

Democratiseer de Europese Centrale Bank

Door **Nik de Boer**

Redacteur S&D, UD/onderzoeker constitutioneel recht, UvA

Toen corona in maart vorig jaar Europa in haar greep kreeg, startte de Europese Centrale Bank (ECB) met een gigantisch opkoopprogramma om de negatieve economische gevolgen van de pandemie het hoofd te bieden. De omvang van dat programma staat inmiddels op € 1.850 mrd. Terwijl regeringen onderworpen zijn aan democratische controle wanneer ze dergelijke steunoperaties lanceren, verricht de ECB haar taken in grote onafhankelijkheid zonder noemenswaardige democratische inspraak. Is dat nog te verantwoorden?

Bij het ontwerp van de ECB dertig jaar geleden was het idee dat de onafhankelijkheid democratisch te rechtvaardigen was. De ECB kreeg immers een beperkt mandaat gericht op het voorkomen van inflatie. Dit mandaat werd vastgelegd in EU-verdragen en zo op democratische wijze goedgekeurd. Het handhaven van prijsstabiliteit zelf zou vooral een technische taak moeten zijn. Onafhankelijkheid van de centrale bank werd nodig geacht omdat politieke instellingen te veel gericht zouden zijn op de korte termijn om een geloofwaardig prijsstabiliteitsbeleid te realiseren.

Dertig jaar later is die rechtvaardiging door de sterk veranderde economische omstandigheden niet langer houdbaar. In het nastreven van prijsstabiliteit maakt de ECB politiek controversiële keuzes. Dat bleek tijdens de eurocrisis toen de vraag naar voren kwam of de centrale bank moest interveniëren om staten te behoeden voor faillissement. Om die reden kocht de ECB in 2011 staatsobligaties van Italië en Spanje en stuurde toenmalig ECB-president Jean-Claude Trichet ook geheime brieven naar de regeringen van beide landen. Daarin maakte hij de steun afhankelijk van scherpe

bezuinigingen, grootschalige privatiseringen en liberalisering van de arbeidsmarkt.

Dat de ECB politieke keuzes maakt, bleek ook toen zij na de eurocrisis de rente niet verder kon verlagen en besloot tot grootschalige opkoopprogramma's. Het is omstreden of de positieve effecten van die programma's wel opwegen tegen de negatieve effecten. Volgens sommige analyses bevoordelen ze bezitters van financiële activa en onroerend goed in sterke mate. Het resultaat is een toenemende vermogensongelijkheid.

Het meest actuele voorbeeld is de rol die de centrale bank zou moeten spelen in het vergroenen van de economie. Tot voor kort was de heersende gedachte in Frankfurt dat de ECB de effecten van haar beleid op duurzaamheid grotendeels zou moeten negeren. Het volgde immers een beleid gestoeld op het beginsel van marktneutraliteit. Uit onderzoek van Jens van 't Klooster en Clément Fontan blijkt dat die marktneutraliteit in de praktijk een mythe is. Opkoopprogramma's van de ECB bevoordelen niet-duurzame sectoren in grote mate, zoals de fossiele industrie, luchtvaartbedrijven en autofabrikanten.

De discussie over de democratische legitimiteit van de ECB bereikte in mei vorig jaar een nieuwe fase toen het Duitse constitutioneel hof het *Public Sector Purchasing Programme* van de ECB ongrondwettig verklaarde. Voor de Duitse rechters was de beperkte democratische legitimiteit van de ECB niet langer te verenigen met de veranderde rol van de ECB. De kwestie werd politiek opgelost, maar onderstreepte dat de onafhankelijkheid van de ECB dertig jaar na vaststelling van het mandaat niet langer te verzoenen is met democratische uitgangspunten. Dat vereist politieke actie. Democratisch gelegitimeerde instellingen zullen het mandaat van de ECB moeten herzien opdat het handelen van de centrale bank weer stoelt op democratische grondslag.