

Erfolgsbedingungen ökonomischer Aufholprozesse in Europa

Deike Fuchs und Hans-Eckart Scharrer

Die fünfte gemeinsame Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration und des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archivs (HWWA) galt dem Thema der ökonomischen Konvergenz- und Divergenzprozesse in der Europäischen Union. Mit der Wahl dieses Themas sollte zum einen, so *Hans-Eckart Scharrer* und *Rolf Caesar* in ihrer Begrüßung, die Entwicklung der realen und nominalen Konvergenz unter den neuen Bedingungen der Wirtschafts- und Währungsunion überprüft und kritisch reflektiert werden. Zum anderen ging es darum, die Ergebnisse, Perspektiven und Erfolgsbedingungen ökonomischer Aufholprozesse in Europa vor dem Hintergrund der bevorstehenden Osterweiterung zu analysieren. Schließlich sollte nach dem Beitrag der gemeinschaftlichen Strukturpolitik zu diesem Aufholprozess gefragt und sollten die Möglichkeiten und Grenzen wirtschaftspolitischer Koordinierung diskutiert werden.

Konvergenz und Divergenz in der ökonomischen Theorie

Den theoretischen Einstieg in die Thematik lieferte *Renate Ohr*. Sie zeigte zunächst, dass unter den (restriktiven) Annahmen der traditionellen (neoklassischen) Theorie die Integration eine internationale Angleichung der Faktorerträge und damit der Pro-Kopf-Einkommen bewirkt. Weitere mögliche Konvergenzeffekte können sich aus der Währungsintegration ergeben. Neuere Ansätze betonen demgegenüber die Rolle steigender Skalenerträge, von Spillover-Effekten, Agglomerationsvorteilen und technischem Fortschritt sowie – in der „Neuen ökonomischen Geographie“ – von brancheninternen Lokalisations- und branchenexternen Urbanitätsvorteilen (Zentripetalkräfte), durch welche die Divergenz tendenziell eher zunimmt. Auch die Währungsintegration wird eher kritisch gesehen. Allerdings finden Agglomerationsvorteile ihr Ende in Ballungsnachteilen, und auch die

Konvergenz und Divergenz in der EU: Empirische Befunde und wirtschafts- politische Implikationen

Interdisziplinäre Tagung des Arbeitskreises
Europäische Integration (AEI) und des
Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archivs
(HWWA)

Hamburg, 4.-5. Juli 2002

Wissenschaftliche Leitung:

Prof. Dr. Rolf Caesar, Universität Hohenheim
Dr. Konrad Lammers, HWWA Hamburg
Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer, HWWA Hamburg

*Wirtschaftliche Konvergenz und Divergenz:
Theoretische Konzepte*
Prof. Dr. Renate Ohr, Universität Göttingen

*Konvergenz und Divergenz der wirtschaftlichen
Performance in der EWU: Empirische Befunde
und ökonomische Bewertung*

*Wachstums- und Beschäftigungsgefälle: Ursachen
und Konsequenzen*
Prof. Dr. Ulrich van Suntum, Universität Münster

*Inflationsdifferenzen als Problem in der EWU
sowie im Aufholprozess der Beitrittsländer?*

Prof. Dr. Hermann Remsperger, Deutsche
Bundesbank

*Budgetdefizite und Staatsschuldenabbau: Haben
die Maastricht-Regeln zu einer nachhaltigen Kon-
solidierung geführt?*

Dr. Friedrich Heinemann, ZEW Mannheim

*Ökonomische Aufholprozesse in Europa: Ergeb-
nisse, Perspektiven, Erfolgsbedingungen*

*Aufholprozesse in Europa der 15: Erwartungen
und Ergebnisse*

Dr. Jan Delhey, Wissenschaftszentrum Berlin für
Sozialforschung (WZB)

Dr. Reiner Martin, Europäische Zentralbank

*Reale Konvergenz und EU-Osterweiterung: Per-
spektiven für Aufholprozesse in Osteuropa*

Dr. Martin Hallet, Europäische Kommission

Dr. Konrad Lammers, HWWA-Institut Hamburg

*Konvergenz oder Divergenz der nationalen
Wirtschaftspolitiken?*

*Europäische Strukturpolitik oder nationale Stand-
ortpolitik: Was trägt den Aufholprozess?*

Dr. Gerhard Untied, Gesellschaft für Finanz- und
Regionalanalysen, Münster

Dr. Christian Weise, Deutsches Institut für Wirt-
schaftsforschung Berlin

*Die Rolle der wirtschaftspolitischen Koordinierung
in der EU*

Prof. Dr. Rolf H. Hasse, Universität Leipzig
Dr. Christoph Meyer, Universität zu Köln

Wirtschaftspolitik kann die Konvergenz fördern. Das Ergebnis – Konvergenz oder Divergenz – ist deshalb offen. Empirischen Untersuchungen zufolge hat die Streuung der Pro-Kopf-Einkommen in der Europäischen Union im Zeitablauf abgenommen (δ -Konvergenz), und ärmere Regionen sind meist rascher gewachsen als reichere (β -Konvergenz); der Konvergenzprozess vollzieht sich allerdings, so Ohr, in sehr langsamem Tempo.

Konvergenz und Divergenz in der EWU

Anhand des jüngst vorgelegten Internationalen Beschäftigungs-Rankings für die Bertelsmann-Stiftung behandelte *Ulrich van Suntum* Ursachen des (Wachstums- und) Beschäftigungsgefälles. Die Studie stellt die beschäftigungspolitischen Erfolge von 21 Industrieländern gegenüber und versucht, die Unterschiede mit Hilfe eines multikausalen Ansatzes von acht Wirkungsfaktoren ökonomisch zu erklären. Tatsächlich gibt es erhebliche Unterschiede von Land zu Land. Im Zentrum der beschäftigungspolitischen Problematik stehen heute mikroökonomische Probleme: hohe Regulierungsdichte auf den Güter- und Arbeitsmärkten, Fehlanreize für Arbeitslose, hohe Staats- und Abgabenquoten und unzureichende Rentabilität privater Investitionen.

Van Suntum unterscheidet vier wirtschaftspolitische Grundmuster: Die beste beschäftigungspolitische Performance weisen die „wettbewerbsorientierten Marktwirtschaften“ (angelsächsische Staaten, Schweiz) auf, ähnlich erfolgreich sind die „korporativen Leistungsgesellschaften“ (Norwegen, Japan, Österreich, Dänemark). Die schlechtesten Ergebnisse erzielten die „verteilungsorientierten Wohlfahrtsstaaten“ (darunter Deutschland, Frankreich, Italien). Die südeuropäischen „Transformationsökonomien im Aufholprozess“ stellen einen Sonderfall dar.

Stellen Inflationsdifferenzen in der EWU ein Problem für die Geldpolitik dar? Dieser Frage widmete sich *Hermann Remsperger* in seinem Beitrag. Er begann mit der Feststellung, dass eine Währungsunion keinesfalls einheitliche Preissteigerungsraten zu jeder Zeit im gesamten Währungsgebiet impliziert: Das „Atmen“ der

regionalen Preisstruktur ist ebenso selbstverständlich wie Veränderungen in den relativen Güterpreisen. Zu den Ursachen für die beobachteten Preisdivergenzen in der EWU gehören die länderspezifische Zusammensetzung des Index-Warenkorbes, externe Preisschocks mit regional unterschiedlicher Wirkung (Ölpreise), unterschiedliche steuerliche und administrative Regelungen sowie die zyklische Position der einzelnen Länder und ihre Stellung im langfristigen Wachstumsprozess. Der Balassa-Samuelson-Effekt ist nach Remspergers Auffassung kein überzeugendes Argument für eine Aufweichung der Stabilitätsnorm der Europäischen Zentralbank. Auch betonte er, dass es weder im Interesse der jetzigen EWU-Teilnehmer noch der Beitrittskandidaten wäre, wenn das Preiskonvergenz-Kriterium aufgeweicht würde. Reale und nominale Konvergenz sollten Hand in Hand gehen, um ein möglichst spannungsfreies Funktionieren der einheitlichen Geldpolitik in einem erweiterten Euro-Währungsgebiet zu gewährleisten.

Nachdem die Fiskalpolitik sich noch bis zum Jahr 2000 auf einem stabilen Konsolidierungspfad befand, ist seitdem eine merkliche Verschlechterung eingetreten, konstatierte *Friedrich Heinemann* in seinem Referat über die Defizitentwicklung in der Eurozone und die Bedeutung der Konsolidierungsstrategie. Nicht nur die Datenverschlechterung, sondern vor allem auch der Umgang mit dem Regelwerk des Stabilitätspakts nährt dabei die Skepsis an der Nachhaltigkeit der Konsolidierung. Fehlschläge auf dem Weg zu ausgeglichenen Budgets sind, so Heinemann, keineswegs nur konjunkturbedingt, wie die Ergebnisse erfolgreicher Länder belegen. Vielmehr hat die Fiskalpolitik in Deutschland, Frankreich, Italien und Portugal durch eine falsche Konsolidierungsstrategie die heutigen Probleme mitverursacht: Statt die konsumtiven Staatsausgaben zu kürzen, wurden die Defizite vor allem durch Investitionskürzungen und Abgabenerhöhungen bekämpft. Angesichts der Gefahr einer Aufweichung des Regelwerks des Stabilitäts- und Wachstumspaktes forderte Heinemann die weniger erfolgreichen Staaten auf, sich im eigenen Interesse den Regeln des Paktes zu unterwerfen und vor allem die konsumtiven Staatsausgaben zurückzuführen.

Aufholprozesse in Europa der 15

Jan Delhey stellte die Konvergenz unter dem Aspekt der Modernisierung in den Vordergrund und ermittelte anhand von Indikatoren, wie dem Strukturwandel der Wirtschaft, dem Wohlstandsniveau, der medizinischen Versorgung sowie dem Niveau der sozialen Sicherung, fünf Ländergruppen, deren Zusammensetzung sich von 1970 bis 2000 kaum verändert hat. Die modernsten EU-Staaten sind demnach Schweden, die Niederlande und Dänemark, die am wenigsten modernen Spanien, Griechenland, Irland und Portugal. Alle 15 Staaten sind, so der Referent, über den betrachteten Zeitraum moderner geworden und bei den meisten Einzelindikatoren hat eine konvergente Entwicklung stattgefunden. Was den Modernisierungsrückstand der Kohäsionsländer betrifft, überwiegen die Erfolge bei der Entwicklung der Indikatoren bei weitem die Misserfolge. Die Rolle der Europäischen Union für die Modernisierung stuft *Delhey* als gering ein, da die Modernisierung auch ohne die Union stattfindet, die Politik der Union lediglich das Aufholen der Schwächeren fördert. Das endogene Potential der Gesellschaften ist weitaus wesentlicher für Modernisierungserfolge.

Reiner Martin behandelte die reale Konvergenz der Kohäsionsländer anhand stilisierter Fakten. Die Beschäftigungsquote hat sich danach lediglich in Spanien und Irland verbessert, die Arbeitsproduktivität ist nur in Portugal und Irland angestiegen. Auffällig sind die unterschiedlichen Quellen des Wirtschaftswachstums, welches in Irland überwiegend von der Faktorproduktivität, in Portugal zudem vom Kapital getragen wird. Inflation und Staatsverschuldung zeigen eine deutliche Konvergenz. Die Arbeitsstückkosten sind in allen vier Ländern rückläufig, die Unterschiede jedoch noch groß. Die Bedeutung von Wirtschaftsreformen liegt nach Meinung von *Martin* in der negativen Korrelation der Regulierungsintensität auf den Güter- und Arbeitsmärkten sowohl mit der Beschäftigung als auch mit dem Produktivitätswachstum. Bei den öffentlichen Investitionen fällt der hohe Anteil an Niedrigqualifizierten sowie das geringe Niveau öffentlicher Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf. Für Erfolge bei der Konvergenz ist

ein gutes wirtschaftspolitisches Gesamtpaket erforderlich, ein gutes Abschneiden in einzelnen Bereichen ist nicht ausreichend.

Reale Konvergenz und EU-Osterweiterung: Perspektiven für Aufholprozesse in Osteuropa

Das unterschiedliche Ausmaß an Konvergenz der Beitrittskandidaten erklärte *Martin Hallet* mit der Entwicklung der Wirtschaftspolitik. So ist die Bedeutung der Produktionsfaktoren für das Wirtschaftswachstum sowie die Faktorproduktivität sehr unterschiedlich. Die wirtschaftliche Stabilität hat sich konvergent entwickelt, insbesondere im Bereich der Währungspolitik und der Preisstabilität. Die Liberalisierung erfolgt unterschiedlich schnell und die Verwaltungskapazität weist noch Unterschiede auf. Der Anteil ausländischer Direktinvestitionen in den Kandidatenländern ist um so höher, je zentraler ihre geographische Lage ist. Bezüglich der Perspektiven nach dem Beitritt unterstrich *Hallet* die positiven Effekte, die in höheren Wachstumsraten, im Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse, in abnehmenden Investitionsrisiken sowie in einer höheren Arbeitsmobilität liegen. Die EU-Budgettransfers wirken sich dagegen erst mittelfristig aus. *Hallet* folgerte, dass der Aufholprozess langsam verlaufen und dass es dabei weiterhin Unterschiede zwischen den Beitrittsländern geben wird. Der Beitritt selbst stellt die Fortsetzung eines Prozesses dar und wird daher nicht sofort zu einer Beschleunigung des Aufholprozesses führen.

Konrad Lammers stellte aus regionalökonomischer Perspektive fest, dass die Neue Ökonomische Geographie und die Neue Wachstumstheorie auch Divergenz erklären und somit die frühere eindeutige Sichtweise abgelöst haben, wonach Integration bei einer Spezialisierung der Regionen gemäß ihrer komparativen Vorteile zu einer Konvergenz der regionalen Pro-Kopf-Einkommen führt. Die raumwirtschaftlichen Effekte der bisherigen EU-Integration bestehen in einer konvergenten Entwicklung auf Ebene der Nationalstaaten, wobei der Aufholprozess der Kohäsionsländer jedoch mit einer Zunahme regionaler Disparitäten einhergegangen ist. Wegen der stärkeren Spezialisierung von Regionen ist eine zen-

trale Lage nicht mehr allein für deren Erfolg entscheidend. Als raumwirtschaftliche Trends im Zuge der Osterweiterung identifizierte Lammer eine über dem EU-Durchschnitt liegende Wachstumsdynamik sowie eine Zunahme der regionalen Divergenz bei gleichzeitiger gesamtstaatlicher Konvergenz. Dabei tragen die Hauptstadtregionen den Konvergenzprozess, gefolgt von den westlichen Grenzregionen. Die östlichen Regionen fallen zurück. Daher ist eine nationale Standortpolitik für die Beitrittsländer wichtiger als die EU-Strukturpolitik, welche nur zur Unterstützung der nationalen Aufholprozesse eingesetzt werden sollte, nicht aber zum Abbau regionaler Disparitäten.

Europäische Strukturpolitik oder nationale Standortpolitik – was trägt den Aufholprozess?

Die Rolle für regionale Förderprogramme sah Gerhard Untiedt darin, die Wirtschaftsstruktur zu verändern und die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern, wodurch langfristiges Wachstum und reale Konvergenz erzielt werden können. Die Förderung der Infrastruktur führt über reduzierte Produktionskosten und erweiterte Produktionsmöglichkeiten zu einer erhöhten Wettbewerbsfähigkeit. Diese Entwicklung setzt sowohl exogene Prozesse wie höhere Investitionen aus dem Ausland und eine höhere Zuwanderung als auch endogene Entwicklungen wie Spezialisierung, Diversifikation und eine Verbesserung des sozialen und institutionellen Umfelds in Gang, welche das regionale Potential weiter stärken. Die Strukturfonds der Europäischen Union haben sowohl nachfrage- als auch angebotsseitige Wirkungen. Über die Ausgaben steigen regionale Nachfrage, Produktion und Beschäftigung, durch die Infrastrukturverbesserung, Qualifikation und einen höheren Kapitalstock steigt die regionale Produktivität und damit die Exporte. Die Strukturfonds wirken auch über die Zunahme privater Investitionen. Untiedt hielt fest, dass Aufholprozesse in der Union nur auf nationaler, nicht aber auf regionaler Ebene beobachtet werden können.

Christian Weise identifizierte ein Spannungsfeld zwischen der EU-Strukturpolitik und der nationalen Wirtschaftspolitik, welches im Interessen-

konflikt zwischen Wachstum und Verteilung liegt. Weise gab zu bedenken, dass Darlehen anstelle von Zuschüssen das überlegenere Instrument sein können. Die Konditionalität der Strukturfonds, die eine Verzahnung der Maßnahmen auf europäischer Ebene mit der nationalen Wirtschaftspolitik herstellt, funktioniert nur unter einer Vielzahl von Bedingungen. Zur Optimierung der Vergabemodalitäten schlug Weise vor, die Transfers an die nationale Wirtschaftspolitik zu koppeln. Ausgehend vom Grundgedanken einer optimalen Staatsquote solle eine wachstumsfördernde Haushaltskonsolidierung herbeigeführt werden, das heißt unproduktive Ausgaben sollten gesenkt werden. Bei Fehlverhalten sei eine graduelle Mittelkürzung zu erwägen. Eine solche Koppelung stelle ein einfaches, transparentes Verfahren dar, das auf belastbaren Indikatoren beruhe. Sanktionen erfolgten graduell, zeitnah und automatisch. Es bleibe Raum für Wettbewerb und Autonomie, der Eingriff in die Souveränität der Empfängerländer erfolge nur, soweit er unvermeidbar sei.

Die Rolle der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der Europäischen Union

Rolf Hasse betonte, dass die Wirtschaftsunion hinter der Währungsunion zurückgeblieben sei, insbesondere mit Blick auf den Arbeitsmarkt. Im Bereich der Währungspolitik ist eine weitgehende Konvergenz erreicht. Auf die Bereiche Beschäftigung, Renten, Diskriminierung und Arbeitsplatzqualität wird die Methode der offenen Koordinierung angewandt mit dem Ziel, die Wirtschaftspolitiken der EU-Staaten zu koordinieren und im Ergebnis deren Konvergenz zu erreichen. Als Spannungsebenen der Wirtschaftspolitik sah Hasse die Forderung nach einer Wirtschaftsverfassung für die Europäische Union, den Wunsch nach einer Stärkung der Eurogruppe, die Diskussionen über eine Relativierung des Zieles der Preisstabilität und eine Lockerung des Stabilitätspakts sowie die Schaffung eines eigenen Emissionsrechts der Gemeinschaft, um Wachstum und Beschäftigung anzuregen. Zur Lösung dieser Spannungen propagierte Hasse eine Diskussion über die Kompatibilität der nationalen Instrumente der Wirtschaftspolitik, eine europäische Arbeitsmarktinitiative, die Stär-

kung des Beschlussverfahrens im Rahmen des Stabilitätspakts, eine Stärkung der Wettbewerbspolitik sowie die Schaffung eines externen Berichtswesens über die Struktur- und Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft.

Christoph Meyer machte als Bereiche wirtschaftspolitischer Konvergenz die Ziele, die Instrumente, die Akteure und die Diskurse aus. Er unterschied die Zentripetalkonvergenz, die nur durch harte Koordinierung und Sanktionen zu erreichen ist, von der Wettbewerbskonvergenz. Als politikwissenschaftliche Erklärungsansätze für Konvergenz zog Meyer die These der funktionalen Spill-overs, die über die Herausbildung von Interdependenzen zu Konvergenz führen, neo-institutionelle Ansätze, welche die Bedeutung von Institutionen, wie beispielsweise dem Stabilitätspakt, für Konvergenz in den Vordergrund stellen, sowie konstruktivistische Ansätze heran, welche die Rolle von Ideen, Werten und Identitäten betonen, so dass ökonomische Prozesse durch nationale Diskurse gefiltert werden. Das gemeinsame Wirken all dieser Einflüsse wird von der Fusions-These unterstellt. Demnach wird eine europäische Wirtschaftsregierung dadurch entstehen, dass europäische Institutionen und Akteure ein Diskurs-Netzwerk bilden. Als Reformoptionen nannte Meyer erstens eine Regeländerung mit dem Ziel, das Verhalten der Akteure zu verändern (beispielsweise über Sanktionen), zweitens eine verbesserte Sichtbarkeit, Legitimität und Glaubwürdigkeit und drittens eine verbesserte ökonomische Passgenauigkeit (functional fit).

Fazit

Zu den zentralen Themen der Referate und Diskussionen gehörte die Frage: Warum gelingt es

einigen Ländern und Regionen, auf den „richtigen Weg“ zu kommen, und anderen nicht? Diese Frage stellte sich hinsichtlich der Konvergenz auf ein hohes Beschäftigungsniveau, bei der Einhaltung der Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, aber auch bei der Überwindung des Wohlstandsgefälles innerhalb der Europäischen Union. Die empirischen Untersuchungen konnten dazu einige Hinweise liefern. Als bedeutsam erweist sich die Rolle der institutionellen Arrangements auf der nationalen wie auf der Gemeinschaftsebene. Länder und Regionen mit hoher Regulierungsdichte und ausgeprägter Verteilungsmentalität zeigen Schwächen bei Wachstumsdynamik und Beschäftigung, aber auch bei der Haushaltskonsolidierung.

Gemeinschaftliche Arrangements wie der Stabilitäts- und Wachstumspakt oder das Benchmarking im System der offenen Koordinierung können, wenn die Anreize und Sanktionen richtig gesetzt werden, das Aufbrechen von Verkrustungen unterstützen, die Wachstumskräfte stärken und Fehlentwicklungen eindämmen oder verhindern. Demgegenüber werden Fehlanreize, wie sie etwa für das System der europäischen Strukturfonds konstatiert wurden, suboptimale öffentliche und private Entscheidungen provozieren und damit die Wirksamkeit staatlichen Handelns beeinträchtigen. Insgesamt wurde deutlich: Eine schwache wirtschaftliche Performance ist kein Schicksal, ebenso wie Spitzenplätze im wirtschaftlichen Wettbewerb und im Aufholprozess nicht von selbst zufallen. Die nationale Wirtschaftspolitik bleibt unverändert gefordert. Ökonomische Konvergenz und Divergenz wird deshalb, nicht nur wegen der bevorstehenden Erweiterung der Union, auch in Zukunft ein Thema sein.

Deike Fuchs, Dipl.-Vw., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv.

Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer, Vizepräsident, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv.