

Europäische Kommission

Andreas Hofmann

Das zurückliegende zweite Amtsjahr der Juncker-Kommission war an Herausforderungen nicht gerade arm. Der zeitweiligen Lösung der griechischen Schuldenproblematik im Frühsommer 2015 folgten nahezu nahtlos die im Spätsommer drastisch gestiegenen Zahlen an Flüchtlingen aus den Krisengebieten Zentralasiens, dem Nahen Osten und dem Norden Afrikas. Die Situation stellte das Gemeinsame Europäische Asylsystem auf den Prüfstand und setzte es schließlich weitgehend außer Kraft. Der Umgang mit dieser Krise war zweifellos das zentrale Thema des letzten Jahres. Die Kommission hat dazu im Laufe des Jahres eine Reihe von Vorschlägen vorgelegt, die die Unzulänglichkeiten insbesondere der Aufnahme und Verteilung von Flüchtlingen überkommen und den Schengen-Raum offener Binnengrenzen wieder herstellen sollen. Der Ausgang des britischen Referendums über den Verbleib in der Union läutete schließlich den nächsten Schritt in einer nicht enden wollenden Reihe von scheinbar existenziellen Krisen ein. Die Situation im Sommer 2016 unterscheidet sich nur unwesentlich von der des Spätsommers 2015, die Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker in seiner ersten Rede zur Lage der Union folgendermaßen umschrieb: „Jetzt ist nicht die Zeit für ‘Business as usual’. (...) Es fehlt an Europa in dieser Union. Und es fehlt an Union in dieser Union.“¹

Umbau der Verwaltung

Intern schloss Präsident Juncker im vergangenen Jahr den von ihm seit seinem Amtsantritt verfolgten grundlegenden Umbau der Kommission mit einer Reihe von Umbesetzungen der oberen Führungsebene der Verwaltung weitgehend ab. Anlass zu den jüngsten Maßnahmen war die Ankündigung der seit 2005 amtierenden Generalsekretärin der Kommission, Catherine Day, im September 2015 aus dem Dienst auszuschcheiden. Das Kollegium der Kommissare ernannte daraufhin im Sommer 2015 den Niederländer Alexander Italianer zum neuen Generalsekretär und tauschte im gleichen Zuge die Führung von 15 Generaldirektionen aus.² Aus Gründen der notwendigen Kontinuität blieben jedoch akut belastete Bereiche wie Migration oder Wirtschaft und Finanzen von den Veränderungen ausgenommen.³ Der Umbau bedeutet eine Stärkung des Generalsekretariats, das direkt Juncker untersteht. Juncker betonte: „Das Generalsekretariat spielt in der neuen Kommissionsorganisation, die vor allem auf Teamwork und konkrete Ergebnisse gerichtet ist, eine zentrale Rolle“.⁴ In seiner Bemühung um eine ‚politischere‘ Kommission setzt Juncker also auch auf eine politischere Verwaltung. Alle Gesetzgebungs-

1 Jean-Claude Juncker: Lage der Union 2015: Zeit für Ehrlichkeit, Einigkeit und Solidarität, 9. September 2015, SPEECH/15/5614.

2 Europäische Kommission: Kontinuität und Wandel: Kommission ernennt neuen Generalsekretär und baut obere Führungsebene um, Pressemitteilung, 24. Juni 2016.

3 Vgl. Ryan Heath: Commission shakes up top management, in: politico.eu, 24.6.2014.

4 Europäische Kommission: Drei Neubesetzungen an der Spitze des Generalsekretariats der Juncker-Kommission, Pressemitteilung, 27. Oktober 2015.

initiativen laufen durch das Generalsekretariat und insbesondere durch dessen neu geschaffenen Ausschuss für Regulierungskontrolle, der die „Qualität und Relevanz“ aller Legislativvorschläge gewährleisten soll.⁵ Dessen Stärkung bedeutet daher eine weitere Zentralisierung der Entscheidungsprozesse, die Junckers Politik der Konzentration auf das Wesentliche unterstützen und dem Präsidenten weitere Kontrolle über die Initiativen seiner Verwaltung ermöglichen soll.⁶ Weiterhin sollen die Umbesetzungen des letzten Jahres zu einer Verbesserung des Gendergleichgewichts in den Führungsebenen der Kommission beitragen. Die für Haushalt und Personal zuständige Vizepräsidentin Kristalina Georgieva bekräftigte, dass die Kommission bis zum Ende ihrer Amtsperiode einen Anteil weiblicher Führungskräfte von 40 Prozent anstrebe.⁷

Flüchtlingskrise

Im Spätsommer 2015 wurde auch für fernab des Mittelmeers gelegene Mitgliedstaaten der Europäischen Union deutlich, dass sich eine seit dem Zweiten Weltkrieg nicht gesehene Anzahl an Menschen auf der Flucht befindet. In seiner ersten Rede zur Lage der Union Anfang September 2015 hob Juncker die Flüchtlingssituation als die zentrale Herausforderung der Union hervor: „Was immer in Arbeitsprogrammen oder auf Gesetzgebungsagenden stehen mag: Die Flüchtlingskrise hat und muss jetzt höchste Priorität haben.“⁸ Er appellierte an den Geschichtssinn der Europäer und forderte ein mutiges gemeinsames Handeln:

„Dies ist vor Allem eine Frage der Menschlichkeit und der Menschenwürde. Für Europa ist es zudem eine Frage der historischen Gerechtigkeit. Wir Europäer sollten uns daran erinnern, dass Europa ein Kontinent ist, auf dem im Laufe der Geschichte fast jeder einmal ein Flüchtling war. Unsere gemeinsame Geschichte ist geprägt von Millionen von Europäern, die vor religiöser und politischer Verfolgung, vor Krieg, vor Diktatur und vor Unterdrückung fliehen mussten. (...) Wir Europäer sollten wissen und niemals vergessen, warum es so wichtig ist, Zuflucht zu bieten und für das Grundrecht auf Asyl einzustehen.“

Bereits im Mai 2015 hatte die Kommission dem Rat der Europäischen Union einen Gesetzgebungsvorschlag mit dem Ziel vorgelegt, die Mittelmeerstaaten Griechenland und Italien durch eine Notfall-Umverteilung von 40.000 Flüchtlingen auf die gesamte Union zu entlasten.⁹ Nach der geltenden europäischen Regelung zum Asylverfahren, der Dublin-III-Verordnung, müssen Asylsuchende grundsätzlich in dem Land Asyl beantragen, in dem sie zuerst den Boden der Europäischen Union betreten haben. Nach vehementen Protesten insbesondere der mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten stimmte der Europäische Rat in seiner Sitzung vom 25./26. Juni 2015 dem Vorschlag zu, betonte aber, dass es sich um eine vorübergehende und außerordentliche Maßnahme handele.¹⁰ Zusätzlich beschloss der Europäische Rat eine Neuansiedlung von 20.000 schutzbedürftigen Personen, die sich noch nicht auf EU-Gebiet befinden. Angesichts der rapide steigenden Flüchtlingszahlen im

5 Europäische Kommission: Kommission beruft Generaldirektorin an die Spitze des Ausschusses für Regulierungskontrolle und verstärkt obere Führungsebene in fünf Generaldirektionen, Pressemitteilung, 2. März 2016.

6 Vgl. Quentin Ariès: Juncker consolidates staff power, in: politico.eu, 8.11.2015.

7 Europäische Kommission: Kontinuität und Wandel, 2015; siehe auch: Kommission beruft Generaldirektorin, 2016.

8 Jean-Claude Juncker: Lage der Union, 2015.

9 Europäische Kommission: Vorschlag für einen Beschluss des Rates über vorläufige Umsiedlungsmaßnahmen zugunsten von Italien und Griechenland, KOM(2015) 286.

10 Europäischer Rat: Tagung vom 25./26. Juni 2016, Schlussfolgerungen, EUCO 22/15, S. 2.

Sommer 2015 legte die Kommission am 9. September 2015 einen erneuten Vorschlag zu einer Notfall-Umverteilung von weiteren 120.000 Flüchtlingen aus den primären Einreisestaaten Italien, Griechenland und (nach den Entwicklungen des Sommers) Ungarn vor.¹¹ Gleichzeitig legte sie dem Rat einen Gesetzgebungsvorschlag zu einem dauerhaften Umverteilungsmechanismus für Notfallsituationen vor, der die Dublin-Verordnung ergänzen sollte.¹² Der Umverteilungsschlüssel sollte dabei auf Faktoren wie der Bevölkerungszahl, der wirtschaftlichen Entwicklung, der bisherigen Anzahl von Asylanträgen und der Arbeitslosenquote beruhen. Die Umverteilung sollte sich auf Flüchtlinge aus denjenigen Ländern begrenzen, die zuletzt eine Anerkennungsquote von 75 Prozent aufwiesen. Nach den jüngsten Zahlen handelt es sich dabei um Syrien, den Irak und Eritrea. Wie bereits zuvor waren die Verhandlungen erbittert. Letztlich machte der Rat von der Möglichkeit einer Mehrheitsentscheidung Gebrauch und nahm den Kommissionsvorschlag zur Notfall-Umsiedlung am 22. September 2015 gegen die Stimmen Ungarns, der Slowakei, Tschechiens und Rumäniens an. Die überstimmten Mitgliedstaaten zeigten sich empört. Ungarn verzichtete auf die vorgesehene Umsiedlung von 54.000 Flüchtlingen von seinem Territorium, und sowohl Ungarn als auch die Slowakei reichten Anfang Dezember Nichtigkeitsklagen gegen die Maßnahme beim Gerichtshof der Europäischen Union ein, die dort noch anhängig sind.¹³ Trotz der grundsätzlichen Einigung auf eine Umverteilung sind bis Mitte 2016 lediglich 3.056 Flüchtlinge aus Griechenland und Italien umgesiedelt worden.¹⁴

Im Hinblick auf einen dauerhaften Umsiedlungsmechanismus konnte hingegen im Herbst 2015 keine Einigung erreicht werden. Diese Idee nahm die Kommission im Frühjahr 2016 im Rahmen einer grundlegenden Reform der Dublin-Verordnung wieder auf und präsentierte am 4. Mai 2016 einen neuen Vorschlag, der sich jedoch im Hinblick auf den Verteilungsmechanismus nur geringfügig von dem Vorherigen unterscheidet.¹⁵ Der neue Vorschlag sieht vor, den bisherigen Grundsatz beizubehalten, dass Asylbewerber ihren Antrag dort stellen müssen, wo sie erstmalig EU-Boden betreten haben. Gleichzeitig soll aber ein „Fairnessmechanismus“ gewährleisten, dass „kein Mitgliedstaat auf sich alleine gestellt bleibt, wenn sein Asylsystem durch einen unverhältnismäßig hohen Wanderungsdruck auf die Probe gestellt wird.“¹⁶ Konkret sieht der Vorschlag folgende Regelung vor: „Steigt das Asylbewerberaufkommen auf das Anderthalbfache eines [bestimmten] Schwellenwerts, werden alle weiteren neuen Asylbewerber (ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit) nach einer Prüfung ihres Antrags auf Zulässigkeit auf die übrigen EU-Mitglied-

11 Europäische Kommission: Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien, Griechenland und Ungarn, KOM(2015) 451.

12 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen, KOM(2015) 450.

13 Zeit-Online: Slowakei klagt gegen Flüchtlingsquote in der EU, 2.12.2015; und: Ungarn reicht Klage gegen EU-Flüchtlingsquote ein, 3.12.2015; siehe auch: Rechtssache C-643/15 (Slowakische Republik gegen Rat der Europäischen Union); Rechtssache C-647/15 (Ungarn gegen Rat der Europäischen Union).

14 Europäische Kommission: Umverteilung und Neuansiedlung: Positiver Trend setzt sich fort, doch weitere Anstrengungen notwendig, Pressemitteilung, 13. Juli 2016.

15 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, KOM(2016) 270.

16 Europäische Kommission: Eine faire und nachhaltige gemeinsame Asylpolitik verwirklichen, Pressemitteilung, 4. Mai 2016,.

staaten verteilt, bis das Asylbewerberaufkommen wieder unter den betreffenden Schwellenwert sinkt.¹⁷ Zudem sieht der Vorschlag vor, dass Mitgliedstaaten, die nicht an diesem Verteilungsmechanismus teilnehmen wollen, einen „Solidarbeitrag“ von 250.000 Euro pro Person an denjenigen Mitgliedstaat zahlen, der die Person an ihrer Stelle aufnimmt. Obwohl sich eine ähnliche Regelung bereits im früheren Vorschlag vom Herbst 2015 fand, übten Kommentatoren besonders an diesem Passus Kritik.¹⁸

Neben dem Umverteilungsmechanismus, der im vergangenen Jahr der zentrale Gegenstand der öffentlichen Debatte war, hat die Kommission über das Jahr eine breite Anzahl zusätzlicher Maßnahmen in Reaktion auf die Flüchtlingskrise vorgenommen.¹⁹ Darunter ist besonders ein Vorschlag vom 15. Dezember 2015 hervorzuheben, in dem die Kommission die Einrichtung einer gemeinsamen Europäischen Agentur für Grenz- und Küstenschutz vorschlägt, die aus der bestehenden Agentur Frontex hervorgehen soll. Der Vorschlag räumte der Kommission die Befugnis ein, unter bestimmten Bedingungen an Abschnitten der EU-Außengrenzen Sofortmaßnahmen einzuleiten, die es der neuen Agentur ermöglichen sollen, auch dann einzugreifen, wenn ein Mitgliedstaat „nicht in der Lage oder nicht gewillt ist, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen“.²⁰ Diese Passage wurde jedoch in anschließenden Ratsverhandlungen entfernt.

All diese Maßnahmen bilden einen Teil der Bemühungen der Kommission, den Schengen-Raum offener Grenzen wieder herzustellen, nachdem in der zweiten Jahreshälfte 2015 acht Länder Grenzkontrollen eingeführt hatten. Am 4. März 2016 stellte die Europäische Kommission dazu einen Fahrplan mit dem Titel „Zurück zu Schengen“ vor. Der Plan beinhaltet Maßnahmen zur Wiederherstellung eines wirksamen „Außengrenzenmanagements“, insbesondere vor der Küste Griechenlands, zur Wiedereinsetzung des Dublin-Systems, laut dem Flüchtlinge bei der Einreise registriert (und nicht zum nächsten Mitgliedstaat ‚durchgewinkt‘) werden und ihnen ein Zugang zum Asylverfahren ermöglicht wird, und zur stärkeren Koordination notwendiger Grenzkontrollen durch die Kommission.²¹ Im Bezug auf den letzten Punkt legte die Kommission am 4. Mai 2016 einen Vorschlag zur befristeten Beibehaltung von Kontrollen an bestimmten Grenzübergängen zwischen fünf Schengen-Mitgliedstaaten vor. Der Vorschlag beinhaltete gleichzeitig einen Maßnahmenplan, der es ermöglichen soll, Grenzkontrollen im Schengen-Raum bis Dezember 2016 wieder aufzuheben.²²

17 Europäische Kommission: Eine faire und nachhaltige gemeinsame Asylpolitik, 2016.

18 Eric Bonse: Alasshandel statt Reform, in: taz.de, 4.5.2016; Michael Stabenow: Solidarität durch Abschreckung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.5.2016.

19 Für eine hilfreiche Übersicht siehe Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland: Flüchtlingskrise: Was tut die EU?, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/germany/refugees_de (letzter Zugriff: 26.8.2016).

20 Europäische Kommission: Ein europäischer Grenz- und Küstenschutz für die Außengrenzen Europas, Pressemitteilung, 15. Dezember 2015; und: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004, der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 und der Entscheidung 2005/267/EG des Rates, KOM(2015) 671; vgl. Hendrik Kafack/Michael Stabenow: Fristen und Bekenntnisse, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.12.2015, S. 2.

21 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat. Zurück zu Schengen – ein Fahrplan, KOM(2016) 120.

22 Europäische Kommission: Zurück zu Schengen: Kommission ergreift nächste Schritte zur Aufhebung der vorübergehenden Binnengrenzkontrollen, Pressemitteilung, 4. Mai 2016; und: Zurück zu Schengen, 2016.

Reform der Wirtschafts- und Währungsunion

Der nahtlose Übergang zwischen den Verhandlungen um erneute finanzielle Hilfen für Griechenland und der sich intensivierenden Flüchtlingskrise überdeckte weitgehend die Initiativen der Kommission für eine weitere Reform der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), deren Bestandteile von Juncker am 22. Juni 2015 in einem ‚Bericht der fünf Präsidenten‘ in enger Zusammenarbeit mit den Präsidenten des Europäischen Rates, der Euro-Gruppe, der Europäischen Zentralbank (EZB) und des Europäischen Parlaments skizziert wurden.²³ In dessen Folge legte die Kommission am 21. Oktober 2015 ein erstes Maßnahmenpaket vor. Dieses beinhaltete neben einer Neugestaltung des Europäischen Semesters einen Vorschlag für eine einheitliche Außenvertretung der Eurozone, insbesondere im Internationalen Währungsfonds, die in erster Linie vom Präsidenten der Euro-Gruppe ausgeübt werden sollte.²⁴ Einen weiteren Schritt zum Ausbau der Bankenunion unternahm die Kommission am 24. November 2015 in Form eines Vorschlags zur Einrichtung eines Europäischen Einlagenversicherungssystems (EDIS). Nach dem Einheitlichen Abwicklungsmechanismus, der im Januar 2016 vollends in Kraft trat, unternimmt dieser Vorschlag einen weiteren Versuch, den bisherigen Teufelskreis aus Bankenpleiten und Staatsschulden zu durchbrechen. Er sieht die Einrichtung eines gemeinsamen Fonds vor, der die Einlagen von Sparern im gesamten Euroraum bis zu einem Betrag von 100.000 Euro versichert. Der Fonds soll aus Beiträgen von Banken finanziert werden und bisherige nationale Einlagesicherungsfonds in mehreren Schritten ergänzen und entlasten. Die einzelnen Beiträge sollen auf individuellen Risikoabschätzungen für jede Bank beruhen, um mögliche Anreize für risikoreiches Verhalten (die ‚moral hazard‘-Problematik) zu minimieren.²⁵ Der Vorschlag stieß bei der deutschen Bundesregierung und deutschen Banken auf Kritik, die hierin eine weitere Belastung durch die Vergemeinschaftung von Risiken potenziell gefährdeter Banken anderer Länder sehen.²⁶

Am 8. März 2016 kam die Kommission mit dem Entwurf einer ‚europäischen Säule sozialer Rechte‘ der Ankündigung Junckers nach, die soziale Dimension der WWU (das ‚soziale Triple-A‘)²⁷ zu stärken. Der Entwurf versteht sich als eine Bündelung und Konkretisierung der im europäischen Primärrecht und in der Rechtsprechung des Gerichtshofes enthaltenen sozialen (Individual-)Rechte, gegliedert in drei Themenfelder: Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, faire Arbeitsbedingungen sowie angemessener und nachhaltiger Sozialschutz. Gewerkschaftsvertreter begrüßten den Vorstoß im Grundsatz, bemängelten aber unter anderem die Abwesenheit kollektiver sozialer Rechte

23 Europäische Kommission: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, Pressemitteilung, 22. Juni 2015.

24 Europäische Kommission: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden: Kommission ergreift konkrete Maßnahmen zur Stärkung der WWU, Pressemitteilung, 21. Oktober 2015; und: Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Maßnahmen zur schrittweisen Einrichtung einer einheitlichen Vertretung des Euro-Währungsgebiets im Internationalen Währungsfonds, KOM(2015) 603.

25 Europäische Kommission: Stärkung der Bankenunion: Neue Maßnahmen für besseren Einlagenschutz und weniger Risiken im Bankensektor, Pressemitteilung, 24. November 2015; und: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines europäischen Einlagenversicherungssystems, KOM(2015) 586.

26 Werner Mussler: Sparkassen und Genossenschaften schwer enttäuscht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.11.2015, S. 15.

27 Jean-Claude Juncker: Zeit zum Handeln – Erklärung in der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vor der Abstimmung über die neue Kommission, 22. Oktober 2014, SPEECH/14/1525.

wie dem Streikrecht oder der Tarifautonomie.²⁸ Der Entwurf stellt den Ausgangspunkt für eine breite Konsultation dar, die bis Ende 2016 laufen soll. Eine konsolidierte Fassung ist für das Frühjahr 2017 geplant.²⁹ Am selben Tag stellte die Kommission eine Neufassung der Entsenderichtlinie vor,³⁰ die dem Grundsatz eines „gleichen Arbeitsentgelts für die gleiche Arbeit am gleichen Ort“ besser gerecht werden sollte als die bisherige Regelung. Der Vorschlag kann als Antwort auf die Kontroverse über das Urteil des Gerichtshofes im Fall Laval aus dem Jahr 2007 gesehen werden, das insbesondere bei nord- und westeuropäischen Gewerkschaften massive Kritik ausgelöst hatte. Er sieht vor, dass entsandte Arbeitnehmer nicht nur den ortsüblichen Mindestlohn erhalten müssen, sondern auch gesetzlich vorgesehene oder tariflich allgemeinverbindlich vereinbarte Prämien und Zulagen. Eine Sonderbehandlung von entsandten Arbeitnehmern soll auf eine Dauer von 24 Monaten begrenzt werden – nach Fristablauf sollen alle Arbeitsbedingungen des Aufnahmelandes gelten. Die Gewerkschaften als wichtigste Adressaten dieses Vorschlags reagierten jedoch skeptisch. Insbesondere seien sektorale und firmenspezifische Tarifabkommen, wie sie insbesondere in den skandinavischen Ländern üblich sind, auch in der Neufassung nicht berücksichtigt.³¹ Darüber hinaus regte sich weitreichender Widerstand in den vornehmlich mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, die mehr Arbeitnehmer entsenden als sie entgegennehmen. Parlamente aus elf Mitgliedstaaten leiteten ein Verfahren der Subsidiaritätskontrolle („Gelbe Karte“) gegen dieses Vorhaben ein.³² Die Kommission muss nun prüfen, wie sie weiter mit dem Vorschlag vorgehen will.

Britisches Referendum

Nachdem im Zuge der fortschreitenden Absperrung der Balkanroute etwas mehr Ruhe in die Flüchtlingsdiskussion gekommen war, nahm im Frühjahr 2016 das für den 23. Juni angesetzte Referendum über den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der Europäischen Union einen größeren Teil der Medienaufmerksamkeit ein. Der britische Premierminister David Cameron hatte ein solches Referendum bereits am 23. Dezember 2013 für den Fall seiner Wiederwahl in der folgenden Unterhauswahl angekündigt. Er stellte in Aussicht, eine Reihe von Reformen der Europäischen Union erwirken zu wollen, auf deren Basis er im Referendum für einen Verbleib Großbritanniens eintreten wollte.³³ Nachdem Camerons Partei bei der Wahl im Mai 2015 eine absolute Mehrheit der

28 Reiner Hoffmann: Für eine soziale Zukunft Europas, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.6.2016, S. 6; Daniel Seikel: The European Pillar of Social Rights – no ‘social triple A’ for Europe, in: SocialEurope.eu, 24.3.2016.

29 Europäische Kommission: Einleitung einer Konsultation über eine europäische Säule sozialer Rechte, Pressemitteilung, 8. März 2016; und: Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Einleitung einer Konsultation über eine europäische Säule sozialer Rechte, KOM(2016) 127.

30 Vgl. auch im Folgenden Europäische Kommission: Kommission stellt Reform der Entsenderichtlinie vor – hin zu einem vertieften und gerechteren europäischen Arbeitsmarkt, Pressemitteilung, 8. März 2016; und: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, KOM(2016) 128.

31 Europäischer Gewerkschaftsbund (ETUC): Posted Workers revision – equal pay for some, Pressemitteilung, 8. März 2016.

32 Zehn Mitgliedstaaten sprachen sich gegen eine Einschränkung der Richtlinie aus. Dänemark protestierte, da die Einschränkungen nicht weit genug gingen. Vgl. Aleksandra Eriksson: EU shown yellow card on workers' pay, in: EUobserver.com, 10.5.2016.

33 Vgl. hierzu Birgit Bujard: Vereinigtes Königreich in diesem Buch.

Parlamentssitze erreichen konnte, begannen Verhandlungen mit der Kommission und dem Europäischen Rat über die Möglichkeiten solcher Reformen. In Reaktion auf die Forderung Camerons nach einer Einschränkung des Zugangs von EU-Migranten zu Sozialleistungen betonte Juncker, europäische Grundfreiheiten wie die Freizügigkeit seien „nicht verhandelbar“, da sie zum „Kern der Europäischen Union“ gehören, sicherte aber dennoch zu, bei der Suche nach Lösungen hilfsbereit zu sein.³⁴ Im Frühsommer 2015 bildete er im Zuge der administrativen Umbesetzungen innerhalb des Generalsekretariats der Kommission eine Task Force für strategische Fragen im Zusammenhang mit dem Referendum im Vereinigten Königreich unter der Leitung des Briten Jonathan Faull, die die Verhandlungen auf Kommissionsseite unterstützen sollte. Die Verhandlungen gingen im Winter 2015 in eine formale Phase, nachdem Cameron in einem Brief an Donald Tusk, dem Präsidenten des Europäischen Rates, am 10. November 2015 seine zentralen Forderungen konkretisiert hatte. Eine Einigung zu diesen Forderungen erreichte der Europäische Rat in seinem Treffen am 19. Februar 2016. Juncker bezeichnete diese als „gut, juristisch solide und in hohem Maße ausgeglichen“.³⁵ Am Tag nach der Einigung verkündete Cameron den 23. Juni 2016 als Tag der Abstimmung. In der Folge zeigte Juncker sich enttäuscht, dass die getroffene Einigung im Wahlkampf offenbar keine Rolle spielte: „Wir haben wochenlang mit den Briten daran gearbeitet, Lösungsansätze für ihre Forderungen zu finden. Und doch taucht der Deal nirgendwo in den britischen Zeitungen oder im Fernsehen auf.“³⁶

Die Kommission war im Vorlauf zum Referendum in keiner leichten Position. Cameron hatte im Sommer 2014 gegen die Wahl Junckers zum Kommissionspräsidenten gestimmt und war – historisch erstmalig für eine derartige Entscheidung – von den anderen Mitgliedstaaten überstimmt worden. Cameron hatte diesen Moment als „schlechten Tag für Europa“ bezeichnet.³⁷ Die große Unbeliebtheit der Kommission in der britischen Bevölkerung bedeutete, dass sie nicht aktiv in den Wahlkampf zum Referendum eingreifen konnte. Juncker selbst gestand ein, ein Auftritt in Großbritannien sei aus diesem Grund kontraproduktiv.³⁸ Dasselbe galt auch für den Rest der Kommission, deren Kommunikation gegenüber dem Vereinigten Königreich eng mit der Task Force abgestimmt wurde.³⁹ Deren Vorsitzender Faull hatte gegenüber Mitgliedern der EP-Fraktion Europa der Freiheit und der direkten Demokratie, denen die britische Ukip angehört, betont, die Kommission plane keine Kampagne zum Referendum und würde dafür auch kein Geld ausgeben.⁴⁰ Diese Zurückhaltung galt auch dem legislativen Programm der Kommission in dem Versuch, möglichst keine kontroversen Vorschläge im Vorfeld des Referendums zu veröffentlichen.⁴¹ Berichten zufolge betraf dies etwa geplante Regelungen zur Energieeffizienz von Haushaltsgeräten, nachdem die britische Boulevardpresse von einem möglichen Verbot britischer Toaster und Teekessel berichtet hatte.⁴²

34 Michael Stabenow: Schockstarre in Brüssel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9.5.2015, S. 2.

35 Tagesschau.de: Cameron feiert britische Sonderrolle, 20.2.2016.

36 Zitiert in Georgi Gotev/Samuel White: Tusk und Juncker: Brexit ist eine Gefahr für die westliche Zivilisation, in: EurActive.de, 14.6.2016.

37 Nikolas Busse: Ein schlechter Tag für Europa, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.6.2014.

38 Corinna Budras: Gibt es ein Leben nach dem Brexit?, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 15.5.2016, S. 24.

39 Tara Palmeri: The In crowd to Commission: Back off!, in: politico.eu, 21.10.2015.

40 Tara Palmeri: Cameron and Juncker set for reform talks, in: politico.eu, 27.1.2016.

41 Hendrik Kafsack: Das Tabu, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.6.2016, S. 23.

Nach dem britischen Votum für einen Austritt steht die Kommission nun vor der Herausforderung, die unmittelbaren Konsequenzen zu handhaben und ihre Rolle in den kommenden Austrittsverhandlungen zu definieren. Juncker beruhigte zunächst in einem Brief die etwa 1.000 bei der Kommission beschäftigten britischen Staatsangehörigen, ihre Anstellung als Beamte der Union sei von der Entscheidung nicht betroffen.⁴³ Wenige Tage nach dem Referendum trat der für Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und die Kapitalmarktunion zuständige britische Kommissar Jonathan Hill zurück. Juncker überwies daraufhin dessen Ressort als zusätzliche Kompetenz an den für den Euro zuständigen Vize-Präsidenten der Kommission, Valdis Dombrovskis. Gleichzeitig sollte der Amtsbereich des für Wirtschafts- und Finanzangelegenheiten zuständigen Kommissars Pierre Moscovici ausgedehnt werden. Moscovici solle künftig die Kommission in der Euro-Gruppe vertreten, während Dombrovskis an den Ratssitzungen der EZB teilnimmt.⁴⁴ Kommentatoren betrachteten dies als eine Maßnahme, nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs die Position der Währungsunion innerhalb der Union zu stärken und die Eurozone enger zusammenzuführen.⁴⁵ Cameron nominierte nach Hills Rücktritt den bisherigen britischen Botschafter in Frankreich, Julian King, als neuen Kommissar, der bis zum tatsächlichen Austritt tätig sein soll. Für ihn muss Juncker nun ein Portfolio finden.

Keine Atempause in Sicht

Die Maßnahmen der Kommission im letzten Jahr zeigen deutlich den Anspruch Junckers „Kommission der letzten Chance“⁴⁶, in der Behandlung akuter Krisen sowie der langfristigen Reform zentraler Politikbereiche eine einflussreiche Steuerungsrolle einnehmen zu wollen. In der Agenda der Asyl- und Migrationspolitik auf der EU-Ebene sind sicherlich einige Erfolge dieser Bemühungen zu erkennen, allerdings bildet sie nur einen kleinen Teil der Wirklichkeit der Flüchtlingskrise ab. Nicht zuletzt wird die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen zu einer besonderen Herausforderung für die Kommission. Dazu kommen weitere Schritte in der grundlegenden Reform der WWU, wie etwa der Einführung eines europäischen Schatzamtes, die die Kommission für das Frühjahr 2017 angekündigt hat, und nicht zuletzt werden auch die Verhandlungen zum Austritt des Vereinigten Königreichs die Aufmerksamkeit der Kommission beanspruchen. Eine Atempause oder eine Zeit der Konsolidierung ist also nicht in Sicht.

Weiterführende Literatur

Jean-Claude Juncker: Lage der Union 2015: Zeit für Ehrlichkeit, Einigkeit und Solidarität, Rede in Straßburg, 9. September 2015.

Neill Nugent/Mark Rhinard: The European Commission, Basingstoke 2015.

42 Siehe hierzu Arthur Neslen: EU's ban on inefficient toasters delayed to avoid pro-Brexit press attack, in: *The Guardian*, 28.2.2016.

43 Vgl. Corinna Budras: Und was ist mit uns?, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 26.6.2016, S. 26.

44 Werner Mussler: Machtgerangel in der Kommission, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7.7.2016, S. 28.

45 Werner Mussler: Juncker will Brexit für Eurovollendung nutzen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27.6.2016.

46 Jean-Claude Juncker: *Zeit zum Handeln*, 2014.