

## Konvergenz und Divergenz im europäischen Integrationsprozess

Renate Ohr

*In: Akademie der Wissenschaften zu Göttingen (Hrsg.), Akademie im Gespräch, Heft 1:  
Fokus Europa, 2017*

„Konvergenz und Divergenz“ sind Phänomene, die den Prozess der europäischen Integration auf vielfältige Weise prägen. Entwickeln sich die europäischen Länder aufeinander zu oder sogar auseinander? Im Folgenden soll dies primär für ökonomische Größen betrachtet werden. Auch da können sich Konvergenz oder Divergenz, also Annäherung oder abweichende Entwicklungen, auf ganz unterschiedliche Bereiche beziehen (etwa auf Konjunktur, Inflation, Wirtschaftskraft u.a.). Wenn im Folgenden von „(realer) Konvergenz“ gesprochen wird, so ist damit konkret die Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen (in Kaufkraftstandards) gemeint. In Kaufkraftstandards bedeutet dabei, dass berücksichtigt wird, dass der *reale Wert* eines bestimmten Einkommens auch davon abhängt, wie hoch das Preisniveau in dem entsprechenden Land ist. Es geht also um die Frage, ob sich die realen Einkommen in der EU annähern.

Schon im EWG-Vertrag von 1957 stand in der Präambel, dass „der Abstand zwischen einzelnen Gebieten und der Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringert“ werden solle. In der Präambel des EU-Vertrages von 1992 (Maastricht-Vertrag) steht, dass „die Stärkung und die Konvergenz der beteiligten Volkswirtschaften herbeizuführen“ sei, wobei – im gleichen Satz – noch ausgeführt wird, dass (dazu?) eine Wirtschafts- und Währungsunion mit einer einheitlichen Währung zu errichten sei. Zugleich wird in Art. 2 des EG-Vertrags festgestellt, dass „durch die Errichtung eines gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion“ u.a. ... „eine harmonische und ausgewogene Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft“ ... und „ein hoher Grad an Konvergenz der Wirtschaftsleistungen“ ... gefördert werden sollen.

Reale Konvergenz ist also etwas, was durch die europäische Integration *ex post* angestrebt werden soll – und zwar im Sinne des Aufholens der schwächer entwickelten Volkswirtschaften. Wobei dieses Ziel umso bedeutsamer geworden ist, je heterogener die Gemeinschaft in Hinblick auf die Pro-Kopf-Einkommen durch die Erweiterungen geworden ist.

Aktuell ist die Spannweite der Pro-Kopf-Einkommen in der EU immer noch so groß, dass – lässt man Luxemburg als absoluten Ausreißer nach oben weg – die danach wirtschaftlich stärksten EU-Länder (Irland, Niederlande, Österreich) ein bis zu zweieinhalb mal so hohes Pro-Kopf-Einkommen haben wie die wirtschaftlich schwächsten EU-Länder (Bulgarien, Rumänien,

Kroatien). Aber auch, wenn man die osteuropäischen Beitrittsländer zunächst ausspart und nur die frühere EU-15 (auch wieder ohne Luxemburg) betrachtet, so hat Irland als derzeit stärkstes Land ein Pro-Kopf-Einkommen, das doppelt so hoch ist wie jenes von Griechenland. Zwar hatte sich die Bandbreite der Pro-Kopf-Einkommen in den achtziger und neunziger Jahren deutlich verringert (damals war Irland auch noch nicht an der Spitze, sondern im unteren Viertel), aber diese Konvergenz wurde im letzten Jahrzehnt mehr als rückgängig gemacht.

Insbesondere hat sich die sogenannte *Nord-Süd-Einkommenslücke* deutlich verstärkt (speziell auch im Euro-Raum). Bei den osteuropäischen Beitrittsländern war der Einkommensrückstand zur übrigen EU vor zehn Jahren dagegen noch deutlich höher, hier ist also – bisher – nachhaltige Konvergenz zu verzeichnen (ob durch die EU-Mitgliedschaft bedingt oder durch den Transformationsprozess an sich, ist allerdings die Frage).

Laut den Verträgen sollen also der Binnenmarkt und die gemeinsame Währung zu dem gewünschten Konvergenzprozess beitragen. Unterstützend soll zudem die Regional- und Strukturpolitik mit ihren verschiedenen Fonds wirken, also Maßnahmen der Einkommensumverteilung. Insgesamt wird somit eine reale Konvergenz *ex post* erwartet und postuliert.

*Ex ante* – als Beitrittsvoraussetzung – wurde in den ursprünglichen Verträgen keine – weder reale, noch nominale – Konvergenz gefordert. Erst im Vertrag von Maastricht (1992) wurden als Beitrittsvoraussetzung zur *Währungsgemeinschaft* gewisse nominale Konvergenzkriterien (ähnliche Inflationsraten, ähnliche Zinssätze, ähnliche Staatsverschuldung) festgelegt. Und im Zuge der Osterweiterung wurden auf dem EU-Gipfel von Kopenhagen 1993 die sog. Kopenhagener Kriterien beschlossen, die den Beitritt weiterer Länder zur EU seither u.a. davon abhängig machen, dass die Beitrittskandidaten „über stabile demokratische Institutionen verfügen, eine funktionierende Marktwirtschaft besitzen und den Wettbewerbsdruck innerhalb der EU aushalten können“. Dazu wurden auch verschiedene Indikatoren entwickelt, für die jedoch keine klaren Grenzwerte festgelegt wurden, sondern die nur, im Gesamtbild, die Nachhaltigkeit des Transformationsprozesses zur Marktwirtschaft belegen sollten.

Die somit *ex ante* zugelassene reale Heterogenität und damit auch Divergenz der Wirtschaftskraft soll also *ex post* durch *Konvergenzprozesse im Zuge der Integration* abgebaut werden. Dies könnte durch folgende (klassische / neoklassische) Wirkungszusammenhänge begründet werden:

Internationale Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen sind heutzutage zumeist in unterschiedlichen Höhen und Wachstumsraten der (Arbeits-)Produktivität begründet. Diese wiederum sind *ceteris paribus* abhängig von der Kapitalausstattung und der Höhe des technischen Fortschritts, so dass internationale Einkommensdisparitäten letztlich auf Kapitalknappheit und technischen Rückstand der ärmeren Länder zurückzuführen sind.

Ökonomische Integration durch grenzüberschreitende Liberalisierung des Handels sowie durch unbehinderte Kapitalmobilität wird das Kapital nun dorthin wandern lassen, wo die höchste Rendite zu erzielen ist. Dies ist dort, wo ein hoher Zusatznutzen (Grenzprodukt) des Kapitals vorliegt, also in den zuvor kapitalarmen, arbeitsreichen (Niedriglohn-)Regionen. Das Kapital wird danach in die schwächeren Regionen gelenkt und kann dort die Arbeitsproduktivität, die Löhne, das Wirtschaftswachstum sowie das Pro-Kopf-Einkommen steigern.

Diese Zusammenhänge könnten noch durch monetäre Integration (z.B. durch eine gemeinsame Währung) unterstützt werden, wenn hierdurch Wechselkursrisiken entfallen und frühere Schwachwährungsländer nun eine stabile Währung erhalten. Auch dies fördert Direktinvestitionen in die schwächeren Länder. Hinzu kommen in der EU noch Transferzahlungen im Rahmen der Regional- und Strukturpolitik sowie ein gewisser Import politischer Stabilität durch die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft.

Verlässt man allerdings die Welt der Klassik und Neoklassik und wendet sich der *neuen Wachstumstheorie* zu, so lassen sich auch Divergenzprozesse begründen:

Massenproduktionsvorteile, Spillover-Effekte, Agglomerationsvorteile und endogener technischer Fortschritt spielen eine wichtige Rolle für die Möglichkeit der fortschrittlicheren Regionen, im Zuge der Handelsintegration ihren Vorsprung auszubauen, indem sie sich auf neue Produkte mit hohem technologischen Input und hoher Wertschöpfung spezialisieren. Durch die daraus resultierende Beschleunigung des technischen Fortschritts in den stärkeren Regionen können Kapital- und Arbeitsproduktivität dort simultan steigen, so dass auch dementsprechend höhere Renditen entstehen und höhere Löhne bezahlt werden können. Dies kann wiederum bewirken, dass Kapital und insbesondere hochqualifizierte Arbeitskräfte aus den schwächeren Volkswirtschaften abgeworben werden (brain drain), wodurch es zu einer verstärkten Divergenz der regionalen Einkommensentwicklungen kommen kann. Ökonomische Integration, die die Kapital- und Arbeitskräftemobilität erhöht, könnte unter diesen Umständen die Einkommensunterschiede auch verstärken.

Und auch eine gemeinsame Währung kann Divergenz auslösen, da anhaltende Wettbewerbschwächen in einzelnen Ländern (aufgrund mangelnder Produktivität und zu hoher Lohnstückkosten) nicht mehr durch eine Abwertung der eigenen Währung ausgeglichen werden können.

Es gibt mittlerweile eine Reihe empirischer Studien zu realer Konvergenz und Divergenz durch den europäischen Integrationsprozess. Diese belegen zum einen eine zunehmende *Nord-Süd-Divergenz*, zum anderen aber sog. „*Club-Konvergenz*“, womit konvergente Entwicklungen *innerhalb* von Ländergruppen (Clubs) bezeichnet werden, wobei die Konvergenzclubs *untereinander* aber unterschiedliche Wachstumspfade aufweisen, also divergente Entwicklungen. Der Euroraum insgesamt ist dabei *kein* solcher Konvergenzclub. Es gibt stattdessen Konvergenzclubs, die sowohl Euroländer als auch Nicht-Euroländer umfassen. Im

Euroraum existieren somit verschiedene Clubs, was eine effiziente gemeinsame Geld- und Währungspolitik erschwert und unter Umständen Ursache divergenter Wirtschaftsentwicklungen sein kann.

Ein Integrationsprozess mit resultierenden *divergenten* Wirtschaftsentwicklungen aber wird auf Dauer von den Bevölkerungen nicht mitgetragen. In den schwachen Ländern fühlt man sich ausgebeutet, und die stärkeren Länder werden als Nettozahler der Gemeinschaft zunehmend gefordert. Anhaltende Divergenz untergräbt letztlich die Integrationsbereitschaft und damit den Integrationsprozess. Dies zeigen zum Beispiel auch die Umfragen im Eurobarometer, die schwindendes Vertrauen der EU Bürger in die Vorteile der Europäischen Gemeinschaft signalisieren.

Für das Erreichen der *gewünschten Konvergenz* muss daher klar unterschieden werden, inwieweit ein eventueller Aufholprozess in den schwächeren Volkswirtschaften „sich selbst tragend“, also durch Produktivitätssteigerungen, zustande kommt, oder lediglich durch einen Einkommenstransfer der starken zu den schwachen Ländern – temporär – erreicht wird. Nur im ersten Fall ist die Konvergenz nachhaltig und wird der Integrationsprozess auch langfristig von den Bürgern mitgetragen werden.

Die EU ist heute an einem Wendepunkt angelangt: Nach mehr als 50 Jahren stetiger Vertiefung und Erweiterung der Gemeinschaft zeigen sich in den letzten Jahren starke gegenläufige Tendenzen: Die Bereitschaft, nationale Souveränität an die EU abzugeben, beginnt immer mehr zu schwinden, nationale Interessen konkurrieren zunehmend mit Gemeinschaftszielen, der Integrationsraum beginnt zu schrumpfen (Brexit). Damit dieser Wendepunkt nicht zum Scheitelpunkt der europäischen Integration wird, sollten bestimmte vorgenommene Integrationsschritte neu überdacht werden. Es muss überprüft werden, welche Integrationschritte mit hoher Sicherheit mit realer Konvergenz verbunden sind, zumindest aber keine Divergenz hervorrufen, und welche Integrationsschritte eine signifikante Gefahr von realer Divergenz beinhalten.

Für diese Identifikation ist es notwendig, die Integration selbst zu definieren. In der Regel wird dabei zwischen Marktintegration und institutioneller Integration unterschieden.

*Marktintegration* bedeutet das Zusammenwachsen der Volkswirtschaften durch Öffnung der nationalen Güter- und Faktormärkte gegenüber den Anbietern und Nachfragern der Partnerstaaten. Im Mittelpunkt stehen der Abbau von grenzüberschreitenden Handels- und Mobilitätshemmnissen sowie Liberalisierung und Deregulierung. Es erfolgt hierdurch ein auf freiwilliger Basis „von unten“ entstehender Prozess der Verflechtung und des Zusammenwachsens von Volkswirtschaften. *Der europäische Binnenmarkt* repräsentiert das Höchstmaß an grenzüberschreitender *Marktintegration*.

*Institutionelle/politische Integration* dagegen bedeutet die Vergemeinschaftung institutioneller Regelungen, Eingriffe und Politiken. Im Mittelpunkt stehen Zentralisierung und gemeinsame Regulierung. Es erfolgt ein politisch „von oben“ vorgenommenes Verbinden von Wirtschaftsräumen durch ein gemeinsames Eingliedern unter zentrale, supranationale Institutionen. Hierdurch werden allerdings oft Aufgaben auf die zentrale Ebene verlagert, die auf unterer Ebene effizienter gelöst werden könnten, die Regulierungsintensität steigt, die Anpassungsflexibilität auf nationaler Ebene wird geschwächt, und oft steigen die finanziellen Belastungen. Zudem entstehen hohe Entscheidungskosten bei großer Heterogenität in den Zielsetzungen und Präferenzen der Partnerstaaten. *Die europäische Währungsunion* ist das wichtigste Beispiel *institutioneller Integration*.

Will man die Gemeinschaft trotz der Heterogenität der beteiligten Volkswirtschaften als Integrationsraum insgesamt erhalten, so müssen daher künftig flexiblere Integrationsformen gewählt werden. Dies sind Integrationsformen, die es einzelnen Ländern und Ländergruppen ermöglichen, enger zusammenzuarbeiten, auch wenn andere dazu (noch?) nicht bereit sind. Die anderen Mitgliedsländer müssen aber trotzdem die Möglichkeit haben, an wesentlichen Teilen der Gemeinschaftsaktivitäten teilzuhaben. Hierzu wurden schon in den neunziger Jahren verschiedene Optionen diskutiert: z.B. ein „Europa der konzentrischen Kreise“ (Kerneuropa) oder ein „Europa der mehreren Geschwindigkeiten“. Beim Europa der mehreren Geschwindigkeiten wird als Endzustand ein gemeinsamer, gleicher Stand der Integration angestrebt. Die unterschiedlichen Geschwindigkeiten sind nur temporär. Beim Europa der konzentrischen Kreise dagegen bildet ein Kerneuropa quasi ein Gravitationszentrum, um das herum sich Länder mit geringerer Integrationsbereitschaft befinden, die auch dauerhaft an der Peripherie bleiben können, wenn sie wollen.

Dazu müssen allerdings generell jene Bereiche identifiziert werden, an denen sich alle beteiligen sollen/müssen, und jene Bereiche, für die eine flexible Teilnahme möglich sein soll:

Während Marktintegration umso mehr Vorteile beinhaltet, *je größer* der Integrationsraum ist (Skaleneffekte), verringert sich mit zunehmender Größe eines Integrationsraums seine politische Stabilität. D.h., eine stabile politisch-institutionelle Integration erfordert *kleinere* Integrationsräume. Es besteht somit ein Trade-off zwischen der optimalen Größe des Integrationsraums und der optimalen Form der Integrationsart.

Daher sollten die vier Grundfreiheiten des *Binnenmarktes* möglichst für alle verbindlich sein, da sie gute Chancen für reale Konvergenz beinhalten. (Wobei für ihr Funktionieren auch gewisse gemeinsame Politiken wie z. B. gemeinsame Wettbewerbsregeln, eine harmonisierte Bankenaufsicht, Regelungen gegen die Ausnutzung unterschiedlicher Sozialleistungen, o.ä. notwendig sind.). Im Bereich der *institutionellen Integration* sollte dagegen mehr Flexibilität und Unterschiedlichkeit möglich sein, was dann zugleich mit einem (effizienzsteigernden) Wettbewerb der unterschiedlichen Institutionen und institutionellen Regelungen (zum Beispiel in der Sozialpolitik oder der Geldpolitik) verbunden wäre. Indem etwa die Geld- und

Währungspolitik in nationaler Hand verbleibt, kann besser auf nationale ökonomische Probleme reagiert werden, was divergente Wirtschaftsentwicklungen abschwächen kann.

Eine flexible Integrationsstrategie würde es den Mitgliedsländern der EU somit ermöglichen, weiterhin die Vorteile eines großen gemeinsamen Binnenmarktes zu nutzen, aber z.B. die Probleme einer gemeinsamen Geld- und Währungspolitik in der sehr heterogenen Eurozone zu vermeiden, indem diese Form institutioneller Integration auf einen kleineren, homogeneren Konvergenzclub reduziert werden könnte. Mehr „Clubs im Club“ wäre daher die Alternative für die derzeitige EU, um zu verhindern, dass die bestehende Heterogenität der Mitgliedsländer letztlich zu zunehmender wirtschaftlicher Divergenz führt und damit den gesamten Integrationsprozess gefährdet.

Im jüngsten Weißbuch der Europäischen Kommission „Zur Zukunft Europas“ wird die Möglichkeit zu flexibleren Formen der Integration mittlerweile auch von (EU-)offizieller Seite angesprochen. Als eine mögliche Zukunftsoption wird eine enger verbundene „Koalition der Willigen“ (ein Kerneuropa?) genannt, um die sich Länder mit geringerer Integrationsbereitschaft scharen könnten.

Forschungsbedarf besteht dabei vor allem bezüglich der Ausgestaltung solcher „Clubs im Club“, und zwar sowohl in Hinblick auf die Frage, welche Bereiche hierfür infrage kommen, als auch im Hinblick auf die rechtliche und politische Gestaltung des Zusammenspiels der Clubs im Club mit der EU als Gesamtheit.

### **References:**

Alesina, Alberto/ Spolaore, Enrico (2003), *The Size of Nations*, Cambridge MA: MIT Press.

Borsi, Mihály T. / Metiu, Norbert (2015), *The evolution of economic convergence in the European Union*, *Empirical Economics*, Vol. 48, S. 657 – 681.

Giannetti, Mariassunta (2002): *The effects of integration on regional disparities: Convergence, divergence or both?*, *European Economic Review*, Vol. 46, Issue 3, S. 539 – 567.

König, Jörg / Ohr, Renate (2013): *Different Efforts in European Economic Integration: Implications of the EU-Index*, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, Issue 6, S. 1074 – 1090.

Monfort, Mercedes /Cuestas, Juan Carlos/ Ordóñez, Javier (2013), *Real convergence in Europe: A cluster analysis*, *Economic Modelling*, Vol. 33, S. 689 – 694.

Ohr, Renate (2017): *Europäische Union oder Disunion?*, Leitartikel im *Wirtschaftsdienst*, 97. Jg., Heft 2 (Februar), S. 78 – 79.

Ohr, Renate (2007): *Clubs im Club – Europas Zukunft*, *ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 58, S. 67 – 82.