

# Konvergenz der EU: Geografische Dimension, Auswirkungen von COVID-19 und die Rolle der Politik

## Einleitung

Die Studie liefert neue empirische Erkenntnisse über den Stand der Konvergenz in der EU. Sie verfolgt einen mehrdimensionalen Ansatz, bei dem wirtschaftliche, soziale und institutionelle Variablen berücksichtigt werden, um die Konvergenz sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene in der EU zwischen 2004 und 2019 zu messen. In der Studie werden auch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie untersucht und mit den Auswirkungen der Wirtschaftskrise 2008-2012 verglichen. In der Studie wird ferner die potenzielle Rolle der Aufbau- und Resilienzfähigkeit (ARF) der EU bei der Beschleunigung der Konvergenz in ausgewählten Mitgliedstaaten bewertet. Abschließend werden alternative Optionen und Instrumente erörtert, mit denen die EU die Aufwärtskonvergenz unterstützen könnte.

## Politische Rahmenbedingungen

Wirtschaftliche Konvergenz ist eines der wichtigsten Ziele der EU seit den Römischen Verträgen. Die Idee, dass die wirtschaftliche Integration der EU zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Leistung der Mitgliedstaaten und nebenbei zu einer Verbesserung der sozialen Leistung führt und gleichzeitig die Unterschiede zwischen den Ländern verringert, wird seit jeher als ein Versprechen der EU angesehen. In der Vergangenheit hat die politische Debatte über die Integration und Konvergenz in der EU nach einer Krise an Dynamik gewonnen. Auf den Ölpreisschock in den 1970er Jahren folgten die Schaffung des Binnenmarkts und später die Wirtschafts- und Währungsunion. Die Eurokrise und die anschließende Rezession haben zu einer Stärkung der wirtschaftlichen und finanziellen Governance der EU und zur Annahme der Europäischen Säule sozialer Rechte geführt. In jüngerer Zeit wurde als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie NextGenerationEU – ein beispielloses Paket zur Unterstützung der Mitgliedstaaten – vereinbart. Jede dieser wichtigen politischen Innovationen hatte ausdrücklich oder implizit zum Ziel, die wirtschaftliche, soziale und neuerdings auch die institutionelle Konvergenz zu fördern.

## Wichtigste Erkenntnisse

- Aus empirischen Daten geht hervor, dass bis zum Ausbruch der Pandemie erhebliche Fortschritte bei der Überwindung der wirtschaftlichen, sozialen und institutionellen Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten erzielt wurden. Eine Analyse der Teilzeiträume zwischen 2004 und 2019 zeigt jedoch, dass sich die Konvergenz während der Wirtschaftskrise deutlich verlangsamt hat. Obwohl die Konvergenz in der Folge wieder an Schwung gewonnen hat, bestehen weiterhin Schwächen, insbesondere in den südeuropäischen Ländern.
- Die Konvergenz in der EU wird vor allem dadurch vorangetrieben, dass die mittel- und osteuropäischen Länder schneller zu den nord- und westeuropäischen Ländern sowie den südeuropäischen Ländern aufschließen, als als die letztgenannten Länder vorankommen. Vor der Wirtschaftskrise war die Konvergenzgeschwindigkeit besonders hoch.
- Die Analyse von Sigma-Konvergenz, mit der gemessen wird, inwieweit Länder in Bezug auf verschiedene Indikatoren nahe beieinander oder weit voneinander entfernt sind, zeigt, dass soziale Indikatoren – insbesondere die Beschäftigungsquote, die Arbeitslosenquote und der Anteil junger Menschen, die sich weder in Beschäftigung noch in Bildung oder Ausbildung befinden (not in employment, education or training, NEET) – in der Regel dem Konjunkturzyklus folgen. Die Unterschiede nehmen während Rezessionen tendenziell zu (und haben dies auch in der Wirtschaftskrise getan) und verringern sich in Zeiten wirtschaftlichen Wachstums.
- Die Wirtschaftsindikatoren weisen uneinheitliche Trends auf. Für das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf wurde über den gesamten Untersuchungszeitraum eine steigende Sigma-Divergenz festgestellt.

- Die Wirksamkeit des Regierungshandelns, ein Indikator für die institutionelle Leistungsfähigkeit, weist insgesamt einen leichten Abwärtstrend auf, insbesondere in den südeuropäischen Ländern, aber einen Aufwärtstrend in einigen mittel- und osteuropäischen Ländern.
- Die regionalen Daten für den Zeitraum 2004-2019 bestätigten insgesamt die Aufwärtskonvergenz, allerdings ist die Konvergenzgeschwindigkeit auf regionaler Ebene in allen Dimensionen durchweg geringer als auf Länderebene. Ähnlich wie bei der Länderanalyse werden die Konvergenz des BIP pro Kopf, die Beschäftigungsquote und die Qualität der Regierungsführung von den Regionen der mittel- und osteuropäischen Länder bestimmt. Die Regionen, die von der Wirtschaftskrise am stärksten betroffen waren, insbesondere in den südeuropäischen Ländern, haben sich nur schwer erholt oder sind in eine noch schlechtere Lage geraten.
- Im Laufe der Zeit hat sich ein wachsender Anteil der Regionen bei den analysierten Indikatoren dem EU-Durchschnitt angenähert. Allerdings konzentriert sich die Wirtschaftstätigkeit (gemessen am BIP pro Kopf und an der Beschäftigungsquote) in der Regel auf die Hauptstadtregionen. Besonders ausgeprägt ist dies in den mittel- und osteuropäischen Ländern.
- Der Ausbruch von COVID-19 beeinträchtigte die wirtschaftliche, soziale und institutionelle Konvergenz, indem er in allen Ländern den Prozess verlangsamte oder die Wachstumsraten verringerte. Bemerkenswert ist, dass die mit der Pandemie verbundenen Veränderungen bei den meisten Variablen keine Umkehrung früherer Trends darstellen, sondern eher eine Verstärkung von Trends, die sich bereits vor der Pandemie abzeichneten. Es ist wichtig festzuhalten, dass die rasche und gründliche politische Reaktion auf die Pandemie ihre Auswirkungen auf Einkommen und Beschäftigung gedämpft und damit auf die Konvergenz abgeschwächt hat.
- Die Analyse der ARF-Pläne der Mitgliedstaaten zeigt, dass die Aufbau- und Resilienzfähigkeit zur Annahme von Reformen und zu Investitionen beiträgt, die andernfalls ein vages Ziel geblieben wären, insbesondere in den Ländern, die mit strukturellen Schwächen in die Pandemie eingetreten sind. Die Konvergenz ist jedoch kein Ziel der Aufbau- und Resilienzfähigkeit und bleibt ein potenzielles Nebenprodukt der Pläne der Mitgliedstaaten, das vom Ermessen der nationalen Regierungen bei der Verringerung der territorialen Unterschiede abhängt.

## Empfehlungen für die Politik

- Zur Erfüllung eines zentralen Versprechens des EU-Projekts sollte das Ziel der Aufwärtskonvergenz weiterhin im Mittelpunkt der politischen Maßnahmen der EU stehen.
- Aufwärtskonvergenz ist nicht unbedingt ein Ergebnis der EU-Integration, und die Politik spielt eine wichtige Rolle bei der Erreichung von Aufwärtskonvergenz. Die Kohäsionspolitik der EU ist derzeit das wichtigste EU-Instrument zur Förderung der Konvergenz.
- Die zunehmende Häufigkeit großer Schocks und die tiefgreifenden wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen, die durch den doppelten Übergang zu einem digitalen und CO<sub>2</sub>-neutralen Europa ausgelöst werden, können eine Anpassung der politischen EU-Instrumente erfordern, um sicherzustellen, dass sie die Konvergenz auf regionaler und nationaler Ebene sinnvoll unterstützen.
- Die Ergebnisse der Analyse der Umsetzungspläne der ARF und der potenziellen Auswirkungen der ARF auf die soziale Aufwärtskonvergenz sollten als Grundlage für eine breitere und zukunftsorientierte Debatte über die politischen Instrumente dienen, die die EU zur Förderung der Aufwärtskonvergenz einsetzen sollte.
- In der Studie werden drei potenzielle Modelle ermittelt, die von der EU zur Förderung der Konvergenz eingesetzt werden könnten. Das erste Modell konzentriert sich auf die Stärkung der traditionellen Kohäsionspolitik und die Stärkung des territorialen und ortsbezogenen Ansatzes. Das zweite Modell ist ein zentralisiertes Reform-Investitionsmodell, bei dem die Mitgliedstaaten die territorialen Bedürfnisse bestimmen, aber die Konditionalität der nationalen Reformen erhöht wird, um die strukturelle Widerstandsfähigkeit der Länder zu stärken. Das dritte Modell verfolgt einen integrierten Ansatz, bei dem das Prinzip der territorialen Partnerschaft, auf dem die traditionellen Kohäsionspolitiken beruhen, und die in die Aufbau- und Resilienzfähigkeit eingebetteten Strukturreformen und Investitionen im Vordergrund stehen.
- Die Vor- und Nachteile jedes Modells sollten in der Debatte über die Zukunft der Kohäsionspolitik der EU und die am besten geeignete Methode zur Förderung der Aufwärtskonvergenz berücksichtigt werden.

### Weitere Informationen

Der Bericht *Konvergenz der EU: Geografische Dimension, Auswirkungen von COVID-19 und die Rolle der Politik* ist verfügbar unter <https://eurofound.link/ef22016>.

Forschungsleiterin: Anamaria Maftai

[information@eurofound.europa.eu](mailto:information@eurofound.europa.eu)