



## Herenigd en verstard

**Auteur(s):**

C.W.A.M. van Paridon

*De auteur is hoogleraar economie aan de faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam.*

[vanparidon@fsw.eur.nl](mailto:vanparidon@fsw.eur.nl)

**Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4387, pagina D03, 5 december 2002

**Rubriek:**

Dossier: Duitsland

**Trefwoord(en):**

terugblik

*Het is de afgelopen tien jaar niet goed gegaan met de Duitse economie, niet in de nieuwe deelstaten maar ook niet in de oude. De hereniging heeft daarbij zeker een rol gespeeld, maar minstens zo belangrijk is het onvermogen om op belangrijke beleidsterreinen noodzakelijke veranderingen door te voeren.*

**In november 1989 viel de Berlijnse muur. In nauwelijks een jaar was de hereniging tussen Bondsrepubliek en ddr een feit. Een beter tijdstip leek niet mogelijk: de West-Duitse economie scheen volledig hersteld te zijn en in staat de kosten van de eenwording te dragen. Binnen een paar jaar zou het in de nieuwe deelstaten economisch net zo goed gaan als in West-Duitsland.**

Na een dramatische achteruitgang bij de start - van de bijna tien miljoen banen waren er binnen drie jaar vier miljoen verdwenen -, leek het aanvankelijk met de nieuwe deelstaten de goede kant op te gaan en nam de achterstand op West-Duitsland af. Vanaf 1996 echter was de economische groei in de nieuwe deelstaten nog lager dan de toch al magere groeicijfers van de oude deelstaten. Oorzaken waren onder andere een vanuit werkgelegenheidsoogpunt verkeerde omwisselkoers en gegeven de productiviteit te snelle loonstijgingen<sup>1</sup>.

Maar ook met de West-Duitse economie ging het niet goed. Na een aanvankelijke hoogconjunctuur als gevolg van de hereniging bleven de groeicijfers vanaf 1992 achter bij die van veel andere eurolanden. De werkgelegenheid daalde rond die tijd aanzienlijk, vooral in de industrie, en het herstel daarna was magertjes. De werkloosheid liep op en bleef op een hoog niveau, rond de zeven à acht procent. De overheidsuitgaven liepen na 1990 op vanwege de hereniging. Ondanks alle bezuinigingsretoriek is er vanaf 1996 weinig gerealiseerd op dat terrein. Het begrotingstekort werd nauwelijks teruggebracht.

### Reformstau

Er wordt al langer geklaagd over de hoge lastendruk, over de verstikkende regelgeving, over de rigiditeiten in het arbeidsmarktbeleid. Vaak wordt daarbij het begrip Reformstau gebruikt, een situatie waarin politieke partijen en belangengroepen elkaar zodanig dwars zitten dat noodzakelijke aanpassingen geblokkeerd worden. Ook de politieke verhoudingen werken belemmerend. Al langere tijd heeft de regeringscoalitie de meerderheid in de Bondsdag, en de oppositie die in de Bondsraad. Dat heeft tot grote besluiteloosheid geleid<sup>2</sup>.

### Initiatieven

In 1997 schetste het Centraal Planbureau in Challenging neighbours een overeenkomstig beeld van de Duitse economie<sup>3</sup>. Voorzichtig werd geconcludeerd dat Duitsland in vergelijking met Nederland op tal van terreinen, met name op dat van de arbeidsmarkt, minder flexibel en aangepast leek aan de nieuwe omstandigheden. Ook al wekken de genoemde problemen en het woord Reformstau de indruk dat er niets veranderd is, dat is niet correct. Zonder uitputtend te willen zijn, volgt hier een kort overzicht.

### Ondernemingsstrategie

Met de recessie van 1992 werd duidelijk dat ondernemingen hun strategie moesten veranderen. Voor vele bedrijven had 'Made in Germany' betekend dat hun producten alleen in Duitsland zelf vervaardigd konden worden, liefst volledig in het eigen bedrijf, om zo aan de hoge kwaliteitsstandaarden te kunnen blijven voldoen. Dat nu was geen haalbare kaart meer. In toenemende mate gingen Duitse ondernemingen over tot het uitbesteden van andere activiteiten, ook aan bedrijven in het buitenland. Directe investeringen, niet in de laatste plaats in Oost-Europese landen, gingen snel omhoog. Er werden ingrijpende reorganisaties doorgevoerd. Dankzij die koerswijziging slaagden Duitse ondernemingen er in, mede dankzij 'en op onderzoek gebaseerde' technologieën, om hun vooraanstaande positie op de wereldmarkt te versterken dan wel te behouden<sup>4</sup>.

Ook wat betreft corporate governance is er veel veranderd. Waar men vroeger voor kredieten uitsluitend een beroep deed op de 'huisbank', wordt nu onder druk van toegenomen flexibiliteit en internationalisering veel meer risicokapitaal verworven via aandelenuitgifte. Daarmee is de typisch Duitse structuur van hechte banden tussen ondernemingen onderling en met huisbanken een stuk in de richting van angelsaksische verhoudingen opgeschoven<sup>5</sup>. De Duitse banken hebben de consequenties van deze

ontwikkelingen bemerkt; hun positie is de afgelopen jaren kwetsbaarder geworden.

## **Arbeidsmarkt**

Al langere tijd is er in Duitsland veel te doen over loonmatiging. Vooral de vakbeweging heeft zich altijd sterk verzet tegen dit instrument. In 2000 en 2001 is toch een gematigde loonontwikkeling tot stand gekomen, maar dit voorjaar maakten de bonden duidelijk dat resultaten uitgebleven waren. De lonen zijn dit jaar dan ook weer sterker gestegen. De Nederlandse ervaring heeft daarbij duidelijk gemaakt dat het effect van loonmatiging pas na enige tijd merkbaar wordt<sup>6</sup>. Daarenboven is de Duitse vakbeweging geneigd vooral naar de nettolonen te kijken, die nauwelijks zijn gestegen, en niet naar de loonkosten. Die zijn wel verder opgelopen, vooral door verhogingen voor de sociale zekerheid.

Bij het aantreden van het eerste kabinet-Schröder werd met veel tamtam het 'Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit' in het leven geroepen. Regering, werkgevers en vakbeweging zouden daarin tot afspraken komen om de problemen op de arbeidsmarkt te doorbreken. Vier jaar later moet geconstateerd worden dat die intentie niet is uitgekomen<sup>7</sup>. Over de loonontwikkeling kon in het geheel niet gepraat worden. Bij de andere punten ging het overleg zo moeizaam dat er nauwelijks resultaten geboekt zijn. In dat licht blijft de voorspelling van Paqué relevant: als men zelf die grotere flexibiliteit en loondifferentiatie niet weet te bereiken, zal een uithollingsproces in gang treden dat die uitkomst zelf teweeg zal brengen, bijvoorbeeld doordat bedrijven uit werkgeversorganisaties stappen en zelf loonafspraken maken<sup>8</sup>. De ervaringen van de afgelopen jaren zijn daarmee in overeenstemming.

In februari 2002 kwam naar buiten dat de arbeids-bureaus, verenigd in de Bundesanstalt für Arbeit, veel minder succesvol waren geweest met de arbeidsbemiddeling dan ze hadden gesuggereerd. Schröder reageerde direct door de Hartz-commissie in te stellen, die moest nagaan hoe de arbeidsbemiddeling verbeterd kon worden. Deze commissie rapporteerde midden augustus<sup>9</sup>. Aanvankelijk werd gesteld dat daarmee de werkloosheid in een paar jaar gehalveerd zou worden. Dat lijkt echter niet haalbaar<sup>10</sup>. Loonmatiging, loondifferentiatie en meer flexibiliteit zijn nodig om werkelijk vooruitgang te boeken in de strijd tegen de werkloosheid<sup>11</sup>.

## **Sociale zekerheid**

In de sociale zekerheid zijn de veranderingen tot nu toe beperkt gebleven. Kohl voerde wel een paar aanpassingen door, zoals een verlaging van het uitkerings-niveau voor de ziektewet van honderd naar tachtig procent, maar Schröder draaide bij zijn aantreden die veranderingen weer terug. Wel durfde hij een ander heet hangijzer aan te pakken, namelijk het pensioenstelsel. Duitsland kende tot nu toe alleen een omslagstelsel. Sinds dit jaar wordt op bescheiden wijze ook een kapitaaldeckingsstelsel toegepast. Het is een eerste, kleine stap om te voorkomen dat het pensioenstelsel niet bestand zal zijn tegen een situatie met steeds meer gepensioneerden en steeds minder werkenden, maar er zal meer moeten gebeuren.

## **Begroting**

Al sinds het aantreden van Kohl in 1983 is er in Duitsland gesproken over veranderingen in het belastingstelsel. Schröder heeft enkele majeure belasting-veranderingen doorgevoerd, zowel voor ondernemingen als voor particulieren. De bondsregering heeft vervolgens moeten constateren dat dit nieuwe stelsel gunstig uitpakte voor bedrijven. De belastingopbrengsten vielen tegen, nog versterkt door de tegenvallende conjunctuur. Onlangs werd besloten om de belastingdruk voor bedrijven weer iets te verhogen, met alle gebruikelijke reacties van dien. De veranderingen voor de inkomstenbelasting zouden gefaseerd ingevoerd worden, maar de Bondsregering heeft zich niet aan haar eigen schema gehouden. Vanwege de extra uitgaven in verband met de overstromingen besloot de regering om een voorgestelde verlaging één jaar uit te stellen.

Dat de regering die stap moest nemen, had ook te maken met de wel zeer precare begrotingssituatie. Naar verwachting zal binnenkort een blauwe brief in Berlijn bezorgd worden, omdat minister van Financiën Eichel onlangs bekend heeft gemaakt dat het tekort dit jaar op 3,2 procent uit zal komen<sup>12</sup>. De eu komt nu zelfs op 3,8 procent uit.

## **Conclusie**

De afgelopen tien jaar heeft de Duitse economie niet goed gepresteerd. Tal van institutionele arrangementen op het terrein van arbeidsmarkt, sociale zekerheid, en corporate governance bijvoorbeeld, zijn niet voldoende vernieuwd om de Duitse economie voldoende flexibel te houden. Wil men weer voldoende groei hebben, de werkloosheid bestrijden en de begroting op orde krijgen, dan is meer nodig. Met voldoende politieke moed en besluitvaardigheid moet het mogelijk zijn om een weloverwogen strategie te formuleren en ten uitvoer te brengen, en zo de Reformstau te doorbreken.

## **Dossier Duitsland**

D.J. Bruinsma: [Buren](#)

C.W.A.M. van Paridon: [Herenigd en versterd](#)

M. Schramm: [Matigen loont niet, individualiseren wel](#)

S. Brakman, J.H. Garretsen: [Wordt de economische Muur geslecht?](#)

H.A.M. van Lieshout: [Duale stelsel is Tantaluskwelling](#)

A.H. Kleinknecht: ['Made in Germany':ieder nadeel heb z'n voordeel](#)

R. Inklaar, J. Sleifer, B. van Ark: [Innovatie en productiviteit](#)

W.H.J. Hassink: [Hartz en Donner: efficiënte onderhandelingen?](#)

F.A.G. den Butter: [De man van twee miljoen](#)

E.W. Mehring: [Vertrouwen is goed, controle is beter](#)

E.M. Valke: [Arbeidsmarkt cruciaal](#)

J.J.A. Eggelte: [Stroomopwaarts het Rijnland in](#)

A.L. Bovenberg: [Werk aan de winkel voor nieuw kabinet](#)

H. Maarse: [Tussen wachtlijst en waslijst](#)

K.G. Okma: [Duitse zorg op een kruispunt-hoezo?](#)

A.Bocker, D. Thranhardt: [\(Waarom\) integreert Duitsland beter?](#)

W. Jonkhoff: [Land van de rijzende zon?](#)

---

**1** Zie R. Harding, J. Jaks, C.W.A.M. van Paridon en J. Szomburg, Wo versteckt sich der ostdeutsche Tiger? Über die Wirtschaftsperspektiven der neuen Bundesländer, Gutachten im Auftrag der deutschen Nationalstiftung, Hamburg, 2002.

**2** Zie F. Scharp, Die gefesselte Republik, Die Zeit, 22 augustus 2002.

**3** Centraal Planbureau, Challenging neighbours. Rethinking German and Dutch economic institutions, Springer, Berlijn, 1997.

**4** Zie D. Soskice, De uitdaging: Duitse technologie, Nederlandse lonen, ESB, 30 januari 1998, blz. 78-82.

**5** Zie hoofdstuk 10 in Challenging neighbours, op. cit