

Die Eurogruppe und der Wirtschafts- und Finanzausschuss

SUSANNE HÄGELE / WOLFGANG WESSELS

Im dritten Jahr seit der Euro-Einführung stützt sich die wirtschafts- und währungs-politische Zusammenarbeit in der Europäischen Union mittlerweile auf ein Ge-flecht unterschiedlicher institutioneller und informeller Gremien. Während die Eu-ro-päische Zentralbank (EZB) und der Rat der Finanzminister (ECOFIN) die beiden zentralen entscheidungsbefugten Institutionen sind, agierten die Eurogruppe¹, der Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA) und der Wirtschaftspolitische Ausschuss (WPA) bisher in ihrer beratenden und unterstützenden Funktion weitgehend im Schatten der öffentlichen Aufmerksamkeit. Im Laufe des Jahres 2000 gewannen sie jedoch an Bekanntheit.

Die Eurogruppe – Konkurrenz für den ECOFIN?

Das früher „Euro-11-Gruppe“ genannte Beratungsgremium der Teilnehmer an der Währungsunion wurde auf französische Initiative aus Anlass des beschlossenen Beitritts Griechenlands im Sommer 2000 in „Eurogruppe“ umgetauft. Das infor-melle Forum wurde auf dem Luxemburger Ratsgipfel im Dezember 1997 gegrün-det. Teilnehmer sind je ein Minister mit einem Berater, ein EZB-Direktoriums-mitglied, ein Kommissionsvertreter und der Vorsitzende des WFA. Die nationalen Zentralbanken sind nicht zugelassen, ebenso wenig die bei ECOFIN-Sitzungen inzwischen üblichen zahlreichen Beobachter und Berater. Dadurch ist die Euro-gruppe eine flexible und diskrete Struktur. Als Sekretariat fungiert der WFA. Den Vorsitz übernimmt das Land, das gerade die Präsidentschaft der EU innehat. Wenn dies kein Euro-Land ist, wie im ersten Halbjahr 2001 Schweden, so ist das nächste Land beauftragt, derzeit Belgien. Es gibt keine Sitzungsprotokolle, nur briefliche Zusammenfassungen an alle Teilnehmer. Die drei großen Zuständigkeitsbereiche der Eurogruppe sind die stabilitätspolitische Koordinierung, die Wirtschafts- und Strukturpolitik, und die Außenbeziehungen der Euro-Zone, wozu insbesondere die Vorbereitung der G 7/8 Treffen gehört, bei denen der Vorsitzende der Eurogruppe die Interessen aller Euro-Länder vertreten soll.

Die Rolle der französischen Präsidentschaft kann im Rückblick als weniger durchschlagend als angekündigt bewertet werden. Geplant war, Status und Sicht-barkeit erheblich zu verbessern und den Themenkatalog zu erweitern. Hingegen fand in der Praxis keine weitere Institutionalisierung statt, außer dass die Treffen nun immer am Vortag der ECOFIN-Sitzung stattfinden, mehr Pressekonferenzen gehalten wurden, und dass die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von

Nizza auf die Rolle der Eurogruppe eingingen: Verbesserungen hinsichtlich der Arbeitsweise der Eurogruppe und ihrer Öffentlichkeitswirkung wurden begrüßt. „Diese Verbesserungen zielen auf eine weiter gehende Koordinierung der Wirtschaftspolitiken ab“ und „die von der Kommission in der Eurogruppe regelmäßig vorgelegte Statusbilanz ermöglicht es, den Stand der Vorbereitungen [der Bargeld-Einführung] in den einzelnen Ländern zu verfolgen.“²

Die belgische Präsidentschaft wird 2001 ein ganzes Jahr die Eurogruppe führen. Eine Website der Eurogruppe wurde erstellt³, um dem Wunsch des belgischen Finanzministers Reynders nach mehr Profil und Transparenz gerecht zu werden.⁴

Finanzminister Reynders hat die Ziele der belgischen Eurogruppen-Präsidentschaft vorgestellt:

- Funktionsweise verbessern und Sichtbarkeit der Eurogruppe erhöhen;
- informelle Diskussionen über Strukturreformen, insbesondere Haushaltskonsolidierung und nationale Stabilitätsprogramme, sowie die Broad Economic Policy Guidelines;
- die praktische Umsetzung der Euro-Einführung koordinieren;
- die Außenvertretung des Euro gewährleisten, insbesondere im Rahmen von G7/8 und Internationalem Währungsfonds, einen Vorsitzenden der Eurogruppe als „Sprecher der Interessengemeinschaft“ benennen.

Die Teilnahme der EZB überschattet ein Dilemma zwischen Koordinierung einerseits und Unabhängigkeit der Zentralbank andererseits. Dies wurde von der Bundesbank im Januar 2001 angesprochen: „Wachsamkeit sei angesagt“⁵, damit keinen „Vorstellungen Vorschub geleistet werde“, dass die vertiefte Kooperation der Minister auch die Geldpolitik beträfe und die Eurogruppe in der Interventionspolitik mitbestimmen wolle.

Für Aufsehen sorgten außerdem die Vorschläge von EU-Kommissar Pedro Solbes. Eine Sub-Gruppe im WFA, nur aus Vertretern der Mitgliedstaaten der Währungsunion bestehend, solle deren Treffen getrennt vorbereiten.⁶ Gegen eine solche Bevormundung durch die Kommission verwehrten sich die Finanzminister nachdrücklich.⁷ Im weiteren Verlauf ist eine Diskussion um die Einrichtung eines ständigen Vorsitzes der Eurogruppe entstanden, der für mehr Kontinuität sorgen soll.⁸ Eine institutionalisierte Eurogruppe wäre allerdings ein Beispiel für verstärkte Kooperation im „avant-garde“-Stil.⁹ In seiner programmatischen europapolitischen Rede vom 28. Mai 2001 erwähnte der französische Premierminister Jospin die Notwendigkeit einer europäischen Wirtschaftsregierung, sprach sich für die Wahl eines Vorsitzenden der Eurogruppe aus, der den Euro-Raum nach außen vertreten würde, und nannte die Eurogruppe als selbstverständliches Beispiel für den Mechanismus der verstärkten Zusammenarbeit.¹⁰

Den Teilnehmern an der Eurogruppe wurde von den Medien teilweise „Dilettantismus“ vorgeworfen: der unaufgeforderte Beitrag des österreichischen Finanzministers Grassler zur Notwendigkeit einer Zinssenkung beim informellen ECOFIN Treffen in Malmö, von 20. bis 22. April 2001, hat die EZB Entscheidung womöglich verschoben.¹¹

In Brüssel-nahen Kreisen hört man teilweise schon die Vermutung, die Eurogruppe bereite Entscheidungen vor, die der ECOFIN nur noch „abnicke“.

Schlüsselrolle des WFA in der Finanz- und Währungspolitik

Der WFA entstand am 1. Januar 1999 und wurde gemäß Art. 114 Abs. 2 EGV¹² der Nachfolger des Währungsausschusses. Jeder EU-Mitgliedstaat entsendet zwei Mitglieder (je ein Vertreter des Finanz- oder Wirtschaftsministeriums auf Staatssekretärebene, und einer aus der nationalen Zentralbank). Dazu kommen zwei Vertreter der Europäischen Kommission sowie zwei aus dem EZB-Direktorium, insgesamt also 34 Personen. Eine Besonderheit ist in der gleichzeitigen Anwesenheit von Vertretern der nationalen Zentralbanken und der EZB zu sehen, wobei letztere laut Angaben von Teilnehmern im Wesentlichen alleine die Geldpolitik vertreten und tonangebend sind. Die Expertise und gradlinige Stabilitätsorientierung altgedienter Zentralbanker sind jedoch zur Entscheidungsfindung nützlich. Bei Abstimmungen über Beschlüsse, die als Vorlage für den ECOFIN-Rat dienen, sind allerdings keine Zentralbankvertreter stimmberechtigt.

Die Leitung des WFA obliegt einem auf zwei Jahre (Mandat erneuerbar) aus den Reihen der hohen nationalen Beamten gewählten Vorsitzenden. Derzeit ist es der Italiener Mario Draghi, nach dem profilierten Franzosen Jean Lemierre, der Mitte 2000 zur Bank für Wiederaufbau und Entwicklung wechselte und seit den Skandalen um Jean-Claude Trichet manchmal als möglicher Nachfolger für Wim Duisenberg an der Spitze der EZB gehandelt wird. Des weiteren verfügt der WFA über einen Sekretär, der laut Satzung von der Kommission gestellt wird, bei der das WFA-Sekretariat räumlich und fachlich angesiedelt ist. Seit Entstehen des WFA hat der Deutsche Günter Grosche die Funktion des Sekretärs inne, die er ebenfalls für den wirtschaftspolitischen Ausschuss (WPA) übernimmt.

Der WFA dient als Gesprächsforum für die EZB und den Rat, hat aber auch spezifische Aufgaben: er ist das Sekretariat sowohl des ECOFIN Rates als auch der Eurogruppe, deren Sitzungen er vorbereitet und mit eigenen Analysen füttert. Außerdem nimmt er Stellung zu den Stabilitätsberichten der Kommission im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (Art. 104 EGV).¹³

Weitergehend als ein klassischer beratender Ausschuss obliegt es dem WFA, „an der Vorbereitung der [...] Arbeiten des Rates mitzuwirken und die sonstigen ihm vom Rat übertragenen Beratungsaufgaben und vorbereitenden Arbeiten durchzuführen“.¹⁴ Er hat sich im Laufe der Zeit zu einem „important but discrete actor“ entwickelt¹⁵, wobei seine Schlüsselrolle bei höheren Ministerialbeamten inzwischen bekannt ist, bei nationalen Politikern jedoch noch kaum. In BMF-Kreisen wird dargestellt, dass die ECOFIN-Stellungnahmen zu den nationalen Stabilitätsprogrammen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes vom WFA „völlig vorgekocht“ würden. Änderungswünsche durch den ECOFIN gegenüber der WFA-Vorlage seien häufig nicht sachlich begründet, sondern eine Machtdemonstration der Minister gegenüber den Staatssekretären. Der WFA wird inzwischen schon als „AStV“¹⁶ des ECOFIN-Rats betrachtet. Dem eigentlichen WFA ist inzwischen

aufgrund des hohen Arbeitsaufkommens selbst noch ein Stellvertreter-Ausschuss auf Abteilungsleiter-Ebene vorgeschaltet, der wiederum Beschlüsse weitgehend druckreif vorbereitet.¹⁷

Der geringe Bekanntheitsgrad des WFA in den nationalen Parlamenten hängt mit seinem diskreten Auftreten zusammen, das mit der Sensibilität der besprochenen Themen gerechtfertigt wird. Das Bemühen des BMF, die Arbeit des ECOFIN-Rats im Bundestag zu dokumentieren und zu publizieren, um die nationale Ebene besser einzubinden und Transparenz zu schaffen, ähnelt daher der Strategie, einen besonders starken Scheinwerfer auf einen Akteur zu richten und die anderen derweil umso besser in Ruhe agieren zu lassen.

Ein weiterer Akteur: Der Wirtschaftspolitische Ausschuss

Der WFA teilt sich inzwischen die Vorbereitungsarbeit mit einem weiteren Akteur: dem Wirtschaftspolitischen Ausschuss (WPA). Die deutsche Delegation besteht aus zwei Mitarbeitern des BMF und je einem des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWi) und der Bundesbank, die Delegationen der anderen Mitgliedstaaten sind ähnlich zusammengestellt. Dazu kommen noch mehrere Vertreter der Kommission und der EZB. Der Ausschuss hat einen eigenen Internet-Auftritt¹⁸, aus dem seine Satzung und seine Mitglieder hervorgehen, und demonstriert mehr Transparenz als der WFA. Der WPA profitiert von der Aufwertung der strukturpolitischen Aufgaben durch die Einführung der gemeinsamen Währung und die Tagungen des Europäischen Rats von Cardiff (1998) und Lissabon (2000). Vorsitzender von 1999 bis 2001 war Norman Glass, britischer Treasury-Beamter, der das starke Interesse der britischen Regierung an strukturpolitischen Themen vertrat. Neuer Vorsitzender seit Mitte 2001 ist der Franzose Jean-Philippe Cotis.

Der WFA gilt als „näher am Rat“ als der WPA, der auf Abteilungsleiter-Ebene tagt. Beide Gremien haben allerdings den gleichen Sekretär, die Beratungsergebnisse des WPA, vor allem in Strukturfragen, fließen deshalb häufig in die Vorlagen des WFA ein.

Der WPA ist für Wirtschaftspolitik und Strukturreformen zuständig, der WFA eher für Finanz- und Währungspolitik und für makro-ökonomische Fragen. An den Vorlagen für die Broad Economic Policy Guidelines arbeiten beide Ausschüsse jeweils in ihren Teilbereichen. Darüber hinaus hat der WPA die Funktion, den makro-ökonomischen Dialog auf EU-Ebene vorzubereiten, was sich historisch daher erklären lässt, dass der „Moderator“ des Dialogs, der Deutsche BMF-Beamte Willy Koll, auch Mitglied des WPA ist, und der Dialog während der deutschen Präsidentschaft 1999 eingeführt wurde. Bei diesen Sitzungen treffen die europäischen Vertreter der Sozialpartner mit der EZB, nationalen Regierungsvertretern (Finanz- und Sozialministerien) und der Kommission zusammen. Im WPA wurde dafür eigens eine Arbeitsgruppe „wage monitoring and labour market developments“ gegründet. Auch hieran wird der WFA beteiligt.

Die Weiterentwicklung des Ausschusswesens und ihre Folgen

Seit dem Gipfeltreffen des Europäischen Rats von Nizza im Dezember 2000 erhalten die beiden eben erwähnten Ausschüsse zusätzlich „Konkurrenz“ durch den Ausschuss für Sozialschutz, der auf Ersuchen des Rates, der Kommission oder von sich aus zur sozialen Lage in den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft sowie zu Fragen des sozialen Schutzes Berichte verfassen und Stellungnahmen abgeben kann. Er soll in Kontakt mit den Sozialpartnern stehen und „die Zusammenarbeit im Bereich des sozialen Schutzes zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission fördern“.¹⁹

Für die EZB ist die Teilnahme an den diversen Ausschüssen genauso zweischneidig wie die an der Eurogruppe: einerseits will sie an den Koordinierungsinstrumenten teilhaben, andererseits aber nicht in den Verdacht geraten, von Regierungsseite beeinflusst zu werden.

Die Weiterentwicklung des Ausschusswesens reflektiert die zunehmende Komplexität der auf EU-Ebene behandelten Themen.²⁰ Ohne Spezialwissen sind diese nicht mehr zu bewältigen. Das technokratische, diskrete, konsensorientierte Arbeiten der Ausschüsse ist allerdings demokratisch kaum kontrollierbar und repräsentiert perfekt die Bürgerferne der EU.

Anmerkungen

- 1 Die Schreibweise „Eurogruppe“ ist inzwischen vorherrschend geworden. Die Autoren schließen sich damit u.a. den Gepflogenheiten der EZB (deutsche Version der Monatsberichte) und der Bundesbank an. Abweichend insbesondere der Europäische Rat (Nizza Schlussfolgerungen, deutsche Version), der weiter „Euro-Gruppe“ schreibt.
- 2 Punkt 31 und 32 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Nizza, 7., 8., 9. Dezember 2000 (SN 400/00).
- 3 Ohne Absprache mit anderen Eurozonen-Mitgliedern, laut Interview der Autoren mit der Leitungsebene im Bundesfinanzministerium.
- 4 Siehe <http://www.euro.be/eurogroup>, wo Programm und Agenda zu finden sind.
- 5 Siehe Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Januar 2001, S. 26-32, und Geschäftsbericht 2000, S. 102.
- 6 KOM (2001) 82 (endg.) vom 7. Februar 2001 über die verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung im Euro-Gebiet.
- 7 siehe Deubner 2001, S. 89, sowie Süddeutsche Zeitung, 24.04.2001, S. 23.
- 8 Süddeutsche Zeitung, 24.04.2001, S. 23.
- 9 Louis 2001, S. 16.
- 10 <http://www.premier-ministre.gouv.fr/de/p.cfm?ref=24934>, Download vom 28.05.2001.
- 11 Financial Times Deutschland Online, 23.04.2001, sowie Süddeutsche Zeitung, 24.04.2001, S. 23 und Frankfurter Rundschau Online, 23.04.2001.
- 12 EG-Vertrag in der Version von Amsterdam.
- 13 Siehe Beschluss 98/743/EG des Rates vom 21. Dezember 1998 über die Einzelheiten der Zusammensetzung des WFA, Amtsblatt der EG L 358 vom 31.12.1998, S. 0109-0110, sowie Satzung des WFA, Amtsblatt der EG Nr. L 005 vom 09.01.1999, S. 0072-0073.
- 14 Art. 114 (2), 3. Spiegelstrich, EGV.
- 15 Louis 2001, S. 10.
- 16 ASTV = Ausschuss der Stellvertreter, auch COREPER genannt, ein dem Rat untergeordnetes Gremium, das sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten im Botschafterrang zusammensetzt und nach Art. 207 EGV für die Vorbereitungen der Ratstagungen zuständig

DIE INSTITUTIONEN DER EUROPÄISCHEN UNION

- ist. Ihm sind etwa 300 spezialisierte Arbeitsgruppen untergeordnet.
- 17 Dazu gibt es noch mehrere Arbeitsgruppen/Unterausschüsse: Münze, Statistik, Finanzexperten, public debt redenomination, Finanzmarkt-Stabilität. Eine Arbeitsgruppe zur Eurogruppe tagt in der Zusammensetzung aller 15 Mitgliedstaaten (anders als von Kommissar Solbes vorgeschlagen), allerdings ohne die nationalen Zentralbanker.
- 18 http://www.europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/index_en.htm.
- 19 Art. 144 EGV i. d. Fassung v. Nizza.
- 20 Wessels, Wolfgang, 2000: Die Öffnung des Staates, Opladen, insbesondere S. 195-260.

Weiterführende Literatur

- Deubner, Christian: Währungsunion ohne Politische Union?, SWP Studie S8, Berlin 2001.
- Linsenmann, Ingo/ Hägele, Susanne: German Report, Eurospectator 2000, EUI Working Papers Law (im Erscheinen).
- Louis, Jean-Victor: The Eurogroup and Economic Policy Co-ordination, Eurospectator 2000, EUI Working Papers Law (im Erscheinen).
- Wessels, Wolfgang/ Linsenmann, Ingo: EMU's impact on national institutions, in: Kenneth Dyson (Hrsg.): European States and the Euro: Playing the Semi-Sovereignty Game. Oxford (im Erscheinen).