

Eurogruppe und Wirtschafts- und Finanzausschuss

INGO LINSENMANN / CHRISTOPH O. MEYER

Die Eurogruppe hat sich seit dem Beginn der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion im Jahr 1999 immer mehr zu dem zentralen Gremium für die Diskussion und Entscheidungsvorprägung in der wirtschafts- und vor allem der haushaltspolitischen Koordinierung zwischen den Euromitgliedstaaten entwickelt. Die hohe öffentliche Aufmerksamkeit für die Eurogruppe ist durch das Verfahren über ein übermäßiges Defizit im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts gegen Portugal, Deutschland und Frankreich sowie die kontroverse Diskussion über die französische Fiskalpolitik deutlich erhöht worden. Auch der Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA) als wesentliche Vorbereitungsinstanz für die Eurogruppe und den Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin) ist zunehmend in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gerückt. Der Europäische Konvent hat mit seinen Vorschlägen zur Rolle der Eurogruppe neue Möglichkeiten für eine Vertiefung der Integration der Eurozonenländer aufgezeigt.¹

Die Eurogruppe: Die Grenzen von Konsensbildung und Gruppendruck

Die Eurogruppe ist mit einem Teilnehmerkreis von etwas mehr als 30 Personen eines der kleinsten Gremien in der Europäischen Union. Seit 1998 nehmen an den Treffen nur die Finanzminister der Eurozone plus einem hochrangigen Beamten (meist Direktorenebene) aus den jeweiligen Ministerien, der für Währungs- und Wirtschaftsfragen zuständige Kommissar, der Generaldirektor der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, der Vorsitzende des WFA sowie der Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB) teil. Neben der Erörterung der ökonomischen Situation in der Eurozone werden insbesondere gemeinsame Positionen für Entscheidungen des Ecofin sowie im Bereich der Außenvertretung der Eurozone bei den jeweiligen internationalen Organisationen (IWF, G7 usw.) vorbereitet. Im Gegensatz zum Ecofin, an dem über 100 Personen teilnehmen, kann im kleinen Rahmen der Eurogruppe eine offene, da vertrauliche Diskussion zu nationalen Politiken geführt werden. Über diese Form des „deliberativen Intergouvernementalismus“² sollen, angesichts fehlender Rechtssetzungskompetenz der Eurogruppe, nicht nur gemeinsame inhaltliche Standpunkte, sondern auch Vertrauen und Kontrolle zwischen den beteiligten Personen erzeugt werden, um potentielle Abweichler auf die Linie stabilitätsorientierter Fiskalpolitik in der Eurozone zu bringen. Zudem soll es damit der Europäischen Zentralbank ermöglicht werden, zu einem ausgewogenen Policy-Mix erfolgreich beizutragen. In Abhängigkeit von den Sachfragen und der Person des

jeweiligen Vorsitzenden war die Eurogruppe zumindest bei der Vorprägung von Entscheidungen im Ecofin nach Ansicht der Beteiligten recht erfolgreich, so dass die Eurogruppenmitglieder im Ecofin häufig als dominierender Block auftraten.

Die im Jahre 2001 eingeführten moderaten Änderungen in der Zusammenarbeit der Eurozonenländer sowie die Einleitung des Defizitverfahrens gegen drei Mitgliedstaaten haben die Öffentlichkeitswirksamkeit des Gremiums erhöht. Durch die Einführung von Pressekonferenzen im Anschluss an die Eurogruppe, die grundsätzlich am Vorabend des Ecofin stattfinden, wird inzwischen mehr über sie berichtet als über den Ecofin selbst. Dieser Trend gilt umso mehr als die Eurogruppen-Präsidentschaften in den Jahren 2002 und 2003 weniger kontrovers als noch die belgische Präsidentschaft 2001 waren, als der belgische Finanzminister Reynders vor allem durch Zinssenkungsforderungen an die Adresse der EZB Kritik hervorrief. Sowohl die Linie des spanischen Finanzministers Rato in 2002, als auch die aufgrund der dänischen Nichtteilnahme am Euro ein Jahr dauernde griechische Ratspräsidentschaft von Christodoulakis zeichneten sich in bewusster Abgrenzung zu der Reynders-Periode durch ein eher zurückhaltendes Auftreten aus.

Die Grenzen der Konsensfindung in der Eurogruppe werden in der haushaltspolitischen Koordinierung deutlich, die sich zunehmend zum zentralen Streitpunkt entwickelt hat. Seit der Einleitung der drei Defizitverfahren kann erstmals beobachtet werden, ob und wie die Euromitgliedstaaten die verschiedenen Stufen des Stabilitätspakts anwenden. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Portugal, das sich in Worten und Taten um die Einhaltung des Paktes bemüht, Deutschland, das sich trotz öffentlicher Unterstützung tatsächlich kaum daran hält und schließlich Frankreich, das seit dem Amtsantritt der konservativen Regierung Raffarin einen konfrontativen Kurs eingeschlagen hat. So lehnte Staatspräsident Chirac im Juni 2002, also noch bevor der Bruch des Dreiprozentkriteriums durch Frankreich in diesem Jahr bekannt wurde, eine Empfehlung im Rahmen der „Allgemeinen Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2002“ ab, die einen Abbau des strukturellen Defizits um 0,5 Prozent BIP jährlich vorsah. Auch sein Finanzminister Mer wehrte sich wenige Monate später gegen eine Selbstverpflichtung zu einem zeitnahen Abbau des strukturellen Defizits im französischen Haushalt.³ Eine solche ‚all but one‘-Situation hatte es in der Eurogruppe nie zuvor gegeben.⁴

Die Kontroverse zwischen der französischen Regierung und anderen Eurozonenländern kulminierte in der faktischen Ablehnung der französischen Budgetplanung durch den Ecofin im Juni 2003. Die niederländische Regierung stimmte gar der Ratsempfehlung zum französischen übermäßigen Defizit nicht zu, da ihr der darin geforderte Defizitabbau zu gering erschien.

Sowohl der öffentliche Widerstand Frankreichs, aber auch die in ihren Taten demonstrierte ‚Flexibilität‘ der Bundesregierung machen deutlich, dass der Gruppendruck innerhalb der Eurogruppe nur begrenzt wirksam ist. Nach Aussagen von Teilnehmern der Eurogruppe hat sich zwar der französische Finanzminister Mer nach einer hochkonfrontativen Anfangsperiode den Positionen und dem Geist der Eurogruppe angenähert, kann sich jedoch nur schwer angesichts von Wahlversprechen und dem Widerstand zentraler Akteure, insbesondere dem des Staats-

präsidenten, durchsetzen.⁵ Die ersten Pläne der französischen Regierung für den Haushalt 2004 deuten nicht darauf hin, dass sich Mer und Chirac dem „peer pressure“ insbesondere der kleinen und mittleren Eurogruppenländer tatsächlich beugen werden.

Der Wirtschafts- und Finanzausschuss: Opfer seines Erfolgs?

Der WFA kann als ein Sonderfall bei den Vorbereitungsgremien des Rates betrachtet werden. Erstens hat er einen beinahe exklusiven Zugang zum Ecofin in den Koordinierungspolitiken und ist faktisch der Ausschuss der Ständigen Vertreter für Ecofin und Eurogruppe.⁶ Zum zweiten ist er trotz seines formalen Status als Ratsgremium in der Kommission angesiedelt: Der Sekretär des WFA (und gleichzeitig des Wirtschaftspolitischen Ausschusses) ist der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen zugeordnet. Drittens setzt er sich nicht nur zusammen aus hohen Beamten der Finanzministerien, der Kommission und der EZB, sondern auch einem Vertreter jeder nationalen Zentralbank als Teil der zweiköpfigen nationalen Delegationen.

Bis zur Einführung des Euro führte sowohl die langjährige Zusammenarbeit der Akteure – im Rahmen des vom WFA abgelösten Währungsausschusses – und das gemeinsame Ziel der Teilnahme an der Währungsunion zu einem starken „esprit de corps“ bei den Akteuren. Seine diskrete und effiziente Arbeit im Vorfeld der Währungsunion ließ den WFA als erfolgreiches Modell erscheinen, das in den letzten Jahren etwa durch den Beschäftigungsausschuss und dem Ausschuss für Soziale Sicherheit kopiert wurde. Auch heute noch wird der WFA von Außenstehenden als „ebenso einflussreiches und verschwiegenes Gremium“⁷ bzw. als „Brüssels exklusivster Club“⁸ bezeichnet; entgegen sonstiger Gepflogenheiten ist noch nicht einmal anderen Kommissionsdienststellen die Tagesordnung des WFA bekannt.

Der WFA wird jedoch zunehmend ein Opfer seines Erfolges. Die behandelten Themen und Vorbereitungsaufgaben haben sich in den letzten Jahren laut Aussagen von Teilnehmenden substantiell erhöht.⁹ Die Finanzminister „entledigen“ sich immer häufiger ihrer Aufgaben und erwarten vom WFA, dass dieser auch sehr strittige Dossiers bis zur Entscheidungsreife vorbereitet. So hat die Sitzungshäufigkeit von neu eingerichteten Unter- bzw. Ad-hoc-Ausschüssen von neun im Jahr 1997 auf über 30 im Jahr 2002 zugenommen, während der Hauptausschuss durchschnittlich einmal im Monat tagt.¹⁰ Die Zunahme an Aufgaben und der Wegfall des gemeinschaftsstiftenden Ziels der Errichtung der Währungsunion hat zu einer schleichenden Auflösung des spezifischen Zusammenhalts der beteiligten Akteure geführt. Teilnehmer berichten von einer zunehmenden Renationalisierung der Verhandlungen im WFA, was die problemorientierte Suche nach einer gemeinsamen Lösung erschwert.

Während sonst über die Arbeit des WFA sehr selten in den Medien berichtet wird, fanden im Laufe des Jahres 2003 zwei Themen ihren Widerhall in der deutschen Presse. Zum einen löste der Staatssekretär im Bundesfinanzministerium, Caio Koch-Weser, im Mai 2003 den Finnen Jonny Åkerholm als Vorsitzenden des

WFA ab. Damit steht nun, neben dem Generaldirektor der Generaldirektion Währung und Finanzen Klaus Regling und dem Sekretär des WFA und des Wirtschaftspolitischen Ausschusses Günter Grosche, der dritte Deutsche in herausgehobener Stellung des europäischen Gefüges der Wirtschaftspolitik.¹¹

Zum anderen führt die vorstehende Erweiterung der Europäischen Union auch zu Konsequenzen bei der Zusammensetzung des WFA. Durch die seit Mai erfolgte Teilnahme der Beitrittsländer an sämtlichen Sitzungen der EU-Gremien, hat sich auch die Zahl der WFA-Teilnehmer von 36 auf 56 erhöht. Um eine weitere Abnahme der Arbeitseffektivität vorzubeugen, haben sich die Mitgliedstaaten darauf geeinigt, die nationalen Delegationen zu verkleinern und die ständige Präsenz der nationalen Zentralbankvertreter abzuschaffen. Seit Mitte des Jahres werden sie nur noch zu den Sitzungen des Hauptausschusses eingeladen, auf denen relevante Themen wie z.B. die Finanzmarktstabilität diskutiert werden. Aber auch die Eurogruppe wird nun im zuständigen Unterausschuss ausschließlich von den Finanzstaatssekretären der Euroländer vorbereitet.

Der Konvent und die Eurozone: Schritt voran oder verpasste Gelegenheit?

Der Europäische Konvent hat sich mit der Stellung der Eurogruppe und der Koordinierung der Fiskal-, Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik intensiv beschäftigt. Im Mittelpunkt der Überlegungen stand vor allem die Aufwertung der Gruppe, als Gegengewicht zur Verschiebung der Kräfteverhältnisse zwischen „Ins“ und „Outs“ durch die bevorstehende fünfte Erweiterung der EU. Den zwölf Ländern der Eurozone werden ab Mitte 2004 für mindestens zwei Jahre 13 Mitgliedstaaten außerhalb der Eurozone gegenüberstehen. Das bedeutet, dass die Eurozone mit 191 gewichteten Stimmen im Ecofin mittelfristig weit entfernt von der bei vielen Fragen notwendigen qualifizierten Mehrheit (232 Stimmen) sein wird. Während führende Politiker und auch der WFA im Frühsommer 2002 bereits Vorschläge zur Stärkung der Gruppe unterbreitet hatten,¹² nahm die Arbeitsgruppe ‚Ordnungspolitik‘ eine eher konservative Grundhaltung ein. Zwar formulierte ihr Abschlussbericht ein prinzipielles Bekenntnis zu der Notwendigkeit des Gremiums, das insbesondere seitens der britischen Regierung mit Misstrauen betrachtet wird, eine stärkere Formalisierung ließ sich jedoch in der Arbeitsgruppe nicht durchsetzen.

In dem endgültigen Verfassungsentwurf des Konvents von Juli 2003 wird die Eurogruppe jedoch entsprechend der Ausgangsüberlegungen der Eurozonenregierungen deutlich aufgewertet. Zum einen ermöglicht Art. I-14, Abs. 2 besondere Regelungen bei der Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zwischen den Euroländern. Diese Bestimmungen werden in Abschnitt 3A des dritten Teils aufgenommen und weiter spezifiziert. So können die Mitglieder der Eurozone eigene, und damit implizit verbindlichere „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ erarbeiten sowie das Verfahren der multilateralen Überwachung in der Haushaltspolitik verstärken. Nach Art. III-88 des Entwurfs werden dabei nur die Minister der Eurozone abstimmungsberechtigt sein. Diese Maßnahmen sollen erlassen werden mit

den „einschlägigen Verfassungsbestimmungen“, womit wohl insbesondere das Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit gemeint sein wird.

Zu den Neuerungen des dritten Teils gehören auch institutionelle Regelungen hinsichtlich der Stellung des Euro im internationalen Währungssystem sowie ein der Verfassung als Anlage beigefügtes Protokoll zur Funktionsweise der Eurogruppe. Dieses Protokoll ‚formalisiert‘ damit zum ersten Mal die Sitzungen der Eurogruppe. Zentraler Diskussionspunkt im Konvent war die Frage der Ausgestaltung des Vorsitzes der Eurogruppe, ähnlich der Kontroverse um die Außenvertretung und Präsidentschaft der EU. Das Protokoll sieht nun vor, dass der Präsident für die Dauer von zweieinhalb Jahren von den Finanzministern der Eurozone gewählt werden soll, um im Zuge des Wegfalls der halbjährigen Ratspräsidentschaft auch hier eine höhere Kontinuität anzustreben. Der Ecofin-Vorsitz wird in Zukunft damit meist nicht mehr mit dem Vorsitz der Eurogruppe identisch sein. Der Vorsitzende muss nicht aus dem Kreis der Finanzminister der Eurozone stammen. Die Amtsdauer von zweieinhalb Jahren legt eine Parallelität zur Legislaturperiode des Europäischen Parlaments und vor allem zur Amtszeit der Europäischen Kommission nahe. Damit wird eine Personalidentität zwischen dem für Wirtschafts- und Währungsangelegenheiten zuständigen Kommissar und dem Eurogruppen-Vorsitz implizit möglich, die von einigen Konventsmitgliedern – mit Unterstützung der Europäischen Kommission – in Änderungsanträgen vorgeschlagen, aber mit der Protokollformulierung nicht entschieden wurde.

Werden diese Konventsvorschläge angenommen, könnten die Konfliktlinien zwischen den ‚Ins‘ und den ‚Outs‘ stärker hervortreten. Auch wenn Beschlüsse über mögliche Maßnahmen der Eurozonenmitglieder weiterhin ausschließlich im Ecofin getroffen werden, so ist zu erwarten, dass die vorgeschalteten Verhandlungen nur innerhalb der Euro-Gruppe geführt werden. Die dürfte auch für den WFA als vorbereitendes Gremium gelten, wo nicht der Hauptausschuss, sondern der Unterausschuss „Euro-Gruppe“ die wichtigste Rolle spielen könnte. Auch wenn dies von den meisten Akteuren als problemadäquat angesehen wird, so ist der Widerstand einzelner ‚Outs‘, insbesondere der britischen Regierung, absehbar. Zwar formuliert Art. III-88, dass die ‚Eurozonen-Grundzüge‘ im Einklang mit den EU-weiten „Allgemeinen Grundzügen der Wirtschaftspolitik“ stehen müssen, dieses Verhältnis dürfte sich in der Praxis jedoch umkehren.

Die Eurogruppe auf dem Weg zu einem „gouvernement économique“?

Der Verfassungsentwurf wird denjenigen politischen Akteuren entgegen kommen, die in der Wirtschaftspolitik seit dem Maastrichter Vertrag ein ‚level playing field‘ gegenüber der Zentralbank einfordern. Potentielle Konkurrenzsituationen mit der Europäischen Zentralbank werden zahlreicher. Zum einen wird das Rennen um den Titel des „Mr. Euro“ neu entfacht werden; ein starker Vorsitzender der Eurogruppe, der sich der öffentlichen Aufmerksamkeit, insbesondere der Finanzmarktakteure, sicher sein kann, kann leichter zu einem Gegenspieler des EZB-Präsidenten werden. Zum anderen könnte sich bei einer engeren Zusammenarbeit der Eurozonenländer

das Kräfteverhältnis zwischen Eurogruppe und EZB ändern. „Eurozonen-Grundzüge“ könnten zum Beispiel im Rahmen des Policy-Mix stärker die Auswirkungen der Geldpolitik der EZB auf die Wirtschaftspolitik der Eurozonenländer diskutieren und auf diesem Wege die EZB unter Druck setzen, ihre Geldpolitik an den Wünschen der Regierungen auszurichten.¹³ Die Entwicklung der Eurogruppe vom „unverbindlichen Kaffeekränzchen“¹⁴ zu einer Europäischen Wirtschaftsregierung wird jedoch entscheidend davon abhängen, ob die Euroländer gewillt sein werden, ihre nationalen Handlungsspielräume von einer verbindlichen Koordinierung auf europäischer Ebene einschränken zu lassen. Die bisherige eingeschränkte Wirksamkeit von Gruppendruck lassen hieran jedoch erhebliche Zweifel aufkommen.

Anmerkungen

- 1 Der Beitrag verarbeitet Ergebnisse des Projekts „Govecor – Governance by self-coordination“, welches durch das 5. Rahmenforschungsprogramm der Europäischen Union gefördert wird: www.govecor.org.
- 2 Vgl. Puetter, Uwe, *Informal Circles of Ministers: A way out of the EU's institutional dilemmas?*, in: *European Law Journal*, 9. Jg., Nr. 1, Februar 2003, S. 109-124.
- 3 Vgl. Frankreich auf Konfliktkurs zu EU-Partnern, in: *NZZ* v. 09.10.02.
- 4 So der Generaldirektor der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Klaus Regling, *Das FAZ-Gespräch mit Klaus Regling*, in: *FAZ* v. 03.04.03.
- 5 Dies ist kein Einzelfall. Laut Aussagen von Teilnehmenden hat in der Anfangsphase insbesondere der ehemalige deutsche Finanzminister Oskar Lafontaine den Beratungen in der Eurogruppe wenig Beachtung geschenkt, während sein Staatssekretär im WFA fast vollständig isoliert war.
- 6 Aufgrund dieser Situation versuchte Joschka Fischer, wenn auch erfolglos, im Rahmen der Koalitionsverhandlungen Ende 2002 die Zuständigkeit für den WFA vom Bundesfinanzministerium zum Außenministerium zu verlagern.
- 7 Vgl. Düsenberg bleibt bis auf weiteres EZB-Chef, in: *NZZ* v. 07.04.03.
- 8 Vgl. Machtkampf im einflussreichen EU-Finanzausschuss, in: *FAZ* v. 03.02.03.
- 9 Vgl. zu den formalen Aufgaben des WFA insb. Art. 114 Abs. 2 EG-V sowie die Satzung des WFA, *Amtsblatt L 5* v. 09.01.99, S. 72f.
- 10 Nach Aussagen des Sekretariats des WFA v. 05.09.02.
- 11 Die Personalentscheidung stand Presseberichten zufolge auch im Kontext der Entscheidung über die Standorte der im Rahmen der europäischen Finanzmarktarchitektur neu zu schaffenden Regulierungsausschüsse für die Banken- und für die Versicherungsaufsicht. Dabei bewerben sich sowohl Frankfurt als auch London.
- 12 Vgl. u.a., Mehr Macht für Brüssel in der Defizitüberwachung, in: *Börsen-Zeitung* v. 06.06.02.
- 13 Vgl. ähnlich Einecke, Helga, *Fallstricke der Verfassung; die EZB fürchtet um ihre Unabhängigkeit*, in: *SZ* v. 25.07.03.
- 14 Gefahren für den Konvent, in: *FAZ* v. 17.08.03.

Weiterführende Literatur

- Jacobsson, Kerstin, Vifell, Åsa, *Integration by Deliberation? On the Role of Committees in the Open Method of Coordination*, Paper prepared for the workshop on 'The Forging of Deliberative Supranationalism in the EU', Florence, 7-8 February 2003; www.govecor.org
- Puetter, Uwe, *Informal Circles of Ministers: A way out of the EU's institutional dilemmas?*, in: *European Law Journal*, 9. Jg., Nr. 1, Februar 2003, S. 109-124.
- Puetter, Uwe, *Governing informally: the role of the Eurogroup in shaping the Stability in Growth Pact as a framework for economic governance in EMU*, in: *Journal of European Public Policy*, Nr. 2, 2004 (im Erscheinen).