

Institutionelle Entwicklung in der Europäischen Union: Holen die mittel- und osteuropäischen Länder auf?

Carsten Pohl*

Auf dem Weg in die Europäische Union haben die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) einen beachtlichen Reformprozess durchlaufen, um die an sie gestellten Anforderungen hinsichtlich der Aufnahme zu erfüllen. Mit dem erfolgten Beitritt am 1. Mai 2004 ist dieser Prozess allerdings keineswegs abgeschlossen. Zweifellos werden sich die wirtschaftlichen Verflechtungen aufgrund der vier Grundfreiheiten der Europäischen Union weiter intensivieren (Warenverkehrs-, Kapitalverkehrs-, Personenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit). Allerdings stellt sich die Frage, ob sich die Effizienz des öffentlichen Sektors in den MOEL mit dem Übergang von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft angepasst hat. Aufschluss über die institutionelle Entwicklung in diesen Ländern geben die von der Weltbank ermittelten Governance-Indikatoren. Mit Hilfe dieser Indikatoren kann gezeigt werden, inwiefern sich die institutionellen Rahmenbedingungen in den MOEL verändert haben. Der Vergleich zwischen alten und neuen EU-Mitgliedsländern soll zudem Aufschluss geben, ob eine Angleichung auf institutioneller Ebene zu beobachten ist. Es zeigt sich, dass einzelne Länder in Mittel- und Osteuropa – insbesondere die drei baltischen Staaten – Fortschritte hinsichtlich Effektivität und Qualität der wirtschaftspolitischen Institutionen erzielen konnten. Allerdings scheint Korruption in den Ländern Mittel- und Osteuropas deutlich stärker verbreitet zu sein als in den alten EU-Mitgliedsländern.

Governance-Indikatoren der Weltbank

Um Aussagen zu den institutionellen Rahmenbedingungen und zur Effizienz des öffentlichen Sektors einer Volkswirtschaft zu treffen, haben sich die Governance-Indikatoren der Weltbank etabliert [vgl. KAUFMAN, KRAAY und MASTRUZZI (2005)]. Die Governance-Indikatoren sind so genannte Metaindizes, die auf Grundlage verschiedener anderer Indikatoren aus unterschiedlichen Quellen berechnet werden. Verwendet werden sowohl Angaben von internationalen Organisationen als auch von privaten Beratungsunternehmen und Nicht-Regierungsorganisationen. Die Berücksichtigung unterschiedlicher Quellen und Indizes sowie deren Aggregation zu einem Indikator hat den Vorteil, dass der subjektive Gehalt der Beurteilung reduziert werden kann. Dennoch besteht auch bei

der Befragung unterschiedlicher Personenkreise die Gefahr, dass es zu Messfehlern kommt, da beispielsweise Fragen zu vage formuliert und dementsprechend unterschiedlich aufgefasst und beantwortet werden. Dies sollte bei der Interpretation der Indikatoren berücksichtigt werden. Insgesamt werden von der Weltbank sechs Indikatoren berechnet, die sich wiederum in drei Themengebiete einteilen lassen.

Im ersten Block befinden sich zwei politische Indikatoren, die Auskunft über den Grad der Meinungsfreiheit und die politische Stabilität geben. Diese beiden Indikatoren werden nachfolgend nicht näher betrachtet, da die Europäische Kommission den neuen EU-Mitgliedsländern einen hohen Grad an politischer Integration bescheinigt hat. Die Herstellung einer demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte sowie der Schutz von Minderheiten war ein wesentliches Kriterium für die Aufnahme der damaligen Beitrittskandidaten in die Europäische Union.

Im Vordergrund dieses Beitrags stehen vielmehr Indikatoren, die Rückschlüsse über die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft ermöglichen sowie Auskunft über den Verwaltungs- und Justizapparat in diesen Ländern geben. Die institutionellen Rahmenbedingungen in einer Volkswirtschaft spielen darüber hinaus bei der Entscheidung über ausländische Direktinvestitionen eine wichtige Rolle. Internationale Investoren bevorzugen Länder mit einer gut funktionierenden Verwaltung, wenig Regulierung sowie einem geringen Ausmaß an korrupten Aktivitäten [vgl. PELLEGRINI und GERLAGH (2004) und LOAYZA, OVIEDO und SERVÉN (2005)]. Nachfolgend werden die Indikatoren der Themenbereiche „Effektivität und Qualität der Wirtschaftspolitik“ sowie „Vertrauen in die Institutionen des Staates“ genauer betrachtet.

In der Gruppe „Effektivität und Qualität der Wirtschaftspolitik“ werden zwei Indikatoren ausgewiesen. Mit dem Indikator „Government Effectiveness“ werden Wahrnehmungen hinsichtlich der Qualität der staatlichen Verwaltung und der öffentlichen Dienste sowie die Kompetenz der Staatsbediensteten wiedergegeben. Der zweite

* Carsten Pohl ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der ifo Niederlassung Dresden.

Indikator „Regulatory Quality“ bezieht sich auf Art und Umfang der Regulierung sowie auf marktunfreundliche Maßnahmen, wie beispielsweise Preiskontrollen.

Im Themenbereich „Vertrauen in die Institutionen des Staates“ werden von der Weltbank ebenfalls zwei Indikatoren berechnet. Der erste Indikator „Rule of Law“ gibt Aufschluss über die Berechenbarkeit und Effektivität der Gerichte sowie die Durchsetzbarkeit von vertraglichen Vereinbarungen bei Rechtsstreitigkeiten. Mit dem Indikator „Control of Corruption“ wird angegeben, inwiefern Bedienstete der öffentlichen Verwaltung Handlungsspielräume zur eigenen Vorteilmahme missbrauchen.

Die Governance-Indikatoren können Werte zwischen $-2,5$ und $+2,5$ annehmen, wobei ein hoher Wert einer positiven Bewertung entspricht. Die Weltbank berücksichtigt in ihrer Studie 209 Länder für die Jahre 1996 bis 2004. In diesem Beitrag wird ausschließlich die Entwicklung in den 25 Mitgliedsländern der Europäischen Union untersucht.

Vereinzelte Fortschritte in der Effektivität und Qualität der Wirtschaftspolitik

Zunächst werden die beiden Indikatoren „Government Effectiveness“ sowie „Regulatory Quality“ betrachtet (vgl. Tab. 1). Dabei fällt auf, dass unter den neuen EU-Mitgliedsländern in Mittel- und Osteuropa die drei baltischen Staaten hinsichtlich der Effektivität der Wirtschaftspolitik Fortschritte erzielt haben. In jedem dieser drei Länder ist im betrachteten Zeitraum (1996–2004) der Ausgangswert des Indikators um 0,4 bis 0,6 Punkte gestiegen. Verbessern konnten sich auch Slowenien und die Slowakei. Im Gegensatz dazu hat sich die Effektivität der Wirtschaftspolitik in Polen, der Tschechischen Republik und in Ungarn nicht verändert. In Deutschland hat sich die Situation seit Mitte der 1990er Jahre verschlechtert ($-0,5$). Allerdings liegt das Niveau in Deutschland (1,4) noch deutlich über dem in den acht neuen EU-Mitgliedsländern in Mittel- und Osteuropa (0,5 bis 1,0). Im Vergleich zu den übrigen alten EU-Mitgliedsländern befindet sich Deutschland allerdings am unteren Ende der Rangliste. Die beiden EU-Beitrittskandidaten Bulgarien ($-0,1$) und Rumänien ($-0,2$) schneiden deutlich schlechter als die 25 EU-Mitgliedsländer ab.

Eine ähnliche Entwicklung ist für den Indikator „Art und Umfang der Regulierung“ zu beobachten. Lettland, Litauen, Slowenien, die Slowakei sowie Ungarn konnten aufholen, während die Situation in Polen und der Tschechischen Republik aber auch in Estland im Vergleich zu Mitte der 1990er Jahre nahezu unverändert ist. Vom Niveau her fallen die Unterschiede zwischen alten und neuen EU-Mitgliedsländern bzw. -kandidaten mit wenigen

Ausnahmen (Polen, Bulgarien sowie insbesondere Rumänien) nur gering aus.

Korruption nach wie vor ein Problem

Die Betrachtung der beiden Indikatoren im Bereich „Vertrauen in die Institutionen des Staates“ zeigt ebenfalls ein heterogenes Bild (vgl. Tab. 2). Die drei baltischen Staaten konnten zwar deutliche Fortschritte bei der Reduzierung von korrupten Aktivitäten erzielen ($+0,5$ bis $+0,8$), allerdings liegt das Niveau noch deutlich unter dem der westeuropäischen EU-Mitgliedsländer. In Slowenien, der Slowakei sowie in Ungarn ist das Niveau hingegen im Vergleich zu 1996 konstant geblieben. Rückschritte sind hingegen in Polen sowie der Tschechischen Republik zu beobachten (jeweils $-0,3$). Der Vergleich zwischen alten und neuen EU-Mitgliedsländern macht deutlich, dass Korruption nach wie vor ein weit verbreitetes Phänomen in Mittel- und Osteuropa zu sein scheint. In den beiden EU-Beitrittskandidaten Bulgarien und Rumänien fällt das wahrgenommene Ausmaß an korrupten Aktivitäten noch wesentlich größer als in den übrigen acht MOEL aus.

Hinsichtlich der Rechtssicherheit konnten ebenfalls die drei baltischen Staaten sowie Slowenien und die Slowakei ihre Position verbessern (zwischen $+0,3$ und $+0,8$). In Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn hat sich die Situation in diesem Bereich seit Mitte der neunziger Jahre nicht bzw. nur marginal verbessert. Im Vergleich zu Deutschland aber auch den anderen alten EU-Mitgliedsstaaten schneiden die mittel- und osteuropäischen Länder nach wie vor deutlich schlechter ab. In Bulgarien und Rumänien liegt der Indikator für Rechtssicherheit noch deutlich unter dem der 25 EU-Mitgliedsländer.

Fazit

Die institutionellen Rahmenbedingungen in den alten und neuen EU-Mitgliedsländern nähern sich nur langsam an. Die baltischen Staaten konnten seit Mitte der 1990er Jahre Fortschritte hinsichtlich der Effektivität ihrer Wirtschaftspolitik aber auch bei der Korruptionsbekämpfung bzw. der Rechtssicherheit verzeichnen. Die institutionelle Entwicklung in Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn scheint hingegen ins Stocken geraten zu sein. Seit Mitte der neunziger Jahre haben sich die institutionellen Rahmenbedingungen nicht wesentlich geändert. Bei der Korruptionswahrnehmung ist in Polen und der Tschechischen Republik sogar ein Rückschritt zu beobachten. Insgesamt bestehen nach wie vor erhebliche Unterschiede in der Effizienz des öffentlichen Sektors zwischen alten und neuen EU-Mitgliedsländern. Ebenso

Tabelle 1: Effektivität und Qualität der Wirtschaftspolitik

Land	Government Effectiveness					Regulatory Quality				
	1996	1998	2000	2002	2004	1996	1998	2000	2002	2004
Belgien	1,8	1,2	1,5	1,9	1,7	1,3	1,1	0,8	1,5	1,3
Bulgarien	-0,5	-0,9	-0,2	0,0	-0,1	-0,1	0,5	0,2	0,6	0,6
Dänemark	2,0	2,1	1,8	2,1	2,2	1,6	1,4	1,4	1,7	1,8
Deutschland	1,9	1,8	1,9	1,8	1,4	1,5	1,2	1,4	1,6	1,3
Estland	0,6	0,5	1,0	0,9	1,0	1,4	1,1	1,3	1,4	1,6
Finnland	1,9	2,0	1,9	2,1	2,1	1,5	1,5	1,8	2,0	1,8
Frankreich	1,8	1,6	1,4	1,7	1,4	1,2	1,0	0,8	1,2	0,9
Griechenland	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	0,9	1,1	0,9
Großbritannien	2,1	2,5	2,0	2,1	1,9	1,8	1,6	1,7	1,8	1,6
Irland	1,8	1,7	2,0	1,7	1,5	1,6	1,5	1,7	1,6	1,6
Italien	0,9	1,1	0,8	1,0	0,6	0,9	0,8	0,8	1,1	1,0
Lettland	0,0	0,2	0,4	0,7	0,6	0,5	0,7	0,5	0,9	1,0
Litauen	0,1	0,2	0,4	0,7	0,7	0,4	0,2	0,5	1,0	1,2
Luxemburg	2,3	2,1	2,1	2,3	2,1	1,5	1,3	1,9	1,9	2,0
Malta	1,3	0,9	0,9	1,2	1,0	0,2	0,6	0,5	1,1	1,3
Niederlande	2,3	2,5	2,1	2,2	2,0	1,8	1,5	1,9	1,9	1,7
Österreich	1,9	1,6	1,7	1,9	1,8	1,5	1,2	1,5	1,7	1,4
Polen	0,6	0,9	0,4	0,6	0,5	0,5	0,8	0,6	0,7	0,6
Portugal	1,1	1,5	1,1	1,1	0,9	1,5	1,2	1,1	1,5	1,1
Rumänien	-0,6	-0,6	-0,1	-0,3	-0,2	-0,4	0,3	-0,3	0,0	-0,1
Schweden	2,0	2,0	1,7	1,9	1,9	1,5	1,1	1,4	1,7	1,5
Slowakei	0,3	0,1	0,3	0,4	0,7	0,3	0,3	0,4	0,8	1,2
Slowenien	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0	0,5	0,7	0,7	0,9	0,9
Spanien	1,6	2,1	1,8	1,6	1,3	1,2	1,2	1,4	1,4	1,1
Tschechien	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	1,2	0,8	0,7	1,1	1,0
Ungarn	0,6	0,8	0,8	0,8	0,7	0,6	1,2	1,1	1,2	1,2
Zypern	1,3	1,4	1,1	1,0	1,0	0,8	1,1	1,1	1,2	1,2

Quelle: Kaufmann, Kraay und Mastruzzi (2005).

weichen die institutionellen Rahmenbedingungen in den EU-Beitrittskandidaten Bulgarien und Rumänien derzeit noch deutlich vom Durchschnitt der EU-25 nach unten ab.

Literatur

LOAYZA, N. V., A. M. OVIEDO und L. SERVÉN (2005): The Impact of Regulation on Growth and Informality: Cross-

Country Evidence, World Bank Policy Research Working Paper No. 3623, Washington D. C.

KAUFMANN, D., A. KRAAY und M. MASTRUZZI (2005): Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004, The World Bank, Washington D. C.

PELLEGRINI, L. und R. GERLAGH (2004): Corruption's Effect on Growth and its Transmission Channels, *Kyklos* 57, 429–456.

Tabelle 2: Korruption und Rechtssicherheit

Land	Control of Corruption					Rule of Law				
	1996	1998	2000	2002	2004	1996	1998	2000	2002	2004
Belgien	1,1	1,2	1,4	1,6	1,5	1,7	2,1	2,1	1,9	1,8
Bulgarien	-0,7	0,5	-0,1	-0,2	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,1
Dänemark	2,2	2,6	2,4	2,3	2,4	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9
Deutschland	1,8	2,2	1,7	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	1,7	1,7
Estland	0,1	0,5	0,8	0,7	0,8	0,4	0,5	0,7	0,8	0,9
Finnland	2,2	2,6	2,6	2,5	2,5	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0
Frankreich	1,4	1,8	1,5	1,4	1,4	1,7	1,4	1,5	1,3	1,3
Griechenland	0,4	0,9	0,8	0,6	0,6	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8
Großbritannien	1,9	2,3	2,2	1,9	2,1	1,9	2,1	1,9	1,8	1,7
Irland	1,8	2,2	1,6	1,7	1,6	1,8	1,8	1,8	1,7	1,6
Italien	0,5	1,0	0,9	0,8	0,7	0,9	1,1	0,9	0,8	0,7
Lettland	-0,6	-0,1	0,0	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,4	0,5
Litauen	-0,1	0,1	0,3	0,3	0,4	-0,2	0,2	0,3	0,5	0,6
Luxemburg	1,8	2,2	2,1	2,2	2,2	1,8	1,9	2,1	2,1	2,0
Malta	0,4	0,7	0,2	0,8	1,3	0,0	0,7	0,7	1,1	1,2
Niederlande	2,1	2,5	2,4	2,2	2,1	1,9	2,0	2,0	1,8	1,8
Österreich	1,7	2,0	2,0	1,9	2,1	2,0	2,1	2,1	1,9	1,8
Polen	0,4	0,5	0,5	0,4	0,2	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5
Portugal	1,2	1,6	1,4	1,3	1,2	1,4	1,3	1,1	1,3	1,2
Rumänien	-0,2	-0,4	-0,5	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
Schweden	2,2	2,6	2,5	2,2	2,2	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9
Slowakei	0,4	-0,1	0,3	0,3	0,4	0,1	0,1	0,3	0,4	0,5
Slowenien	1,1	0,8	1,1	0,9	1,0	0,5	0,9	0,9	1,1	0,9
Spanien	0,8	1,6	1,7	1,4	1,5	1,2	1,4	1,4	1,1	1,1
Tschechien	0,6	0,4	0,4	0,4	0,3	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7
Ungarn	0,6	0,7	0,8	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9
Zypern	1,6	1,4	1,1	0,9	0,8	0,6	0,9	1,0	0,8	0,9

Quelle: Kaufmann, Kraay und Mastruzzi (2005).