



De inhaalslag van Oost-Duitsland

Auteur(s):

Campen, S. van

*De auteur is werkzaam bij de stafgroep Economisch Onderzoek van Rabobank Nederland.***Verschenen in:**

ESB, 82e jaargang, nr. 4112, pagina 520, 25 juni 1997

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

duitsland, conjunctuur

*Nu de investeringsimpulsen uit het Westen zijn uitgewerkt, blijkt de Oost-Duitse economie er nog steeds slecht aan toe te zijn.***Ruim zeven jaar geleden is de unie tussen de DDR en de Bondsrepubliek Duitsland tot stand gekomen. Na enkele jaren met uitbundige groeicijfers lijkt het herenigde Duitsland zich nu in een crisissituatie te bevinden. De economie groeit slechts gematigd, de werkloosheid is tot naoorlogse records gestegen en de overheidsfinanciën vertonen chaotische trekjes.**

Wanneer de economische prestaties van de beide delen van Duitsland onder de loep worden genomen, dan blijken de onderlinge verschillen bovendien nog altijd groot te zijn. (zie [tabel 1](#)) De groeicijfers van de nieuwe deelstaten zijn marginaal hoger dan die van de oude, maar de werkloosheid ligt vele malen hoger. De gemiddelde levensstandaard van de Oostduitsers is dankzij overdrachtsuitgaven en een snelle inhaalbeweging van de lonen opgekrikt, maar wanneer wordt gekeken naar het bbp per capita of naar de arbeidsproductiviteit, dan steken de Oost-Duitse cijfers nog altijd schamel af bij die van de oude deelstaten. Daarnaast wordt, nu de subsidie-gedreven investeringsgolf afloopt, duidelijk dat de ondernemingssector in Oost-Duitsland onvoldoende vermogen heeft om werkgelegenheid te genereren.

Tabel 1. Economische kerngegevens

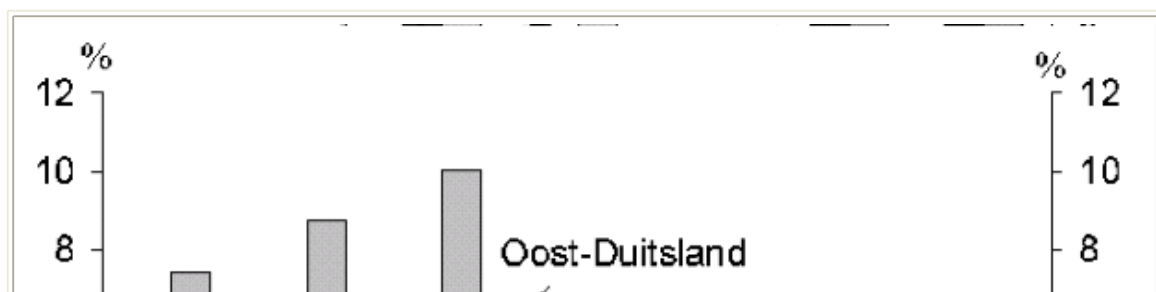
	West	Oost
Bevolking in mln, 1994	65	16
Werkgelegenheid in mln mei 1997	27,9	6,1
Werkloosheid % beroepsbev. mei 1997	9,6	17,2
Gem. economische groei 1992-1996	0,9	6,7
Gem. inflatie 1992 -1996	2,7	6,4

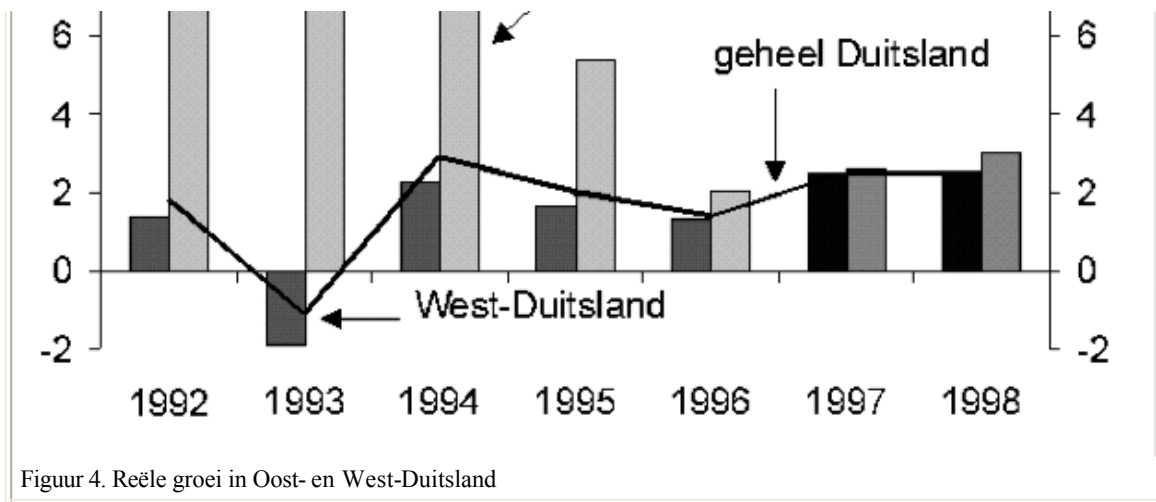
In het navolgende zal een overzicht worden gegeven van hoe de Oost-Duitse economie zich sinds de eenwording heeft ontwikkeld en met welke structurele problemen men nog altijd kampt.

Economische groei

Vóór de eenwording zat de Oost-Duitse economie in de lappenmand. De industrie had nauwelijks concurrerend vermogen, prijsverhoudingen waren volledig verstoord en het productie-apparaat was inefficiënt. De afzet van de exportsector stond onder druk. Om een te sterke aantasting van de liquiditeitspositie te vermijden werden de importen aan banden gelegd, waardoor de economische ontwikkeling weer werd afgeremd. Het gebrek aan concurrentiekracht werd door de omwisseling van de Ost-mark in de D-mark extra manifest. Het resultaat was een in elkaar stortende industrie en een enorme uitstoot van arbeid. Een kwart van alle banen verdween in de eerste jaren na de eenwording.

Vanaf 1992 tot en met 1995 kende het reële bbp van de nieuwe deelstaten imposante groeicijfers. In 1996 was het reële bbp dan ook bijna een kwart hoger dan in 1990. ([figuur 4](#)) Per hoofd steeg het inkomen in de nieuwe deelstaten van minder dan 30% van het niveau van de oude deelstaten tot 50% in 1994.





Ook de West-Duitse economie kon vruchten plukken van de eenmaking. Het was een klassiek voorbeeld van een Keynesiaanse bestedingsimpuls. De Oost-Duitse inhaalvraag, die dankzij inkomensoverdrachten uit West-Duitsland kon plaatsvinden, sloeg in belangrijke mate weer neer in West-Duitsland.

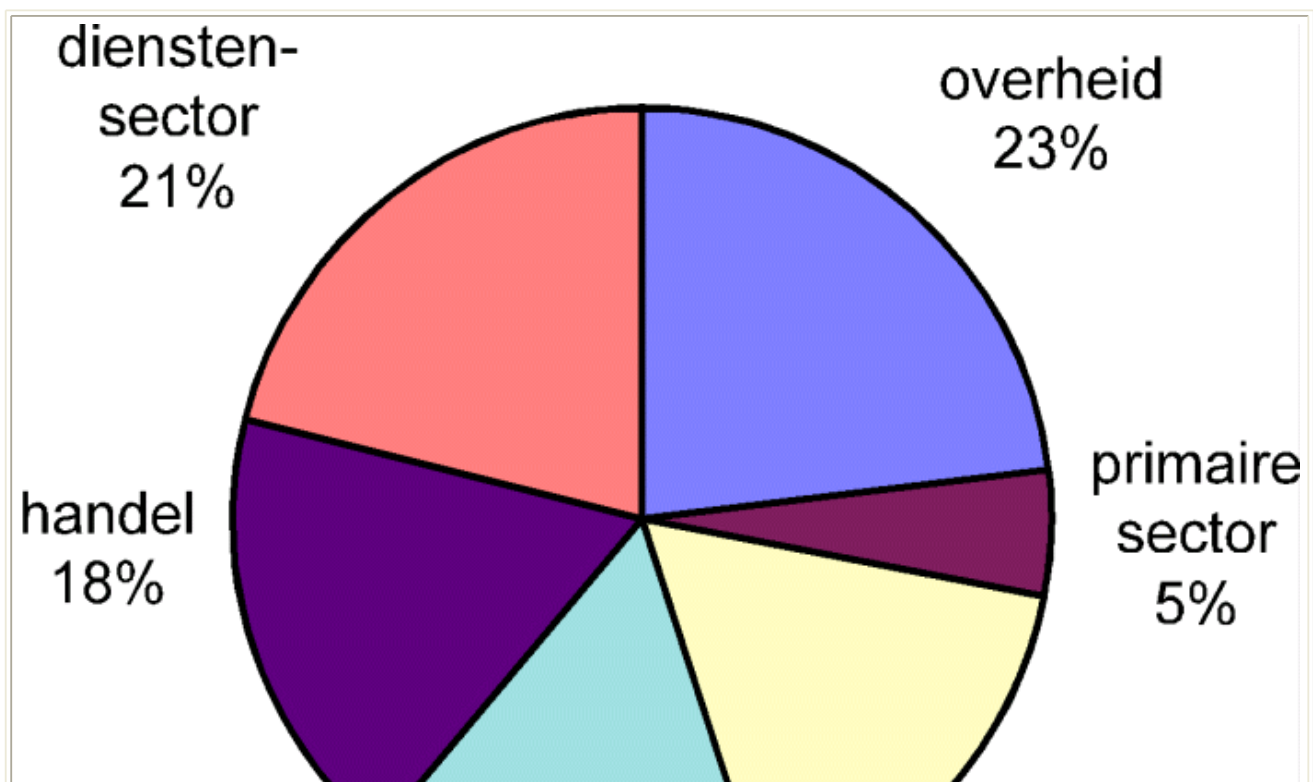
De forse groei en de inhaalslag op inkomensgebied werden bijna volledig gerealiseerd door massale overheidstransfers, zowel aan bedrijven als aan gezinnen. Het fenomenale bedrag dat naar de nieuwe deelstaten is gevloeid tussen 1989 en 1996 bedraagt bruto DM 1.170 mrd. Gecorrigeerd voor de financiële overdrachten van de oostelijke deelstaten naar federatieniveau, die vanaf 1991 op gang zijn gekomen, resulteert netto circa DM 900 mrd. De overheidsuitgaven als percentage van het bbp zijn in deze periode dan ook gestegen van 45,8% naar 50,7% en de staatsschuld is opgelopen van 44% naar 61%.

Sinds medio 1995 ebt de investeringsimpuls geleidelijk weg. Dit is niet alleen een louter cyclisch fenomeen, maar wordt eveneens bepaald door structurele factoren. De modernisering van de Oost-Duitse woningbouw en die van de kantoorgebouwen zijn ver gevorderd. Er is in de kantoorsector zelfs al sprake van leegstand, vanwege een overschatting van de vraag. Ook in de woningbouw is overgeïnvesteerd. Hier vormden de gunstige afschrijvingsregelingen de stimulans achter de investeringen. De budgettaire problemen van de regering-Kohl en de voltooiing van infrastructurele werken hebben daarnaast het tempo van de overheids-investeringen afgezwakt. De beëindiging van de herstructureringsin het kader van de Treuhand heeft ook de investeringsgroei in de private sfeer afgeremd.

Productiestructuur, loonkosten en productiviteit

De productiestructuur van de nieuwe deelstaten onderging in de eerste jaren na de eenwording een sterke verandering in de richting van die van West-Duitsland. Het aandeel van de private sector in het bbp nam uiteraard toe ten koste van de publieke sector. Het aandeel van de landbouw nam af. Hiervoor in de plaats kwam een stijging van het aandeel van de handel, de dienstensector en de bouw. Deze laatste sector verdubbelde bijna in vijf jaar tijd.

Ook de werkgelegenheid per sector onderging verschuivingen, maar de verschillen ten opzichte van de oude deelstaten blijven toch groot. De bouw voorziet bijvoorbeeld voor 17% van de Oost-Duitse beroepsbevolking in werk, terwijl in West-Duitsland slechts 7% van de beroepsbevolking werkzaam is in de bouw. (zie [figuur 1](#) en [figuur 2](#))



verwerkende
industrie
16%

bouw
17%

Figuur 1. Verdeling werkgelegenheid per sector, Oost-Duitsland

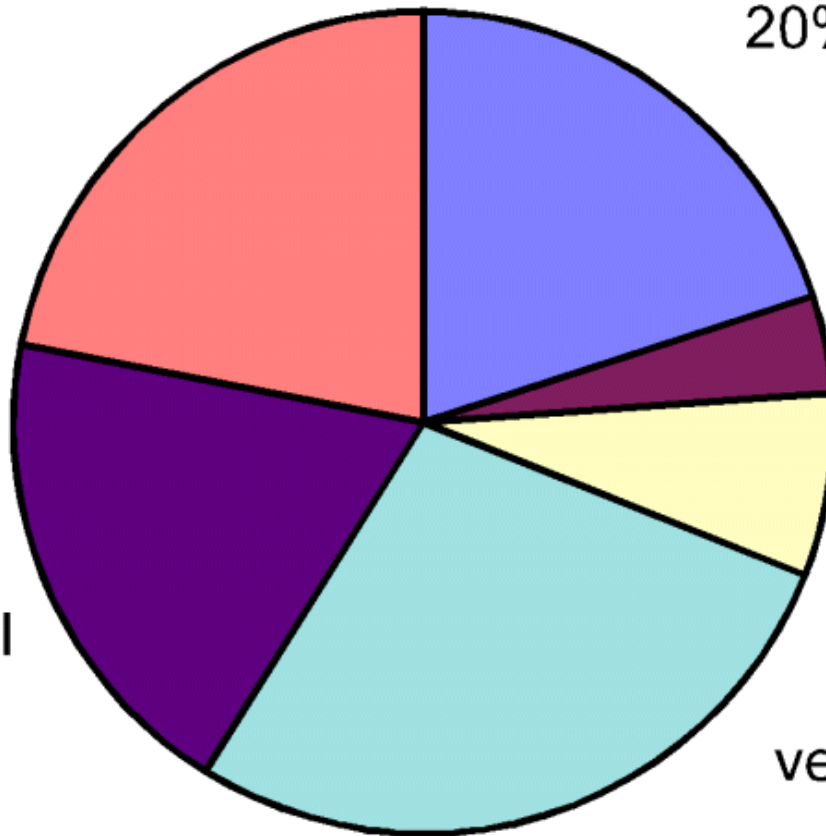
diensten-
sector
22%

overheid
20%

primaire
sector
4%

bouw
7%

handel
19%



verwerkende
industrie
28%

Figuur 2. Verdeling werkgelegenheid per sector, West-Duitsland

Industrieën die in geïndustrialiseerde landen in de loop van hun economische ontwikkeling aan belang inboeten, zoals bijvoorbeeld de textielindustrie, bezitten in de Oost-Duitse economie nog altijd een relatief groot marktaandeel. In West-Duitsland maken deze industrieën nog ongeveer een derde uit van het totale productie-apparaat (hetgeen overigens in internationale vergelijking hoog is), terwijl dit cijfer in Oost-Duitsland nog 50% bedraagt.

Een belangrijke reden voor dit verschil is, dat Oost-Duitse bedrijven juist in die sectoren initiatieven hebben ontplooid waarin de concurrentiegraad in Duitsland zelf relatief laag is en waar een kennisachterstand een niet al te grote handicap vormde. Men kwam daardoor terecht in de meer arbeidsintensieve hoek en minder in de kapitaalintensieve sectoren. Maar aangezien juist de arbeidsintensieve industrieën te kampen hebben met sterke concurrentie en ook in West-Duitsland zeer moeilijke tijden doormaken, is het duidelijk dat het groeipotentieel hiervoor nogal te wensen over laat.

De gemiddelde productiviteit in de nieuwe deelstaten ligt nog fors onder die van de oude deelstaten (in nieuwe productielocaties is het productiviteitsverschil minder groot). De lagere kapitaalintensiteit van de industrie ligt hier onder andere aan ten grondslag. De kapitaal per arbeider ratio in Oost-Duitsland bedroeg in 1995 65% van het West-Duitse niveau. Een inhaalslag op dit terrein valt evenwel nog niet te verwachten, omdat veel Oost-Duitse bedrijven momenteel met onderbenutting van de al bestaande capaciteit opereren. De benuttingsgraad bedraagt aldaar minder dan 80% vergeleken met meer dan 85% in de oude deelstaten.

De lagere productiviteit in combinatie met de stijging van de nominale lonen heeft geleid tot een sterke toename van de loonkosten per eenheid product in vergelijking met West-Duitsland. De loonkosten per eenheid product bedragen ruim 30% meer dan in de oude deelstaten (zie [tabel 2](#)).

Tabel 2. Vergelijking loonkosten Oost- en West-Duitsland relatieve positie Oost- t.o.v. West-Duitsland (West-Duitsland = 100)

1991	1992	1993	1994	1995	1996
------	------	------	------	------	------

Bbp	7,8	9,3	11,0	12,0	12,4	12,7
Bbp per capita	31,3	38,5	46,2	50,6	52,8	nb
Bbp per werkende	31,0	43,0	51,6	54,2	55,2	56,7
Loonkosten per werkende	46,8	60,7	67,9	70,4	72,4	73,8
Loonkosten p.e.p.	151,1	141,0	131,5	129,8	131,2	130,1

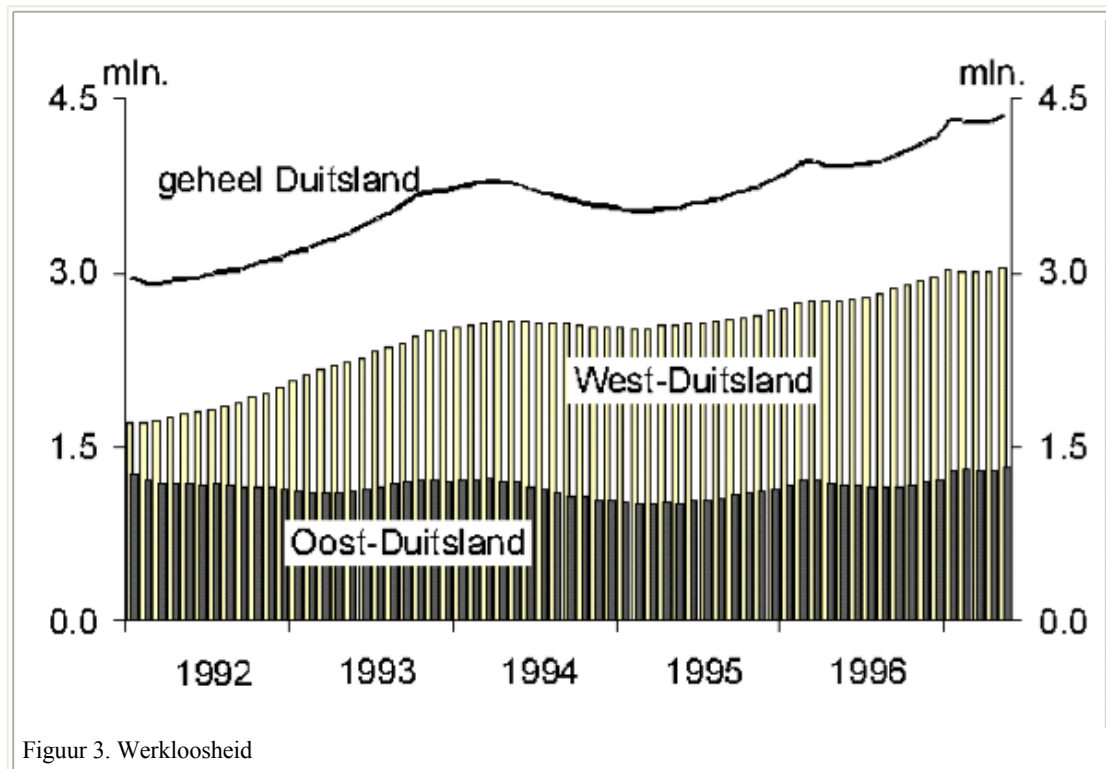
Bron: Deutsche Bundesbank en eigen berekeningen.

Dit vormt een belangrijke belemmering voor het ontstaan van een sterk bedrijfsleven met name voor de ontwikkeling van het midden- en kleinbedrijf, dat in West-Duitsland juist z'n sterke pijler vormt onder de economische ontwikkeling. De bedrijfswinsten liggen aanzienlijk lager en er blijft veel minder ruimte over voor investeringen en innovaties, maar ook voor marketingactiviteiten.

Een andere handicap waarmee de Oost-Duitse bedrijven worstelen is namelijk, dat ze moeilijk producten verkopen. Het binnenlandse marktaandeel van bedrijven uit de nieuwe deelstaten vertoont geen groei en hun aandeel op de exportmarkt bedraagt al jaren circa 2% van de totale Duitse export. Het is niet de mindere kwaliteit van de producten, waardoor ze niet worden verkocht, maar veeleer de moeilijkheden die de bedrijven tegenkomen in het doorbreken van reeds bestaande klant-leverancier-relaties. Bovendien hebben de nieuwkomers op de markt nauwelijks referenties en hebben ze vaak te weinig geld voor marketingactiviteiten.

De arbeidsmarkt

De huidige problemen op de arbeidsmarkt kennen een meervoudige achtergrond. In de eerste plaats hebben de sociale partners in de eerste jaren na de eenwording een redelijk desastreuus te noemen beleid gevoerd, maar ook structurele factoren speelden een belangrijke rol bij het oplopen van de werkloosheid. (zie [figuur 3](#))



Figuur 3. Werkloosheid

Dat de werkloosheid zou stijgen stond namelijk buiten kijf. Onder het oude regime bestond immers veel verborgen werkloosheid, een hoge participatiegraad (met name onder vrouwen) en een lage productiviteit.

De vakbonden, die onder het mom van sociale gelijkwaardigheid er op aandrongen, dat de lonen in de nieuwe deelstaten zo snel mogelijk moesten worden opgekrikt naar het West-Duitse niveau, zijn voorbij gegaan aan het effect hiervan op de werkgelegenheid. Het aanbod van arbeid nam immers zeer sterk toe, terwijl de uitbreiding van het productieapparaat beperkt bleef. De loonproblematiek werd nog verergerd, doordat ook de loonakkoorden voor West-Duitsland tot en met 1995 forse loonstijgingen kenden. Aangezien de Oost-Duitse loonakkoorden veelal een indexatie-regeling kennen, sijpelde deze loonstijging ook weer door.

Doordat de kosten van eenwording veel hoger uitvielen dan oorspronkelijk werd geraamd, moest de regering overgaan tot aanzienlijke lastenverzwaringen voor de burgers en het bedrijfsleven. De toegenomen werkgeverslasten in combinatie met de forse nominale loonstijgingen en de appreciatie van de D-mark resulteerden in een fors verlies aan concurrentiekracht van het Duitse bedrijfsleven. De kostensanering die hierdoor werd aangezwengeld ging veelal gepaard met een grote uitstoot van arbeidsplaatsen. Inmiddels heeft de sterke dollar een deel van het leed weer goedgemaakt. De sociale partners in Duitsland beseffen bovendien eindelijk, dat loonmatiging een eerste vereiste is voor behoud van arbeidsplaatsen. Na de contractuele loonstijging van gemiddeld 4,75% in 1995 vond vorig jaar reeds enige afvlakking van de gemiddelde loonstijgingen plaats (2%). Dit jaar zijn de loonakkoorden nog gematigder en laten een gemiddelde loonstijging van maximaal 1,5% zien. Het afgelopen jaar zijn de Duitse producten dan ook weer meer concurrerend geworden, hetgeen onder andere tot gevolg heeft dat de Duitse exportsector bijzonder sterk presteert. Dit is echter nog onvoldoende om het verlies aan werkgelegenheid zelfs maar een halt toe te roepen. In de nieuwe deelstaten daalde de werkgelegenheid (afgezien van een korte opleving in 1995) van 9,75 mln in 1989 tot 6,1 mln in mei van dit jaar. De geregistreerde werkloosheid bedraagt bijna 1,3 mln (mei 1997) oftewel 17,2%

van de beroepsbevolking. In dit cijfer wordt evenwel nog voorbijgegaan aan een paar grote groepen. Ten eerste is er nog altijd verborgen werkloosheid. Deze wordt geschat op circa 800,000, waarvan 64% gesubsidieerd werkzaam is in de publieke sector. Indien de verborgen werkloosheid wordt opgeteld bij de geregistreerde werklozen, zou een werk-loosheidspercentage van bijna 25% resulteren. Ten tweede is een grote groep permanent van de arbeidsmarkt verdwenen. Dit betreft onder andere bijna iedereen ouder dan 54 jaar en veel vrouwen.

Indien ratio's als het aantal banen per 100 personen worden vergeleken tussen Oost en West en bijvoorbeeld wordt gecompenseerd voor zwartwerkers, dan zijn de verschillen tussen de oude en de nieuwe deelstaten niet zo groot. De veel hogere werkloosheid moet dan ook deels op het conto worden geschreven van het veel hogere arbeidsaanbod in Oost-Duitsland.

De toekomst

Het nabije toekomstbeeld voor de nieuwe deelstaten is niet al te rooskleurig. Er zullen nog vele jaren overheen moeten gaan, vooraleer het Oost-Duitse bedrijfsleven echt concurrerend is. De export-geleide groei, zoals die in de rest van Duitsland valt waar te nemen, zal nauwelijks door-sijpelen naar de nieuwe deelstaten. De productiestructuur van de nieuwe deelstaten is nog onvoldoende ontwikkeld. Hoogtechnologische industrie is nauwelijks of niet te vinden, maar ook het midden- en kleinbedrijf is onderontwikkeld. Nieuwe bedrijven zijn veelal nog te klein om schaalvoordelen te behalen en kunnen grote investeringen ook niet financieren. Hun toegang op de markten is te beperkt en prijzenslagen kunnen ze zich niet permitteren.

Zolang de loonkosten per eenheid product in vergelijking met West-Duitsland zo hoog blijven, kan het ondernemingsklimaat zich niet voldoende ontwikkelen om de problemen op de arbeidsmarkt op te kunnen lossen. Aangezien de financiële nood van de overheid ook nauwelijks ruimte biedt voor stimuleringsprogramma's, lijkt de conclusie onontkoombaar dat de Oost-Duitse arbeidsmarktproblemen vrijwel onoplosbaar zijn. Hoewel de sociale partners eindelijk tot enige inkeer zijn gekomen wat betreft de nominale loonstijgingen, getuigen de conflicten die zich vorig jaar nog hebben afgespeeld in de kolenindustrie en ten aanzien van de ziektegeld-regelingen van een toch nog beperkte realiteitszin bij de vakbonden en een gebrek aan ruggespraak bij de werkgevers. De grootschalige hervorming van het belastingstelsel, die moet leiden tot een verlaging van de arbeidskosten en van de vennootschapsbelasting, vormt slechts het begin van een hele reeks van maatregelen die de arbeidsmarkt en het bedrijfsleven meer dynamiek moeten geven.