

Berichte

EZB-Ratsreform: Zur Frage des politischen und wirtschaftlichen Missverhältnisses

Von Ansgar Belke, Stuttgart, und Thorsten Polleit, Frankfurt/M.

I. Einleitung

Im Zuge der Osterweiterung wird die Europäische Union (EU) voraussichtlich im Frühjahr 2004 um zehn neue Mitgliedsländer erweitert. Mit der Einführung des Euro in den Beitrittsländern ist ab 2006 mit einer Zunahme der Anzahl der nationalen Notenbankpräsidenten bzw. -gouverneure im Rat der Europäischen Zentralbank (EZB) auf bis zu 27 Personen zu rechnen. Um zu verhindern, dass die Effizienz der Geldpolitik im erweiterten Euroraum leidet, wird eine Reform des EZB-Rates als notwendig erachtet. Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs einigte sich auf seinem Gipfeltreffen in Nizza im Dezember 2000 darauf, die Abstimmungsregeln im EZB-Rat zu ändern. Er beauftragte die EZB mit der Ausarbeitung eines konkreten Reformvorschlags, den der EZB-Rat im Dezember 2002 vorlegte.¹ Dieser Reformvorschlag sieht die Einführung eines Rotationsprinzips („Minimum Rotation“) – in Anlehnung an die US-Federal Reserve (Fed) – vor. Er wurde vom Europäischen Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs am 21. März 2003 einstimmig verabschiedet und muss nun von den 15 nationalen EU-Parlamenten ratifiziert werden.

Für den Erfolg einer stabilitätsorientierten Geldpolitik sind die Abstimmungsmodalitäten im obersten Entscheidungsgremium der europäischen Geldpolitik von großer Bedeutung: Für die Glaubwürdigkeit des von der EZB verkündeten Preisstabilitätsversprechens spielt die Notenbankverfassung, einschließlich der Regeln für Besetzung und Stimmverhalten im EZB-Rat, eine essenzielle Rolle.² Im Folgenden wird untersucht, wie sich der EZB-Reformvorschlag in Bezug auf den Grundsatz

¹ Duisenberg (2002).

² Siehe hierzu beispielsweise *ECB Observer* (2001).

der „Repräsentativität“ der großen und kleinen Länder im künftigen EZB-Rat auswirkt.³ Hierzu wird in Abschnitt II. das EZB-Reformmodell kurz vorgestellt. In Abschnitt III. wird analysiert, wie das EZB-Reformmodell die nationalen Stimmanteile im EZB-Rat gegenüber der Fortführung des Status quo verändert. Abschnitt IV. zeigt dann die dynamische Stimmanteilsentwicklung des Reformmodells im Zuge des Erweiterungsprozesses auf. Abschnitt V. fasst die Ergebnisse zusammen.

II. Der Reformvorschlag des EZB-Rates

Der EZB-Rat hat ein sogenanntes „Rotationsmodell“ („Minimum Rotation“) entwickelt und im Dezember 2002 veröffentlicht. Die wichtigsten Details des Reformvorschlags sind (EZB (2003, 2003a, 2003b)):

1. Die 6 Mitglieder des EZB-Direktoriums erhalten permanente Stimmrechte. Den nationalen Zentralbankrepräsentanten werden 15 Stimmrechte gewährt („Kappungsgrenze“). Damit wird die Gesamtzahl der Stimmrechte im EZB-Rat auf insgesamt 21 stimmberechtigte Mitglieder beschränkt.
2. Im Rahmen dieser maximalen stimmberechtigten wird die Zuteilung der Stimmrechte der nationalen Notenbankgouverneure über ein komplexes System der Rotation geregelt (siehe Punkte 6. bis 8.).
3. Sobald die Zahl der EWU-Mitgliedsländer und der Notenbankpräsidenten 15 übersteigt, wird ein Rotationsmechanismus im EZB-Rat implementiert; dies betrifft die 15 Stimmrechte der nationalen Notenbankgouverneure.
4. Das Rotationssystem definiert *Schwellenwerte* („Minimum Representation“), die sicherstellen, dass die stimmberechtigten Gouverneure zu jedem Zeitpunkt einen bedeutenden Teil der Wirtschaft des Euroraums repräsentieren. Folglich lässt sich das „Minimum Representation“-Modell als eine *doppelte Rotation* kennzeichnen, in dem Notenbankpräsidenten ihr Wahlrecht mit unterschiedlicher Häufigkeit ausüben.

³ Das Prinzip der „Repräsentativität“ („At any moment in time, the NCB Governors *with the right to vote* will have to be from member states which, taken together, are representative of the euro economy as a whole.“) wird als grundlegend für das Rotationssystem betrachtet. Hiermit soll vermieden werden, dass die stimmberechtigten Mitglieder des EZB-Rats aus Mitgliedstaaten stammen, die zusammen als nicht hinreichend repräsentativ für die Wirtschaft des Eurogebietes insgesamt angesehen werden. Vgl. EZB (2003a).

5. Die nationalen Notenbankpräsidenten werden mit Blick auf die wirtschaftliche Bedeutung ihres Mitgliedstaats eingestuft und gruppiert. Hierzu wird ein Indikator verwendet, der sich aus zwei Komponenten zusammensetzt: Ein Gewicht von 5/6 wird dem Anteil des nationalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) am Euroraum-BIP zu Marktpreisen (als objektivster Maßstab für die Größe der gesamten Volkswirtschaft) und eines von 1/6 wird dem Anteil der nationalen Bilanzsumme der monetären Finanzinstitute (MFI) an der aggregierten Bilanz der MFI im Euroraum beigemessen.
6. Wenn die Zahl der EWU-Mitgliedsländer zwischen 16 und 21 liegt, werden die Notenbankpräsidenten in zwei Gruppen aufgeteilt. Die erste Gruppe besteht aus den fünf Präsidenten der fünf größten auf der Grundlage des in Punkt 5. genannten Indikators eingestuften Euroraum-Länder. Ihnen werden insgesamt 4 Stimmrechte zugeteilt. Die zweite Gruppe setzt sich aus allen übrigen Zentralbankpräsidenten zusammen und erhält 11 Stimmen.
7. Wenn die Zahl der EWU-Mitgliedstaaten zwischen 16 und 18 liegt, hat der EZB-Rat „Sonderregelungen“ zu treffen. Diese sind notwendig, um zu vermeiden, dass die Mitglieder der ersten Gruppe weniger häufig stimmberechtigt sind als die Mitglieder der zweiten Gruppe. Dies kann sich unter Umständen auf die Verteilung der Stimmrechte an die zwei Gruppen auswirken. Um zu vermindern, dass die Häufigkeit, mit der die Zentralbankpräsidenten in einer Gruppe abstimmen, einhundert Prozent beträgt, kann der EZB-Rat ferner beschließen, den Beginn der Rotation bis zu dem Zeitpunkt zu verschieben, zu dem die Anzahl der Zentralbankpräsidenten 18 übersteigt.
8. Beträgt die Zahl der EWU-Mitgliedsländer 22 oder mehr, wird zusätzlich eine dritte Gruppe für die kleinsten Länder gebildet. Die erste Gruppe der fünf Gouverneure bleibt bestehen und behält die vier Stimmen. Die zweite Gruppe besteht aus der Hälfte aller Zentralbankpräsidenten (deren Anzahl gegebenenfalls aufgerundet wird), die im Ländervergleich gemäß den in Punkt 5. genannten Kriterien die nachfolgenden Positionen einnehmen. Ihr werden acht Stimmrechte zugewiesen. Die dritte Gruppe besteht aus den verbleibenden Zentralbankpräsidenten und verfügt über drei Stimmrechte.

Der Reformvorschlag des EZB-Rates sieht vor, dass alle Notenbankpräsidenten – mit oder ohne Stimmrecht – an der Diskussion über geldpolitische Beschlüsse im EZB-Rat in persönlicher und unabhängiger Funktion teilnehmen. Da Abs. 10.6 sämtliche Änderungen des ESZB-Statuts

auf Abs. 10.2 beschränkt, bleibt das Recht der Mitglieder des EZB-Rats auf Anwesenheit während der Sitzungen des EZB-Rats (Abs. 10.1 der Satzung) sowie ihr Recht auf Teilnahme als Mitglieder des EZB-Rats an den Beratungen über zinspolitische Entscheidungen unberührt.⁴ Alle Beschlüsse, die zur Durchführung der technischen Einzelheiten des Rotationssystems erforderlich sind, werden vom EZB-Rat selbst mit einer Mehrheit von zwei Dritteln aller seiner stimmberechtigten und nicht stimmberechtigten Mitglieder verabschiedet.

III. Stimmanteile unter der EZB-Ratsreform

Ohne eine Reform wäre den kleinen Ländern ein geldpolitisches Gewicht zugekommen, das ihre ökonomische Bedeutung für den Euroraum übertragen hätte (Berger/de Haan (2002)). Im Einklang mit dem Prinzip „Repräsentativität“ – einer von fünf Grundsätzen, denen das neue Abstimmungsverfahren im EZB-Rat Genüge zu leisten hat (siehe z.B. EZB (2003b), S. 81 ff.) – sollen daher unter dem EZB-Vorschlag die Präsidenten der nationalen Zentralbanken (NZB) ihr Stimmrecht unterschiedlich häufig ausüben, und zwar sowohl in Abhängigkeit der relativen Größe der Volkswirtschaft als auch in Abhängigkeit der Bedeutung des nationalen Finanzsektors des jeweiligen Mitgliedstaates im Euro-Währungsgebiet. Die Gewichtungen wurden wie folgt spezifiziert (EZB (2003), S. 83):

- Die Größe der Volkswirtschaft richtet sich nach dem Anteil eines Mitgliedstaates am aggregierten Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu Marktpreisen („BIP-MP“) aller Staaten, die den Euro eingeführt haben. Die wirtschaftliche Bedeutung eines Mitgliedstaats, die sich in seinem BIP-MP widerspiegelt, ist eine angemessene Komponente, da die Auswirkungen von Zentralbankentscheidungen in Mitgliedstaaten mit größeren Volkswirtschaften größer sind als in Mitgliedstaaten mit kleineren Volkswirtschaften.
- Die relative Bedeutung des nationalen Finanzsektors wird anhand des Anteils eines Mitgliedstaats an der gesamten aggregierten Bilanz der Monetären Finanzinstitute („GAB-MFI“) der Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben, ermittelt. Die Größe des Finanzsektors eines Mitgliedstaats wird als von besonderer Bedeutung für Zentralbankentscheidungen angesehen, da die Geschäftspartner von Zentralbankgeschäften zu diesem Sektor gehören.

⁴ Vgl. EZB (2002), EZB (2003) und EZB (2003a). Dies gilt als unabdingbar dafür, dass die Gouverneure die Beschlüsse des Rats in der Öffentlichkeit vertreten können. Vgl. FAZ (2002).

Bei der relativen Gewichtung der beiden Komponenten des zusammengesetzten Indikators wurde ein Gewicht von 5/6 für die Komponente BIP-MP und 1/6 für die Komponente GAB-MFI angesetzt. Ein offensichtlicher Kritikpunkt ist die *Willkürlichkeit* der Gewichtung (Bofinger (2003), S. 3, Gros (2003), S. 2). Das Gewicht, das der *Größe der Finanzmärkte* verliehen wird (1/6), ist beliebig und sachlich nicht zu rechtfertigen. Wie kann dies begründet werden? Tab. 1 zeigt, dass unter dem EZB-Vorschlag die Gruppe 3 („kleine Länder“) mit dem geringsten Stimmrecht unabhängig von der Zahl der Länder im Euroraum (22, 25 oder 28 Mitgliedsländer) ausschließlich aus neuen Mitgliedsländern bestehen wird. Tab. 2 zeigt die Rangfolge tatsächlicher und potenzieller Euroraum-Mitglieder ohne Berücksichtigung des Finanzmarktkriteriums. Es fällt auf, dass Luxemburg im Vergleich zur Gruppierung, die sich gemäß dem EZB-Rotationsmodell ergibt, weit nach unten rutschen würde, also nicht mehr Gruppe 2, sondern Gruppe 3 angehören würde. Durch die Einbeziehung des Finanzmarktkriteriums wird Luxemburg in die zweite Gruppe noch vor Finnland eingeordnet, einem Land das hinsichtlich seiner Bevölkerungszahl zehn Mal und gemessen an seinem BIP etwa sechs Mal größer ist als Luxemburg. Luxemburg käme so ein ähnliches Stimmgewicht und eine vergleichbare Stimmrechts-Periode wie Polen mit 40 Millionen Einwohnern zu.⁵

Es ist häufig bemängelt worden, dass ohne eine Reform das *Missverhältnis zwischen ökonomischem und politischem Gewicht* der Euro-Länder im EZB-Rat (Berger (2002), S. 5) zunehmen würde; dieses Missverhältnis bemisst sich als Differenz zwischen dem relativen ökonomischen BIP-Gewicht eines EWU-Mitgliedslandes und seinem Stimmenanteil im EZB-Rat. Die künftigen EU-Beitrittsländer sind – gemessen an ihrem ökonomischen Gewicht – fast durchweg kleiner als die Länder im bisherigen Euroraum. Der zu erwartende Anstieg der Zahl der Länder im Euroraum relativ zur hiermit einhergehenden Zunahme des ökonomischen Gewichts könnte so zu einer *Über-Repräsentation* der beitretenden kleinen Länder im EZB-Rat führen. Dies wäre dann ein Problem, wenn die Reform den EZB-Ratsmitgliedern Anreize geben sollte, das geforderte euroraumweite Denken zugunsten eines nationalstaatlichen Denkens (zumindest tendenziell) aufzugeben.⁶ Die europäische Geldpolitik könnte durch diese Entwicklungen eine Verzerrung in Richtung auf eine ausgeprägte Beachtung *nationaler* ökonomischer Entwicklungen, die

⁵ Vgl. *de la Dehesa* (2003), S. 5, *Gros* (2003), *Gros et al.* (2002), *Häring* (2003) und *Lommatsch/Tober* (2003), S. 72.

⁶ Vgl. *Berger* (2002), S. 14 ff., und *Berger/de Haan* (2002).

Tabelle 1

Aufteilung der Länder in Gruppen gemäß EZB-Vorschlag (Daten von 2002)

	Euro-28	Euro-25 (Euro-28 ohne BG, RU und TUR)	Euro-22 (Euro-25 ohne GB, SW und DK)
Gruppe 1	Deutschland Großbritannien Frankreich Italien Spanien	Deutschland Großbritannien Frankreich Italien Spanien	Deutschland Frankreich Italien Spanien Niederlande
Gruppe 2	Niederlande Belgien Schweden Österreich Dänemark Irland Polen Portugal Türkei Griechenland Luxemburg Finnland Tschechien Ungarn	Niederlande Belgien Schweden Österreich Dänemark Irland Polen Portugal Griechenland Luxemburg Finnland Tschechien Ungarn	Belgien Österreich Irland Polen Portugal Griechenland Luxemburg Finnland Tschechien Ungarn Slowakei
Gruppe 3	Rumänien Slowakei Slowenien Bulgarien Litauen Zypern Lettland Estland Malta	Slowakei Slowenien Litauen Zypern Lettland Estland Malta	Slowenien Litauen Zypern Lettland Estland Malta

Quelle: Gros (2003), S. 3. Anmerkungen: Berechnet nach dem Gewichtungssystem des EZB-Vorschlags. Die Tabelle stellt nur eine beispielhafte Verteilung der Länder dar, da sich die Gewichte der Länder bis zum Inkraft-Treten der Regelung noch substanziell ändern können. Da die Daten der aggregierten Bilanzen der MFIs der Kandidatenländer nur begrenzt verfügbar sind, kann nur eine ungefähre Reihenfolge angegeben werden. Euro-28 berücksichtigt zusätzlich die Türkei.

Tabelle 2

**Ranking tatsächlicher und potenzieller Euro-Mitglieder
(wirtschaftliches Gewicht)**

Rang	Land	BIP Mio. Euro (2000)
1	Deutschland	2.030.000
2	Großbritannien	1.559.392
3	Frankreich	1.416.877
4	Italien	1.164.767
5	Spanien	609.319
6	Niederlande	402.599
7	Schweden	260.120
8	Belgien	247.469
9	Österreich	207.038
10	Dänemark	173.889
11	Polen	170.896
12	Griechenland	123.122
13	Portugal	115.042
14	Finnland	113.145
15	Irland	102.910
16	Tschechien	55.755
17	Ungarn	50.571
18	Rumänien	40.173
19	Slowakei	21.333
20	Luxemburg	20.815
21	Slowenien	19.532
22	Bulgarien	13.734
23	Litauen	12.218
24	Zypern	9.604
25	Lettland	7.776
26	Estland	5.575
27	Malta	3.855

Quelle: Eurostat (2003) und Eurostat (2003a). Eigene Berechnungen.

signifikant vom Verlaufsmuster der entsprechenden Euro-Aggregate abweichen, erfahren (Baldwin et al. (2001), S. 77, 80 ff.).⁷ Es wäre auch denkbar, dass Koalitionsbildungen zwischen kleineren Ländern nach erfolgter Erweiterung des Euroraums zu Entscheidungen führen könnten, die für den Euroraum insgesamt nicht optimal sind (de Grauwe (2002)).

Eine genauere Analyse zeigt jedoch, dass bei Fortführung des Status quo die bereits existierende Diskrepanz im Zuge einer Erweiterung keinesfalls vergrößert würde. Wird die Summe der quadrierten Differenzen zwischen den wirtschaftlichen und politischen Gewichten gebildet, wird vielmehr deutlich, dass das Missverhältnis in einer erweiterten Währungsunion vielmehr kleiner sein würde als im derzeitigen Euroraum (Gros et al. (2002), S. 105). Im Einzelnen lässt sich dies nachweisen, indem die ökonomischen Gewichte durch die BIP-Anteile und die politischen Gewichte gemäß dem Prinzip „one person, one vote“ als $1/n$ mit n als der Zahl der Mitgliedsländer des Euroraums definiert werden. Verwendet man diese Definition, wird eben nicht deutlich, dass die gegenwärtigen Diskrepanzen ohne eine Reform in einem erweiterten Euroraum gravierender würden. Berechnet man die quadrierten Differenzen zwischen den ökonomischen und politischen Gewichten, erzielt man ein gegenteiliges Ergebnis. Das Missverhältnis zwischen ökonomischem und politischem Gewicht ist demnach in einem erweiterten Euroraum sogar geringer als für die Euro-12. Tab. 3a illustriert diese Berechnungen unter Verwendung alternativer Abgrenzungen des Euroraums und verschiedener Indikatoren für das ökonomische Gewicht eines Landes.

Um sich dem Dilemma „politische versus ökonomische Gewichtung“ zu nähern, kann man alternativ auch von einer anderen Stimmenverteilung als „one person, one vote“ im EZB-Rat ausgehen. Eine relevante Alternative ist die Möglichkeit, dass die sechs größten Länder über zwei Stimmen im EZB-Rat verfügen. Denn sie haben anders als die kleinen Länder jeweils einen weiteren Vertreter im Direktorium. Das politische Gewicht wird folglich wieder als „Zahl der eigenen Stimmen im Verhältnis zu der Gesamtzahl der Stimmen im EZB-Rat“ berechnet. Dabei sind jedoch nun in Abhängigkeit von der Größe des Landes Anteile von $1/n$ oder $2/n$ möglich. Tab. 3b zeigt zweierlei. Erstens verringert die Berücksichtigung des Direktoriums unabhängig von einer Erweiterung die Diskrepanz zwischen politischem und ökonomischem Gewicht der Länder

⁷ Hinter dieser Argumentation „verbirgt“ sich natürlich die Befürchtung, dass die nationalen Notenbankrepräsentanten im EZB-Rat sich primär als Vertreter nationalstaatlicher und nicht euroraumweiter Interessen verhalten werden.

Tabelle 3a

„Mismatch“ zwischen den ökonomischen und politischen Gewichten im EZB-Rat
(„one country, one vote“, ohne Reform)

	BIP	Bevölkerung	EZB-Anteile
EU-12	9,5	10,3	8,9
EU-15	7,4	7,8	7,1
EU-25	7	9,2	5,4
EU-27	7,2	9,4	5,7
Eu-25-GB	8	10,8	6,1

Quelle: Gros et al. (2002), S. 105. Jeder Wert berechnet sich aus der Summe der quadrierten Differenzen (mal 100) der politischen Gewichte (definiert als $1/n$ und n als Zahl der Euro-Länder) und der unterschiedlichen jeweiligen ökonomischen Gewichte. Die EZB-Anteile ergeben sich aus dem Durchschnitt des BIP und dem Bevölkerungsanteil. EU-25 = EU-15 + MOEL-10. EU-27 = EU-15 + MOEL-10 + Malta + Zypern.

Tabelle 3b

„Mismatch“ zwischen den ökonomischen und politischen Gewichten im EZB-Rat
(2 Stimmen für die 6 größten Länder, ohne Reform)

	BIP	Bevölkerung	EZB-Anteile
EU-12	6,9 ^{a)}	5,7 ^{b)}	6,2 ^{c)}
EU-15	4,5 ^{d)}	3,8 ^{d)}	4,0 ^{d)}
EU-25	6,1 ^{d)}	2,9 ^{e)}	4,2 ^{e)}
EU-27	6,4 ^{d)}	3,2 ^{e)}	4,8 ^{e)}
Eu-25-GB	7,8 ^{a)}	3,5 ^{f)}	5,6 ^{g)}

Quelle: Gros et al. (2002), S. 117 f. Jeder Wert berechnet sich aus der Summe der quadrierten Differenzen (mal 100) der politischen Gewichte (definiert als $1/n$ oder $2/n$ und n als Zahl der Euro-Länder) und der unterschiedlichen jeweiligen ökonomischen Gewichte. a) Länder mit 2 Stimmen: Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Niederlande, Belgien. b) Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Niederlande, Griechenland. c) wie a). d) Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien, Spanien, Niederlande. e) Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien, Spanien, Polen. f) Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Polen, Rumänien. g) Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Polen, Niederlande. Sonst wie Tab. 3a.

Tabelle 4

**Stimmanteile im EZB-Rat bei einer Währungsunion mit 27 Mitgliedern
gemäß dem EZB-Reformvorschlag und dem Status quo**

	EZB-Reformvorschlag	Status quo	Anteil am BIP
Große Länder	4 %	3 %	22 %
– 5 größte Länder	19 %	15 %	75 %
– 14 mittelgroße Länder	38 %	42 %	24 %
– 8 kleine Länder	14 %	24 %	1 %
Kleinste Länder	2 %	3 %	0 %
EZB-Direktorium	29 %	18 %	–

Quelle: Bofinger (2003), S. 3.

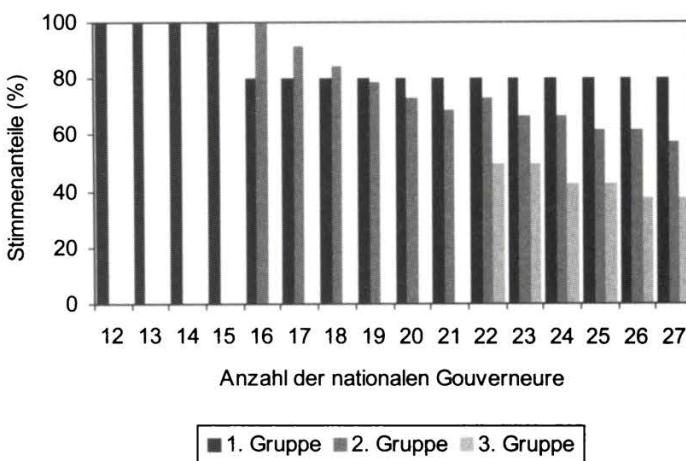
der Eurozone. Zweitens erhöht eine Erweiterung der Eurozone ohne Reform das Problem nicht notwendigerweise.

Die vorstehenden Ergebnisse beziehen sich auf den Status quo ohne Reform. Bringt der Reformvorschlag des EZB-Rats mehr Repräsentativität? Tab. 4 zeigt die Stimmanteile der Länder nach Größe unter dem EZB-Reformvorschlag und dem Status quo, wenn die Währungsunion auf 27 Mitglieder anwächst (Bofinger (2003), S. 3). Im Vergleich mit der Fortführung des Status quo erhöht der Reformvorschlag den Stimmanteil des EZB-Direktoriums von 18 auf 29 %. Der Stimmanteil der kleinen Länder wird hingegen von 24 auf 14 % gesenkt. Die 5 größten Länder gewinnen Stimmanteile in Höhe von 4 Prozentpunkten, die die 14 mittelgroßen Länder einbüßen. Der EZB-Reformvorschlag reduziert damit die Stimmanteile der neu eintretenden Länder zugunsten der gegenwärtigen Mitgliedsländer. Während der Stimmanteilsgewinn für die großen Länder nicht nennenswert ist (etwa für Deutschland von 3 auf 4 %), liegt der Haupteffekt in einer Stärkung des Stimmanteils des EZB-Direktoriums. Soweit Letzteres die Belange des Euroraums insgesamt im Auge hat und auch weniger stark politischem Druck ausgesetzt ist als die nationalen Gouverneure, könnte sich dies als ein positiver Effekt für die stabilitätsorientierte Geldpolitik erweisen.

IV. Entwicklung der Stimmanteile in Abhängigkeit der Erweiterung

Wenn der Reformvorschlag des EZB-Rats implementiert wird und der Euroraum eine Mitgliederzahl von 27 erreicht hat, führt der Rotationsmechanismus zu einer intertemporalen Stimmenmacht der nationalen Gouverneure, die entscheidend von dem Gewicht ihrer Herkunftsländer abhängt: 80 % (4 Stimmen geteilt durch 5 Zentralbankpräsidenten) im Fall großer Länder, 57 % (8 Stimmen verteilt auf 14 Präsidenten) für mittelgroße Länder und 37,5 % (3 Stimmen aufgeteilt auf 8 Präsidenten) für kleine Länder. Unterstellt man beispielsweise eine Amtszeit eines Gouverneurs von 16 Jahren, wird er bei Zugehörigkeit zur ersten Klasse 12,8 Jahre (16 mal 80 %), als Mitglied der dritten Klasse hingegen nur 6 Jahre (16 mal 37,5 %) lang wahlberechtigt sein.

Es bleibt allerdings *ungewiss, über welchen Zeitraum* dieses Rotationssystem und seine zwei Implementierungsstufen Anwendung findet, denn dies richtet sich nach der Abfolge der Erweiterung des Euro-Währungsgebietes. Das vom EZB-Rat vorgeschlagene zukünftige Abstimmungsschema wird in Abb. 1 grafisch ohne Berücksichtigung von Sonderrege-

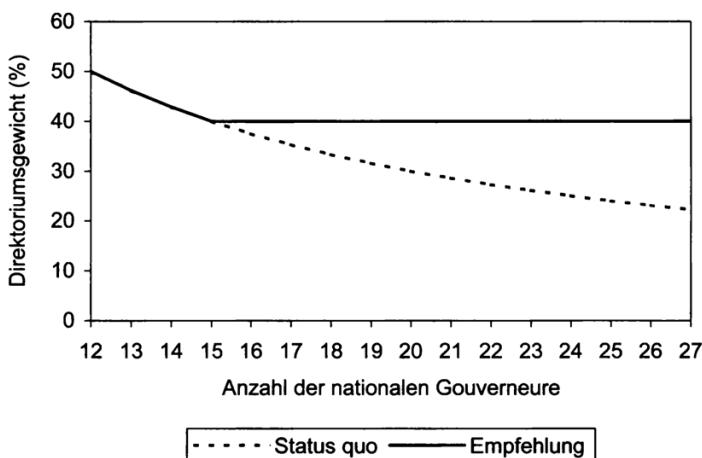


Quelle: EZB (2003a), S. 4 f., und Belke (2003).
Ohne Sonderregelungen nach EZB (2003a), S. 2.

Abb. 1: Gruppenspezifische Stimmanteile in Abhängigkeit von der Größe des EZB-Rats (nach EZB-Vorschlag)

lungen veranschaulicht. Die Ordinate gibt den gruppenspezifischen prozentualen Stimmenanteil (Zahl der Stimmrechte der jeweiligen Gruppe geteilt durch die Zahl der Gouverneure in der jeweiligen Gruppe) in Abhängigkeit von der Zahl der nationalen Notenbankpräsidenten an. Da anzunehmen ist, dass die Erweiterung des Euroraums im Gegensatz zur EU-Erweiterung nicht blockweise, sondern nach Maßgabe der Erfüllung der Maastricht-Kriterien eher stetig erfolgt, lässt sich die in Abb. 1 dargestellte Entwicklung der gruppenspezifischen Stimmenanteile der Notenbankpräsidenten im Zuge der Osterweiterung interpretieren.

Abb. 1 zeigt, wie die Länder eines sich erweiternden Euroraums gemäß den Grundsätzen des Automatismus und der Beständigkeit in die einzelnen Gruppen „hineinwachsen“. Während die Stimmenanteile der Länder der ersten Gruppe einmalig absinken (nämlich, wenn die Zahl der Notenbankpräsidenten 15 übersteigt), werden sowohl die Anteile der zweiten wie der dritten Gruppe stetig auf ein Niveau fallen, das deutlich unterhalb der Anteile der ersten Gruppe liegt. Dabei ist der Anteil der dritten Gruppe am kleinsten und nur halb so hoch wie der der ersten Gruppe. Der Spitzenwert (Bereich zwischen 16 und 18 Notenbankpräsidenten) bezeichnet genau den Fall, für den gemäß Punkt 7. eine Sonderregelung notwendig ist. An dem glatten Übergang der relativen Stimm-



Quelle: EZB (2003a), S. 4 f., und Belke (2003).

Abb. 2: Einfluss des Stimmenanteils des Direktoriums in Abhängigkeit von der Größe des EZB-Rats

häufigkeit der zweiten Gruppe ab der Zahl von 22 Gouverneuren (es gibt nur einen kleinen Sprung) wird deutlich, dass der EZB-Rat sich bemüht hat, dem *Grundsatz der Beständigkeit* Sorge zu tragen.

Wie bereits herausgestellt wurde, ist mit dem EZB-Reformmodell eine Stärkung des EZB-Direktoriums verbunden. Die Entwicklung der Stimmanteile des Direktoriums zeigt Abb. 2. Sie zeigt die Stimmanteile des Direktoriums ohne (gestrichelte Linie) und mit Reform (durchgezogene Linie). Das Stimmengewicht des Direktoriums wird dabei gemessen als Summe der Stimmen des Direktoriums im Verhältnis zur Summe der Stimmen der nationalen Gouverneure, multipliziert mit 100. Die durchgezogene Linie liegt jenseits der „Kappungsgrenze“ von 15 deutlich oberhalb des Kurvenverlaufs unter Fortführung des Status quo.

V. Zusammenfassung

Eine angemessene Repräsentanz der Teilnehmerländer im EZB-Rat ist einer der vom EZB-Rat angestrebten Reformgrundsätze. Die angestrebte Reform der Abstimmungsregeln im EZB-Rat erhöht die Stimmanteile der gegenwärtigen Euroraum-Mitgliedsländer zu Lasten der neu hinzutretenden. Der Stimmanteil der EZB-Direktoriumsmitglieder im EZB-Rat wird erhöht. Wegen der Stärkung des Direktoriums und der tendenziellen Verringerung der Diskrepanz zwischen dem wirtschaftlichen Gewicht und den Stimmrechtsanteilen der Länder ergibt sich scheinbar insgesamt eine leichte Verbesserung gegenüber dem Status quo. Eine genauere Analyse zeigt jedoch, dass bei Fortführung des Status quo die bereits existierende Diskrepanz im Zuge einer Erweiterung keinesfalls vergrößert würde. Skepsis ist auch in Bezug auf den Begriff der Repräsentanz, wie ihn die EZB verwendet, angebracht, der sich nur auf die Gouverneure mit Stimmrecht bezieht. Denn die Annäherung der Stimmgewichte an den BIP-Anteil eines Landes bleibt marginal, was grundsätzlich die Frage nach der Verhältnismäßigkeit eines derart komplizierten Rotationsschemas aufwirft.

Literatur

Baldwin, R. E./Berglöf, E./Giavazzi, F./Widgrén, M. (2001): Preparing the ECB for Enlargement, CEPR Policy Paper Nr. 6, London. – Belke, A. (2003): The Rotation Model Is Not Sustainable: On the Reform of the ECB Council Voting Rules, in: *Intereconomics, Forum*, No. 3, S. 119–129. – Belke, A./Kruwinnus, D. (2003): Die Europäische Zentralbank vor der EU-Erweiterung: Status quo, institutionelle Probleme und Reformansätze, in: Schäfer, W. (Hrsg.), Zukunftsprobleme der euro-

päischen Wirtschaftsverfassung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Duncker und Humblot. – Berger, H. (2002): The ECB and Euro-Area Enlarge, IMF Working Paper 02/175, International Monetary Fund, Washington/DC. – Berger, H./de Haan, J. (2002): Are Small Countries too Powerful within the ECB?, in: Atlantic Economic Journal, Vol. 30, S. 1–20. – Bofinger, P. (2003): Consequences of the Modification of the Governing Council Rules, Briefing Paper for the Committee on Economic and Monetary Affairs, 7. Februar 2003, Brüssel. – de Grauwe, P. (2002): Challenges for Monetary Policy in Euroland, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 40, S. 693–718. – de la Dehesa, G. (2003): The New Governing Rules of the ECB, Briefing Paper for the Committee on Economic and Monetary Affairs, 7. Februar 2003, Brüssel. – Duisenberg (2002): ECB Press Conference, 5. Dezember 2002, Frankfurt, www.ecb.int. – ECB Observer (2001): Inflationsperspektiven, 17. April 2001 (<http://www.ecb-observer.com>). – EZB (2002): Governing Council Prepares for Enlarge, Press Release, 20. Dezember 2002, Frankfurt. – EZB (2003): Governing Council Formally Recommends New Voting System, Press Release, 4. Februar 2003, Frankfurt. – EZB (2003a): Empfehlung gemäß Artikel 10.6 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank für einen Beschluss des Rates über eine Änderung des Artikels 10.2 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank, EZB/2003/1, Frankfurt a.M. – EZB (2003b): Änderung der Abstimmungsregeln im EZB-Rat, in: Monatsbericht der EZB, Mai, S. 79–90. – Eurostat (2003): Regionales Bruttoinlandsprodukt in der Europäischen Union 2000, Statistik kurz gefasst 1/2003. – Eurostat (2003a): Regionales Bruttoinlandsprodukt in den Bewerberländern 2000, Statistik kurz gefasst 2/2003. – FAZ (2002): Wie sich der EZB-Rat selbst reformieren will, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Dezember 2002, Nr. 286, S. 13. – Gros, D. (2003): Reforming the Composition of the ECB Governing Council in View of Enlarge, How Not to Do It!, Briefing Paper for the Committee on Economic and Monetary Affairs, 7. Februar 2003, Brüssel. – Gros, D./Castelli, M./Jimeno, J./Mayer, T./Thygesen, N. (2002): The Euro at 25, Special Report of the CEPS Macroeconomic Policy Group, Centre for European Policy Studies, Dezember, Brüssel. – Häring, N. (2003): EZB-Reform – Unabhängigkeit über alles, in: Handelsblatt vom 5. März 2003, S. 9. – Lommatsch, K./Tober, S. (2003): Zur Reform der Abstimmungsregeln im EZB-Rat nach der Erweiterung des Euroraums, in: DIW-Wochenberichte, 70. Jg., Nr. 5, S. 69–73.

Zusammenfassung

EZB-Ratsreform: Zur Frage des politischen und wirtschaftlichen Missverhältnisses

Es herrscht breite Zustimmung, dass die Erweiterung des Euro-Währungsgebiets eine Reform des höchsten Entscheidungsgremiums der Europäischen Zentralbank erfordert. Der Reformvorschlag des EZB-Rates zur Neuordnung der Abstimmungsmodalitäten stärkt das Direktorium und soll die Diskrepanz zwischen dem wirtschaftlichen Gewicht und den Stimmrechtsanteilen der Länder verringern. Eine genauere Analyse zeigt jedoch, dass auch bei Fortführung des Status quo die bereits existierende Diskrepanz durch die Erweiterung keinesfalls vergrö-

ßert würde. Skepsis ist auch in Bezug auf den Grundsatz der Repräsentanz angebracht. Denn die Annäherung der Stimmgewichte an den BIP-Anteil eines Landes bleibt auch nach der Reform marginal, was grundsätzlich die Frage nach der Verhältnismäßigkeit eines derart komplizierten Rotationsschemas aufwirft. (JEL D 72, E 58)

Summary

The ECB Council Voting Reform: The Question of Political and Economic Mismatch

There is a broad consensus that the enlargement of the euro area necessitates a reform of the voting modalities within the ECB Governing Council. The ECB's own reform proposal strengthens the voting power of the Executive Board. In addition, it is intended to reduce the discrepancy between the voting share and the economic power of the EMU member countries. However, even under the status quo ante the existing divergence between the political and the economic weights is not aggravated in the wake of an euro area enlargement. Moreover, the discrepancy between GDP weights and voting shares remains huge under the reform. Hence, the principle of representativeness is still violated under the complicated new voting scheme.

Résumé

Réforme du système de vote au sein du Conseil des gouverneurs de la BCE: la question du déséquilibre politique et économique

Il existe un large consensus selon lequel l'élargissement de la zone euro nécessite une réforme des modalités de vote au sein du Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne. La proposition de réforme du système de vote au sein du Conseil des gouverneurs renforce le pouvoir de vote du Directoire et doit réduire la différence entre le poids économique et les parts de droit de vote des pays de l'Union Européenne. Cependant, une analyse plus détaillée montre que, même en gardant le statu quo, la divergence qui existe déjà ne serait en aucun cas aggravée suite à l'élargissement de la zone euro. Il faut aussi évoquer un certain scepticisme en ce qui concerne le principe de la représentativité. Car, le rapprochement du poids de vote au PNB d'un pays reste marginal sur la réforme. Le principe de représentativité reste violé sous le nouveau système compliqué de «rotation».