



**Universiteit
Leiden**
The Netherlands

De economische ontwikkeling van West- en Oostduitsland na 1945: Over Wirtschaftswunder en Wirtschaftskrise

Paridon, Kees van

Citation

Paridon, K. van. (1999). De economische ontwikkeling van West- en Oostduitsland na 1945: Over Wirtschaftswunder en Wirtschaftskrise. *Leidschrift : Duitsland En Europa*, 14(October), 35-58. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/73327>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/73327>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De economische ontwikkeling van West- en Oostduitsland na 1945

Kees van Paridon

Wie in mei 1945 voorspeld had dat de Duitse economie in tien-vijftien jaar weer een vooraanstaande rol zou spelen in de wereldeconomie, zou niet geloofd zijn. Daartoe scheen de Duitse economie niet meer in staat te zijn. Alles scheen verwoest, miljoenen mensen waren uit hun huizen verdreven, geen instantie functioneerde meer, en ook van de geallieerden kon men weinig verwachten. Hoe anders is het gelopen! In onwaarschijnlijk korte tijd heeft de West-Duitse economie zich opnieuw een vooraanstaande positie weten te verwerven. Tot begin jaren zeventig heeft de Bondsrepubliek een stormachtige economische ontwikkeling door gemaakt. Niet voor niets is het begrip 'Wirtschaftswunder' in veel talen een synoniem geworden voor miraculeus herstel. Geleidelijk aan echter werden haarscheurtjes zichtbaar. Bij elke nieuwe recessie werden die scheurtjes duidelijker, maar lange tijd leken ze minder ernstig dan in veel andere landen.

Wie rond 1988 voorspeld had dat de Duitse economie tien jaar later in ernstige problemen zou keren, zou ook niet geloofd zijn. Daarvoor leek de economie toch te sterk. Binnen en buiten Duitsland had men de economische motor wel zien haperen, maar men bleef op het kwaliteitskenmerk 'Made in Germany' vertrouwen. En het krachtig economisch herstel aan het einde van de jaren '80 scheen de opmaat voor een periode met hernieuwd economisch elan. Met de Duitse hereniging veranderde echter alles, ook dat perspectief. De economie van de DDR was er nog slechter aan toe dan velen al vermoed hadden. Veertig jaar socialistische planning had de DDR-economie in een catastrofale situatie gebracht. Uiteindelijk was er geen andere uitweg dan de hereniging met de Bondsrepubliek. Die overschatte daarbij haar eigen kracht. Daardoor werden de al eerder geconstateerde scheurtjes in de Duitse economie nog verder belast, met duidelijk negatieve gevolgen voor de economische ontwikkeling. De groei stagneerde en de werkloosheid liep op tot 4,5 miljoen mensen.

Deze bijdrage poogt de economische ontwikkeling van Duitsland tussen 1945 en nu te schetsen. De meeste aandacht zal daarbij uitgaan naar de Bondsrepubliek, naar de oorzaken van dat 'Wirtschaftswunder', naar de kenmerken van de 'soziale Marktwirtschaft', naar de factoren die vanaf begin jaren '70 die

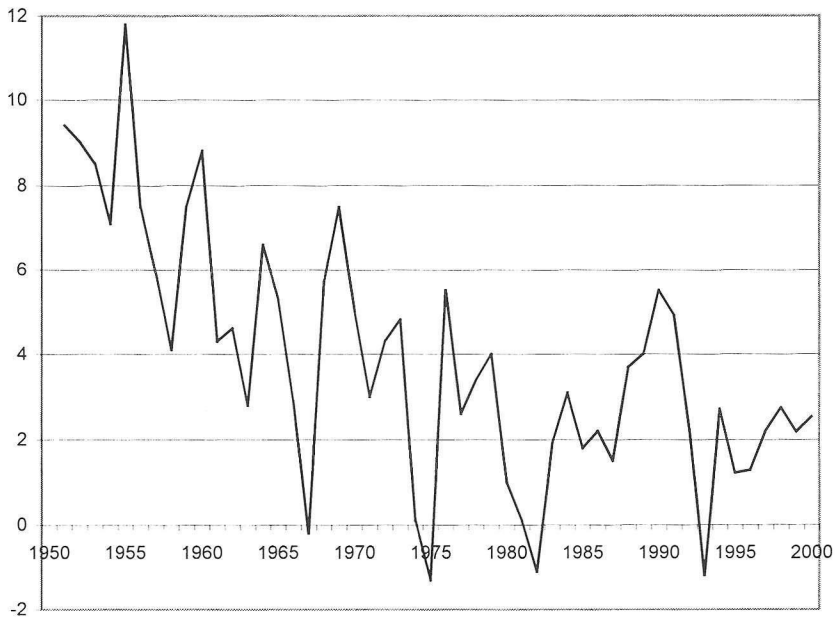
scheurtjes hebben doen ontstaan, naar de pogingen om die scheurtjes weer te verhelpen, en tenslotte naar de huidige situatie. Naar zal blijken is het zinvol om de periode onder te verdelen, vóór en na begin jaren '70. Daarnaast zal ingegaan worden op de ontwikkeling van de DDR-economie. Aan het slot komen de vooruitzichten van de Duitse economie in de 21e eeuw aan de orde.

De 'Wirtschaftswunderjahre': De economie van de Bondsrepubliek in de jaren '50 en 60

Al tijdens de Tweede Wereldoorlog waren de geallieerden begonnen met het uitwerken van plannen over wat er met Duitsland na de oorlog zou moeten gebeuren. Naast omvang en samenstelling van de herstelbetalingen ging het vooral om de vraag hoe te voorkomen dat de Duitse economie ooit nog zo sterk zou zijn om opnieuw oorlog te kunnen voeren. In de Verenigde Staten ontwikkelde Morgen-thau een plan, waarbij Duitsland zich zou moeten omvormen tot een landbouw-staat, waarbij de maximale omvang van de industrie geringer zou moeten zijn dan in 1936, en waarbij voor sectoren als staal nog veel restrictievere normen zouden gelden.

Na 8 mei 1945 verliep de ontwikkeling echter heel anders. Weliswaar vonden er demontages plaats en werd, met name door de Russen, op tal van andere manieren gepoogd de Duitsers te laten boeten voor alle oorlogsleed, maar vooral de Amerikanen wijzigden al snel hun opvatting over de toekomst van de Duitse economie. Deels kwam dat door de ernstige economische situatie – een omvangrijk voedseltekort en te weinig productie – waardoor de geallieerden in aanzienlijke mate moesten bijspringen, deels doordat de Amerikanen vreesden dat daardoor de politieke stabiliteit te zeer zou worden ondergraven ten voordele van de Russen. Na aanvankelijk vooral directe voedselhulp verstrekt te hebben, kwamen de Amerikanen in 1947 met een veel omvattender plan om West-Europa er economisch weer bovenop te helpen, namelijk het Marshallplan. Ook West-Duitsland zou daarvan profiteren. Oost-Duitsland wilde hier geen gebruik van maken, en mocht dat ook niet van de Sovjet-Unie.

Grafiek 1. Jaarlijkse economische groei van West-Duitsland (procentueel)



Bron: zie voetnoot 1

Na een dramatische terugval in 1946, met een daling van het BNP met 40 procent, herstelde de groei zich in 1947 sterk, met een toename van twaalf procent. In de drie daaropvolgende jaren bedroeg de groei gemiddeld zelfs achttien procent. Vanaf 1951 waren de groeicijfers over het algemeen beneden de tien procent, zoals grafiek één laat zien. Maar tot 1965 kwam de economische groei in het allerslechtste jaar nog boven de groei die de Duitse economie de afgelopen jaren heeft weten te realiseren. In 1951 overtrof het BNP voor het eerst weer de omvang van het BNP van 1938.¹

Welke factoren waren verantwoordelijk voor die fenomenale groei, voor

1 Deze gegevens zijn ontleend aan A. Maddison, *Monitoring the World Economy, 1820-1992* OECD Development Centre Studies (Paris 1995). De gegevens, weergegeven in de grafieken 1 en 2, zijn berekend op basis van data uit de statistische bijlage van Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Vor weitreichende Entscheidungen* (Stuttgart 1998).

de 'Wirtschaftswunderjahre'?'² Er zijn vijf factoren te noemen die hierbij een rol gespeeld hebben, namelijk de creatie van een onafhankelijke centrale bank en de introductie van een nieuwe munt, de acceptatie van het concept van de 'soziale Marktwirtschaft' wat betreft de economische ordening, de relatief gunstige uitgangspositie wat betreft investeringsgoederen, het omvangrijke aanbod aan arbeidskrachten, en de internationale acceptatie van Duitsland. Successievelijk zullen deze factoren worden toegelicht.

Voor veel Duitsers is het 'Wirtschaftswunder' begonnen op 20 juni 1948. Op die dag werd de Deutsch-Mark (verder DM) geïntroduceerd, als opvolger van de volledig in onbruik geraakte Reichsmark. Die introductie vond plaats op gezag en onder regie van de Amerikanen, zoals deze al in maart 1948 verantwoordelijk waren geweest voor de oprichting van een nieuwe centrale bank, de 'Bank deutscher Länder'.³ Deze bank was gevormd naar het voorbeeld van de Federal Reserve Bank, met volledige onafhankelijkheid en met een federale structuur. Met de introductie van de DM leek Duitsland opeens een heel ander land te zijn geworden. Winkels hadden weer producten in de etalage, ondernemers durfden weer te investeren en de economie groeide met ongekende dynamiek. Dat veel Duitsers de introductie van de DM altijd zo nauw verbonden hebben met het ontstaan van het Wirtschaftswunder, is mede terug te voeren op de hoge mate van 'Empfindlichkeit' voor de betekenis van een sterke munt, gegeven hun onzalige ervaringen met de dramatische inflatie rond 1923 en het volledig wegvallen van het vertrouwen in de Reichsmark na 1945.

Ook al was de introductie van de DM belangrijk, ze miskent de betekenis van het herstel van de markteconomie die nagenoeg tegelijkertijd plaatsvond. Op 24 juni 1948 namelijk liet Ludwig Erhard volledig onverwacht, ook voor de geallieerden, de prijscontroles van een groot aantal producten alsmede de centrale allocatie van grondstoffen los.⁴ Erhard nam daarmee een aanzienlijk risico, maar dat pakte goed uit. Met deze keuze ging de 'soziale Marktwirtschaft' van start. Die keuze, voor een vrije markteconomie, was niet onomstreden. Veel politieke partijen, ook de CDU, neigden aanvankelijk naar nationalisatie van

2 In de jaren '70 en '80 heeft een uitgebreid debat plaatsgevonden over de vraag of de economische opleving al niet in 1947 was begonnen. Onder andere Werner Abelshauser verdedigde die these. Zie voor een bespreking van die discussie H. Giersch, K.-H. Paqué en H. Schmieding, *The Fading Miracle, Four decades of market economy in Germany* (Cambridge 1994) hoofdstuk 2.

3 In 1958 werd de Bank deutsche Länder opgevolgd door de Deutsche Bundesbank.

4 Ludwig Erhard was directeur van de economisch administratie, verantwoordelijk voor het economisch beleid in de twee (VS en GB) en later drie Westelijke zones.

cruciale sectoren als kolen en staal. Ook de Britten, op dat moment onder Labour-bewind, waren daar voorstander van. Uiteindelijk kwam het niet zover. Erhard koos voluit voor een ordening, gebaseerd op vrije onder-nemingsgewijze productie, met dien verstande dat de overheid moest zorgen voor volledige mededinging op alle markten en voor de inkomens van al diegenen, die niet in staat waren een eigen inkomen te genereren. Erhard koos daarmee voor de zogenaamde ordoliberalen ordening, ontwikkeld door economen als Eucken, Röpke, Rüstow en Müller-Armack.⁵

Tot op de huidige dag is de 'soziale Marktwirtschaft' van Erhard, zoals die rond 1948 geconcipieerd werd, het ijkpunt waaraan de huidige economische ordening en de economische politiek worden afgemeten. De keuze voor een 'soziale Marktwirtschaft' impliceerde ook dat men in die tijd niet opteerde voor een Keynesiaans beleid, in de zin dat de overheid een rol zou moeten spelen bij het zo goed mogelijk glad strijken van ongewenste conjuncturele ontwikkelingen. Een dergelijke rol voor de overheid vond Erhard te ver gaan, en deed veel Duitsers ook teveel aan de Nazitijd en zijn economische interventies denken. Een meer Keynesiaans georiënteerd economisch beleid kreeg pas rond 1965 een kans, toen de SPD voor het eerst regeringsverantwoordelijkheid kreeg. Dat de economie in de jaren vijftig zo sterk kon groeien, werd niet veroorzaakt door het regeringsbeleid. Integendeel, in veel opzichten is het economisch beleid van Erhard als neo-liberaal te betitelen.

Hoe vreemd het ook mag klinken met beelden van volledig verwoeste steden op het netvlies, de Duitse bedrijven hadden in 1945, vergeleken met veel concurrenten in West-Europa, de beschikking over een relatief omvangrijke en moderne kapitaalgoederenvoorraad, met name in die sectoren die 'kriegswichtig' waren geweest. In die sectoren was zoveel geïnvesteerd, dat ondanks alle bombardementen, andere verwoestingen en demontages de omvang in 1948 groter was dan in 1938.⁶ Dat de productie niet op gang kwam, lag eerder aan andere factoren, zoals het volledig wegvallen van het vertrouwen in de

5 Hier is niet de ruimte om de overeenkomsten en vooral ook de verschillen in opvatting tussen de hier genoemde auteurs te bespreken. Zie voor een uitgebreide beschrijving D. Cassel.(hrsg), *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftspolitischen Konzeption* (Stuttgart 1998). Een summierdere beschrijving is terug te vinden in K.G. Zinn, *Soziale Marktwirtschaft. Idee, Entwicklung und Politik der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung* (Mannheim 1992).

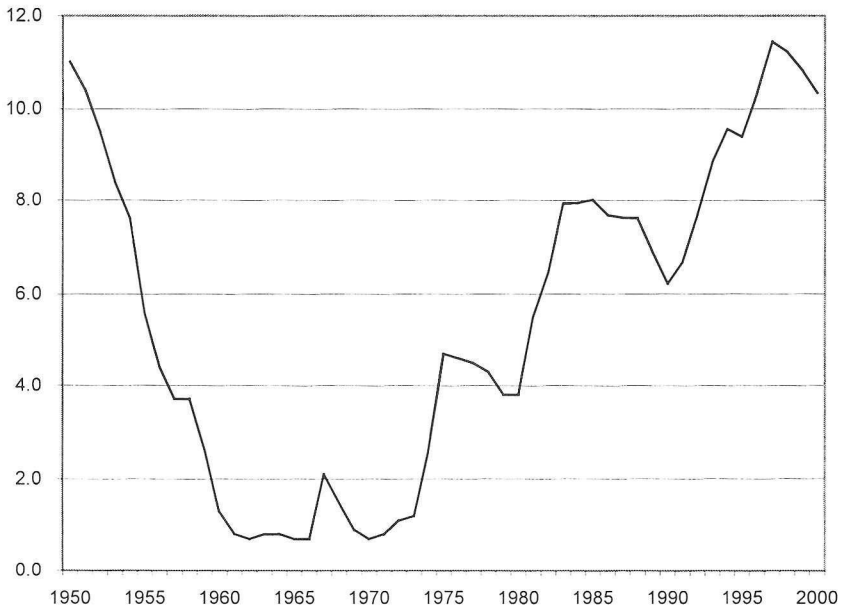
6 Zie hiervoor Abelshausen, die zich beroept op onderzoek van het Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Zie W. Abelshausen, *Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980* (Frankfurt am Main 1983) 20-24.

Reichsmark, het gebrek aan grondstoffen, de zeer slechte toestand van de infrastructuur en mede daardoor het ontbreken van duidelijke afzetperspectieven. Toen in juni 1948 de basisvoorwaarden voor een stabiele economie hersteld werden, zoals een stabiele munt en een duidelijke keuze voor een markteconomie, en ook het herstel van de infrastructuur op gang kwam, kon de productie zich zeer voorspoedig ontwikkelen.

Ook de afzetperspectieven verbeterden zich namelijk snel, op basis van verschillende ontwikkelingen. Allereerst zagen steeds meer landen in West-Europa in, dat een afwijzende houding ten opzichte van handel met Duitsland ook nadelig voor de eigen economische ontwikkeling was. Op de tweede plaats zorgden afspraken in het kader van IMF en GATT voor herstel van stabiele verhoudingen bij internationale economische betrekkingen. Op de derde plaats hadden de Amerikanen in het kader van de Marshallhulp duidelijk voorwaarden gesteld aan nauwere onderlinge samenwerking tussen de begunstigde landen. Al die zaken waren belangrijk, maar de belangrijkste impuls was waarschijnlijk de Koreaanse crisis. De Westerse landen zaten dringend verlegen om producten, die juist in Duitsland gemaakt zouden kunnen worden. Die vraag verschaft Duitsland een uitstekende rentree in de wereldeconomie. In de jaren '50 tenslotte kreeg de Europese economische integratie steeds meer momentum, ten voordele ook van Duitsland. Zes landen – Frankrijk, Italië, Duitsland België, Luxemburg en Nederland – sloten zich aaneen in de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. De gunstige ervaringen, die daarmee werden opgedaan, deden in 1957 de deelnemende landen besluiten het verdrag van Rome te ondertekenen, de opmaat tot een veel verdergaande economische en politieke integratie. In de daarop volgende tien jaar ontwikkelde de Europese Economische Gemeenschap zich bijzonder gunstig, niet in de laatste plaats voor Duitsland.

De finale factor waarom de Duitse economie in staat was om zich zo lang en zo sterk te ontwikkelen, was de ruime beschikbaarheid aan arbeidskrachten. Dat was vooral terug te voeren op de enorme instroom na 1945 van mensen uit de vroegere Duitse gebieden in Polen en de Sovjet-Unie, alsmede uit andere landen (Sudetenduitsers) en, vanaf 1945 tot 1961, de toestroom van mensen uit de Sovjet-Zone respectievelijk de DDR. Aanvankelijk kon men deze toestroom niet goed verwerken. De werkloosheid liep rond 1950 op tot boven de tien procent (zie grafiek 2), en de geallieerden zagen hierin een potentiële bron van onrust. Ze drongen bij Erhard op maatregelen aan, maar die was daar geen voorstander van. De situatie verbeterde echter snel vanwege de al eerder gememoreerde Korea-crisis.

Grafiek 2. Werkloosheid in West-Duitsland (% van beroepsbevolking)



Bron: zie voetnoot 1

Het snel groeiende arbeidsaanbod droeg er toe bij dat de loonontwikkeling bijzonder gematigd was, tot aan het einde van de jaren zestig. Daarbij moet ook gewezen worden op het verantwoordelijkheidsgevoel van de vakbonden en op de voortdurende onderschatting van de economische ontwikkeling. Telkens opnieuw werd men verrast door de kracht en de lange duur van het 'Wirtschaftswunder'. Toen de werkloosheid begin jaren zestig onder de één procentsgrens kwam, en de bouw van de Berlijnse muur in 1961 een verdere instroom van DDR-burgers verhinderde, werd prompt een beroep gedaan op gastarbeiders uit Italië en Joegoslavië. Daardoor kon men de politiek van gematigde loonontwikkeling nog verder verlengen, totdat uiteindelijk in 1969 de bom barstte. De druk was te groot geworden. Nu wilden ook de werknemers voluit profiteren van de vruchten van het 'Wirtschaftswunder'.

De hier aangegeven factoren, de invoering van de DM, de introductie van de 'soziale Marktwirtschaft', de beschikbaarheid van productiefactoren, het herstel van de internationale economische contacten en de terughoudende loonontwikkeling, genereerden zo een economische ontwikkeling, waarin onder-

nemingen optimaal konden profiteren: dankzij de snel groeiende afzet en de gematigde kosten, nog versterkt door de relatief ondergewaardeerde DM, werd volop winst gemaakt, die gebruikt werden om krachtig te investeren.⁷ Dat zorgde voor een verdere verbetering van de concurrentiepositie: men kon productiever fabriceren, in steeds hoogwaardiger producten. De Duitse industrie met name bloeide als nooit tevoren. Het was dan ook niet zonder reden dat andere landen met afgunst naar die ontwikkeling keken.

Van 'Wirtschaftswunder' naar 'Wirtschaftskrise'? : De economie van de Bondsrepubliek in de jaren '70 en '80

In het midden van de jaren zestig won onder veel economen en beleidsmakers in de Westerse wereld de opvatting terrein dat 'men' de economie min of meer onder controle had. Dankzij de economische theorie had men een goed inzicht in de economische ontwikkeling. Tevens had men de beschikking over een goed gevulde 'gereedschapskist' om indien nodig ongewenst ontwikkelingen te corrigeren. Ook in Duitsland deed die mening opgeld.

In navolging van de Amerikanen – waar John F. Kennedy vanaf 1960 koos voor een Keynesiaans economisch beleid, met een Council for Economic Advisers als adviseur – paste men ook in Duitsland de koers aan. In 1963 ging de Sachverständigenrat van start, wier taak het was de Bondsregering te adviseren over de te volgen economische politiek hoe de voornaamste doelstellingen van economische politiek – namelijk voldoende groei, geen inflatie, lage werkloosheid en betalingsbalansevenwicht - zo goed mogelijk te realiseren.⁸ Dat klonk al veel interventionistischer dan tot dan toe onder Erhard gebruikelijk was geweest. Deze koerswijziging kreeg nog meer reliëf toen vanaf eind 1966 de SPD regeringsverantwoordelijkheid kreeg, in een grote coalitie met CDU/CSU, met Karl Schiller als minister van Economische Zaken. In 1967 werd het

7 Al deze elementen werden ook door Mancur Olson genoemd in zijn betoog, waarom landen als Duitsland en Japan, die na de oorlog gedwongen waren aanzienlijke economische en institutionele aanpassingen door te voeren, zulke gunstige economische prestaties konden realiseren, daar waar andere landen in sterkere mate met institutionele scleraose te kampen hadden. Zie M. Olson, *The Rise and Decline of Nations – Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities* (New Haven/London 1982).

8 Officieel is de naam Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Ieder jaar, in november, brengt deze raad een rapport over de Duitse economie en de economische politiek uit.

'Stabilitätsgesetz' aanvaard, waarin de Bondsregering gehouden werd de vier eerder genoemde doelen zo goed mogelijk te realiseren. Tegelijk startte Schiller met een ander initiatief, de 'Konzertierte Aktion', om zo de voornaamste actoren – regering, werkgevers, werknemers en centrale bank – nauwer te betrekken bij de realisering van die doelstellingen. De grote coalitie had daarbij het economisch tij mee. In 1965/66 maakte Duitsland een recessie mee, die vanuit het huidig perspectief als licht zou worden aangemerkt (de werkloosheid liep op naar twee procent), maar die toen bij velen direct weer crisisherinneringen oproep. Die terugslag deed de regering Erhard struikelen. De nieuwe regering, nu met de SPD, besloot om via vraagstimulering de recessie te bestrijden, en met duidelijk succes.⁹

Ook al leek daarmee een nieuwe fase in de 'Wirtschaftswunder'-ontwikkeling te zijn begonnen, toch werden de eerste haarscheurtjes in de Duitse economie zichtbaar. Na de oorlog waren nagenoeg alle sectoren sterk gegroeid. Rond 1960 openbaarden zich echter in sommige sectoren structuurproblemen. De kolensector, één van de belangrijkste sectoren in Duitsland en bepalend voor de ontwikkeling van het Roergebied, werd geconfronteerd met de opkomst van nieuwe energiebronnen (zoals kernenergie), met een sterk toegenomen vraag naar olie als gevolg van het snel stijgend autogebruik, met een snel toenemend aanbod van olie tegen steeds lagere prijzen, en met toenemende concurrentie op de kolenmarkt zelf. Elders kon men goedkoper kolen winnen en op de Duitse markt aanbieden dan vanuit Duitse mijnen mogelijk was. Het gevolg was een ernstige structuurcrisis. Ook in sommige andere sectoren werd men geconfronteerd met nieuwe concurrenten, moest men markten opgeven en productie stilleggen. Daardoor gingen veel banen verloren. Aanvankelijk bood de voortgaande economische groei elders nog voldoende nieuwe mogelijkheden, maar dat ging wel steeds moeizamer. De onstuimige jaren van het 'Wirtschaftswunder' waren voorbij.

Vooralsnog was de invloed op de concurrentiepositie gering. Nog altijd was de Duitse exportpositie uitstekend. Het einde van het 'Bretton-Woods'-systeem betekende wel dat de DM voortdurend revalueerde, mede onder invloed van de grote betalingsbalansoverschotten. Daarnaast liepen de loonkosten op. Eerder is al gewezen op de loongolf eind jaren zestig, maar ook voordien liepen de loonkosten al op. Dat had te maken met de uitbouw van de sociale zekerheid – meer regelingen, meer uitkeringsgerechtigden, en hogere uitkeringen – en met

9 Waarschijnlijk echter zou dat herstel ook zonder dat beleid opgetreden zijn. De exporten begonnen namelijk al sterk op te lopen. Zie Giersch c.s., hoofdstuk 4.

de in het algemeen snel stijgende overheidsuitgaven. De keuze voor een meer Keynesiaans georiënteerd vraagbeleid droeg hieraan ook bij. Het gevolg was dat de belasting- en premiedruk opliepen, terwijl de sterke arbeidsmarktpositie de werknemers in staat stelde deze toename af te wentelen op de werkgevers. Mede daardoor liep de inflatie verder op, tot groot ongenoegen van de Bundesbank. Die bezon op tegenmaatregelen, die niet uitbleven.

In 1974 besloten de OPEC-landen de olieprijs drastisch te verhogen. Het gevolg was dat de Westerse landen met een duidelijke recessie geconfronteerd werden, ook de Duitse economie. De groei liep sterk terug, en de werkloosheid steeg in één klap naar vier procent. Voor de toenmalige regering, onder leiding van Helmut Schmidt, was de receptuur duidelijk: via extra overheidsuitgaven, desnoods met een groter tekort, moest de economie weer op gang gebracht worden, om zo de werkloosheid te verminderen.¹⁰ Men onderkende onvoldoende dat de economische ontwikkeling van karakter veranderd was. Men had nu te maken met het fenomeen van stagflatie: als men de tegenvallende groei en oplopende werkloosheid probeerde op te heffen via meer bestedingen, vielen de resultaten tegen terwijl tegelijk de inflatie sterk steeg. Probeerde men de inflatie te verminderen, en de centrale banken waren daar voorstander van, dan moest men waarnemen dat de werkloosheid opliep. Wat te doen?

Tegenover het vraagbeleid van de regering Schmidt pleitte de Bundesbank met steeds meer nadruk voor een anti-inflatoir beleid. In 1974 besloot de Bundesbank te kiezen voor een op de geldgroei gericht, strikter monetair beleid. De idee was dat een monetair beleid, waarbij men de geldgroei binnen vooraf aangegeven grenzen zou weten te houden, een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren aan het terugdringen van de inflatie. De Bundesbank was al langer bekend om haar anti-inflatiebeleid, maar door deze keuze werd haar reputatie in deze nog verder versterkt. En niet zonder reden, want de inflatie in Duitsland liep terug. Om dat te bereiken, verzette de Bundesbank zich tegen de nog altijd forse loonstijgingen en tegen de snel toenemende tekorten op de begroting, i.e. tegen het vraagbeleid wat de regering van Schmidt juist doorvoerde om de recessie en de oplopende werkloosheid tegen te gaan. Die strijd, tussen politiek en Bundesbank, heeft feitelijk geduurd tot aan het aftreden van Schmidt, in 1982. Telkenmale weer pleitte de Bundesbank voor verdere bezuinigingen, telkens ook hoorde men vanuit de SPD pleidooien om via extra bestedingsimpulsen de stagnerende economie en de

10 Deze politiek werd ook in veel andere landen toegepast, ook in Nederland.

oplopende werkloosheid te bestrijden. In zekere zin is Schmidt gemangeld tussen deze twee partijen. Hij probeerde een middenkoers te varen, die voor de SPD en de Bundesbank echter niet acceptabel was. Frappant was ook dat de opvatting van de SPD steun kreeg vanuit het buitenland. Men wees op het omvangrijke overschot op de lopende rekening, op de relatief lage inflatie en op de relatief gunstige situatie op de overheidsbegroting in Duitsland; op grond daarvan zag men voor Duitsland de rol van 'locomotief' weggelegd. Via hogere bestedingen in Duitsland zouden de importen toenemen, en zo zou de vraag elders ook gestimuleerd worden. In 1978 gaf Schmidt toe aan dit verzoek, en verzette de Bundesbank zich niet al te zeer. Maar nog geen jaar later trok de Bundesbank al weer krachtig aan de rem: slechts extra bezuinigingen zouden op termijn de oplossing brengen.

Ondertussen had zich ook de tweede oliecrisis voltrokken: zoals de hele Westerse wereld kampte Duitsland opnieuw met wegvallende economische groei, oplopende werkloosheid, en nauwelijks beheersbare begrotingstekorten. De regering Schmidt slaagde er niet meer in om een acceptabele economische politiek ten uitvoer te brengen. Op dat moment, in november 1982, slaagde Kohl er via een motie van wantrouwen in om de SPD/FDP-regering naar huis te sturen en te doen opvolgen door een CDU/CSU/FDP-regering, die van zins was om de zaken anders aan te gaan pakken. In overeenstemming met de opvattingen van de Bundesbank en in lijn met wat in de Verenigde Staten (Reagan) en Groot-Brittannië (Thatcher) gebeurde, koos de regering Kohl voor een politiek van bezuinigingen op de overheidsuitgaven, van een vermindering van het tekort, van belastingverlaging, en van deregulering. Vergeleken met de twee genoemde landen was de uitvoering van deze politiek overigens heel gematigd. Kohl was geen voorstander van al te ferme ingrepen bij de sociale zekerheid, terwijl anderzijds belangengroepen met kracht wezen op de nadelige gevolgen van bepaalde maatregelen. Het economisch herstel na 1983 kwam in Duitsland betrekkelijk langzaam op gang. Pas vanaf 1986 begon de economie weer aan te trekken.

Naarmate de economische crisis vanaf 1973 langer had geduurd, en de werkloosheid steeds verder was opgelopen, begon men zich af te vragen of de concurrentiepositie van de Duitse economie toch niet structureler ondermijnd was dan men tot dan toe had gedacht. In het 'Standortdebatte' werd voorzichtig gesproken over onvoldoende structurele aanpassingen, binnen ondernemingen, binnen sectoren en ook binnen de totale economie, werd duidelijk gemaakt dat Duitse ondernemingen nog altijd technologisch vooraanstaand waren in

traditionele sectoren als chemie, machinebouw en auto's, maar dat in de snelgroeïende sectoren Duitse bedrijven toch minder goed meekwamen, en werd gewag gemaakt van wellicht te omvangrijke wet- en regelgeving voor de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid, milieu en ruimtelijk beleid, die de noodzakelijke flexibiliteit geen goed deed. Kortom, de haarscheurtjes in de 'soziale Marktwirtschaft', zoals die zich aan het einde van de jaren zestig begonnen te manifesteren, leken groter te zijn geworden. Toen de economie echter vanaf 1986 begon aan te trekken en de problemen steeds geringer werden, sloeg de opinie weer om. Blijkbaar stond de economie er niet zo slecht voor. In die fase verdween het thema 'Standortdebatte' dan ook weer fluks van het toneel.

De omslag in de beeldvorming over de sterkte van de Duitse economie bereikte zijn hoogtepunt in 1989. Na vele jaren kwam de groei weer uit op 4 procent, namen de investeringen sterk toe, daalde de werkloosheid naar 6 procent, was de inflatie minimaal, en was er een in 1989 zelfs voor het eerst sinds 30 jaar weer een klein overschot op de begroting. En ook het overschot op de lopende rekening bereikte weer nieuwe recordhoogten. Kortom, dankzij het heilzame beleid van de regering Kohl was de economie weer in puike conditie gekomen, zo was de beeldvorming. Er leek dan ook geen beter moment te zijn, om een even onverwachte als zware uitdaging aan te nemen, te weten de Duitse hereniging.

De DDR-economie: geen 'Wirtschaftswunder

Op 9 november 1989 viel de Berlijnse muur.¹¹ Ook al waren er dat jaar al veel signalen geweest dat de DDR en haar economie in grote problemen verkeerde – de steeds massalere demonstraties in Leipzig, de vlucht van velen over de Hongaars-Oostenrijkse grens en de dramatische pogingen om via de Duitse ambassades in Praag en Warschau zich een toegang naar het Westen te veroveren, toch kwam die val nog onverwacht. De politieke leiding leek de touwtjes nog strak in handen te hebben, zoals men nog hardhandig had laten zien bij demonstraties ter gelegenheid van de veertigste verjaardag op zeven oktober

11 De hierna volgende paragraaf is mede gebaseerd op een eerdere publicatie van de auteur over de ontwikkeling van de DDR-economie. Zie K. van Paridon, 'Wie een muur bouwt voor een ander ... Hoe de DDR-economie zichzelf ten gronde richtte', in: K. van Paridon en F. Wielenga, *Duitsland vijf jaar na de Wende*, Bundel ter gelegenheid van de Kuyper-voordracht van Egon Bahr op de Vrije Universiteit, 23 november 1994 (Amsterdam 1995) 69-120.

1989. De gebeurtenissen na die negende november, de snelheid ook waarmee de complete ineenstorting zich voltrok, maakten duidelijk dat de DDR in een dramatisch slechte toestand verkeerde, niet in de laatste plaats in economisch opzicht. Hoe had dat kunnen gebeuren?

Toen de geallieerden in Jalta Duitsland in zones verdeelden, viel aan de Sovjet-Unie het midden van Duitsland toe.¹² Daaronder vielen zowel de industriële gebieden van Saksen en Pruisen als de relatief dun bevolkte en armere streken in Brandenburg en Mecklenburg. Vanwege de strategische ligging, tussen twee belangrijke mijnbouwgebieden en moeilijker bereikbaar voor bombardementen, was er voor en tijdens de oorlog relatief veel geïnvesteerd. Afgezien van kolen en staal, was de economische structuur tamelijk evenwichtig. Ten opzichte van het Westen van Duitsland waren ook de steden minder ernstig verwoest. Verder werd deze Zone niet in die mate belast met de instroom van verdreven of gevluchte Duitsers uit andere gebieden. Grosso modo was de economische structuur niet ongunstig in vergelijking met die in het Westen.

Natuurlijk ondervond juist dit gebied heel sterk de gevolgen van de demontages en herstelbetalingen aan de Sovjet-Unie. Op tal van manieren – via het weghalen van machines, van spoor- en weginfrastructuur, van producten, van technologische kennis en van arbeid, via de verplichte levering van allerlei producten, via de winning van uranium en via de verplichting de kosten van het Russische bezettingsleger te financieren – moesten de Oost-Duitsers een aanzienlijke bijdrage leveren. Voor zover de schattingen dat toelaten, is het totale bedrag waarschijnlijk niet zo groot geweest als wat de Bondsrepubliek op dat terrein heeft gepresteerd, inclusief de ‘Wiedergutmachung’-betalingen, maar daar tegenover staat dat de Oost-Duitsers dit bedrag in veel kortere tijd moesten opbrengen en dat het moment waarop ook veel ongelegener was. Waar de West-Duitsers de kans hadden om eerst hun productie weer op gang te brengen, daar voorkwamen de demontages in Oost-Duitsland vaak dat de productie weer goed op gang kon komen.

Maar zelfs als hiermee rekening gehouden wordt, dan nog lijken deze factoren niet te kunnen verklaren waarom de DDR in 1950 qua productiviteit per werkende al ver achterlag bij de Bondsrepubliek.¹³ De reden daarvoor moet

12 Voor alle duidelijkheid, uitgaande van de grenzen van het Duitse Rijk in 1937. Vanaf 1945 was dat gebied het Oosten van Duitsland.

13 Na de hereniging bleek het mogelijk om na te gaan hoe verschillende productie-eenheden van hetzelfde bedrijf in de verschillende Zones zich ontwikkeld hadden. Ritschl geeft aan dat op dat niveau al in 1950 belangrijke verschillen bestonden. Zie A. Ritschl, *An Exercise in Futility: East German Economic Growth and*

gezocht worden bij de geforceerde doorvoering van een systeem van centrale planning. Door de Russen al direct in 1945 in gang gezet, en door de DDR met kracht overgenomen, werd een economische ordening doorgevoerd die min of meer een kopie was van die van de Sovjet-Unie. Privaat eigendom werd successievelijk afgeschaft, bij grootgrondbezit en banken eerst, later bij industrie en landbouw en uiteindelijk in 1972 ook bij de handel. Alle economische beslissingen werden genomen op basis van centrale plannen. Daarbij was het prijsmechanisme buiten werking gesteld. De afstemming gebeurde op basis van materiaalbalansen. Vanaf het begin functioneerde dit systeem moeizaam, en was er sprake van een aanzienlijke achterstand in economische prestaties ten opzichte van de Bondsrepubliek. Een geforceerde poging de productiviteit te verhogen resulteerde in de opstand van juni 1953. Daarna zag men verder af van dit soort experimenten. Men hoopte op gewinning. Aan het einde van de jaren '50 dacht men de planningssystematiek te beheersen en de kinderziektes overwonnen te hebben. De politieke leiding maakte gewag van nieuwe vijf jaren-plannen, waarbij de Bondsrepubliek in economisch opzicht niet alleen zou worden ingehaald maar zelfs voorbij gestreefd. Wie dat in ieder geval niet geloofde, waren veel DDR-burgers. Zij stemden met hun voeten en vertrokken in grote getale naar het westen. Slechts met de bouw van de Berlijnse muur, in augustus 1961, was de DDR-leiding in staat die leegloop een halt toe te roepen. Maar verder veranderde er nauwelijks iets. De achterstand op de Bondsrepubliek nam alleen maar verder toe. Zo er al experimenten plaatsvonden om zaken anders te organiseren, dan zorgde Ulbricht er voor dat ze geen kans hadden. Van de pogingen om de Bondsrepubliek in te halen, kwam echter niets terecht. De groei was beduidend minder, zoals blijkt uit grafiek 3, en de achterstand van de DDR, gemeten in inkomen per capita, nam steeds verder toe.¹⁴

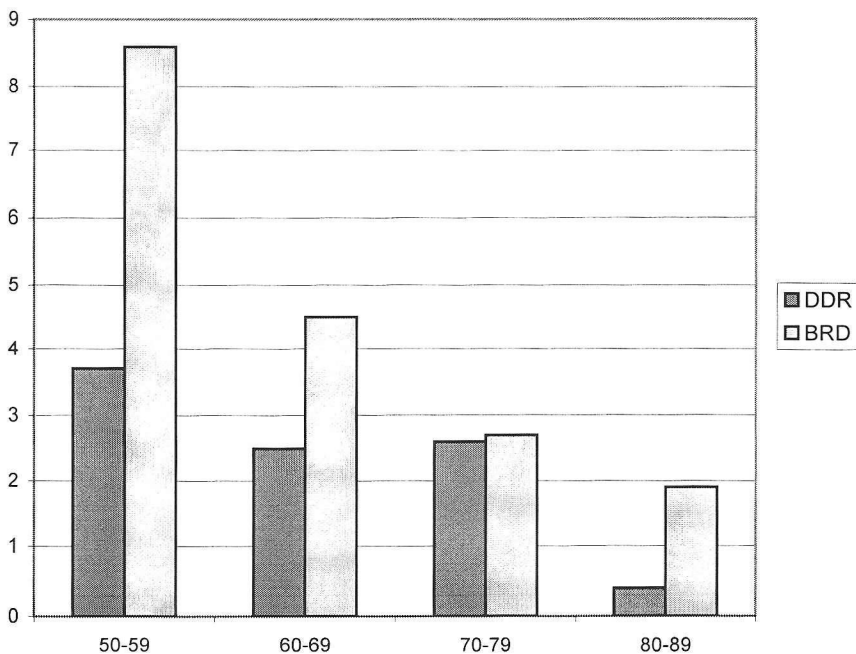
Zijn opvolger, Honecker, was bang dat die ontwikkeling op de langere termijn de politieke stabiliteit zou ondergraven. In zijn visie werd die stabiliteit het meest gediend als de mensen voldoende consumptiemogelijkheden zouden hebben. Vandaar dat hij vanaf 1971 veel meer nadruk legde op een economische strategie waarbij de DDR-burgers meer mogelijkheden voor consumptie kregen en bijvoorbeeld ook de woningnood zou worden opgelost. Deze 'Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik' ging de productiemogelijkheden van de DDR echter verre te boven. Deels werd dit opgevangen door leningen aan te gaan in het buitenland, waarmee consumptie- en investeringsgoederen gekocht werden.

Decline, 1945-1989 CEPR Discussion paper no. 984 (London 1994).

14 De data in grafiek 3 zijn afkomstig uit K. van Paridon, op.cit.

Deels gokte men er op dat een grotere tevredenheid van de DDR-burgers tot een hogere productiviteit zou leiden. Op die manier zou de productie kunnen toenemen, waarmee dan weer de schulden afgelost zouden kunnen worden. Die productiviteitstoename deed zich echter niet voor. Nog altijd ontbeerde de economische ordening de daarvoor benodigde incentives en prijssignalen, nog altijd werden kostbare investeringen verkwist aan verkeerde doelen, nog altijd bepaalden politieke en niet economische overwegingen wat er geproduceerd werd.

Grafiek 3. Gemiddelde jaarlijkse economische groei van de DDR en de BRD (procentueel)



Bron: Eigen berekeningen. Zie voetnoot 11

Zolang de wereldeconomie zich gunstig ontwikkelde en zolang de Sovjet-Unie bereid was om de DDR zo nodig te hulp te komen, leek deze politiek succesvol. De afzet naar de Westerse landen, essentieel om voldoende harde valuta te verwerven, stakte echter met de recessies van 1974 en 1980. Toen ook de Sovjet-Unie terughoudender bleek dan vroeger, en de Westerse banken in 1981 hun

vertrouwen in de Oost-Europese economieën opzegden en hun leningen per direct terugvorderden, raakte de DDR-economie in grote problemen. Extreme bezuinigingen werden doorgevoerd, en investeringen drastisch verminderd, maar daarmee leek men het niet te redden. Het bankroet leek nabij. Pas toen in 1983 via bemiddeling van Frans-Josef Strauss nieuwe kredieten beschikbaar kwamen, kon de DDR-leiding opgelucht ademhalen. Niet voor lang echter. Het gebrek aan investeringen, in machines en gebouwen, in infrastructuur en in woningbouw, ging steeds sterker zijn tol eisen. Daarnaast begonnen ook de DDR-burgers steeds meer te morren. Ook binnen de DDR-leiding werden die signalen opgevangen. In 1988 besprak men een nota van het hoofd van het Staatsplanbureau, die aangaf dat de situatie van de DDR-economie dramatisch was. Met name de snel oplopende schuldenlast in het buitenland vormde een bedreiging. Honecker wuifde de bezwaren echter weg, de nota verdween in de bureaula. In het daaropvolgende jaar namen de problemen snel verder toe. Hulp, i.c. meer geld, was niet te krijgen, althans niet op de voorwaarden die de DDR wilde aanvaarden. De Sovjet-Unie wilde niet, en kon ook niet meer helpen; de eigen economie was er al even slecht aan toe. Wellicht had het IMF kunnen helpen, maar dan had de DDR een vrije markteconomie moeten accepteren. Die prijs wilde men niet betalen. Zo bleef alleen de Bondsrepubliek over om de helpende hand te bieden, en met snel geld over de brug te komen. Maar tegen welke prijs? Als compensatie werd gedacht aan het op termijn openen van de Berlijnse muur, of zelfs, in de heel verre toekomst, aan de mogelijkheid van een confederatieve structuur. Voordat men ook maar aan de onderhandelingen kon beginnen, was de deal al voorbij. Toen de Berlijnse muur op negen november 1989 openging, verspeelde de DDR in zekere zin daarmee zijn belangrijkste troefkaart. Daarmee was het einde van de DDR getekend.

De Duitse economie na 1989: 'Divided we stand, united we fall'?

Zoals gezegd, de West-Duitse economie leek in 1989 in een blakende conditie. Alle economische indicatoren stonden op groen. De Bondsrepubliek leek economisch zeer wel in staat de DDR de helpende hand te bieden. Dat dacht de Bondsregering ook, en bovenal Helmut Kohl. De omvang van de hulp werd toen nog ingeschat op tien tot vijftien miljard DM.¹⁵ Er bestond geen enkele twijfel

15 Vergelijk dat eens met de jaarlijkse transfers van DM 150 miljard, zoals die nu al een aantal jaren plaatsvinden.

dat de West-Duitse economie een dergelijke transfer zou kunnen opbrengen. Dat de kosten wel eens veel hoger zouden uitpakken, was op dat moment nog niet te voorzien. Had men die beter ingeschat, dan zou men wellicht toch wat terughoudender zijn geweest.

Ook de snelheid van het herenigingsproces werd volkomen verkeerd ingeschat. Nog geen drie weken na de val van de muur kwam Kohl met een tien-punten plan op de proppen, waarin hij schetste welke hulp de Bondsrepubliek zou kunnen geven en hoe beide Duitslanden op de langere termijn zouden kunnen toewerken naar enigerlei vorm van confederatieve samenwerking. Terwijl veel critici nog spraken over een utopische, irrealistische visie, bleek de realiteit echter al verder te zijn. Die critici, maar ook Kohl hadden niet kunnen bevroeden dat de feitelijke hereniging binnen een jaar zou zijn gerealiseerd. Een zelfde inschattingsfout deed zich twee maanden later voor. Begin januari 1990 stelde de SPD voor om al op korte termijn een Economische en Monetaire Unie aan te gaan tussen beide Duitslanden. De hoon en kritiek op dit plan waren genadeloos, vooral van de kant van de regering. Één maand later presenteerde Helmut Kohl volkomen onverwachts een soortgelijk plan, namelijk om op één juli 1990 een Monetaire, Economische en Sociale Unie van start te doen gaan.¹⁶ Naar verluidt had Modrow bij Kohl op een dergelijk initiatief aangedrongen, omdat de DDR voor een compleet bankroet stond. Weliswaar probeerden tal van 'Bürgerinitiative' in die maanden door drastische hervormingen de DDR te behouden, de slechte economische omstandigheden, de toenemende druk vanuit de samenleving om te streven naar hereniging van beide Duitslanden en de uitslag van de eerste vrije verkiezingen in de DDR op achttien maart 1990 maakten deze opties volledig illusoir.

Bij de onderhandelingen over de Monetaire en Economische Unie richtte de meeste aandacht zich op de wisselkoers tussen de DM en de Ost-Mark. Uiteindelijk bleken de sociale argumenten doorslaggevend dan de economische. Het gevolg was dat met de start van de monetaire Unie de DDR-burgers weliswaar een redelijk inkomen kregen, ongeveer vijfendertig procent ten opzichte van dat van de burgers in West-Duitsland, maar op hetzelfde moment verslechterde de concurrentiepositie van de DDR-bedrijven dramatisch. In één klap werden de producten drie á vier keer zo duur. Die positie kwam vervolgens nog meer onder druk te staan vanwege de in 1991 gemaakte loonafspraken, die

16 Wel van de toenmalige president van de Bundesbank, Pöhl, die direct al duidelijk maakte dat dit voorstel in zijn ogen geen zinnig plan was, en die nadien ook publiekelijk verklaard heeft dat hier een ernstige fout is gemaakt.

een snelle gelijkschakeling van de lonen in Oost en West beoogden. Nagenoeg alle betrokkenen waren voor een dergelijk akkoord: de werknemers in Oost (meer loon) en in West (minder kans op loonconcurrentie in Oost), de werkgevers in West (minder concurrentie op de thuismarkt) en Oost (de DDR-managers die dachten hun plaats te behouden door gul te zijn) en, niet in de laatste plaats, de Bondsregering, die hoopte dat dankzij dergelijke loonafspraken de migratie vanuit Oost naar West zou afnemen.

In de jaren na 1990 ging het niet goed met de Oost-Duitse economie. Waar Kohl gesproken had van 'blühende Landschaften' en daarmee bij de bewoners van de nieuwe deelstaten verwachtingen had gewekt, daar zorgde de dramatisch instorting van de productie en het wegvallen van zeer veel banen voor een meedogenloze ontzuivering. Het volkomen gebrek aan ervaring met marktgerichte productie, de zeer lage arbeidsproductiviteit, de ver achtergebleven technologische ontwikkeling, het volledig gebrek aan design, marketing en service-activiteiten, de economisch gezien ongunstige wisselkoers en de snelle loonstijgingen vormden een dodelijke combinatie voor de industriële werkgelegenheid.¹⁷ In nauwelijks twee jaar tijd verdwenen meer dan twee miljoen banen, om en nabij vijftien procent van de totale industriële werkgelegenheid. De totale werkgelegenheid nam af van ruim negenenhalf naar nauwelijks zes miljoen mensen. De werkloosheid, zeker de officiële, nam dramatisch toe. Mensen mochten er dan in veel opzichten op vooruit zijn gegaan, uitgaande van het perspectief van een werkzaam leven is bij de hereniging een hoge prijs betaald.

Ook de Treuhandanstalt heeft deze kaalslag niet kunnen voorkomen.¹⁸ In de Treuhand waren alle staats eigendommen uit de vroegere DDR bijeengebracht – gebouwen, grond, huizen, bedrijven – met het doel deze tegen een zo hoog mogelijke prijs te verkopen. De idee was dat door een dergelijke verkoop de economie van de vroegere DDR snel geprivatiseerd zou worden, en dat Oost-Duitse bedrijven snel zouden kunnen beschikken over voldoende financiële middelen om te kunnen investeren en over management-expertise om ze beter te positioneren op de wereldmarkt. Aanvankelijk dacht men nog met de opbrengst

17 Één van de opmerkelijkste zaken bij de hereniging was de onbekendheid aan West-Duitse kant over de kracht van de DDR-economie en van afzonderlijke bedrijven. De opvattingen daarover liepen hierover sterk uiteen. Mede daardoor heeft men slecht kunnen inschatten wat de hereniging aan kosten en inspanningen met zich mee zou brengen.

18 Zie voor een afgewogen oordeel over de Treuhandanstalt W. Fischer, H. Hax and H.K. Schneider (eds), *Treuhandanstalt. The Impossible Challenge* (Berlin 1996).

van de verkopen vanuit de Treuhand de kosten van de hereniging te kunnen betalen, maar al snel werd duidelijk dat de opbrengst wel eens negatief zou kunnen zijn. De in stand houding van nog niet verkochte bedrijven, en de sanering van bestaande bedrijven om ze daardoor aantrekkelijker voor de verkoop te maken, brachten aanzienlijke kosten met zich mee. Naarmate de tijd verstreek en veel bedrijven niet te verkopen bleven, was de Treuhand steeds meer gedwongen bedrijven drastisch te reorganiseren en in veel gevallen zelfs te sluiten. Ook de beoogde transfer van geld en expertise naar de Oost-Duitse ondernemingen heeft niet in die mate plaatsgevonden als men gehoopt had. De veelal West-Duitse kopers hadden naast altruïstische motieven – zo kochten veel bedrijven vroegere filialen weer terug – ook andere overwegingen, zoals uitschakeling van concurrentie, het binnenhalen van investeringssubsidies of het profiteren c.q. misbruik maken van onduidelijke marktsituaties.

Nadat de Oost-Duitse economie vanaf 1992 aanvankelijk weer groeide en ook de werkgelegenheid leek aan te trekken, heeft deze regio de afgelopen jaren haar positie ten opzichte van West-Duitsland niet verder weten te verbeteren.¹⁹ Ondanks omvangrijke investeringen, blijft de werkloosheid hoog en neemt ook de productiviteit niet sterk toe. De industriële sector blijft onverminderd een zorgkind, die nog altijd niet voldoende opgewassen lijkt tegen de kille wind van concurrentie op de wereldmarkt. De ontwikkeling bij de diensten is iets positiever, maar nog altijd niet voldoende om de economie op sleeptouw te nemen. De bouwnijverheid boemde aanvankelijk dramatisch, maar stortte vervolgens op even dramatische wijze in elkaar. Deze situatie noopt de Bondsregering om ook de komende jaren aanzienlijke financiële transfers van West naar Oost in stand te houden, ten laste van de overheidsbegroting.

De herenigde Duitse economie: Struikelend op de goede weg?

Hoe zeer de hereniging in economisch opzicht ook is tegengevallen en de spankracht van de West-Duitse economie terdege op de proef heeft gesteld, toch moet gewaakt worden voor de conclusie dat de relatief ongunstige economische ontwikkeling die de West-Duitse economie vanaf 1992 heeft doorgemaakt,

19 Zie voor een recente evaluatie van de Oost-Duitse economie, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft und Institut für Wirtschaftsforschung Halle, 'Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, neunzehnter Bericht', *Wochenbericht DIW*, vol. 66 no. 23, 419-445.

alleen daardoor veroorzaakt is. Het lijkt correcter de Duitse hereniging te beschouwen als een extra complicerende factor voor een economie die toch al in de problemen was geraakt. Hierboven werd al gerefereerd aan de 'Standort'-discussie in de jaren tachtig. In die discussie werd gewezen op tal van factoren die de Duitse concurrentiepositie geen goed deden, zoals de hoge loonkosten, de te geringe technologische vooruitgang in nieuwe sectoren, de overregulering, de weinig flexibele arbeidsmarkt en de omvangrijke sociale zekerheid.²⁰ Het economisch herstel vanaf 1986 leek deze discussie overbodig te maken, en vervolgens richtte alle aandacht zich vanaf eind 1989 op de hereniging. Pas met de scherpe recessie van 1992/1993 kreeg men weer oog voor die discussie, zowel binnen als buiten de regering.²¹ Het besef brak door dat de Duitse economie met structurele deficiënties kampte; de Duitse economie leek steeds minder in staat nieuwe uitdagingen aan te gaan.

De meest drastische aanpassingen vonden plaats binnen de ondernemingen. Tot 1993 was hun houding in vergelijking met ondernemingen in andere landen tamelijk conservatief geweest: 'Made in Germany' betekende ook werkelijk gemaakt in Duitsland, liefst nog in het eigen concern. Bij outsourcing van activiteiten en directe investeringen in het buitenland was men tamelijk terughoudend, evenals bij organisatorische aanpassingen in de bedrijven zelf. Tenslotte hield men ook distantie tot de shareholder-benadering. Dit conservatisme stoelde men mede op de uitstekende economische prestaties, die Duitse ondernemingen op de wereldmarkt wisten te realiseren. Pas bij de scherpe recessie van 1993 brak het besef door dat men zijn strategie moest aanpassen, en dat is vervolgens ook gebeurd. Het gevolg is geweest dat de productie en vooral de productiviteit sterk is toegenomen, de winsten zich duidelijk hersteld hebben, Duitse ondernemingen nu veel sterker op het buitenland georiënteerd zijn, maar ook dat de werkgelegenheid in met name de industrie sterk achter uit is gegaan.

Ervaringen in andere Westerse landen laten zien dat nieuwe werkgelegenheid nagenoeg alleen in de diensten-sectoren ontstaat. Die toename is in Duitsland veel minder. Door factoren als hoge loonkosten, starre regelgeving, en

20 Merk op hoeveel van die argumenten ook in de Nederlandse beleidsdiscussie een rol gespeeld hebben.

21 Zie de opeenvolgende rapporten van de Sachverständigenrat met de titels 'Gegen lähmenden Verteilungsstreit', 'Zeit zum Handeln', 'Den Aufschwung sichern', 'Im Standortwettbewerb', 'Reformen voranbringen', 'Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion' en als meest recente 'Vor weitreichende Entscheidungen'. Zie Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Vor weitreichende Entscheidungen* (Stuttgart 1998).

inflexibiliteit als gevolg van CAO-afspraken, alsmede door een economische cultuur, die eerder op de industrie dan op de diensten is gericht, is de groei van de werkgelegenheid in de diensten beduidend achtergebleven. Het gevolg is dat de werkloosheid kon oplopen tot vierenhalf miljoen in begin 1998. Waar veel banen in de industrie verdwenen, kwamen er te weinig bij in de diensten.

Ook bij de regering Kohl brak het besef door dat aanpassingen onvermijdelijk waren. Zo kwam deze regering begin 1996 met een uitgebreid pakket aan voorstellen om de economie aan te passen.²² Men stelde zich daarbij drie doelen, namelijk een duidelijke daling van de premielast voor de sociale zekerheid, een betere aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en een duidelijke groei van de werkgelegenheid. De voorstellen betroffen herzieningen in de sociale zekerheid, in uitkeringshoogte en – duur, en op de arbeidsmarkt, een belastingherziening, besparingen bij de overheidsuitgaven, een grotere nadruk op mededinging, en verlaging van de loonkosten.²³ De feitelijke realisatie is tot op heden echter gering geweest. Voor een deel lag dat aan een zekere terughoudendheid van delen van de CDU, die moeite hadden met al te drastische ingrepen in de sociale zekerheid, voor een groter deel aan de politieke blokkade die de SPD de afgelopen jaren kon uitoefenen, waardoor tal van regeringsvoorstellen in het geheel niet, of slechts na drastische amendering dan wel met veel vertraging tot wet konden worden omgezet.²⁴

De OECD concludeerde dan ook in haar laatste Economic Survey dat er weliswaar op tal van terreinen voortgang was geboekt, een voortgang zichtbaar in de productiviteitsgroei en de verbetering van de concurrentiepositie, maar dat een aantal belangrijke aanpassingen nog doorgevoerd moesten worden om te bereiken dat ook bij de werkgelegenheid sprake is van een structurele verbetering. Want nog altijd liep de werkgelegenheid terug, in Oost- en West-Duitsland, en nog altijd was de werkloosheid bijzonder hoog.

22 Zie het 'Aktionsprogramm für Investitionen und Arbeitsplätze', als opgenomen in het *Jahreswirtschaftsbericht* 1996. Zie: Bundesministerium für Wirtschaft, *Vorrang für Beschäftigung, Jahreswirtschaftsbericht 1996 der Bundesregierung* (Bonn 1996).

23 Deze maatregelen sporen met de aanbevelingen vanuit de Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), in het kader van haar Jobs Strategy programma. Zie verschillende edities van de OECD Economic Surveys voor Duitsland. De meest recente is Organisation for Economic Cooperation and Development, *OECD Economic Surveys 1998 Germany* (Paris 1998).

24 Die politieke blokkade was mogelijk, omdat de regeringspartijen CDU, CSU en FDP in de Bondsdag de meerderheid hadden, terwijl die positie in de Bondsraad door de SPD werd ingenomen.

Die hoge werkloosheid droeg er in belangrijke mate toe bij dat Kohl in september 1998 de verkiezingen verloor, van Gerhard Schröder. De kiezers hoopten dat Schröder wel in staat zou zijn de werkloosheid te verlagen. De SPD-Bündnis Grüne regering kwam al binnen een paar weken met een regeerakkoord, waarin men onder andere aankondigde dat het belastingstelsel zou worden herzien, dat de belasting- en premiedruk zou worden verlaagd, met als compensatie de invoering van een eco-belasting, dat de door Kohl doorgevoerde aanpassingen in de arbeidsmarkt en sociale zekerheid zouden worden teruggedraaid, dat de 620DM-banen in min of meer normale banen zouden worden omgezet, en dat samen met de sociale partners gewerkt zou worden aan een Bündnis für Arbeit om tot afspraken te komen die op allerlei manieren de flexibiliteit van de Duitse economie zouden verhogen om zo de werkloosheid terug te dringen.²⁵ Deze voorstellen waren een eigenaardige mengeling van aanpassingen aan de aanbodkant en aan de vraagkant.²⁶ Ze weerspiegelden de onderscheiden opvattingen van Schröder en Lafontaine over de oorzaken van de hoge werkloosheid en de remedies om die te bestrijden. Dit onderscheid heeft de daadkracht van de nieuwe regering in de eerste maanden geen goed gedaan. Begin maart 1999 stapte Lafontaine onverwacht op. Met zijn opvolger Eichel is het sindsdien mogelijk gebleken een consistentere sociaal- en financieel-economisch programma uit te werken, waarin naast de belastingherziening nu veel meer nadruk is komen te liggen op terugdringing van de overheidsuitgaven en het begrotingstekort.

Vooralsnog is de werkloosheid nog niet drastisch teruggedrongen. Ook de gesprekken tussen de Bondsregering en de sociale partners in het kader van een Bündnis für Arbeit hebben daar nog geen verandering in weten te brengen. Alle partijen moeten nog duidelijk wennen aan deze nieuwe institutie. Men is nu al tevreden met voorzichtige toezeggingen. Wellicht kan hieruit toch een situatie ontstaan, waarin het mogelijk is om tot verdergaande afspraken te komen. Duidelijk is dat deze gesprekken, en meer in het algemeen de noodzakelijke

25 Zie: *Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN, Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung* (Bonn 1998).

26 De vraagbenadering is leidraad geweest bij de opstelling van het *Jahreswirtschaftsbericht*, dat de regering Schröder in januari 1999 uitbracht. Zie Bundesministerium der Finanzen, *Neue Wege zu mehr Beschäftigung. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1999* (Bonn 1999).

aanpassingen, tijd gaan kosten, veel tijd.²⁷ De vraag is of deze regering die aanpassingen zal weten door te voeren, en daarnaast zoveel tijd krijgt om die koersverandering naar meer flexibiliteit tot een goed einde te brengen, in de zin dat de doorwerking daarvan op het werkloosheidscijfer waar te nemen is. Mocht dat niet zo zijn, dan komt toch weer het alternatief van een grote coalitie om de hoek kijken. Net als toen in 1966, staat Duitsland voor belangrijke aanpassingen. Net als in 1966 is de samenleving daarover verdeeld. Net als in 1966 is de situatie urgent genoeg om snel maatregelen te nemen. De doorbraak naar de economie van de 21 eeuw, met een veel centralere rol voor de diensten, met veel meer nadruk op flexibiliteit, kan niet langer uitgesteld worden. Waarom zou er geen tweede 'Wunder' mogelijk zijn?

Literatuur

W. Abelshauser, *Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980* (Frankfurt am Main 1983)

Bundesministerium der Finanzen, *Neue Wege zu mehr Beschäftigung. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1999* (Bonn, 1999)

Bundesministerium für Wirtschaft, *Vorrang für Beschäftigung, Jahreswirtschaftsbericht 1996 der Bundesregierung* (Bonn 1996)

D. Cassel (hrsg.), *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftspolitischen Konzeption*, (Stuttgart 1998)

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft und Institut für Wirtschaftsforschung Halle, 'Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, neunzehnter Bericht', *Wochenbericht DIW* 66 (1999) 419-445

W. Fischer, H. Hax and H.K. Schneider (eds), *Treuhandanstalt. The Impossible Challenge* (Berlin, 1996)

H. Giersch, K.-H. Paqué en H. Schmieding, *The Fading Miracle, Four decades of market economy in Germany*, (Cambridge 1994)

A. Maddison, *Monitoring the World Economy, 1820-1992* OECD Development Centre Studies (Paris, 1995)

M. Olson, *The Rise and Decline of Nations – Economic Growth, Stagflation and*

27 De Nederlandse ervaringen na 1983 laten zien, dat de effecten van loonmatiging, besparingen en aanpassingen pas na lange tijd zichtbaar werden, zeker voor de publieke opinie.

Social Rigidities, (New Haven/London 1982)

Organisation for Economic Cooperation and Development, *OECD Economic Surveys 1998, Germany* (Paris, 1998)

K. van Paridon en F. Wielenga, *Duitsland vijf jaar na de Wende*, Bundel ter gelegenheid van de Kuyper-voordracht van Egon Bahr op de Vrije Universiteit, 23 november 1994 (Amsterdam 1995)

A. Ritschl, *An Exercise in Futility: East German Economic Growth and Decline, 1945-1989*, CEPR Discussion paper no. 984 (London, 1994)

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Vor weitreichende Entscheidungen* (Stuttgart, 1998)

Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN, *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung* (Bonn, 1998)

K.G. Zinn, *Soziale Marktwirtschaft. Idee, Entwicklung und Politik der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung* (Mannheim 1992)