

Vijf jaar economische eenwording van Duitsland

C.W.A.M. van Paridon*

V*ijf jaar na de hereniging van de beide Duitslanden gaat het met de economie in het oostelijk deel nog niet goed, maar wel steeds beter. Dat de economische prestaties van de 'nieuwe Länder' de eerste jaren zeer slecht zijn geweest, ligt voor een belangrijk deel aan de uitgangssituatie: de erfenis van de DDR was een economie die er veel slechter voor stond dan men dacht. Mede dankzij het beleid van de Bondsregering lijkt de economische ontwikkeling nu de goede kant op te gaan.*

Op 9 november 1989, viel de Berlijnse muur. Daarmee werd een keten van vaak onverwachte en onverwacht verstrekkende gebeurtenissen in gang gezet, die ook na ruim vijf jaar nog lang niet is uitgewerkt. Dit artikel poogt een evaluatie te geven van de economische aspecten van een uniek beleidsexperiment, namelijk de overgang van een socialistische plan economie naar een sociale markteconomie.

De uitgangssituatie

Ooit had de Bondsrepubliek draaiboeken gereed liggen hoe te handelen bij een hereniging van beide Duitslanden. Maar met het verloop der jaren leek die hereniging uit het zicht te verdwijnen; de draaiboeken waren niet bijgewerkt en in november 1989 moest men zonder veel voorbereiding van start gaan. Ook kon men niet terugvallen op eerdere ervaringen of theoretische inzichten: de overgang van een socialistische planeconomie naar een markteconomie had zich nog niet eerder voorgedaan. Natuurlijk hadden Polen en Hongarije voorzichtige stappen in deze richting gezet, maar dat bleek al snel in het niet te vallen bij de dramatische veranderingen die in Duitsland begonnen waren.

Die dramatiek, naar snelheid en intensiteit, was in belangrijke mate terug te voeren op de staat van de DDR-economie, die veel slechter was dan in het Westen bekend was¹. Men wist dat particulier eigendom van produktiemiddelen in de DDR niet meer voorkwam, dat het juridisch kader afweek van dat in een markteconomie, dat het prijsmechanisme buiten werking was gesteld, dat de SED ook bij de economische planning een dominante positie innam, dat de infrastructuur slechter was dan in de Bondsrepubliek, dat de DDR-Mark niet convertibel was, dat managers vooral bedreven waren in het voorkomen van risico's, en dat de arbeidsmarkt oververhit was. Het was ook bekend dat de DDR schulden in het Westen had.

Toch was het oordeel dat de DDR voldoende kredietwaardig was. Al met al werd de DDR beschouwd als de bestpresterende economie van het Oostblok, en soms werd de DDR zelfs tot de tien sterkste industriële naties gerekend.

De DDR-economie stond er in 1989 echter zeer slecht voor. Vanaf het aantreden van Honecker in 1971 had het land boven zijn stand geleefd. Om te voorkomen dat tekorten in het aanbod van consumptiegoederen tot sociale onrust zouden leiden, zoals onder Ulbricht, verhoogde Honecker het aanbod van consumptiegoederen. Ook werd de woningnood aangepakt. Tegelijkertijd kon bij de investeringen niet bezuinigd worden. Het gevolg was een sterke stijging van de uitgaven, waartegenover onvoldoende eigen inkomsten stonden. Het verschil werd overbrugd door buitenlandse leningen. De schuldenlast liep snel op. In 1978 en in 1982 was de economische toestand van de DDR al kritiek geweest, maar telkens had men het hoofd boven water weten te houden. Aan het einde van de jaren tachtig lukte dat niet meer. Tussen 1978 en 1985 waren de investeringen in bedrijven, in woningbouw en in de infrastructuur dramatisch teruggelopen. Daarna verbeterde de situatie iets, maar nu gingen de consumptieve mogelijkheden sterk achteruit. Het exportpakket van de DDR bleek steeds moeilijker te verkopen in het Westen. Omdat men dringend harde valuta nodig had, was men gedwongen steeds meer produkten tegen dump-

* De auteur is bijzonder hoogleraar Duitse economie en Nederlands-Duitse economische betrekkingen aan de VU en stafmedewerker bij de WRR. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.

1. C.W.A.M. van Paridon, *Wie een muur bouwt voor een ander, ... Hoe de DDR-economie zichzelf ten gronde richtte*, Voordracht voor de studiedag 'Vijf jaar na de Wende', gehouden op 23 november 1994 aan de VU te Amsterdam, te publiceren in de conferentiebundel.

Tabel 1. Economische indicatoren nieuwe Länder, in % van de waarden voor de oude Länder

	Tweede helft 1990	1993
Bbp per capita	29,8	34,1
Productiviteit per werkende	26	46,1
Beschikbaar inkomen p. inwoner p. mnd	47,3 ^a	61,9
Bruto maandinkomen	36,4	69,5

a. 1991.

Bron: Zie voetnoot 9.

prijzen te verkopen. Toch kon men niet voorkomen dat de schuldenlast nu dramatisch snel opliep.

Na november 1989 werd pas geleidelijk duidelijk hoe 'marode' de DDR-economie was. Doordat er een veel te positief beeld over de DDR-economie bestond, kon men zeker in het begin de gevolgen van allerlei maatregelen en ontwikkelingen niet goed inschatten. Min of meer betrouwbare cijfers zijn er pas vanaf 1 juli 1990². Uit tabel 1 blijkt duidelijk de achterstand van de nieuwe op de oude Länder. Tegelijkertijd kan een inhaalbeweging worden waargenomen, die zich ook in 1994 heeft voortgezet.

Economische politiek in de nieuwe Länder

Vanuit economisch oogpunt bezien het belangrijkste was de invoering per 1 juli 1990 van een Monetaire, Economische en Sociale Unie (MESU) tussen beide Duitslanden³. Tegen de adviezen van politici, Bundesbank, economen en adviesorganen in besloot Kohl hiertoe in februari 1990, om aan de DDR-burgers duidelijk te maken dat zij op korte termijn toegang zouden krijgen tot de Westduitse markt. Alle adviseurs voorzagen dat de overgang van de DDR-economie van planning naar markt met aanzienlijke problemen gepaard zou gaan. Dat betekende dat men gefaseerd de noodzakelijke veranderingen zou moeten doorvoeren, met de monetaire eenwording als bekroning. Aanvankelijk ging men nog uit van een proces van jaren, al snel werden dat maanden. Kohl wilde daar niet op wachten. Wellicht was hem intussen duidelijk geworden hoe slecht de DDR-economie er werkelijk voor stond, wellicht wilde hij de vier geallieerden voor het blok zetten om Duitsland haar volledige soevereiniteit terug te geven, wellicht wilde Kohl door dit voorstel bereiken dat de CDU bij de eerste vrije verkiezingen op 18 maart 1990 een goed resultaat zou behalen. Aannemelijk is wel dat Kohl zich niet bewust is geweest van alle consequenties van dit voorstel.

Juridisch en bestuurlijk kader

Om de DDR zo snel mogelijk om te vormen tot een sociale markteconomie, was invoering nodig van een daarop geënt juridisch kader. Door de MESU kreeg de DDR in één klap de beschikking over een juridisch en bestuurlijk kader dat zijn waarde in de Bondsrepubliek al lang bewezen had. Ontegenzeggelijk betekende de introductie van dit kader een belangrijke mijlpaal, maar er waren ook problemen. Het gebrek aan kennis en aan praktische ervaring veroorzaakte een enorme achterstand in de verwerking

van allerlei beschikkingen en vergunningen. Ook bleek dat men in de nieuwe Länder bevreesd was om op lagere niveaus belangrijke beslissingen zelf te nemen. Er bestond de neiging om besluiten voor zich uit te schuiven dan wel voor te leggen aan hogere gremia. Dat zorgde soms voor belangrijke vertragingen. Door omvangrijke scholingsprogramma's en door uitgebreide hulp uit de oude Länder is gepepogd deze achterstand ongedaan te maken. Daarnaast moest men constateren dat de Westduitse wet- en regelgeving wel erg complex en tijdrovend was geworden, juist waar snelheid en initiatief geboden was. Die observatie heeft geresulteerd in aanpassing van een aantal wetten in de nieuwe Länder, met name op het terrein van ruimtelijke ordening, infrastructuur en bedrijfsvergunningen⁴.

Wisselkoers

De discussie over de MESU heeft zich in eerste instantie geconcentreerd op de omwisselkoers tussen DDR-Mark en DM. Veel economen pleitten voor een koers van 3:1, 4:1 of zelfs 10:1, waarbij gewezen werd op de waarde van de DDR-Valutamark (0,23 DM) en op de zwarte-markt koers. Slechts bij een dergelijke wisselkoers zouden Oostduitse bedrijven hun produkten kunnen blijven afzetten. Ook de Bundesbank was voor een dergelijke omwisselkoers, maar dan uit vrees voor inflatie. De redenering was dat in de DDR omvangrijke spaartegoeden bestonden, omdat het beschikbare aanbod van goederen en diensten achterbleef bij het verdiende inkomen. Als dat geld zou worden omgezet in DM en gebruikt zou worden om nu wel beschikbare goederen en diensten te kopen, zou dat een inflatoire druk geven. Daartegenover pleitten anderen juist voor een 1:1 koers. DDR-politici wezen op sociaal-economische en inkomenspolitieke overwegingen. In de Bondsrepubliek werd voor een 1:1 omwisselkoers gepleit uit vrees dat anders de migratie vanuit Oost-Duitsland een nieuwe impuls zou krijgen, met alle problemen vandien (arbeidsmarkt, woningen). Uiteindelijk kwam er een compromis uit, waarbij een gedifferentieerde wisselkoers werd toegepast, met een gemiddelde van ongeveer 1,8:1. Inkomens en prijzen werden omgerekend tegen een 1:1 koers. De gevreesde omvangrijke migratiestromen hebben zich niet voorgedaan, en ook de inflatie is nooit ontspoord. De eerste jaren lag de inflatie in de nieuwe Länder nog wel beduidend boven die van West-Duitsland, maar dat had veel meer te maken met het gelijktrekken van prijzen in West en Oost (huren, energie). De verwachting is dat in 1995 er geen inflatieverschil meer zal zijn.

Natuurlijk heeft de 1:1 wisselkoers de concurrentiepositie van ondernemingen uit de nieuwe Länder

2. Een uitgebreid statistisch overzicht van de stand van zaken in de nadagen van de DDR-economie is terug te vinden in: G. Sinn en H.-W. Sinn *Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der Deutschen Vereinigung*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1992.

3. Zie verder C.W.A.M. van Paridon, De Duitse eenwording: uitgangspunten, gevolgen en lessen, *Internationale Spectator*, jg. 46, 1992, blz. 78-84.

4. Momenteel wordt bezien of deze herzieningen ook in de oude Länder zouden kunnen worden toegepast.

Tabel 2. Toe- en uitbreiding van nieuwe ondernemingen in de nieuwe Länder

	Toetreding	Uitbreiding	Saldo
1990	281,1	26,7	254,4
1991	293,0	99,8	193,2
1992	214,3	120,8	93,5
1993	190,0	119,6	70,5
1994 ^a	129,7	89,4	40,3

^a Januari tot september.
Bron: zie voetnoot 7.

produkten op de verkeerde wijze, met een oneconomische inzet aan grondstoffen, arbeid en kapitaal en met oneconomisch grote reservevoorraden om planfouten te kunnen opvangen. Daarenboven had men in de DDR de laatste tien jaar veel te weinig geïnvesteerd⁵. Toen deze bedrijven dan ook blootgesteld werden aan de scherpe wind van de buitenlandse concurrentie, waren de gevolgen meteen zichtbaar. De afzet daalde scherp, de produktie stortte ineen en veel ondernemingen gingen failliet of werden dramatisch ingekrompen.

Privatisering

Het was vanaf het begin duidelijk dat Oostduitse bedrijven het moeilijk zouden krijgen. Ook de Bondsregering zag dit in. Zij besloot om niet lijdzaam af te wachten, maar een offensieve strategie te hanteren. Uitgangspunt voor de Bondsregering was dat zo snel mogelijk de produktie zou moeten plaatsvinden in geprivatiseerde ondernemingen. De Treuhand moest streven naar een snelle privatisering van alle overheidsbedrijven, niet alleen omdat volgens de Bondsregering een markteconomie alleen dan optimaal zou kunnen functioneren, maar ook omdat men hoopte zo de belangrijkste deficiënties bij de DDR-ondernemingen op de meest optimale wijze te kunnen wegwerken. Die tekorten betroffen het niveau van technologische ontwikkeling, de interne organisatie, de verhouding tot toeleveranciers en afnemers, de financiële situatie en de marketing-kennis, kortom al die kennis die noodzakelijk is om als onderneming op een concurrerende markt het hoofd boven water te houden. Die kennis konden de nog aanwezige DDR-managers zich via opleiding en praktijkervaring alsnog eigen maken, maar dat zou veel tijd gaan kosten. En die tijd was er niet. Die kennis was aanwezig bij Westerse ondernemingen. Door de DDR-bedrijven aan hen te verkopen, zou de zo noodzakelijke transfer van kennis en financiële middelen sneller en gemakkelijker kunnen verlopen. In veel gevallen heeft dat zeker ook zo gewerkt. Voor zover dat nu al te constateren valt, blijkt dat geprivatiseerde ondernemingen beter opereren dan de bedrijven die nog onder de Treuhand vallen. De groei van produktie en werkgelegenheid is hoger, de rentabiliteit beter en de vooruitzichten worden gunstiger ingeschat⁶.

Hoe is de privatiseringsoperatie verlopen? Doel was om alle 'volkseigene Betriebe' te privatiseren, waar nodig te saneren en waar onvermijdelijk te liquideren. In nauwelijks vier jaar tijd heeft de Treuhand

nadelig beïnvloed. Bij een koers van bijvoorbeeld 4:1 zouden de perspectieven ongetwijfeld beter zijn geweest, maar het lijkt aannemelijk dat zelfs bij een 10:1 wisselkoers de meeste DDR-bedrijven op termijn niet levensvatbaar zouden zijn gebleken. Daarvoor was hun situatie te slecht. Op basis van verkeerde plannen, verkeerde prijzen, gebrekkige innovatie en risicomijdend gedrag fabriceerde men de verkeerde

dit karwei geklaard. Van de ruim 12.300 ondernemingen zijn er sinds 1990 ongeveer 8000 geprivatiseerd en bijna 3700 geliquideerd⁷. Op dit moment zijn er nog 350 bedrijven in bezit van de Treuhand, met nog 100.000 werknemers. Aanvankelijk dacht men dat de Treuhand met de verkopen ruim winst zou maken, nu het einde nadert zal het verlies van de Treuhand rond de 260 miljard gulden uitkomen. De meeste bedrijven waren er veel slechter aan toe dan men aanvankelijk had ingeschat. Daarnaast bleken potentiële investeerders uit het Westen terughoudend te zijn. Waarom investeren in de nieuwe Länder, als men al overcapaciteit had, als men ook in Oosteuropese landen zou kunnen investeren (met veel lagere loonkosten), als men rekening moest houden met vervuilde grond en onduidelijke eigendomsverhoudingen, en als er al snel loonafspraken gemaakt waren die niet echt uitzicht op een rendabele produktie boden? Om die terughoudendheid te overwinnen moest de Treuhand de verkoopprijs verlagen. Ook zag zij zich gedwongen om veel meer zelf te beginnen met saneren. Tegelijkertijd moest de Treuhand de gemaakte loonafspraken bij de nog niet geprivatiseerde bedrijven nakomen.

Zoals te verwachten viel, heeft de Treuhand veel kritiek gekregen⁸. Zeker in het begin zijn door onervarenheid en misbruik bedrijven te goedkoop verkocht. Ook waren de motieven van Westerse ondernemingen om bedrijven te kopen soms anders dan de Treuhand gewenst had, zoals het weggopen van een mogelijke concurrent. Om misbruik tegen te gaan, ging de Treuhand er al snel toe over om investerings- en werkgelegenheidsgaranties te bedingen bij dergelijke verkopen. Meest prangend bij de beoordeling van de Treuhand is de vraag hoe de economische structuur in de nieuwe Länder veranderd is. Waar de Bondsregering hoopte dat er een sterke, evenwichtige economische sectorstructuur zou ontstaan, spreken critici van een ware kaalslag waardoor in bepaalde regio's de werkloosheid kon oplopen tot soms vijftig procent en de vooruitzichten op economisch herstel zo goed als verdwenen.

Duidelijk is dat de hoop van de Bondsregering niet is uitgekomen, maar de vraag mag gesteld worden of een zinvol en betaalbaar alternatief voor de Treuhand-strategie wel bestond. Natuurlijk kan de overheid, al dan niet met een beroep op het behoud van 'industriële Kerne', werkgelegenheid in stand houden, maar daarmee worden nog geen betere vooruitzichten geschapen. Op termijn lijkt aan sluiting toch niet te ontkomen. Dit punt is momenteel van belang bij de vraag wat te doen met de bedrijven

5. Zie C.W.A.M. van Paridon, op.cit., 1994.

6. Zie DIW, Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, *Wochenbericht DIW*, jg. 61, 1994, nummer 15/94, blz. 209-227.

7. Stand per 30 september 1994. Zie Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Den Aufschwung sichern - Arbeitsplätze schaffen*, Jahresgutachten 1994/95, Wiesbaden, 1994, paragraaf 92.

8. Een goed overzicht van uiteenlopende oordelen over de activiteiten van de Treuhand is te vinden in een bundel artikelen in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, bijlage bij het weekblad *Das Parlament*, 28 oktober 1994.

die nu nog onder de Treuhand vallen. Terwijl een bedrijfseconomische afweging in veel gevallen tot sluiting zou leiden, is het duidelijk dat de politiek een dergelijk nieuw verlies aan arbeidsplaatsen moeilijk of niet kan accepteren. Op alle niveaus – Bund, Länder, regio en gemeenten – ziet men dan ook initiatieven om dergelijke bedrijven op de been te houden.

Naast de privatiseringsoperatie zijn er in de nieuwe Länder ook veel nieuwe ondernemingen ontstaan. De Bondsregering heeft tal van fondsen geschapen om investeringen in de nieuwe Länder te stimuleren. De resultaten zijn positief te noemen. Niet alleen is het investeringsniveau per inwoner in de nieuwe Länder nu beduidend hoger dan in de oude⁹, ook het grote aantal nieuwe ondernemingen in de nieuwe Länder is hoopgevend. Tabel 2 geeft een beeld van de dynamiek vanaf 1990. Na de eerste onstuimige jaren is er sprake van een zekere afvlakking. Desondanks is de dynamiek nog steeds hoog. In 1993 was de netto-groei in de nieuwe Länder drie keer zo groot als in de qua bevolkingsomvang vergelijkbare regio Nord-Rhein Westfalen¹⁰. Natuurlijk moet men verschillen in niveau verdisconteren, maar desondanks is dit een hoopvol gegeven. Wel blijken die nieuwe ondernemingen nauwelijks in de industrie te ontstaan.

Werkgelegenheid

De ineensdorting van de industrie in de nieuwe Länder werkte met enige vertraging ook door in de werkgelegenheid, en daarmee in de werkloosheid. In het land waar bij wet veertig jaar lang geen werkloosheid had bestaan, liep deze snel naar ongekende niveaus op, zoals figuur 1 laat zien. Overigens is er juist de laatste maanden sprake van een duidelijke daling. Tegelijkertijd werden cao-afspraken gemaakt, waarin de lonen binnen een beperkt aantal jaren zouden worden opgetrokken naar min of meer het Westduitse niveau. Ook hier geldt dat sociaal-economische overwegingen doorslaggevend zijn geweest. Westduitse politici vreesden nieuwe migratiegolven, Westduitse werknemers de loondruk die lagere lonen in de nieuwe Länder zouden kunnen uitoefenen en Westduitse ondernemers waren bang voor mogelijke concurrentie uit de nieuwe Länder. Oostduitse managers, vaak nog diegenen die er in de DDR-tijd al zaten, vreesden voor hun positie en hadden overigens weinig zicht op de gevolgen. Oostduitse werknemers ten slotte gingen uit van binnenkort 'blühende Landschaften'. Zelfs als ze werkloos zouden worden, betekende loonstijging ook een hogere uitkering. De deal was snel gemaakt. Dat betekende forse loonstijgingen, die de werkgelegenheidssituatie nog verder verslechterde.

Tabel 1 laat zien dat het brutoloon in de nieuwe Länder in 1993 ongeveer 70 procent bedroeg van dat in de oude Länder, terwijl de produktiviteit slechts op 46 procent uitkwam. Toen begin 1993 duidelijk werd dat met deze cao-afspraken de vooruitzichten van veel bedrijven wel erg somber bleven, brak het besef door dat een meer gematigde loonstijging uiteindelijk voor alle partijen beter zouden zijn. De einddatum waarop de lonen in Oost en West min of meer overeenkomstig zouden zijn, verschoof naar achteren. De

kloof tussen loon- en produktiviteitsniveau wordt kleiner.

Overdrachten

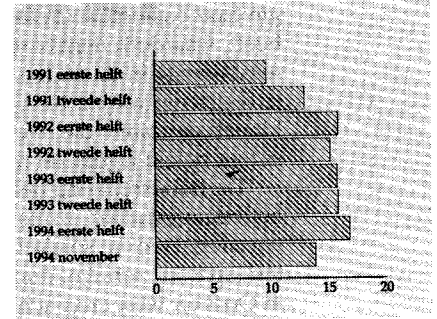
De kosten van de Duitse hereniging zijn zeer aanzienlijk geweest¹¹. De financiële transfers van West naar Oost – ten tijde van de DDR jaarlijks 5 à 7 miljard DM – liepen al snel op naar meer dan 100 mrd DM. Dit jaar zal de netto-transferstroom uitkomen op ongeveer 140 mrd. DM, ongeveer 10% van de totale overheidsuitgaven¹². Voor een belangrijk deel werden die middelen consumptief besteed, via de uitgaven van Länder en gemeenten en via de sociale zekerheidsuitgaven. In beide gevallen was de belasting- en premie-opbrengst in de nieuwe Länder volstrekt onvoldoende om die uitgaven mogelijk te maken¹³. Ook hier waren de al eerder gememoreerde loonafspraken van belang. Door de koppeling tussen lonen en uitkeringen, liepen deze laatste ook snel op. Daarenboven werden vooral de pensioenen nog eens extra sterk verhoogd. Voor iedereen, of men nu werkt of een uitkering ontvangt, geldt dat het reële inkomen na 1990 belangrijk is verbeterd.

Naast deze consumptieve uitgaven, was er ook veel geld beschikbaar voor investeringsstimulansen voor ondernemingen en voor overheidsinvesteringen. Iedere bezoeker aan de nieuwe Länder komt terug met verhalen over nieuwe wegen, spoorwegen, telefoonaansluitingen, overheidsgebouwen en de laatste tijd ook woningbouw. Daarmee is de Bondsregering er in geslaagd om een aantal belangrijke randvoorwaarden te verbeteren. Natuurlijk moet er nog veel gebeuren – bij voorbeeld bij de energievoorziening, de drinkwatervoorziening, de riolering, en het milieu – maar de vooruitzichten zijn hier tamelijk positief te noemen.

Had het beter gekund?

Had de Bondsregering anders kunnen en moeten opereren? Zou de economische ontwikkeling van de nieuwe Länder na 1 juli 1990 anders, gunstiger heb-

Figuur 1. Werkloosheidspercentages in de nieuwe Länder, 1991-1994



9. Terwijl in 1991 het investeringsniveau per inwoner in de nieuwe Länder t.o.v dat in de oude Länder nog op 62 lag, lag dat in 1993 al op 103 en wordt voor 1994 zelfs 119 verwacht. Zie Bundesministerium für Wirtschaft, *Bilanz Aufschwung Ost. Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer*, Dokumentation nr. 354, Bonn, 1994, tabel 4.

10. Zie Sachverständigenrat op.cit., 1994, paragraaf 96.

11. Hier ontbreekt de ruimte om nader in te gaan op de totale begrotingsproblematiek. Duidelijk is wel dat de gevolgen daarvan binnen en buiten Duitsland merkbaar zijn geweest.

12. Zie Bundesministerium für Wirtschaft op.cit., 1994.

13. In dat verband is van belang dat vanaf 1995 de nieuwe Länder in het systeem van de Finanzausgleich worden opgenomen, waardoor ze extra middelen van de oude Länder krijgen.

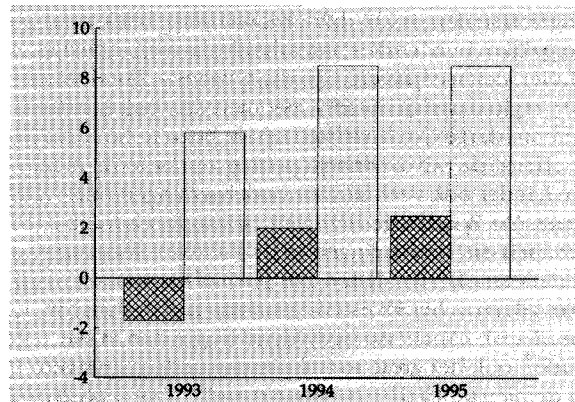
ben kunnen zijn dan nu het geval is? Het antwoord luidt ja en nee. Ja, omdat de Bondsregering bij het begin haar eigen beleidsruimte onnodig verkleind heeft, waardoor denkbare opties zoals een solidariteitsbijdrage in de oude Länder niet of veel moeilijker te realiseren waren. Nee, omdat de Bondsregering binnen de ruimte die overbleef een efficiënt en consistent beleid jegens de nieuwe Länder heeft gevoerd.

De Bondsregering heeft de belangrijkste fout aan het begin gemaakt, namelijk bij de publieke meningsvorming. Door te spreken over 'blühende Landschaften' op korte termijn, door te beweren dat niemand in Oost en West erop achteruit zou hoeven te gaan, door Lafontaine's beweringen over de hoge kosten van de Duitse hereniging belachelijk te maken, heeft de Bondsregering nodeloos weerstanden tegen verandering en offers gekweekt, juist op een moment dat men, onder de indruk van de gebeurtenissen, daartoe bereid leek. Natuurlijk was het zinvol om de inwoners in de nieuwe Länder een gunstig perspectief te schetsen, maar men had veel duidelijker moeten maken dat dat perspectief pas op langere termijn gerealiseerd zou kunnen worden. Op kortere termijn zou het veel meer om offers en aanpassingen moeten gaan, in de nieuwe en in de oude Länder. Vanuit een dergelijke zienswijze zou het nu doorbrekend economisch herstel ook heel anders gepercipieerd worden. In de praktijk moest de Bondsregering ook overstag gaan. Men had de verkiezingen van 2 december 1990 nog niet gewonnen, of men introduceerde een tijdelijke solidariteitstoeslag.

Afgezien van deze belangrijke fout, heeft de Bondsrepubliek naar mijn mening een effectieve en consistente economische politiek jegens de nieuwe Länder gevoerd. De economische toestand van de DDR en van de DDR-bedrijven was zo verrot dat de opgetreden crisis ook bij enig ander beleid niet te voorkomen zou zijn geweest. Gelet op de toemend positieve signalen, bestaat er de gerechtvaardigde hoop dat de economie van de nieuwe Länder het dieptepunt van de crisis heeft doorlopen en nu op weg naar fundamenteel herstel is. De Bondsregering heeft via haar zeer omvangrijke investeringen daarvoor ook gunstige basisvoorwaarden geschapen. Daarenboven geldt dat de inkomensontwikkeling voor alle burgers ruimschoots positief is geweest.

Toch is duidelijk dat niet iedereen tevreden is. Men had meer verwacht, ofte wel de offers zijn groter geweest. Die offers hebben vooral betrekking op het verlies aan werkgelegenheid. Had men hier geen andere keuze kunnen maken: bij voorbeeld minder snel privatiseren en saneren, meer overbruggingsubsidies, meer tijd en ruimte om bedrijven in staat te stellen om met behoud van werkgelegenheid zich aan te passen aan de nieuwe omstandigheden? Ik denk dat het antwoord negatief moet luiden. In haar veertigjarig bestaan heeft de DDR-economie niet het normale aanpassingsproces doorgemaakt, wat kenmerkend is voor een economie in ontwikkeling. De normale op- en neergang van bedrijven en van sectoren, in productie en in werkgelegenheid, kwam in de steeds meer verstarde DDR-economie niet voor. Na de hereniging koos men voor gelijke levensomstandigheden in Oost en West. Het onvermijdelijke

Figuur 2. Groei bruto binnenlands produkt in oude (donker) en nieuwe (licht) Länder, %, 1993-1995



gevolg is geweest dat ook de economische structuur versneld en geforceerd zich heeft aan moeten passen¹⁴. Inwoners in markteconomieën hebben geleerd dat vooruitgang in de zin van nieuwe producten, bedrijven of sectoren en daarmee nieuwe, andere banen, gelijk op loopt met aanpassing, met het verdwijnen van bedrijven en van werkgelegenheid. De burgers van de DDR hadden die les nooit gehad. Met vallen en opstaan gebeurt dat nu.

Vooruitzichten

De kans op verder doorzettend economisch herstel lijkt aanwezig, zoals figuur 2 laat zien¹⁵. De industriële productie vertoont een duidelijke toename, en Oostduitse bedrijven maken voor het eerst in meerderheid weer winst. Uit enquêtes blijkt dat ondernemers veel minder klagen over verouderde machines, gebrekkige infrastructuur of inadequaat gemeentelijk beleid. Natuurlijk, ook Oostduitse bedrijven ondervinden de invloed van de recessie in West-Duitsland en West-Europa, de stagnerende vraag in Oost-Europa en de opkomst in diezelfde regio van nieuwe concurrenten, maar de gerealiseerde veranderingen, binnen bedrijven en daarbuiten (infrastructuur, beschikbaarheid bouwgrond), worden zodanig positief beoordeeld dat hun vertrouwen is toegenomen. Terwijl de bouwnijverheid onverminderd krachtig blijft groeien, neemt ook de bedrijvigheid in de diensten sterk toe. De verwachtingen voor de werkgelegenheid zijn licht positief. De inflatie is nagenoeg gelijk aan die in West-Duitsland. Ook de groei van het bnp zet zich krachtig voort. Duidelijk is dat er nog veel moet gebeuren, maar het laatste jaar lijkt de economische ontwikkeling in de nieuwe Länder de keer ten goede te hebben gemaakt.

C.W.A.M. van Paridon

14. Zie H. Klodt, *Wieviel Industrie braucht Ostdeutschland?*, in: *Die Weltwirtschaft*, 1994, nr. 3, blz. 320-333.

15. Zie Sachverständigenrat, op.cit., 1994, hoofdstuk 1.V., en Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, *Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1994*, *Wochenbericht DIW*, jg. 61, 1994, blz. 715-749.