



Michael Dauderstädt*

Konvergenz und Divergenz in der Europäischen Union

Euroskeptiker, nicht zuletzt in Großbritannien, vermuten, ihrem Land ginge es besser, wenn es nicht (mehr) Mitglied der Europäischen Union sei. Auch die Hoffnungen vieler armer Beitrittsländer und das Versprechen der EU-Verträge zielen auf einen Wohlstandszuwachs, der die Einkommen und Lebensverhältnisse der ärmeren Länder dem Niveau der reicheren annähert. Werden diese Erwartungen enttäuscht, wachsen national-populistische Stimmungen und Kräfte. Aber wie sieht es mit der Konvergenz zwischen reichen und armen in der EU tatsächlich aus?

Konvergenz – ein schillerndes Konzept

Im EU-Kontext bedeutete Konvergenz lange, dass sich wichtige ökonomische Größen von verschiedenen Ländern annähern. Vor allem im Vorlauf der Währungsunion sollten Zinssätze, Inflationsraten, Wechselkurse, Haushaltsdefizite und Staatsschuldenquoten konvergieren. Für den Euro-Raum hat eine Studie der Bertelsmann Stiftung (vgl. auf dem Brinke et al. 2016) mehr »zyklische Konvergenz« gefordert, also eine Harmonisierung der Konjunkturzyklen. Schon früher und auch heute wird unter Konvergenz die Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen verstanden, die oft auch als »Kohäsion« bezeichnet wird. Dabei kann man Länder vergleichen, aber auch Regionen – wie die EU in ihren regelmäßigen Kohäsionsberichten – oder Haushalte und Individuen. Um diese Konvergenz, die auch im Fokus der Sorgen und Hoffnungen der Menschen steht, geht es im vorliegenden Aufsatz.

Aber selbst dieser so präziserte Konvergenzbegriff ist weniger eindeutig, als es auf den ersten Blick scheinen mag. Nicht nur kann man zwischen den Einheiten (Ländern, Regionen, Haushalte) unterscheiden, sondern auch zwischen

* Dr. Michael Dauderstädt war Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

der Art der Konvergenz und Messung der betrachteten Einkommen. Die Ökonomie unterscheidet zwischen Sigma- und Beta-Konvergenz. Sigma-Konvergenz liegt vor, wenn die Streuung der Einkommen abnimmt, Beta-Konvergenz, wenn die ärmeren Länder rascher wachsen als die reicheren. Außerdem kann man die betrachteten Einkommen in einer bestimmten Währung messen und vergleichen oder in ihrer Kaufkraft. Wählt man die Währung als Maßstab, so beeinflussen Wechselkursschwankungen das Ergebnis. Gemessen in Kaufkraft, fallen die Einkommensunterschiede zwischen reichen und armen Ländern geringer aus, da der gleiche Geldbetrag in armen Ländern eine höhere Kaufkraft hat, denn dort sind viele Dienstleistungen und auch Wohnraum meist billiger.

Eng damit verbunden ist der wichtige Unterschied zwischen nominaler und realer Konvergenz. Nominale Konvergenz kann theoretisch leicht durch eine reale Aufwertung der Währung des ärmeren Landes erreicht werden. Diese reale Aufwertung kann aus einer nominalen Wechselkursanpassung und/oder durch eine höhere Inflation im ärmeren Land erfolgen. Ist eine solche Aufwertung jedoch nicht durch reale Konvergenz, also durch höheren Produktivitätsanstieg und/oder Faktoreinsatz, untermauert, so drohen Leistungsbilanzdefizite und alsbald eine Abwertung, die die vorher erreichte Konvergenz wieder rückgängig macht.

Obwohl hier vor allem die Einkommen zwischen Ländern verglichen werden, werden wir auch darauf eingehen, wie Einkommen zwischen Regionen und Haushalten konvergieren (oder divergieren). Neben den Einkommen werden auch einige wichtige soziale Indikatoren betrachtet, da das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf viele Wohlfahrtselemente und vor allem die Verteilung innerhalb der Länder (oder Regionen) ausblendet.

Ist die EU eine Konvergenzmaschine?

Die EU zeichnete sich schon lange durch große Einkommensunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten aus. Grob lassen sich drei Gruppen unterscheiden: die reichste Gruppe besteht aus den alten Mitgliedern von 1985 plus die drei EFTA-Länder, die 1994 beitraten. Ihr Pro-Kopf-Einkommen lag 1999 über 20 000 Euro. Die drei Süderweiterungsländer (Beitritt 1981 bzw. 1986) hatten 1999 ein Pro-Kopf-Einkommen über 13 000 Euro und die Länder letzten Beitrittsrunden (Osterweiterung) seit 2004 eines von unter 13 000 Euro (außer den etwas reicheren Ländern Slowenien und Zypern).

Doch ist diese Momentaufnahme von 1999 Resultat und Vorspiel von Divergenz oder Konvergenz? Dazu muss man in der Geschichte zurückblicken. Die Gründungs-EU (= EWG = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) der sechs Gründungsländer war relativ homogen, wenn man vom armen

Mezzogiorno Italiens absieht (der nicht konvergierte!). Erst 1972 trat mit Irland ein armes Land der Europäischen Gemeinschaft (EG) bei. Sein Beitritt hatte zunächst kaum Auswirkungen auf sein Wachstum. Im Gegenteil: 1980 betrug das irische Pro-Kopf-Einkommen nur 59,7% des EG-Durchschnitts (beim Beitritt waren es noch 62,5%). Der legendäre Aufholprozess des »keltischen Tigers« begann erst Anfang der 1990er Jahre und führte dazu, dass Irland Anfang des Jahrhunderts das zweitreichste Land der EU (140% des EU-Durchschnitts) war – nach dem Ausnahmeland Luxemburg.¹ In der Finanzkrise fiel es wieder etwas zurück, erholte sich aber rascher als die Südländer.

Griechenland, Portugal und Spanien waren die nächsten armen Länder, die der EG beitraten. Dem Beitritt Griechenlands 1981 in einer schwierigen weltwirtschaftlichen Phase (Ölschock) folgte eher ein Divergenzprozess: Sein Pro-Kopf-Einkommen, das beim Beitritt etwa 50% des EG-Durchschnitts betragen hatte, ging auf 43,4% zurück und überschritt die 50%-Marke erst Ende der 1990er wieder. Portugal und Spanien wiesen – bei einem günstigeren Beitrittsdatum 1986 – bessere Leistungen auf: Portugal kam von ca. 30% des EG-Durchschnitts auf 50%, Spanien von 54% auf über 80%. Im Zuge der Eurokrise und anschließenden Austeritätspolitik mussten die drei Länder aber wieder deutliche Einkommenseinbußen hinnehmen (vgl. Tab. 1, vorletzte Zeile), die sie um Jahre im Aufholprozess zurückwarfen.

1990 wurde Ostdeutschland Teil der EU. Nach anfänglichen Aufholerfolgen stagniert sein Pro-Kopf-Einkommen aber trotz gigantischer Transfers bei ca. 70% des westdeutschen. Die größte Herausforderung kam mit den Osterweiterungen 2004, 2007 und 2013, als 13 überwiegend arme Länder der EU beitraten. Deren Entwicklung war aber im großen Ganzen erfolgreich. Ihre Wachstumsraten lagen meist deutlich über denen der Alt-EU. Zwar erlebten sie fast alle in der Finanzkrise und großen Rezession von 2009 ebenfalls einen

tiefen Einbruch, im Gegensatz zu den südeuropäischen Programmländern konnten sie aber ihren Aufholprozess alsbald fortsetzen (vgl. Tab. 1 unterste Zeile).

In der Statistik lässt sich dieser durchwachsene Konvergenzprozess nicht eindeutig nachweisen. Wie in Tabelle 1 (erste Datenzeile) ersichtlich, gab es keine klare Sigma-Konvergenz. Zwischen 1999 und 2012 stieg die Streuung der Pro-Kopf-Einkommen um fast 30%, wobei sie bis 2007 noch stärker anstieg, um danach leicht abzunehmen. Ähnlich sieht es mit dem absoluten Abstand zwischen dem höchsten (Luxemburg) und niedrigsten (Bulgarien) Pro-Kopf-Einkommen aus (2. Datenzeile). Positiver zeigt sich die Entwicklung, wenn man den Abstand als Vielfaches des niedrigsten Einkommens oder das Verhältnis der extremen Einkommen betrachtet (3. und 4. Datenzeile). Hier ist jeweils eine deutliche Konvergenz sichtbar. Die Wachstumsraten für die Jahre 1999–2007 weisen sowohl für die Südperipherie als auch (und noch deutlicher) für den Osten höhere Werte als im reichen Nordwesten aus, was für Beta-Konvergenz spricht. Sie zeigt sich noch auffälliger in Abbildung 2, in der die Länder von links nach rechts ihrem Pro-Kopf-Einkommen 1999 nach geordnet sind (die reichsten Länder links). Je ärmer die Länder waren, desto höher fiel in der Regel ihr Wachstum zwischen 1999 und 2012 aus, auch wenn der Zusammenhang nicht vollständig monoton ist.

Noch klarer ist die Konvergenz bei einigen anderen Indikatoren. So nahm die Streuung der Lebenserwartung in der EU zwischen 2005 und 2012 deutlich ab (von 5,9 auf 4,9 Jahre). Im schwächsten Land nahm die Lebenserwartung in diesen sieben Jahren um fast vier Jahre zu (zwei Jahre im besten Land). Konvergenz war bis 2008 auch bei der Armutsquote und der Lohnquote zu beobachten. Die Krise führte allerdings auch hier zu einem Rückschlag ab 2009.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Entwicklung der EU über weite Strecken, vor allem nach 1999, von Konvergenz begleitet war. Ausnahmen waren die Entwicklung vor 1985 (Griechenland und Irland) und nach 2010 (Programmländer). Mit der Kausalität muss man jedoch vorsich-

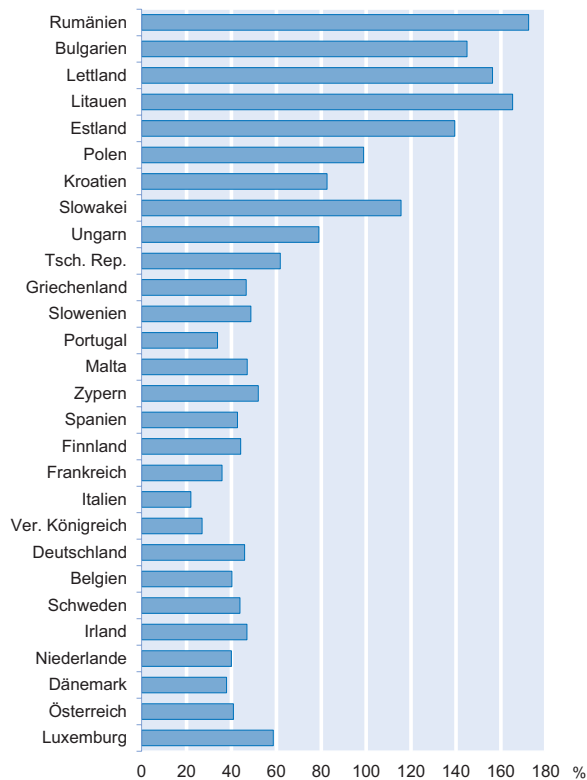
¹ Zu den besonderen Bedingungen und problematischen Nebenwirkungen des irischen Wachstumsmodells vgl. Dauderstädt (2001).

Tab. 1
Konvergenz und Wachstum 1999–2012

| | Niveau | | | Veränderung in % | | |
|---|--------|--------|--------|------------------|--------|--------|
| | 1999 | 2007 | 2012 | 99–12 | 99–07 | 07–12 |
| Standardabweichung (Euro) | 8 202 | 11 270 | 10 544 | 28,6 | 37,4 | – 6,4 |
| Max-Min Absolut (Euro) | 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 (Euro/Kopf) | 23 642 | 33 325 | 33 483 | 41,6 | 41,0 | 0,5 |
| Ärmere Südperipherie (Euro/Kopf) | 14 900 | 22 733 | 21 000 | 40,9 | 52,6 | – 7,6 |
| Armes Mittel- und Osteuropa (Euro/Kopf) | 9 515 | 16 485 | 18 023 | 89,4 | 73, | 9,3 |

Quelle: Dauderstädt (20149).

Abb. 1
Beta-Konvergenz: Nominale Wachstumsraten 1999–2012



Quelle: Dauderstädt (2014).

tig sein. Ob es wirklich die EU-Mitgliedschaft war, die für diese Entwicklung verantwortlich war, ist wohl kaum klar zu zeigen. Auf diese Frage soll zum Schluss noch eingegangen werden.

Einkommenskonvergenz zwischen Regionen und Haushalten

Bisher verglichen wir ganze Länder, womit alle Einkommensunterschiede innerhalb der Mitgliedstaaten ausgeblendet blieben. Eine für die EU seit vielen Jahrzehnten wichtige Perspektive ist die Konvergenz zwischen Regionen, meist als Kohäsion bezeichnet, die die EU mit regelmäßigen Berichten beobachtet (vgl. EU-Kommission 2014). Zwischen den Regionen Europas sind die Unterschiede noch stärker als zwischen den durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der Mitgliedstaaten. Die reichste Region (NUTS-2-Ebene)² ist die Londoner City mit einem Pro-

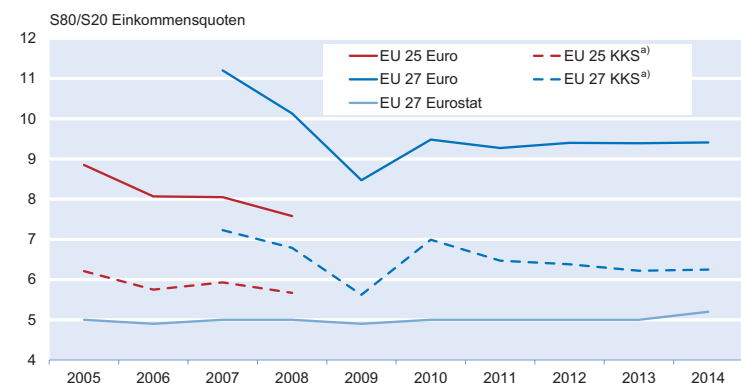
² NUTS (Nomenclature for Territorial Units for Statistics) ist die EU-Klassifikation von Regionen; NUTS 1 sind Großregionen wie deutsche Bundesländer; NUTS 2 kleinere Basisregionen für regionalpolitische Maßnahmen.

Kopf-Einkommen (in Kaufkraftstärken) von über 80 000 Euro gegenüber 7 200 in der rumänischen Grenzregion Nord-Est. Das liegt daran, dass die regionalen Einkommensunterschiede innerhalb der Mitgliedstaaten hoch und oft zunehmend sind, da sich wirtschaftliche Aktivitäten in Wachstumspolen, oft in der Hauptstadt, konzentrieren. In Großbritannien etwa liegt das Verhältnis zwischen ärmster (Wales) und reichster Region mit etwa 1:5 ähnlich hoch wie zwischen Ländern in der EU insgesamt.

Für die EU als ganze nahm die regionale Ungleichheit mit einer zwischenzeitlichen Abnahme in der Rezession zu. Für die einzelnen Mitgliedstaaten war die Zunahme der regionalen Ungleichheit noch viel stärker. Für die 22 Länder der EU 28, die noch in NUTS2-Regionen unterteilt sind (alle außer den sechs Kleinstaaten Luxemburg, Malta, Zypern, Estland, Lettland, Litauen), stieg die Streuung (Standardabweichung) durchschnittlich um 106% zwischen 2000 und 2011, wobei die regionale Ungleichheit in den neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa besonders stark anstieg (beim Spitzenreiter Rumänien um über 300%).

Geht man auf Haushalte oder Individuen über, so betrachtet man die klassische Einkommensverteilung. Innerhalb vieler Mitgliedstaaten hat deren Ungleichheit in letzten zehn Jahren zugenommen. Für die EU als ganzes muss man diesen Trend wachsender Ungleichheit innerhalb von Ländern mit dem oben beschriebenen Trend sinkender Ungleichheit zwischen Ländern kombinieren. Aus beiden ergibt sich für die EU das in Abbildung 2 erkennbare Muster, wenn man das Verhältnis der Einkommen des reichsten und ärmsten Fünftels (S80/S20-Quote) als Indikator wählt: Die Ungleichheit nahm bis 2009 ab, stieg 2010 kurz an, um seitdem zu stagnieren. In den letzten Jahren lag die S80/S20-Quote zu Wechselkursen zwischen 9 und 10, in Kaufkraftstärken zwischen 6 und 7. Eurostat selbst gibt einen wenig schwankenden Wert von 5 an, der aber methodisch falsch konstruiert ist, da er nur die innerstaatliche Ungleichheit abbildet

Abb. 2
Entwicklung der Einkommensungleichheit in der EU



^{a)} Der Vergleichbarkeit wegen wurde darauf verzichtet, Kroatien zu berücksichtigen. KKS = Kaufkraftstärken.

Quelle: Dauderstädt und Keltik (2016).

und die zwischenstaatliche ausblendet. Konnte in der Vergangenheit die zwischenstaatliche Einkommenskonvergenz die innerstaatliche Divergenz kompensieren, so ist dies seit 2010 nicht mehr der Fall.

Integration und Konvergenz

Welchen Einfluss hat die europäische Integration auf die Konvergenz? Empirisch ist der Befund unklar mit leichtem Plus für Europa – wie oben dargelegt. Im Vergleich mit anderen Integrationsräumen schneidet die EU noch recht gut ab (vgl. Dauderstädt 2014). Von einer Vertiefung der Integration ist dagegen – zumindest unter kapitalistischen Marktbedingungen – kaum mehr Konvergenz zu erwarten. In der Eurozone mit ihrer höheren Integrationsintensität durch die gemeinsame Währung dominiert – zumindest seit 1999 – die Divergenz (vgl. auf dem Brinke, Enderlein und Fritz-Vannahme 2015). Die regionale Divergenz innerhalb der Mitgliedsstaaten (z.B. Mezzogiorno, Ostdeutschland) weist darauf hin, dass selbst innerhalb der ja noch stärker »integrierten« nationalen Volkswirtschaften die Kräfte der Divergenz überwiegen.

Die Theorie liefert auch keine eindeutige Antwort: Stärkere Integration sollte aus neoklassischer Sicht den Wohlstand erhöhen (z.B. Ricardo) und Faktorpreisunterschiede (und damit Einkommensunterschiede) abbauen (Heckscher-Ohlin, Stolper-Samuelson). Im Ricardo-Modell können allerdings die Produktivitätsgewinne zwischen den Ländern sehr ungleich verteilt werden, so dass am Ende auch das produktivere (reichere) Land sich stärker verbessert (vgl. Dauderstädt 2014, insb. Annex). In einer Welt mit Faktormobilität und unvollständiger Konkurrenz dominieren Agglomerationseffekte und steigende Skalenerträge (Krugmann). Multinationale Unternehmen organisieren ihre globalen Produktionsnetzwerke und Wertschöpfungsketten in einer Weise, die zwar Aufholprozesse ermöglicht (z.B. Osteuropa, China) aber auch andere Regionen abhängen kann (z.B. die Südpäriperie der EU).

Schaut man sich die Treiber von Konvergenzprozessen an, so zeigt sich, dass aufholendes Wachstum immer eine Mischung aus nominaler Konvergenz (Aufwertung und/oder relativ höhere Inflation) und realer Konvergenz (stärkerer Produktivitätsanstieg und/oder Faktoreinsatz) ist. Je weiter ein weniger entwickeltes Land von der Produktivitätsgrenze (gegeben durch die USA oder Westeuropa) entfernt ist, desto höher ist sein Wachstumspotenzial, das ausländisches Kapital anziehen kann und sollte. Damit kann die Arbeitsproduktivität und Beschäftigung rasch zunehmen. Damit auch die Einkommen in Sektoren mit schwachem Produktivitätsfortschritt (z.B. persönliche Dienstleistungen) an diesem Wachstum teilhaben, müssen deren Output-Preise steigen (Balassa-Samuelson-Effekt). Die EU erleichtert einerseits die

Faktormobilität, bremst aber eine solche nominale Konvergenz mit ihren Maastricht-Kriterien. Außerdem hat sie es versäumt, überschießende Kapitalzuflüsse rechtzeitig zu kontrollieren, was dann zur Schulden- und Eurokrise geführt und anschließender Divergenz hat.

Literatur

auf dem Brinke, A., H. Enderlein und J. Fritz-Vannahme (2015), *What kind of convergence does the euro area need?*, Bertelsmann Stiftung und Jacques Delors Institut Berlin, Gütersloh.

auf dem Brinke, A., H. Enderlein und J. Haas (2016), *Warum sich die Eurozone nicht auf Konvergenzziele einigen kann und wie Strukturereformen helfen können*, Jacques Delors Institut Berlin Policy Paper 165, 24. Mai, verfügbar unter: (<http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2016/05/KonvergenzEuroRaum-BrinkeEnderleinHaas-JDIB-Mai16.pdf>); aufgerufen am 5. Juni 2016.

Dauderstädt, M. (2001), »Irland, der ›keltische Tiger‹: Vorbild oder Warnung für ein wachsendes Europa«, *ifo Schnelldienst* 54(6), 34–41.

Dauderstädt, M. (2014), *Konvergenz in der Krise. Europas gefährdete Integration*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Dauderstädt M. und C. Keltek (2016), *Kein Fortschritt beim sozialen Zusammenhalt in Europa*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

EU-Kommission (2014), *Investitionen für Beschäftigung und Wachstum. Förderung von Entwicklung und guter Governance in den Regionen und Städten der EU. Sechster Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt*, Brüssel.