

De economie van de Duitse eenwording

P.J.J. Welfens (red.), Economic aspects of German unification; national and international perspectives, Springer, Berlijn, 1992.

Nu drie jaar geleden kwam het proces van de Duitse hereniging in een dramatische stroomversnelling. Zeker in Oost-Duitsland bestond tot dan toe de opvatting dat de DDR vooralsnog in enigerlei vorm zou blijven voortbestaan. Wel zouden Bondsrepubliek en DDR veel nauwere contacten aangaan, waarbij men, in aansluiting op het tien-stappenplan van Kohl van november 1989, vooral dacht aan een confederatie. Binnen dat kader zou de noodzakelijke herstructurering van de DDR-economie zich geleidelijk kunnen voltrekken, terwijl op termijn naar hereniging zou kunnen worden gestreefd.

Tal van economen brachten ook toen al naar voren dat een snelle samenvoeging grote problemen voor de Oostduitse economie zou veroorzaken. Desalniettemin stelde de Bondsregering begin februari 1990 voor om al per 1 juli van dat jaar een economische, monetaire en sociale unie tussen de beide staten door te voeren. Gezien de verkiezingsuitslag van 18 maart en de gunstige omwisselkoers, werd dit aanbod in mei door de DDR-regering geaccepteerd. Toen men in september met de vier geallieerden tot overeenstemming wist te komen over het herstel van de soevereiniteit, was de volledige hereniging van beide Duitse staten per 3 oktober 1990 een feit.

Nauwelijks een maand later, op 13 en 14 november 1990, organiseerde Paul Welfens een conferentie over de economische aspecten van de Duitse eenwording. De daar gepresenteerde papers en commentaren zijn opgenomen in het hier besproken boek. De verschillende bijdragen zijn naar drie thema's gerangschikt, te weten de uitgangssituatie, de belangrijkste binnenlandse gevolgen en de internationale perspectieven.

Overzicht van het boek

In het eerste deel van het boek wordt nagegaan hoe de hereniging van Duitsland van invloed zou kunnen zijn op de EG-integratie, op de hervormingen in Oost-Europa en op de vooruitzichten voor de Oostduitse economie. Daarnaast wordt stilgestaan bij enige macro-economische aspecten van de Duitse hereniging. Dit deel wordt afgerond met een bespreking van de monetaire aspecten van de hereniging, mede met het oog op mogelijke lessen voor Oost-europese economieën.

Deel twee behandelt een aantal binnenlandse probleemvelden die nauw samenhangen met de hereniging: de arbeidsmarkt en het stelsel van sociale zekerheid, het milieu, de structuuradaptaties in samenhang met privatisering en het daarop betrekking hebbende overheidsbeleid.

Het derde deel schetst de gevolgen en de uitdagingen van de Duitse hereniging voor de buitenwereld. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de visie hieromtrent vanuit Polen, de Sovjetunie, Frankrijk, Japan en de Verenigde Staten.

Het zal duidelijk zijn dat dit boek een breed spectrum van onderwerpen behandelt. Men moet daarbij in het oog houden dat een maand na deze conferentie, op 2 december 1990, de eerste algemene verkiezingen in het herenigde Duitsland plaatsvonden, waarbij Lafontaine met zijn nadruk op de kosten van de hereniging een smadelijke nederlaag leed tegen Kohl, die juist beloofde dat niemand er op achteruit zou hoeven te gaan.

Regionale perspectieven

Bij een analyse van de economische gevolgen van de Duitse hereniging lijkt het gewenst om een onder-

scheid te maken tussen de nieuwe Länder, de vroegere Bondsrepubliek, de EG, Oost-Europa en de rest van de wereld. Welke gevolgen voorzag men voor ieder van deze partijen, en hoe heeft dit uitgepakt?

Perspectieven nieuwe Länder

De papers van Welfens, Hoffmann en Sinn en ook de bijbehorende commentaren laten duidelijk uitkomen dat de vooruitzichten voor de nieuwe Länder allerminst rooskleurig waren. De volstrekt verouderde economische structuur en kapitaal-goederenvoorraad – de DDR van 1989 leek sterk op de BRD van 1965 –, de geringe besparingen, de geringe openheid tegenover de wereld-economie en het daarmee samenhangende volstrekte gebrek aan concurrentievermogen, alsmede het ontbreken van adequate prijzen voor in- en outputs worden in dit verband genoemd.

De belangrijkste schakels op weg naar herstel liggen volgens deze auteurs bij een gematigde loonontwikkeling, een succesvolle privatisering en een economisch beleid waarin voldoende investeringsprikkels aanwezig zijn, waarin subsidies worden afgebouwd en waarin een ieder naar draagkracht aan de kosten van de hereniging bijdraagt. Een dergelijk beleid is na de verkiezingen van december 1990 niet gevoerd, wat er mede toe bijgedragen heeft dat perspectief en realiteit van de hereniging de laatste twee jaar nogal uit elkaar gedreven zijn.

Maar dat is niet het enige. Waar het beleid vooral mee geworsteld heeft, is het verenigen van onverenigbare doelstellingen via de arbeidsmarkt. Aan de ene kant moest de migratie van Oost naar West worden afgeremd. Daarvoor waren goede arbeidsvoorwaarden, i.e. hoge lonen, in de nieuwe Länder van groot belang. Dat zou ook bevorderlijk zijn voor de sociale stabiliteit, terwijl tegelijkertijd de loondruk in de oude Länder niet te zwaar zou worden. Bovendien zou het een bijdrage kunnen leveren aan de bereidheid van mensen om zich aan te passen aan alle veranderingen en hen motiveren hun prestatieniveau te verbeteren.

Daartegenover stond dat juist lage lonen gewenst waren om potentiële investeerders aan te trekken. De lage arbeidsproductiviteit stond eigenlijk geen hoge lonen toe, aangezien dit

de werkgelegenheid negatief zou kunnen beïnvloeden. Opvallend is dat dit vraagstuk in het boek niet aan de orde wordt gesteld.

Positie vroegere Bondsrepubliek

De verschillende auteurs gaan er min of meer van uit dat de Westduitse economie voldoende veerkracht heeft om de kosten van de hereniging te kunnen dragen. De sterke groei vanaf 1987, de dalende werkloosheid, het forse overschot op begroting en lopende rekening, voor de hereniging was geen sterkere economie en geen beter tijdstip denkbaar. Natuurlijk moesten, zoals Hoffmann aangeeft, subsidies worden afgebouwd, andere uitgaven worden teruggebracht en eventueel de belastingen worden verhoogd, maar dat de Westduitse economie mede door de kosten van hereniging in de problemen kon komen, is een opvatting die eigenlijk alleen door Welfens verwoord wordt.

Als grote risico's ziet Welfens snel stijgende begrotingstekorten, een oplopende inflatie en een mede daarvoor strikt monetair beleid. Dat heeft zich ook zo voorgedaan. Het begrotingsbeleid was niet flexibel genoeg om de kosten van de hereniging met bezuinigingen elders te financieren. De tekorten liepen sterk op. Omdat ook de inflatie voor Duitse begrippen sterk steeg, voelde de Bundesbank zich genoodzaakt om het rentewapen in te zetten, met alle gevolgen van dien.

Gevolgen voor de EG

Daarmee komt de volgende groep van belanghebbenden naar voren, de Europese Gemeenschap. Welfens stelt dat als gevolg van die hereniging een versoepeling van de Duitse monetaire politiek op korte termijn niet te verwachten is. Dit zou problemen binnen het EMS kunnen veroorzaken. De laatste maanden hebben laten zien dat deze waarschuwing terecht was. Er is een ware afvalrace ontstaan, waarbij telkens de beschuldigende vinger richting Bundesbank geheven werd.

Positief is volgens Welfens dat de Duitse hereniging de Europese integratie bevordert heeft, doordat vooral Frankrijk maar ook Duitsland zelf het herkrijgen van de soevereiniteit wilde inbedden in een geïntegreerder Europa. Menard stelt dat de hereniging van Duitsland een terugkeer

van het economisch zwaartepunt van de EG naar het noorden betekent.

Als de hereniging slaagt, zullen alle EG-lidstaten, ook de zuidelijke, daarvan kunnen profiteren. Tegelijkertijd mag verwacht worden dat de samenvoeging van beide Duitslanden, in samenhang met Europa 1992, tot een schaalvergroting van Duitse ondernemingen zal leiden, wat weer gevolgen zal hebben voor de Europese marktverhoudingen.

Per saldo geldt dat het oordeel van de EG-landen over de Duitse hereniging gemengd is. Natuurlijk heeft men kunnen profiteren van de toegenomen vraag vanuit Duitsland, maar de hoge rente, de vrees voor het toch in kracht toegenomen Duitsland en ook de sociale onrust hebben de balans in sommige kringen in negatieve richting doen doorslaan.

Perspectief Oost-Europa

Vanuit het Oosteuropese perspectief zijn de mogelijke negatieve gevolgen van de Duitse hereniging voor de EG luxe problemen. Budzinski, uit Polen, en Grinberg, uit de voormalige Sovjetunie, maken duidelijk dat het voor de economische ontwikkeling van hun eigen land van het grootste belang is dat de Duitse hereniging slaagt. Als dat niet gebeurt en als de EG-markten gesloten blijven, zijn de gevolgen niet te overzien, waarbij Budzinski beduidend positiever is over de Poolse kansen dan zijn collega over de Russische. Het valt op dat de Duitse hereniging niet beoordeeld wordt als een mogelijk voorbeeld voor de overgang naar een markteconomie.

Gevolgen VS en Japan

Ten slotte is er de rest van de wereld, met name de Verenigde Staten en Japan. Aho bespreekt de gevolgen voor de wereldeconomie van de door de Duitse hereniging geïnitieerde rentestijging, waarbij hij vooral ingaat op de financiering van de Amerikaanse begrotingstekorten. Daarnaast betoogt Aho dat een geslaagde hereniging het gewicht van zowel de Duitse als de Europese economie op het wereldtoneel aanmerkelijk zal verzwaren. Dit kan de positie van de Verenigde Staten, die toch al onder druk staat, verder ondergraven, met gevolgen voor de transcontinentale economische en politieke samenwerking.

Evaluatie

Dat de economische ontwikkeling van de nieuwe Länder een ongekende uitdaging inhield, was op 1 juli 1990 voor iedereen duidelijk. Dat de gekozen wisselkoers de situatie niet verbeterde eveneens, maar politieke motieven wogen zwaarder dan economische. Na ruim twee jaar kan geconstateerd worden dat de economische ontwikkeling nog slechter is geweest dan voorzien. Naast allerlei voor de hand liggende redenen, hing dat nauw samen met het onvermogen om een goede oplossing te vinden voor het eerder geschetste dilemma van hoge versus lage lonen. Men had zich neergelegd, zo leek het, bij een situatie met relatief hoge lonen, met als gevolg een hoge werkloosheid, omvangrijke transferbetalingen en achterblijvende investeringen. Tegelijkertijd was men in Bonn niet bij machte om de kosten van de hereniging in de begroting te verwerken. Dat leidde weer tot het aantrekken van de monetaire teugels door de Bundesbank. De gevolgen van deze policy mix zijn niet tot Duitsland beperkt gebleven, niet op alle EMS-perikelen van de laatste maanden.

Het boek van Welfens is waardevol omdat het een breed scala van onderwerpen betreffende de hereniging onder de loep neemt, op een tijdstip dat er nog veel onzekerheden bestonden over de gevolgen van de Duitse hereniging. Het boek maakt duidelijk dat de negatieve gevolgen nauwelijks onderschat konden worden. Dat is door de politiek toch gebeurd, zo kan men nu constateren.

Had het anders kunnen lopen? Wellicht, als de lonen minder snel gestegen waren en als de regering-Kohl de kosten van de hereniging beter had weten op te vangen. Maar dan was de migratie van Oost naar West misschien veel hoger geweest.

Van belang is nu of Kohl er in zal slagen het aangekondigde 'Solidarpakt' doorgevoerd te krijgen. Als hem dat lukt en als de economische ontwikkeling in de nieuwe Länder daardoor een keer ten goede zal nemen, zal men hem daar ook over de grenzen dankbaar voor zijn.

Kees van Paridon

De auteur is stafid bij de WRR en buitengewoon hoogleraar aan de VU.