

De Bundesbank

Ellen Kennedy, The Bundesbank – Germany's central bank in the International Monetary System, The Royal Institute of International Affairs, Pinter Publishers, Londen, 1991, 134 blz., f 35,20.

Een barstje in het beton. Dat beeld vatte post in de analyses over de opstelling van de Bundesbank, de Duitse centrale bank, tegenover de vereniging van de Bondsrepubliek en de Democratische Republiek. Medio 1990 verzette de Bundesbank zich met hand en tand tegen de door de regering-Kohl beoogde monetaire integratie en de omruilverhouding tussen oost- en westmark. Plotsklaps draaide zij echter bij en ging akkoord met de plannen van Kohl. In het voorjaar van 1991 liet bankpresident Pöhl zich in zeer negatieve zin uit over de gang van zaken rond, en de perspectieven van de Duitse eenwording. Dit proces dreigt de schatkist veel meer geld te kosten dan eerder werd beweerd. Het gevolg is dat de koers van de Duitse mark tegenover belangrijke valuta's als dollar en yen onder druk komt te staan. Heeft de Bundesbank zich mee laten slepen in de euforie over de vereniging en moet zij nu op de blaren zitten? Deze vraag kan uiteraard pas worden beantwoord als de integratie voltooid is en de kosten en baten zichtbaar zijn. Het antwoord volgt pas over vele jaren. Eerst zullen in ieder geval de kosten duidelijk worden voor de (Westduitse) belastingbetaler en de (Oostduitse) werknemers. Daarna kunnen de baten van integratie worden verwacht, in casu een efficiëntere productie in de gehele republiek.

Spanningen

Het was niet de eerste keer in de geschiedenis van de Bundesbank dat er sprake was van spanning met de politieke autoriteiten. In het midden van de jaren tachtig bij voorbeeld verplichtte de regering-Kohl zich in het kader van het overleg van de G7 tot het stimuleren van de eigen economie en het ordelijk laten appreciëren van de Duitse mark tegenover de dollar. De VS achtten dit wenselijk om via exportgroei het betalings-

balanstekort weg te werken. Kohl kon groei goed gebruiken om de werkloosheid terug te dringen met het oog op de verkiezingen. De Bundesbank had grote bezwaren, omdat een groeistimulerend beleid inflatoire spanningen zou oproepen. Ook zou de bank de omvangrijke valuta-interventies moeten financieren. Aldus resulteerde een patstelling die uiteindelijk beslecht werd door externe omstandigheden, in casu de impuls die uitging van fors dalende olieprijsen.

Verder is de rol van de Bundesbank binnen het wisselkoersmechanisme van het Europese Monetaire Stelsel niet onomstreden. Binnen dit mechanisme is sprake van asymmetrie. Landen met een 'zwakke' economie worden gedwongen tot aanpassing in geval van onevenwichtigheden. De deelnemers tonen verschillen in omvang, efficiency en produktiviteit. Economische convergentie moet in de ogen van de Bundesbank afgedwongen worden met een anti-inflatiebeleid. Zolang die convergentie nog niet is bereikt, blijven er binnen het EMS wisselkoersspanningen optreden. Daarnaast is de Bundesbank van mening dat economische convergentie niet gerealiseerd kan worden door het geforceerd invoeren van een gemeenschappelijke Europese monetaire politiek. Ook hierbij volgt de bank niet automatisch de door de regering uitgezette koers.

Takenpakket

De Bundesbank heeft als doelstelling het handhaven van de waarde van de munteenheid, waarbij het gaat om zowel de interne als de externe waarde van de valuta. Het toezicht op het bankwezen, dat in Nederland bij de Nederlandsche Bank geconcentreerd is, geschiedt in Duitsland door een apart orgaan dat valt onder het Ministerie van Economische Zaken, het Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen. De Bun-

desbank richt zich vooral op het voorkomen van inflatie. Met kracht tracht zij inflatoire impulsen van zowel vraag- als aanbodzijde de kop in te drukken. De daadkracht waarmee zij haar anti-inflatiebeleid uitdraagt vloeit voort uit de monetaire situatie ten tijde van de beginjaren van de Weimarrepubliek. In het begin van de jaren twintig was sprake van een ongekende en torenhoge inflatie, die duizenden procenten per jaar beliep. Geld verloor in deze jaren in Duitsland zijn traditionele functies van ruilmiddel, rekeneenheid en opotmiddel. Economische chaos was het resultaat. Misschien nog wel ernstiger was het geschokte vertrouwen van het publiek in overheidsorganen, dat zeer waarschijnlijk een basis legde voor radicale nationalistische bewegingen.

Onafhankelijkheid

Onder de centrale banken in de wereld lijkt de positie van de Bundesbank het meest onafhankelijk van de politieke autoriteiten. In Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is de controle van het Ministerie van Financiën op het monetaire beleid bij voorbeeld aanzienlijk. In Nederland beschikt de minister van Financiën over een aanwijzingsrecht met betrekking tot het beleid van de directie van de Nederlandsche Bank. Van dit recht is overigens tot op heden nog geen actief gebruik gemaakt. In de Duitse bankwet van 1957, waarmee de Bundesbank is opgericht, wordt gemeld dat de bank verplicht is tot het ondersteunen van het economische beleid van de federale overheid. Wat dat betreft wijkt de Duitse situatie nauwelijks af van die in andere industrielanden. De wet vermeldt echter ook dat de Bundesbank onafhankelijk zal zijn van instructies van diezelfde overheid. Uit de praktijk blijkt dat dit tweede element in hoge mate het eerste overheerst, in tegenstelling tot de situatie die in de meeste andere industrielanden bestaat.

Hoewel er vaak op wordt gewezen dat de bankwet van de Bondsrepubliek zou zijn opgesteld door de bezettende geallieerden en de Bundesbank dus een creatie zou zijn van de Verenigde Staten is de realiteit anders. In de verschillende deelstaten of Länder werden door de bezettende autoriteiten van de Verenigde Staten, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk de Landeszentralbanken opgericht. Deze instellingen dienden in de deelstaten de monetaire situa-

tie te beheersen. De Bank deutscher Länder (BdL) werd door de geallieerden als coördinerend orgaan in het leven geroepen. Bij de afkondiging van de Duitse grondwet in 1949 werd voorzien in de oprichting van een centrale bank, maar werden specifieke voorzieningen overgelaten aan latere wetgeving, in casu de bankwet van 1957.

Bankraad

De organisatie van de Bundesbank volgt het principe van federalisme dat is uiteengezet in de grondwet. Naast het hoofdkantoor in Frankfurt aan de Main zijn er elf Landeszentralbanken. Op hun beurt beschikken deze banken in hun deelstaat over een kantorennet. In de voormalige DDR zijn tijdelijk enkele kantoren gevestigd die bestuurd worden vanuit Oost-Berlijn. De Landeszentralbanken spelen een centrale rol in de verzorging van het betalingsverkeer en de distributie van papiergeld en munten. Daarnaast zijn het een soort uitkijkposten die de monetaire en reële situatie in de deelstaten volgen voor de Bundesbank en de publieke opinie peilen. Dit laatste is nodig omdat er geen directe democratische controle is op de activiteiten van de Bundesbank en de Landeszentralbanken. Beleidsbeslissingen van de Bundesbank worden genomen door de Zentralbankrat, die gewoonlijk een keer in de twee weken in Frankfurt bijeen komt. Iedere deelstaat beschikt over één stem in dit orgaan, dat verder bestaat uit de president, de vice-president en acht andere leden van het directoraat van de Bundesbank. De leden van het directoraat worden benoemd door de federale regering, in het algemeen voor ten minste acht jaar. De presidenten van de Landeszentralbanken worden benoemd door de deelstaatregeringen. De Landeszentralbanken kennen adviesraden waarin deskundigen zitten, afkomstig uit maatschappelijke groeperingen.

Vlot

Kennedy schetst in haar boek het ontstaan en de drijfveren van de Bundesbank. Tevens belicht zij de positie van de bank in het binnenlandse, het Europese en het wereldwijde politieke spectrum. Inzicht in de activiteiten van de Bundesbank is volgens haar van belang vanwege de centrale rol die deze instelling speelt in de grootste Europese economie en in 's werelds grootste handelsnatie. Het boek is bedoeld voor een ieder die de hui-

dige en toekomstige ontwikkelingen in Europa wil begrijpen.

Het is een zeer bruikbaar boek dat zeker voldoet aan het gestelde doel. In vlot beschreven bewoordingen belicht de auteur de wording en het opereren van de Duitse centrale bank. Duidelijke verbanden worden gelegd tussen nationale en internationale politieke ontwikkelingen en de gang van zaken bij de Bundesbank. Hierdoor wordt het eenzijdige beeld van de bank als monoliet genuanceerd.

Een gemis is, dat slechts in beperkte mate aandacht wordt besteed aan het functioneren van de Bundesbank in de jaren zestig en zeventig. In dit tijdperk vonden binnen Duitsland en de Europese Gemeenschap ontwikkelingen plaats die de bank met belangrijke beleidsdilemma's confronteerden, in casu het conflict dat kan bestaan tussen het tegelijkertijd willen reduceren van inflatie en het willen handhaven van de wisselkoers. Van zo'n conflict was bij voorbeeld sprake in het begin van de jaren zestig toen het kapitaalverkeer gedeeltelijk werd vrijgemaakt. Na de defini-

tieve ineenstorting van het stelsel van Bretton Woods bleek handhaving van zowel de externe als de interne waarde eveneens problematisch. Ook nu moet de Bundesbank alle zeilen bijzetten om te laveren tussen de inflatoire spanning die de Duitse vereniging teweeg brengt en de heftige koersbewegingen van de dollar.

Een ander kritiekpunt betreft Kennedys analyse van de positie van de Bundesbank in een Europese economische en monetaire unie. Hier komt ze nauwelijks verder dan het schetsen van een beeld van het oordeel van de bank over de plannen van Delors voor zo'n unie en over de reacties hierop. Wat de invloed van het Duitse monetaire beleid op de unie kan zijn, blijft buiten beschouwing, terwijl evenmin wordt belicht wat een 'politieker' monetair beleid voor consequenties kan hebben voor Duitsland.

Bert Scholtens

De auteur is werkzaam bij de vakgroep macro-economie van de Universiteit van Amsterdam.