

Ansgar Belke, Dirk Kruwinnus

## Erweiterung der EU und Reform des EZB-Rats

*Von der Aufnahme der neuen Mitglieder in die Europäische Union wird ab 2006 auch der Rat der Europäischen Zentralbank betroffen sein. Wie sollte sich die Mitgliederzunahme im EZB-Rat widerspiegeln? Welche Reformmodelle für die Abstimmungsregeln werden diskutiert? Wie sind diese Modelle zu beurteilen?*

Die Europäische Union (EU) wird im Frühjahr 2004 voraussichtlich um zehn neue Mitglieder erweitert. Darüber hinaus stehen noch Bulgarien und Rumänien vor der Tür. Damit diese Länder Mitglieder der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion werden können, müssen sie zunächst die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags und damit auch das Wechselkurskriterium erfüllen. Nach herrschender Meinung bedeutet dies, dass sie zwei Jahre lang dem Europäischen Wechselkursmechanismus angehören müssen. Folglich hat die Europäische Zentralbank (EZB) nach dem Beitritt noch zwei weitere Jahre Zeit, sich auf die Aufnahme dieser Länder in die Währungsunion vorzubereiten. Zwar lässt die EZB keine Gelegenheit aus, vor einer übereilten Aufnahme gerade der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten in die Euro-Zone zu warnen, mit der Begründung, dass ihnen noch ein harter wirtschaftlicher Anpassungsprozess bevorstehe. Dennoch muss von 2006 an mit einer raschen Zunahme der Anzahl der nationalen Notenbankchefs (Präsidenten/Gouverneure) im EZB-Rat auf bis zu 27 Personen gerechnet werden<sup>1</sup>.

Vor diesem Hintergrund wird befürchtet, dass geldpolitische Maßnahmen nicht mehr rasch und effizient beschlossen werden könnten. Darüber hinaus mahnten verschiedene Analysten als Folge der Machtverteilung im Zentralbankrat die EZB davor, mit der Osterweiterung der Euro-Zone eine neuerliche Schwächephase des Euro zu riskieren. Denn sie antizipierten, dass ein EZB-Rat von bis zu 33 Mitgliedern nur schwerfällig agieren könne und "more of a parliament than a focused committee"<sup>2</sup> darstelle. Um auf die neuen Herausforderungen im Zuge der Osterweiterung der Euro-Zone adäquat zu reagieren, einigte sich der Europäische Rat auf seinem Gipfeltreffen in Nizza im Dezember 2000 darauf, das Verfahren zu vereinfachen

und die Modalitäten der Abstimmung im EZB-Rat zu ändern.

### Die Implikationen von Nizza

Das Gipfeltreffen des Europäischen Rates in Nizza im Dezember 2000 sollte institutionelle Reformen zur Vorbereitung der EU auf die Erweiterung definieren. Dort schienen EU-Politiker jedoch das kommende „Numbers problem“ des EZB-Rats fast vollständig zu ignorieren. Der Vertrag von Nizza enthält in seinem Artikel 5 eine so genannte „Ermächtigungsklausel“ im Hinblick auf die EZB, die dem EZB-Rat die Möglichkeit einräumt, einen Reformvorschlag zu entwickeln.

Die Ermächtigungsklausel hat die folgenden Implikationen: Während die Struktur des EZB-Rats als solches nicht materiell geändert werden darf, lässt der Nizza-Vertrag hingegen eine Änderung der Abstimmungsregeln (Abs. 10.2 ESZB-Statut) im EZB-Rat zu<sup>3</sup>. Nach herrschender Meinung hat der Vertrag von Nizza die Auswahl möglicher Reformoptionen entscheidend begrenzt. Da Abs. 10.6 sämtliche Änderungen auf Abs. 10.2 der Satzung beschränkt, gibt es nach Ansicht von Wim Duisenberg beispielsweise keine Möglichkeit, die Zusammensetzung des EZB-Rats zu ändern oder eine Änderung über die Befugnisse des EZB-Rates vorzusehen.

Einige Tage vor der Konferenz von Nizza veröffentlichte die EZB die folgende Verlautbarung, welche den Bereich möglicher Reformoptionen noch enger absteckte: „(...) the core constitutional principle (...) of the ECB is 'one member, one vote'. (...) not to change

<sup>1</sup> Für Details vgl. A. Belke, M. Hebler: EU-Osterweiterung, Euro und Arbeitsmärkte, Oldenburg 2002.

<sup>2</sup> O.V.: The ECB's Game of Musical Chairs - Its So-so Plan for Monetary Policy Voting Rights, in: Financial Times vom 18. Februar 2003, S. 14.

<sup>3</sup> Vgl. R.E. Baldwin, E. Berglöf, F. Giavazzi, M. Widgrén: Preparing the ECB for Enlargement, CEPR Policy Paper Nr. 6, London 2002; E. Meade, N. Sheets: Regional Influences on US Monetary Policy: Some Implications for Europe, Board of Governors of the Federal Reserve System, International Finance Discussion Papers Nr. 721, Februar 2002.

*Prof. Dr. Ansgar Belke, 37, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Außenwirtschaft, an der Universität Hohenheim; Dirk Kruwinnus, 26, Dipl. Oec., Universität Hohenheim, Stuttgart.*

this core constitutional principle (...)“<sup>4</sup>. Am 19. Dezember 2002 konkretisierte die EZB die erste Ankündigung ihres Präsidenten vom 5. Dezember 2002 und legte einen einstimmig beschlossenen eigenen Vorschlag zur zukünftigen Anpassung der Stimmrechte vor. Sie kam damit einem Kommissionsvorschlag zuvor. Zu der Empfehlung des EZB-Rats für die Vertragsänderung wurden von Februar bis Mitte März 2003 die EU-Kommission und das europäische Parlament (EP) gehört, ohne dass diese ein Mitspracherecht hatten. Das EP legte trotzdem einen eigenen Gegenvorschlag vor. Auf dem EU-Gipfel der europäischen Staats- und Regierungschefs am 21. März 2003 in Brüssel wurde der Vorschlag des EZB-Rats einstimmig verabschiedet, nachdem es vor allem im ECOFIN zuvor zu heftigen Protesten der offensichtlich benachteiligten kleineren Länder wie der Niederlande und vor allem Finnland kam. Er muss jetzt nur noch von allen 15 nationalen Parlamenten ratifiziert werden. Wegen der Konsultationspflicht oder sogar des kommenden Mitspracherechts der Beitrittsländer hätte die Reform sogar platzen können, wenn der Vorschlag nicht bereits am 21. März vom EU-Rat verabschiedet worden wäre.

Da eine effiziente europäische Geldpolitik nur mit einem funktionsfähigen EZB-Rat möglich ist, hat dessen Entscheidungsfähigkeit herausragende Bedeutung für die zukünftige Handlungsfähigkeit der EZB, für die Stabilität und das Vertrauen in den Euro sowie für Glaubwürdigkeit und Reputation der jungen Zentralbank. Welches waren die Optionen zu ihrer Sicherstellung?

### Optionen für eine Reform der Abstimmungsregeln

Im Vorfeld der Osterweiterung wurden von der EZB und den nationalen Notenbanken offensichtlich eine ganze Reihe von möglichen Reformen der Entscheidungsfindung in der EZB diskutiert. Obwohl der EZB-Rat am 3. Februar 2003 den eigenen Vorschlag zur Anpassung der Stimmrechte als Empfehlung für eine Beschlussfassung des Rates einstimmig verabschiedete, dürfte die Notwendigkeit, die Zahl der Entscheidungsträger signifikant zu reduzieren, zu internen Konflikten geführt haben. Will man die Zahl der Mitglieder des EZB-Rats aus Effizienzgründen beschränken, kommen grundsätzlich drei Konstruktionsformen in Frage.

- Erstens die Festlegung von Gruppen, innerhalb derer das Stimmrecht rotiert („Rotation“, Beispiel: Federal Open Market Committee der Fed),

- zweitens eine Bildung von Gruppen mit jeweils einem Repräsentanten („Repräsentation“, Beispiele: IWF, Weltbank, andere internationale Finanzinstitutionen, Bundesbankrat nach der Vereinigung) und
- drittens die Delegation der Entscheidungsfindung an ein sehr viel kleineres Gremium mit wenig nationalen Repräsentanten, wie z.B. ein durch Zentralisierung gestärktes Direktorium oder ein Expertenkomitee nach britischem Vorbild („Delegation“ und/oder „Zentralisierung“, Beispiele: Zentralbanken des Vereinigten Königreichs, Schwedens, Kanadas, Australiens und Neuseelands)<sup>5</sup>.

Eine Absicht verfolgen alle Reformoptionen: durch eine sinnvolle Begrenzung der Zahl der Entscheidungsträger im EZB-Rat soll ein effizienter Entscheidungsprozess sichergestellt werden. Dieser eindeutige Fokus ist bemerkenswert, denn eine Effizienzsteigerung war eigentlich nicht das Ziel der Einführung der Rotation von Stimmrechten in den USA. Es ging vielmehr darum, die Abstimmungsmacht der regionalen Zentralbankpräsidenten einzuschränken<sup>6</sup>.

### Rotationsmodelle

Grundsätzlich wird im Rotationsmodell eine Begrenzung des EZB-Rats dadurch ermöglicht, dass die nationalen Zentralbankpräsidenten nur zeitweilig Stimmrechte erhalten. Das heißt, die Zusammensetzung des Gremiums wechselt aufgrund rotierender Mandate. Durch die Begrenzung der an der Abstimmung beteiligten Rats-Mitglieder scheint das Effizienz- und Effektivitätsproblem gelöst. Deshalb entscheidet die Ausgestaltung des Rotationsmodus letztlich über die politische Akzeptanz des jeweiligen Rotationsmodells. In diesem Zusammenhang werden vor allem drei Formen diskutiert: das FOMC-Rotationsprinzip, das „Equal Rotation“-Modell und der „Minimum Representation“-Ansatz.

### FOMC-Rotationsprinzip

Die erste Variante der Rotationsmodelle orientiert sich an der Organisation des obersten geldpolitischen Entscheidungsgremiums der amerikanischen Notenbank, dem Federal Open Market Committee

<sup>4</sup> ECB: Opinion of the European Central Bank, 5. Dezember 2000, Frankfurt 2002, [www.ecb.int](http://www.ecb.int).

<sup>5</sup> Vgl. H. Berger: The ECB and Euro-Area Enlargement, IMF Working Paper 02/175, International Monetary Fund, Washington/DC 2002; G. de la Dehesa: The New Governing Rules of the ECB, Briefing Paper for the Committee on Economic and Monetary Affairs, 7. Februar 2003, Brüssel; D. Gros, M. Castelli, J. Jimeno, T. Mayer, N. Thygesen: The Euro at 25, Special Report of the CEPS Macroeconomic Policy Group, Centre for European Policy Studies, Dezember 2002, Brüssel; sowie K. Lommatzsch, S. Tober: Zur Reform der Abstimmungsregeln im EZB-Rat nach der Erweiterung des Euro-Raums, in: DIW-Wochenberichte, 70. Jg. (2003), Nr. 5, S. 69-73.

<sup>6</sup> Vgl. M.J.M. Neumann: Die EZB-Rotation verschiebt die Gewichte, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Januar 2003, S. 12.

(FOMC). Diesem Modell der Rotation folgend, erhalten die ökonomisch bedeutenden Länder einen ständigen Sitz, während kleinere Staaten abwechselnd Stimmrechte innehaben. Die Abgrenzung in „groß“ und „klein“ ist jedoch offensichtlich häufig umstritten. Beispielsweise auf Basis von Bruttoinlandsprodukt und Bevölkerungszahlen werden Letztere in annähernd gleichgewichtigen Gruppen zusammengefasst. Die entscheidenden Variablen dieses Reformansatzes sind die Größe des EZB-Rats, aus der die Anzahl der rotierenden Sitze resultiert, die Dauer einer „Amtsperiode“ sowie der Rotationsmodus. Grundsätzlich werden Mitglieder desto länger ohne Sitz sein, je weniger nationale Zentralbankpräsidenten stimmberechtigt sind und je länger ein Rotationszyklus dauert<sup>7</sup>.

Wie gegenwärtig im EZB-Rat sitzen im US-amerikanischen Offenmarktausschuss neben dem Direktorium die Präsidenten der regionalen Notenbanken. Im Gegensatz zu den Regelungen der EZB verfügen die zwölf Präsidenten der regionalen Reserve Banks zusammen nur über fünf Stimmrechte. Dies garantiert den sieben Mitgliedern des Board of Governors im FOMC im Falle ihrer Einigkeit die Mehrheit, weil sie permanentes Stimmrecht haben. Da die Abstimmungen im FOMC ebenfalls nach dem Prinzip der einfachen Mehrheit getroffen werden, hat das Board of Governors folglich immer die Möglichkeit, Entscheidungen autonom zu beschließen – falls nötig, gegen die Stimmen der fünf regionalen Notenbankpräsidenten.

Die Organisation des Offenmarktausschusses der amerikanischen Notenbank bietet interessante Ansatzpunkte für Reformen des EZB-Rats. Im Gegensatz zur EWU fallen in Amerika die Zuständigkeitsbereiche der Federal Reserve Banken nicht mit Staatsgrenzen zusammen. Dies ermöglicht einerseits die Bildung von wirtschaftlich gleich starken Regionen und andererseits eine automatische Reduzierung der notwendigen Sitze im FOMC. Dies wiederum erleichtert die Rotation. Übertragen auf den Euroraum würde dies allerdings bedeuten, dass einige EWU-Mitglieder ihre Zentralbanken aufgeben müssten. Da ein solcher Schritt in absehbarer Zukunft vor allem wegen des nationalen Widerstands gegen den hiermit verbundenen Stellenabbau nicht verwirklichtbar erscheint, muss ein Rotationsprinzip im EZB-Rat auf die unterschiedlichen wirtschaftlichen Verhältnisse der Mitgliedstaaten

Rücksicht nehmen. Dadurch wird eine sinnvolle Rotation erschwert<sup>8</sup>.

#### „Equal Rotation“-Modell

Eine zweite Variante sieht eine gleichberechtigte Rotation aller nationalen Zentralbankpräsidenten vor. Würde dieses Modell auf die EZB angewendet, würden alle EWU-Staaten zumindest im Hinblick auf ihre Stimmenhäufigkeit gleich behandelt werden. Im Rahmen dieser „Equal Rotation“ wird die Verabschiedung von Beschlüssen bei einigen Vorschlägen jedoch an das Erreichen bestimmter Schwellenwerte hinsichtlich Bruttoinlandsprodukt und/oder einer bestimmten Bevölkerungszahl geknüpft.

Das Design des Rotationssystems muss berücksichtigen, dass die wahlberechtigten Mitglieder des EZB-Rats zu jedem Zeitpunkt einen festgelegten Anteil an der Wirtschaft der Euro-Zone repräsentieren. Andernfalls würde die EZB einen Glaubwürdigkeitsverlust erleiden. Belke und Kruwinnus (2003) zeigen, dass das Prinzip der „Equal rotation“ kleinere Länder bevorteilt, indem diesen Ländern dieselben Stimmrechte wie größeren Ländern zugewilligt werden. Peripherieländer erfahren gewisse Vorteile dadurch, dass ihnen Blockentscheidungen gegen die Kernländer gestattet werden.

#### „Minimum Representation“-Ansatz

Das Modell der „Minimum representation“, die dritte und vom EZB-Rat kürzlich vorgeschlagene und beschlossene Alternative, definiert Schwellenwerte, um sicherzustellen, dass die stimmberechtigten Gouverneure zu jedem Zeitpunkt einen bedeutenden Teil der Wirtschaft der Euro-Zone repräsentieren. Folglich lässt sich das „Minimum Representation“-Modell als eine doppelte Rotation kennzeichnen, in dem Notenbankpräsidenten ihr Wahlrecht mit unterschiedlicher Häufigkeit ausüben<sup>9</sup>.

Hierzu werden die Euro-Länder nach Maßgabe der Position des Mitgliedstaats eingestuft und gruppiert. Diese Position resultiert aus einem Indikator, der sich aus zwei Komponenten zusammensetzt: Ein Gewicht von 5/6 wird dem Anteil am aggregierten BIP zu Marktpreisen (als objektivster Maßstab für die Größe der gesamten Volkswirtschaft) und ein Gewicht von 1/6 dem

<sup>7</sup> Vgl. R.E. Baldwin et al.: Preparing the ECB for Enlargement, a.a.O., S. 17 f.

<sup>8</sup> Vgl. H. Fritz: One Person, One Vote? Die Europäische Zentralbank im Lichte der EU-Osterweiterung, FIT Nr. 2/01, Frankfurt Institute for Transformation Studies, Frankfurt/Oder 2001; sowie K. Junius, U. Kater, C.-P. Meier, H. Müller: Handbuch Europäische Zentralbank – Beobachtung, Analyse, Prognose, Bad Soden 2002.

<sup>9</sup> Für Details vgl. EZB: 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. 2003; A. Belke: Die Europäische Zentralbank vor der EU-Erweiterung: Status quo, institutionelle Probleme und Reformansätze, Vortrag auf der Jahrestagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses im Verein für Socialpolitik, 18.-20. März 2003 in Leipzig.

Anteil an der gesamten aggregierten Bilanz der monetären Finanzinstitute (MFIs, trägt der besonderen Bedeutung des Finanzsektors für Zentralbankentscheidungen Rechnung) beigemessen. Auf Basis dieses „Länderrankings“ bilden die Gouverneure Gruppen unterschiedlicher Größe mit unterschiedlicher Anzahl an stimmberechtigten Sitzen. Beispielsweise umfasst die erste Gruppe die fünf größten Staaten, zwischen denen vier Stimmen rotieren. Gruppen mit kleineren Staaten sind einerseits zahlenmäßig größer, teilen sich aber andererseits weniger Sitze.

### Kritische Würdigung der Rotationsmodelle

Alle Rotations-Schemata sehen sich dem gleichen Dilemma gegenüber. Sie sind im Durchschnitt „gerecht“. Diese Einschätzung erweist sich jedoch für einen bestimmten Zeitpunkt als irrelevant. Falls ein von einer Krise betroffenes Land keinen Vertreter im EZB-Rat hat, dürfte die Öffentlichkeit dies erfahrungsgemäß nicht als unabwendbares Schicksal akzeptieren. Unpopuläre Entscheidungen der EZB könnten dann schnell als illegitim wahrgenommen werden, da die EZB „noch nicht einmal weiß, was unsere Probleme sind“. Ein asymmetrisches Rotationsschema, das zwischen größeren und kleineren Ländern differenziert, verringert zwar die Wahrscheinlichkeit, dass dies einem größeren Land passiert. Es setzt jedoch die europäische Geldpolitik dem Verdacht aus, durch die Interessen der beschränkten Ländergruppe determiniert zu sein, die gegenwärtig durch den EZB-Rat repräsentiert wird. Eine abschließende Bewertung der untersuchten Rotationsmodelle ist nicht möglich, ohne deren Unzulänglichkeiten zu berücksichtigen. Faktisch widersprechen alle Konzepte der nationalitätsbasierten Rotation der Idee, dass alle Gouverneure unabhängige europäische Experten sind und keine nationalen Vertreter „ihres“ Herkunftslandes.

Zunächst soll eine kritische Würdigung des Modells der „FOMC rotation“ erfolgen. Eine Reform des EZB-Rats in Anlehnung an den Modus des FOMC stellt die EZB zunächst vor die Frage, welche Länder einen ständigen Sitz erhalten. Zwar gibt es in Europa mehrere bedeutende, aber keine derart überragenden Finanzzentren, dass sich eine Einteilung quasi von selbst ergeben würde. Außerdem sind europäische Länder an eine gleiche Repräsentation gewöhnt.

<sup>10</sup> Vgl. A. Belke: Die Europäische Zentralbank vor der EU-Erweiterung, a.a.O., Abschnitt 2.2, 2003; S. Part: Der Vertrag von Nizza: Ein Wegweiser für die Europäische Integration? Bundesministerium für Finanzen Working Paper 1/2001, Wien 2001; B. Eichengreen, F. Ghironi: The Future of EMU, University of Berkeley, Mai 2001, mimeo; o.V.: Die Sitze im EZB-Rat sollen nach einem Rotationsprinzip besetzt werden, in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Februar 2002, S. 12.

Folglich dürfte die Schlechterstellung bzw. Ungleichbehandlung sowohl kleinerer heutiger Mitgliedstaaten, wie vor allem Finnland und die Niederlande, als auch der Beitrittskandidaten politisch nicht akzeptabel sein<sup>10</sup>. Umgekehrt führt auch das Prinzip der gleichberechtigten Rotation („Equal Rotation“) zu einem Akzeptanzproblem: Es erscheint unrealistisch, dass der deutsche Bundesbankpräsident seinen Sitz beispielsweise an den Zentralbankgouverneur von Malta abgibt<sup>11</sup>.

Das Prinzip der gleichberechtigten Rotation berücksichtigt nicht, dass die wahlberechtigten Mitglieder des EZB-Rats zu jedem Zeitpunkt einen festgelegten Anteil an der Wirtschaft der Euro-Zone repräsentieren sollten. Andernfalls würde die EZB einen Glaubwürdigkeitsverlust erleiden. Eine Simulation der „Equal rotation“ im EZB-Rat führt zu dem Problem, dass sich 27 nationale Zentralbankpräsidenten nicht 15 Sitze gleichberechtigt teilen können. „Equal rotation“ kann nur dann realisiert werden, wenn die Relation zwischen der Zahl der Ratsmitglieder und der Sitze ganzzahlig ist.

Darüber hinaus konnte die Analyse der drei Varianten des Rotationsmodells aufzeigen, dass das von der EZB vorgestellte Rotationsmodell der „Minimum representation“ wohl allem Anschein nach am ehesten das Kriterium der politischen Akzeptanz aller Beteiligten erfüllt. Das Modell steht in dieser Ausprägung zwischen dem von den kleinen Ländern bevorzugten Prinzip der gleichberechtigten Rotation und dem von den großen Mitgliedern favorisierten Ansatz des FOMC und hat sich daher wegen seines Kompromisscharakters im Kreis der bisherigen (sic!) Euro-Mitgliedsländer als konsensfähig erwiesen.

### Rotationsmodell des EZB-Rates

Der Reformvorschlag, den der EZB-Rat erarbeitet hat, wird jedoch den künftigen Herausforderungen der Euro-Geldpolitik nicht gerecht. Die Realisierung des Vorschlages würde den EZB-Rat im erweiterten Währungsgebiet nicht wie gewünscht in die Lage versetzen, Entscheidungen effizient zu treffen. Der angestrebte, aus 21 Mitgliedern bestehende effektive EZB-Rat (d.h., diejenigen Mitglieder, die zu einem Zeitpunkt über Zinssätze abstimmen können) ergäbe wie unter dem Status quo ein zu umfangreiches und wenig effizientes Gremium. Nicht stimmberechtigte Präsidenten würden zu allen Ratssitzungen zugelassen und

<sup>11</sup> Vgl. Dresdner Bank: Monitor Euro-Raum, 28. Februar 2002, Frankfurt 2002; S. Part, a.a.O.; sowie R.E. Baldwin, E. Berglöf, F. Giavazzi, M. Widgrén: EU Reforms for Tomorrow's Europe, CEPR Discussion Paper Nr. 2623, London 2000.

hätten das Recht, sich jederzeit an der Diskussion zu beteiligen.

Darüber hinaus werden die vom EZB-Rat selbst angestrebten Reformgrundsätze<sup>12</sup> (1) „Ein Mitglied, eine Stimme“, (2) persönliche und unabhängige Sitzungsteilnahme der Räte, (3) angemessene Repräsentanz der Teilnehmerländer im EZB-Rat, (4) Sicherung der Anpassungsfähigkeit und Beständigkeit der Entscheidungsfindung des Rats im Zuge der EU-Erweiterung und (5) Transparenz der Entscheidungsfindung durch das vorgeschlagene Rotationssystem - mit Ausnahme (teilweise) des dritten und des vierten Grundsatzes - nicht erfüllt. Auch das Prinzip der Rechenschaftspflicht, welches impliziert, dass alle Zentralbankgouverneure in die Entscheidungen über Zinsänderungen mit einbezogen werden sollten, wird nicht beachtet. Denn die Verantwortlichkeit für Zinsentscheidungen würde auf den Schultern von lediglich 15 von maximal 27 Gouverneuren lasten. Folglich dürfte es schwer fallen, alle Gouverneure für jede Zinsentscheidung rechenschaftspflichtig zu machen.

- Zu (1): Der Grundsatz „Ein Mitglied, eine Stimme“ gilt nur noch für die jeweils stimmberechtigten Zentralbankpräsidenten. Der Reformvorschlag wird somit der Ratio einer einheitlichen Geldpolitik nicht gerecht. Die Abkehr vom Prinzip „One person, one vote“ dient allenfalls dem nationalen Proporzdenken. Intertemporal gesehen führt das vorgeschlagene Modell zu einer ungleichen Behandlung großer und kleiner Länder bei ihren Stimmrechten. Vor allem Luxemburg wird durch die am FOMC-Modell orientierte Einbeziehung des Finanzmarktgewichts übervorteilt.
- Zu (2): Jeder Gouverneur wird die Erfahrung machen, dass vor allem seine nationale Herkunft im geldpolitischen Entscheidungsprozess und weniger seine Persönlichkeit als geldpolitischer Experte von Bedeutung ist. Dies dürfte ihn animieren, aus nationaler Perspektive zu entscheiden und würde die Unabhängigkeit des Prozesses der Entscheidungsfindung der EZB von nationalen Erwägungen in Frage stellen. Dies ist umso gefährlicher, wenn der Grundsatz der Repräsentanz gleichzeitig nur unzureichend erfüllt wird.
- Zu (3): Wegen der Stärkung des Direktoriums und der tendenziellen Verringerung der Diskrepanz zwischen dem wirtschaftlichen Gewicht und den Stimmrechtsanteilen der Länder ergibt sich insgesamt eine leichte Verbesserung gegenüber dem

Status quo. Skepsis ist jedoch in Bezug auf den Begriff der Repräsentanz, wie ihn die EZB verwendet, angebracht, der sich nur auf die Gouverneure mit Stimmrecht bezieht. Darüber hinaus bleibt die Annäherung der Stimmgewichte an den BIP-Anteil eines Landes marginal, was grundsätzlich die Frage nach der Verhältnismäßigkeit eines derart komplizierten Rotationsschemas aufwirft.

- Zu (4): Der Ratsvorschlag ermöglicht offensichtlich eine automatische Anpassung an den Prozess der Erweiterung des Euro-Währungsgebiets. Dasselbe Resultat wäre allerdings auch unter dem Status quo möglich.
- Zu (5): Das Drei-Gruppen-Rotationssystem ist zu kompliziert und deshalb nicht transparent. Dieser Mangel an Transparenz könnte das Vertrauen der europäischen Bürger in die EZB unterminieren.

### Repräsentation

Ein weiterer Ansatz, die Funktionsfähigkeit des EZB-Rats durch eine Begrenzung der stimmberechtigten Mitglieder zu erhalten, ist das so genannte Repräsentationsmodell. Diese Option verringert die Zahl der wahlberechtigten Gouverneure dadurch, dass man sie gruppiert und diesen Gruppen jeweils eine Stimme gibt. Jede Gruppe verfügt dabei über einen „Chairman“, der für die Repräsentation der Sichtweisen seiner Gruppe im „Executive Board“ verantwortlich ist. Dieser Vorschlag lehnt sich dabei an die Zusammensetzung des „Executive Board“ des Internationalen Währungsfonds (IWF) an<sup>13</sup>. In diesem Gremium haben die wichtigsten Länder einen ständigen Sitz inne. Die übrigen Länder werden zu so genannten „Wahlkreisen“ zusammengefasst, die durch jeweils einen Gouverneur im Rat vertreten werden. Sowohl Gruppen mit einem großen und mehreren kleinen Ländern als auch solche mit mehreren relativ ähnlich großen Ländern werden im „Executive Board“ des IWF repräsentiert. Die entscheidenden Einflussgrößen dieses Modells sind die Anzahl der Gruppen sowie die Kriterien, nach denen die Staaten gruppiert werden. Der grundlegende Unterschied zum zuvor vorgestellten Rotationsmodell besteht darin, dass sich im Falle der Repräsentation mehrere Mitglieder dauerhaft eine Stimme teilen, während im ersten Fall zeitweilig immer nur ein Teil der Staaten stimmberechtigt ist.

Die Reform des EZB-Rats gemäß dem Repräsentationsmodell würde aber anders als das Rotationsmodell unweigerlich zu einem erheblichen Problem führen: Die Repräsentanten stellen nicht mehr unabhängige

<sup>12</sup> Vgl. EZB: Empfehlung..., a.a.O., S. 4; Für die folgende Kritik vgl. A. Belke: Die Europäische Zentralbank vor der EU-Erweiterung, a.a.O., Abschnitt 3.4.3.

<sup>13</sup> Vgl. K. Junius et al., a.a.O., S. 399 ff.; R.E. Baldwin et al.: Preparing the ECB for Enlargement, a.a.O., S. 19.

ge Entscheidungsträger dar, sondern stimmen sich im Vorfeld mit den anderen Gruppenmitgliedern ab. Durch die Gruppenbildung entsteht letztendlich ein zweistufiges Entscheidungssystem bzw. eine Hierarchie. Der Repräsentant jeder Gruppe erhält ein imperatives Mandat, er ist folglich bei den Abstimmungen im EZB-Rat weisungsgebunden. Das bedeutet einerseits einen eklatanten Verstoß gegen das Prinzip der personellen Unabhängigkeit und andererseits, dass nationale Erwägungen in diesem Reformansatz am ausgeprägtesten sein werden<sup>14</sup>. Das eigentliche Ziel der Reform des obersten geldpolitischen Entscheidungsgremiums der EZB, die Sicherung der Funktionsfähigkeit, sprich der Effektivität und der Effizienz, kann mit dem Repräsentationsansatz nicht realisiert werden. Vielmehr führt dieser Vorschlag zu einem trägen und vor allem undurchschaubaren Entscheidungsprozess, der die Entscheidungsfindungskosten erhöht<sup>15</sup>.

Eine Reform nach dem Repräsentationsmodell kommt vor allem aufgrund der Gefährdung der Unabhängigkeit der EZB grundsätzlich nicht in Frage. Es wäre jedoch der Beginn einer echten europaweit einheitlichen Geldpolitik für den Fall, dass kleinere nationale Zentralbanken ihre Eigenständigkeit aufgeben und sich zu größeren regionalen Instituten zusammenschließen würden<sup>16</sup>.

### Zentralisierungs-/Delegationsmodelle

Die radikalsten Reformansätze, die Funktionsfähigkeit der EZB durch eine Begrenzung der stimmberechtigten Mitglieder auch nach einer EWU-Erweiterung zu erhalten, sind die Modelle der Zentralisierung bzw. Delegation von Entscheidungskompetenzen. In Modellen dieser Provenienz verliert der EZB-Rat Teile seines Einflusses auf die europäische Geldpolitik. Im Extremfall fallen zumindest die operativen geldpolitischen Ent-

scheidungen im Rahmen des Zentralisierungsmodells alleine einem anderen Gremium zu - dem Direktorium der EZB und im Rahmen des Delegationsansatzes einem neu zu schaffenden Expertenkomitee. Dieses wird nach Kompetenz, Erfahrung und Verlässlichkeit zusammengestellt. Unabhängig von der Anzahl aller der EWU beitretenden Staaten, würde dabei die einmal festgelegte Größe des obersten Entscheidungsgremiums der EZB unangetastet bleiben. Nationale Zentralbankpräsidenten haben hier ein Stimmrecht, das im Vergleich zum Status quo eingeschränkt ist. Die neuen Aufgaben des EZB-Rats bestehen aus der Beratung der geldpolitischen Entscheidungsträger.

### Erweiterung der Kompetenz des Direktoriums

Bei dem Reformmodell „Erweiterung der Kompetenz des Direktoriums bei unveränderter Zusammensetzung des EZB-Rats“ handelt es sich um eine einfache und transparente Alternative zum EZB-Rotationsmodell. Sie zielt auf die Stärkung der Abstimmungsmacht des EZB-Direktoriums nach erfolgter Osterweiterung der Euro-Zone als wichtiges Erfordernis ab. Sie wurde ursprünglich von der Macroeconomic Policy Group des Brüsseler Centre for European Policy Studies (CEPS) entwickelt<sup>17</sup>. Dieser Vorschlag einer „Partial centralisation“ hätte den Vorteil, dass für seine Implementierung keine Änderung der EZB-Satzung nötig wäre, denn der EZB-Rat könnte einfach von sich aus mehr Kompetenzen im Bereich der operativen Geldpolitik an das Direktorium delegieren. Er tritt nur noch zwei bis vier Mal im Jahr zusammen und beschränkt sich auf strategische Entscheidungen. Seine Aufgaben sollten darin bestehen, die Ausrichtung der Geldpolitik zu bestimmen, über die Vorschläge des Direktoriums zu entscheiden, eine Plattform für eine Diskussion über die Lage der Volkswirtschaft in der Euro-Zone zu bieten und die Arbeit des Direktoriums zu überwachen. Denn diese Aufgaben können selbst durch ein großes Gremium effizient wahrgenommen werden.

Schließlich bietet die Repräsentanz aller Mitgliedsländer im EZB-Rat für dieses Modell die geeignete Legitimierung. Die Mitgliederzahl des EZB-Rats könnte wie unter dem Status quo mit der Erweiterung der Euro-Zone problemlos anwachsen. Das Direktorium sollte sich in Richtung eines eigenständigen Organs zur Entscheidungsfindung entwickeln, das auch

<sup>14</sup> Vgl. A. Belke, D. Kruwinnus: Enlarging the Governing Council of the European Central Bank: An Analysis of the ECB's Own Reform Proposal, Hohenheim 2003, mimeo; Deutsche Bank Research: Monetary Policy Aspects of the Enlargement of the Euro Area, Research Notes, Working Paper Series, Nr. 4, 7. August 2002, Frankfurt 2002; und DIW: Geldpolitische Aspekte der Erweiterung des Euroraums, DIW-Wochenbericht 15/02, Berlin 2002.

<sup>15</sup> Vgl. K. Junius et al.: Handbuch Europäische Zentralbank, a.a.O., S. 400; K. Lomatzsch, S. Tober, a.a.O., S. 70.

<sup>16</sup> Vgl. C. Walter: Das Federal Reserve System, die Deutsche Bundesbank und das europäische System der Zentralbanken/die Europäische Zentralbank im Vergleich, Starnberg 1994; R.E. Baldwin et al.: Preparing the ECB for Enlargement, a.a.O., S. 20, H. Fritz, a.a.O., S. 13 f.; und B. Eichengreen, F. Ghironi, a.a.O., S. 23. Eine verwandte Reformoption bestünde im „Weighted voting“ für diejenigen Mitglieder des EZB-Rats, die nicht Direktoren sind. Eine Gewichtung könnte beispielsweise durch das BIP oder Bevölkerungsanteile erfolgen. Diese könnte typischerweise dann zur Anwendung kommen, wenn weder ein Rotationsmodell, noch eine reine Delegationslösung wie in A. Belke: Die Europäische Zentralbank vor der EU-Erweiterung, a.a.O., Abschnitt 4, nicht opportun erscheint.

<sup>17</sup> Vgl. D. Gros: Reforming the Composition of the ECB Governing Council in View of Enlargement, How not to do it!, Briefing Paper for the Committee on Economic and Monetary Affairs, 7. Februar 2003, Brüssel 2003; D. Gros et al.: The Euro at 25; und o.V.: Skepsis gegenüber neuen EZB-Regeln, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. Januar 2003, S. 13.

kurzfristig die Zinsentscheidungen trifft („Day-to-day execution“).

Die Vorteile des Modells bestehen in einem wesentlich effizienteren Abstimmungsverfahren sowie in der Vermeidung einer Verletzung der Grundsätze der „persönlichen Teilnahme“, „ein Mitglied, eine Stimme“ und „Repräsentativität“, da sich die Zusammensetzung des (stimmberechtigten Teils des) EZB-Rats im Gegensatz zum EZB-Vorschlag nicht verändert.

Die Direktoriumsmitglieder fokussieren ihre tägliche Arbeit bei der Formulierung der Ausrichtung der Geldpolitik auf europaweite Aggregate und speziell auf die Entwicklung der europaweit weitgehend integrierten Euro-Finanzmärkte, bezüglich derer ein Beobachter im Zentrum Europas nicht über detailliertes lokales Wissen verfügen muss. Die nationalen Notenbankpräsidenten hingegen sollten landesspezifisches Wissen über die Entwicklung der Güter- und Dienstleistungsmärkte sowie der Beschäftigung beisteuern, die nach wie vor deutliche nationale Besonderheiten (unter anderem indirekte Besteuerung) aufweisen. Sie erfüllen zudem auf nationaler Ebene Funktionen wie die Überwachung des nationalen Bankensystems sowie die Teilnahme an wirtschaftspolitischen Debatten.

### **Etwas vergrößertes Direktorium**

Falls das EZB-Rotationsmodell am Ende noch bei der Ratifizierung durch die nationalen Parlamente scheitern sollte, droht den Präsidenten der nationalen Notenbanken, die gegenwärtig noch den EZB-Rat dominieren, nach einem Konzept des Berichterstatters des Wirtschafts- und Währungsausschusses des EP, Ingo Friedrich, die Entmachtung. Das Gegenmodell des EP stützt sich bis zu einer Mitgliederzahl von 25 Eurostaaten weitgehend auf das bisherige Abstimmungsverfahren<sup>18</sup>. Es führt aber das aus Nizza bekannte Prinzip der doppelten Mehrheit und somit eine Art „Veto der großen Länder“ ein. Alle Abstimmungen im EZB-Rat müssen zusätzlich zur Stimmenmehrheit mindestens 62% der EU-Wirtschaftskraft (gemessen am BIP und/oder der Bevölkerung) repräsentieren. Ziel ist es, auf einfachere und deshalb durchschaubarere und verständlichere Weise sicherzustellen, dass es bei zukünftigen Abstimmungen nicht zu Verzerrungen im Sinne der Abweichung politischer von ökonomischer Bedeutung kommt.

<sup>18</sup> Vgl. o.V.: Ein trojanisches Pferd im Brüsseler Reformkonvent, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. März 2003, S. 13; o.V.: EU will Notenbankpräsidenten entmachten, in: Handelsblatt vom 5. März 2003, S. 1.; o.V.: EZB-Abstimmungsreform gefährdet, in: Handelsblatt vom 19. Februar 2003, S. 22; sowie P. Welter: Europäische Zentralbank – Die EZB-Reform in den Mühlen der Politik, FAZ.net, 28. Februar 2003.

Wächst der EZB-Rat in etwa zehn Jahren auf mehr als 25 Mitglieder, müsste eine weitere Vereinfachung angestrebt werden. Ein von sechs auf neun Mitglieder erweitertes Direktorium sollte für operative Entscheidungen (unter anderem die Zinspolitik) zuständig sein, während die strategischen Fragen (wie die allgemeine Geldmarktstrategie) beim EZB-Rat verbleiben. Diese Präferenz für „Split decisions“ bei leicht vergrößertem Direktorium entspricht den Vorstellungen von Bofinger<sup>19</sup> und Wyplosz<sup>20</sup>. Offensichtlich wurden hier Elemente des zuvor abgehandelten Vorschlags der „Erweiterung der Kompetenzen des Direktoriums bei unveränderter Zusammensetzung des EZB-Rats“ aufgegriffen, dessen Grundidee am 7.2.2003 im Wirtschafts- und Währungsausschuss des EP vorgebracht wurde. Kritik lässt sich vor allem am Prinzip der doppelten Mehrheit, des ersten Teils des Friedrich-Vorschlags, anbringen. Sie läuft darauf hinaus, dass die Homogenität des Rates und das Prinzip des „one person, one vote“ bedroht wird<sup>21</sup>.

### **Geldpolitisches Entscheidungsgremium mit externen Experten**

Die Geldpolitik wahrt Preisniveaustabilität dann am besten, wenn sie dem Einfluss der Politiker mit ihren kurzfristigen Interessen entzogen ist. Deshalb ist die EZB als politisch unabhängige Institution verfasst. Nur folgerichtig wäre es dann, wenn die Verantwortung für die Geldpolitik nicht in die Hände eines Gremiums nationaler Vertreter, sondern eines Rats geldpolitisch erfahrener Fachleute gelegt werden würde. Dementsprechend liegt die Bildung eines aus Experten bestehenden geldpolitischen Komitees nach dem Vorbild des Monetary Policy Committee der Bank of England nahe. Ein derartiges Gremium wurde jüngst von Baldwin et al.<sup>22</sup> auch für die EZB vorgeschlagen. Denn die Zusammensetzung eines Expertengremiums steht per se nicht in einem Bezug zur regionalen und ökonomischen Struktur der Euro-Zone<sup>23</sup>.

Hinter dem Modell der Zentralisierung bzw. Delegation steht der wichtige Gedanke, dass eine ein-

<sup>19</sup> Vgl. P. Bofinger: Consequences of the Modification of the Governing Council Rules, Briefing Paper for the Committee on Economic and Monetary Affairs, Brüssel 7. Februar 2003.

<sup>20</sup> Vgl. C. Wyplosz: The New Eurosystem, Briefing Paper for the Committee on Economic and Monetary Affairs, Brüssel 7. Februar 2003.

<sup>21</sup> Vgl. genauer A. Belke: Die Europäische Zentralbank vor der EU-Erweiterung, a.a.O., 2003, Abschnitt 4.2.

<sup>22</sup> Vgl. R.E. Baldwin, E. Berglöf, F. Giavazzi, M. Widgrén: Preparing the ECB for Enlargement, CEPR Policy Paper 6, London 2001.

<sup>23</sup> Vgl. B. Fehr: Rotation als Übergangslösung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. Februar 2003, S. 11.; K. Lommatzsch, S. Tober, a.a.O.

heitliche europäische Geldpolitik nicht die Aufgabe von nationalen Interessenvertretern ist, sondern stattdessen von erfahrenen, politisch und regional unabhängigen Experten durchgeführt werden sollte<sup>24</sup>. Eine besonders reine Form dieses Ansatzes stellt die Delegation geldpolitischer Entscheidungsbefugnisse an einen Expertenrat dar. Die Vorteile dieses Ansatzes sind offensichtlich. Das neue geldpolitische Entscheidungsgremium kann auf Basis des Harmonisierten Verbraucherpreisindex eine optimale Geldpolitik für die gesamte Währungsunion beschließen. Langwierige Debatten aufgrund unterschiedlicher nationaler Interessen können vermieden werden, wodurch der Entscheidungsprozess effizient und effektiv wird<sup>25</sup>. Untersuchungen haben gezeigt, dass vor allem in dieser Hinsicht das Zentralisierungs- bzw. Delegationsmodell den Ansätzen der Rotation und Repräsentation überlegen ist.

Grundsätzlich ist aber problematisch, dass im Falle des Expertenrats nicht nur der EZB-Rat, sondern auch das Direktorium seine Entscheidungsmacht verlieren würde. Dies wäre möglicherweise zu einschneidend. Die Entscheidung für ein geldpolitisches Entscheidungsgremium mit externen Experten hätte jedoch noch andere Nachteile.

- Erstens stellen die im Expertengremium nicht berücksichtigten nationalen Zentralbanker eine wichtige Quelle von Information für geldpolitische Entscheidungen dar. Ihr Wissen über regionale Entwicklungen trägt zu einem umfassenderen Verständnis der Entwicklungen in der Euro-Zone bei.
- Zweitens schwächt eine derartige Regelung die Glaubwürdigkeit der EZB und ihre Fähigkeit zur Rechenschaftslegung, da die nationalen Zentralbankpräsidenten im EZB-Rat das einzige Bindeglied zwischen dem jeweiligen Land und dem EZB-Rat darstellen. Der nationale Notenbankvertreter kann der heimischen Bevölkerung die geldpolitischen Beschlüsse in seiner Muttersprache erläutern, was Vertrauen in die ferne und fremde Institution EZB generiert.
- Drittens wird erfahrungsgemäß jede Nominierung eines Mitglieds für das Direktorium in höchstem Ma-

ße durch politische Interessen beeinflusst. Deshalb ist es sehr unrealistisch zu unterstellen, dass die Wahl der geldpolitischen Experten in der Euro-Zone unter vollständiger Vernachlässigung ihrer regionalen Herkunft und/oder politischer Aspekte erfolgt. Berücksichtigt man die gegenwärtigen politischen Grabenkämpfe nur vier Jahre nach der Entmachtung der nationalen Notenbanken um die Ernennung des neuen Präsidenten der EZB und den mit harten Bandagen ausgetragenen Kampf um die Besetzung des sechsköpfigen EZB-Direktoriums, kann davon ausgegangen werden, dass bei der Wahl der geldpolitischen Experten regionale und politische Wurzeln nicht unberücksichtigt bleiben werden. Folglich besteht auch im Rahmen dieses Reformansatzes die Befürchtung, dass die Unabhängigkeit der Zentralbank gefährdet wird.

- Viertens wurden das als Vorbild dienende Monetary Policy Committee der Bank of England oder auch die schwedische Regelung als eine Ausprägung des „Centralisation“/„Delegation“ Modells für wesentlich kleinere und homogenere Währungsräume als die Euro-Zone konzipiert.
- Fünftens impliziert auch ein geldpolitisches Komitee nicht zwingend, dass sich dessen Experten weniger stark an regionalen Entwicklungen orientieren als die Präsidenten der nationalen Zentralbanken. Eine Studie von Meade und Sheets<sup>26</sup> zum Abstimmungsverhalten im FOMC belegt eindrucksvoll, dass in den USA gerade Direktoriumsmitglieder die ökonomische Situation in ihrem Herkunftsstaat berücksichtigen.
- Sechstens könnte es ein Problem geben, hinreichend qualifizierte nationale Notenbankpräsidenten als Experten zu finden. Denn jede der zur Euro-Zone verschmolzenen Volkswirtschaften hat ihre historisch gewachsenen Besonderheiten. Diese kann gerade in der Anfangsphase der Währungsunion kein Fachmann vollständig überblicken. Entscheidender Nachteil dieser Reformalternative dürfte aber sein, dass das Zentralisierungs- bzw. Delegationsmodell durch die Degradierung des EZB-Rats dem föderalen Charakter der EU und der EZB widerspricht. Wegen der Aufgabe des föderativen Charakters und des Prinzips „One person, one vote“ ist es nahezu sicher, dass dieser Vorschlag keine Unterstützung aus der Politik erhalten wird<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Vgl. DIW: Geldpolitische Aspekte der Erweiterung des Euroraums, a.a.O., 2002, S. 2; R.E. Baldwin, E. Berglöf, F. Giavazzi, M. Widgrén: Nice Try: Should the Treaty of Nice be Ratified?, Monitoring European Integration 11, CEPR, London 2001; sowie Deutsche Bank Research: Monitor EU-Erweiterung Mittel- und Osteuropa Nr. 17, 17. Dezember 2002a.

<sup>25</sup> Vgl. K. Junius et al., a.a.O., S. 397; sowie A. Casella: Games for Central Bankers: Markets vs. Politics in Public Policy Decisions, CEPR Discussion Paper Nr. 2496, London 2000.

<sup>26</sup> Vgl. E. Meade, N. Sheets: Regional Influences on US Monetary Policy: Some Implications for Europe, Board of Governors of the Federal Reserve System, International Finance Discussion Papers Nr. 721, Februar 2002.

### Zusammenfassung und Ausblick

Es wurde vom EZB-Rat implizit davon ausgegangen, dass die zuletzt genannten und im Rahmen dieses Beitrags präferierten Alternativvorschläge prinzipiell eine Neuöffnung der europäischen Verträge voraussetzen. Dies könnte nach Aussage der Vorsitzenden des Wirtschafts- und Währungsausschusses des EP, Christa Randzio-Plath, im laufenden Europäischen Konvent und der damit verbundenen Regierungskonferenz geschehen. Eine grundlegende Reform des EZB-Rats wäre dann allerdings erst frühestens 2004 möglich. Zudem würde dann die Gefahr einer Öffnung der „Büchse der Pandora“ bestehen. Denn auch die geldpolitische Strategie der EZB sowie ihre Definition von Preisstabilität dürften demnach ebenfalls von einer „demokratischen“ Kontrolle und Änderungswünschen, unter anderem in Richtung auf einen höheren Zielwert für die Inflationsrate, nicht ausgenommen werden.

Juristen stellen diese Verteidigungslinie Duisenbergs jedoch neuerdings in Frage. Der EZB-Präsident versuche, den von nationalen Interessen geprägten Kompromiss nachträglich zu legitimieren. Eine Extremposition nimmt dabei der Bonner Europarechtler Martin Seidel ein. Seiner Ansicht nach sagt der Vertrag von Nizza lediglich, dass etwas geändert werden soll und gibt Einstimmigkeit vor. Über die Änderung selbst und ihr Motiv werde nichts spezifiziert<sup>28</sup>. Moderater äußert sich der Hamburger Europarechtler Gert Nicolay. Er führt aus, dass sich möglicherweise schon bei der Realisierung des EZB-Modells eine andere Form des EZB-Rats ergebe, die schon nicht mehr durch die Vorgaben des Vertrags von Nizza, wie sie von Duisenberg interpretiert werden, gedeckt wird.

Auch der Experte für Öffentliches Recht an der Europa-Universität Viadrina (Frankfurt/Oder), Ulrich Häde, interpretiert die Vorgaben des Nizza-Vertrags weiter als Duisenberg. Die Entscheidungskompetenz könne zwar grundsätzlich nicht auf ein anderes Gremium übertragen werden. Dennoch seien aber weniger weit reichende Vorschläge wie beispielsweise die unter der Rubrik „Delegationsmodelle“ erörterten mit Nizza

vereinbar. Es sei legitim, in welcher Weise auch immer nur einen Teil der Gouverneure mit Stimmrecht auszustatten. Denkbar und durch Nizza abgedeckt sei beispielsweise, dass Gouverneure aus ihrer Mitte sechs Personen wählen würden, welche dann für einen bestimmten Zeitraum gemeinsam mit dem Direktorium Stimmrecht erhielten. Selbst das beispielsweise vom CEPS vorgeschlagene Modell, bei dem die Notenbankgouverneure lediglich die Leitlinien der Geldpolitik vorgeben und das Direktorium sie umsetzt, sei nicht prinzipiell ausgeschlossen. Entscheidend sei, wie weit man die Befugnisse fasse, die laut Satzung dem Direktorium durch Beschluss des EZB-Rats übertragen werden könnten (siehe Abs. 12.1 des ESZB-Statuts). Es handele sich jeweils nur um eine andere Form der Bestimmung der Stimmberechtigten<sup>29</sup>.

Für den Reformvorschlag „Erweiterung der Kompetenzen des Direktoriums“ wäre auch gar keine Änderung der Satzung nötig, denn der EZB-Rat könnte gemäß Abs. 12.1 des Statuts einfach von sich aus mehr an das Direktorium delegieren<sup>30</sup>. Es stellt sich jedoch die Frage, ob der CEPS-Vorschlag kompatibel mit der Satzung des ESZB ist. Während das CEPS jährlich zwei bis vier Sitzungen vorschlägt, verlangt Absatz 10.5 der ESZB-Satzung, dass der EZB-Rat mindestens zehnmal im Jahr zusammen tritt. Hierauf lässt sich entgegenen, dass der EZB-Rat weiterhin öfter zusammen kommen kann. Er sollte nur nicht öfter als zwei bis vier Mal pro Jahr geldpolitische Entscheidungen treffen. Der Rat trifft auch jetzt schon nur in jeder zweiten Sitzung geldpolitische Entscheidungen.

Bei allen anderen Vorschlägen zur Delegation/Zentralisierung ist zu bedenken, dass selbst eine „kleine“ Änderung der Satzung, die nicht durch Nizza gedeckt wird, politisch zur Zeit wohl unmöglich ist. Selbst wenn man die vorstehenden Überlegungen weiterführen und in Abs. 12.1 als geringe Modifikation des Statuts den Passus „The Governing Council shall meet four times per year to discuss guidelines for the implementation of the monetary policy ...“ einfügen wollte, würde dies möglicherweise eine Aufgabe des EU-Konvents werden<sup>31</sup>.

Die Reform der Abstimmungsregeln im EZB-Rat hat sich leider zu einem offenen Machtkampf zwischen der EU und dem Bündnis der Staats- und Regierungschefs mit den nationalen Notenbankern entwickelt.

<sup>27</sup> Vgl. R.E. Baldwin et al.: EU Reforms for Tomorrow's Europe; R.E. Baldwin et al.: Preparing the ECB for Enlargement, a.a.O. S. 23; und dies.: Nice Try: Should the Treaty of Nice be Ratified? a.a.O., S. 93, B. Eichengreen, F. Ghironi, a.a.O., S. 20; B. Fehr, a.a.O.; K. Junius et al., a.a.O., S. 397 f.

<sup>28</sup> Er spricht sogar von einer „Blanko-Ermächtigung ohne materielle Vorgabe für die EZB“. Vgl. o.V.: Heftige Kritik an Duisenbergs neuem EZB-Modell, in: Handelsblatt vom 25. Februar 2003, S. 24. Für die einschlägigen Rechtsgrundlagen vgl. genauer A. Belke: Die Europäische Zentralbank vor der EU-Erweiterung, a.a.O., Abschnitte 2.2 und 4.4. und A. Belke, F. Baumgärtner: Die Reform der EZB-Abstimmungsregeln und der Sieg nationaler Interessen, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 53. Jg., 15. Juli.

<sup>29</sup> Vgl. o.V.: Heftige Kritik an Duisenbergs neuem EZB-Modell, a.a.O.

<sup>30</sup> Vgl. A. Belke: Die Europäische Zentralbank vor der EU-Erweiterung, a.a.O., Abschnitt 4.4.

<sup>31</sup> Vgl. D. Gros et al.: The Euro at 25, a.a.O., S. 109.