



De Oost-Duitse sprong in het diepe

Auteur(s):

Knaack, R.K.

*Afdeling Algemene Economie, Economische Faculteit, UvA.***Verschenen in:**

ESB, 85e jaargang, nr. 4245, pagina 179, 3 maart 2000

Rubriek:**Trefwoord(en):**

transitie

Het beleid na de Duitse eenwording heeft gezorgd voor een ongunstige verhouding tussen het loon en de arbeidsproductiviteit in Oost-Duitsland.

Op 9 november 1989 viel de Muur. Op 30 juni 1990 werden de beiden delen van Duitsland herenigd en ontstond de Duitse economische, monetaire en sociale unie. De DDR-mark werd vervangen door de D-mark. De lonen en een belangrijk deel van het spaargeld werden één op één geconverteerd. De juridische, belasting- en sociale verzekeringssystemen werden geharmoniseerd. Ook werden alle bestaande belemmeringen voor een ongebreidelde kapitaal- en arbeidsmobiliteit verwijderd. Op deze manier bleef Oost-Duitsland een lang proces van monetaire stabilisatie en het bouwen van marktinstituties bespaard.

Het resultaat van deze maatregelen is zeer gemengd. De Oost-Duitse economie groeide in de periode 1991-1995 met gemiddeld zo'n vijf procent per jaar. Dat was beduidend hoger dan de groeicijfers van West-Duitsland. Deze groei werd in belangrijke mate veroorzaakt door een investeringshousse: de investeringen namen in die periode met 78 procent toe. Het meest verbazingwekkende van deze periode is het enorme verschil tussen het geproduceerde nationaal inkomen en het verbruikte nationaal inkomen. In 1995 was het geproduceerd nationaal inkomen maar zestig procent van het verbruikte nationaal inkomen. Het grootste deel van dit verschil werd gefinancierd door de West-Duitse overheid; een ander deel werd gefinancierd door de West-Duitse private sector. Ieder jaar gaat er 140 miljard mark richting Oost-Duitsland.

In de eerste helft van de jaren negentig veranderde het nationaal inkomen sterk van samenstelling. Het aandeel van de industrie daalde fors, terwijl het aandeel van de dienstensector sterk toenam. In 1990 daalde de industriële productie met meer dan vijftig procent. Met name de lichte industrie en de technologie-intensieve sectoren werden zwaar getroffen. Binnen de industrie nam het aandeel van de machinebouw af van vijftien naar vijf procent, terwijl omgekeerd het aandeel van de bouwsector enorm toenam, van 18 naar 34,5 procent.

De output-daling had ook consequenties voor de werkgelegenheid. In de periode 1990-1994 gingen door rationalisatieprocessen bijna vier miljoen arbeidsplaatsen verloren. Een belangrijk deel van deze mensen ging met vervroegd pensioen. Zo daalde het aandeel van de werkende mannen in de leeftijdscategorie van 55-60 jaar van 73 procent in 1991 naar veertig procent in 1993. De rest werd werkloos. In 1994 was het werkloosheidspercentage opgelopen tot vijftien procent. Daarnaast werd twintig procent geconfronteerd met onvrijwillige reductie van de werktijd.

Ineenstortende industrie

Het meest opvallende aspect van de Oost-Duitse transitie is het falen van de hoogwaardige industrie zich aan te passen in een snel groeiende economie. Op dit moment is het aandeel van de industrie in Oost-Duitsland de helft van dat in West-Duitsland, terwijl het aandeel van de bouw drie keer zo hoog is. Waardoor kan dat worden verklaard?

Historische erfenis

De mogelijkheid voor een succesvolle transformatie van de oude staatsbedrijven naar levensvatbare particuliere bedrijven is sterk bepaald door het competitief vermogen van de oude bedrijven. De industriële structuur in de DDR werd gedomineerd door *Kombinaten*, conglomeraties van bedrijven die waren geclusterd rondom een groot bedrijf. In 1989 bestonden er 221 *Kombinaten*, waarvan er 126 direct verantwoord waren verschuldigd aan industriële ministeries en de overigen aan de regionale autoriteiten¹. Een *Kombinat* had zijn eigen bouwbedrijven, had zijn eigen transportafdeling en verstreekte tevens een groot aantal sociale voorzieningen aan zijn werknemers. Daarmee vormde het meer een zelfvoorzienend organisme dan een concurrerend bedrijf².

Gedurende de jaren tachtig daalde de productiviteit van de Oost-Duitse bedrijven. De oorzaak hiervan lag voornamelijk in de inefficiëntie van het planningssysteem³. Deze inefficiëntie weerspiegelde zich in het feit dat het steeds moeilijker werd producten te verkopen, zowel aan de Comecon-landen als aan het Westen. Om de levensstandaard desondanks niet te veel onder druk te zetten, werd er nauwelijks meer geïnvesteerd. Aan de vooravond van de hereniging was de helft van de kapitaalgoederenvoorraad meer dan elf jaar oud. In West-Duitsland was het vergelijkbare percentage twintig procent⁴. Meer dan zeventien procent van de industrie-arbeiders was bezig met het in orde houden en repareren van de machines⁵. De Oost-Duitse economie was duidelijk in een vicieuze cirkel terechtgekomen, waaruit ze op eigen kracht niet meer kon ontsnappen. De verwachte ineenstorting van het economische systeem werd alleen maar voorkomen

doordat het politieke systeem eerder ineenstortte.

Vraaguitval

Na 1989 werden alle Oost-Europese landen getroffen door een zware depressie. Dat was een zware klap voor Oost-Duitsland. Tweederde van de buitenlandse handel vond plaats met de Comecon-landen. De helft van deze handel was met de voormalige Sovjet-unie. Daarnaast verschoof de overgebleven vraag van de Oost-Europese landen snel in de richting van West-Europese producten. Als gevolg hiervan moesten de Oost-Duitse bedrijven zich heroriënteren op de Westerse markten, die nagenoeg onbekend waren. Daarbij konden zij in tegenstelling tot de andere Oost-Europese landen nauwelijks concurreren met behulp van lagere prijzen.

Ook de consumenten namen de kans te baat om goederen te kopen, met name auto's en elektrische apparaten. Binnen een zeer korte tijd werden de Oost-Europese producten in de winkels vervangen door Westerse.

Hoge loonkosten

Voor het ineenstorten van de industriële productie en de export worden in de literatuur voornamelijk de hoge loonkosten verantwoordelijk gehouden. In 1990 bedroeg de arbeidsproductiviteit in Oost-Duitsland slechts dertig procent van die in West-Duitsland. Daarentegen waren de lonen vijftig procent van die in West-Duitsland. In de periode 1991-1994 stegen de gemiddelde maandlonen naar 72 procent van die van West-Duitsland en de arbeidsproductiviteit naar 53 procent. Deze stijging werd veroorzaakt door de uitstoot van arbeid als gevolg van rationalisatieprocessen. Na 1994 zakte de groei van de arbeidsproductiviteit naar ongeveer vier procent (tegen een groei in West-Duitsland van drie procent). Deze stijging was behoorlijk, maar onvoldoende om de loonstijgingen te compenseren. Met deze hoge loonkosten konden de Oost-Duitse bedrijven niet concurreren op de wereldmarkt.

De rol van Treuhand

Bij de aanvang van zijn werkzaamheden zag de *Treuhand* het als zijn opdracht om de Oost-Duitse bedrijven zo goed mogelijk te laten doorstarten. Om dat te bereiken leek het de beste strategie om een nieuwe eigenaar te vinden, die nieuwe management technieken, nieuwe technologie, nieuwe producten en de toegang tot Westerse markten met zich mee zou brengen. Om deze nieuwe eigenaars makkelijk te vinden, koos *Treuhand* er voor de *Kombinat*en niet in hun geheel te privatiseren, maar in onderdelen. Dit betekent dat grote bedrijven werden opgesplitst in een groot aantal kleine en middelgrote bedrijven. Voor het grootste deel kwamen de nieuwe bedrijven in West-Duitse handen.

Lang niet alle bedrijven konden worden verkocht. Met name de kennisintensieve en de exportbedrijven hadden moeite nieuwe eigenaars te vinden. De enige echt aantrekkelijke bedrijven waren die bedrijven die een toegang tot een markt garandeerden. Het bank- en verzekeringswezen, de handel en constructie en de semi-luxe industrie boekten derhalve snelle vooruitgang. Wat we dus zien is de achteruitgang van de kennisintensieve, op de export gerichte industrie en de opkomst van de bouw en op de consumptiegerichte industrie. Daarmee verdwenen de grote bedrijven die het industriële landschap van Oost-Duitsland hadden gedomineerd en verscheen er een economische structuur die gedomineerd werd door kleine en middelgrote bedrijven.

Naar een Mezzogiorno?

De hereniging van Oost-Duitsland met West-Duitsland hield ook in dat er één arbeidsmarkt ontstond. Dit had grote gevolgen. Om een grote migratiestroom naar het Westen te voorkomen, heeft men ervoor gekozen de lonen snel te laten convergeren, hoewel de arbeidsproductiviteit in Oost-Duitsland dat niet toeliet. Dit leidde tot grote werkloosheid en tot een permanente financiële steun aan Oost-Duitsland. Deze situatie heeft grote gelijkheid met de verhouding tussen Noord- en Zuid-Italië. Vandaar dat deze situatie in de literatuur wordt omschreven als het Duitse *Mezzogiorno*-probleem⁶.

In de literatuur is discussie ontstaan over de vraag of het Duitse *Mezzogiorno*-probleem voorkomen had kunnen worden. In de eerste plaats zijn vraagtekens geplaatst bij de paritaire conversie van de Oost-mark in de D-mark. Daardoor zijn de lonen in Oost-Duitsland in één klap hoger geworden dan de lonen in de andere Oost-Europese landen. In tegenstelling tot deze andere landen heeft men zodoende niet kunnen profiteren van een wisselkoersaanpassing. In Tsjechië bijvoorbeeld heeft men al zeer snel de kroon met vijftig procent gedevalueerd om de heroriëntering van de buitenlandse handel te vergemakkelijken. Hiervan profiteerden vooral de exporteurs van grondstoffen en industriële producten waarvoor geen Westers substituuat voorradig was⁷. Iets vergelijkbaars had ook in Oost-Duitsland kunnen plaats vinden door de Oost-mark niet paritair, maar bijvoorbeeld in de verhouding 2:1 te converteren. Dat zou op de korte termijn een verlichting hebben betekend voor het Oost-Duitse bedrijfsleven, en een langere rustperiode betekend hebben in het noodzakelijk aanpassingsproces⁸. Maar ook in dit geval zou het voordeel vluchtig zijn geweest vanwege de politieke druk, met name uit de vakbeweging, om de lonen snel te laten convergeren. Een massale intocht van werknemers zou een bedreiging hebben betekend voor de relatief stabiele arbeidsverhoudingen in West-Duitsland. Voor een deel zijn de West-Duitse bonden dus schuldig aan de afbraak van Oost-Duitse werkgelegenheid om de eigen posities in West-Duitsland veilig te stellen.

In de tweede plaats is door velen bepleit dat de overheid meer loonkostensubsidies had moeten verstrekken. Een argument hiervoor is dat wanneer de lonen uitstijgen boven het evenwichtslon er altijd werkloosheid zal optreden. Een loonkostensubsidie zou het verschil in loonkosten tussen West- en Oost-Duitsland kunnen compenseren om zodoende nieuwe investeerders in Oost-Duitsland aan te trekken. De regering heeft dat niet gedaan. Betwijfeld mag worden of een loonkostensubsidie enig soelaas zou hebben gebracht voor de scheepsbouw in Mecklenburg-Vorpommern, de mijnbouw in Thüringen of de Trabant-productie in Saksen. Maar veel belangrijker is de vraag of Oost-Duitsland door zo'n politiek niet zou zijn veroordeeld tot een economische structuur waarin alleen 'low wage, low-tech' bedrijven kunnen floreren⁹.

Deze conclusie lijkt ook door de regering te zijn getrokken. Zij heeft gekozen voor een 'high wage, high-tech' politiek. De politiek van de overheid is gericht geweest op het creëren van de randvoorwaarden voor het ontstaan van een gezond bedrijfsleven. Veel geld is gestoken in de infrastructuur. Na een aarzelend begin in de jaren 1991 en '92 zijn in de volgende jaren grote sommen gelds in de Oost-Duitse economie geïnvesteerd. Bedroegen de investeringen per hoofd van de bevolking in 1991 ongeveer 65 procent van die in West-

Duitsland, in 1996 was dat percentage gestegen tot 150 procent. Daarnaast heeft men zijn best gedaan een zelfstandige basis voor onderzoek en ontwikkeling in Oost-Duitsland te behouden. Tijdens het privatiseringsproces zijn de meeste bedrijven geprivatiseerd zonder de o&o-afdelingen. Als gevolg daarvan daalde de hoeveelheid o&o-personeel in Oost-Duitsland van 86 duizend in 1990 naar zestienduizend in 1995¹⁰. De overgeblevenen werken voornamelijk in kleine, gespecialiseerde bedrijfjes. Deze bedrijfjes leveren overwegend diensten aan de overheid in speciale projecten. Het is aan de overheidssteun te danken dat er überhaupt een kleine o&o-basis in Oost-Duitsland is overgebleven.

Anderzijds heeft men door een te nauwe taakomschrijving van *Treuhand* een ontwikkeling in gang gezet die haaks stond op de 'high wage, high tech' politiek. De politiek van *Treuhand* is primair gericht geweest op het zo snel mogelijk verkopen van de bedrijven aan nieuwe, Westerse eigenaars. Om het vinden van die nieuwe eigenaars te vergemakkelijken, zijn de oude *Kombinaten* gesplitst in een groot aantal kleine en middelgrote bedrijven. Men koos voor deze politiek omdat men hoopte dat de nieuwe eigenaars nieuwe management-technieken, nieuwe technologie en toegang tot de Westerse markten zouden meebrengen. Deze politiek bracht geen onverdeelde positieve resultaten. De nieuwe eigenaars waren voornamelijk geïnteresseerd in de toegang tot de Oost-Duitse markt en het opvullen van tijdelijke hiaten in de eigen productiecapaciteit. Het resultaat was dat de nieuwe bedrijven voornamelijk producten maken voor de binnenlandse markt en intermediaire producten voor de West-Duitse moederbedrijven. Zij exporteren zelf nauwelijks. Gevreesd moet worden dat de *Treuhand* met het splitsen van de *Kombinaten* een endogene basis voor een 'high-tech, high wage'-politiek onmogelijk heeft gemaakt. Deze politiek vereist immers de aanwezigheid van innovatieve grote bedrijven met een gevestigde merknaam, die de kern vormen van de endogene ontwikkeling. In Oost-Duitsland ontbreken zulke bedrijven.

Besluit

Dat de Oost-Duitse economie in de eerste helft van de jaren negentig goed heeft gedraaid, wordt veroorzaakt door de enorme investeringen in de infrastructuur, de bouw en de overheidsdiensten. Bij deze projecten werkt een buitensporig groot aantal mensen. Gevreesd moet worden dat wanneer deze projecten zijn uitgewerkt, de economische basis van Oost-Duitsland heel smal zal zijn. De tekenen hiervoor zijn al aanwezig. De goede groeicijfers van de arbeidsproductiviteit in de eerste helft van de jaren negentig zijn na 1995 beduidend afgevlakt. Dit betekent dat het lang kan duren voor het gat tussen de arbeidsproductiviteit en de reële lonen in Oost-Duitsland zal zijn gedicht. Door de te hoge loonkosten zal de werkloosheid hoog blijven, en blijft het noodzakelijk grote sommen gelds Oostwaarts te pompen ter financiering van de sociale voorzieningen

1 M. Myant, F. Fleisscher, K. Hornschild, R. Vintrová, K. Zeman en Z. Souzek, 1996, *Successful transformations?*, Edward Elgar, Cheltenham, blz. 39.

2 G. Grabher, 1997, *Adaptation at the cost of adaptability? Restructuring the Eastern German regional economy*, in: G. Grabher en D. Stark (red.), *Restructuring networks in post-socialism*, Oxford University Press, blz. 108.

3 Voor een meer gedetailleerde beschrijving van het planning-systeem en de problemen daarmee, zie R.K. Knaack, *De economische ontwikkeling van de DDR, ESB*, 21 oktober 1981.

4 J. Stephan, *Economic transition in Hungary and East Germany*, McMillan, Basingstoke, 1999, blz. 38.

5 I. Collier, Whither (whether) the GDR, *PlanEcon Report*, vol. VI, nr. 6, 1990.

6 A. Hallett en Y. Ma, East Germany, and their Mezzogiorno problem: a parable for European integration, *The Economic Journal*, 103, 1993.

7 M. Myant, The tigers of tomorrow? Structural change and economic growth in East-Central Europe, in: M. Myant (red.), *Industrial Competitiveness in East-Central Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 1999.

8 G. Akerlof, A. Rose, J. Yellen en H. Hennessee, 1991, East Germany in from the cold: the economic aftermath of currency union, *Brookings Papers on Economic Activity*, nr. 1, 1991, tabel 1.

9 Deze discussie vertoont grote gelijkenis met de discussie die in Nederland is ontstaan naar aanleiding van de oratie van A. Kleinknecht. Zie ook A. Kleinknecht, Heeft Nederland een loongolf nodig?, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 17e jaargang, nr. 2, 1994.

10 F. Fleischer en K. Hornschild, Innovation and the East German transformation, in: M. Myant (red.), *Industrial Competitiveness in East-Central Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 1999, tabel 8.3 en 8.4.