

# Europäische Kommission

Andreas Hofmann

Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker konstatierte in seiner jährlichen Rede zur Lage der Union am 13. September 2017, Europa habe „Wind in den Segeln“, den es zu nutzen gelte. Den gegenwärtigen Zeitpunkt beschrieb er als ein „Fenster der Möglichkeit“, das aber nicht ewig offen stünde.<sup>1</sup> Die konjunkturelle Entwicklung schien günstig und der siegreiche französische Präsidentschaftskandidat Emmanuel Macron erwies sich auch im Amt als bedeutender Reformbefürworter. Mit dem entsprechenden Elan machte sich die Europäische Kommission im letzten Jahr an die Weiterentwicklung ihrer Reformagenda und deren Umsetzung in konkrete Gesetzgebungsinitiativen. Als Leitmotiv dieser Bemühungen beschwor Juncker, wie schon zuvor, eine „Union die schützt, stärkt und verteidigt“. Im kommenden, letzten Amtsjahr der Juncker-Kommission liegt der Ball nun vornehmlich in der Arena der gesetzgebenden Organe und des Europäischen Rats.

## Interne Vorgänge

Im Februar 2018 bat der niederländische Generalsekretär der Europäischen Kommission, Alexander Italianer, nach weniger als drei Jahren im Amt überraschend um seine unverzügliche Versetzung in den Ruhestand. Die darauf folgende Benennung Martin Selmayrs, dem bisherigen Kabinettschef Jean-Claude Junckers, zum neuen Generalsekretär sorgte für einige Missstimmung sowohl innerhalb der Europäischen Kommission als auch im Europäischen Parlament. Das Europäische Parlament bezeichnete den Vorgang sogar als „handstreichartige Aktion“, die „möglicherweise“ gegen das Beamtenstatut verstoßen habe.<sup>2</sup> Tatsächlich waren die Umstände der Personalentscheidung ungewöhnlich. Selmayr hatte sich zunächst im Januar auf die regulär ausgeschriebene Position als stellvertretender Generalsekretär beworben, nachdem deren bisherige Inhaberin, Paraskevi Michou, auf die Stelle der Generaldirektorin für Migration und Innenpolitik berufen worden war. Zu diesem Zeitpunkt war Italianers Entscheidung zum Rücktritt noch nicht öffentlich bekannt. Erst während der Sitzung des Kollegiums der Kommissare am 21. Februar 2018, in der die Ernennung Selmayrs zum stellvertretenden Generalsekretär beschlossen werden sollte, gab Juncker den Rücktrittswunsch Italianers bekannt und schlug die gleichzeitige Versetzung Selmayrs auf den Posten des Generalsekretärs vor. Das Kollegium der Kommissare traf die Entscheidung einstimmig, allerdings wussten die allermeisten Kommissare vor der Sitzung noch nichts vom Rücktritt Italianers.<sup>3</sup> Das Europäische Parlament leitete daraufhin eine Untersuchung der Vorgänge

- 
- 1 Jean-Claude Juncker: Rede zur Lage der Union 2017: Den Wind in unseren Segeln nutzen, Straßburg, 13. September 2017, SPEECH/17/3165.
  - 2 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. April 2018 zu der Integritätspolitik der Kommission, insbesondere der Ernennung des Generalsekretärs der Europäischen Kommission, 2018/2624(RSP); Frankfurter Allgemeine Zeitung: Europaparlament rügt Beförderung Selmayrs, 19.4.2018, S. 5.
  - 3 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Aufregung über Berufung Selmayrs hält an, 28.2.2018, S. 5.

ein. Medienberichten zufolge hatte Juncker Selmayr schon im Dezember 2017 gebeten, eine mögliche Nachfolge auf Italianer zu überdenken. Den Eindruck eines Scheinverfahrens bestärkte die Tatsache, dass sich auf die Ausschreibung zum Posten des stellvertretenden Generalsekretärs nur eine andere Person beworben hatte, die zudem nach Ablauf der Bewerbungsfrist ihre Bewerbung zurückzog. Bei dieser Person handelte es sich offensichtlich um Selmayrs Stellvertreterin im Kabinett Junckers, Clara Martínez Alberola, die nach Selmayrs Wechsel diesen als Kabinettschef beerbte.<sup>4</sup> Im April forderte das Europäische Parlament in einer Entschließung die Europäische Kommission auf, das Verfahren zur Ernennung des neuen Generalsekretärs zu überprüfen und ihr Verwaltungsverfahren zur Ernennung hoher Beamter zu überarbeiten.<sup>5</sup> Selmayr stand wegen seines Führungsstils und Kommunikationsverhaltens innerhalb der Europäischen Kommission wiederholt in der Kritik.<sup>6</sup> Über die Benennung Selmayers hinaus traf die Europäische Kommission Anfang 2018 eine ganze Reihe von anderen Personalentscheidungen in den oberen Rängen des Verwaltungsapparats. Der für Personal zuständige Kommissar Günther Oettinger berichtete, dass als Resultat der Anteil an Frauen in den beiden obersten Dienststufen nun bei 36 Prozent liege und sich der Zielmarke von 40 Prozent nähere.<sup>7</sup>

Am 1. Februar 2018 trat ein neuer Verhaltenskodex für Mitglieder der Europäischen Kommission in Kraft.<sup>8</sup> Wesentliche Neuerungen sind insbesondere strikere Integritätsanforderungen an bestehende und ehemalige Mitglieder der Kommission. Der neue Kodex verlängert die „Karenzzeit“, während derer ehemalige Kommissionsmitglieder nach ihrem Ausscheiden keine Lobbyarbeit betreiben dürfen, von 18 auf 24 Monate (drei Jahre im Falle des Präsidenten). Kommissionsmitglieder müssen zudem finanzielle Investitionen jeglicher Art im Wert von über 10.000 Euro deklarieren. Künftig wacht ein unabhängiger Ethikrat über die Einhaltung des Kodexes, dessen Bewertungen von möglichen Interessenkonflikten veröffentlicht werden. Kommissionsmitglieder haben schließlich zukünftig die Möglichkeit, bei den Wahlen zum Europäischen Parlament zu kandidieren, ohne ihr Amt niederlegen zu müssen.

### Zukunft der Union

In ihrem „Weißbuch zur Zukunft Europas“ hatte die Europäische Kommission im März 2017 fünf Szenarien einer zukünftigen Union präsentiert, um eine intensivere Debatte über die Zukunft der Union zu stimulieren. Eine eigene Meinung hatte sie dem jedoch nicht beigefügt, sondern diese für die nächste Rede Junckers zur Lage der Union vorbehalten. Wie angekündigt präsentierte Juncker im September 2017 die von ihm präferierte Option für die Zukunft der Europäischen Union. Anstatt aber auf eines der ursprünglich präsentierten Szenarien einzugehen, stellte Juncker ein „persönliches sechstes Szenario“ vor, welches er als Vision eines enger vereinten, stärkeren und demokratischeren Europas beschrieb.<sup>9</sup> Juncker skizzierte eine Union der Werte, die auf den Grundprinzipien Freiheit, Gleichberechtigung und Rechtsstaatlichkeit beruhe. In einer enger vereinten Union müsse der Schengen-Raum auf alle Mitgliedstaaten ausgeweitet werden. Zudem sei der Euro

---

4 Michael Stabenow: Maßgeschneiderter Aufstieg, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.3.2018, S. 5.

5 Europäisches Parlament: Entschließung zur Integritätspolitik der Kommission, 18. April 2018.

6 Michael Stabenow: Junckers Mann, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.2.2018, S. 10.

7 Michael Stabenow: Geschätzt und gefürchtet, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.2.2018, S. 2.

8 Europäische Kommission: Beschluss der Kommission vom 31.1.2018 über einen Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission, Brüssel, 31. Januar 2018, C(2018)700 final.

9 Jean-Claude Juncker: Lage der Union 2017, September 2017.

„dazu bestimmt, die einheitliche Währung der Europäischen Union als Ganzes zu sein“. Das Projekt einer gemeinsamen Einlagensicherung solle vorangetrieben werden und gemeinsame Sozialstandards einen Konsens darüber widerspiegeln, „was in unserem Binnenmarkt sozial fair und was in unserem Binnenmarkt sozial unfair ist“. Dem westlichen Balkan solle eine Beitrittsoption offen gehalten werden, während eine baldige Mitgliedschaft der Türkei für den derzeitigen Zeitpunkt auszuschließen sei. Für das Projekt einer stärkeren Union sollten zukünftig mehr Entscheidungen zum Binnenmarkt mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden; insbesondere gelte dies für eine gemeinsame Steuerpolitik. Auch in der Außenpolitik sollten zukünftig mehr Mehrheitsentscheidungen möglich sein. Um die Handlungsfähigkeit der Wirtschafts- und Währungsunion zu stärken, solle der für Wirtschaft und Finanzen zuständige Kommissar zum Europäischen Wirtschafts- und Finanzminister avancieren, der ebenfalls den Vorsitz der Eurogruppe innehaben solle. Die neu geschaffene Europäische Staatsanwaltschaft solle mit der Verfolgung von grenzüberschreitenden terroristischen Straftaten betraut werden. Da sich die Europäische Union auf die wesentlichen Dinge konzentrieren solle, schlug Juncker zudem vor, Befugnisse „dort wo es sinnvoll ist“, an Mitgliedstaaten zurückzugeben. Konkrete Beispiele nannte Juncker jedoch nicht, sondern kündigte lediglich die Einrichtung einer „Task Force Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit“ an. Zur Schaffung einer demokratischeren Union regte Juncker eine Reform der Regelungen zur europäischen Parteienfinanzierung an. Auch befürwortete er transnationale Listen für die Wahlen zum Europäischen Parlament. Schließlich schlug Juncker vor, das Amt des Präsidenten des Europäischen Rates mit dem des Präsidenten der Europäischen Kommission zu verschmelzen: „Europa wäre leichter zu verstehen, wenn ein einziger Kapitän am Steuer wäre“.

Präsident Juncker möchte die Reformagenda im ersten Halbjahr 2019 zu einem vorläufigen Ergebnis führen, um dieses den europäischen Bürgerinnen und Bürgern noch vor den Europawahlen präsentieren und auf dessen Basis Wahlkampf führen zu können. Dazu schlug er vor, am Europatag 2019 (9. Mai) einen Sondergipfel der Staats- und Regierungschefs in der rumänischen Stadt Sibiu einzuberufen, um dort grundlegende Weichen zu stellen. Die Europäische Kommission bezeichnet seitdem ihre Reformagenda als „Weg nach Sibiu“.

### **Reform der Wirtschafts- und Währungsunion**

In der Folge ihres „Reflexionspapiers“ zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion vom Mai 2017, das wiederum auf dem „5-Präsidenten-Bericht“ vom Juni 2015 aufbaute, präsentierte die Europäische Kommission im Januar 2018 einen Fahrplan mit weiteren Schritten.<sup>10</sup> Als unmittelbare Maßnahme legte die Europäische Kommission zeitgleich eine Reihe von Gesetzgebungsvorschlägen vor. Der erste Vorschlag bezweckt die Errichtung eines in der Rechtsordnung der Europäischen Union verankerten Europäischen Währungsfonds, der den bisherigen zwischenstaatlichen Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) als Fonds zur Rettung von Mitgliedstaaten in Zahlungsnot ablösen soll. Der Fonds soll außerdem in der Lage sein, als gemeinsame Letztsicherung („common backstop“) für den einheitlichen Abwicklungsfonds der Bankenunion zu fungieren. Der zweite Vorschlag betrifft die Integration des ebenfalls bisher zwischenstaatlich konzipierten Fiskalpakts in den Rechtsrahmen der Europäischen Union. Diese Integration ist bereits dort angelegt

---

10 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Weitere Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas: Ein Fahrplan, 6. Dezember 2017, COM(2017)821 final.

(Artikel 16) und sollte innerhalb von fünf Jahren nach dessen Inkrafttreten abgeschlossen sein. Diese Frist lief bereits im Januar 2018 ab. Zwei weitere Vorschläge schließlich bezwecken die Bereitstellung technischer Unterstützung und finanzieller Mittel aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds für die Umsetzung von nationalen Reformprogrammen, die die Kommission einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen des europäischen Semesters vorschlägt. Über diese konkreten Gesetzgebungsinitiativen hinaus legte die Europäische Kommission zudem zwei Initiativen in Form von Mitteilungen vor, die zum einen neue Haushaltsinstrumente für die Eurozone und zum anderen, wie in der Rede zur Lage der Union angekündigt, die Bündelung der Posten des für Wirtschaft und Finanzen zuständigen Kommissars und des Präsidenten der Eurogruppe in Form eines Europäischen Wirtschafts- und Finanzministers beinhalten. Mittelfristig strebt die Europäische Kommission darüber hinaus Maßnahmen in den Bereichen Finanzunion, Fiskalunion, Wirtschaftsunion und verstärkter Steuerung an. Politisch brisant ist nach wie vor die Einrichtung eines europäischen Einlagensicherungssystems (EDIS), für das die Europäische Kommission bereits 2015 einen Gesetzgebungsvorschlag vorgelegt hatte. Auch der Euro-Gipfel Ende Juni 2018 konnte hier keine Fortschritte erzielen. Dementgegen erscheinen Verhandlungen über die Weiterentwicklung des ESM Erfolg versprechender.<sup>11</sup>

### **Neuer mehrjähriger Finanzrahmen**

Am 2. Mai 2018 präsentierte die Europäische Kommission ihren Vorschlag für einen neuen mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027.<sup>12</sup> Der mehrjährige Finanzrahmen wird jeweils für sieben Jahre beschlossen und setzt langfristige Obergrenzen für den Haushalt der Europäischen Union. Die Europäische Kommission beschrieb ihren Vorschlag als „ehrliche Antwort auf unsere Zeit“, in der auf der einen Seite viel von Europa erwartet werde, gleichzeitig aber insbesondere der Austritt des Vereinigten Königreichs die verfügbaren Mittel spürbar einschränke.<sup>13</sup> Der Haushalt solle sich daher auf Bereiche mit europäischem Mehrwert konzentrieren, in denen nationale Ausgaben alleine nur begrenzte Effekte haben. Bereiche wie Forschungsförderung, Migration, Grenzmanagement und Verteidigung sollen daher gestärkt werden, während in anderen Bereichen Kürzungen angesetzt sind.<sup>14</sup> Insgesamt schlägt die Europäische Kommission einen Haushalt in Höhe von 1,11 Prozent des EU-Bruttonationaleinkommens vor. Klarer ‚Gewinner‘ des Kommissionsvorschlags ist die Forschungsförderung, deren Mittel deutlich erhöht, für das Programm Erasmus+ sogar verdoppelt werden sollen. Demgegenüber sollen Ausgaben für Landwirtschaft und Kohäsion, nach wie vor die größten Posten im Haushalt, um etwa 5 Prozent gekürzt werden. Der Kommissionsvorschlag beinhaltet eine Reihe von neuen Investitionsinstrumenten. Analog zu ihren Vorschlägen zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) sieht die Europäische Kommission etwa ein „Reformhilfeprogramm“ vor, das Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Reformvorschlägen im Rahmen des Europäischen Semesters unterstützen soll. Eine „europäische Investitionsstabilisierungsfunktion“ sieht Mittel vor, bei asymmetrischen wirtschaftlichen Schocks das Investi-

---

11 Werner Mussler: Vor dem Gipfel ist nach dem Gipfel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.6.2018, S. 21.

12 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Haushaltspolitik“ in diesem Jahrbuch.

13 Europäische Kommission: EU-Budget: Die Kommission schlägt ein modernes Budget vor für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt, Pressemitteilung, 2.Mai 2018, IP/18/3570.

14 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt. Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027, 2.Mai 2018, COM(2018)321 final.

tionsvolumen in einzelnen Mitgliedstaaten aufrecht zu erhalten. Um flexibel auf unvorhergesehene Ereignisse wie etwa die Flüchtlingskrise reagieren zu können, sieht der Vorschlag der Europäischen Kommission vor, eine „Unionsreserve“ einzuführen, die bedarfsgemäß eingesetzt werden kann. Auf der Einnahmeseite schlägt die Europäische Kommission eine Reihe von neuen Finanzierungsquellen vor, so etwa 20 Prozent des Gewinns aus dem europäischen Emissionshandel, einen Anteil an der zukünftigen gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage und eine Abgabe auf nicht-recycelbare Kunststoffabfälle. Ebenfalls schlägt die Europäische Kommission vor, im Zuge des Austritts des Vereinigten Königreichs alle bestehenden Rabatte auf Zahlungen in den Haushalt über einen Zeitraum von fünf Jahren auslaufen zu lassen.

Eine bedeutende Neuerung des vorgeschlagenen Finanzrahmens ist ein „Mechanismus für Rechtsstaatlichkeit“, der die Ausgabe von finanziellen Mitteln an rechtsstaatliche Konditionen knüpft. Die Europäische Kommission hat dazu parallel einen Vorschlag für eine Verordnung vorgelegt.<sup>15</sup> Der Mechanismus wird von der Europäischen Kommission ausgelöst, wenn sie in einem Mitgliedstaat einen „generellen Mangel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip“ feststellt. Dieser Tatbestand ist insbesondere bei einer „Gefährdung der Unabhängigkeit der Gerichte“ erfüllt. Kommt der Mitgliedstaat den Bedenken der Europäischen Kommission nicht nach, kann diese dem Rat der Europäischen Union „geeignete Maßnahmen“ vorschlagen, den Mitgliedstaat zu sanktionieren. Dazu gehören eine Aussetzung oder Reduzierung von Zahlungen aus EU-Fonds. Der Rat der Europäischen Union soll über diesen Vorschlag nach dem Prinzip der „umgekehrten Mehrheit“ entscheiden, also analog zum reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt. Dies bedeutet, dass der Kommissionsvorschlag angenommen ist, wenn sich nicht eine qualifizierte Mehrheit des Rates der Europäischen Union dagegen ausspricht. Offiziell soll dieser Mechanismus „den EU-Haushalt vor finanziellen Risiken schützen, die auf generelle Rechtsstaatslichkeitsdefizite in den Mitgliedstaaten zurückgehen.“<sup>16</sup> Gleichzeitig zielt dieser Vorschlag aber darauf, eine Alternative zu dem mit dem Vertrag von Lissabon eingeführten „Suspendierungsverfahren“ nach Art. 7 EUV zu schaffen. Dieses ist bisher das einzige rechtlich verankerte Verfahren, mit dem die Europäische Union gegen „die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung“ von europäischen Grundwerten vorgehen und an dessen Ende ein Stimmentzug des betroffenen Mitgliedstaats im Rat der Europäischen Union stehen kann. Die Europäische Kommission ist offensichtlich bemüht, weniger weitreichende, aber ebenso konkrete Mittel zur Wahrung politischer Grundwerte zu schaffen. Hintergrund sind die bisher ergebnislosen Bemühungen der Europäischen Kommission, politischen Entwicklungen in Polen und Ungarn wirksam entgegenzutreten. Wichtiges Hindernis zur Anwendung des Art. 7 EUV ist die Voraussetzung einer einstimmigen Entscheidung im Rat der Europäischen Union. Der vorgeschlagene Mechanismus hingegen gibt der Europäischen Kommission weitgehenden Spielraum.<sup>17</sup> Das mangelnde Vermögen der Europäischen Union, politische Werte auch nach innen durchsetzen zu können, ist seit den Kontroversen um den ersten Eintritt der Freiheitlichen Partei Öster-

---

15 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten, 2. Mai 2018, COM(2018)324 final.

16 Europäische Kommission: EU-Budget: Die Kommission schlägt ein modernes Budget vor, 2018.

17 Michael Stabenow: Die Erziehungsregeln der Kommission, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.5.2018, S. 2.

reichs (FPÖ) in die österreichische Regierung im Jahr 1999 immer wieder Gegenstand der Debatte.

### Soziales Europa

Wie von der Europäischen Kommission geplant haben auf dem „Sozialgipfel“ im schwedischen Göteborg am 17. November 2017 das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission gemeinsam die von der Kommission im März 2016 präsentierte „europäische Säule sozialer Rechte“ proklamiert.<sup>18</sup> Dies beinhaltet zunächst keine Rechtsverbindlichkeit. Die Europäische Kommission versteht sie vielmehr als „Kompass für eine erneuerte Aufwärtskonvergenz in Richtung besserer Arbeits- und Lebensbedingungen.“<sup>19</sup> Der Europäische Rat billigte dieses Ergebnis im Dezember 2017 und stellte die Umsetzung der Säule sowohl auf Unionsebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten in Aussicht, allerdings „unter gebührender Achtung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten.“<sup>20</sup>

Im März 2018 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung zur „Überwachung der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte“, in der sie eine „durchgängige Berücksichtigung der Prioritäten der europäischen Säule sozialer Rechte in allen Politikbereichen der EU“ ankündigte.<sup>21</sup> Die Mitteilung wurde begleitet von einem „Paket zur sozialen Gerechtigkeit“, das unter anderem einen Vorschlag zur Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde enthält. Diese soll Arbeitnehmer über ihre Rechte und Pflichten besser informieren, die Behörden der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der entsprechenden Rechtsvorschriften unterstützen, gemeinsame Kontrolle erleichtern und in Streitfällen vermitteln. Des weiteren kündigte die Kommission eine Gesetzgebungsvorlage zur Einführung einer Europäischen Sozialversicherungsnummer an, die die „Interoperabilität“ bestehender Systeme zur grenzüberschreitenden Übertragbarkeit von Ansprüchen erleichtern soll. Wie auch in ihrem Schlussbericht zum Sozialgipfel betonte die Europäische Kommission, dass das Europäische Semester den übergeordneten Rahmen für die Weiterführung der Diskussionen über die soziale Dimension der europäischen Integration darstellen solle.<sup>22</sup>

Am 1. März 2018 erzielte der Rat der Europäischen Union eine politische Einigung hinsichtlich der Reform der Entsenderichtlinie, die die Europäische Kommission im März 2016 vorgeschlagen hatte. Das Europäische Parlament stimmte dem am 29. Mai 2018 zu. Hauptaspekte der Reform sind die Anwendbarkeit aller gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungen des Gastlandes zur Entlohnung auf entsendete Arbeitnehmer und die Verkürzung der maximalen Entsendezeit von 24 auf 12 Monate.<sup>23</sup> In seiner Rede zur Lage der Union hatte Juncker betont, „in einer Union der Gleichberechtigten“ könne es keine

---

18 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Beschäftigungs- und Sozialpolitik“ in diesem Jahrbuch.

19 Europäische Kommission: Mitteilung zur Überwachung der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte, 13. März 2018, COM(2018)130 final.

20 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen zur Tagung des Europäischen Rats am 14. Dezember 2017.

21 Europäische Kommission: Mitteilung zur Überwachung der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte, 2018.

22 Europäische Kommission: Schlussbericht zum Sozialgipfel zu den Themen faire Arbeitsplätze und Wachstum vom 17. November 2017 in Göteborg, Schweden.

23 Europäische Kommission: Entsenderichtlinie: Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort, Pressemitteilung, 29. Mai 2018, 20180524IPR04230.

„Arbeitnehmer zweiter Klasse“ geben. Die Reform der Entsenderichtlinie solle dies sicherstellen.<sup>24</sup>

### Rechtsstaatlichkeit in Polen und Ungarn

Am 22. Januar 2018 leitete die Europäische Kommission in den Auseinandersetzungen um die polnische Justizreform den dritten und letzten Schritt im neuen Verfahren im „Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“ ein. Dieser Schritt beinhaltet die Initiierung des Suspendierungsverfahrens nach Art. 7 EUV. Die Europäische Kommission wirft der polnischen Regierung vor, mit den Justizreformen der letzten Jahre die Unabhängigkeit der polnischen Justiz – elementarer Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips – ernsthaft in Frage zu stellen.<sup>25</sup> Besonderer Stein des Anstoßes ist die Herabsetzung des Pensionierungsalters für Richter, die es der Regierung erlaubt, einen bedeutenden Teil der Richterschaft neu zu besetzen. Die polnische Regierung verwies auf einige Korrekturen in ihrem Gesetzesvorhaben, die Europäische Kommission wies diese aber als unzureichend zurück. Die polnische Regierung musste sich daraufhin im Juni 2018 im Rat der Europäischen Union einer Anhörung stellen – ein Novum in der Geschichte der Europäischen Union.<sup>26</sup> Laut Aussagen der Europäischen Kommission zeigte die polnische Regierung jedoch keine Bereitschaft, auf die Bedenken gegen die Reform einzugehen.<sup>27</sup> Der Rat der Europäischen Union kann nun in einem nächsten Schritt das Bestehen einer „schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung“ europäischer Grundwerte feststellen und in der Folge Sanktionen, inklusive dem Entzug des Stimmrechts, aussprechen. Dazu ist jedoch ein einstimmiger Beschluss vonnöten. Die Regierung Ungarns hat bereits signalisiert, dass sie einem solchen Beschluss nicht zustimmen wird. Parallel zu diesem politischen Verfahren verfolgt die Europäische Kommission mehrere juristische Vertragsverletzungsverfahren gegen die polnische Regierung aufgrund der Justizreformen. Dabei ist jedoch unklar, inwiefern vage formulierte Prinzipien wie die in Art. 2 EUV genannten Grundwerte wirklich juristisch durchsetzbar sind und welche Durchsetzungskraft der Europäische Gerichtshof hier hat.<sup>28</sup> Im Juli 2017 leitete die Europäische Kommission ein Verfahren gegen die Reform des Pensionierungsalters an normalen Gerichten ein, dass sie bereits im Dezember 2017 dem Europäischen Gerichtshof vorlegte. Sie machte geltend, dass diese Reform die Unabhängigkeit der Justiz verletze und somit gegen Art. 19 EUV<sup>29</sup> und Art. 47 der Charta der Grundrechte (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf) verstoße.<sup>30</sup> Im Juli 2018 tat sie dasselbe im Bezug auf die Reform der höchsten Gerichte Polens.<sup>31</sup> Beide Verfahren sind nun beim Europäischen Gerichtshof anhängig.

---

24 Jean-Claude Juncker: Lage der Union 2017, 13. September 2017.

25 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Polen“ in diesem Jahrbuch.

26 Daniel Brössler: Konflikt um Grundwerte gewinnt an Schärfe, in: sueddeutsche.de, 26.6.2018.

27 ZeitOnline: EU leitet weiteres Verfahren gegen Polen ein, 2.7.2018.

28 Michael Blauburger/R. Daniel Kelemen: Can courts rescue national democracy? Judicial safeguards against democratic backsliding in the EU, in: Journal of European Public Policy 24(3)/2017, S. 321-336.

29 „Die Mitgliedstaaten schaffen die erforderlichen Rechtsbehelfe, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist.“

30 Europäische Kommission: Rechtsstaatlichkeit: Europäische Kommission verteidigt Unabhängigkeit der Justiz in Polen, Pressemitteilung, 20. Dezember 2017, IP/17/5367.

31 Europäische Kommission: Rechtsstaatlichkeit: Kommission leitet Vertragsverletzungsverfahren zum Schutz der Unabhängigkeit des polnischen Obersten Gerichts ein, Pressemitteilung, 2. Juli 2018, IP/18/4341.

Während das Verfahren im „Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“ gegen Polen nun weit vorangeschritten ist, hat die Europäische Kommission gleichgeartete Maßnahmen gegen die ungarische Regierung bisher nicht verfolgt. Dementgegen stimmte das Europäische Parlament am 17. Mai 2018 grundsätzlich für die Aufnahme des Verfahrens nach Art. 7 EUV auch gegen Ungarn.<sup>32</sup> Das Europäische Parlament verfügt dazu ebenso wie die Europäische Kommission über ein Initiativrecht. Nötig ist eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und die Mehrheit seiner Mitglieder. Am 25. Juni 2018 verabschiedete der Justizausschuss des Europäischen Parlaments eine Vorlage für eine formelle Plenarabstimmung. Letztere steht noch aus. Auch im Fall Ungarns geht die Europäische Kommission mit Vertragsverletzungsverfahren gegen einzelne Gesetzesvorhaben vor. Im Dezember 2017 legte sie dem Europäischen Gerichtshof ein Verfahren gegen ein ungarisches Gesetz vor, das Nichtregierungsorganisationen zwingt, ausländische Finanzierung zu registrieren und öffentlich auszuweisen. Neben unionsrechtlichen Regelungen zum freien Kapitalverkehr verstoße dieses Gesetz auch gegen die Rechte auf Vereinigungsfreiheit, auf Schutz der Privatsphäre und auf Schutz personenbezogener Daten.<sup>33</sup> Zeitgleich legte sie dem Europäischen Gerichtshof ein Verfahren gegen das ungarische Hochschulgesetz vor, welches insbesondere Maßnahmen gegen die private Central European University in Budapest enthält.<sup>34</sup>

### Ausblick

Die Europäische Kommission ist im vergangenen Jahr ihrem ehrgeizigen Ziel nachgekommen, ihre Reformagenda in konkrete Gesetzgebungsinitiativen zu übersetzen. Diese sind nun im nächsten Jahr „auf dem Weg nach Sibiu“ Gegenstand der politischen Debatte. Die Unabwägbarkeiten sind dabei groß – das eingangs konstatierte „Fenster der Möglichkeiten“ droht, sich wieder zu schließen. Eine Einigung auf weitreichende Reformen der Wirtschafts- und Währungsunion ist in naher Zukunft nicht in Sicht. Zu groß sind derzeit die Differenzen zwischen nordeuropäischen und südeuropäischen Euroländern. Der Wahlgewinn der „Fünf-Sterne-Bewegung“ in der italienischen Parlamentswahl sorgt für Ungewissheit über den zukünftigen europapolitischen Kurs der italienischen Regierung.<sup>35</sup> Der schwelende Konflikt über die Unabhängigkeit Kataloniens steht zwar für den Moment nicht mehr im Zentrum des Medieninteresses, ist aber bei Weitem nicht befriedet. Die Verhandlungen zum Austritt des Vereinigten Königreichs laufen, ohne jedoch bisher konkrete Ergebnisse produziert zu haben. Nicht zuletzt wird das erste Halbjahr 2019 im Zeichen der anstehenden Europawahlen stehen, aus denen dann auch eine neue Kommission hervorgehen wird.

### Weiterführende Literatur

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

---

32 Europäisches Parlament: Parlament will Artikel-7-Verfahren gegen Ungarn in Gang setzen, Pressemitteilung, 17. Mai 2017, 20170511IPR74350.

33 Europäische Kommission: Europäische Kommission verklagt Ungarn vor dem Gerichtshof wegen NRO-Gesetz, Pressemitteilung, 7. Dezember 2017, IP/17/5003.

34 Europäische Kommission: Kommission verklagt Ungarn wegen Hochschulgesetz vor dem EU-Gerichtshof, Pressemitteilung, 7. Dezember 2017, IP/17/5004.

35 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Italien“ in diesem Jahrbuch.