

Europäische Kommission

Andreas Hofmann

Das vorletzte Amtsjahr der amtierenden Kommission unter Präsident José Manuel Barroso war, wie die Jahre davor, geprägt von den Auswirkungen der Krise der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Anders als zuvor standen die politischen Entscheidungsträger dabei jedoch nicht unter dem hohen Handlungsdruck, den das rapide schwindende Vertrauen der Investoren in die Zahlungsfähigkeit einzelner Mitgliedstaaten und die Resilienz der Eurozone insgesamt noch im Vorjahr erzeugt hatte. Die beschlossenen Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung von Regierungen in Zahlungsschwierigkeiten, die neuen Regelungen zur Überwachung nationaler Haushalte und nicht zuletzt die Zusicherung des Zentralbankpräsidenten Mario Draghi, alles zu tun, um die einheitliche Währung zu stabilisieren, generierten vielmehr ein Klima positiver Erwartungen. Hatte Kommissionspräsident Barroso in seiner Rede zur Lage der Union im September 2012 noch von einem „Glaubwürdigkeitsproblem und einer Vertrauenskrise“¹ der Union gesprochen, stiegen in der Folgezeit Aktienindizes in den meisten Euro-Mitgliedsländern, und Zinssätze für staatliche Schuldtitel sanken deutlich unter ihre Höchststände, selbst wenn die gesamtwirtschaftliche Erholung nur mühsam voranging. Zum allgemeinen Gefühl der Erholung trug auch die Entscheidung des norwegischen Nobelkomitees bei, der Europäischen Union für deren „stabilisierende Rolle bei der Verwandlung Europas von einem Kontinent des Kriegs zu einem Kontinent des Friedens“ den Friedensnobelpreis zu verleihen.² Am 10. Dezember reiste Barroso zusammen mit Parlamentspräsident Martin Schulz und dem Präsidenten der Europäischen Rats, Hermann Van Rompuy, nach Oslo, um den Preis gemeinsam für die Europäische Union entgegenzunehmen.

Das Jahr der Bürger

Im Gegensatz zu diesen positiven Zeichen und dem zumindest vorläufig zurückgewonnenen Vertrauen der Finanzinvestoren schien sich das politische Unbehagen vieler Unionsbürger gegenüber den Institutionen und der Politik der Europäischen Union eher zu verfestigen. Auch die Kommission blieb davon nicht unberührt, wie die ausgiebige Häme über den vergleichsweise unbedeutenden, aber medienpolitisch unbedachten Vorschlag der Kommission im Mai 2013 zeigte, für Olivenöl in Restaurants nur noch Einwegflaschen mit Etiketten zu Herkunft und Qualität zuzulassen.³

Demgegenüber standen Bemühungen der Kommission, den Bezug zwischen europäischen Institutionen und den Bürgern der Union zu stärken. Mit besonderer Symbolik im Jahr vor den Europawahlen leitete die Kommission 2013 das „Europäische Jahr der Bürgerinnen und Bürger“ ein. Mehrere Initiativen der Kommission hatten darüber hinaus zum Ziel, die Sichtbarkeit der europäischen Parteien in Vorbereitung auf die bevorstehenden

1 José Manuel Barroso: Rede zur Lage der Union 2012, Speech/12/596, Straßburg, 12.09.2012.

2 Norwegisches Nobelkomitee, zitiert in: Europäische Kommission: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2012, COM(2013) 19, Brüssel, 28.01.2013, S. 9.

3 FAZ.NET: Schnelle Kännchen-Wende der EU-Kommission, 23.05.2013.

Parlamentswahlen im Juni 2014 zu erhöhen. Im September legte die Kommission einen Vorschlag zur Reform des Statuts für europäische Parteien vor.⁴ Die Initiative beinhaltete in erster Linie einen neuen genuin europäischen Rechtsstatut für europäische Parteien, der in dieser Form bisher nicht existiert – derzeit sind europäische Parteien hauptsächlich als gemeinnützige Organisationen nach belgischem Recht konstituiert. Die Kommission signalisierte zudem wiederholt Unterstützung für die Idee, die im Europäischen Parlament vertretenen Parteien sollten im Wahlkampf jeweils eigene Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten aufstellen. In einer Empfehlung „für ein demokratischeres und effizienteres Verfahren für die Wahlen zum Europäischen Parlament“ vom März 2013 schlug sie darüber hinaus vor, nationale Parteien sollten auf den Wahlzetteln offenlegen, welcher europäischen politischen Partei sie nahestehen.⁵ Weiterhin hat die Kommission angekündigt, noch vor der Wahl 2014 eine Reihe von Vorschlägen für Vertragsänderungen vorzulegen, „wie die Europäische Union integrativer, offener, demokratischer und effizienter und für die Bürger Europas zum Modell einer echten Union werden kann“.⁶

Nach der Krise ein Fokus auf wirtschaftliches Wachstum

In seiner Rede zur Lage der Union forderte Barroso eine „neue Denkweise“ für Europa, die den Zusammenhängen einer „vernetzten Welt“ besser gerecht werde. Die Union befinde sich in einer „Übergangsphase“, die Globalisierung erfordere „eine größere europäische Einheit“ und eine „stärkere politische Integration“. Die Antwort auf die Herausforderung sei eine „grundlegende Modernisierung Europas“.⁷ In ihrem Arbeitsprogramm für 2013 formulierte die Kommission das primäre Ziel, die Wirtschaftskrise zu „meistern“ und „die EU wieder auf einen von Nachhaltigkeit geprägten Wachstumspfad zurück[zuführen]“.⁸ Notwendig dazu sei – neben den bereits erfolgten Krisenbewältigungsmaßnahmen – eine engere Integration des Markts für Finanzdienstleistungen, um insbesondere die unheilvolle Verknüpfung zwischen „Überschuldung des Privatsektors, unhaltbarer Staatsverschuldung und Schwäche des Bankensektors“ zu überwinden.⁹ Ebenso betonte Barroso das „oberste politische Gebot“ der Reform der europäischen Wirtschaft mit dem Ziel eines nachhaltigen und beschäftigungsintensiven Wachstums.¹⁰ Zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums forderte er zum einen die Durchführung von Strukturreformen in den Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Zum anderen kündigte er auf europäischer Ebene Maßnahmen zur Vollendung des Binnenmarkts an sowie zur Verringerung der Energieabhängigkeit und zur „Förderung der Wettbewerbsfähigkeit in Schlüsselsektoren wie Energie, Verkehr oder Telekommunikation“.¹¹ Besonderes Augenmerk legte die Kommission

4 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, COM(2012) 499, Brüssel, 12.09.2012.

5 Europäische Kommission: Empfehlung der Kommission vom 12. März 2013 für ein demokratischeres und effizienteres Verfahren für die Wahlen zum Europäischen Parlament, in: Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 79, 21.3.2013, S. 29.

6 Europäische Kommission: Gesamtbericht 2012, S. 5.

7 Barroso: Rede zur Lage der Union 2012, S. 3.

8 Europäische Kommission: Arbeitsprogramm der Kommission für 2013, COM(2012) 629, Brüssel, 23.10.2012, S. 2.

9 Ebd., S. 3.

10 José Manuel Barroso: Schreiben des Kommissionspräsidenten an den Präsidenten des Europäischen Parlaments, Memo/12/661, Brüssel, 12.09.2012, S. 1.

dabei auf eine stärkere Ausschöpfung des Potenzials zukunftssträchtiger Industrien wie der ökologischen Wirtschaft, der Informations- und Kommunikationstechnologie sowie der Gesundheits- und Sozialfürsorge.¹²

Etwas ein Jahr nachdem die Kommission mit der „Binnenmarktakte I“ ein Maßnahmenbündel zur weiteren Beseitigung von Handelshemmnissen zwischen den Mitgliedstaaten vorgelegt hatte, führte sie im Oktober 2012 den Plan zur Vollendung des Binnenmarkts mit der „Binnenmarktakte II“ fort.¹³ Dieses neue Paket beinhaltete zwölf Vorhaben zur Verbesserung der Integration von Verkehrs- und Energienetzen, der Mobilität von Bürgern und Unternehmen, des Verbraucherschutzes, insbesondere im Bankensektor, sowie der Digitalisierung des wirtschaftlichen Austauschs. Kurz darauf präsentierte die Kommission zudem ein als „Jugendbeschäftigungspaket“ betiteltes Bündel an Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, deren zentrales Element eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten zur Einführung einer „Jugendgarantie“ bildete.¹⁴ Diese soll sicherstellen, dass Jugendliche nach Abschluss ihrer formalen Ausbildung oder Verlust des Arbeitsplatzes innerhalb von vier Monaten ein Angebot für einen neuen Arbeits- oder Weiterbildungsplatz erhalten.

Weitere Maßnahmen fokussierten auf den Außenhandel. Ungeachtet der Irritationen, die die Enthüllungen Edward Snowdens über das elektronische Überwachungsprogramm der amerikanischen National Security Agency in den transatlantischen Beziehungen verursacht hatten, eröffnete die Kommission Anfang Juli 2013 eine erste Verhandlungsrunde mit der US-Delegation über eine Handels- und Investitionspartnerschaft („Freihandelsabkommen“) zwischen der EU und den USA. Dieses Vorgehen rief in Medien und mitgliedstaatlichen Debatten teils vehemente Kritik hervor – nicht zuletzt hatten die veröffentlichten Dokumente suggeriert, amerikanische Geheimdienste spähnten auch europäische Institutionen aus.¹⁵ Die Kommission hatte als Reaktion ihre Büros in New York und Washington nach Abhörvorrichtungen untersuchen lassen.

Reform der WWU – Von der Krisenbewältigung zur Krisenprävention

Der Aufbau von Mechanismen zur Abwendung von Liquiditätsengpässen einzelner Mitglieder der Eurozone fanden mit der Ratifikation des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus („ESM-Vertrag“) im Oktober 2012 ihren vorläufigen Abschluss. Nach dem Beschluss zur Bewilligung von Hilfsmitteln für die Rekapitalisierung spanischer Banken im Dezember 2012 verabschiedete der Gouverneursrat des ESM im April 2013 für Zypern sein erstes vollständiges „makroökonomisches Anpassungsprogramm“. Die Kommission, die im Namen des ESM das entsprechende „Memorandum of Understanding“ ausgehandelt hatte, nimmt in diesem Zusammenhang wie schon in den vorherigen Fällen europäischer Finanzhilfen eine zentrale Rolle bei der Überwachung der vereinbarten Konditionen als Teil der so genannten „Troika“ ein, die aus Delegierten der Europäischen Zentralbank, der Kommission und des Internationalen Währungsfonds besteht. Im Rahmen dieser

11 Barroso: Rede zur Lage der Union 2012, S. 5.

12 Europäische Kommission: Arbeitsprogramm 2013, S. 7-8.

13 Europäische Kommission: Binnenmarktakte II. Gemeinsam für neues Wachstum, COM(2012) 573, Brüssel, 03.10.2012.

14 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Einführung einer Jugendgarantie, COM(2012) 729, Brüssel, 05.12.2012.

15 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Spionageskandal überschattet Freihandelsgespräche, 02.07.2013.

Aufgabe unternimmt die Kommission quartalsweise „Überwachungsmissionen“ („review missions“) vor Ort. Die erste solche Mission in Zypern erfolgte im Juli 2013.¹⁶

Als vorläufig letztes Element der Reform des europäischen Systems fiskalpolitischer Kontrolle traten im Mai 2013 nach anderthalbjähriger Verhandlung in Rat und Parlament die als „Two-Pack“ bezeichneten Verordnungen zur Stärkung der haushaltspolitischen Überwachung in Kraft. Die Kommission bekommt damit zukünftig die Möglichkeit, nationale Haushaltsentwürfe vor ihrer Verabschiedung zu prüfen und zu bewerten. Stellt sie dabei einen „besonders schwerwiegenden Verstoß“ gegen die Vorgaben des (reformierten) Stabilitäts- und Wachstumspakts fest, kann sie nationale Parlamente zur Überarbeitung des Haushaltsentwurfs auffordern.¹⁷ Besondere Überwachungsrechte hat die Kommission zudem nun im Verhältnis zu Staaten, „die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind“.¹⁸ Dazu gehören automatisch diejenigen Staaten, die ein finanzielles Unterstützungsprogramm der EU in Anspruch genommen haben; letztlich reicht jedoch ein Beschluss der Kommission, um einzelne Staaten unter „verstärkte Überwachung“ zu stellen. Damit verstetigt die Kommission den Ansatz ihrer „Task Force für Griechenland“, die sie im Juli 2011 zur stärkeren Überwachung der griechischen Reformbestrebungen eingerichtet hatte.

Als Teil ihrer Bemühungen um die Rückgewinnung ihrer im Zuge der Krise zunehmend geschwundenen Gestaltungshoheit im Reformprozess legte die Kommission am 28. November 2012 ihr „Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion“ vor, mit dem sie einen „Auftakt für eine europäische Diskussion“ setzen wollte.¹⁹ Darin präsentierte sie einen Zeitplan für verschiedene von ihr favorisierte Reformprojekte. Mittelfristig strebt die Kommission demnach eine eigene „Fiskalkapazität“ (einen „autonomen Haushalt“) für die Eurozone an, „die so die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung von Krisen unterstützen kann“.²⁰ Weiterhin befürwortet sie die Einrichtung eines „Schuldentilgungsfonds“, einer Variante der als „Eurobonds“ bezeichneten gemeinsamen Schuldtitel der Eurozone.²¹ Obwohl beide Projekte auf wenig Unterstützung der Mitgliedstaaten stießen,²² setzte die Kommission im Juli 2013 eine „Expertengruppe zur Prüfung eines Schuldentilgungsfonds und kurzfristiger Euroanleihen“ ein, die ihren Abschlussbericht bis spätestens März 2014 vorlegen soll.²³ Letztlich kommt sie damit in erster Linie einer Aufforderung des Europäischen Parlaments nach, das eine solche Prüfung zur Voraussetzung für seine Zustimmung zum „Two-Pack“ gemacht hatte.

Als weiteres Element der Reformbestrebungen erhielt die Kommission im September 2012 Anträge von elf Mitgliedstaaten, ein Verfahren der „verstärkten Zusammenarbeit“ zur Einführung einer gemeinsamen Finanztransaktionssteuer voranzutreiben, nachdem sich keine Einigung im Rat über den ursprünglichen Kommissionsvorschlag vom September

16 Europäische Kommission: Statement by the European Commission, ECB and IMF on the First Review Mission to Cyprus, Memo/13/733, Brüssel, 31.07.2013.

17 Verordnung Nr. 473/2013, in: Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 140, 27.5.2013, S. 19.

18 Verordnung Nr. 472/2013, in: Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 140, 27.5.2013, S. 1-10.

19 Europäische Kommission: Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion. Auftakt für eine europäische Diskussion, COM(2012) 777 final/2, Brüssel, 30.11.2012.

20 Ebd., S. 15.

21 Ebd., S. 33-34.

22 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Kommission präzisiert Zeitplan für Reform der Währungsunion, 29.11.2012.

23 Frankfurter Allgemeine Zeitung: EU beruft Eurobond-Kommission, 03.07.2013.

2011 abgezeichnet hatte. Nach Zustimmung von Rat und Parlament, dieses Verfahren einzuleiten, legte die Kommission im Februar dem Rat einen Vorschlag zur Umsetzung des Vorhabens vor.²⁴ Bis zum Sommer 2013 bestand unter den politischen Entscheidungsträgern keine Einigung darüber.

Das wichtigste neue Projekt des Jahres im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion stellten die Bemühungen um die Neuregulierung des europäischen Finanzmarkts dar, die unter dem Stichwort „Bankenunion“ diskutiert wurden. Hierzu stellte die Kommission im September 2012 einen „Fahrplan für eine Bankenunion“ vor, der zum Ziel hat, „Staatsschulden und Bankschulden voneinander zu entkoppeln und damit den Teufelskreis zu durchbrechen, der den Steuerzahler bereits über 4,5 Bio. Euro für Bankenrettungen in der EU gekostet hat“.²⁵ Die neuen Maßnahmen sollen im Falle zukünftiger Banken Krisen das Vertrauen der Öffentlichkeit stärken, „dass schwächelnde Banken restrukturiert oder liquidiert werden und die Kosten für den Steuerzahler dabei möglichst gering gehalten werden“.²⁶ Dabei stehen drei zentrale Vorhaben im Vordergrund: eine Verlagerung der Bankenaufsicht auf die europäische Ebene, ein gemeinsamer Abwicklungsmechanismus für zahlungsunfähige Banken, und letztlich die Einführung eines gemeinsamen Einlagensicherungssystems.

Dem ersten Schritt entsprechend übermittelte die Kommission zeitgleich mit dem Fahrplan dem Rat einen Vorschlag zur Einrichtung einer gemeinsamen Bankenaufsicht.²⁷ Der Vorschlag sah vor, der Europäischen Zentralbank die gemeinsame Aufsicht aller europäischer Banken zu übertragen. Trotz der allgemeinen politischen Einigkeit unter den Mitgliedstaaten über die Notwendigkeit eines solchen Mechanismus gestaltete sich die Debatte über Details des Vorschlags kontrovers. Insbesondere die deutsche Bundesregierung äußerte Bedenken über die Reichweite der gemeinsamen Bankenaufsicht und verteidigte eine fortdauernde nationale Aufsicht über die deutschen Sparkassen, Volks- und Raiffeisenbanken, nachdem diese fundamentale Skepsis gegenüber einer europäischen Bankenaufsicht signalisiert hatten.²⁸ Sie war damit erfolgreich: Im Dezember 2012 wurde im Rat die politische Einigung erreicht, der EZB zukünftig die direkte Aufsicht lediglich über die größten Banken der Eurozone zuzuweisen – solche mit einer Bilanzsumme von mehr als 30 Milliarden Euro oder mehr als 20 Prozent des jeweiligen nationalen Bruttoinlandsprodukts. Eine grundsätzliche Einigung mit dem Europäischen Parlament darüber wurde im April 2013 erreicht. Die Maßnahmen werden voraussichtlich im Herbst 2013 in Kraft treten.²⁹

Als nächsten Schritt im Fahrplan zur Bankenunion legte die Kommission im Juli 2013 einen Vorschlag zur Einrichtung eines einheitlichen Mechanismus zur Bankenabwicklung vor.³⁰ Ziel des Vorhabens ist eine einheitliche Regelung zur Abwicklung zahlungs-

24 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Umsetzung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer, COM(2012) 71, Brüssel, 14.02.2013.

25 Europäische Kommission: Fahrplan für eine Bankenunion, COM(2012) 510, Brüssel, 12.09.2012, S. 2.

26 Ebd., S. 3.

27 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, COM(2012) 511, Brüssel, 12.09.2012.

28 Süddeutsche Zeitung: Aufstand der Sparkassen, 28.08.2012.

29 Frankfurter Allgemein Zeitung: Die erste Säule der europäischen Bankenunion steht, 12.09.2013.

30 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates, COM(2013) 520, Brüssel, 10.07.2013.

unfähiger Banken. Unterschiedliche nationale Abwicklungsvorschriften trügen zu „Vertrauensmangel und zur Instabilität des Marktes“ bei, „da hinsichtlich des möglichen Ausgangs eines Bankenausfalls weder Sicherheit noch Vorhersagbarkeit gewährleistet sind“.³¹ Der Vorschlag sieht die Einrichtung eines speziellen „Resolution Boards“ vor, das die Kommission in entsprechenden Fragen berät. Letztendlich soll die Entscheidung zur Abwicklung einer Bank jedoch bei der Kommission liegen. Der Vorschlag der Kommission stieß auf starke Einwände der Mitgliedstaaten, nicht zuletzt von Seiten der deutschen Bundesregierung, die insbesondere auf eine fehlende rechtliche Basis für ein derartiges Vorhaben in den bestehenden europäischen Verträgen hinwies. Aus ihrer Sicht sei ein Abwicklungsmechanismus nur mit einer Vertragsänderung zu erreichen.³²

Begrenzte Einigung über die Finanzierung der EU

Die Debatte um den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 nahm auch in diesem Jahr viel Raum ein. Kern der Diskussionen war, wie schon im Jahr davor, die Forderung der so genannten „Nettozahler“, das EU-Budget in einem allgemeinen Klima der Krise und der „Austerität“ hinreichend zu begrenzen. Der Vorschlag der Kommission vom Juli 2012, der einen jährlichen Finanzrahmen von etwa 1,08 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der Mitgliedstaaten vorgesehen hatte, wurde insbesondere von deutscher und britischer Seite als zu hoch abgelehnt. Demgegenüber verteidigten die Regierungen Frankreichs, Italiens und Polens einen expansiven Ausgaberrahmen. Der französische Präsident Hollande stellte sich insbesondere gegen Kürzungen im Bereich der Agrarsubventionen.³³ Nachdem ein erster Anlauf zur Einigung auf einem Sondergipfel des Europäischen Rats im November 2012 gescheitert war, gelang im Februar 2013 ein Kompromiss zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten. Demnach sollte das Gesamtvolumen des siebenjährigen Finanzrahmens nun ca. 4 Prozent unter dem der letzten sieben Jahre liegen und die jährlichen Ausgaben der EU auf etwa 1 Prozent des BNE beschränkt werden.³⁴ Nach anfänglichem Protest stimmte das Europäische Parlament im Juni 2013 einem Kompromiss zu, in dem die beschlossenen Ausgabengrenzen jedoch unverändert blieben.³⁵ Die wesentlichen Parameter des EU-Haushalts bleiben demnach auch in Zukunft weitgehend unverändert. Das komplexe Rabattsystem hat auch in Zukunft Bestand, und die beiden größten Ausgabenposten bleiben Agrarsubventionen und Strukturfonds, wenn auch beide zugunsten von Forschung und Entwicklung sowie einem neuen Programm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit leicht gekürzt wurden.

Parallel zur Diskussion um den Finanzrahmen entzündete sich eine Debatte um die Höhe der Bezüge der Kommissionsangestellten. Mehrere Mitgliedstaaten forderten deren Begrenzung – der britische Premierminister David Cameron machte eine solche sogar zur Bedingung für seine Zustimmung zum Finanzrahmen. In in deutschen Medien wurde der Vorwurf formuliert, „tausende“ von EU-Beamten verdienten mehr als die Bundeskanzlerin.³⁶ Die Kommission sah sich gezwungen, derlei Vorwürfe offiziell zu dementieren.³⁷ Der gefundene Kompromiss sieht vor, die Höhe der Kommissionsgehälter für zwei

31 Ebd., S. 19.

32 FAZ.NET: Wer darf über Europas marode Banken bestimmen?, 09.07.2013.

33 FAZ.NET: Schwierige Verhandlungen über EU-Finanz, 23.11.2012.

34 Jorge Núñez Ferrer/Daniel Gros: A smaller EU budget: Less is not more, CEPS News, Brüssel, März 2013.

35 FAZ.NET: Staatschefs einigen sich auf künftigen Finanzrahmen, 28.06.2013.

36 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Tausende EU-Beamte verdienen mehr als Merkel, 02.2013.

Jahre einzufrieren und die wöchentliche Arbeitszeit zu verlängern. Zusätzlich wurde eine Erhöhung des Renteneintrittsalters beschlossen, kürzere Urlaubszeiten vereinbart und diverse Sonderumlagen gestrichen. Gerade die deutsche und britische Position zu den Kommissionsgehältern beinhaltet dabei einen latenten Widerspruch. Zwar sind die von der Kommission gezahlten Gehälter im Durchschnitt durchaus höher als die für vergleichbare Positionen in nationalen Verwaltungen. Während der Unterschied im Vergleich zu süd- und osteuropäischen Gehältern jedoch eklatant ausfällt, ist der monetäre Anreiz für deutsche und britische Bewerber vergleichsweise gering. Mangelnde Bewerberzahlen aus beiden Ländern und die daraus resultierende Unterrepräsentierung im Rekrutierungsverfahren hatten beide Regierungen zuvor wiederholt als Problem identifiziert.

Keine Einigung besteht weiterhin über die von der Kommission 2011 vorgeschlagene Reform des Eigenmittelsystems der EU. Der Vorschlag beinhaltete Pläne für eine direkt dem EU-Haushalt zufließende Finanztransaktionssteuer, eine grundlegende Neuausrichtung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel sowie eine Abschaffung des Rabattsystems, denn das System sei „intransparent und so komplex, dass nur noch eine Handvoll Spezialisten wirklich versteht, wie es funktioniert“.³⁸ Nachdem der Rat keine Einigung über eine EU-weite Finanztransaktionssteuer finden konnte und die Einigung auf den mehrjährigen Finanzrahmen das bestehende Rabattsystem bestätigte, sind die Aussichten auf eine solche Reform geschrumpft. Der Rat debattierte zuletzt im September 2012 eine Neuordnung der Mehrwertsteuer-Einnahmen, jedoch ohne konkretes Ergebnis.

Vorstoß gegen Finanzbetrug

Im Juli 2013 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft vor.³⁹ Die Möglichkeit dazu wurde im Vertrag von Lissabon im neuen Artikel 86 AEUV geschaffen. Bereits ein Jahr zuvor hatten die Kommission, Rat und Parlament einen Richtlinienvorschlag zur Vereinheitlichung einiger Straftatbestände gegen finanzielle Interessen der EU in nationalen Rechtssystemen vorgelegt.⁴⁰ Die Verhandlungen darüber dauern noch an. Die neue Staatsanwaltschaft soll nun Defiziten in der Strafverfolgung entgegenreten. Als Rechtfertigung für diesen Vorstoß nannte die Kommission die sehr uneinheitliche Verfolgung von Verdachtsfällen auf nationaler Ebene. Nach ihren Angaben können die zuständigen nationalen Staatsanwaltschaften im EU-Durchschnitt lediglich eine Quote erfolgreicher Strafverfolgungen von 42 Prozent aufweisen. Jährlich entstehe durch Betrugsfälle ein finanzieller Schaden von etwa 500 Millionen Euro.⁴¹

Die Europäische Staatsanwaltschaft soll daher für Fälle des Verdachts auf Subventionsbetrug zuständig sein. Sie soll Ermittlungs- und Strafverfolgungsaufgaben übernehmen und bei begründetem Verdacht Anklage vor den zuständigen nationalen Gerichten erheben können. Die vorgeschlagene Staatsanwaltschaft ist hierarchisch strukturiert. An ihrem

37 Süddeutsche Zeitung: EU verteidigt hohe Bezüge ihrer Beamten, 05.02.2013.

38 Europäische Kommission: Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, COM(2011) 510, Brüssel, 29.06.2011, S. 1.

39 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft, COM(2013) 534, Brüssel, 17.07.2013.

40 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug, COM (2012) 363, Brüssel, 11.07.2012.

41 Europäische Kommission: Schutz von Steuergeldern vor Betrug: Kommission schlägt Europäische Staatsanwaltschaft vor, Pressemitteilung IP/13/709, 17.07.2013.

Kopf steht ein von Rat und Parlament gewählter Europäischer Staatsanwalt, der von vier Stellvertretern unterstützt wird. Darüber hinaus sollen abgeordnete Staatsanwälte in jedem Mitgliedstaat arbeiten. Ihre Arbeit soll eng vernetzt werden mit der Arbeit nationaler Behörden, die unter der Leitung der EU-Staatsanwälte Personal für die Ermittlungen und Strafverfolgungen bereitstellen. Zuständig für die Verfahren bleiben nationale Gerichte, die auch das Handeln der europäischen Staatsanwaltschaft in den jeweiligen Fällen kontrollieren. Die bisher zuständige Behörde zur Betrugsbekämpfung OLAF bliebe für all diejenigen Fälle zuständig, die nicht in den Kompetenzbereich der Europäischen Staatsanwaltschaft fallen, also insbesondere für schweres Fehlverhalten oder Straftaten von EU-Bediensteten, die nicht zulasten der finanziellen Interessen der EU fallen. Der Vorschlag der Kommission sieht eine Verabschiedung der Maßnahme per „verstärkter Zusammenarbeit“ vor, falls – wie angekündigt – Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich sich nicht an daran beteiligen möchten.⁴²

Begrenztes Werkzeug für zukünftige Herausforderungen

Mit der abklingenden Notsituation der Wirtschafts- und Währungsunion, die den Europäischen Rat als zentrales Organ der Krisenbekämpfung zementiert hatte, konnte die Kommission ihren gestalterischen Ideen im vergangenen Jahr mehr Gehör verschaffen. Die fehlende Dringlichkeit der Maßnahmen verringerte gleichzeitig aber auch die Kompromissbereitschaft der Regierungen der Mitgliedstaaten. Zentrale Projekte wie die Errichtung der „Bankenunion“ oder die Verabschiedung des Finanzrahmens fielen dadurch deutlich hinter die ursprünglichen Zeitpläne zurück. Insbesondere die deutsche Bundesregierung war im Vorfeld der Bundestagswahl wenig gewillt, kontroverse Themen auf der Tagesordnung zu tolerieren. Als zentrales Thema der Zukunft identifizierte die Kommission nach der Krisenbekämpfung die Rückkehr des Wirtschaftswachstums in Europa. Anders als etwa in den Fragen der Haushaltsüberwachung sind die Mittel der Kommission zu diesem Zweck jedoch begrenzt. Die Kommission konnte sich nicht mit ihrer Forderung nach einem „modernerem“ Haushalt durchsetzen, der stärker als zuvor Investitionen in zukunftssträchtige Wirtschaftszweige, Bildung oder Forschung zuließe. Ein ähnliches Schicksal widerfuhr ihren Plänen zur Reform der Eigenmittel oder der Schaffung eines speziellen Haushalts für die Eurozone. Der Kompromiss über den Finanzrahmen 2014-2020 sieht vielmehr eine Kürzung des bisherigen Budgets vor, ohne den Schwerpunkt der Ausgaben wesentlich von Agrarsubventionen und Strukturfonds wegzubewegen. Die der Kommission bleibenden Mittel beschränken sich daher weitgehend auf regulative Maßnahmen wie die beiden Binnenmarktpakete und die Verhandlungen über ein transatlantisches Freihandelsabkommen.

Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2012, COM(2013) 19, Brüssel, 28.01.2013.

Hussein Kassim / Peterson, John / Bauer, Michael W. / Connolly, Sara / Dehousse, Renaud / Hooghe, Liesbet / Thompson, Andrew: *The European Commission of the Twenty-First Century*, Oxford 2013.

Manuel Szapiro: *The European Commission. A Practical Guide*, London 2013.

42 Europäische Kommission: Pressemitteilung IP/13/709, 17.07.2013.