europäischen Säule sozialer Rechte auf ihr Arbeitsprogramm zu setzen und so die sozialen Aspekte bei der Entwicklung der Agenda 2024-2029 vorzuprägen.⁵ Zu diesem Zweck sollte bei einer Konferenz im April 2024 im belgischen La Hulpe eine Erklärung angenommen werden. Dies ist am 16. April 2024 auch geschehen. Dieser Beitrag gibt einen Überblick über die Inhalte der Erklärung von La Hulpe und unterzieht sie einer kritischen Bewertung.

² European Council, A new strategic agenda 2019-2024, online erhältlich unter <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf> (8.5.2024).

³ European Council, Outline: Strategic Agenda 2024-2029, Internal working document, S. 2.

⁴ „Leave no one behind“ (LNOB) ist das Grundversprechen der UN Agenda 2030 und der UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs). Siehe dazu United Nations System Chief Executives Board for Coordination, Leaving No One Behind: Equality and Non-Discrimination at the Heart of Sustainable Development, 2017. Zur Operationalisierung im europäischen Kontext sind aktuelle Statistiken des Europe Sustainable Development Report 2023/24 online erhältlich unter <https://eu-dashboards.sdgindex.org/rankings/leave-no-one-behind> (8.5.2024).

⁵ Belgian Presidency of the Council of the European Union, Programme, First half of 2024, online erhältlich unter https://belgian-presidency.consilium.europa.eu/media/3kajw1io/programme_en.pdf (8.5.2024), S. 5 u. 26 ff.

II. Die Erklärung von La Hulpe zur Zukunft der Europäischen Säule sozialer Rechte

1. Zum Kontext: Die Europäische Säule sozialer Rechte

Die Erklärung von La Hulpe ist im Zusammenhang mit der Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR) zu sehen, auf deren Stärkung und Fortentwicklung sie abzielt. Die ESSR kann – trotz mancher Schwächen des Textes – als Meilenstein der Entwicklung der sozialen Dimension der EU gesehen werden. Zurückgehend auf die Initiative der Juncker-Kommission wurde sie im November 2017 in Göteborg proklamiert und als gemeinsame Erklärung der europäischen Institutionen unterzeichnet.⁶ Sie enthält 20 Grundsätze zu drei übergeordneten Themenfeldern: Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, faire Arbeitsbedingungen sowie Sozialschutz und soziale Inklusion.

Trotz ihrer Rechtsnatur *soft law*-Instrument hat die Bedeutung der ESSR seit ihrer Proklamation zugenommen. Dies hängt zum einen mit dem Aktionsplan zur ESSR zusammen, der durch die von der Leyen-Kommission auf den Weg gebracht,⁷ im Mai 2021 beim Sozialgipfel von Porto⁸ und wenig später auch durch den Europäischen Rat⁹ bestätigt worden ist. Der Aktionsplan enthält drei Ziele, die bis 2030 verwirklicht werden sollen: Erhöhung der Zahl der Erwerbstätigen im Alter zwischen 20 und 64 Jahre auf 78 Prozent, Steigerung der an Fortbildungen teilnehmenden Erwachsenen auf 60 Prozent jährlich, Reduktion der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen Menschen um mindestens 15 Millionen. Um diese Ziele zu erreichen, haben sich die Mitgliedstaaten auf nationale Zielzahlen verständigt.¹⁰

Zum anderen ist die Bedeutung der ESSR durch ihre Berücksichtigung im Rahmen des Europäischen Semesters gestiegen.¹¹ Zwar lässt sich durchaus Kritik sowohl an

⁶ Europäische Parlament, Rat und Kommission, Europäische Säule der sozialen Rechte, 2017, online erhältlich unter https://commission.europa.eu/system/files/2017-11/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_de.pdf (8.5.2024).

⁷ COM(2021) 102 final.

⁸ Porto Social Summit, Porto Social Commitment, 7. Mai 2021, online erhältlich unter <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23974&langId=en> (8.5.2024).

⁹ European Council, The Porto declaration, Press release 338/21, 8. Mai 2021, online erhältlich unter <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/> (8.5.2024). Die Bestätigung der drei Kernziele erfolgte im Juni 2021; EUCO 7/21.

¹⁰ European Commission, European Pillar of Social Rights: State of play on the national targets for 2023 (2022), online erhältlich unter <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=25728&langId=en> (8.5.2024).

¹¹ Vgl. *Hacker*, Die Europäische Säule sozialer Rechte: Wirkung und Weiterentwicklung, SWP-Studie 5, 2023, S. 1 (39 ff.); *Zeitlin/Vanhercke*, Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond, in: *Journal of European Public Policy* 25(2017), 149. Siehe auch die Übersicht über die die ESSR betreffenden Aspekte im Europäischen Semester, online erhältlich unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/european-semester/#policies> (8.5.2024).

den Inhalten der ESSR als auch an den drei Zielen des Aktionsplans üben.¹² Dennoch ist die ESSR als Instrument, auf das sich alle Mitgliedstaaten verständigt haben, grundsätzlich geeignet, ein gewisses „soziales Momentum“ in den Politiken der EU und damit auch in den Mitgliedstaaten zu entfalten.

2. Geplante Weiterentwicklung durch die Erklärung von La Hulpe

Insofern durfte man mit einiger Spannung die für den 16. April 2024 anvisierte Erklärung von La Hulpe erwarten, die von der belgischen Ratspräsidentschaft vollmundig als Baustein für die soziale Agenda 2024-2029 und als Bestätigung der ESSR angekündigt worden ist.¹³ Ebenso wie die ESSR sollte die anlässlich der Konferenz von La Hulpe angenommene Erklärung durch Kommission, Parlament und Rat unterzeichnet werden.¹⁴ Leider war eine solche einheitliche Unterzeichnung nicht zu erreichen.

Interessanterweise wird der geplante Name der Erklärung auf der Website der belgischen Ratspräsidentschaft mit „The La Hulpe Declaration on the Future of Social Europe“ angegeben.¹⁵ Die schließlich verabschiedete Erklärung trägt jedoch den Titel „La Hulpe Declaration on the Future of the European Pillar of Social Rights“.¹⁶ So kommt bereits hier zum Ausdruck, dass es in der Erklärung nicht um die großen Grundsatzenfragen eines sozialen Europa geht. Dies ist bereits zu bedauern. Noch bedauerlicher ist es aber, dass der finale Text der Erklärung nicht einheitlich angekommen werden konnte: Mit Österreich und Schweden haben zwei Mitgliedstaaten nicht unterzeichnet;

¹² Dazu mit unterschiedlichen Schwerpunkten etwa *Garben*, The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance, in: Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 21 (2019), 101; *Hacker*, The European Pillar of Social Rights: Impact and Advancement, SWP Research Paper 14, 2023; *Lörcher/Schömann*, The European pillar of social rights: critical legal analysis and proposals, etui Report 139, 2016; *Plomien*, EU Social and Gender Policy beyond Brexit: Towards the European Pillar of Social Rights, in: Social Policy & Society 17 (2018), 281; *Sabato/Vanhercke*, Towards a European Pillar of Social Rights: from a preliminary outline to a Commission Recommendation, in: Vanhercke et al. (Hrsg.), Social policy in the European Union: state of play 2017, S. 73 ff.

¹³ Siehe dazu die Informationen auf der Website der belgischen Ratspräsidentschaft, online erhältlich unter <https://belgian-presidency.consilium.europa.eu/en/events/european-pillar-of-social-rights-the-la-hulpe-declaration-on-the-future-of-social-europe/> (8.5.2024).

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Ebd.

¹⁶ La Hulpe Declaration on the Future of the European Pillar of Social Rights, 16.04.2024, online erhältlich unter <https://belgian-presidency.consilium.europa.eu/media/bj0adazv/declaration-finale.pdf> (8.5.2024).

ferner gehört auch der Arbeitgeberverband BusinessEurope nicht zu den Unterzeichnenden.¹⁷ Darüber hinaus haben Ungarn¹⁸ und Irland¹⁹ gesonderte Stellungnahmen zur Erklärung veröffentlicht.

Wer also aufgrund der äußeren Umstände der Annahme der Erklärung bereits betrübt ist, wird nach einem Blick auf den Text nicht unbedingt optimistischer gestimmt. Bei der im Anschluss an die Annahme der Erklärung im Livestream übertragenen Pressekonferenz betonte der belgische Vizepremierminister Frank Vandenbroucke, dass die Stimmenthaltungen die Bedeutung der Erklärung unterstreichen würden. Wenn jedoch diese Erklärung mit ihrem – selbst unter Anerkennung der in Dokumenten dieser Art üblicherweise verwendeten Sprache – signifikant vagen Wortlaut keine Einigung erzielen konnte, dann bietet dies durchaus Anlass zur Sorge. Eine gemeinsame Bestätigung der Ziele der Europäischen Säule sozialer Rechte, auf die dann ggf. auch EU-Beitrittskandidaten verpflichtet werden sollen,²⁰ sieht anders aus.

Inhaltlich knüpft die Erklärung von La Hulpe in ihrer Struktur explizit an die ESSR an: Neben einer Präambel, die ein Bekenntnis der Unterzeichnenden unter anderem zum europäischen Sozialmodell enthält, die ESSR als Kompass für eine Aufwärtskonvergenz in der Sozial- und Beschäftigungspolitik bestätigt und die Bedeutung des sozialen Dialogs sowie die Rolle der Zivilgesellschaft hervorhebt, setzt sich die Erklärung aus vier Abschnitten zusammen: Die ersten drei Abschnitte zu den Themenfeldern „Chancengleichheit und Zugang zum Arbeitsmarkt“, „faire Arbeitsbedingungen“ und „sozialer Schutz und Inklusion“ decken sich mit den drei Kapiteln der ESSR. Ein vierter Abschnitt adressiert Fragen der „Governance“. Eine darüber hinaus gehende inhaltliche Weiterentwicklung der ESSR findet nicht statt.

¹⁷ *Leimbach*, Scandal at signing of La Hulpe Declaration, in: Europe.Table #674 v. 17. April 2024, online erhältlich unter <https://table.media/en/europe/news/scandal-at-the-signing-of-the-la-hulpe-declaration-on-the-future-of-social-europe/> (8.5.2024).

¹⁸ Statement by Hungary on the La Hulpe Declaration on the Future of the European Pillar of Social Rights, 16.04.2024, online erhältlich unter <https://belgian-presidency.consilium.europa.eu/media/eghbvqgg/hu-statement-on-la-hulpe-declaration.pdf> (8.5.2024).

¹⁹ Statement by Ireland on the La Hulpe Declaration on the Future of the European Pillar of Social Rights, 16.04.2024, online erhältlich unter <https://belgian-presidency.consilium.europa.eu/media/tgcep1vm/statement-by-ireland-on-the-la-hulpe-declaration.pdf> (8.5.2024).

²⁰ European Commission, The European Pillar of Social Rights Action Plan, 2021, S. 39, online erhältlich unter <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/downloads/KE0921008ENN.pdf> (8.5.2024).

Angesichts der derzeitigen Debatten um institutionelle Reformen,²¹ die Weiterentwicklung des Binnenmarktes²² oder die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit²³ wäre eine Bekräftigung der sozialen Dimension der EU dringend erforderlich gewesen. Auch in Bezug auf Fragen einer „Just Transition“ in der EU wäre eine Stärkung der Aspekte sozialer Nachhaltigkeit wünschenswert.²⁴ Außer einem Verweis auf die sozialpolitische Koordination im Rahmen des Europäischen Semesters und dem Hinweis „The Pillar shall serve as our compass for fostering a fair transition, ensuring that no one is left behind.“²⁵ enthält die Erklärung hierzu jedoch wenig Substanzielles.

Bei Punkten, die in der ESSR kaum oder gar keine Berücksichtigung finden, fallen die bereits erwähnten unbestimmten, im Konjunktiv verbleibenden Formulierungen besonders ins Gewicht, wie folgende (nicht abschließende) Liste an Beispielen veranschaulicht:²⁶

- „The experience of the European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) and its ongoing evaluation *may provide lessons*.“²⁷
- „While addressing existing and increasing needs in the health and long-term care sectors, a strong focus on prevention as well as adequate, equal and affordable access to care is key. Taking into account national contexts and division of competences, *action could include* addressing workforce needs, with attention to training and working conditions and support for collective bargaining in the care sector.“²⁸

²¹ Vgl. hierzu etwa die Vorschläge um einen „inner circle“ innerhalb der EU und die Einführung einer assoziierten Mitgliedschaft im Bericht der Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, 2023, S. 35 f.

²² Siehe dazu der jüngst veröffentlichte Bericht von Enrico Letta; *Letta, Much more than a market*, 2024.

²³ Die Veröffentlichung des hierzu von Mario Draghi zu verfassenden Berichts wurde kürzlich auf einen Zeitraum nach den Europawahlen verschoben; European Parliament, Parliamentary Question P-001251/2024, Controversy over the postponement of the publication of the Draghi report, online einsehbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2024-001251_EN.html (8.5.2024).

²⁴ Vgl. *Busch*, Soziale Dimensionen des European Green Deal, in: ZESAR 2024, 143; *Crespy/Munta*, Lost in transition? Social justice and the politics of the EU green transition, in: *Transfer: European Review of Labour and Research* 29 (2023), 253; *Galgóczy*, Where is the Social in the European Green Deal?, in: *Green European Journal* 2022, online erhältlich unter <https://www.greeneuropeanjournal.eu/where-is-the-social-in-the-european-green-deal/> (8.5.2024); *Grossi et al.*, The Social Pillar and the Future of the EU Social Agenda, Policy Study February 2024, S. 43 ff.; *Hoon/Pype*, How can the EU Deliver a Socially Just Green Deal, 2022; *Zimmermann/Gengnagel*, Mapping the social dimension of the European Green Deal, in: *European Journal of Social Security* 25 (2023), 523.

²⁵ La Hulpe Declaration on the Future of the European Pillar of Social Rights, Ziff. 4 der Präambel.

²⁶ Die folgenden Hervorhebungen sind nicht im Original enthalten.

²⁷ La Hulpe Declaration on the Future of the European Pillar of Social Rights, Ziff. 25.

²⁸ La Hulpe Declaration on the Future of the European Pillar of Social Rights, Ziff. 28.

- „For persons with mental health issues, *we could build further* on the Comprehensive Approach to Mental Health.“²⁹
- „Taking into account national competences, continued action is warranted on accessible, efficient, green and affordable social housing to meet the housing needs of all, to eradicate homelessness and to promote ‘a housing first’ approach. *We recognise* the importance of the European Platform on Combating Homelessness.“³⁰
- „In promoting social rights, the EU *should further enhance* the cooperation with the Council of Europe and promote the European Social Charter.“³¹

In manchen Bereichen, die in der Erklärung von La Hulpe angesprochen werden, sind die Instrumente auf EU-Ebene und die Maßnahmen in den Mitgliedstaaten weiter entwickelt, als es der Wortlaut der Erklärung vermuten lässt. Dies gibt Grund zur Befürchtung, dass die Erklärung von La Hulpe eher zur Schwächung des bisher Erreichten beiträgt, als zu dessen Stärkung. Der Umstand, dass zudem nicht alle EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet haben, fällt in dieser Hinsicht zusätzlich ins Gewicht.

III. Quo vadis, soziales Europa?

Ähnlich wie in Debatten über Fußball sollten in rechtswissenschaftlichen Publikationen Phrasen besser vermieden werden. Nicht immer lässt sich dieser Vorsatz einhalten. Insbesondere dann nicht, wenn sich eine bestimmte Redewendung so sehr aufdrängt, wie die Frage nach der Richtung, die das soziale Europa zukünftig einschlagen wird. Obwohl bei Zeiten bereits für tot erklärt,³² hat es bisher eine erstaunliche Robustheit bewiesen. Dies hat sich auch im Umgang mit den Folgen der COVID-19-Pandemie oder der durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine bedingten Energie- und Wirtschaftskrise gezeigt. Gleichzeitig verdeutlichen der schwache Wortlaut des Erklärungstextes und die Uneinigkeit, die bei der (Nicht-)Annahme der Erklärung von La Hulpe zum Ausdruck gekommen ist, ein weiteres Mal, wie wenig Souveränität die Mitgliedstaaten im Bereich der Sozialpolitik auf die europäische Ebene abgeben wollen.

²⁹ La Hulpe Declaration on the Future of the European Pillar of Social Rights, Ziff. 35.

³⁰ La Hulpe Declaration on the Future of the European Pillar of Social Rights, Ziff. 37.

³¹ La Hulpe Declaration on the Future of the European Pillar of Social Rights, Ziff. 42.

³² *Crespy/Menz*, Conclusion: Social Europe is Dead. What's Next?, in: dies. (Hrsg.), *Social Policy and the Eurocrisis*, 2015, S. 182.

Und das, obwohl im Erklärungstext mehrfach auf die Berücksichtigung des bestehenden Kompetenzgefüges hingewiesen wird.³³

In den Gründungsdokumenten der Zusammenschlüsse von Staaten zu intergouvernementalen oder, wie hier, supranationalen Organisationen findet sich nicht selten der Verweis auf die Erkenntnis, dass in Bezug auf bestimmte sozioökonomische Herausforderung ein gemeinsames, staatenübergreifendes Handeln erforderlich ist und rein nationale Anstrengungen nicht ausreichend sind. Auch die Gründungsverträge der Vorgängereinstitutionen der EU betonen, dass ein wesentlicher Baustein der Verbesserung der Lebensstandards in den Mitgliedstaaten gerade im gemeinsamen Handeln liegt.³⁴ Wenn es die Zielsetzung der Mitgliedstaaten der EU ist, „that no one is left behind“³⁵ trotz aktueller und zukünftiger Krisen, dann sollte eigentlich offenkundig sein, dass dies nur durch eine gemeinsamen Anstrengung verwirklicht werden kann. Und auch wenn die vollumfängliche Verwirklichung eines menschenwürdigen Lebens für alle in der EU³⁶ eher eine ferne und vielleicht unrealistische Aspiration ist: Angesichts des aktuellen Status quo ist noch viel Raum für eine effektivere Umsetzung der in der Querschnittsklausel des Art. 9 AEUV enthaltenen Zielsetzungen.³⁷ Ein starkes Signal für eine soziales Europa hätte den Mitgliedstaaten gerade vor der Europawahl gut zu Gesichte gestanden.

Frankfurter Institut für das Recht der Europäischen Union

fireu@europa-uni.de

<http://www.fireu.de>

³³ La Hulpe Declaration on the Future of the European Pillar of Social Rights, Ziff. 3, 20, 28, 36.

³⁴ S. dazu die Präambeln des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, des Vertrags über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft

³⁵ So jedenfalls das eingangs zitierte interne Konzeptpapier zur Strategischen Agenda 2024-2029. Vgl. auch die La Hulpe Declaration on the Future of the European Pillar of Social Rights, Ziff. 4.

³⁶ Vgl. Conference on the Future of Europe, Report on the Final Outcome, 2022, S. 39, online erhältlich unter <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf> (8.5.2024).

³⁷ Für eine stärkere Berücksichtigung des Art. 9 AEUV *Hofmann/Bazzani*, Die Europäische Säule sozialer Rechte – Tragfähiger Baustein für den Aufbau einer am Gedanken der Resilienz orientierten europäischen Sozialpolitik?, in: ZESAR 2023, 461 (466); *Kilpatrick*, Momentum and fragility in Social Europe's renewal, in: Piasna/Theodoropoulou (Hrsg.), Benchmarking Working Europe 2024 – The ongoing quest for Social Europe, 2024, S. 13 (23).