

Im Fokus: Nach dem EU-Beitritt stoppt die institutionelle Konvergenz in den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten*

Marina Gruševaja, Toralf Pusch

Die institutionelle Konvergenz wird seit der Gründung der Europäischen Union als Voraussetzung für die wirtschaftliche Konvergenz angesehen. In den mittel- und osteuropäischen Ländern wurde eine institutionelle Konvergenz de jure bzw. eine Harmonisierung ex ante durch die Verpflichtung der EU-Beitrittskandidaten zur Übernahme des Acquis Communautaire angestrebt. Die institutionelle Angleichung der neuen Mitgliedstaaten an die EU-Normen sollte die Grundlage für ein schnelleres Wachstum (und damit für die wirtschaftliche Konvergenz in der EU) legen. In diesem Beitrag wird unter Verwendung der „Transition Indicators“ der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) mit Hilfe einer Clusteranalyse das Vorhandensein einer institutionellen Konvergenz de facto in den mittel- und osteuropäischen Ländern analysiert. Die Ergebnisse zeigen, dass eine tatsächliche institutionelle Annäherung nur bis Mitte der 1990er Jahre stattgefunden hat. Seitdem ist in den neuen Mitgliedstaaten eine Tendenz zur Stagnation bzw. Divergenz der institutionellen Entwicklung zu verzeichnen. Die untersuchten Länder scheinen in ihren regionalen Clubs (Clustern) „festzustecken“, statt sich de facto weiter an die EU-Normen anzugleichen.

Ansprechpartnerin: Marina Gruševaja (Marina.Gruševaja@iwh-halle.de)

JEL-Klassifikation: B12, C23, J24

Schlagwörter: institutionelle Konvergenz, Mittel- und Osteuropa, Europäische Union

Institutionelle Faktoren der wirtschaftlichen Entwicklung sind in den letzten Jahren zunehmend Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen geworden. In der inzwischen umfangreichen, teilweise auf Datenerhebungen basierenden Literatur wurden vielfach Belege dafür gefunden, dass eine hohe Qualität der Institutionen in einer Volkswirtschaft die wirtschaftliche Dynamik erheblich beeinflusst und damit die Voraussetzung für die wirtschaftliche Konvergenz schafft.¹ Für die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) war die Angleichung an das institutionelle System der EU das wesentliche Krite-

rium für die Aufnahme in die EU (vgl. *Acquis Communautaire* – Gemeinschaftlicher Besitzstand der EU). Die Beitrittsstrategie für die EU-Erweiterung beruhte auf der formalen Ex-ante-Harmonisierung der Institutionen. Damit sollten einerseits die institutionellen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die den gemeinsamen Markt stärken und ihn zugleich vor ungerechtfertigten Verzerrungen schützen. Andererseits sollte damit der Weg zur weiteren wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion in der EU geebnet werden. Vor diesem Hintergrund zielt die vorliegende Untersuchung darauf ab, den institutionellen Konvergenzprozess in der Gruppe der neuen EU-Mitgliedstaaten mit Hilfe einer qualitativen Analyse zu beurteilen.

Konvergenzmessung, Beobachtungsperioden und Länderauswahl

Die quantitative Analyse institutioneller Konvergenz basiert auf Daten der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD). Im Jahr 1991 entwickelte die EBRD die so genannten *Transition Indicators* als ein Monitoring-Tool, um die Fortschritte der einzelnen Länder beim Aufbau nachhaltiger Marktwirtschaften zu dokumentieren und zu bewerten (vgl. Kasten).

* Dieser Beitrag beruht auf Arbeiten im Projekt GRINCOH (Growth – Innovation – Competitiveness: Fostering Cohesion in Central and Eastern Europe), das von zwölf wissenschaftlichen Einrichtungen aus verschiedenen europäischen Ländern, darunter dem IWH, im Rahmen des 7. Forschungsrahmenprogramms der EU durchgeführt wird. Vgl. <http://www.grincoh.eu>.

¹ Acemoglu, D. et al. (2005): *Institutions as a Fundamental Cause of Long-run Growth*, in: P. Aghion, S. N. Durlauf (eds), *Handbook of Economic Growth*, Vol. IA. Elsevier: Amsterdam 2005, 386-472. – Easterly, W.; Levine, R.: *Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development*, in: *Journal of Monetary Economics*, Vol. 50 (1), 2003, 3-39. – Rodrik, D. et al.: *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*, in: *Journal of Economic Growth*, Vol. 9 (6), 2004, 131-165.

Kasten:

Die Transition Indicators der EBRD

Die *Transition Indicators* der EBRD geben für die wichtigsten Bereiche des marktwirtschaftlichen Systems den jeweiligen Stand der Reformen an. Sie beruhen auf den Urteilen von Experten und werden in Form von Indizes auf einer Skala von 0 bis 4,3 abgebildet. Der Wert 4,3 entspricht der angestrebten EU-Norm. Folgende Institutionen werden aus der Sicht der EBRD als eine solide Grundlage für das Wirtschaftswachstum angesehen:^a

- *Privatisierung großer Unternehmen*: Grad der Privatisierung der großen Industrie- und Infrastrukturunternehmen sowie der Banken
- *Privatisierung kleiner Unternehmen*: Grad der Privatisierung kleiner und mittlerer ehemaliger Staatsbetriebe
- *Unternehmensführung und -restrukturierung*: Beseitigung der durch staatliche Subventionen ermöglichten *Soft Budget Constraints* und Schaffung angemessener Strukturen der Corporate Governance
- *Preisliberalisierung*: Grad der selbstständigen Preisbildung ohne Restriktionen
- *Handel- und Wechselkursystem*: Grad der Liberalisierung und des Abbaus von Restriktionen im Handel und Devisensystem
- *Bankenreform und Zinsliberalisierung*: Wettbewerbsfähigkeit der Banken und ihrer Dienstleistungen; Grad der Freiheit der Zinsbildung
- *Wertpapiermärkte und Finanzinstitutionen (Nichtbanken)*: Sicherheit des Handels an Wertpapiermärkten; Funktionsfähigkeit der Nichtbanken-Finanzinstitutionen
- *Wettbewerbspolitik*: Voraussetzungen für funktionsfähigen Wettbewerb

^a In der Literatur wird kritisiert, dass die EBRD *Transition Indicators* primär den formalen Fortschritt der Länder auf dem Weg in eine freie Marktwirtschaft, die auf dem Privateigentum basiert, dokumentieren. Sie sind weniger für die Beurteilung der Schaffung von Voraussetzungen für das Wirtschaftswachstum geeignet. Vgl. Myant, M.; Drahokoupil, J.: Transition Indicators of the European Bank of Reconstruction and Development: A Doubtful Guide to Economic Success, in: *Competition & Change*, Vol. 16 (1), 2012, 69-75. – Vgl. EBRD: *Transition Indicators Methodology*, Zugriff am 16.11.2013.

Die Auswahl der Beobachtungsperioden in der hier präsentierten Untersuchung orientiert sich an wichtigen Schritten auf dem Weg der Europäischen Integration. Es werden fünf Perioden abgegrenzt (vgl. Tabelle 1).

Um mögliche Probleme aufgrund der begrenzten Anzahl von Beobachtungen in der quantitativen Analyse zu vermeiden, wurden auch Transformationsländer in die Analyse aufgenommen, die nicht

zu den EU-Beitrittskandidaten gehören. Alle diese Länder hatten ähnliche postkommunistische institutionelle Ausgangsbedingungen und ermöglichen damit eine qualifizierte Beurteilung des Fortschritts der neuen EU-Mitgliedstaaten in Richtung der EU-Normen. Insgesamt umfasst die Analyse die mittel- und osteuropäischen Länder, die Balkanländer, die Ukraine, die Republik Moldau, Armenien und Georgien (20 Länder).

Tabelle 1:
Die fünf Untersuchungsperioden

1	1991 bis 1994	vor dem EU-Beitrittsgesuch der meisten MOEL; unmittelbar nach der politischen Wende, ausgelöst durch den Kollaps des kommunistischen Regimes
2	1995 bis 1998	die meisten MOEL beantragen die EU-Mitgliedschaft und schließen Assoziierungsabkommen
3	1999 bis 2003	Eröffnung und Abschluss der Beitrittsverhandlungen
4	2004 bis 2006	nach der ersten Erweiterungsrunde: acht MOEL treten der EU bei
5	2007 bis 2010	nach der zweiten Erweiterungsrunde: Rumänien und Bulgarien treten der EU bei; die Finanzkrise trifft die MOEL

Quelle: Darstellung des IWH.

Konvergenzclubs (Cluster)

Die durchgeführte Clusteranalyse hat zum Ziel, anhand bestimmter institutioneller Merkmale oder Indikatoren Länder zu Gruppen (Clustern bzw. Clubs) zusammenzufassen.² Die durch die Clusteranalyse identifizierten Gruppen sind dadurch charakterisiert, dass sich die Länder innerhalb einer Gruppe bezüglich der untersuchten Konvergenzindikatoren relativ ähnlich sind (Konvergenzclubs), sich aber deutlich von den Mitgliedern der anderen Gruppen unterscheiden.

Um die Konvergenzhypothese zu bestätigen, müsste sich die Zahl der Cluster von einer Periode zur nächsten reduzieren, bis am Ende alle Länder oder zumindest die neuen EU-Mitgliedstaaten in einem einzigen Cluster erfasst sind (ein regionaler Konvergenzclub). Dies geschieht, indem sie sich

² Vgl. Saint-Arnaud, S.; Bernard, P.: Convergence or Resilience? A Hierarchical Cluster Analysis of the Welfare Regimes in Advanced Countries, in: *Current Sociology*, Vol. 51 (5), 2003, 499-527. – Lebart, L. et al.: *Multivariate Descriptive Statistical Analysis*. Wiley: New York 1984. – Husson, F. et al.: *Exploratory Multivariate Analysis by Example Using R*. CRC Press 2011.

möglichst weit an die EU-Normen angleichen (nahe dem Wert 4,3 auf der EBRD-Skala).

Ergebnisse und Interpretation: Dynamik im Prozess der institutionellen Konvergenz bis zum EU-Beitritt

Das Ergebnis der Untersuchung ist in Tabelle 2 dargestellt. Alle in die Analyse einbezogenen Länder verteilten sich in dem ersten Zeitraum auf insgesamt sechs Cluster und wiesen damit eine relativ hohe institutionelle Heterogenität auf. Im Zeitraum von 1995 bis 1998 ist ein Trend zur institutionellen Konvergenz zu verzeichnen, der sich in der Aufteilung der untersuchten Länder auf nur noch drei Cluster widerspiegelt. In der darauffolgenden Periode stagniert die Anzahl der Clustern, und ab dem Jahr 2004 wird die Tendenz zur Divergenz in der erneut ansteigenden Anzahl an Clustern ersichtlich. Diese Feststellung gilt auch für die Untergruppe der neuen EU-Mitgliedstaaten, die sich zu Beginn in vier Cluster, dann in zwei und zuletzt in drei Clustern wiederfinden.

Tabelle 2 zeigt nicht nur die Anzahl der Cluster und die Aufteilung der Länder auf die Cluster. Sie erlaubt darüber hinaus Vergleiche zwischen den einzelnen Clustern und zwischen den Indikatoren. Die Tabelle gibt an, wie sich die Mittelwerte der einzelnen Cluster von Periode zu Periode verändert haben. Außerdem wird hier deutlich, wie sich einzelne institutionelle Indikatoren von Periode zu Periode entwickelt und wie die einzelnen Länder ihre Clusterzugehörigkeit verändert haben. Beispielsweise ist Cluster 1 in jeder Periode derjenige mit den besonders weit fortgeschrittenen Ländern hinsichtlich der De-facto-Harmonisierung mit den EU-Normen. Über alle Perioden hinweg gehören die Länder Polen, Tschechische Republik und Ungarn zu diesem Cluster. Alle anderen neuen EU-Mitgliedstaaten wechseln ihre Clusterzugehörigkeit, was auf die verschiedenen Geschwindigkeiten im Prozess der institutionellen Konvergenz hinweist. Auch hinsichtlich der Entwicklung der einzelnen institutionellen Indikatoren lassen sich große Unterschiede feststellen. So wies der Indikator „Preisliberalisierung“ schon in der ersten Periode in den meisten Clustern sehr hohe Werte auf und erreichte am Ende der Untersuchung fast den angestrebten EBRD-Wert von 4,3. Eine ausgeprägte Stagnation lässt sich dagegen etwa bei den

Indikatoren zur Wettbewerbspolitik und Umstrukturierung der Unternehmen beobachten. In diesen institutionellen Bereichen wurden bis zum Jahr 2010 nur Werte zwischen 2,0 und 3,5 erreicht. Hier liegen vermutlich die Ursachen für die ab 2004 erneut zunehmende institutionelle Divergenz.

Die Abbildung auf Seite 116 gibt für ausgewählte Länder einen Einblick in die Entwicklung der absoluten Indikatorwerte entsprechend der EBRD-Skala. Zwei der dargestellten Länder – Polen und Ungarn – gehörten über den gesamten untersuchten Zeitraum zum Cluster 1; Slowenien und Estland befanden sich im mittleren (Cluster-)Feld; Rumänien und Bulgarien gehörten zumeist zu dem schwächeren der Cluster, auf die die neuen EU-Mitgliedstaaten verteilt waren. Die ersten vier Länder sind 2004 und die letzten beiden 2007 der EU beigetreten. Die Abbildung zeigt für alle abgebildeten Länder eine starke Dynamik in der institutionellen Konvergenz vor dem EU-Beitritt. Nach dem EU-Beitritt stoppt die institutionelle Konvergenz unabhängig davon, wie weit das entsprechende Land von dem Zielwert von 4,3 entfernt ist.

Fazit

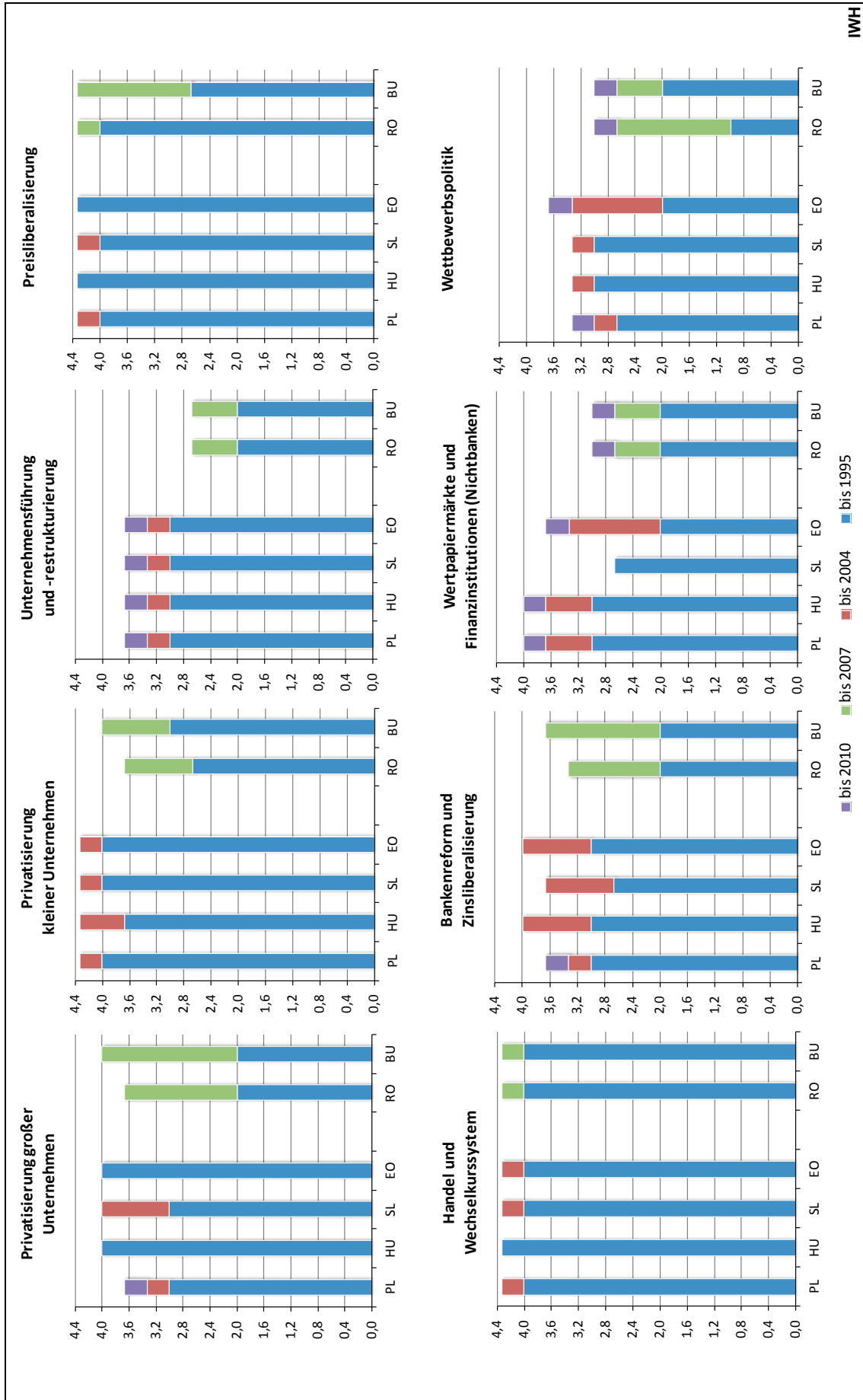
Die Ergebnisse der Analyse weisen darauf hin, dass die institutionelle Annäherung der neuen EU-Mitgliedstaaten an die EU-Normen seit dem EU-Beitritt stagniert bzw. dass Divergenzen langsam zunehmen. Außerdem scheint sich die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Ländergruppe (einem Cluster) nach dem EU-Beitritt zu verfestigen. Mit anderen Worten: Die neuen EU-Mitgliedstaaten sind in den wenig veränderlichen regionalen Clubs gefangen (ein so genannter *institutional trap*). Die Ursachen für die jüngsten Tendenzen zu institutioneller Stagnation bzw. sogar zu Divergenz sind in institutionellen Bereichen wie der Wettbewerbspolitik, der Umstrukturierung der Unternehmen, den Wertpapiermärkten und Nicht-Bank-Finanzinstitutionen zu suchen. Diese Institutionen sind jedoch von besonderer Bedeutung für einen gut funktionierenden gesamteuropäischen Binnenmarkt und damit für das Wirtschaftswachstum. Ob die Dynamik der institutionellen Konvergenz (und die Existenz von regionalen Clubs) auch einen unmittelbaren Einfluss auf das Wirtschaftswachstum in den untersuchten Ländern hat, wird in einer Folgeuntersuchung überprüft.

Tabelle 2:
Clusterbildung auf der Basis der EBRD Transition Indicators (Mittelwerte) von 1991 bis 2010 für alle untersuchten Länder (in Klammern nur die neuen EU-Mitgliedsstaaten)

	Privatisierung großer Unternehmen	Privatisierung kleiner Unternehmen	Unternehmensführung und -restrukturierung	Preisliberalisierung	Handel und Wechselkurs-system	Bankenreform und Zinsliberalisierung	Wertpapiermärkte und Finanzinstitutionen (Nichtbanken)	Wettbewerbspolitik
Periode 2007 bis 2010								
Insgesamt für alle Cluster	3,5	4,0	2,7	4,2	4,2	3,3	2,7	2,7
Cluster 1 (HU, PL, EO, LT)	3,9	4,3	3,5	4,3	4,3	3,8	3,7	3,4
Cluster 2 (SK, SI, LV)	3,5	4,3	3,2	4,2	4,3	3,7	3,0	3,0
Cluster 3 (RO, BG)	3,7	3,9	2,6	4,3	4,3	3,1	2,6	2,6
Cluster 4	3,3	3,9	2,3	4,2	4,1	2,9	2,0	2,1
Cluster 5	3,1	3,5	2,0	4,0	4,1	2,9	1,8	2,1
Periode 2004 bis 2006								
Insgesamt für alle Cluster	3,4	4,0	2,7	4,2	4,2	3,2	2,5	2,4
Cluster 1 (CZ, HU, PL, EO, SK)	3,9	4,3	3,5	4,3	4,3	3,8	3,5	3,3
Cluster 2 (LT, LV, SI, BG, RO)	3,6	4,1	2,8	4,2	4,3	3,5	2,7	2,7
Cluster 3	3,4	4,0	2,3	4,3	4,3	2,6	1,9	2,1
Cluster 4	2,8	3,5	2,0	4,0	3,6	2,6	1,9	1,6
Periode 1999 bis 2003								
Insgesamt für alle Cluster	3,1	3,8	2,4	4,1	4,0	2,8	2,3	2,2
Cluster 1 (CZ, HU, PL, SK, SI, LT, LV, EO, BG)	3,5	4,3	3,0	4,2	4,3	3,4	2,9	2,7
Cluster 2 (RO)	2,9	3,6	2,0	4,1	3,9	2,4	1,8	1,8
Cluster 3	1,8	2,7	1,3	3,5	2,4	1,7	1,3	1,0
Periode 1995 bis 1998								
Insgesamt für alle Cluster	2,7	3,6	2,2	3,8	3,5	2,4	2,0	1,9
Cluster 1 (CZ, HU, PL, SK, SI, LT, LV, EO)	3,4	4,2	2,8	4,1	4,1	3,0	2,6	2,4
Cluster 2 (RO, BG)	2,6	3,4	2,0	3,8	3,7	2,3	1,6	1,7
Cluster 3	1,1	2,5	1,1	2,7	1,3	1,1	1,0	1,0
Periode 1991 bis 1994								
Insgesamt für alle Cluster	1,6	2,6	1,6	3,4	2,7	1,7	1,3	1,5
Cluster 1 (HU, PL, CZ, SK)	2,4	3,4	2,6	4,1	3,8	2,6	1,8	2,3
Cluster 2 (SI)	1,5	3,5	1,7	3,7	3,5	2,3	2,2	1,5
Cluster 3 (LV, LT, EO)	1,9	2,6	1,8	3,6	2,7	1,9	1,3	1,6
Cluster 4 (RO, BG)	1,4	2,6	1,2	3,6	2,8	1,3	1,1	1,1
Cluster 5	1,2	1,5	1,1	2,9	1,5	1,2	1,1	1,2
Cluster 6	1,0	1,9	1,0	1,5	1,4	1,0	1,3	1,4

Quellen: EBRD *Transition Indicators*; Berechnungen des IWH.

Abbildung:
Entwicklung der EBRD Transition Indicators (Einzelwerte) in ausgewählten Ländern (1991 bis 2010)



IWH

Quellen: EBRD *Transition Indicators*; Berechnungen des IWH; Darstellung für die ausgewählten Länder aus der EU-Erweiterungsrunde von 2004: Polen (PL), Ungarn (HU), Slowenien (SL), Estland (EO) -, und für die Länder aus der EU-Erweiterungsrunde von 2007 – Rumänien (RO) und Bulgarien (BU).