

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 239

zugleich Beiheft 4

Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Jahrestagung 1994

**Die Wettbewerbsfähigkeit
der ostdeutschen Wirtschaft**

**Ausgangslage, Handlungserfordernisse,
Perspektiven**

Herausgegeben von

Gernot Gutmann

und

Johann-Heinrich-von-Thünen-Vorlesung:

Kurt W. Rothschild

Löhne, Theorien: Lohntheorien



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 239

zugleich Beiheft 4

Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 239

zugleich Beiheft 4

Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

**Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
in Jena
vom 28. - 30. September 1994**



Duncker & Humblot · Berlin

**Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
in Jena 1994**

Die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft

**Ausgangslage, Handlungserfordernisse,
Perspektiven**

Herausgegeben von

Gernot Gutmann

und

Johann-Heinrich-von-Thünen-Vorlesung:

Kurt W. Rothschild

Löhne, Theorien: Lohntheorien



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

[Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften / Beiheft]

Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Beiheft.
– Berlin ; Duncker & Humblot.

Fortlaufende Beiheftreihe zu: Zeitschrift für Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften
ISSN 0942-623X

4. Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften:

Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.

1994. Die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft.
– 1995

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften:

Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. – Berlin : Duncker und
Humblot.

(Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; Beiheft ; . . .)

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften ; . . .)

Früher Schriftenreihe

1994. Die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft. –
1995

Die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft :

Ausgangslage, Handlungserfordernisse, Perspektiven ; [in Jena
vom 28. - 30. September 1994] / hrsg. von Gernot Gutmann und
Johann-Heinrich-von-Thünen-Vorlesung: Kurt W. Rothschild,
Löhne, Theorien: Lohntheorien. – Berlin : Duncker und
Humblot, 1995

(Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; 1994) (Zeitschrift für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften : Beiheft ; 4)

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 239)

ISBN 3-428-08413-6

NE: Gutmann, Gernot [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-08413-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Die Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs, die in der ehemaligen DDR bis gegen Ende 1989 – und in Teilen bis zum 1. Juli 1990, dem Tag des Beginns der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen den beiden Teilen Deutschlands – bestanden hatte, wurde in einen marktwirtschaftlichen Ordnungstypus westdeutscher Prägung umgewandelt. Dieser Transformationsprozeß, der sowohl Ähnlichkeiten als auch Unterschiede zu den Umgestaltungen der Wirtschaftsordnung in den Staaten Ost- und Südosteuropas aufweist, war und ist mit einer Fülle von ökonomischen und sozialen Problemen verbunden, die zum Teil erst in der Zukunft zureichend bewältigt sein werden. Eine Analyse dieser Probleme und das Aufspüren von Ursachen möglicher Fehlentwicklungen sowie der Hinweis auf Gestaltungsaufgaben für Wirtschaft und Politik sind nicht nur von wissenschaftlichem Interesse, sondern auch von Bedeutung für die praktische Bewältigung der anstehenden Problematik. Aus diesen Überlegungen heraus hat der Erweiterte Vorstand des Vereins für Socialpolitik beschlossen, die Jahrestagung 1994 in Jena dem Thema „Die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft – Ausgangslage. Handlungserfordernisse, Perspektiven –“ zu widmen.

Die Mitglieder der Kommission für die wissenschaftliche Vorbereitung der Tagung standen vor der Frage, welche Problemfelder aus der Vielzahl der einer Untersuchung werten ausgewählt werden sollten, da es unmöglich ist, alle für diesen Themenkomplex relevanten Gegenstände in eineinhalb Tagen kompetent abzuhandeln. Sie waren sich daher von vornherein darüber im klaren, daß die getroffene Auswahl an Referatsthemen unvermeidlich auch der Kritik unterliegen würde. Gleichwohl sind sie der Auffassung, daß in den Tagungsbeiträgen zentrale Problembereiche behandelt wurden.

Für die Herausgabe dieses Tagungsbandes ergab sich die Schwierigkeit, daß dem mit großem Interesse aufgenommenen Vortrag von Lothar Späth kein voll ausgearbeitetes Manuskript zugrunde lag. Es bestand daher nur die Möglichkeit, eine nachträglich vorgelegte Kurzfassung abzudrucken, die einige wesentliche Aspekte des ursprünglichen Referats enthält.

Abschließend danke ich den übrigen Mitgliedern der Vorbereitungskommission, den Herren Kollegen Peter Bofinger (Würzburg), Dieter Cassel (Duisburg) und Wolfgang Franz (Konstanz) für die vorbildliche Teamarbeit bei der Vorbereitung und bei der Durchführung der Tagung. Frau Irmgard Fichtner danke ich dafür, daß sie die Drucklegung dieses Bandes mit der ihr eigenen großen Sorgfalt vorbereitet hat.

Köln, im Januar 1995

Gernot Gutmann

Inhaltsverzeichnis

I. Referate zum Tagungsthema

1. Plenumssitzung

| | |
|--|----|
| Economic Transformation in Central Europe and Eastern Germany By <i>Richard Portes</i> , London | 11 |
| Schlingerkurs: Lohnpolitik und Investitionsförderung in den neuen Bundesländern Von <i>Hans-Werner Sinn</i> , München | 23 |

2. Plenumssitzung

| | |
|---|----|
| Kosten und Nutzen aktiver Arbeitsmarktpolitik im ostdeutschen Transformationsprozeß Von <i>Friedrich Buttlar</i> und <i>Knut Emmerich</i> , Nürnberg | 61 |
| Die Politik der Treuhandanstalt – Erfolge und unbewältigte Probleme Von <i>Peter Friedrich</i> , Neubiberg | 95 |

3. Plenumssitzung

| | |
|--|-----|
| Wettbewerbsfähige Industrien in Ostdeutschland als unternehmerische und wirtschaftspolitische Aufgabe. Einleitung zu den Vorträgen von <i>Lothar Späth</i> und <i>Ernst Helmstädter</i> Von <i>Dieter Cassel</i> , Duisburg | 167 |
| Wettbewerbsfähige Industrien in Ostdeutschland als unternehmerische Aufgabe Von <i>Lothar Späth</i> , Jena | 169 |
| Wettbewerbsfähige Industrien in Ostdeutschland als wirtschaftspolitische Aufgabe Von <i>Ernst Helmstädter</i> , Münster | 185 |

II. Johann-Heinrich-von-Thünen-Vorlesung**Löhne, Theorien: Lohntheorien**

Von *Kurt W. Rothschild*, Wien 209

III. Liste der Referate der offenen Tagung 225

Verzeichnis der Referenten der Kerntagung 239

I. Referate zum Tagungsthema

Economic Transformation in Central Europe and Eastern Germany

By *Richard Portes*, London

A. Introduction

I am greatly honoured by the invitation to give this opening address to your annual conference. The distinguished history of the Verein für Socialpolitik and the venue of this year's conference, in Jena, give me an appropriate occasion and stimulus to compare the experience of the five Eastern länder and Central Europe in the economic transformation process.

That process began almost five years ago, and it is still far from complete. I think there are already clear lessons, however, from such a comparison, and they may be useful in helping us understand what is country-specific and what are general features of the transformation. I hope I can also give you a context and background for the more detailed analyses of the East German economy that will feature in the conference over the next two days.

Economic transformation has proved much harder and more costly than we expected five years ago. Then, the political euphoria created by the unexpected and remarkably peaceful revolutions of 1989 was matched by overoptimism about the economic prospects, in Eastern Europe and Eastern Germany alike. Those who believed most in free markets were correspondingly confident that with due attention to macroeconomic stabilisation, all that was needed was to dismantle central planning and get the economy into private hands, and there would be rapid growth as capitalist market dynamism made up the ground lost under communism.

Of course it was not so simple. The legacies of the past have been difficult to overcome, and major mistakes have been made. Even in Jena, romanticism was not enough; the hard work of construction was necessary – as we were reminded when our hosts spoke earlier of the 'big building site' that is Jena today. We should therefore be sceptical of confident generalisations, rhetoric and labels. Ideology, too, is of little practical help – we should settle for patient, modest economic analysis. We have no general theory of economic transformation, but economics offers many useful tools that can help us interpret what has happened and see how the transformation might be done better – how to construct better buildings.

I shall discuss both differences and similarities between Central Europe and Eastern Germany, first at a fairly general level, then in regard to some specific areas.¹ The most interesting contrasts seem to me to arise out of macroeconomic policies (including exchange rate policies), labour markets, and the behaviour and privatisation of state-owned enterprises. There are strong similarities in household behaviour. And in financial intermediation, the Central European countries were confronted with specific, very serious problems that East Germany could overcome with relative ease.

B. Initial conditions

Neither historical observation nor experience elsewhere has proved to be a fully reliable guide for those who are managing the transformation. In particular, we should beware of analogies with postwar reconstruction or with stabilisation, liberalisation and adjustment in middle-income developing countries. For the economic transformation of Central Europe has presented dramatic new features:

- simultaneous transition from plan to market and from state to private ownership;
- underdeveloped market economy institutions together with overdeveloped industry;
- exceptionally great distortions of prices, the capital stock, and behaviour.

These new circumstances make it all the more important to study the experiences of many countries. Policy-makers think their own countries are so specific that they cannot learn from each other – but cross-country comparisons offer our only hope of constructing counterfactuals.

There are obvious differences in initial conditions between Eastern Germany and the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia (the CE4), and indeed among the latter. Overnight, Eastern Germany got:

- new institutions (contrast, for example, the delays in CE4 in implementing contract law, bankruptcy proceedings, and effective tax administration);
- huge transfers (contrast DM 150 b. annually going from Western to Eastern Germany – in per capita terms, twice Polish income – with the total of DM 15 b. of foreign direct investment (FDI) in CE4 during 1990 - 93;
- total openness – the elimination of local monopoly power in tradeables.

But some key problems were quite similar:

¹ For wide-ranging treatments, see *Siebert* (1991) and *Sinn / Sinn* (1992) on Eastern Germany; and *Blanchard / Froot / Sachs* (1994); *Portes* (1993b); and *European Economy* (1991) for Central Europe.

- inherited levels of productivity were lower than expected, but heterogeneous across industries, requiring fast structural change;
- traditional export markets contracted drastically and supplier relationships were disrupted;
- all Comecon countries suffered a sharp terms-of-trade shock from the former Soviet Union.

It is often suggested that transformation in Eastern Germany offers the most extreme example of radical ‘shock therapy’, significantly more abrupt and comprehensive than in Poland, whereas the other CE4 countries can be clearly ranked in order of increasing ‘gradualism’: the Czech Republic (and so for a time, Slovakia), then Hungary. Some of those who take this simplistic approach to Central and Eastern Europe go further – they claim that cross-country comparisons across the whole region show that the more radical the policies, the more successful the transformation.

Not only does this approach fail to come to terms with the severe problems that have accompanied transformation in Eastern Germany – it simply disregards evidence from other countries that does not conform to the hypothesis. In fact, no country fits its stereotype well: for example, Poland has been gradual with privatisation of state-owned enterprises, Hungary radical with bankruptcy – while the Czech Republic has been radical with the former, very cautious with the latter. Eastern Germany is indeed the most ‘radical’, yet though it got new institutions overnight, it didn’t simultaneously get the cadres trained to use them (civil servants, lawyers, accountants, etc.); and the shock was cushioned by the massive transfers from the West.

The argument does not define ‘shock’ carefully – nor does it set independent, clear criteria of ‘success’. How are we to weight unemployment, output, investment, exports, speed of privatisation? Should we regard rising unemployment as a positive sign of restructuring or an indicator of inability to create jobs – or is it just a consequence of overly generous benefits? Should we count how many new private enterprises are created? or how many survive? Is rapid reorientation of exports to the West a successful adjustment to new opportunities or a manifestation of ‘distress’ sales, excessively depreciated exchange rates, dumping, and overly hasty and crude destruction of intra-regional trade arrangements?

In practice, the margin of choice is limited. Some elements of stabilisation and liberalisation make sense only when done together – in a package, which may or may not be ‘radical’ – and some really do turn out to be prerequisites for others. ‘Sequencing’ is not an academic concept, but rather a simple common-sense principle in a world in which it is impossible to do everything at once.