

Die Euro-Gruppe

Hans-Hermann Hartwich



Hans-Hermann
Hartwich

Braucht die Europäische Union eine „Finanz“- oder „Wirtschaftsregierung“? Die gerade abgeklungene weltweite Finanzkrise deckte nicht zum ersten Mal die Schwächen der EU auf: Wer sorgt für rasches Eingreifen, wenn sich Finanzkrisen zu Staatskrisen zu entwickeln drohen? Wer darf milliardenschwere Hilfsfonds anbieten? Wer „regiert“ eigentlich in der EU? Reichen die Treffen der „Staats- und Regierungschefs“ aus, um dem verständlichen Drängen auf eine annähernd vorausschauende Politik gerecht zu werden.

Naheliegender ist der Blick auf die EU-Kommission. Trotz ihrer Zuständigkeit für die EU als Ganzes hat sie weder die Zuständigkeit noch die fiskalisch-ökonomischen Mittel, um eine europäische Finanzpolitik wirkungsvoll entwickeln zu können. Ihr fehlt die Legitimation für Eingriffe in die nationalen Reservate der Finanz- und Haushaltspolitik. Und die EU als Ganzes ist nicht identisch mit dem „Eurosysteem“.

Finanzminister der Euro-Staaten: eine Chance zu effizienterer Koordination

16 der insgesamt 27 Mitgliedstaaten der EU haben bisher den Euro als Währung eingeführt und bilden das „Eurosysteem“. Die Finanzminister dieser 16 Staaten bilden die sogenannte „Euro-Gruppe“. Sie müssen mit ihrer Kompetenz für eine disziplinierte Haushalts- und Finanzpolitik innerhalb des Eurosystems sorgen. Zugleich bilden sie zusammen mit den Finanzministern der EU-Mitgliedstaaten, die den Euro nicht eingeführt haben (z.B. den Briten), den „Rat“ in fiskalischen Angelegenheiten der Gesamtunion.

Es fehlt eine Institution, die im Eurosysteem streng führt und die Finanz- und Wirtschaftspolitik der EU insgesamt effektiv koordiniert. Frankreich fordert seit Jahren eine effiziente europäische „Wirtschaftsregierung“. Die deutsche Bundeskanzlerin will sie auf keinen Fall und lässt sich zögernd zu der überflüssigen Aussage treiben, die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union bildeten ja schon eine solche „Regierung“. Eine weitere Institution – sagt sie, das sehr eigene Interesse verbergend – würde die EU spalten. Die Europäische Zentralbank ist eher ge-

gen eine „Wirtschaftsregierung“, weil sie ihre Autonomie gefährdet sieht. Offen ist schließlich, ob die gegenwärtige Rechtsstruktur der EU ausreicht, um zu einer besseren Finanz- und Wirtschaftspolitik zu gelangen, oder ob die Verträge erneut geändert werden müssten.

Alle diese Fragen waren schon 2004 auf der Tagesordnung, als es um die europäische Verfassung ging, die letztlich an den Plebisziten in Frankreich und Holland scheiterte. Schon damals ging es um die gefährliche Unausgewogenheit der Staatsfinanzen unter den Mitgliedstaaten der Währungsunion. Schon im Herbst 2004 gab es die Berichte, wonach Griechenland seine Statistiken manipuliert und sich damit den Beitritt in das Eurosystem erschlichen habe.

In dieser Situation wurde damals aber auch erstmals wahrgenommen, dass man ja mit der Gruppe der Finanzminister jener Staaten, deren Währung der Euro war, eine bis dahin „informelle“ Gruppe innerhalb des (Minister-), „Rats“ der Finanzminister aller EU-Mitgliedstaaten, besaß. Diese Gruppe wurde zunächst kurz als „Euro-X“ bezeichnet. Bald wurde sie zur „Euro-Gruppe“. Schon damals wurde sie auch gelegentlich als „Wirtschaftsregierung“ bezeichnet, weil die Mitglieder der Gruppe als Finanzminister die Kompetenz für eine strengere Koordination, Regulierung und Kontrolle ihrer zum Euro-System gehörenden Haushalte besaßen. (Vgl. Hartwich, Das Europäische Währungssystem – ein „Schönwetter-schiff“, GWP 4/2004, S. 411-424 und Ders., Der teure Euro – Ein Erfolg oder ein Problem der EZB, GWP 1/2007, S. 33-38).

Da es in der Folgezeit keine größeren Erschütterungen in der Europäischen Währungsunion gab, wurde offensichtlich die in der Euro-Gruppe angelegte Chance effizienterer Koordination nicht weiter verfolgt. Im Gegenteil. Deutschland und die Nicht-Mitgliedstaaten der Euro-Gruppe schienen eher

argwöhnisch jede Eigenständigkeit der Gruppe unterbinden zu wollen. Deutschland, weil es keine Einwirkungen auf seine Haushalts- und Wirtschaftspolitik wollte und bei einer Art von „Wirtschaftsregierung“ eine Prädominanz Frankreichs fürchtete. Und es ging natürlich auch um die Unabhängigkeit der EZB. Diese lehnte sogar die Mitwirkung an den Beratungen der Euro-Gruppe ab, weil sie um ihren Autonomiestatus fürchtete.

Finanzminister aller EU-Mitgliedstaaten entscheiden auch ohne Euro-Beteiligung

Es sollte nicht übersehen werden, wie sich die Gruppe der EU-Mitgliedstaaten zusammensetzt, die nicht gleichzeitig dem Eurosystem angehören. Während die Finanzminister der Euro-Gruppe nur „informelle“ Beratungen abhalten dürfen, nehmen alle EU-Mitglieder an den formellen Beratungen der Finanzminister mit Stimmrecht teil. In dieser Gruppe von Staaten, die nicht dem Eurosystem angehören, gibt es Staaten, die aus ökonomischen Gründen diesem nicht oder noch nicht beitreten können. Es gibt aber auch Staaten, die nicht beitreten wollen. Dafür gibt es unterschiedliche Gründe. Am klarsten ist der Fall *Großbritannien und Irland*. England hat von vornherein erklärt, dass es dem Währungssystem nicht beizutreten wünsche. Dies ist vertraglich im Protokoll Nr. 8 festgelegt. Dort verpflichtet sich das Land lediglich, ein übermäßiges Defizit zu vermeiden.

Als Mitglied der Europäischen Union nimmt Großbritannien aber selbstverständlich an den formellen Sitzungen der EU-Finanzminister ebenso teil, wie jene Nicht-Mitglieder des Eurosystems, die es für vorteilhafter halten, draußen zu bleiben. Diese Haltung müssen sie nicht besonders begründen. Sie müssen lediglich übermäßige Defizite und hohe Staatsverschuldung vermeiden. Aber nicht mehr.

Es wirkt unter diesen Umständen grotesk, dass die Beratungen der verantwortlichen Euro-Mitgliedstaaten „informell“ bleiben müssen, bevor dann alle Staaten beschließen. So ein System kann nicht funktionieren.

Nun ist allerdings die Euro-Gruppe auch nicht gerade „homogen“. Mit diesem Begriff wird umschrieben, dass die Mitglieder zwar alle die Grundvoraussetzungen für den Beitritt zum Währungssystem erfüllt haben und sich den strengeren Bestimmungen des bisherigen Stabilitätspaktes unterwerfen. Aber sie unterscheiden sich in der Größe und der Leistungsfähigkeit ihrer Volkswirtschaften, in der Produktions- und Erwerbsstruktur, in Umfang und Qualität ihrer Sozialsysteme und nicht zuletzt in dem, was man gemeinhin die „Mentalität“ nennt, die Bewertung von Individualität, individuellen Ansprüchen, Aufstiegs- und Leistungswillen usw. Ein unerschöpfliches Thema! Jedenfalls kann nicht von vornherein davon ausgegangen werden, dass sich die beteiligten Staaten einig darin sind, eine strengere fiskalische Disziplin im Interesse einer „starken“ Währung einzuhalten.

Begrenzter Auftrag für die Euro-Gruppe

Mit dem Lissabon-Vertrag wurde der besondere Gruppenstatus für die Ratsmitglieder der Euro-Staaten (Finanzminister) vertraglich stärker anerkannt. Die Euro-Gruppe wählt einen eigenen Präsidenten für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren. Dies wurde in einem zusätzlichen „Protokoll“ (Nr. 33) festgelegt. Dort heißt es allerdings auch wieder unklar, dass die Europäische Union damit eine immer engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Euro-Währungsgebiet fördern wolle. Besondere Bestimmungen für einen verstärkten Dialog der Euro-Staaten miteinander müssten vorgesehen werden, „bis der Euro zur

Währung aller EU-Mitglieder geworden ist“.

An dieser Stelle wird die Diskrepanz zwischen Idee und politischem Konzept der EU und der internationalen, vor allem wirtschaftlich-fiskalischen Realität, in der EU und die Währungsunion tagtäglich zu agieren haben, von Tag zu Tag größer. Die Griechenland-Krise bewies, dass schon heute die fehlende Homogenität der gegenwärtigen Mitgliedstaaten der Währungsunion existenzgefährdend werden kann. An eine Mitgliedschaft von Staaten wie Bulgarien und Rumänien braucht man da gar nicht zu denken.

Unter diesen Umständen ist es widersinnig, die Bewegungskraft der Euro-Gruppe einzugrenzen, um an der Fiktion einer Gesamt-EU festzuhalten. Ihre „informellen“ Sitzungen“ sollen „bei Bedarf abgehalten (werden), um Fragen im Zusammenhang mit ihrer gemeinsamen spezifischen Verantwortung im Bereich der einheitlichen Währung zu erörtern“. An den Sitzungen dieser „Gruppe“ und ihrer Vorbereitung (sic) nimmt die EU-Kommission teil. Auch die EZB ist eingeladen.

Natürlich sollte man nicht so naiv sein und annehmen, das Festhalten an den Vertragsbestimmungen über die Union aller sei nur ein Zeichen besonderer Vertragstreue. Dahinter stehen Interessen, die zum Beispiel zu zahlreichen für die Öffentlichkeit unverständlichen Reaktionen der Staaten auch in der Griechenland-Krise führten. Natürlich wollten die Deutschen und andere nicht für den hohen Lebensstandard der Griechen zahlen. Aber diese offenkundige Interessenlage ermöglicht es zugleich, das Interesse daran zu verbergen, dass bindende Beschlüsse in bezug auf die eigene Fiskalpolitik nicht beschlossen werden. So kämpft man zwar für die Währungsunion, aber verhindert nachhaltige Vorkehrungen für die Zukunft.

Sinnvolle Aktivitäten der Euro-Gruppe

Im Vorfeld der Beschlüsse über die Griechenlandhilfe war es die Euro-Gruppe, die „Finanzierungsinstrumente“ schon beschlossen hatte, als die Bundeskanzlerin noch meinte, eine Solidaritätserklärung reiche aus. Zur Verhinderung weiterer fiskalischer Einbrüche wurden von der Euro-Gruppe und vom EU-Währungskommissar Olli Rehn Vorschläge für eine verstärkte Koordination der nationalen Finanzpolitiken, darunter der einer vorausgehenden Prüfung der Haushalte gemacht. Hier stand nun neben der Frage, ob das politisch durchsetzbar sei, die Frage, wer zuständig sein könnte. Es wäre konkret die Euro-Gruppe und nicht die Kommission, deren Kompetenz sich auf Angelegenheiten der gesamten EU-Mitglieder, also nicht auf fiskalische Kernfragen, bezieht. Gruppen-Präsident Juncker plädierte für einen engeren Informationsaustausch innerhalb der Euro-Gruppe vor der Aufstellung der nationalen Haushalte. Dies würde in der Tat den nationalen Parlamenten „nichts wegnehmen“, wie Juncker meinte. Denn die Finanzminister sind ja zugleich diejenigen, die die nationalen Haushalte aufstellen.

Selbst die EZB änderte im Juni 2010 ihre Position, als sie sich für die Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds einsetzte. Weitergehend als die EU-Kommission forderte ihr Präsident Trichet mehr Kompetenzen in der Haushaltsüberwachung. Die Euro-Gruppe, das Gremium der Euro-Finanzminister, solle die nationalen Haushaltspläne detailliert analysieren und Empfehlungen abgeben. Für die Beurteilung wollte die EZB „nicht allein“ zuständig sein. Sie plädierte für eine neue Behörde. Mit diesen Vorschlägen hatte nun auch die EZB ihren Areopag verlassen. Sie kam auf das Naheliegende, die Euro-Gruppe.

Welche Rolle spielt die EU-Kommission bei der Sicherung des Euro und der Währungsunion? In der breiten Öff-

entlichkeit ist sie sicher bekannter und „zuständiger“ als die Euro-Gruppe. Braucht sie deswegen einen Finanzkommissar? In dieser Forderung (Michael Heise, FAZ, 22.3.2010, S.20) wird die unselige Vermischung der Zuständigkeiten auf den Punkt gebracht. Finanz- und Haushaltsfragen sind in den EU-Verträgen ausdrücklich bei den Mitgliedstaaten verblieben. Nur Koordination ist möglich und nötig. Aber auch dort, wo es dringend wäre, nämlich zur Sicherung der Stabilität des Euro, wird die Lage nicht besser, wenn man diesen Grundsatz ignoriert. Solange es keinen neuen Vertrag gibt, bleibt allein die Zuständigkeit der Euro-Gruppe vertragskonform. Sie überträgt koordinierte nationale Kompetenzen auf die EU-Ebene. Dort übt sie auch nach gegenwärtig geltendem EU-Recht Kompetenzen aus, die sie auf nationaler Ebene zu verantworten hat. Korrekturen nationaler Haushaltsgestaltungen erfolgen auf diesem Wege als Ergebnis fachorientierter Koordination unter jenen, die Verantwortung und finanzpolitische Gestaltungsmacht besitzen. Die nationale Finanzautonomie bliebe gemäß Vertrag erhalten.

Ähnlich ist ihre Rolle im deutsch-französischen Vorschlag für eine neue „Zweckgesellschaft“, „Special Purpose Vehicle“ (SPV) zu bewerten. Dieser „europäische Mechanismus zur finanziellen Stabilisierung“, ein europäischer Hilfsfonds also, wurde für zunächst drei Jahre gegründet. Jedes Euroland hält an der Gesellschaft Anteile entsprechend seinem Gewicht im Euro-Raum. Das SPV poolt die Garantien oder Ausfallbürgschaften der Eigner. Gerät ein Land in Schwierigkeiten, muss es sich an die Euro-Gruppe wenden. Diese soll die Anträge bewilligen und lässt damit SPV tätig werden.

Der Ehrgeiz der EU-Kommission – nicht vertragskonform

Abweichend von den Aktivitäten der Euro-Gruppe hat die EU-Kommission im April 2010 ihrerseits vorgeschlagen, stabilitätsorientierte Vorkehrungen in der Finanz- und Haushaltspolitik der Euro-Staaten durch Rückgriff auf Art. 136 AEUV (Haushaltsdisziplin, Grundzüge der Wirtschaftspolitik) zu treffen. Die FAZ schrieb dazu: „Die Kommission will (diese Bestimmung) als eine Art Generalklausel für alles nutzen, was nun an Regeländerungen nötig wird. Dass sie dabei an eine Kompetenzerweiterung für sich selbst denkt, versteht sich von selbst“ (15.4.2010, S.2). Der Ehrgeiz ist unübersehbar. Denn der Art. 136 bezieht sich ausdrücklich nur auf die Staaten des Euro. Stimmberechtigt sind nach dem Text des Absatzes 2 nur die Euro-Staaten. Und die erwähnten „Bestimmungen“ resultieren aus einer Kombination des kurzen Textes im Art. 136 mit dem Verweis auf allgemeine Bestimmungen zur Stabilitätspolitik im Vertrag. Die FAZ zitiert zu dieser offensichtlichen Überdehnung der Vertragsauslegung Spötter (15.4.2010), die von Barrosos „Breitbandantibiotikum“ der Währungsunion sprechen. Konkreter noch benennt der Kommissionspräsident selbst seine Absicht: „Wir werden den Euro verteidigen, was immer es kostet.“ Das ist lobenswert, aber es gibt für dieses umfassende Ziel nach der gegenwärtigen Vertragslage weder rechtliche Kompetenzen noch fiskalische Gestaltungsmöglichkeiten für die EU-Kommission.

... und die Interessen der EZB

Angesichts der besonderen Position der Euro-Gruppe liegt es nahe, wenn sie in

Vorschlägen für eine „EU-Wirtschaftsregierung“ genannt wird. Deutschland gehört bekanntlich nicht zu den Befürwortern einer Wirtschaftsregierung. Erstaunlicherweise hat sich die EZB in dieser Frage besonders weit vorgewagt. So schlug Präsident Trichet im Juni vor, erstens die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten stärker zu überwachen, zweitens die Aufsicht über die Wettbewerbspolitik zu verbessern und wirtschaftliche Ungleichgewichte zu korrigieren. Drittens wollte die EZB selbst einen angemessenen Rahmen für das Krisenmanagement im Euro-Raum entwickeln. Ihre Vorschläge gingen an eine besondere Arbeitsgruppe beim EU-Präsidenten, Hermann Van Rompuy. Trichet wollte seine Vorschläge sogar als „Quantensprung“ sehen, der auf diesem Gebiet dringend erforderlich sei, sowohl in Europa insgesamt als auch im Euro-Raum (Handelsblatt, 18.6.2010)

Bei den Plänen der EZB für eine EU-Wirtschaftsregierung spielt die Euro-Gruppe wieder eine besondere Rolle, Sie soll „Wachhund“ sein bei der Überwachung der Haushaltspolitik und der Verschuldung.

Der Begriff „Wirtschaftsregierung“ scheint auch hier aber eher ein Produkt schlagzeilenträchtiger Pressemeldungen zu sein, als originäres Produkt der EZB. Stets geht es eher um bessere Koordination, die einen Teilverzicht auf Souveränität bedeutet. Stärkere Institutionen werden eher von außen gefordert, wie etwa vom IWF-Präsidenten Strauss-Kahn (FAZ, 12.5.10).

Strategien der Haushaltspolitik

Wenn zwischen einem „dirigistischen“ Konzept der Wirtschaftsregierung (Frankreich zugerechnet) und einem „ordnungspolitischen“ (Deutschland) gestritten wird, um den gescheiterten Stabilitäts- und Wachstumspakt auf neue Fun-

damente zu stellen, so kann ebenso gut gesagt werden: Eher keynesianisch-gestaltend und eher neoliberal, d.h. den Marktkräften vertrauend. Diese Konstellation ist nicht neu, sie durchzieht die Wirtschaftsgeschichte beider Länder zumindest seit Kriegsende. Bislang ist nicht zu erkennen, dass sich daran etwas ändert. Deshalb sind die Aussichten auf ein besseres „Government“ in der Koordination der Haushaltspolitik der Euro-Staaten, wie es Trichet erhofft, schlecht. Forderungen nach einer europäischen „Wirtschaftsregierung“ führen nicht weiter. Eher scheint der Begriff eo ipso Kontroversen herauf zu beschwören. Er ist zudem geeignet, die tatsächlichen Interessen hinter der Forderung nach einer „Wirtschaftsregierung“ zu verdecken. Ein Beispiel lieferte der Präsident des EU-Parlaments, Buzek, der meinte, die Koordination der Wirtschafts- und Finanzpolitik – Zitat: „man könnte auch sagen, die Wirtschaftsregierung“ – müsse auf der „Gemeinschaftsebene“ stattfinden. Sie müsse in die Hände der EU-Kommission gelegt werden und damit unter der Kontrolle des Parlaments stehen (Süddeutsche Zeitung, 18.6.2010). Zu diesem Argument betont die Kanzlerin zu Recht, dass es um Probleme gehe, die der Lissabon-Vertrag nicht als „Gemeinschaftsaufgabe“ vorgesehen habe. Damit ist sie jedoch nicht aus der Verantwortung für das Eurosystem entlassen.

Die Euro-Gruppe als Stärkung des Eurosystems

In der Frage einer „Wirtschaftsregierung“ ist keine Lösung absehbar. Gerade deswegen aber kann mehr öffentliche Klarheit über die Euro-Gruppe nützlich sein.

Bleibt die Frage, ob mit einer noch stärkeren Aufwertung der Kompetenzen der „Euro-Gruppe“, was ja ebenfalls eine „Dehnung“ des Vertragstextes ein-

schlüsse, die Währungsunion vor dem eigentlichen Problem bewahrt werden könnte, dem der Spaltung und Trennung der Währungsunion ebenso wie der politischen Union insgesamt. Ginge es nach der ökonomischen Theorie des „optimalen Währungsraumes“ wäre – was amerikanische Ökonomen stets betonen – eine Abspaltung der am stärksten homogenen Volkswirtschaften unvermeidlich. Nur dann könne das Eurosystem dauerhaft funktionieren.

Nun ist die Europäische Währungsunion ein zutiefst politisches Unternehmen, das Frieden, Wohlstand, Demokratie und Gerechtigkeit einschließt. Deswegen ist der Widerstand gegen jedes derartige Konzept verständlich, wenn auch nicht immer nachvollziehbar. Denn es bedarf keines besonderen ökonomischen Sachverständes um zu erkennen, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ökonomisch und gesellschaftlich völlig unterschiedliche Niveaus aufweisen. Der Grund für diesen Zustand ist nicht zuletzt wiederum politischer Natur. Es war der nicht abweisbare Wunsch der ehemaligen Ostblockstaaten, zur EU zu gehören und damit am Wohlstand zu partizipieren. Politisch war auch das Interesse Westeuropas, dass diese Staaten nicht zurückfallen in die Funktion eines großrussischen Vorfeldes. So kam es zu einer erheblichen „Erweiterung“ der Europäischen Union, ihre „Vertiefung“ blieb dabei auf der Strecke. Letzteres unter den Bedingungen der „Erweiterung“ nachzuholen, erweist sich als Sisyphus-Unternehmen.

Also enthält die Europäische Union ein zur Zeit nicht aufhebbares Dilemma. Die politischen Grundprobleme kann die Wirtschafts- und Währungsunion nicht lösen. Sie bedarf ganz praktisch des Gegenteils, nämlich des Erarbeitens einer annähernden Homogenität der ökonomisch-gesellschaftlichen Systeme und Steuerungsmechanismen ihrer Mitglieder.

Unter diesen Umständen sind Ideen, wie etwa jene des Bundesfinanzministers Schäuble keineswegs abwegig, der in der

Griechenlandkrise die alte Idee eines „Kerneuropa“ wieder aufgriff. Positiv interpretiert, schloss diese Idee ja stets ein, dass weitere EU-Mitgliedstaaten nachziehen, wenn dies möglich ist („Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten“). Das Mögliche kann aber nur nach strengster Prüfung erfolgen, nicht wie im Falle Griechenlands, wegen der Bedeutung für die europäische Kulturentwicklung. Das sollten auch jene erkennen, die stets vom notwendigen Zusammenhalt aller europäischen Staaten sprechen und damit jede effektive Eurosicherung verhindern.

Dass es die Euro-Gruppe gibt, bestehend aus den Finanzministern der Euro-Mitgliedstaaten, kann es keine „neue“

Spaltung in der EU geben. Diese gibt es bereits. Dabei handelt es sich aber um durchaus eingespielte Verfahren. Der Fortschritt läge in der Bereitschaft der Euro-Mitgliedstaaten, also auch Deutschlands, Teile ihrer fiskalischen Souveränität abzugeben, indem nationale Budgetfragen zugleich auf europäischer Ebene verhandelt und entschieden werden, und zwar von der Gruppe der nationalen Finanzminister. Dies nicht nur zu erkennen, sondern auch bewusst umzusetzen, muss von der Europapolitik verlangt werden. Daran wird die Glaubwürdigkeit aller Vorschläge zu messen sein, das Eurosystem zu stärken oder notfalls auch zu retten.