

A stylized world map composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to represent specific countries or regions.

Konvergenz in der Krise

Europas gefährdete Integration

MICHAEL DAUDERSTÄDT
September 2014

- Konvergenz bei Wirtschaftswachstum, Einkommen und sozialen Lebensverhältnissen erfordert schnelleres Wachstum in zuvor schwächeren Ländern. Wirtschaftliche Integration ist keine Garantie für Konvergenz, da sie sowohl die Bewegung von Arbeit und Kapital als auch Konzentrationsprozesse erleichtert. Aufholprozesse ärmerer Länder können – abhängig von den jeweiligen Rahmenbedingungen – gelingen oder scheitern.
- Europa hat seit 1999 gute Konvergenzerfolge aufzuweisen. Vor allem die mittel- und osteuropäischen neuen Mitgliedstaaten haben aufgeholt. Allerdings war das Wachstum in der Südperipherie schwächer und ist im Zuge der Austeritätspolitik so eingebrochen, dass nun eine divergente Entwicklung zu beobachten ist.
- Im internationalen Vergleich liegt das Wachstum in der Europäischen Union (EU) etwa auf dem Niveau vergleichbarer hoch entwickelter Länder (z. B. USA), aber weit hinter dem aufholender Volkswirtschaften (z. B. China). Die soziale Entwicklung der EU erfolgt jedoch rascher. Die innereuropäische Konvergenz ist besser als in anderen Integrationsräumen und innerhalb von Nationalstaaten.
- Eine verstärkte Konvergenz ist weder von einem Rückbau der Integration noch von einer föderalen Vertiefung zu erwarten. Die EU kann die reale Konvergenz und das dazu nötige Produktivitätswachstum nur wenig direkt unterstützen. Sie kann und sollte aber, um Divergenz zu verhindern, die Wirkungen monetärer Schocks abfedern und den Mitgliedstaaten mehr wirtschaftspolitische Freiräume lassen.



Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Einleitung	4
2. Konvergenz: Konzepte, Theorien und Indikatoren	4
2.1 Konzepte im europäischen Diskurs	4
2.2 Ökonomische Theorien zu Integration und Konvergenz	5
2.3 Indikatoren zur Messung der wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz	8
3. Die europäische Entwicklung	9
3.1 Rückblick auf die Entwicklung vor 1999	10
3.2 Empirische Ergebnisse ab 1999	11
3.3 Literaturüberblick	19
4. Europa im internationalen Vergleich	24
4.1 Andere Integrationsräume	25
4.2 Innerstaatliche Konvergenz	27
5. Konvergenz-Szenarien in alternativen Integrationsmodellen	29
5.1 Dezentrale Marktintegration	29
5.2 Partielle Desintegration	31
5.3 Vertiefte politische Integration	32
5.4 Status quo	33
6. Schlussfolgerungen: Analyse und Politik	34
6.1 Konvergenz in der Krise	34
6.2 Politik für soziale Konvergenz	36
Literatur	38
Anhang: Zweifelhafte Konvergenz im Ricardo-Modell	40



Zusammenfassung

Der EU-Diskurs hat Konvergenz zuletzt meist im Sinne der Maastricht-Kriterien verstanden. Wir konzentrieren uns hier stattdessen auf die Annäherung der Volkswirtschaften hinsichtlich Wirtschaftswachstum, Einkommen und sozialer Lebensverhältnisse. Die ökonomische Theorie macht widersprüchliche Aussagen dazu, inwieweit wirtschaftliche Integration diese Konvergenz beschleunigt oder behindert. Die klassische Theorie erwartet einen Aufholprozess ärmerer Länder, neuere Theorien befürchten Konzentrationsprozesse. Wichtig ist es, zwischen realer (vor allem Produktivität) und nominaler (Preise, Einkommen) Konvergenz zu unterscheiden. Im globalen Finanzkapitalismus können nominale Schocks (z. B. Kapitalströme) reale Wachstumsprozesse massiv verzerren.

Europa wies nach dem Zweiten Weltkrieg einen ungleichen Konvergenzprozess mit stärkeren Aufholprozessen bis etwa 1973 und geringen und uneinheitlichen Aufholprozessen bis 1999 auf. In unserem Untersuchungszeitraum ab 1999 ist der Befund nicht eindeutig, aber die Mehrzahl der Indikatoren für Wachstum weist eine Konvergenz auf. Vor allem die postkommunistischen Mitgliedstaaten konnten gut aufholen. Das Wachstum in der Südperipherie war schwächer und ab 2009 aufgrund der Austeritätspolitik sogar negativ. Treiber des Aufholprozesses war die Produktivität, die in den ärmeren Ländern schneller zunahm. Die Einkommensverteilung veränderte sich wenig, aber es war eine abnehmende Armut zu beobachten. Die Umverteilung wirkt in den Mitgliedstaaten unterschiedlich stark. Deutliche Unterschiede zeigen sich weiterhin bei den Sozialschutzquoten. Bei der Lebenserwartung, der sozialen Deprivation und der sozialen Lage der Beschäftigten ist Konvergenz festzustellen. Manche Fortschritte wurden aber durch die Rezession und Austeritätspolitik ab 2008/9 wieder rückgängig gemacht. Es liegen zahlreiche Studien zur Konvergenz vor, die diesen Befund bestätigen.

Die EU wächst zwar langsamer als andere Weltregionen (wie etwa Asien), aber ähnlich stark wie andere hoch entwickelte Länder (z. B. USA). Das Wachstum in der Eurozone ist allerdings deutlich geringer. Die Werte der Einkommensverteilung liegen (je nach Art der Messung in Kaufkraftstärken oder zu Wechselkursen) zwischen den Werten für Russland und China. Hinsichtlich der Konvergenz der Einkommen schneidet die EU besser ab als andere Integrationsräume und übertrifft auch die Konvergenz innerhalb von Nationalstaaten (z. B. innerhalb Deutschlands zwischen Ost- und Westdeutschland).

Der Vergleich alternativer Integrationsmodelle hinsichtlich ihrer Konvergenzfähigkeit ergibt ein gemischtes Bild, das weder Euroskeptiker noch Föderalisten ermutigen kann. Eine bessere Konvergenz ist weder von einer geringeren Integrationstiefe noch von einer Annäherung an nationalstaatliche Verhältnisse zu erwarten. Doch die EU ist besser als ihr Ruf. Ihr Integrationsmodell hat Aufholprozesse zugelassen. Der Konvergenzprozess kann sich sehen lassen und weist nur in den GIPS-Ländern (Griechenland, Irland, Portugal und Spanien) Probleme auf, die auf die fatale Reaktion der EU auf die Staatsschuldenpanik zurückzuführen sind. Allerdings hat die soziale Spaltung in fast allen Mitgliedstaaten zugenommen. Die EU kann die reale Konvergenz und das dazu nötige Produktivitätswachstum kaum direkt unterstützen. Sie sollte aber, um Divergenzprozesse zu verhindern, die Wirkungen monetärer Schocks abfedern, den Mitgliedstaaten mehr Freiräume lassen und auf eine solide Legitimation ihrer Politiken achten.

Der Verfasser dankt den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Workshops in der Friedrich-Ebert-Stiftung vom 25. Juni 2014 – Henrike Allendorf, Eva Belabed, Uta Dirksen, Heiner Flassbeck, Björn Hacker, Christoph Hermann, Ernst Hillebrand, Jörg König, Jürgen Matthes, Waltraud Schelkle, Andrej Stuchlik und Silke Tober –, außerdem Heribert Kohl, für ihre vielen hilfreichen Kommentare und Ergänzungen.

1. Einleitung

Gemäß der Präambel der konsolidierten Fassung des Vertrags über die Europäische Union und über die Arbeitsweise der Europäischen Union von 2009¹ sind die Vertragsparteien, also die Mitgliedstaaten

»... entschlossen, die Stärkung und die *Konvergenz ihrer Volkswirtschaften* herbeizuführen und eine Wirtschafts- und Währungsunion zu errichten, die im Einklang mit diesem Vertrag und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union eine einheitliche, stabile Währung einschließt ...« (Hervorhebung durch den Verf.).

Das Ziel der Konvergenz besteht nicht erst seit 2009. Schon im Vertrag von Maastricht, der im Februar 1992 von den Staats- und Regierungschefs unterzeichnet wurde, hat sich die EU verpflichtet, soziale Ausgrenzungen und Diskriminierungen zu bekämpfen und soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz sowie den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu fördern. Art. 2 des EG-Vertrages von 1992 lautete:

»Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie durch die Durchführung der in den Artikeln 3 und 4 genannten gemeinsamen Politiken und Maßnahmen in der ganzen Gemeinschaft eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens, ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Gleichstellung von Männern und Frauen, ein beständiges, nicht-inflationäres Wachstum, einen hohen Grad von Wettbewerbsfähigkeit und *Konvergenz der Wirtschaftsleistungen*, ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, *den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt* und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.« (Hervorhebung durch den Verfasser.)

Traditionell hat sich die EU vor allem den Ausgleich der regionalen Einkommensunterschiede im Sinne der sozialen Kohäsion zum Ziel gesetzt. Auch die Römischen Verträge bei Gründung der Union erwähnen das Ziel, rückständige Gebiete zu entwickeln. Die Hoffnung, durch einen EU-Beitritt die eigene wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu fördern, spielte für viele ärmere Länder eine wichtige Rolle beim Entschluss, die Aufnahme zu beantragen

1. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=DE>

und den aufwändigen Prozess der Anpassung an den gemeinschaftlichen Besitzstand (*acquis communautaire*) durchzustehen. Umgekehrt erwartete die EU, dass die jungen Demokratien Südeuropas in den 1980er Jahren sowie Mittel- und Osteuropas in den 1990er Jahren auch durch den wirtschaftlichen Erfolg stabilisiert würden.

Die vorliegende Studie untersucht, inwieweit die europäische Integration diesem Anspruch gerecht wurde. Im folgenden Abschnitt werden wir versuchen, den Begriff der Konvergenz, der in den Vertragstexten vage bleibt, genauer zu bestimmen und zu prüfen, inwieweit dieses Ziel erreicht wurde. Neben einer theoretischen, empirischen und literaturbasierten Analyse wird dazu die EU auch mit anderen Integrationsräumen und Bundesstaaten verglichen. Anschließend prüfen wir, ob andere Integrationsmodelle von unterschiedlichem Vertiefungsgrad mehr Erfolg versprechen und welche politischen Schlussfolgerungen sich ergeben.

2. Konvergenz: Konzepte, Theorien und Indikatoren

In diesem Abschnitt fassen wir die europäischen Überlegungen zur Konvergenz zusammen, geben einen Überblick über die relevanten theoretischen, vor allem ökonomischen Theorien und diskutieren die möglichen und in dieser Studie verwendeten Indikatoren.

2.1 Konzepte im europäischen Diskurs

Unter »Konvergenz« werden im politischen und wissenschaftlichen Diskurs der EU sehr unterschiedliche Dinge gefasst. Lange Zeit verstand man darunter die Angleichung der (Pro-Kopf-)Einkommen zwischen Regionen oder Staaten. Innerhalb der EU hatte sich dafür auch der Begriff der Kohäsion oder der des Zusammenhalts eingebürgert. Vor allem für die Angleichung der Einkommen zwischen den Regionen, die die EU seit 1973 (erste Erweiterung) mit einem ihrer größten Programme, den Struktur- und Regionalfonds, anstrebt, veröffentlicht die EU regelmäßig Berichte.²

Im Zuge der Entwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) vollzog sich ein Bedeutungswandel.

2. 2013 erschien der achte Bericht: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim8/interim8_de.pdf.

Nun wurde unter »Konvergenz« vor allem eine Annäherung bei den für die Erfüllung der Maastricht-Kriterien wichtigsten Indikatoren verstanden (also Haushaltsdefizite, Staatsschuldenquote, Inflation und Wechselkurs). Die Mitgliedstaaten wurden von der EU gedrängt, hier entsprechende Zielwerte zu erreichen, um ihre vertragliche Verpflichtung zur Übernahme des Euro zu erfüllen (Ausnahmen: Dänemark, Schweden, UK).

Im Rahmen der Lissabon-Strategie und des Folgeprogramms Europa 2020 legte die EU eine Reihe von Zielen hinsichtlich Beschäftigung, Bildung, Forschung und Entwicklung, Klimaschutz und Armutsbekämpfung fest. Sie sollten durch nationale Programme, die mittels der Offenen Methode der Koordinierung³ abgestimmt werden (sollten), erreicht werden, was im Erfolgsfalle auch eine Konvergenz in diesen Bereichen bedeutet hätte.

In der Folge der Staatsschuldenpanik von 2010 hat die EU beziehungsweise die Eurozone eine Reihe von makroökonomischen Überwachungsprogrammen beschlossen, um ähnlichen Krisen vorzubeugen. Im Kern zielen die Programme (Fiskalpakt, Europäisches Semester) vor allem auf die Staatsschulden oder Haushaltsdefizite und erweitern beziehungsweise vertiefen die Konvergenzanforderungen der Maastricht-Kriterien. Angesichts der Kritik an dieser einseitigen Fokussierung führte die EU die Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte ein, die mittels eines Scoreboards elf Hauptindikatoren (u. a. Leistungsbilanz, Wettbewerbsfähigkeit, private Verschuldung) umfasst und so über eine rein budgetäre Koordinierung der Wirtschaftspolitik hinausreicht.

Letztlich kann der Begriff der Konvergenz in sehr vielfältiger Weise verstanden werden und wird auch sehr unterschiedlich gebraucht. Grundsätzlich kommen drei Blickwinkel infrage:

1. reale Konvergenz von Einkommen, Lebensverhältnissen, Beschäftigungsquoten, Anteil erneuerbarer Energien etc.
2. Konvergenz von Politiken (z. B. Fiskalpolitik, Geldpolitik, Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik, aber auch Außenpolitik) und Institutionen (z. B. Zentralbankunabhängigkeit)

3. Dabei bestimmt die EU gemeinsame Ziele, aus denen die Mitgliedstaaten individuelle Ziele ableiten und dann Politiken wählen, um diese zu erreichen. Die EU überwacht diese Fortschritte und mahnt gegebenenfalls größere Anstrengungen an.

3. Konvergenz von Haltungen und Meinungen (z. B. Zustimmung zur EU-Mitgliedschaft oder allgemeine politische, soziale oder kulturelle Präferenzen).

Das vorliegende Papier betrachtet »Konvergenz« aus dem ersten Blickwinkel, also dem der realen Konvergenz. Der zweite Blickwinkel wird insofern berücksichtigt, als Politiken reale Konvergenzen unmittelbar beeinflussen (z. B. durch Umverteilung der Markteinkommen durch Steuern und Transfers). Unter »Divergenz« verstehen wir das Gegenteil von »Konvergenz«, also das Auseinanderdriften von Regionen oder Mitgliedstaaten bezüglich Einkommen oder anderer Indikatoren.

2.2 Ökonomische Theorien zu Integration und Konvergenz

Im folgenden Abschnitt beleuchten wir Aussagen der wichtigsten volkswirtschaftlichen Theorien darüber, welche Prozesse Konvergenz treiben oder bremsen, und darüber, inwieweit insbesondere die Integration von Ländern zu einer Annäherung ihrer Einkommen und Lebensverhältnisse beiträgt.

Die volkswirtschaftliche Theorie⁴ unterscheidet zwischen Sigma- und Beta-Konvergenz sowie zusätzlich zwischen absoluter und bedingter Beta-Konvergenz. Sigma-Konvergenz ist die Abnahme der Streuung (in der Regel die der Einkommen) zwischen den betrachteten Einheiten. Sigma-Konvergenz bedeutet demnach, dass sich die Pro-Kopf-Einkommen der betrachteten Regionen langfristig angleichen. Streuung, meist gemessen durch die Varianz oder Standardabweichung, misst das relative Auseinanderfallen beziehungsweise die relativen Abstände der betrachteten Werte, interpretiert demnach die Abstände zwischen den betrachteten Regionen hinsichtlich ihrer Abweichung vom Mittelwert. Absolute Beta-Konvergenz bedeutet, dass die ärmeren Regionen oder Staaten (die Einheiten mit niedrigeren Ausgangswerten) ein höheres Wachstum aufweisen als die reicheren Regionen oder Staaten (also die Einheiten

4. Die Klassiker sind Barro, R. J.: Economic Growth in a Cross Section of Countries, in: *Quarterly Journal of Economics* 106, 1991, S. 407–43. – Barro, R. J./Sala-I-Martin, X.: Convergence across States and Regions, in: *Brookings Papers on Economic Activity*, 1991, S. 107–182. – Dieselben: Convergence, in: *Journal of Political Economy* 100, 1992, S. 223–251. Sala-I-Martin, X.: Regional Cohesion: Evidence and Theories of Regional Growth and Convergence, in: *European Economic Review* 40, 1996, S. 1325–1352.

mit höheren Werten). Umgekehrt bedeutet bedingte Betakonvergenz, dass das Wachstum umso langsamer fortschreitet, je höher der Ausgangswert ist. Absolute Beta-Konvergenz ist eine notwendige (aber nicht hinreichende) Bedingung für Sigma-Konvergenz.⁵

Konvergenz von Einkommen hängt nicht notwendig von der Integration der betroffenen Volkswirtschaften ab. Theoretisch lässt sich auch die Konvergenz beziehungsweise Divergenz autarker Wirtschaftsräume vergleichen, deren jeweiliges Wachstum von den jeweiligen internen Prozessen (Sparen, Investition, Arbeitseinsatz, Innovation) getrieben wird. Wachstumstheoretisch wäre im neoklassischen Paradigma sogar eine langfristige Konvergenz solcher unverbundener Ökonomien zu erwarten, weil mit steigendem Kapitalstock die Kapitalproduktivität abnimmt, weshalb die ärmeren Länder eine höhere Kapitalproduktivität aufweisen. Man kann sich das etwa so vorstellen: Wenn ein Land schon eine optimale Ausstattung mit Mähreschern hat, so dass jeder Bauer eine maximale Menge an Getreide produziert, so ist der Nutzen zusätzlicher Mährescher gering, während das weniger gut ausgestattete Land seine Produktivität noch durch weitere Mährescher steigern kann.

De facto wird die Wirtschaftsentwicklung aber immer durch Außenwirtschaftsbeziehungen beeinflusst, die durch verschiedene rechtliche Rahmen (Handelsabkommen, Mitgliedschaft in der World Trade Organization (WTO), weiterreichende Integration wie Zollunion etc.) mitgestaltet werden. Global beschäftigt die Frage der Entwicklung (enger: des aufgehenden Wachstums) der ärmeren Länder in der Weltwirtschaft Theorie und Praxis seit Jahrzehnten. Entwicklungstheorie und -politik haben unterschiedliche Erklärungen und Ansätze für Unterentwicklung und deren Überwindung vorgelegt und verfolgt, wobei die größten Erfolge (asiatische Länder wie Japan, Korea, Singapur, Taiwan sowie seit 1990 China) nicht unbedingt den einflussreichsten theoretischen Modellen (freie Märkte, Washington Konsensus) entsprachen.

Im vorliegenden Papier geht es im europäischen Kontext um die Frage, inwieweit eine vertiefte Integration (Binnenmarkt, gemeinsame Währung, Politikkoordination, gemeinsame, supranationale beziehungsweise supranationale Politiken) die Konvergenz beeinflusst. Dazu betrachten wir im Folgenden die ökonomischen

Prozesse, von denen ein positiver Einfluss der wirtschaftlichen Integration auf die Konvergenz der Einkommen erwartet werden kann.

Die herrschende Theorie ist die der (Neo-)Klassik, die vor allem von einem effizienteren Einsatz der Produktionsfaktoren ein höheres Wachstum erwartet. Dabei ist zwischen Modellen mit und Modellen ohne Faktormobilität zu unterscheiden, also mit oder ohne grenzüberschreitende Ströme von Arbeit oder Kapital. Schließt man grenzüberschreitende Faktorbewegungen aus, wie es lange üblich (und auch realistisch) war, so ist es der internationale Handel, der Wohlstandsgewinne verspricht. Der *locus classicus* ist Ricardos Theorie der komparativen Kosten, der mit einem Zwei-Länder-zwei-Güter-Modell am Beispiel England und Portugal mit Wein und Tuch zeigte, dass der Wohlstand beider Länder steigen kann, wenn sie sich auf die Produktion des Gutes spezialisieren, bei dem sie den relativ höheren Produktivitätsvorsprung aufweisen. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Produktivität im deshalb auch ärmeren Land in allen Branchen niedriger ist als im reicheren.

Allerdings darf und kann man von dieser immer noch oft genutzten Befürwortung des Freihandels nicht auf Konvergenz schließen. Zwar wird der Wohlstand im Sinne erhöhter Konsummöglichkeiten in beiden Ländern über das Autarkieniveau zunehmen (sonst würde es seine Märkte nicht öffnen), aber die Höhe der Zunahme hängt von vielen Bedingungen ab. Selbst wenn die nationale Mobilität der Produktionsfaktoren hoch ist und damit die Kosten der Strukturanpassung zur Spezialisierung niedrig sind, können die Produktivitätsgewinne zwischen den Ländern sehr unterschiedlich verteilt sein. Je nach der Austauschrelation (Terms of Trade) beziehungsweise dem Wechselkurs kann das Realeinkommen in einem Land viel stärker wachsen als im anderen. Theoretisch kann das vorher reichere, weil produktivere Land relativ (im Vergleich zum anderen, ursprünglich ärmeren Land) zurückfallen, wobei es aber immer noch reicher wäre als im Autarkiefall vor Aufnahme des Handels und als das ärmere Land); es kann seinen Vorsprung aber auch weiter ausbauen.⁶

In der neoklassischen Theorie des internationalen Handels werden die bei Ricardo angelegten Spezialisierungsmuster aus der relativen Verfügbarkeit von Produk-

5. Vgl. van Suntum, U.: Regionalökonomik, Wachstum und Konvergenz (<http://slideplayer.de/slide/651463/>).

6. Siehe Anhang.

tionsfaktoren abgeleitet, also davon, inwieweit Länder eher reich an Kapital oder eher reich an Arbeit sind. Auch dieses Vorgehen ist nur sinnvoll, wenn man hier ebenfalls die Abwesenheit grenzüberschreitender Faktorbewegungen unterstellt. Danach spezialisieren sich die ärmeren Länder angesichts des Kapitalmangels auf arbeitsintensive Produktionen, während die reicheren sich auf die kapitalintensiven konzentrieren (Heckscher-Ohlin). Im Ergebnis passen sich die relativen Faktorpreise (Löhne und Renditen) tendenziell an: In den armen Ländern würden die Löhne wegen der höheren Nachfrage steigen, in den reicheren dagegen sinken. Die Kapitalrenditen würden sich umgekehrt entwickeln (Faktorpreisausgleich nach Stolper-Samuelson).

Geht man realistischerweise von Faktorbewegungen (primär Kapital, in Maßen auch Arbeit) aus, so würde in der neoklassischen Gleichgewichtsökonomik Kapital aus den reichen Ländern in die armen fließen, da dort der Grenzertrag noch höher ist, so lange der Kapitalstock relativ zum Arbeitsangebot niedrig ist. Für Arbeit gilt das umgekehrte Prinzip. Demnach sind Importüberschüsse bei armen Ländern dann »normal«, wenn sie Kapital(-güter) importieren. Allerdings würde dieser Phase später eine Phase folgen, in der die Kapitalerträge (soweit nicht im

Land reinvestiert) an das reiche Ausland fließen, was real einen Exportüberschuss erfordert. Komplementär ermöglichen Gastarbeiterüberweisungen zusätzliche Exporte der Gastländer an die Herkunftsländer.

Diese Gleichgewichtsansätze, die nur bedingt die Realität abbilden, werden in alternativen Ansätzen (List; *dependencia*-Theorie) und moderneren Theorien (neue Wirtschaftsgeographie, oligopolistische Konkurrenz, strategische Handelstheorie, Theorie transnationaler Wertschöpfungsketten von Krugman, Milberg, Baldwin u. a.) zugunsten dynamischer Konzepte abgelöst, die mehr die langfristigen Entwicklungsmöglichkeiten in den Blick nehmen, die durch kurzfristige Orientierung an aktuellen komparativen Vorteilen (z. B. bei Rohstoffen) erschwert oder verstellt werden. In einer globalisierten Weltwirtschaft platzieren globale Investoren Produktionsschritte und Wertschöpfungsstufen dort, wo aktuelle Kostenvorteile bestehen und lösen eine Standortkonkurrenz aus. Es kommt dann zu Gewinnern und Verlierern der Integration – im Gegensatz zur klassischen Theorie von Ricardo, nach der angeblich alle beteiligten Länder Vorteile haben. Diese Ansätze lassen im Gegensatz zu den neoklassischen Modellen keine automatische Konvergenz erwarten, sondern berücksichtigen Agglomera-

Reale und nominale Konvergenz

Unter realer Konvergenz verstehen wir die im Verhältnis zu einem reicheren Land stärker steigende Produktion von Gütern und Dienstleistungen im ärmeren Land mit der Folge, dass sich die Produktions- und Konsumniveaus annähern. Im Kern liegt dahinter das Wachstum der Produktivität (Wertschöpfung pro Stunde oder Beschäftigtem), das zur Konvergenz führt. Um tatsächlich die Wohlfahrt zu steigern, darf ein solches Produktivitätswachstum aber nicht nur durch eine Belastung von Arbeit (z. B. Steigerung des Tempos von Fließbändern) und Umwelt (z. B. Zunahme schädlicher Emissionen) erkauft werden, sondern muss aus Innovation und Investition resultieren. Umstritten ist, welche politischen Rahmenbedingungen und Reformen die reale Konvergenz treiben. Angebotsorientierte Theorien erwarten Wachstum von mehr Wettbewerb und einer Deregulierung der Märkte für Arbeit, Kapital, Güter und Dienstleistungen. Nachfrageorientierte Ansätze betonen die Rolle der Einkommen sowie komplementäre Aktionen von Staat und Unternehmen.

Unter nominaler Konvergenz ist die Anpassung der Einkommens- und Preisniveaus zu verstehen. Wird sie nicht von entsprechender realer Konvergenz begleitet und unterfüttert, so führt sie in den ärmeren Ländern zu Importüberschüssen und Leistungsbilanzdefiziten, die letztlich zu einer Anpassungskrise führen, indem nicht nachhaltige Preise und Einkommen wieder auf ein real(istisch)es Niveau zurückgeführt werden. Dieser Prozess ist derzeit in den Krisenländern der Eurozone zu beobachten.

Wie im Haupttext schon erwähnt, lassen sich reale und nominale Konvergenzprozesse nicht trennen. Nominale Schocks wie Kapitalzuflüsse und -abflüsse haben reale Folgen. Sie lösen länger wirkende reale Prozesse (Investitionen oder umgekehrt Kapitalvernichtung) aus. Umgekehrt führen reale Produktivitätssteigerungen auch zu Einkommens- und/oder Preissteigerungen in Sektoren ohne solch starkes Produktivitätswachstum (Balassa-Samuelson-Effekt) und damit zu nominaler Konvergenz.

tionsvorteile, *economies of scale* und *spill over*-Effekte, die eher Konzentrationsprozesse hervorrufen.

Die bisherigen theoretischen Überlegungen konzentrieren sich auf den Bereich der handelbaren Güter (und Dienstleistungen) und realwirtschaftliche Prozesse. Wirtschaften bestehen aber auch aus Sektoren mit nicht-handelbarem Output (wie etwa der Bausektor, Handel, Gesundheit, Bildung) und Aufholprozesse drücken sich auch monetär und preislich aus (siehe auch Kasten zu realer und nominaler Konvergenz). So haben Balassa und Samuelson darauf hingewiesen, dass die Einkommen in den nicht-handelbaren Sektoren dem gesellschaftlichen Einkommenswachstum folgen, auch wenn sie keine oder geringere reale Produktivitätsfortschritte aufweisen. Dies erfordert in der Regel einen überdurchschnittlichen Anstieg der Preise ihres Outputs. Allgemeiner ist daher zu beobachten, dass das Preisniveau in ärmeren Volkswirtschaften niedriger ist.

Kapitalzuflüsse verursachen meist genau diese realen Aufwertungsprozesse, indem sie die Inflation im Empfängerland anheizen und eine Aufwertung seiner Währung auslösen. Sie erlauben die Finanzierung von Importüberschüssen, die die gestiegene Nachfrage decken helfen. Inwieweit eine solche Konvergenz nachhaltig ist, hängt nicht zuletzt von der Verwendung des importierten Kapitals ab. Wird es investiv genutzt, vor allem auch zum Aufbau von Exportkapazitäten, so sind die Risiken geringer als im Falle konsumtiver Verwendung. Umgekehrt führen Kapitalabflüsse zu realer Abwertung, wobei entsprechende Exportüberschüsse von der Wettbewerbsfähigkeit abhängen. Die wenig regulierten globalen Finanzmärkte können durch von Herdentrieb, Blasen und Panik getriebenes Verhalten solche Volkswirtschaften durch »nominale Schocks« massiv destabilisieren, die für Kapitalströme offen sind.

Schließlich können Aufhol- und Entwicklungsprozesse durch Transferzahlungen von reichen an arme Länder gefördert werden. Solche Zahlungen sind innerhalb nationaler Volkswirtschaften normal und in der EU ebenfalls wichtig. In der EU transferieren sowohl die Strukturfonds als auch die Agrarpolitik erhebliche Mittel. Kurzfristig reduzieren sie das Einkommen im Geber- und erhöhen es im Nehmerland (z. B. beim Länderfinanzausgleich). Sie schaffen aber auch Nachfrage nach dem Output des Geberlandes und können so den Anreiz für eigene Produktion im Nehmerland vermindern (eventuell auch durch

reale Aufwertung). Langfristig treten Wachstumseffekte vor allem dann auf, wenn die Hilfe investiv verwendet wird und das Produktionspotenzial des Empfängerlandes erhöht. Dieser Logik folgt etwa ein großer Teil der Entwicklungshilfe oder die europäische Regionalpolitik, die ja oft Infrastrukturprojekte finanziert, oft allerdings ohne überzeugende Ergebnisse.⁷

2.3 Indikatoren zur Messung der wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz

Um Konvergenzprozesse empirisch zu messen, kann man eine Reihe von Indikatoren benutzen. In der vorliegenden Studie betrachten wir drei Gruppen von Indikatoren:

1. Wachstum
2. Einkommen
3. soziale Lebensverhältnisse.

Im Folgenden möchten wir darstellen, welche Indikatoren sich zur Messung von Konvergenz in diesen Gruppen besonders eignen.

Beim **Wachstum** sind einige in der oft oberflächlichen medialen Betrachtung verbreitete Fehlwahrnehmungen zu vermeiden. So sagt das Bruttoinlandsprodukt (BIP) und sein Wachstum mit Blick auf Konvergenzprozesse nur wenig aus, da es von der Größe beziehungsweise dem Wachstum der Bevölkerung abhängt. Liegt ein scheinbar hohes BIP-Wachstum unterhalb des Bevölkerungswachstums, so findet tatsächlich eine Verarmung statt. Man sollte daher immer Pro-Kopf-Größen benutzen. Außerdem sollten Wechselkurs- und Inflationseffekte berücksichtigt werden. Entsprechend ist beim Vergleich der Realeinkommen eine Aussage in Kaufkraftparitäten oft sinnvoller als ein Vergleich der Einkommen zu Wechselkursen. Im Zuge eines Aufholprozesses tritt eine reale Aufwertung ein, meist in einer Kombination von nomineller Aufwertung der Währung und einer höheren Inflationsrate, die dann die Abweichung von Kaufkraftparität und Wechselkurs (Exchange Rate Deviation Index/ERDI) tendenziell verringert.

Selbst das BIP pro Kopf gibt nur einen Teil der Wirklichkeit wieder. Es vernachlässigt nicht marktbezogene Nutzen und Kosten (Freizeit, Umwelt, Hausarbeit, informeller

7. Vgl. Tarschys 2003.

Sektor). So sind etwa die großen Abstände zwischen dem deutschen (europäischen) und dem amerikanischen BIP pro Kopf zum großen Teil auf einen höheren Arbeitsinput (in Stunden) pro Kopf zurückzuführen. Daher ist die Stundenproduktivität, deren Betrachtung die Verzerrungen korrigieren kann, die sich aus der BIP-pro-Kopf-Betrachtung ergeben, ein besserer Indikator für wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Dabei wären gegebenenfalls auch Indikatoren für »gute Arbeit« heranzuziehen, falls niedrige Produktivitätsniveaus nur das Ergebnis der Verletzung von Standards sind.

Wachstum des Outputs und **Einkommensentwicklung** hängen zwar eng zusammen, sind aber zu unterscheiden. Das große Defizit der üblichen Wachstumsperspektive ist die Vernachlässigung der Verteilung. Das BIP pro Kopf ist ein Durchschnittswert, der keine Aussage über die Verteilung des Einkommens und des Wachstums macht. Daher werden wir in der vorliegenden Studie Indikatoren der Ungleichheit selbst wie den Gini-Koeffizienten⁸, das Quintilverhältnis (S80/S20)⁹ oder die Lohnquote für die funktionelle Verteilung mit heranziehen, um ein vollständigeres Bild zu erhalten. Unabhängig von der Ungleichheit kann die Armutsquote betrachtet werden, die den Prozentsatz der Bevölkerung angibt, der weniger als 60 Prozent des Durchschnittseinkommens verdient. Um die Wirkungen staatlicher Umverteilung zu berücksichtigen, ist nicht nur die Verteilung der Markteinkommen, sondern auch der verfügbaren Einkommen (nach Steuern und Transfers) sowie die Sozialleistungsquote zu berücksichtigen.

Jenseits der (monetären) Einkommensindikatoren bieten sich zur Erfassung der **sozialen Lebensverhältnisse** reale Indikatoren wie Lebenserwartung, Kalorienverbrauch, Ausstattung mit Wohnraum und langlebigen Konsumgütern (z. B. Autos) oder PISA-Ergebnisse an. In der vorliegenden Studie werden Lebenserwartung, Deprivation und die Entwicklung des Human Development Indicator der UNDP (HDI) untersucht. Über die gesellschaftlichen Verhältnisse geben auch Indikatoren wie gewerkschaftlicher Organisationsgrad, der Deckungsgrad von Tarifverträgen oder der Beschäftigungsschutz Aufschluss.

8. Der Gini-Koeffizient nimmt einen Wert zwischen 0 und 100 (oft auch zwischen 0 und 1) an, wobei 0 vollständige Gleichverteilung beschreibt und 100 (oder 1) eine Situation, in der das gesamte Einkommen nur einer Person (bzw. Einheit) zukommt.

9. Verhältnis der Einkommensanteile des reichsten und ärmsten Fünftels (Quintils) der Gesamtbevölkerung.

Als Indikatoren für die Konvergenz beziehungsweise Divergenz kann man die Ab- beziehungsweise Zunahme der Standardabweichung oder Varianz der oben genannten Indikatoren heranziehen. Weitere mögliche Größen sind der absolute oder relative Abstand von Maximum und Minimum, dessen Veränderung auf Konvergenz beziehungsweise Divergenz hindeutet, sowie die unterschiedlich hohen Wachstumsraten in Abhängigkeit vom Ausgangsniveau.

Kurz gesagt:

Der EU-Diskurs hat Konvergenz zuletzt meist im Sinne der Maastricht-Kriterien verstanden. Wir konzentrieren uns hier aber auf die Annäherung der Volkswirtschaften hinsichtlich Wachstum, Einkommen und sozialer Lebensverhältnisse. Die ökonomische Theorie macht widersprüchliche Aussagen dazu, inwieweit wirtschaftliche Integration diese Konvergenz beschleunigt oder behindert. Die klassische Theorie erwartet einen Aufholprozess ärmerer Länder, neuere Theorien befürchten Konzentrationsprozesse. Wichtig ist es, zwischen realer (vor allem Produktivität) und nominaler (Preise, Einkommen) Konvergenz zu unterscheiden. Im globalen Finanzkapitalismus können nominale Schocks reale Wachstumsprozesse massiv verzerren.

3. Die europäische Entwicklung

Im folgenden Abschnitt betrachten wir vor allem die Entwicklung in der EU seit 1999. Dieses Jahr wählten wir als Ausgangspunkt, da dann die Europäische Währungsunion begann, sich von da an die Beitrittsperspektive der (inzwischen aufgenommenen) postkommunistischen Länder sowie Zyperns und Maltas schon weitgehend verfestigt hatte und die Wirtschaftspolitik im Zeichen der Beitrittsvorbereitung stand. Gleichzeitig war die Krise der Transformation schon überwunden. Es erscheint auf diesem Hintergrund auch berechtigt, die Betrachtung schon 1999 und nicht erst mit dem jeweiligen Beitrittsjahr (2004, beziehungsweise 2007 oder 2013) zu beginnen, auch um Vergleichbarkeit zu gewährleisten.



Tabelle 1: Integration, Konvergenz und Divergenz in Europa

Periode	Integrationsgeschwindigkeit	Wachstum	Regionale Disparitäten in der EU-15	Regionale Disparität bezüglich Mittel- und Osteuropa
1957–1973	mittel	hoch 4–5 %	abnehmend	abnehmend
1973–1985	langsam, erste Erweiterung	niedrig 2 %	zunehmend	zunehmend
1985–1990	hoch (<i>single market</i> , Süderweiterung)	mittel 3 %	abnehmend?	zunehmend
1990–1997	mittel (EMU, EFTA-Erweiterung, Assoziierung Mittel- und Osteuropa)	niedrig 1–2 %	abnehmend?	massive Zunahme bis 1993–1995, dann langsam abnehmend
1998–2001	hoch (EMU, Euro, Vorbeitrittsstrategie Mittel- und Osteuropa)	mittel 2–4 %	abnehmend?	abnehmend

Quelle: Dauderstädt/Witte 2001

3.1 Rückblick auf die Entwicklung vor 1999

Allerdings haben die Prozesse der Konvergenz beziehungsweise Divergenz eine deutlich längere Geschichte (vgl. Tabelle 1). Grundsätzlich dürfte die Konvergenz in den Jahren 1950–1970 stärker gewesen sein (einschließlich Mittelosteuropa, das in der ersten planwirtschaftlichen Phase auch noch gute Wachstumsraten aufwies). Die EU selbst war bei ihrer Gründung als Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) der sechs Staaten (Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande) noch recht homogen, wenn man von Süditalien absieht. Die erste Erweiterung umfasste als »armes Land« nur Irland, das sich aber bis 1999 schon zum zweitreichsten EU-Land entwickelt hatte, auch wenn dieser spektakuläre Aufholprozess so richtig erst etwa 20 Jahre nach dem Beitritt begann. Erst die Süderweiterung (Griechenland 1981 sowie Spanien und Portugal 1986) setzte das Konvergenzproblem massiv auf die Tagesordnung. Während Griechenland in den ersten Jahren relativ zum EU-Durchschnitt eher zurückfiel, konnten Portugal und Spanien mit dem Beitritt aufholen. In der nächsten Erweiterungsrunde 1995 traten mit Österreich, Finnland und Schweden ohnehin nur drei relativ reiche Länder bei.

Die erste Periode (1957–1973) gehört zu den *trente glorieuses* des europäischen Nachkriegswohlstands. Süd- und Osteuropa holte auf. Sein Pro-Kopf-Einkommen stieg von 55 Prozent des EU-15-Durchschnitts auf etwa 71 Pro-

zent, während es in Mittel- und Osteuropa bei etwa 47–50 Prozent blieb (Ellison 2001). Das hohe Wachstum in den Kernländern schuf Arbeitsplätze für Migranten aus der Peripherie (Süditalien, Spanien, Portugal, Griechenland, Jugoslawien, Türkei). Das fordistische Wachstumsmodell (Massenproduktion mit Massenkaukraft) war noch nicht gänzlich in die europäische Peripherie ausgedehnt worden, als die Krise von 1973/74 hereinkam (Ende des Bretton-Woods-Systems, Ölpreisschock). Danach halbierte sich das Produktivitätswachstum und die Arbeitslosigkeit stieg an. Die Krise traf die armen Länder mit ihrer Abhängigkeit von Ölimporten und den politischen Umbrüchen (Sturz der Diktaturen) stärker als das Zentrum, auch wenn sich die relative Position Mittel- und Osteuropas kaum veränderte.

Mit der kurzen Ausnahme von 1985–1990 konnte Europa keine längere Wachstumsphase mehr verzeichnen. Diese Fünfjahresperiode endete mit der deutschen Vereinigung und dem Kollaps des Europäischen Währungssystems (EMS). In den späten 1980er Jahren wiesen die neuen Mitgliedstaaten Portugal und Spanien relativ gutes Wachstum auf. Mittel- und Osteuropa stagnierte und fiel relativ zurück (auf 41 Prozent des EU-Durchschnitts). Die 1990er Jahre waren eine Phase schwachen und schwankenden Wachstums, aber Portugal und vor allem Irland holten weiter auf. Mittel- und Osteuropa erlebte einen dramatischen relativen und absoluten Einkommensrückgang, der nur partiell in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wieder aufgeholt wurde.



Tabelle 2: Konvergenzprozesse in ECU und KKS* in Kohäsions-Ländern (EU = 100)

BIP/Kopf (EU = 100)	Jahr	Spanien	Portugal	Irland	Griechenland
ECU	1960	36,3	30,8	62,8	41,8
	1970	49,1	35,1	60,8	54,8
	1980	58,0	29,4	60,8	49,9
	1990	68,8	37,1	70,0	43,3
	2000	67,2	49,4	111,7	52,1
KKS	1960	59,1	40,1	62,6	43,6
	1970	72,9	50,4	61,2	62,9
	1980	72,7	55,4	65,5	70,0
	1990	76,5	61,0	73,3	58,3
	2000	82,1	75,7	114,3	67,1

* KKS = Kaufkraftstärken

Quelle: Eurostat

Die alte EU-15 wies in ihrem Integrationsraum deutliche Einkommensunterschiede mit vier armen Mitgliedsländern auf: Irland (Beitritt 1972), Griechenland (Beitritt 1981), Spanien und Portugal (Beitritt 1986) hatten zum Zeitpunkt ihres EU-Beitritts Pro-Kopf-Einkommen, die zwischen 29 Prozent und 64 Prozent des EU-Durchschnitts betragen. Zumindest die letzten drei Süderweiterungsländer zählen auch heute noch zu den ärmsten Mitgliedstaaten. Ein genauerer Blick zeigt, dass Irland trotz seines frühen Beitritts erst ab 1990 spürbar schneller als die EU wuchs (vgl. Tabelle 2). Griechenland konnte das relative Niveau von 1982 (56,1 Prozent des EU-Durchschnitts) bis zum Jahr 2000 nicht wieder erreichen. Während Spanien keine großen Fortschritte machte, hat Portugal nach dem EU-Beitritt langsam, aber stetig aufgeholt, auch wenn es immer noch knapp unter 50 Prozent des EU-Durchschnitts liegt. Dieses Bild bessert sich erheblich, wenn man die Einkommen nicht in einer gemeinsamen Währung, sondern in Kaufkraftstärken vergleicht. Die Kaufkraft eines Euro ist in allen armen Ländern deutlich höher als in den reichen EU-Ländern beziehungsweise im EU-Durchschnitt. Dieser Kaufkraftvergleich ist unter dem Gesichtspunkt der Angleichung der Lebensverhältnisse von besonderem Interesse. Der folgende Überblick zeigt, dass – gemessen in Kaufkraftparitäten – die Konvergenz innerhalb der EU weiter gediehen ist.

Lediglich Irland hat in den 1990er Jahren einen spektakulären Aufholprozess vollzogen, so dass es heute zu den reichsten EU-Ländern zählt. Sein Pro-Kopf-Einkommen

hat den EU-Durchschnitt bei weitem überschritten und liegt heute in der Spitzengruppe der EU. Die große Konvergenzherausforderung stellte sich mit der Osterweiterung, vor allem mit der zweiten Runde 2007, als mit Bulgarien und Rumänien zwei größere, sehr arme Länder beitraten, während sich Kroatien (Beitritt 2013) in puncto Pro-Kopf-Einkommen schon auf dem Niveau der Länder der ersten Osterweiterungsrunde bewegte.

3.2 Empirische Ergebnisse ab 1999

Die Konvergenzentwicklung in der EU ab 1999 untersuchen wir anhand der oben diskutierten drei Indikatorengruppen:

1. Wachstum und seine Treiber
2. Einkommen(-sverteilung)
3. soziale Lebensverhältnisse.

Dabei ist es aufgrund der Datenverfügbarkeit nicht immer möglich, alle Mitgliedstaaten über den gesamten Untersuchungszeitraum 1999–2013 zu erfassen.

3.2.1 Wachstum und seine Treiber

Im Folgenden werden wir die Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen der 28 derzeitigen Mitgliedstaaten seit 1999 untersuchen. Wir betrachten dabei einmal die realen Pro-Kopf-Einkommen in konstanten (Preise von



Tabelle 3: Konvergenz und Divergenz in US-Dollar und Euro (KKS) 1999–2012

	Niveau			Veränderung		
	1999	2007	2012	99–12	99–07	07–12
In USD						
Standardabweichung	15 749	18 650	16 929	7,5 %	18,4 %	–9,2 %
Max-Min Absolut	65 114	87 717	77 899	12,5 %	28,1 %	–12,2 %
(Max-Min)/Min	25,5	19,5	15,8	–38,1 %	–22,7 %	–18,1 %
Max/Min	26,5	20,5	17,5	–36,7	–22,7	–18,1
Reicher Nordwesten	37 266	44 576	42 301	13,5 %	19,6 %	–5,1 %
Ärmere Südperipherie	19 234	23 116	20 529	6,7 %	20,2 %	–11,2 %
Armes Mittel- und Osteuropa	8 573	12 183	12 177	42,0 %	42,1 %	0 %
In Euro Kaufkraftstärke						
Standardabweichung	8 202	11 270	10 544	28,6 %	37,4 %	–6,4 %
Max-Min Absolut	37 600	58 400	55 100	46,5 %	55,3 %	–5,7 %
(Max-Min)/Min	8	5,8	4,6	–42,6 %	–27,0 %	–21,4 %
Max/Min	9	6,8	5,6	–37,9	–24,0	–18,3
Reicher Nordwesten	23 642	33 325	33 483	41,6 %	41,0 %	0,5 %
Ärmere Südperipherie	14 900	22 733	21 000	40,9 %	52,6 %	–7,6 %
Armes Mittel- und Osteuropa	9 515	16 485	18 023	89,4 %	73,2 %	9,3 %

Quellen: USD: World Development Indicators; Euro KKS: Eurostat; eigene Berechnungen

2005) US-Dollar (Weltbankdaten), um diese auch später mit anderen Ländern außerhalb der EU vergleichen zu können (Abschnitt unten »Vergleich mit anderen Integrationsräumen«). Zum anderen vergleichen wir die Entwicklung der realen Pro-Kopf-Einkommen in Euro zu Kaufkraftstärken (Eurostat).

Wir unterscheiden weiter drei Ländergruppen. Dabei ist klar, dass die einzelnen Länder innerhalb einer Gruppe sehr unterschiedlich sind. Aber wenn man nicht nur länderspezifische und damit den Rahmen dieser Studie sprengende Betrachtungen machen will, ist eine Clusterung sinnvoll und notwendig. Die hier gewählte Einteilung orientiert sich im Sinne unserer Kernfragestellung an der Integrationsgeschichte und dem Einkommensniveau:

- **reicher Nordwesten:** Die zwölf 1999 schon reichen Länder (mit einem Pro-Kopf-Einkommen von über 25 000 US-Dollar beziehungsweise 20 000 US-Dollar im Jahr 1999), wozu neben den Gründungsmitgliedern der EU/EWG die Länder der Erweiterung von 1972 und 1995 zählen

- **ärmere Südperipherie:** Die drei Länder der Süderweiterung (mit einem Pro-Kopf-Einkommen von über 17 000 US-Dollar beziehungsweise 13 000 US-Dollar im Jahr 1999)

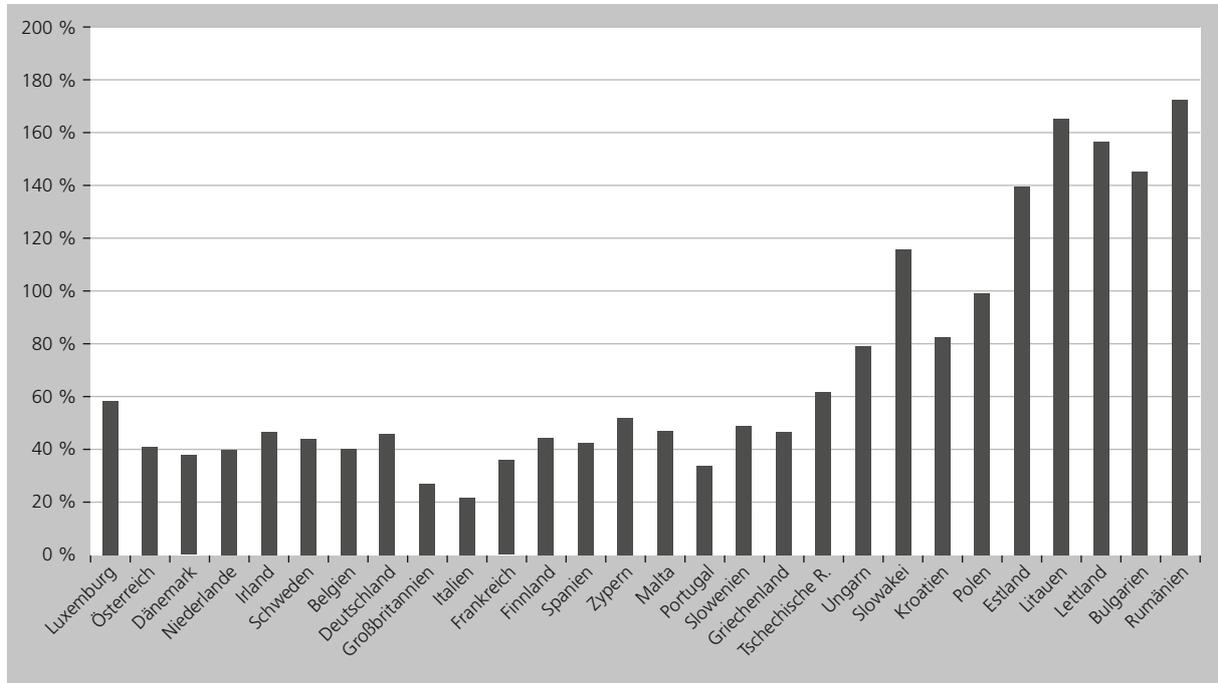
- **armer Osten:** Die dreizehn Länder der drei letzten Erweiterungen (Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen von unter 17 000 US-Dollar beziehungsweise 13 000 US-Dollar im Jahr 1999), die bis auf Zypern und Malta alle in Mittel- und Osteuropa liegen. Dabei sind Zypern und Slowenien vom Einkommen her Grenzfälle, die auch in die zweite Gruppe fallen könnten.

Weiter ist es sinnvoll, neben den Wachstumsprozessen über den gesamten Zeitraum 1999–2012 auch die beiden Phasen 1999–2007 und 2007–2012 zu unterscheiden, da die Finanzmarktkrise und die große Rezession zu sehr unterschiedlichen Entwicklungen geführt haben.

Als ein erster Indikator für die Konvergenz beziehungsweise Divergenz bietet sich die Standardabweichung an. Über alle 28 Länder nahm sie zwischen 1999 und 2012 leicht zu, wobei sie ihr Maximum 2007 erreichte, um



Grafik 1: Nominale Wachstumsraten 1999–2012
(in Prozent; Länder geordnet nach ihrem Pro-Kopf-Einkommen 1999 – nach rechts absteigend)



Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen

danach wieder abzunehmen (vgl. Tabelle 3). Dies gilt sowohl für den Wechselkurswert als auch in Kaufkraftparitäten, wobei die Zunahme in Kaufkraft höher war. Schaut man sich den absoluten Abstand von Maximum (immer Luxemburg) und Minimum (wechselt im Zeitverlauf; meist Bulgarien oder Rumänien) an, so bietet sich ein ähnliches Bild, da er für beide Indikatoren zugenommen hat. Dies spricht gegen eine Konvergenz; insbesondere liegt keine Sigmakonvergenz vor.

Für eine Konvergenz spricht dagegen die starke Abnahme der relativen Differenz (= Verhältnis von absoluter Differenz zum niedrigsten Einkommen) und des Verhältnisses von Maximum zu Minimum (wie viel mal mehr »verdient« ein durchschnittlicher Einwohner des reichsten Landes im Vergleich zu einem Einwohner des ärmsten). Diese Befunde gelten ebenfalls in beiden Skalen (US-Dollar und Euro KKS), wobei das Verhältnis in Wechselkursen deutlich (etwa um den Faktor drei) ungleicher ist als in Kaufkraftstärken. Deutlicher erscheint die Konvergenz, wenn man die Wachstumsraten in Abhängigkeit vom Ausgangsniveau des jeweiligen Landes betrachtet. Die Gruppe der ärmsten Länder wächst viel schneller als die

der reichsten Länder und als die mittlere Gruppe. Dieses positive Bild wird durch das schlechte Abschneiden dieser mittleren Gruppe (Spanien, Griechenland, Portugal) gestört, die nicht nur langsamer als die ärmste sondern auch als die reiche Gruppe wächst.

Die relative Betakonvergenz (je niedriger das Ausgangsniveau, desto stärker das Wachstum) wird in Grafik 1 deutlich. Diese zeigt aber auch ein uneinheitliches Erscheinungsbild. Ein eindeutiger Befund ergäbe sich hingegen, wenn sich eine kontinuierliche Abnahme der Raten mit wachsendem Ausgangsniveau zeigen würde. Deutlich wird aber nur das starke Abschneiden der mittelosteuropäischen Länder, während in der übrigen Gruppe kein klarer Zusammenhang von Ausgangsniveau und Wachstum zu erkennen ist.

Von der Angebotsseite betrachtet, ergibt sich das Pro-Kopf-Einkommen als Produkt von Stundenproduktivität und Arbeitsinput (in Stunden) pro Person. EU-Klems/Conference Board bietet (allerdings nicht für Kroatien) dazu Daten. Tabelle 4 gibt einen Überblick, der einerseits zeigt, dass die Zahl der gearbeiteten Stunden erheblich



Tabelle 4: Arbeitsinput, Arbeitslosigkeit und Stundenproduktivität 1999–2013

	Streuung	Maximum	Minimum	Max/Min
Arbeitsinput				
1999	194	2 108	1 437	1,47
2007	203	2 097	1 389	1,51
2013	185	2 036	1 392	1,46
Arbeitslosigkeit				
2000	4,8	18,9	2,2	8,6
2008	1,9	11,3	2,1	3,6
2013	5,6	27,5	4,5	5,6
Produktivität				
1999	16,78	73	8	9,23
2007	17,43	82	14	5,92
2013	16,03	73	15	4,74

Quelle: EU Klems/Conference Board; Eurostat; eigene Berechnungen

schwankt zwischen über 2 000 Stunden pro Jahr und Arbeiter (meist in Osteuropa) und unter 1 400 (z. B. in Deutschland). Seit 1999 ist auch bei dieser Größe eine relativ stetige Konvergenz verbunden mit einem Rückgang der Stunden (wohl wegen der zunehmenden Teilzeitarbeit) zu beobachten. Dabei blieb allerdings das Verhältnis von höchster Stundenzahl (Max) zu niedrigster (Min) fast unverändert.

Die Arbeitslosigkeit wurde stark von der Großen Rezession und der Austeritätspolitik beeinflusst. Während bis 2008 eine deutliche Konvergenz zu beobachten ist (die Streuung und das Verhältnis von höchster zu niedrigster Arbeitslosenquote erreichen 2008 einen Tiefstand), divergiert die Entwicklung nach 2008 massiv. Bei der Stundenproduktivität sieht es anders aus. Während sie in den ärmeren Ländern rasch und relativ stetig wuchs, erreichte sie in den reicheren 2007 einen Höhepunkt, um dann eher abzunehmen. Daher nahm die Streuung erst ab 2007 ab, während das Verhältnis von höchster Produktivität (Max) zu niedrigster (Min) kontinuierlich sank.

Beachtlich ist das Wachstum der Stundenproduktivität¹⁰ insofern, als insbesondere angebotsorientierte Analysen

10. Stundenproduktivität ist die Wertschöpfung pro gearbeitete Stunde. Sie ist wichtiger als die Wertschöpfung pro Beschäftigtem, da letztere etwa durch einen hohen Anteil an Teilzeitarbeit sinkt. Als Wertschöpfung hängt sie vom Preis der Vorprodukte und Endprodukte ab. Zwar versucht man, diese monetären Preiseffekte durch Deflatoren zu korrigieren, aber das ist problematisch, wenn subjektive oder objektive Wertveränderungen und Produktwandel zu berücksichtigen sind.

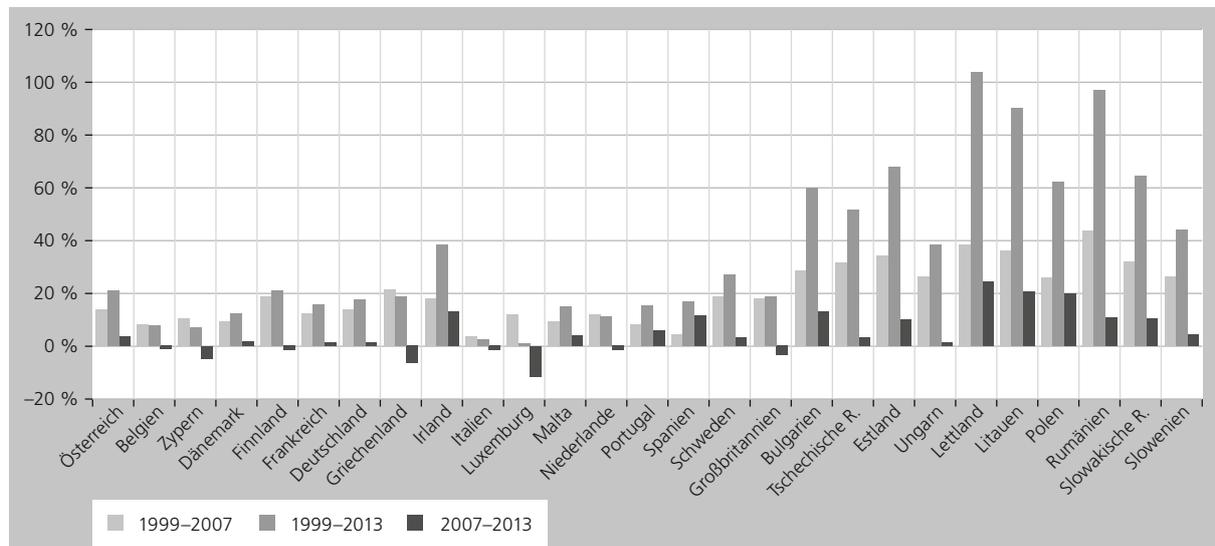
unterstellen, das Wachstum in den ärmeren Ländern sei primär von einer unrealistischen, schuldenfinanzierten Aufblähung der Preise und Einkommen getrieben gewesen. Zwischen 1999 und 2007 wuchs die Stundenproduktivität in der EU-27 durchschnittlich um 20 Prozent (siehe Grafik 2), in allen postkommunistischen Ländern dagegen deutlich stärker (Spitzenreiter Rumänien 43,5 Prozent, Baltikum zwischen 34 und 39 Prozent). Für die GIPS ist das Bild gemischer: Griechenland zeigte immerhin mit 21 Prozent ein leicht überdurchschnittliches Wachstum, Irland mit 18 Prozent, Portugal mit acht Prozent und Spanien mit vier Prozent dagegen nur ein unterdurchschnittliches. Nimmt man den Gesamtzeitraum bis 2013, also einschließlich der Krisenphase, so ändert sich das Bild nicht dramatisch: Der EU-27-Durchschnitt liegt dann wegen des längeren Zeitraums bei 35 Prozent, Mittel- und Osteuropa liegt weit darüber (Rumänien sogar 96,6 Prozent, Baltikum zwischen 68 Prozent und 104 Prozent), die GIPS-Länder erscheinen in nun deutlich veränderter Folge (Griechenland nur noch 18,8 Prozent; Irland besser mit 38,6 Prozent; Portugal 15,8 Prozent und Spanien dank relativ besserem Abschneiden nach 2007 17,2 Prozent).

Die dank der Eurokrise wohl bekannteste Divergenz in der EU betrifft die Lohnstückkosten¹¹, wobei die realen Lohnstückkosten deutlich weniger divergierten als die

11. Lohnstückkosten sind die mit der Produktivität korrigierten Lohnkosten, also der Lohn pro Outputseinheit. Sie steigen, wenn die Löhne steigen oder die Produktivität sinkt.



Grafik 2: Wachstum der Stundenproduktivität (in Prozent)



Quelle: EU Klems/Conference Board; eigene Berechnungen

nominalen. Da als Datenbasis bei Eurostat erst ab 2000 für hinreichend viele Länder nur Indexwerte (Original für 2005 = 100; hier umgerechnet auf Basisjahr 2000) vorliegen, ist die Streuung im Basisjahr null. Sie nimmt dann bis 2012 stetig zu und steigt auf 8 (die Relation Max zu Min von 1 auf 1,6). Für die nominalen Lohnstückkosten sind die entsprechenden Werte für 2012 bei der Streuung 40 und dem Max/Min-Verhältnis 2,9, wobei allerdings die größte Divergenz 2008 erreicht wird (Streuung 44; Max/Min 3,3), um danach wieder abzunehmen.

Insgesamt ist die Konvergenz beim Pro-Kopf-Einkommen erfolgreich, hauptsächlich für die Länder Mittel- und Osteuropas. Sie beruht vor allem auf deren starkem Wachstum, das auch nach der Krise wieder zu beobachten war, während es in den GIPS-Ländern einbrach.

3.2.2 Einkommen und Verteilung

Betrachten wir andere Aspekte des Wohlstands wie die Einkommensverteilung, so zeigt sich ein gemischtes Bild. Die folgenden Indikatoren wurden untersucht:

- die Lohnquote (nur Daten für 1999–2009)
- der Gini-Koeffizient, der klassische Indikator der Einkommensverteilung, der sich zwischen 0 bei Gleichver-

teilung und 100 bei totaler Ungleichheit bewegt (keine Daten vor 2005 für EU-27/28) und

- das S80/S20-Verhältnis des reichsten zum ärmsten Einkommensquintil (keine Daten vor 2005 für EU-27/28).

Das Bild, das sich in Tabelle 5 zeigt, deutet auf eine leichte Konvergenz hin. Der Wiederanstieg der Streuung bei der Lohnquote 2009 ist wohl eine Folge der Krise, die in einigen Ländern (z. B. Deutschland) zu einem kurzfristigen Wiederanstieg der Lohnquote geführt hat. Der leichte Rückgang der Streuung verbindet sich mit einem – ebenfalls nur leichten – Anstieg der durchschnittlichen Ungleichheit innerhalb der Mitgliedstaaten.

Als »arm« gilt in der EU-Statistik, wer über weniger als 60 Prozent des Durchschnittseinkommens verfügt. Diese statistische Sichtweise ist umstritten. Aus ihr folgt, dass bei einer Steigerung des Durchschnittseinkommens Haushalte als arm erscheinen können, die zuvor nicht als arm galten, auch wenn sich ihr Einkommen nicht verändert hat. »Armut« wird damit zu einer primär statistischen Größe, weil sie an der 60-Prozent-Grenze gemessen wird. Gegen die Kritik an solcher statistischen Armutsdefinition kann eingewendet werden, dass die Betrachtung relativer Verarmung eine Berechtigung hat, weil sie zeigt, dass manche Bevölkerungsgruppen nicht an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung teilhaben.



Tabelle 5: Entwicklung der Verteilungsindikatoren

		1999/2000	2005	2007	2009	2012
Mittelwert	Lohnquote	63	61,5	61	63,5	
	Gini		30,6	30,6	30,5	30,6
	S80/S20		5,0	5,0	5,0	5,1
Streuung (Standardabweichung)	Lohnquote	5,9/7,2	6,1	5,8	6,2	
	Gini		4,3	4,2	3,9	3,6
	S80/S20	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1

Quellen: Lohnquote: AMECO; Gini und S80/S20: Eurostat; eigene Berechnungen

Tabelle 6: Entwicklung der Armutsquote 2005–2012

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Streuung	11,5	10,9	10,2	7,9	8,2	8,6	8,5	8,5
Minimum	14,4	16,0	13,9	14,9	14,0	14,4	15,3	15,0
Maximum	61,0	61,3	60,7	44,8	46,2	49,2	49,1	49,3
Max/Min	4,2	3,8	4,4	3,0	3,3	3,4	3,2	3,3

Quelle: Eurostat und eigene Berechnungen

Tabelle 7: Entwicklung der Sozialschutzquote 2000–2011

Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Streuung	5,5	5,7	5,8	6,1	6,1	6,1	6,0	5,9	5,6	5,7	5,6	6,0
Minimum	13,0	12,8	12,7	12,5	12,8	12,6	12,1	11,3	12,7	16,9	17,6	15,1
Maximum	29,9	30,4	31,3	32,2	31,6	31,5	31,2	30,9	31,3	34,7	34,3	34,2
Max/Min	2,3	2,4	2,5	2,6	2,5	2,5	2,6	2,7	2,5	2,1	1,9	2,3

Quelle: Eurostat und eigene Berechnungen

Zudem verweist die Bestimmung der Armutsquote auf die ungleiche Verteilung von Einkommen.

Wie in Tabelle 6 ersichtlich, gibt es mit Blick auf die EU eine hohe Streuung bei den Armutsquoten. Während in reichen Ländern die Quote meist unter 20 Prozent liegt, beträgt sie in Bulgarien und Rumänien über 40 Prozent. Die Streuung ging seit 2005 zurück, wobei das Sinken des Verhältnisses der höchsten zur niedrigsten Quote vor allem auf den relativ starken Rückgang der Armutsquote in Bulgarien von über 60 Prozent auf unter 50 Prozent zurückzuführen ist.

Die Armutsquoten sind eng korreliert mit den Ausgaben für Sozialschutz. Bulgarien und Rumänien gehören zu den Mitgliedstaaten mit dem geringsten Anteil von Sozialausgaben am BIP (deutlich unter 20 Prozent), während reichere Länder um die 30 Prozent des BIP für Sozialschutz ausgeben. Allerdings ist auch dieser Indikator mit Vorsicht zu betrachten. Ein niedriger Anteil von Sozialausgaben am BIP kann nicht nur von einem geringen Leistungsniveau, sondern auch von einer geringen sozialen Bedarfslage (niedrige Arbeitslosigkeit oder günstige demografische Struktur der Bevölkerung) herrühren. So ist 2009 in der großen Rezession die Sozialschutzquote stark angestiegen, um anschließend wieder zu fallen.



Tabelle 8: Veränderung der Einkommensverteilung durch Umverteilung

	Gini Verfügbares Einkommen	Gini Markteinkommen	Differenz
Slowenien	0,2296	0,3723	0,14
Dänemark	0,2433	0,3744	0,13
Tschechien	0,2532	0,3804	0,13
Slowakei	0,2534	0,3628	0,11
Belgien	0,2563	0,4081	0,15
Finnland	0,2584	0,4031	0,14
Schweden	0,2588	0,3680	0,11
Österreich	0,2607	0,4062	0,15
Ungarn	0,2791		
Irland	0,2892		
Luxemburg	0,2915	0,4363	0,14
Frankreich	0,2920	0,4310	0,14
Niederlande	0,2972	0,3908	0,09
Deutschland	0,3000	0,4197	0,12
Estland	0,3056	0,3889	0,08
Griechenland	0,3067		
Polen	0,3097	0,4348	0,13
Spanien	0,3130	0,4052	0,09
Italien	0,3342	0,4647	0,13
UK	0,3446	0,4559	0,11
Portugal	0,3467	0,4581	0,11
<i>OECD-29</i>	<i>0,3041</i>	<i>0,4073</i>	<i>0,10</i>

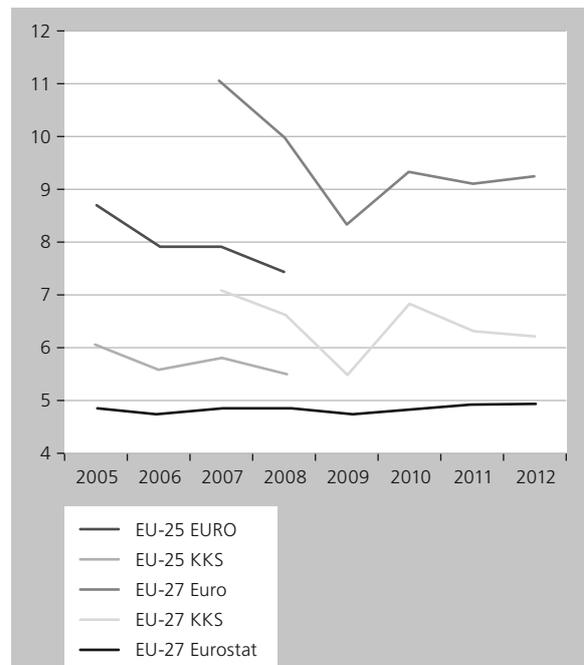
Quelle: OECD (2011)

Eine Konvergenz beim Sozialschutz in der EU ist – vielleicht auch wegen des Einflusses der Krise – nicht zu beobachten (vgl. Tabelle 7). Rumänien mit der niedrigsten Quote und allgemein die neuen Mitgliedstaaten holen etwas auf, überschreiten die 20 Prozent-Marke aber nur selten und wenig (Ausnahme: Slowenien), während in einigen Wohlfahrtsstaaten (z. B. Skandinavien) die hohe Quote weiter ansteigt. Auffällig ist der starke Anstieg in den Austeritätsländern Griechenland, Spanien, Portugal und Irland (dort hat sich die Quote zwischen 2000 und 2011 mehr als verdoppelt!).

Die Einkommensverteilung verändert sich auch durch den Einfluss des Steuersystems und den der sozialen Transferleistungen. Wie Tabelle 8 auf der Basis von OECD-Daten zeigt, verbessert sich der Gini-Koeffizient deutlich und in fast allen EU-Mitgliedstaaten mehr als im OECD-Durchschnitt.

Betrachtet man die Entwicklung der zwischenstaatlichen und innerstaatlichen Einkommensverteilung gemeinsam in einer Abschätzung der Entwicklung der Ungleichheit im gesamten Wirtschaftsraum der EU, so zeigt sich eine starke Abnahme der Ungleichheit bis 2009, die dann nach einem kurzen Wiederanstieg in der Rezession in eine stagnative Entwicklung mündet (siehe Grafik 3).

Grafik 3: Entwicklung der Ungleichheit in der EU



Quelle: Dauderstädt/Keltek 2014

3.2.3 Soziale Lebensverhältnisse

Die Lebenserwartung hat allgemein in allen Mitgliedstaaten zugenommen. Für die EU-27 sind aber nur Daten für den Zeitraum 2007–2012 vorhanden. Für diesen Zeitraum gibt es bei der Lebenserwartung eine Konvergenz, da die Standardabweichung von 5,8 Jahren auf leicht unter fünf Jahre sank, also um etwa zehn Monate abnahm. Die Lebenserwartung stieg stärker (um fast



Tabelle 9: Veränderung der Lebenserwartung

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Streuung	5,9	5,8	5,8	5,6	5,1	5,2	5,0	4,9
Minimum	56,6	57,7	58,3	59,2	60,1	60,5	59,9	60,3
Maximum	75,1	75,6	75,8	76,2	76,3	77,2	77,2	77,1
Max/Min	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3

Quelle: Eurostat und eigene Berechnungen

Tabelle 10: Veränderung der Deprivation 2005–2012

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Streuung	14,2	13,1	12,3	9,3	9,5	10,3	10,1	10,0
Minimum	1,8	1,1	0,8	0,7	1,1	0,5	1,2	1,3
Maximum	58,0	57,7	57,6	41,2	41,9	45,7	43,6	44,1
Max/Min	32,2	52,5	72,0	58,9	38,1	91,4	36,3	33,9

Quelle: Eurostat und eigene Berechnungen

vier Jahre) in den Ländern mit niedriger als in denen mit hoher Lebenserwartung (um zwei Jahre), womit sowohl Sigma- wie Beta-Konvergenz vorliegt (vgl. Tabelle 9).

Ein weiterer Indikator für die Lebensverhältnisse ist die Deprivation, die den Anteil der Haushalte betrifft, die bestimmte materielle Probleme haben. Zu ihren Entbehrungen zählen unter anderem: kein einwöchiger Urlaub außerhalb des eigenen Wohnorts; Schulden; keine regelmäßigen Mahlzeiten mit Fleisch oder Fisch; Heizungsproblem; unfreiwilliger Verzicht auf Farbfernsehen, Telefon, Auto; schlechte Wohnbedingungen (zu dunkel; undichtes Dach; kein Bad; keine Inntoilette). Tabelle 10 zeigt, dass die Krise die Entwicklung spürbar beeinflusst. Bis 2008 ist Konvergenz zu beobachten, danach Divergenz, die ab 2010 wieder leicht abnimmt, ohne dass die guten Werte von 2008 wieder erreicht werden.

Für den internationalen Vergleich liegt es nahe, den Indikator für menschliche Entwicklung (Human Development Index HDI) des United Nations Development Programme (UNDP)¹² heranzuziehen, der verschiedene Dimensionen der Entwicklung (Einkommen, Lebenserwartung, Bildung etc.) berücksichtigt. Die HDI-Werte innerhalb der EU schwankten 2012 zwischen Werten über 0,9 (1 ist

der fiktive Höchstwert) für die skandinavischen Länder, die Niederlande und Deutschland und unter 0,8 für Rumänien und Bulgarien. Seit 2000 ist aber ein klarer Konvergenzprozess zu beobachten. Die Streuung ging von 0,05 auf 0,04 zurück. Während der Maximalwert (Schweden) im Jahr 2000 noch 27,4 Prozent über dem schlechtesten Wert (Rumänien) lag, waren es im Jahr 2012 nur noch 17,8 Prozent (zwischen den Niederlanden und Bulgarien).

Abschließend betrachten wir die Entwicklung der Lage der Beschäftigten hinsichtlich der gesetzlichen Arbeitsstandards, des Mindestlohns und des gewerkschaftlichen Organisationsgrades. Der Indikator für Arbeitsstandards ist ein aus 18 Komponenten zusammengesetzter Wert, der verschiedene arbeitsrechtliche Regelungen umfasst und zwischen 0 und 100 variiert. Die Standards haben sich zwischen 2006 und 2013 wenig verändert (2010 waren sie etwas besser). Allerdings hat eine Konvergenz stattgefunden, wobei gute Standards an der Spitze etwas abgebaut und schlechte leicht verbessert wurden. Auch dieser Prozess verlief bis 2010 besser, und war danach rückläufig (vgl. Tabelle 11).

Beim Mindestlohn ist ein starker Konvergenzprozess bei leicht sinkendem Durchschnitt zu beobachten. Die Konvergenz rührt überwiegend vom Anstieg des

12. <http://hdr.undp.org/en/data>



Tabelle 11: Lage der Beschäftigten

	Streuung	Maximum	Minimum	Max/Min	Durchschnitt
	Arbeitsstandards				
2006	13,5	90,0	49,0	1,84	70,1
2010	11,6	89,0	53,0	1,67	71,4
2013	12,0	89,0	52,0	1,71	70,1
	Mindestlohn (EU Durchschnitt = 100)				
2008	55,3	198,0	31,0	6,4	100,1
2010	53,1	193,0	33,0	5,8	99,0
2012	50,9	176,0	36,0	4,9	99,1
2014	47,4	192,0	42,0	4,6	98,8
	Gewerkschaftlicher Organisationsgrad (in Prozent)				
2007	18,6	72,0	8,0	9,0	29,1
2011	18,3	69,0	7,0	9,8	27,2

Quelle: Kohl (2013); eigene Berechnungen

Mindestlohn in den ärmeren Ländern her. Beim gewerkschaftlichen Organisationsgrad ist zwischen 2007 und 2011 ein spürbarer Rückgang im Durchschnitt zu verzeichnen bei relativ ähnlicher Streuung.

Insgesamt hat sich die soziale Lage verbessert, obwohl in und nach der Krise bei einigen Indikatoren (Deprivation, Lage der Beschäftigten) wieder eine Verschlechterung zu verzeichnen ist. Die Lebenserwartung und der Indikator für menschliche Entwicklung (HDI) stiegen dagegen weiter an und konvergierten.

3.3 Literaturüberblick

Im Folgenden stellen wir eine Reihe von Studien vor, die die Konvergenz innerhalb der EU untersuchen. Der klassische Text zur Konvergenz von Staaten und Regionen ist Barro u. a. (1991), in dem die Autoren die Konvergenz innerhalb der USA (zwischen Bundesstaaten und Regionen 1900–1987), Europas (1950–85) und einiger Nationalstaaten (u. a. Deutschland) überprüfen. Ihr zentrales Ergebnis ist, dass die Konvergenz-Rate überall bei etwa zwei Prozent liegt. Seitdem sind eine Fülle von Studien entstanden, von denen hier nur eine Auswahl vorgestellt werden kann. Die folgende Tabelle 12 gibt einen ersten Überblick.

3.3.1 Langfristige Entwicklung der Konvergenz

Der historische Befund von Barro (1991), der nicht den Zeitraum unserer Untersuchung umfasst, wurde von einer Reihe von Studien tendenziell bestätigt, so etwa der des Sachverständigenrates (1998: 175) für die EU mit einer allerdings niedrigeren Konvergenzgeschwindigkeit von einem Prozent für den Zeitraum 1960–1997 und des IW (1997) zu den EU-Regionen mit einer Konvergenzgeschwindigkeit von 1,6 Prozent für den Zeitraum 1980–1993.

Auch die Weltbank (2012) sieht in ihrem umfangreichen Bericht zum europäischen Wachstum eine gute Konvergenz bis Anfang der 1980er Jahre (vgl. Grafik 4).

Eine Studie von Kaitila (2013), der die Konvergenz über einen längeren Zeitraum betrachtet, zeigt ebenfalls, dass vor allem ab 2000 sich die Konvergenz beschleunigt hat, um in der Krise allerdings kurzfristig einzubrechen. Er untersucht auch, wie sich die zwischenstaatliche Konvergenz auf die innerstaatliche Verteilung auswirkt und stellt fest, dass die Ungleichheit meist (aber nicht immer) zugenommen hat.

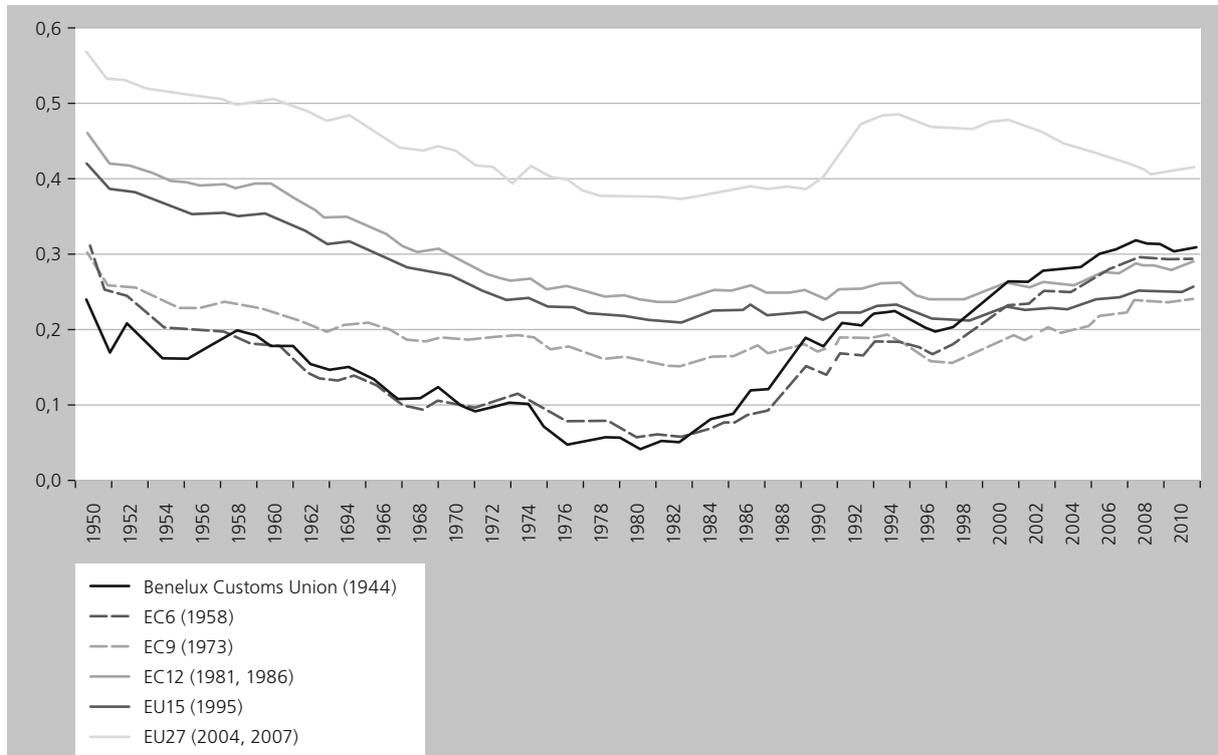


Tabelle 12: Kurzüberblick zu ausgewählter Literatur

Autor/Jahr	Periode	Raum/Einheit	Indikator	Befund
Langfristige Konvergenz des BIP (vor 1999)				
Barro u. a. 1991	1950–1985	EU-12/Staaten	BIP/Kopf	2 % Konvergenz
SVR 1998	1960–1997	EU-15/Staaten	BIP/Kopf	1 % Konvergenz
IW 1997	1980–1993	EU-12/Regionen	BIP/Kopf	1,6 % Konvergenz
Katila 2013	1960–2011	EU-15/Staaten	BIP/Kopf	Konvergenz bis 2007
			Gini	Konvergenz
Goecke 2013	1950–2012	EU-15/Staaten	BIP/Kopf	Beta-Konvergenz bis 2012 Sigma-Konvergenz bis 2007
Weltbank 2012	1950–2010	EU-27/Staaten	BIP/Kopf	Konvergenz bis 1980 und ab 2000
Konvergenz des BIP (diverse regionale Zuschnitte)				
Prochniak und Witkowski 2013	1972–2010	EU-15/Staaten	BIP/Kopf	3 % Konvergenz
	1993–2010	EU-27/Staaten	BIP/Kopf	5 % Konvergenz
Crespo u. a. 2012	1995–2009	EU-28/Staaten	BIP/Kopf	Konvergenz
Hoyer und Berndt 2013	1986–2012	EU-27/Regionen	BIP/Kopf	Konvergenz, schwächer ab 2007
Hishow 2014	2007–2013	Euro-Staaten	BIP/Kopf	Divergenz ab 2007
Wunsch 2013	1960–2008	Staaten	BIP/Kopf	Starke Beta-, schwächere Sigma-Konvergenz
	1980–2008	Regionen		
Barrel und te Velde 1999	1976–1997 1991–1997	Irland Ostdeutschland	BIP/Kopf Produktivität	Schneller als Barro
Busch 2014	2004–2014	8 Beitrittsländer	BIP/Kopf	Beschleunigte Konvergenz
Campos u. a. 2013	1972–2012	17 Beitrittsländer	BIP/Kopf	Integrationsvorteile
Bouvet 2010	1977–2003	EU-15 (ohne IRL und LUX) Regionen	BIP/Kopf	Oszillierende Phasen von Konvergenz und Divergenz
EU 2013	2000–2012	Euro-12/Staaten	BIP/Kopf	Konvergenz bis 2007 Divergenz ab 2007
Konvergenz anderer Indikatoren				
Estrada u. a. 2012	1998–2011	Euro-12/Staaten	Arbeitslosigkeit	Konvergenz bis 2007 Divergenz ab 2007
Dreger 2007	1999–2005	EU-15 und -27	Preise	Konvergenz
Pose Tselios 2013	1995–2000	EU-15/Regionen	Wohlfahrt	Konvergenz
Kohl 2013	2008–2011	EU-27/Staaten	Arbeitsbeziehungen Lebensverhältnisse	Hohe Disparitäten
König 2014	1999–2010	EU-15/Staaten	EU-Index	Konvergenz
Filipetti und Peyrache 2013	1993–2007	12 Beitritts-/Kandidatenländer	Produktivität	Anstieg/Konvergenz
Lessenski 2012	unklar	EU-27 und Balkan	Wirtschaft, Lebensqualität, Demokratie, Governance	Unterschiedliche Cluster



Grafik 4: Konvergenz und Divergenz in Europa 1950-2010
(Streuung des BIP/Kopf in konstanten 1990 US-Dollar, geschätzte Geary Khamis Kaufkraftparität)



Quelle: Weltbank (2012), S.77; die Ländergruppen zeigen eine Mitgliedschaft bei der EG oder EU ohne Rücksicht darauf, ob ein Beitritt zu diesem Zeitpunkt möglich war oder erfolgt ist. So umfasst die EU-27 Daten für mittelosteuropäische Länder für 1950, obwohl damals die EU nicht existierte und die Länder der EU erst 2004 oder 2007 beitraten. Deutschland wird bis 1988 von Westdeutschland repräsentiert, danach vom vereinigten Deutschland. Die Berechnungen der Weltbank beruhen auf Daten des Conference Board.

Zu einem ähnlichen Befund hinsichtlich der zwischenstaatlichen Entwicklung kommt Goecke (2013); allerdings beschränkt er sich auf die EU-15. Er konstatiert ebenfalls Konvergenz (Beta und Sigma) bis 2009 und einen Rückschritt danach.

3.3.2 Konvergenz im Untersuchungszeitraum

Für unseren Untersuchungszeitraum liegen ebenfalls zahlreiche Studien vor, die aber unterschiedliche regionale Zuschnitte aufweisen. Einige beschränken sich auf den Euroraum, einige auf bestimmte Ländergruppen (Neue Mitgliedstaaten, Irland/Deutschland) oder betrachten Regionen statt Staaten.

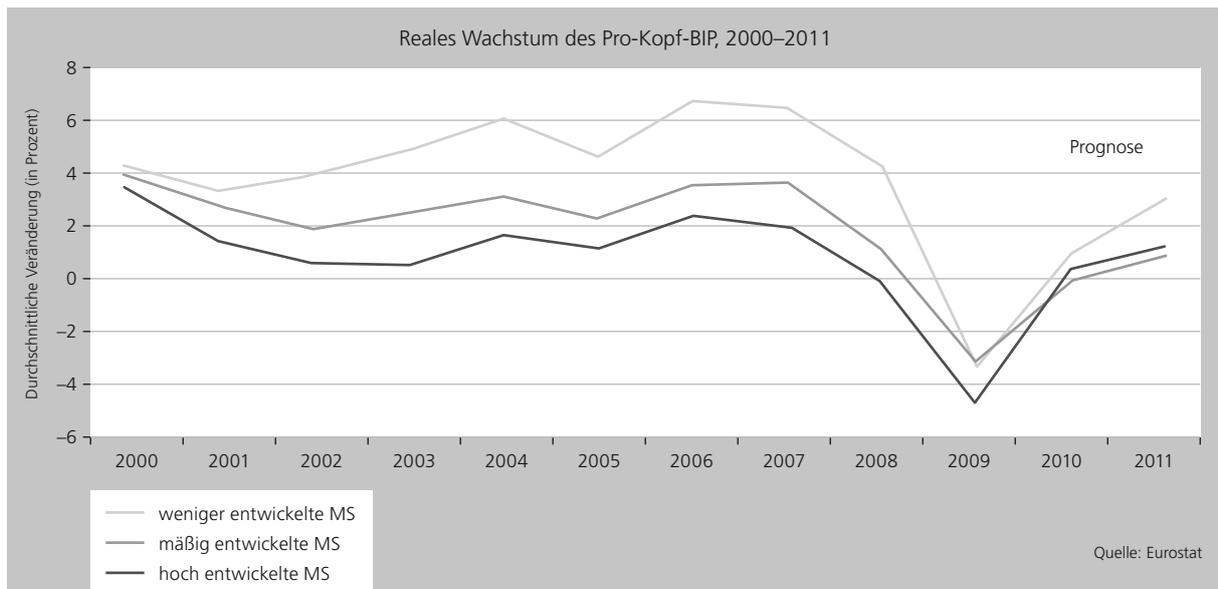
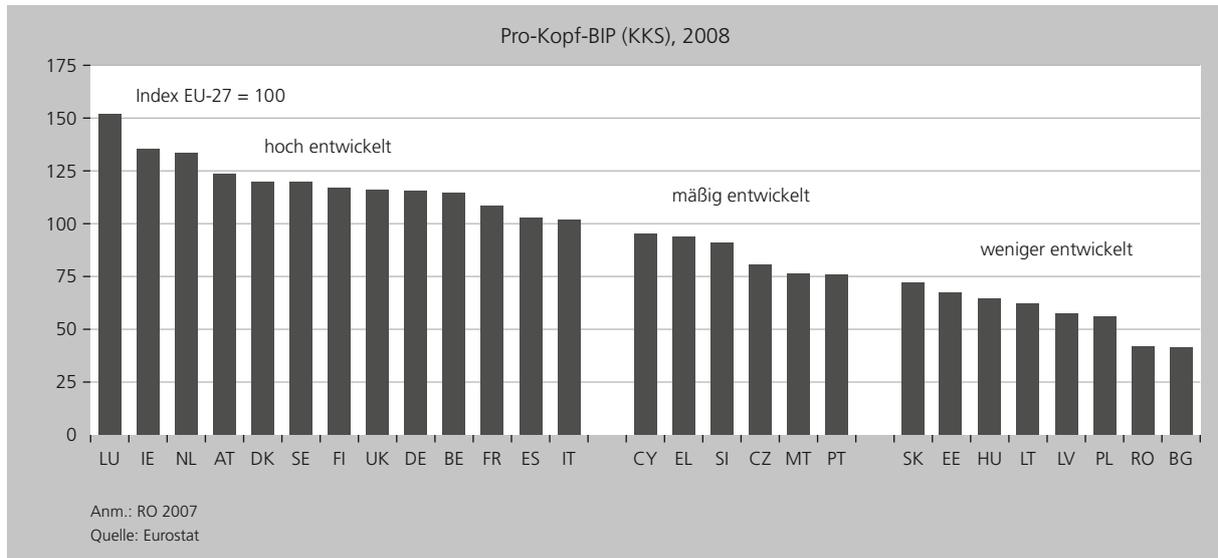
Die EU publiziert seit Jahrzehnten alle drei Jahre einen Kohäsionsbericht, der sich vor allem mit der Konvergenz

zwischen den Regionen der EU beschäftigt. Leider sind die Berichte nicht immer gleich ausführlich (vor allem die letzten Berichte waren deutlich kürzer) und decken nicht die gleichen Sachverhalte in vergleichbarer Form ab, so dass die zeitliche Entwicklung schwer zu fassen ist. Die folgende Grafik 5 (Kopie aus dem 5. Kohäsionsbericht) belegt für den Zeitraum 2000–2011, was unsere Befunde auch gezeigt haben: Bis 2008 waren die Wachstumsraten umso höher, desto ärmer die Länder waren (die Zusammensetzung der Ländergruppen unterscheidet sich leicht von unserer Aufteilung). Mit der Krise ist die mittlere Gruppe aber zurückgefallen.

Der Bericht der EU-Kommission (2013) Employment and Social Developments in Europe untersucht die Konvergenz (EU-Kommission 2013: 301 ff.) und stellt ebenfalls eine Annäherung der Einkommen bis 2007 und dann eine partielle Divergenz (für die Euro-Krisenländer) und



Grafik 5: Pro-Kopf-BIP 2008 und Wachstum 2000–2011 nach drei Ländergruppen



Quelle: EU, 5. Kohäsionsbericht

fortschreitende Konvergenz für die osteuropäischen Mitgliedstaaten fest. Die Divergenz nach 2007 betrifft auch den Arbeitsmarkt und die soziale Lage.

Próchniak und Witkowski (2013) stellen sich im Kern die gleiche Frage nach der Betakonvergenz für zwei Ländergruppen: EU-27 für 1993–2010 und EU-15 für 1972–2010. Ihre Modellrechnung ergibt eine hohe Konvergenz (fünf Prozent jährlich) für die erste Gruppe und immer noch drei Prozent für die zweite, womit sie

deutlich über der Barro-Konvergenz von zwei Prozent liegen.

Crespo u. a. (2012) untersuchen die übliche Konvergenz des Pro-Kopf-Einkommens innerhalb der EU-28. Sie beschränken sich aber nicht nur auf die Vergangenheit, in der sie zwischen 1995 und 2010 Konvergenz feststellen, sondern wagen Projektionen bis 2070, wobei sie weitere Konvergenz erwarten, da Investitionen in Bildung und Erziehung das Wachstum fördern werden.

Bouvet (2010) stellt für 197 Regionen der EU-15 (ohne Irland, Luxemburg, Ostdeutschland und Groningen) abwechselnde Phasen von Konvergenz (1979–1982; 1986–1989; 1992–1993; 2000–2003) und Divergenz (1983–1986; 1990–1992; 1998–2000) fest. Die regionalen Disparitäten sind doppelt so hoch in der EU wie in den USA. Die Konvergenz rührt aus dem Aufholprozess der Länder (Konvergenz der Staaten) her, während die innerstaatlichen regionalen Disparitäten nicht abnehmen.

Hoyer und Berndt (2013) betrachten die Konvergenz primär für Regionen aus der Perspektive der European Investment Bank (EIB). Sie stellen Konvergenz seit 1986 fest, wobei sich die Standardabweichung von 2000 bis 2007 um jährlich 2,4 Prozent reduziert, danach bis 2009 nur noch um 0,15 Prozent. Nebenbei erwähnen sie auch die höheren Wachstumsraten der neuen Mitgliedstaaten und den durch diese bedingten Aufholprozess.

Barrel und te Velde (1999) sind etwas optimistischer, was die Konvergenzgeschwindigkeit angeht, weisen aber darauf hin, dass die von ihnen untersuchten nachholenden Entwickler Ostdeutschland und Irland Sonderfälle seien.

Wunsch (2013) untersucht die Beta- und Sigmakonvergenz sowohl zwischen Mitgliedstaaten als auch zwischen Regionen. Er unterscheidet drei Phasen: Aufholen Westeuropas gegenüber USA (1950–1973); Aufholen von Nord- und Südeuropa gegenüber Zentraleuropa (1974–1993) und Aufholen von Osteuropa gegenüber Westeuropa (1994–2010). Zwischen 1960 und 1999 findet er eine starke Betakonvergenz und eine schwächere Sigmakonvergenz bis 1980. Die regionale Konvergenz war schwächer, da die innerstaatlichen regionalen Unterschiede oft zunahmen.

Busch (2014) nimmt den zehnten Jahrestag der Osterweiterung zum Anlass, die Entwicklung der neuen Mitgliedstaaten (ohne Rumänien und Bulgarien) zu untersuchen. Er stellt eine Wachstumsbeschleunigung nach dem Beitritt fest, die er auf verstärkte Investitionen, Migration und den Zugang zu EU-Fonds zurückführt.

Hishow (2014) dagegen bevorzugt eine stärkere interne Abwertung, sieht aber hohe politische und soziale Hürden, weswegen er die Währungsunion insgesamt skeptisch beurteilt. Er konzentriert seine Untersuchung der Konvergenz auf die Eurozone, geht allerdings insofern inkonsistent vor, als er die osteuropäischen Euro-Länder

ausblendet. Auch er stellt bis 2007 einen Aufholprozess fest, der aber im Zuge der Eurokrise (Staatschuldenpanik und Austerität) wieder umgekehrt wurde. Da in einem Währungsraum seiner Meinung nach die Inflationsraten konvergieren müssen, befürchtet er, dass dazu viele Euro-Länder nicht in der Lage seien, weswegen Europa nur die Wahl zwischen zwei Übeln habe: Auflösung der Währungsunion oder Übergang zur Transferunion.

Eine kontrafaktische Studie von Campos u. a. (2013) versucht zu belegen, dass die EU-Mitgliedschaft das Wachstum der Mitgliedstaaten positiv beeinflusst habe. Sie folgt dabei zu Vergleichszwecken der Überlegung, wie sich fiktive, strukturähnliche Länder, die keine EU-Mitglieder sind, entwickelt hätten. Ihre Abschätzungen zeigen einen positiven Produktivitäts- und Wachstumseffekt der EU-Mitgliedschaft.

3.3.3 Konvergenz anderer Indikatoren

Beschränkt auf die Euro-Länder verfolgen Estrada u. a. (2012) einen Ansatz, der nicht nur Wachstum, sondern vor allem auch den Arbeitsmarkt (Arbeitslosigkeit, Beschäftigung), Inflation und Wettbewerbsfähigkeit analysiert. Sie stellen fest, dass bis 2008 die Arbeitslosenquoten und die Preise für handelbare Güter konvergierten, nicht aber die der nicht-handelbaren. Sie erwarten keine großen Wirkungen vom Versuch, intern abzuwerten, sondern sehen die Probleme der Länder mit externen Defiziten in strukturellen Problemen (Innovationsfähigkeit etc.).

Mit einem mehrdimensional konzipierten Konvergenzbegriff untersucht König (2014) die Integrationsintensität der 15 alten Mitgliedstaaten der EU (ohne Luxemburg) mit einem »EU-Index« (Marktteilnahme, Anpassung der Konjunkturzyklen, Einhalten der EU-Regeln etc.). Er stellt dabei für die EU-15 beim Vergleich der Jahre 1999 und 2010 fest, dass die Integrationstiefe in allen Ländern zugenommen hat. Die Streuung (eigene Berechnung des Verf.) hat dabei gleichzeitig abgenommen.

Filippetti und Peyrache (2013) untersuchen die Rolle der Arbeitsproduktivität bei der Konvergenz. Sie stellen fest, dass Kapitalakkumulation der wichtigste Faktor sei, um das Wachstum der Arbeitsproduktivität in den ärmeren Ländern zu erklären, dass aber noch große Unterschiede bestünden, die besondere Anstrengungen erforderten, um vor allem die technologische Lücke zu schließen.

Die Studie von Dreger (2007) zur Preiskonvergenz zeigt, dass die Preise in der EU seit 2004 konvergieren, wobei sie in den neuen Mitgliedstaaten steigen, während sie in den alten fallen. Die Preisunterschiede sind bei Dienstleistungen höher als bei Gütern und belegen sowohl die Bedeutung der Betrachtung der Einkommen zu Kaufkraftparitäten als auch die Rolle von Preissteigerungen beim Aufholprozess (Balassa-Samuelson).

Pose und Tselios (2013) betrachten einen Wohlfahrtsindex, der im Anschluss an Amartya Sen Wachstum und Verteilung kombiniert, allerdings nur für einen kurzen Zeitraum (1995–2000) und die Regionen der EU-15. In dieser Periode stellen sie Konvergenz fest, die sie vor allem auf eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen zurückführen.

Lessenski (2012) bildet einen »Catch-Up Index«, der vier Dimensionen umfasst: Wirtschaft, Lebensqualität, Demokratie und *Governance*. Jede dieser Dimensionen

Kurz gesagt:

Europa wies nach dem Zweiten Weltkrieg bis 1999 einen ungleichen Konvergenzprozess mit stärkeren Aufholprozessen bis etwa 1973 und geringen und uneinheitlichen ab 1973 auf. In unserem Untersuchungszeitraum ab 1999 ist der Befund nicht eindeutig, aber die Mehrzahl der Indikatoren für Wachstum weist auf eine Konvergenz hin. Vor allem die postkommunistischen Mitgliedstaaten konnten gut aufholen. Das Wachstum der Südperipherie war schwächer, und ab 2009 fiel sie aufgrund der Austeritätspolitik wieder zurück. Treiber des Aufholprozesses war die Produktivität, die in den ärmeren Ländern schneller zunahm. Die Einkommensverteilung veränderte sich wenig, aber bei den Armutsquoten ist eine Konvergenz zu beobachten. Die Umverteilung wirkt in den Mitgliedstaaten unterschiedlich stark. So differieren die Sozialschutzquoten deutlich, ohne schnell zu konvergieren. Bei den sozialen Lebensverhältnissen ist eine Konvergenz bei der Lebenserwartung, der Deprivation und bei der Lage der Beschäftigten festzustellen. Manche Fortschritte wurden aber durch die Rezession und Austeritätspolitik ab 2008/9 wieder rückgängig gemacht. Der Überblick über vorliegende Studien zu Konvergenz bestätigt diesen Befund.

wird durch einen wiederum komplex zusammengesetzten Indikator abgebildet. Auf der Grundlage dieser Werte unterscheidet Lessenski sechs Cluster innerhalb der von ihm untersuchten Ländergruppe, die außer den EU-28 auch die Länder des westlichen Balkans umfasst. Er konstatiert unterschiedliche Annäherungsniveaus an die Standards seiner Kontrollgruppe EU15+2 (EU-15 plus Malta und Zypern), die von gutem Aufholen (für Estland, Slowenien und Tschechien) bis zu Zurückbleiben (Bulgarien, Rumänien, Restbalkan) reichen.

Kohl (2013) spricht zwar von Konvergenz und Divergenz, untersucht aber eigentlich keine Veränderungen in der Streuung oder in den Abständen, sondern Veränderungen von Indikatoren der Arbeitsbeziehungen (Löhne, Organisationsgrad) und der sozialen Bedingungen (Armut, Sozialleistungen). Er sieht eine Verschlechterung, bedingt zum einen durch die Krise und zum anderen durch starke Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten.

4. Europa im internationalen Vergleich

Die EU und insbesondere die Eurozone gehören nicht zu den wirtschaftlich erfolgreichsten Regionen der Welt. Zwar ist ihr Pro-Kopf-Einkommen relativ hoch, aber niedriger als der Durchschnitt der entwickelten Länder. Das liegt an der Anzahl relativ armer Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa. Das Wachstum der EU liegt etwa im Durchschnitt des Wachstums der entwickelten Länder oder der USA, das der Eurozone allerdings deutlich darunter (vgl. Tabelle 13).

Die Ursachen dafür liegen wohl auch in der vergleichsweise geringen und sinkenden Investitionsneigung (siehe Grafik 6) und der hohen Arbeitslosigkeit (siehe Tabelle 14).

Vergleicht man Europas soziale Entwicklung, so bietet sich wieder der Human Development Index (HDI) an. Wie oben dargestellt, hat er sich im EU-Durchschnitt zwischen 2000 und 2012 von 0,818 auf 0,862 verbessert, was einen Zuwachs um 5,4 Prozent bedeutet. Für die Gruppe der Länder mit sehr hohem HDI betrug dieser Zuwachs 4,4 Prozent, für die USA 3,3 Prozent. Die schwächere Gruppe der Länder mit hohem HDI konnte sich allerdings um 9,1 Prozent verbessern (von 0,695 auf 0,758). Im Vergleich schneidet Europa im sozialen Bereich besser ab als im wirtschaftlichen.



Tabelle 13: Pro-Kopf-Einkommen und Wachstum im internationalen Vergleich (BIP/Kopf in Kaufkraftstärken; laufende Preise in US-Dollar)

Region	1993	2000	2005	2010	2013	Wachstum 1993–2013 (in Prozent)
EU	16107	21898	26693	30255	32152	99,6
Euroraum	18 457	24 709	28 992	33 484	34 016	84,3
Industrieländer	20 814	28 147	34 202	38 392	41 653	100,1
G7	22 606	30 239	36 386	40 255	43 817	93,8
USA	20 814	28 147	34 202	38 392	53 101	100,8
Schwellen- und Entwicklungsländer	2 387	3 168	4 392	6 196	7 308	206,2
• Asien	1 272	2 077	3 214	5 227	6 549	414,9
• Europa	6 234	8 262	11 445	14 380	16 336	162,0
• ASEAN-5	2 253	2 969	3 992	5 250	6 208	175,5
• Lateinamerika	6 149	7 588	8 991	11 262	12 667	106,0
• Nahost und Nordafrika	4 643	5 940	7 557	9 525	10 659	129,6
• Sub-Sahara-Afrika	1 215	1 413	1 819	2 283	2 565	111,1

Quelle: IWF WEO; eigene Berechnungen

Tabelle 14: Arbeitslosenraten im internationalen Vergleich

Region	1993	2000	2005	2010	2011	2012	2013
Industrieländer	7,5	6,0	6,3	8,3	8,0	8,0	7,9
Euroraum	10,0	8,8	9,2	10,2	10,2	11,4	12,1
G7	7,1	5,6	6,2	8,2	7,7	7,4	7,1

Quelle: IWF WEO; leider nur Angaben für diese Ländergruppen

Europas Leistungen hinsichtlich der Konvergenz müssen sich nicht nur an den empirischen Fakten, sondern auch am Vergleich mit anderen Integrationsräumen messen. Dieser Vergleich hat auch Folgen für die Politikempfehlungen. Je nachdem, ob Vergleichsregionen besser oder schlechter abschneiden, läge es nahe, entsprechende Strukturen und Politiken auch in der EU einzuführen beziehungsweise bestehende zu verändern. Wir betrachten zwei Typen von Vergleichsräumen: 1. andere internationale Integrationsräume wie Mercado Común del Sur (Gemeinsamer Markt des Südens/Mercosur), North American Free Trade Agreement (Nordamerikanisches Freihandelsabkommen/NAFTA) und Association of Southeast Asian Nations (Verband Südostasiatischer Nationen/ASEAN); 2. nationale Wirtschaften, in denen

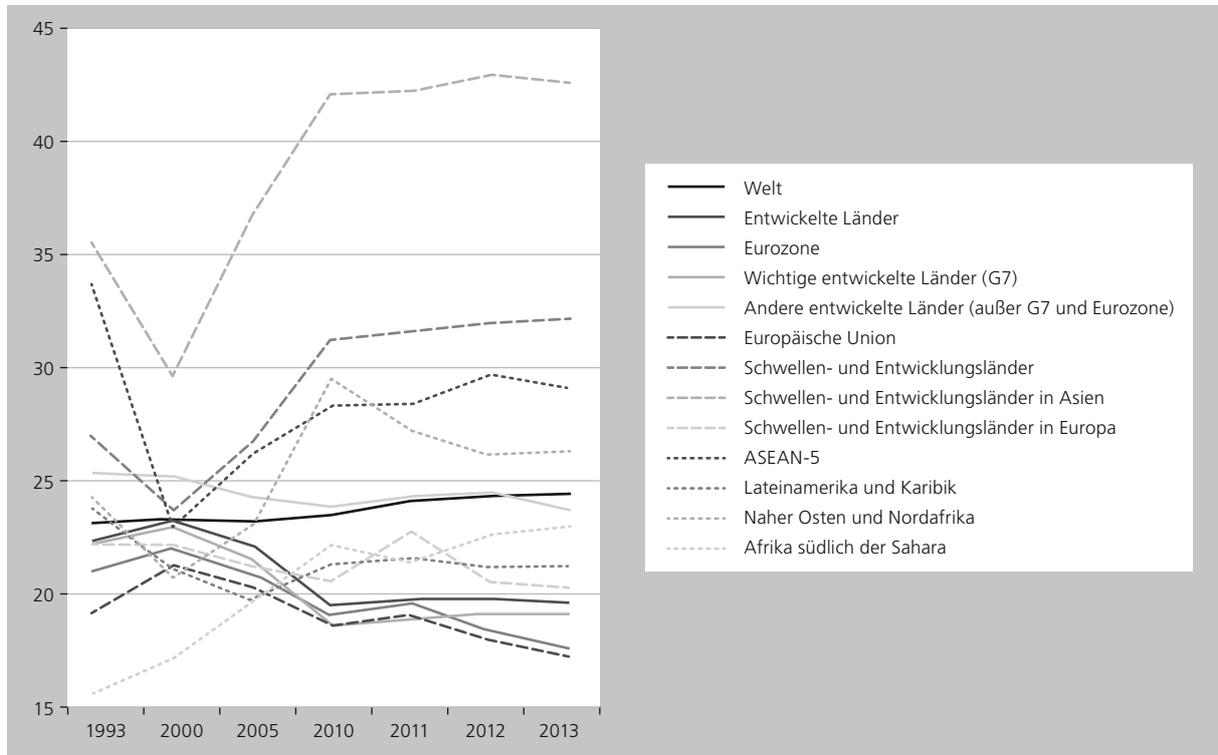
die Konvergenz von subnationalen Regionen durch eine tiefere Integration geprägt ist.

4.1 Andere Integrationsräume

Unter den vielen Integrationsräumen (Freihandelszonen, Zollunion etc.), die es weltweit gibt, wurden hier drei zum Vergleich mit der EU herangezogen, nämlich Mercosur, ASEAN und NAFTA, da sie einerseits beim Einkommensniveau näher an der EU liegen (im Gegensatz etwa zu Economic Community Of West African States (Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft/ECOWAS) und auch schon auf eine längere Integrationszeit zurückblicken als andere Integrationsräume.



Grafik 6: Investitionsquoten im internationalen Vergleich



Quelle: IWF WEO

Trotzdem ist ein solcher Vergleich angesichts gewaltiger Unterschiede nicht unproblematisch. Einerseits ist keiner dieser Integrationsräume so tief integriert und so mitgliederreich wie die EU. Andererseits sind die Entwicklungsunterschiede teilweise noch höher als in der EU. Letztlich ist jeder Integrationsraum sehr spezifisch. Mercosur weist relativ geringe Einkommensunterschiede auf, wenn man von Paraguay absieht. Im ASEAN-Raum, der insgesamt viel ärmer ist, gibt es zwei Ausreißer mit hohem Einkommen, nämlich Brunei und Singapur (in der EU gilt Ähnliches für Luxemburg). NAFTA wiederum hat nur drei sehr große Mitglieder, von denen eines, Mexiko, deutlich ärmer ist als die beiden ähnlich reichen Nordländer USA und Kanada. Damit hängt die gesamte Konvergenzdynamik am Aufholprozess Mexikos.

Vergleicht man zunächst die Wachstumsraten dieser Integrationsräume zwischen 1999 und 2012 mit denen der EU (als einen Indikator für wirtschaftlichen Erfolg), so schneidet ASEAN mit einem (ungewichteten) Durchschnitt von 63,4 Prozent am besten ab (allerdings von einem sehr niedrigen Ausgangsniveau, insbesondere

nach der Asienkrise 1997/98). Mercosur weist eine Rate von 27,4 Prozent auf, NAFTA eine Rate von 14,7 gegenüber einem Wert für die EU von 32,6. Der niedrige NAFTA-Wert kann angesichts des hohen Einkommensniveaus in den USA und in Kanada wenig überraschen. Die Wachstumsunterschiede der Integrationsräume deuten auf eine löcherige globale Betakonvergenz hin, die erfordern würde, dass die Gruppen ärmerer Länder schneller wachsen als Gruppen reicherer Länder. Die schwächelnde Ausnahme ist Lateinamerika. Die EU ist im Vergleich zu NAFTA eher ärmer.

Was die Konvergenzleistung betrifft, so zeigt Tabelle 15, dass die EU relativ gut abschneidet. In allen Räumen nahm die Streuung der Pro-Kopf-Einkommen (Standardabweichung) zu, aber in der EU war diese Zunahme am geringsten. Beim Verhältnis der Pro-Kopf-Einkommen vom reichsten zum ärmsten Land war die Abnahme der Streuung bei ASEAN am höchsten, in der NAFTA stagnierte das Verhältnis und im Mercosur verschlechterte es sich sogar. Dabei ist aber zu beachten, dass dieser Wert im ASEAN-Raum bei Beginn des Betrachtungszeitraums



Tabelle 15: Vergleich der Konvergenzprozesse in Integrationsräumen

	Mercosur	NAFTA	ASEAN	EU
Standardabweichung 1999 (USD)	1 525	16 749	10 168	15 749
Standardabweichung 2012 (USD)	2 521	19 123	12 362	16 929
Standardabweichung Veränderung	65,2 %	14,2 %	21,6 %	7,5 %
Max/Min 1999	3,4	5,3	83,3	26,5
Max/Min 2012	4,4	5,3	37,1	17,5
Max/Min Veränderung	27,7 %	0 %	-55,4 %	-36,7 %

Quelle: World Development Indicators; eigene Berechnungen

schon sehr hoch war und auch 2012 deutlich über dem der EU liegt.

Schaut man sich das Wachstum der verschiedenen Länder innerhalb der Integrationsräume unter dem Gesichtspunkt der Betakonvergenz an (arme Länder wachsen schneller), so zeigt sich folgendes Bild: Im Mercosur wuchs das Einkommen des ärmsten Landes (Paraguay) mit Abstand am langsamsten. In der NAFTA lag das Wachstum Mexikos zwischen dem der USA und Kanadas, also auch nicht höher oder niedriger als das vieler anderer lateinamerikanischer Länder (z. B. Mercosur; Castaneda 2014). Im ASEAN-Raum dagegen wuchsen die drei ärmsten Länder Kambodscha, Laos und Vietnam deutlich schneller als der Durchschnitt (für Myanmar lagen keine Daten vor). Da obendrein Bruneis Pro-Kopf-Einkommen leicht zurückging, erklärt dies das gute Abschneiden der ASEAN bei der Max/Min-Relation.

4.2 Innerstaatliche Konvergenz

Innerhalb von Staaten gibt es ebenfalls regionale Einkommensunterschiede, die ab- oder zunehmen können. In der Regel wird erwartet, dass die Konvergenz innerhalb von Staaten stärker ist als zwischen Staaten, da Zentralregierungen mit entsprechenden Politiken Konvergenz unterstützen, die häufig Ziel oder sogar gesetzliche Pflicht der Regierung ist. Zum Vergleich mit der EU bieten sich eher große Staaten mit starken regionalen Entwicklungsunterschieden an.

Die oben schon erwähnte Arbeit von Barro u. a. (1991) hat die Konvergenz zwischen den Bundesstaaten der USA untersucht und festgestellt. Allerdings wächst sie

mit Blick auf die Abnahme der Unterschiede lediglich mit einer Geschwindigkeit von zwei Prozent pro Jahr.

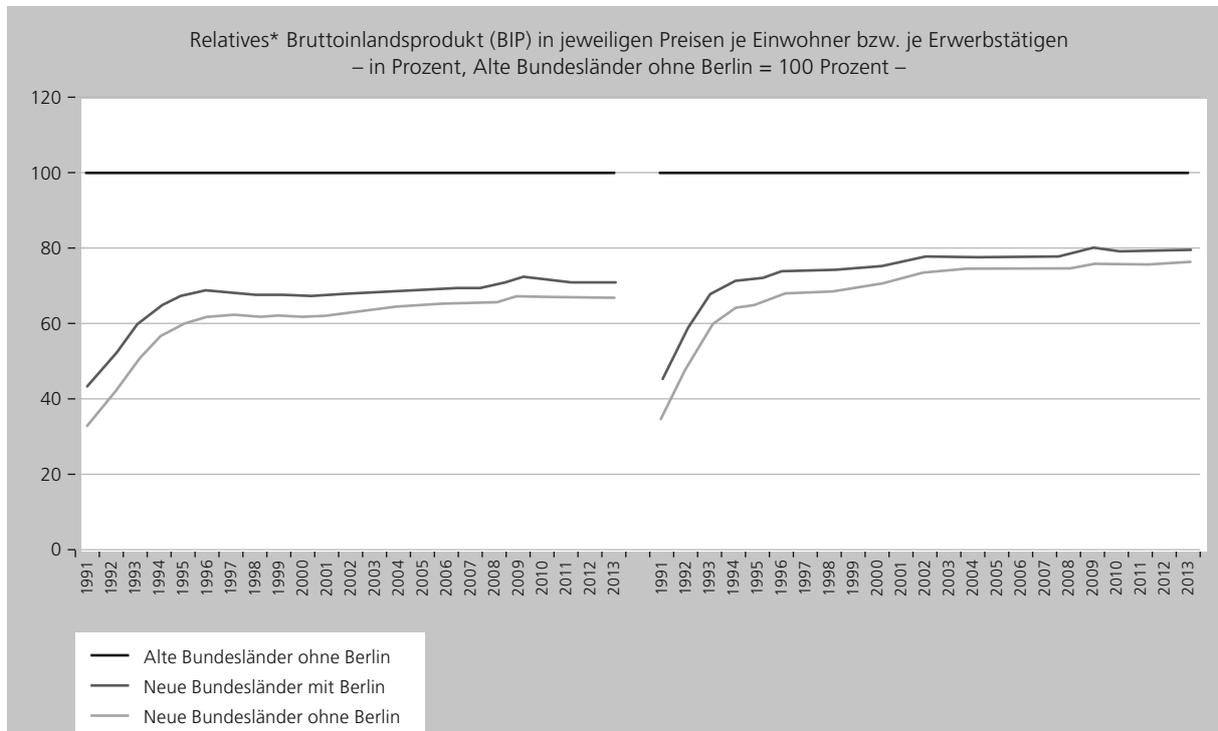
Für Deutschland (Konvergenz zwischen West- und Ost-Deutschland) schätzen Ludwig und Scheufele (2009) ebenfalls eine Abnahme von etwa zwei Prozent pro Jahr. Eine solche Rate ist politisch wenig befriedigend, da so 37 Jahre benötigt werden, um den Abstand zu halbieren. Das IW Halle diagnostiziert in einer Pressemitteilung vom 15.4.2014 sogar ein Ende des Aufholprozesses (siehe Grafik 7). Innerhalb Europas ist Italien ein weiteres Beispiel für hohe regionale Unterschiede – zwischen dem Mezzogiorno und Norditalien –, die sich trotz großer regionalpolitischer Anstrengungen und Abwanderung nur wenig verringert haben.

Der Fünfte EU-Kohäsionsbericht (2010) vergleicht die EU mit Brasilien, Russland, Indien und China und stellt unter Berufung auf die Weltbank fest, dass dort »die regionalen Disparitäten des Pro-Kopf-BIP bedeutend größer als in der EU« (EU 2010: 5) seien. »Während in der EU die Regionen im oberen Quartil ein Pro-Kopf-BIP haben, das 2,8 Mal höher ist als das im unteren Quartil, ist es in Brasilien und Indien 3,6 Mal, in Russland sogar 4,9 Mal so hoch.« (ebenda). Für China seien die Werte schwer vergleichbar, liegen aber mit 3,2 ebenfalls über dem EU-Wert. Der Bericht macht aber keine Aussagen zur Konvergenz.

Diese Werte kann man mit den Verteilungsdaten (die allerdings nicht regional bezogen sind) vergleichen, die sich für die Einkommen ergeben, wenn man für die EU die Werte von Dauderstädt/Keltek (vgl. oben) heranzieht. Während danach das Verhältnis des Einkommens des reichsten zum ärmsten Fünftel der EU-Bevölkerung



Grafik 7: Der stagnierende Aufholprozess Ostdeutschlands



* Das relative BIP je Einwohner und je Erwerbstätigen wird berechnet, indem der jeweilige ostdeutsche Wert ins Verhältnis zum westdeutschen (ohne Berlin) gesetzt wird.

Quelle: Arbeitskreis »Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder«: Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2013. Reihe 1, Band 1, Stuttgart: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Erscheinungsfolge: jährlich, erschienen im März 2014, Berechnungsstand des Statistischen Bundesamtes: August 2013 / Februar 2014, in: http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/tbls/R1B1.zip, Zugriff am 1.4.2014; Berechnungen und Darstellungen des IWH.

Quelle: IW Halle (2014)

zwischen 6 und 7 (Kaufkraftstärken) beziehungsweise zwischen 9 und 10 (Wechselkurse) liegt, haben andere große Volkswirtschaften nach Angaben des Human Development Report (2013) der UN Werte von 4,9 (Indien), 7,3 (Russland), 8,4 (USA), 9,6 (China).

Kurz gesagt:

Die EU wächst zwar langsamer als andere Weltregionen (z. B. Asien), aber ähnlich stark wie andere hoch entwickelte Länder (z. B. die USA). Nur die Eurozone schneidet deutlich schlechter ab. Der Human Development Index verbesserte sich in der EU rascher als in vergleichbaren Ländern. Die Einkommensverteilung liegt (je nach Art der Messung in Kaufkraftstärken oder zu Wechselkursen) zwischen den Werten für Russland und China. Hinsichtlich der Konvergenz schneidet die EU besser ab als andere Integrationsräume und übertrifft auch die Konvergenz innerhalb von Nationalstaaten (z. B. innerhalb Deutschlands zwischen Ost- und Westdeutschland).

5. Konvergenz-Szenarien in alternativen Integrationsmodellen

Wie oben gezeigt, ist die Einkommenskonvergenz in der EU über längere Zeiträume recht ordentlich – auch im Vergleich zu anderen Integrationsräumen oder zur Konvergenz innerhalb von Ländern. Schwachpunkte der EU sind zum einen die relativ schlechte Konvergenz zwischen Regionen, die aber eher innerstaatlichen Divergenzprozessen geschuldet ist, zum anderen die Unstetigkeit der Konvergenz. Vor allem nach der Krise 2008 hat sie sich in der Eurozone verlangsamt oder ist gar in Divergenz umgeschlagen.

Vor allem in Reaktion auf die Eurokrise wurde das bisherige Integrations- und Wachstumsmodell der EU infrage gestellt. Zwar sind die meisten Positionen nicht neu, aber sie haben angesichts der Krise an Bedeutung gewonnen. Drei idealtypische Alternativen werden im Folgenden mit einer Fortsetzung des bisherigen Modells (Status quo) verglichen werden:

1. dezentrale Marktintegration
2. vertiefte politische Integration
3. partielle Desintegration.

Dabei ist zu beachten, dass auch der Status quo nicht statisch ist, da die EU – nicht zuletzt als Reaktion auf die Krise – begonnen hat, eine Reihe deutlicher Änderungen gerade in der Wirtschaftspolitik und für die Eurozone, vor allem bei der Koordinierung der Wirtschaftspolitik und Bankenaufsicht, vorzunehmen (vgl. Hacker 2013).

Der Vergleich umfasst folgende Aspekte: Realisierungschancen und Probleme des jeweiligen Modells, seine Konvergenztüchtigkeit in theoretischer und – soweit möglich – empirischer Sicht und seine Kompatibilität mit bekannten erfolgreichen Aufholprozessen. Zum Vergleich haben wir Irland als das EU-Land mit dem stärksten Aufholprozess und Ostasien als die Region mit dem global erfolgreichsten Modell gewählt. Abschließend prüfen wir, inwieweit die jeweiligen Szenarien mehr sozialen Zusammenhalt innerhalb der Mitgliedstaaten ermöglichen könnten.

5.1 Dezentrale Marktintegration

Unter »Dezentrale Marktintegration« sei hier ein Integrationsmodell verstanden, das primär auf den Abbau von Marktschranken setzt und in dem die Staaten des europäischen Raums weitestgehend auf zentralisierte Koordinierungspolitik verzichten. Es entspricht in etwa den konservativen britischen Vorstellungen zur europäischen Integration. Im Sinne der Terminologie von Scharpf (vgl. Scharpf 1996) wäre das ein Konzept negativer Integration der Marktschaffung ohne positive Integration der Politiken, die Märkte regulieren und steuern.

Ein solches Modell ist in Reinkultur sicher unrealistisch. Es impliziert, dass sich viele mächtige Interessen einer fiktiven Marktdisziplin unterwerfen. Letztlich bedarf gerade auch eine Politik maximaler Marktöffnung flankierender gemeinsamer Politiken wie Wettbewerbspolitik, gemeinsame Mindeststandards beim Verbraucherschutz und bei Produktionsbedingungen (z. B. Umwelt, Rechte der Beschäftigten), wenn man nicht Unterbietungswettläufe und Konzentrationsprozesse hinnehmen will. Bei den Märkten für Dienstleistungen sowie für Kapital und Arbeit stellen sich weitere Herausforderungen, wenn man auf alle Schranken verzichten will: Regeln für Einwanderung, Regulierung von Banken und anderen Kapitalmarktinstitutionen.

Offen ist auch die Frage einer gemeinsamen Währung, die einerseits im Interesse starker Marktintegration wäre (Preistransparenz, geringere Transaktionskosten), andererseits aber eine gemeinsame Geldpolitik erforderte. Legt man diesem Modell der dezentralen Marktintegration die oben angeführten konservativen britischen Vorstellungen zugrunde, dann ist eine gemeinsame Währung ausgeschlossen. Damit stellt sich jedoch die Frage, wie mit gezielter Unterbewertung von Mitgliedstaaten und mit den durch die (ja dann freien) Kapitalbewegungen potenziell ausgelösten Währungskrisen umgegangen werden kann.

Im Kontext unserer Fragestellung ist vor allem zu prüfen, ob ein solches Integrationsmodell die Konvergenz fördern oder eher zu mehr Divergenz führen würde. Die eingangs kurz resümierten Theorien zum Verhältnis von Integration und Konvergenz legen dazu leider eher widersprüchliche Aussagen nahe:

- Gemäß neoklassischer Theorie sollte bei perfekten Märkten eine schrankenlose Marktintegration die Konvergenz beschleunigen. Nicht nur würden über die Märkte für Güter und Dienstleistungen die Preise und Faktoreinkommen angenähert, sondern freie Faktormobilität würde diesen Prozess noch schneller und direkter gestalten, wenn Kapital in die ärmeren Länder und Arbeit in die reicheren Länder strömt. Renditen und Löhne würden sich anpassen, die Produktivität müsste zunehmen. Die interne Verteilung innerhalb der Mitgliedsstaaten zwischen Kapital und Arbeit sollte sich – der Theorie nach – so verändern, dass die Löhne in den ärmeren Ländern steigen und in den reicheren fallen, während die Kapitalrenditen sich umgekehrt entwickeln müssten.

- Nimmt man – wahrscheinlich realistischer – imperfekte Märkte mit oft steigenden Skalenerträgen und Agglomerationsvorteilen an, so ändert sich das Bild stark. Nun ist zu erwarten, dass sich die wirtschaftlichen Aktivitäten dort weiter verstärken, wo schon Vorteile im Sinne von Fachkräftepools, von ergänzenden staatlichen Einrichtungen (Infrastruktur, Forschung, Ausbildung) und Unternehmenscluster vorhanden sind. Diese Entwicklungspole ziehen qualifizierte Arbeitskräfte und Kapital an und bedienen den großen gemeinsamen Markt. Sicher werden bestimmte Inputs (z. B. Produktionsschritte, die viel gering qualifizierte Arbeit benötigen) von Orten bezogen beziehungsweise dorthin ausgelagert, wo sie am kostengünstigsten zu erstellen sind. Aber in der globalen Wertschöpfungskette können die lokalen Beschäftigten nur relativ geringe Einkommen erzielen.

In der Ökonomie sind keine Makroexperimente möglich, so dass aus empirischer Sicht klare Aussagen eher nicht gemacht werden können. Sicher ist eine solche EU der reinen Marktintegration weniger mit einem Nationalstaat zu vergleichen, in dem Regionen miteinander konkurrieren beziehungsweise zusammenarbeiten, da Nationalstaaten meist umfangreiche gemeinsame Politiken haben. Sie lässt sich eher mit Integrationsräumen vergleichen, die keine starken Gemeinschaftspolitiken haben, oder mit der Weltwirtschaft als ganzer, wobei in letzterer die Marktschranken, vor allem bei den Märkten für Dienstleistungen, Kapital und Arbeit, noch sehr hoch sind. Wie wir in dem Abschnitt oben gesehen haben, zeichnen sich andere Integrationsräume kaum durch deutlich bessere Konvergenz aus.

Ein weiterer Ansatz, die Konvergenztüchtigkeit dieses Integrationsmodells zu überprüfen, ist die Frage, inwieweit es erfolgreiche Aufholstrategien erlaubt oder unterstützt. Dabei ist einmal an das irische Modell, zum anderen an das ostasiatische Modell zu denken.

- Das irische Modell ist mit dem Modell der reinen Marktintegration gut verträglich. Es verdankt sich bis zu einem gewissen Grad genau dessen Rahmenbedingungen, da es stark auf der Attraktion ausländischer Investitionen durch günstige nationale Konditionen (geringe Steuern, gute und billige Arbeitskräfte) beruht. Gerade die Steuerpolitik lebt davon, dass die Handelspartner eine solche Steuerunterbietung tolerieren, die zur buchhalterischen Profitverlagerung und Steuervermeidung mittels *transfer pricing* anregt, und auch keine supranationale Instanz dagegen vorgeht.

- Das ostasiatische Modell der geschützten Exportförderung und Fiskalrepression (niedrige Zinsen; erzwungene Ersparnis) beruht dagegen auf Eingriffen sowohl in die Gütermärkte (Protektionismus) als auch in die Kapitalmärkte (Kapitalverkehrskontrollen). Es wäre durch ein solches Modell dezentraler Marktintegration kaum zu verwirklichen.

Unterm Strich würde ein solches Integrationsmodell auf einen starken und eher unterregulierten Wettbewerb der Staaten und Standorte hinauslaufen. Das ermöglicht Aufholprozesse vom Typ Irlands und auch Mittel- und Osteuropas. Gleichzeitig ist es aber auch möglich, dass ärmere Länder in einem Teufelskreislauf geringer Wettbewerbsfähigkeit und mangelnder Ressourcen zur Verbesserung der Standortbedingungen verharren. Weiter ist anzunehmen, dass sich – zumindest während einer längeren Übergangsphase – die Einkommensverteilung zugunsten des Kapitals verändert, das die niedrigeren Kosten an den Billigstandorten ausnutzt. Im Fall Irlands etwa sank die Lohnquote dramatisch und etwa ein Fünftel der nationalen Wertschöpfung floss an ausländische Investoren.

Das irische Beispiel lässt wenig Gutes in puncto sozialer Zusammenhalt ahnen. Aber grundsätzlich muss das nicht so sein. Die klassischen Theorien (Ricardo, Heckscher-Ohlin) würden sogar eine Verbesserung der Verteilungsspielräume und eine Lohnsteigerung in den ärmeren Ländern erwarten. Sie gehen aber von immobilen Produktionsfaktoren aus. In einer globalisierten Ökonomie

besteht ein starker Druck, Standortvorteile zu erzielen, oft auch um den Preis sozialer Errungenschaften. In dem Maße, wie aber qualitative Standortvorteile Wachstum und Beschäftigung steigern, ergeben sich auch Spielräume für höhere Reallöhne und Sozialleistungen, wenn auch wohl ohne Umverteilung. Schließlich stiegen auch in Irland die Löhne stärker an, ohne dass sich allerdings die Lohnquote erholte.

5.2 Partielle Desintegration

Hier wollen wir ein Modell betrachten, in dem Staaten wieder über mehr wirtschafts- und geldpolitische Handlungsfreiheit verfügen. Dies setzt angesichts der bestehenden Integrationstiefe eine partielle Desintegration voraus, etwa weil sich Mitgliedstaaten aus der europäischen Koordinierung verabschieden oder an die EU abgegebene Kompetenzen wieder in die nationale Entscheidungshoheit zurückholen. Wichtig ist dabei die Frage, ob es sich um grundsätzliche und dauerhafte Änderungen oder kurzfristige Ausnahmemassnahmen handelt. Erstere würden die EU-Integration stärker infrage stellen als letztere, die gegebenenfalls auch in Abstimmung mit der EU durchgeführt werden könnten.

Ein gewichtiger Desintegrationsschritt wäre ein Austritt aus der Währungsunion. Für Euro-Länder würde dies die Rückkehr zur jeweiligen nationalen Währung bedeuten, für andere EU-Staaten das Ende der Konvergenzanstrengungen im Sinne der Maastricht-Kriterien (Schuldenstand, Haushaltsdefizit, Inflation, Wechselkursfixierung), soweit sie nicht auch ohne diesen Rahmenzwang im eigenen Interesse liegen. Noch problematischer wäre eine Rücknahme der Kompetenzen in der Industriepolitik (Subventionen) und Außenwirtschaftspolitik (Handelspolitik, Regulierung grenzüberschreitender Bewegungen von Kapital und Arbeit), da sie den Kern des europäischen Integrationsmodells infrage stellen würden.

Offensichtlich ist ein derartiges Integrationsmodell, insbesondere eine partielle Auflösung der Währungsunion, derzeit sowohl politisch als auch ökonomisch sehr kostspielig und unwahrscheinlich. Die daraus resultierenden Wechselkursveränderungen und Kapitalbewegungen würden die betroffenen Mitgliedstaaten unter erheblichen Anpassungsdruck setzen. Andererseits könnten vor allem schwächere Länder durch externe Abwertung (des Wechselkurses statt der internen Abwertung durch no-

minale Lohnzurückhaltung) ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern, wenn sie zu einer Reallohnkürzung bereit wären. Ohne letztere würden Lohnsteigerungen (um die abwertungsbedingte Inflation zu kompensieren) die Kostenvorteile wieder aufzehren. Diese Länder könnten außerdem Rezessionen durch eine expansive Fiskalpolitik und/oder lockere Geldpolitik bekämpfen. Wenn ein Staat sich dazu im Ausland verschulden würde, müsste er dies entweder in Auslandswährung machen (was im Fall einer Abwertung die Schulden erhöhen würde) oder in Inlandswährung zu hohen Zinsen, um das Wechselkursrisiko zu kompensieren.

Wie würde sich dieses Integrationsmodell auf die Chancen für Konvergenz beziehungsweise die Risiken der Divergenz auswirken? Aus der Theorie lässt sich dazu wenig sagen. Wahrscheinlich würde es den Mitgliedstaaten erlauben, konjunkturpolitisch flexibler zu reagieren und im Idealfall zu erreichen, dass Rezessionen weniger lang anhaltend und weniger tiefgreifend sind. Ein partieller Ausstieg aus der Freihandelszone hätte es z. B. den südeuropäischen Ländern erlaubt, auch ohne Abwertung über Importzölle und Exportsubventionen diejenigen Preisunterschiede zu kompensieren, die durch die unterschiedliche Lohnstückkostenentwicklung zwischen ihnen und den nördlichen EU-Ländern aufgetreten sind. Gleichzeitig hätten die Zolleinnahmen zur Sanierung der Staatsfinanzen beigetragen, soweit sie nicht durch Ausgaben für Subventionen aufgezehrt worden wären.

Für die langfristige Konvergenz sind aber Wachstumsprozesse wichtig, die von der Entwicklung der Produktivität und dynamischen Wettbewerbsfähigkeit (im Gegensatz zur preislichen Wettbewerbsfähigkeit und jeweils aktuell bestehenden komparativen Vorteilen) abhängen. Es sind vor allem Investitionen seitens der Unternehmen und des Staates in den physischen und immateriellen Kapitalstock (Anlagen, Infrastruktur, Forschung, Bildung), die diesen Prozess treiben.

Empirisch lässt sich ein solches lockereres Integrationsmodell am ehesten mit der EU vor Maastricht vergleichen, wenn man vor allem einen Ausstieg aus der Währungsunion als Desintegrationsschritt erwägt. Die Konvergenz in dieser Periode betrifft die südeuropäischen Länder und Irland. Wie die oben referierten Studien (z. B. Weltbank 2012; Grafik 4) zeigen, war die Konvergenz in dieser Phase nicht besonders gut. Wenn überhaupt, war sie in der Zeit vor 1980 besser, was eine noch stärkere Des-

integration, nämlich einen Austritt aus der EU, nahelegen würde.

Irlands Aufholprozess fand primär in den 1990er Jahren statt und war in dieser Zeit weder durch starke Abwertung, hohe Defizite noch Verschuldung gekennzeichnet, die eine tiefere Integration wie die Teilnahme an der Währungsunion erschwert hätten. Ein mögliches Problem für Irlands Strategie wären die erweiterten Reaktionsmöglichkeiten anderer Mitgliedstaaten, die sich gegen irische Gewinnverlagerungspraktiken und Steuerkonkurrenz durch nationale Gegenmaßnahmen wehren könnten, die ihnen unter geltendem EU-Recht nicht zur Verfügung stehen. Wollten EU-Mitgliedstaaten dagegen dem ostasiatischen Aufholmodell folgen, wären sie in der Tat auf eine partielle oder sogar weitgehende Desintegration angewiesen, um die Kernpolitiken der geschützten Exportförderung und finanziellen Repression anwenden zu können.

Der soziale Zusammenhalt ließe sich in einem solchen Modell der partiellen Desintegration sicher besser gegen den Wettbewerbsdruck absichern. Allerdings hängen auch hier die Verteilungsspielräume vom allgemeinen Wachstum und Wohlstand ab. Soweit hier Erfolge erzielt werden und der Kuchen insgesamt wächst, lassen sich die (Produktivitäts-)Gewinne dann auch fair verteilen.

5.3 Vertiefte politische Integration

In einem solchen Modell der vertieften politischen Integration würde die EU eine stärkere supranationale Wirtschaftskoordination verfolgen und sich mehr der Kompetenzverteilung in einem Bundesstaat (statt eines Staatenverbundes) annähern. Dem entsprechende Maßnahmen wurden – wenn auch unregelmäßig – im Zuge der europäischen Integration immer wieder getroffen und werden unter dem Stichwort »Fiskalunion« in der EU angesichts der jüngsten Krise intensiv und kontrovers diskutiert (vgl. Hacker 2013). Denkbar wären darüber hinaus stärkere fiskalische Kompetenzen, in deren Folge mehr Mittel auf der supranationalen Ebene verfügbar gemacht werden könnten, von wo aus sie dann so verteilt werden könnten, dass ärmere Mitgliedstaaten oder Regionen stärker davon profitierten. Eine Form könnte ein Mitgliedstaaten-Finanzausgleich nach dem Muster des deutschen Länderfinanzausgleichs sein. Eine andere Form der vertieften Integration wäre der Ausbau der

Sozialunion durch Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung (vgl. Dullien 2014). Im Hinblick auf die Staatsschulden waren Vorschläge wie Eurobonds (vgl. Delpla/von Weizsäcker 2011) oder ein europäischer Schuldentilgungsfonds (Sachverständigenrat) in der Diskussion, die ebenfalls die Integration vertieft hätten.

Aus theoretischer Perspektive wäre ein stärkerer Zustrom von Kapital (sei es in Form von Transfers oder erleichterter Verschuldung) in ärmere Länder geeignet, dort den Aufbau des Kapitalstocks zu erleichtern, der für langfristig höheres Wachstum notwendig ist. Erfolgreich kann dies jedoch nur dann sein, wenn dieses Kapital produktiv investiert wird. Automatische Stabilisatoren auf europäischer Ebene könnten asymmetrische Schocks abfedern und länderspezifische Teufelskreise sich gegenseitig verstärkender sinkender Nachfrage und Beschäftigung vermeiden oder lindern. Aus konservativer Sicht wäre zu befürchten, dass solche »Versicherungen« zu *moral hazard* führen, also Länder zur politischen Verantwortungslosigkeit und zum Verzicht auf Eigenanstrengungen verleiten könnten.

Aus empirischer Sicht liegt es nahe, innerstaatliche Konvergenzprozesse zum Vergleich heranzuziehen, da eine der politischen Integration stärker verpflichtete EU viele Charakteristika einer nationalen Ökonomie aufweist. Die Befunde sind dann allerdings wenig ermutigend. Wie oben dargelegt, vollzieht sich die innerstaatliche Konvergenz nicht schneller als die zwischenstaatliche (USA nach Barro zwei Prozent). Der innerdeutsche Aufholprozess stagniert nach anfänglichen Fortschritten seit gut zehn Jahren. In der EU haben die innerstaatlichen Ungleichheiten zugenommen oder stagnieren, während die zwischenstaatlichen abgenommen haben (vgl. Wunsch 2013; vgl. Dauderstädt/Keltek 2014). Aber auch in Deutschland haben Konvergenzprozesse stattgefunden – etwa 1960–1970 der Aufholprozess des anfangs eher armen Bayern in Westdeutschland durch Förderung der Rüstungs- und Automobilindustrie.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass das Niveau der innerstaatlichen Ungleichheit in der Regel niedriger ist als das der zwischenstaatlichen Ungleichheit. Es gibt also einen Konvergenzsprung bei der Einführung interregionaler Transfersysteme, seien sie nun gemeinwesenbezogen (z. B. Länderfinanzausgleich oder Zuschüsse an Städte und Gemeinden) oder haushalts- beziehungsweise personenbezogen (z. B. Sozialversicherungen), da

sie die Einkommen in den ärmeren Regionen erhöhen. Daraus entstehen auch Multiplikatoreffekte, weil die höhere lokale Kaufkraft auch lokales Angebot nach sich zieht oder dieses zumindest stabilisiert und so zu mehr Beschäftigung und Einkommen führt.

Wenn wir – wie in den beiden anderen Szenarien – die Chancen bekannter erfolgreicher Aufholstrategien (Irland, Ostasien) betrachten, so ist der Befund klar: Im einem noch stärker zentralisierten Integrationsmodell hätte das ostasiatische Modell gar keine und das irische etwas geringere Chancen. In dem Maße, wie eine politisch tiefer integrierte EU mit stärker vereinheitlichter Wirtschaftspolitik auch Unternehmenssteuersätze vereinheitlicht, wäre eine Orientierung an der irischen Strategie viel schwerer umsetzbar.

Wenn in einer politisch vertieften Integration mit gemeinsamer Wirtschaftspolitik engerer sozialer Zusammenhalt tatsächlich ein politisches Ziel wäre, dann würde dieser sich bei der Umsetzung des Modells auch tatsächlich verbessern. Eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung oder ein zwischenstaatlicher Finanzausgleich würden den Sozialschutz in den ärmeren oder stärker von Arbeitslosigkeit betroffenen Mitgliedstaaten erleichtern. Wenn allerdings verstärkte supranationale Kompetenzen dazu genutzt werden, Mitgliedstaaten zu noch weitergehenden Einschnitten ins soziale Netz, Lohnkürzungen und Arbeitsmarktiliberalisierungen zu drängen, so dürfte der Effekt ein gegenteiliger sein.

5.4 Status quo

Als letztes Szenario betrachten wir das wahrscheinlichste: die Fortschreibung des *status quo* mit eventuell kleineren Änderungen, wie sie ohnehin laufend diskutiert und öfters auch umgesetzt werden. Angesichts der Tatsache, dass wir von dem real existierenden Integrationsmodell ausgehen können, sind theoretische Überlegungen weniger relevant. Man kann nur entweder feststellen, dass offensichtlich praktisch Prozesse stattfinden, die theoretisch schwer zu erklären sind, oder eine passende theoretische Erklärung für die beobachtete Entwicklung suchen.

Wie oben dargestellt, gab es seit 1999 einen recht erfolgreichen Konvergenzprozess, der sich allerdings in der Krise 2009 »spaltete«: Während er sich für die neuen

Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas nach einem Einbruch weiter fortsetzte, schlug er für die Defizitländer (GIPS) in einen Divergenzprozess um. Der reale Konvergenzprozess (bis 2009) bestätigt einerseits die (neo-)klassische Vermutung, dass Zugang zu Kapital, Migrationsmöglichkeiten und integrierten Märkten für Güter und Dienstleistungen ärmeren Ländern Aufholprozesse ermöglicht. Andererseits zeigt die gleichzeitig wachsende innerstaatliche Ungleichheit, dass auch die Gegenvermutung (Agglomerationsvorteile, Konzentrationsprozesse, Pfadabhängigkeit) nicht unberechtigt ist, da sich das Wachstum eher auf bestimmte Pole konzentriert. Die Befürchtungen vor der Osterweiterung, dass eine vertiefte Integration in Richtung auf nationalstaatliche Binnenverhältnisse eine Konvergenz eher hemmen könnte (vgl. z. B. Dauderstädt 2000b), stellten sich als weitgehend gegenstandslos heraus.

Die EU ist also, was Konvergenz betrifft, besser als ihr Ruf. Der zentrale Fehler lag in der falschen Reaktion auf die Staatsschuldenpanik 2010. Die Weigerung, die im Zuge der Finanzmarktkrise und großen Rezession gestiegenen Schulden gemeinsam zu schultern oder wenigstens eine implizite Garantie durch die EZB als eines de facto *lender of last resort* zu gewähren, führte in eine Krisenspirale von Kapitalflucht, Staatsverschuldung, Bankenkrise, Austerität und Rezession. Zwar waren wohl die Wachstumsmodelle der GIPS nicht nachhaltig im Sinne einer endlosen Verlängerbarkeit (das gilt allerdings für fast alle einseitigen Modelle), aber sie hätten auch statt in einem abrupten Kollaps in einem *soft landing* auslaufen können. Stattdessen führten die Auflagen der Troika zu Wachstumseinbrüchen, enormer Arbeitslosigkeit und steigender Staatsverschuldung. 2012 vollzog die EZB mit der Draghi-Erklärung dann jenen Befreiungsschlag, der schon 2010 die Krise im Keim erstickt und die katastrophale Schrumpfkur vermieden hätte. Bezeichnenderweise konnten 2014 die Länder an die Kapitalmärkte zurückkehren, obwohl die Schuldenstände höher denn je und die Wachstumsraten immer noch äußerst schwach sind.

Die in der Krise etablierten Schutzschirme und Kontrollmechanismen (*six pack*, makroökonomische Überwachung etc.) verstärken weiter das traditionelle wirtschaftspolitische Modell der EU, das einseitig auf eine Stärkung der Angebotsseite setzt und die Nachfrageseite vernachlässigt. Die EU hat keine gemeinsame Vision einer europäischen Wirtschaft, in der für alle Mitgliedstaaten Wachstumschancen bestehen und eine faire Verteilung



Kurz gesagt:

Der Vergleich alternativer Integrationsmodelle hinsichtlich ihrer Konvergenzfähigkeit ergibt ein gemischtes Bild, das weder Euroskeptiker noch Föderalisten ermutigen kann, wie die folgende Tabelle zeigt:

Kriterium	Realisierungs- chance	Konvergenztüchtigkeit		Aufholverträglichkeit		sozialer Zu- sammenhalt
		theoretisch	empirisch	Irland	Ostasien	
Modell		theoretisch	empirisch	Irland	Ostasien	
Dezentrale Markt- integration	gering	unklar	kaum besser	gut	schlecht	eher schlecht
Partielle Desintegration	aufwändig	unklar	eher besser	möglich	besser	eher besser
Vertiefte politische Integration	gering	besser	eher schlechter	schlechter	schlecht	unklar
Status quo	wahrscheinlich	irrelevant	gut	gut	schlecht	eher schlecht

Eine bessere Konvergenz ist weder von einer geringeren Integrationstiefe noch von einer Annäherung an nationalstaatliche Verhältnisse zu erwarten.

der Wertschöpfung, in erster Linie durch eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik, für eine dynamische Rückkopplung von Angebot und Nachfrage sorgt.

Ein Rückblick auf die bisherige Integrationsgeschichte stellt der EU kein Ruhmesblatt im Hinblick auf den sozialen Fortschritt aus. Die innerstaatliche Verteilung hat sich eher verschlechtert als verbessert. In der Krise wurden die Schuldnerländer zu einem Rückbau des Sozialstaats und zu Lohnkürzungen gezwungen. Die oben geschilderte angebotsseitige Schiefelage der EU-Wirtschaftspolitik hat immer wieder dazu beigetragen, dass sich die sozialen Verhältnisse entweder verschlechtert oder sich nicht im Gleichschritt mit dem Wirtschaftswachstum verbessert haben.

6. Schlussfolgerungen: Analyse und Politik

Zum Schluss wollen wir die analytischen Befunde zusammenfassen und einige politische Konsequenzen erörtern.

6.1 Konvergenz in der Krise

Die EU ist zwar im internationalen Vergleich weder eine besonders dynamische noch eine besonders soziale (im Sinne abnehmender Ungleichheit) Region. Aber in puncto Konvergenz schneidet sie – vor allem seit 1999 – nicht schlechter als andere Integrationsräume

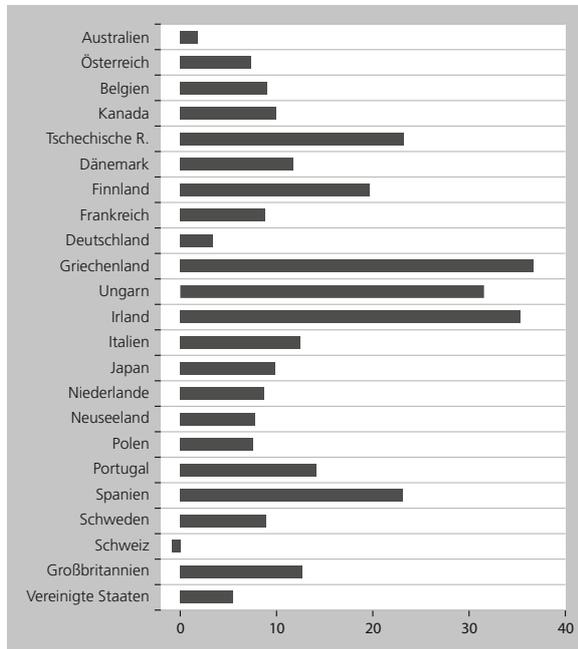
und besser als nationalstaatlich verfasste Volkswirtschaften ab. Schwachpunkt ist eher die zunehmende innerstaatliche Ungleichheit (zwischen Haushalten, Regionen und Kapital und Arbeit) in vielen Mitgliedstaaten. In der Finanzkrise kam es in vielen Mitgliedstaaten zu massiven Einkommensrückgängen.

Danach ist allerdings eine deutliche, wenn auch differenzierte Divergenz zu beobachten. Für die von der Staatsschuldenpanik betroffenen Länder (GIPS) ging es ab 2009 bergab, während die meisten neuen Mitgliedstaaten wieder auf ihren Aufholkurs zurückkehrten. Grafik 8 unterscheidet nicht zwischen den Wirkungen der großen Rezession und der Austeritätspolitik, zeigt aber deutlich die Wachstumseinbußen der GIPS-Länder. Bemerkenswert sind auch die Verluste Tschechiens und Ungarns, obwohl beide Länder nicht den Euro übernommen haben.

Was sind die Ursachen?

- Die **relative Wachstumsschwäche** der EU insgesamt im Vergleich zu armen Ländern in der Weltwirtschaft ist durch das schon relativ hohe Einkommensniveau und die Nähe zur *productivity frontier* bedingt. Gegenüber den reichen Ländern ist der Abstand geringer und dürfte durch die Vernachlässigung der Nachfrageseite und die einseitig stabilitätsorientierte Geld- und Fiskalpolitik zu erklären sein.

Grafik 8: Wachstumsverluste (potenzieller Output 2007 zu 2015) in Prozent



Quelle: Ball 2014

- Die erfolgreiche **Konvergenz** seit 1999 rührt vom starken Aufholprozess der neuen Mitgliedstaaten her, die von hohen Direktinvestitionen und dem EU-bedingten Marktzugang profitierten, sowie von den niedrigen Realzinsen in den ärmeren Euro-Ländern, die dort einen Boom, allerdings stark im nicht-handelbaren Sektor (Immobilien), auslösten. Die Divergenz seit 2009 ist primär durch die falsche Sparpolitik in und die Kapitalflucht aus den Schuldenstaaten verursacht.
- Die zunehmende **soziale Spaltung** ist Resultat einer Asymmetrie: Während bei der Konvergenz zwischen Ländern die klassischen Aufholfaktoren (Investitionen, Bildung, Spezialisierung) zum Tragen kamen, führten innerhalb der Länder das Sinken der Lohnquote und Agglomerationsvorteile zu ungleichen Entwicklungen. Innerhalb der Länder gerieten aber auch durch integrationsbedingte und EU-getriebene Standortkonkurrenz, Harmonisierung und Liberalisierung politische Schutzmechanismen wie Umverteilungssysteme, Wettbewerbskontrollen, Regulierungen und öffentliches Eigentum unter Druck (vgl. Dauderstädt 2002; vgl. Höpner/Schäfer 2010).

Der Kern der Konvergenz liegt im realen Wachstum der Produktivität – eventuell unterstützt durch Beschäftigungswachstum, primär durch Abbau der Arbeitslosigkeit. Wohlhabendere Länder zeichnen sich dabei eher durch relativ geringeren Arbeitsinput pro Einwohner aus (vgl. oben Grafik 2), wobei die Reduzierung der Arbeitslosigkeit oder die der unfreiwilligen Teilzeitarbeit immer zu begrüßen ist. Höhere Wochenarbeitszeiten und kürzerer Urlaub sind dagegen kaum als Wohlfahrtssteigerung zu betrachten. Der Arbeitsinput hängt vor allem von der Nachfrage ab. Sie kann einmal einheimisch sein und durch geld- und fiskalpolitische Maßnahmen unterstützt werden. Zum anderen kann sie aus dem Ausland kommen und durch einen niedrigen realen Wechselkurs gefördert werden. Letzterer fördert aber nur bedingt die Konvergenz, da er das Einkommen im internationalen Vergleich abwertet.

So bleibt als entscheidender Treiber der Konvergenz das Produktivitätswachstum. Es erlaubt auch höhere Einkommen ohne Gefährdung der Wettbewerbsfähigkeit, da die Lohnstückkosten nicht steigen, solange der Lohnanstieg das Produktivitätswachstum nicht übersteigt. Das Produktivitätswachstum hängt von zahlreichen Faktoren ab, die unterschiedlich politisch beeinflussbar sind. Innerhalb des privaten Unternehmenssektors sind es vor allem Investitionen und der Strukturwandel (oft getrieben durch außenwirtschaftliche Faktoren wie die von Ricardo beschriebene Spezialisierung). Auch für den öffentlichen Sektor sind Investitionen wichtige Produktivitätstreiber. Dabei geht es sowohl um Investitionen in den physischen Kapitalstock als auch um Bildung oder Investitionen in immaterielles Kapital.

Die Verteilung der Produktivitätsgewinne ist dabei nicht unabhängig von der Integration der Volkswirtschaften. Sie können in Form niedriger Preise an alle, beim Export vor allem an Ausländer weitergegeben werden. Sie können den Kapitaleigentümern als höhere Gewinne zukommen, wenn Löhne und Steuern durch den Konkurrenzdruck hinter dem Wachstum zurückbleiben und so die soziale Spaltung vertiefen. Von einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik profitieren auch die Beschäftigten. Der Staat kann bei höheren Gewinnen und Löhnen Mehreinnahmen erzielen, die eine bessere Versorgung mit öffentlichen Gütern und soziale Absicherung ermöglichen (FES 2011).

6.2 Politik für soziale Konvergenz

Die Politik kann das Produktivitätswachstum in verschiedener Weise unterstützen: Sie kann private Investitionen steuerlich, durch Schutz vor (Import-)Konkurrenz, durch niedrige Zinsen oder direkte Subventionen begünstigen und selbst investieren, auch um komplementäre private Investitionen zu erleichtern (z. B. verkehrsmäßige Anbindung einer privaten Produktionsanlage; gezielte Ausbildung der für eine Produktion benötigten Fachkräfte). Leider hat sich oft gezeigt, dass derartige staatliche Maßnahmen nicht wirklich zu dauerhaftem Wachstum, sondern nur zu Mitnahmeeffekten und Investitionsruinen geführt haben. Der italienische Mezzogiorno und – in geringerem Umfang – die neuen Bundesländer sind Beispiele dafür. Irland ist dagegen ein Beispiel für die gelungene Nutzung europäischer und nationaler Mittel, um einen von privaten (Auslands-)Investitionen getragenen Aufholprozess voranzutreiben. Auch die ostasiatischen Aufholprozesse verdanken sich solchen politischen Rahmenbedingungen.

Wie oben dargelegt, ist das gegenwärtige Integrationsmodell der EU zwar nur bedingt mit einer solchen Aufholstrategie kompatibel, hat aber trotzdem Aufholprozesse wie den Irlands oder vieler mittel- und osteuropäischer Länder ermöglicht. Während die EU selektive nationale Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen ausschließt, erlaubt sie doch allgemeine nationale Politiken der Kostenentlastung für Unternehmen (z. B. niedrige Unternehmensbesteuerung wie in Irland oder Lohnmoderation wie in Deutschland). Solche Politiken verstärken aber die Ungleichheit, schwächen die Binnennachfrage und hängen in ihrer Wirksamkeit davon ab, dass andere Länder die Nachfrage schaffen. Die so entstehenden Ungleichgewichte können zu Schuldenkrisen führen. Wichtiger wäre es, dafür zu sorgen, dass die europäisch vermittelten Fonds (die zwar relativ zum BIP der EU klein, aber beachtlich für einige Empfänger sind) wirklich die Entwicklung und Modernisierung der ärmeren Regionen und Mitgliedstaaten voranbringen. Öffentliche Kapitalallokation unter den Generalverdacht der Ineffizienz zu stellen, wäre allerdings nach den schlechten Erfahrungen mit der privaten Marktallokation von Kapital vor und in der globalen Finanzmarktkrise und angesichts der guten Erfahrungen in Ostasien abwegig.

Auch wenn die Möglichkeiten der EU, reale Konvergenz zu beschleunigen, beschränkt sind, so sollte sie

versuchen, Divergenzprozesse zu vermeiden und ihnen vorzubeugen. Dafür sollte sie ihre erweiterten wirtschaftspolitischen Kompetenzen (Makroökonomische Überwachung) nutzen, um Ungleichgewichte frühzeitig zu erkennen und zu korrigieren. In der Finanzmarktkrise 2008 hat die EU die Mitgliedstaaten – nicht zuletzt unter deutschem Einfluss – mit ihren jeweiligen Problemen im Finanzsektor alleingelassen, obwohl diese Sektoren vor allem im Euroraum schon stark verflochten waren. Auch die anschließende Rezession 2009 wurde relativ unkoordiniert bekämpft. In der dritten Krisenphase, der Staatsschuldenpanik, reagierte die EU zögerlich und mit zu schwachen Gegenmaßnahmen, die dann unter dem Druck der Finanzmärkte nachgebessert werden mussten. Erst 2012 kam mit der Draghi-Erklärung der längst überfällige Befreiungsschlag der EZB, der die Lage entspannte, ohne aber einen Aufschwung einzuleiten. Zugleich verstärkte die EU ihre wirtschaftspolitische Rolle durch eine schärfere Kontrolle der Fiskalpolitik und der makroökonomischen Ungleichgewichte. In den Ländern mit Staatsschuldenproblemen setzte sie Austeritätspolitik durch, die dort die Rezession und die soziale Krise verschärften. Damit intensivierte sich in allen Ländern die Debatte über die Tiefe und den Nutzen der Integration.

Die Skepsis knüpft an Bedenken an, die schon vor der Krise bestanden. Wissenschaftler wie Scharpf, Streck und Höpner befürchteten schon länger eine Aushöhlung des Wohlfahrtsstaates und des korporatistischen Sozialmodells durch Wettbewerb und Zwangsharmonisierung. Angesichts der Krise und Austeritätspolitik sahen sie diese Befürchtungen bestätigt. Scharpf diagnostizierte die Inkompatibilität von mediterranen Kapitalismusmodellen mit den Anforderungen einer Währungsunion, die nach deutschem Muster konzipiert ist. Europaskepsis signalisierten auch die Wahlergebnisse der Europawahlen 2014. Dagegen zeigen Umfragen in vielen Ländern eine Mehrheit für ein stärkeres Engagement der EU in der Sozialpolitik (vgl. Dethlefsen 2014).

Die EU steht damit vor dem Dilemma, einerseits den Mitgliedstaaten mehr Freiräume zu lassen, um ihre eigenen Wege zu Wohlstand und sozialem Ausgleich zu finden und zu beschreiten, andererseits ihnen im Fall wirtschaftlicher und sozialer Krisen beizustehen. Vor allem aus deutscher und konservativer Sicht sollte Unterstützung an Souveränitätsverzichte geknüpft werden, um Verantwortungslosigkeit und *moral hazard* zu bekämpfen. Diese Sichtweise konnte sich in der EU



weitgehend durchsetzen und ist damit für die in vielen Ländern wachsende Europaskepsis mitverantwortlich.

Alternative Politikvorschläge setzen auf eine Vergemeinschaftung von Risiken durch Ausgabe von Eurobonds (vgl. Delpla und Weizsäcker 2011, Sachverständigenrat) oder die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung (vgl. Dullien 2014). Solche Politiken könnten das gegenwärtige wirtschaftspolitische Instrumentarium der EU ergänzen, um Divergenzprozesse zu verhindern oder wenigstens abzuschwächen. Wenn man Schritte partieller Desintegration wie den Austritt aus der Währungsunion erwägt, kann man auch an andere Desintegrationspolitiken denken, die eventuell weniger disruptiv wirken. So könnte Mitgliedstaaten mit Doppeldefizitproblemen (Haushalts- und Leistungsbilanzdefizite) temporär die Wiedereinführung von Zöllen erlaubt werden. Diese würden einerseits Staatseinnahmen generieren,

andererseits wie eine Abwertung wirken, indem sie Importe verteuern und Exporte verbilligen, wenn die Einnahmen auch zur Subventionierung der Exportwirtschaft genutzt werden. Der Anfangszollsatz sollte etwa der erwünschten Abwertung entsprechen. Anschließend sollte er über mehrere Jahre immer weiter wieder bis auf Null abgesenkt werden, um wieder Binnenmarktverhältnisse herzustellen.

Für die politische Akzeptanz jedwelcher Konzepte ist es hilfreich, wenn sie durch öffentlichen Diskurs und demokratische Entscheidungsprozesse legitimiert sind, statt von Experten in nicht öffentlichen Verfahren diktiert zu werden. Dabei bleibt die beste Garantie für Zustimmung, wenn auch der Output der Politik dieselbe legitimiert. Die Konvergenzerfolge der EU bis 2008 waren nicht zufällig von einem Hoch der Zustimmung zur europäischen Integration begleitet.



Literatur

- Ball L.M.** (2014): Long-term Damage from the Great Recession in OECD Countries, <http://www.econ2.jhu.edu/People/Ball/long%20term%20damage.pdf> (aufgerufen am 27.5.14).
- Barrell, Ray/te Velde, Dirk Willem** (1999): Labour Productivity and Convergence within Europe: East German and Irish Experience, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.31.8943&rep=rep1&type=pdf> (aufgerufen am 27.5.14).
- Barro, Robert J. u. a.** (1991): Convergence Across States and Regions, *Brookings Papers on Economic Activity* No. 1, S. 107–182, http://miha.ef.unilj.si/_dokumenti3plus2/195003/BarroSala-i-Martin1991-Convergenceacrossstatesandregions.pdf (aufgerufen am 27.5.14).
- Bouvet, Florence** (2010): EMU and the dynamics of regional per capita income inequality in Europe, https://www.dallasfed.org/assets/documents/institute/events/2010/10eu_bouvet.pdf (aufgerufen am 27.5.14).
- Busch, Bertold** (2014): Zehn Jahre Osterweiterung der Europäischen Union, *iw-Trends* 1/2014, <http://www.iwkoeln.de/studien/iw-trends/beitrag/berthold-busch-zehn-jahre-osterweiterung-der-europaeischen-union-161535> (aufgerufen am 5.8.2014).
- Campos, Nauro F./Coricelli, Fabrizio/Moretti, Luigi** (2013): Economic Growth and European Integration: A Counterfactual Analysis, <http://www.siecon.org/online/wp-content/uploads/2013/09/Campos-Coricelli-Moretti.pdf> (aufgerufen am 27.5.14).
- Castañeda, Jorge G.** (2014): NAFTA's Mixed Record – The View From Mexico, in: *Foreign affairs*, Band 93 2014 Heft 1, S. 134–141.
- Cuaresma, Jesus Crespo u. a.** (2012): Income convergence prospects in Europe: Assessing the role of human capital dynamics, *Wirtschaftsuniversität Wien*, Working Paper No.143.
- Dauderstädt, Michael** (2000a): Weder populäre Globalisierung noch globaler Populismus: ein weltwirtschaftliches Gedankenexperiment, <http://library.fes.de/fulltext/id/00936toc.htm> (aufgerufen am 27.5.2014).
- (2000b): EU-Osterweiterung Chancen und Risiken, in: *ifo-Schnelldienst* 31, 53. Jg., S. 3–6.
- (2002): Anpassungszwänge und Legitimationsverlust: Das europäische Dilemma, in: *IPG* 2/2002.
- Dauderstädt, Michael/Keltek, Cem** (2014): *Krise, Austerität und Kohäsion: Europas stagnierende Ungleichheit*, Bonn (FES).
- Dauderstädt, Michael/Witte, Lothar** (2001): *Cohesive Growth in the Enlarging Euroland*, Bonn (FES).
- Delpla, Jacques/von Weizsäcker, Jakob** (2011): *Eurobonds. Das Blue Bond-Konzept und seine Implikationen*, Berlin (FES).
- Dethlefsen, Knut u. a.** (2014): *Social cohesion in Europe after the crisis*, Warschau.
- Dreger, Christian** (2007): Preiskonvergenz in der erweiterten Europäischen Union, *DIW-Wochenbericht* 38/2007.
- Dullien, Sebastian** (2014): *Eine Europäische Arbeitslosenversicherung als Stabilisator für die Eurozone*, Bonn (FES).
- Ellison, David L.** (2001): CEEC Prospects for Convergence: A Theoretical and Historical Overview. In: Dauderstädt, Michael/Witte, Lothar (2001): *Cohesive Growth in the Enlarging Euroland*, Bonn (FES).
- Estrada, Ángel/Galí, Jordi/López-Salido, David** (2012): Patterns of Convergence and Divergence in the Euro Area, IMF, <https://www.imf.org/external/np/res/seminars/2012/arc/pdf/ELS.pdf> (aufgerufen am 27.5.14).
- EU** (2010): *In Europas Zukunft investieren. Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt*.
- EU-Kommission** (2013): *Employment and Social Developments in Europe*.
- FES** (2011): *Soziales Wachstum. Leitbild einer fortschrittlichen Wirtschaftspolitik*, Bonn (Wiso Diskurs).
- Filippetti, Andrea/Peyrache, Antonio** (2013): Is the convergence Party over? Labour productivity and the technology gap in the EU, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, Issue 6, S. 1006–1022.
- Goetze, Henry** (2013): Europa driftet auseinander. Ist dies das Ende der realwirtschaftlichen Konvergenz? *iw-Trends*, Köln.
- Hacker, Björn** (2013): *On the Way to a Fiscal or a Stability Union? The Plans for a »Genuine« Economic and Monetary Union*, Berlin (FES).
- Höpner, Martin/Schäfer, Armin** (2010): Grenzen der Integration – wie die Intensivierung der Wirtschaftsintegration zur Gefahr für die politische Integration wird, in: *integration* 1/2010.
- Hoyer, Werner/Berndt, Markus** (2013): Aufbruch in ein neues Kapitel bei der Abgleichung der Lebensbedingungen in Europa, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 62, Heft 1, S. 70–81.
- Institut der deutschen Wirtschaft** (1997): *iw-trends*, Heft 1/1997.
- Institut für Wirtschaftsforschung Halle** (2014): Pressemitteilung, <http://www.iwh-halle.de/d/publik/presse/13–14.pdf>.
- Hishow, Ognian N.** (2014): *Divergenz statt Konvergenz in der Wirtschafts- und Währungsunion? Ein währungstheoretisch begründetes Plädoyer für eine andere Währungsunion*, Berlin (SWP-Studie).
- Kaitila, Ville** (2013): Convergence, Income Distribution and the Economic Crisis in Europe, *ETLA Working Papers* No. 14, <http://www.etla.fi/wp-content/uploads/ETLA-Working-Papers-14.pdf> (aufgerufen am 27.5.14).
- Kohl, Heribert** (2013): *Konvergenz und Divergenz in der Europäischen Union. Eine Zwischenbilanz zu Arbeitsbeziehungen und Lebensverhältnissen in den EU-Mitgliedsländern in Zeiten der Krise* (o. O.).



König, Jörg (2014): *Measuring European Economic Integration*, Dissertation Göttingen, http://ediss.uni-goettingen.de/bitstream/handle/11858/00-1735-0000-0022-5E5E-0/Dissertation_J%C3%B6rg%20K%C3%B6nig.pdf?sequence=1 (aufgerufen am 27.5.14).

Lessenski, Marin (2012): *State of the Union: A Big Bang Theory of Europe. Findings of the Catch-up Index Sofia* (Open Society Institute), http://eupi.osi.bg/fce/001/0066/files/CatchUpIndexReport_c.pdf (aufgerufen am 5.8.2014).

Ludwig, Udo/Scheufele, Rolf (2009): Der lange Weg der Konvergenz, in: *Wirtschaft im Wandel* 10/2009, S. 400–407.

OECD (2011): *Divided we stand: Why inequality keeps rising*, Paris.

Rodríguez-Pose, Andrés & Vassilis Tselios (2013): Towards inclusive Growth: Is there regional convergence in social welfare? In: *International Regional Science Review*.

Próchniak, Mariusz/Witkowski, Bartosz (2013): Time stability of Beta-convergence among EU countries – Bayesian model averaging perspective, in: *Economic Modelling* Volume 30, S. 322–333.

Sachverständigenrat (Jahresgutachten 1998/99): http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/datei_ablage/download/gutachten/1400073.pdf (aufgerufen am 27.5.14).

Scharpf, Fritz W. (1996): Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States, in: Marks, Gary u. a. (Hrsg.): *Governance in the European Union*. London (Sage), S. 15–39.

Tarschys, Daniel (2003): *Reinventing Cohesion. The Future of European Structural Policy*, Stockholm (SIEPS).

UN (2013): *Human Development Report* http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013_en_complete.pdf.

Weltbank (2012): *Europe's Golden Growth*, http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2012/04/20/000386194_20120420032146/Rendered/PDF/681680PUB0EPI004019020120Box367902B.pdf (aufgerufen am 27.5.14).

Wunsch, Pierre (2013): Is the European Integration Machine Broken? In: *Intereconomics* 2/2013, S. 78–83.

Anhang: Zweifelhafte Konvergenz im Ricardo-Modell

Das folgende Beispiel stützt sich auf Dauderstädt (2000a). Es unterscheidet zwei Volkswirtschaften mit je 1 000 Arbeitern und zwei Gütern, deren jeweilige Produktivität in Tabelle 1 angegeben ist. Außerdem nehmen wir zwei Währungen an: Kronen in Ost/Süd und Euro in West/Nord. Der Wechselkurs ergibt sich aus den Austauschverhältnissen. In beiden Regionen sei der Lohn jeweils 20 000 Währungseinheiten pro Jahr (Kronen in Ost/Süd, Euro in West/Nord). Die jeweilige Lohnsumme von 20 Millionen entspricht in diesem Modell dem National-einkommen und erlaubt im Autarkiefall den Kauf und Konsum des gesamten Outputs, dessen Preis den Arbeitskosten entspricht.

Tabelle 1: Produktivitätsniveau in beiden Regionen

Land Region	Arbeiterjahre/ Fahrrad	Preis/Fahrrad	Arbeiterjahre/ Computer	Preis/Computer
Ost/Süd	4	80 000	100	2.000.000
West/Nord	2	40 000	10	200.000

Bei der Spezialisierung nach der Markttöffnung durch Freihandel produziert Ost/Süd mehr Fahrräder und West/Nord mehr Computer. Wie viele Fahrräder gegen wie viele Computer getauscht werden, steht a priori nicht fest. Szenario a (Tabelle 2a) unterstellt, dass 120 Fahrräder gegen zehn Computer getauscht werden. Beide Regionen stellen sich besser als in der Autarkiephase.

Tabelle 2a: Anpassung durch Freihandel (Vorteil der ärmeren Region)

Land/ Region	Produktion bei Autarkie		Produktion bei Spezialisierung		Konsum nach Handel	
	Fahrräder	Computer	Fahrräder	Computer	Fahrräder	Computer
Ost/Süd	125	5	250	0	130	10
West/Nord	250	50	150	70	270	60
Summe	375	55	400	70	400	70

Bei den angenommenen Löhnen und Preisen beträgt die Wertschöpfung bei Autarkie in Ost/Süd $125 \times 80\,000 \text{ Kr} + 5 \times 2\,000\,000 \text{ Kr} = 20\,000\,000 \text{ Kr} = 1\,000 \text{ (Arbeiter)} \times 20\,000 \text{ Kr}$ Jahreslohn. Durch die Spezialisierung erhöht sich das Konsumniveau (zu alten Preisen) auf $130 \times 80\,000 \text{ Kr} + 10 \times 2\,000\,000 \text{ Kr} = 30\,400\,000 \text{ Kr}$, also um 52 Prozent. In der reicheren Region West/Nord betrug das Einkommen $20\,000\,000 \text{ Euro} = 250 \times 40\,000 \text{ Euro} + 50 \times 200\,000 \text{ Euro}$. Durch die Spezialisierung erhöht sich das Konsumniveau (zu alten Preisen) auf $270 \times 40\,000 \text{ Euro} + 60 \times 200\,000 \text{ Euro} = 22\,800\,000 \text{ Euro}$, also um (nur) 14 Prozent. Da der Wechselkurs 4,8 Kr/Euro betragen muss, um den Austausch von 120 Fahrrädern gegen zehn Computer zu ermöglichen, ist das Einkommen des reicheren Landes 3,6-mal höher. Aber es hat ein Konvergenzprozess stattgefunden, da zu diesem Wechselkurs das Einkommensverhältnis vorher 4,8 betrug (gleiche Anzahl Währungseinheiten).

Szenario b (Tabelle 2b) nimmt an, dass 120 Fahrräder gegen nur fünf Computer getauscht werden. Auch hier stellen sich beide Regionen besser als in der Autarkiephase. Aber nach der Spezialisierung und dem Austausch verfügt Ost/Süd (zu alten Preisen) über $130 \times 80\,000 \text{ Kr} + 5 \times 2\,000\,000 \text{ Kr} = 20\,400\,000 \text{ Kr}$, also nur um 2 Prozent mehr. In der reicheren Region West/Nord erhöht sich durch die Spezialisierung das Konsumniveau (zu alten Preisen) dagegen auf $270 \times 40\,000 \text{ Euro} + 65 \times 200\,000 \text{ Euro} = 23\,800\,000 \text{ Euro}$, also um 19 Prozent. Der dazu



notwendige Wechselkurs beträgt 9,6 Kr/Euro. Daraus ergibt sich ein Einkommensverhältnis von 11,2. Bei diesem Austauschverhältnis hat eine Divergenz stattgefunden (altes Verhältnis zum neuen Wechselkurs: 9,6).

Tabelle 2b: Anpassung durch Freihandel (Vorteil der reicheren Region)

Land/ Region	Produktion bei Autarkie		Produktion bei Spezialisierung		Konsum nach Handel	
	Fahrräder	Computer	Fahrräder	Computer	Fahrräder	Computer
Ost/Süd	125	5	250	0	130	5
West/Nord	250	50	150	70	270	65
Summe	375	55	400	70	400	70

Grundsätzlich steht als weitere Option immer noch die Umsetzung der Produktivitätsgewinne in Freizeit offen. Dann bleiben Output und Konsum unter dem sonst hier immer unterstellten Vollbeschäftigungsniveau.



Über den Autor

Dr. Michael Dauderstädt ist freier Autor und Publizist. Er war von 2006 bis 2013 Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Internationale Politikanalyse
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Ernst Hillebrand, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt hier:
info.ipa@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die Internationale Politikanalyse (IPA) ist die Analyseeinheit der Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung. In unseren Publikationen und Studien bearbeiten wir Schlüsselthemen der europäischen und internationalen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Unser Ziel ist die Entwicklung von politischen Handlungsempfehlungen und Szenarien aus der Perspektive der Sozialen Demokratie.

Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik«,
Redaktion: Henrike Allendorf, henrike.allendorf@fes.de, Uta Dirksen, uta.dirksen@fes.de, Björn Hacker.
Redaktionsassistentin: Sabine Dörfler, sabine.doerfler@fes.de.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86498-936-0