



Impulspapier | April 2020

Eine neue Produktivitäts-Strategie für Europa

DR. MAX NEUFEIND und DR. CHRISTOPH PRIESMEIER¹

Produktivitätswachstum ist ein entscheidender Faktor für die Sicherung von Wohlstand. In Europa hat sich die Zunahme der Produktivität in den letzten Jahren jedoch systematisch verlangsamt. Im Zuge der Corona-Pandemie könnte sich diese Entwicklung als besonders problematisch erweisen. Wenn es in den kommenden Monaten darum geht, Europa wieder auf einen stabilen Wachstumspfad zu bringen, müssen wirtschaftspolitische Maßnahmen daher immer auch die Steigerung der Produktivität zum Ziel haben. Dieses Papier schlägt neun Punkte für eine neue Produktivitätsstrategie in Europa vor.

Europa hat ein Produktivitätsproblem. Das Produktivitätswachstum vieler europäischer Volkswirtschaften hat sich in den letzten Jahren systematisch verlangsamt und regionale Unterschiede haben sich verschärft. Der Rückgang steht in Zusammenhang mit einer abnehmenden Wettbewerbsfähigkeit, geringeren Wachstumsperspektiven und schrumpfenden Verteilungsspielräumen. Zudem gefährden unterschiedliche Produktivitätsentwicklungen innerhalb der EU die wirtschaftliche und schließlich auch die politische Stabilität des gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsraums. Das bisher eher als unterschwellig wahrgenommene Produktivitätsproblem könnte in der aktuellen wirtschaftlichen Krisensituation

die Wirtschaftspolitik vor besondere Herausforderungen stellen. Wirtschaftspolitische Maßnahmen müssen konjunkturell belebend wirken und zugleich immer auch die Steigerung der Produktivität zum Ziel haben..

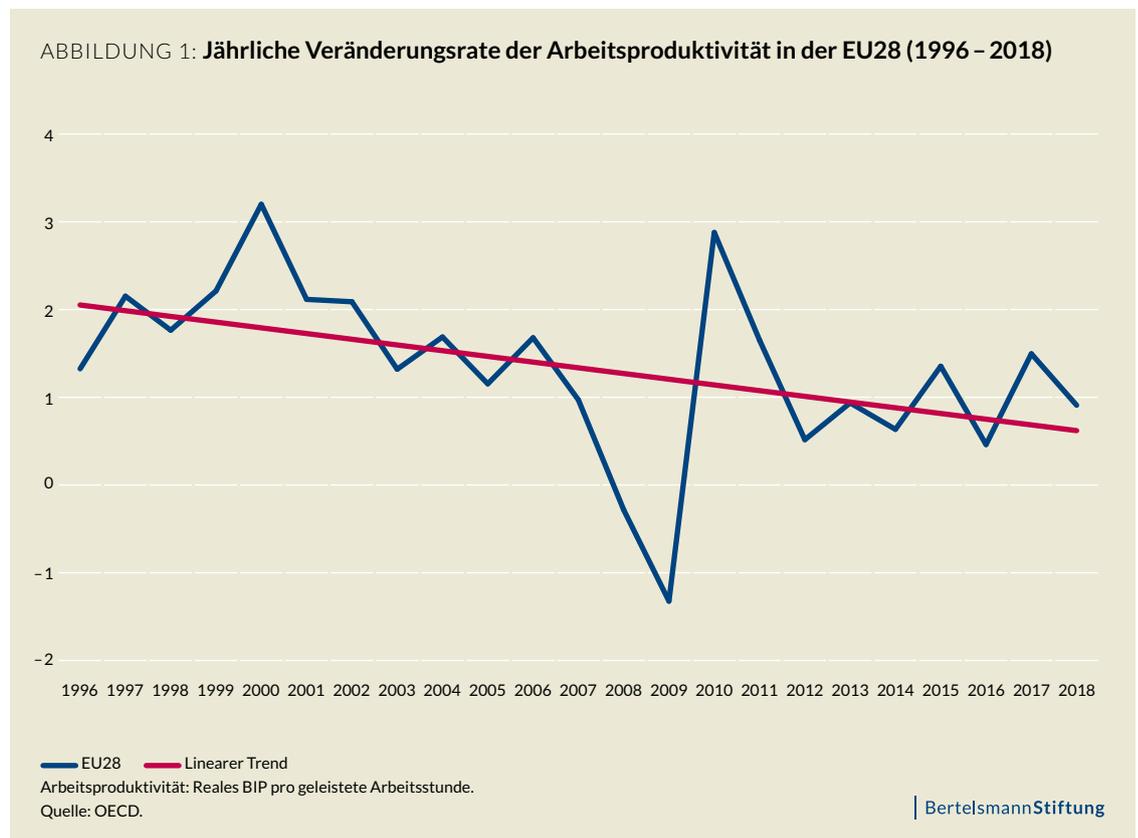
Welche Maßnahmen und Instrumente können eine Trendumkehr bewirken und die langfristige Produktivität in Europa steigern? Dieses Papier schlägt neun Punkte für eine neue Produktivitätsstrategie in Europa vor. Die tragenden Säulen dieser Strategie sind: Eine deutlich stärkere Innovationspolitik, die gezielte Förderung von Technologiediffusion sowie umfassende, nachhaltige Zukunftsinvestitionen.

Produktivitätsschwäche in Europa: abnehmende Zukunftsperspektiven

Eine hohe Produktivität (s. Infokasten S. 5 „Kurz erklärt: Was ist Produktivität?“) spiegelt in hochentwickelten Volkswirtschaften in der Regel gute wirtschaftliche und soziale Zukunftsperspektiven wider. Das liegt an der engen Verzahnung von Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit sowie am direkten Zusammenhang zwischen Produktivität und Wachstum, woraus wiederum Verteilungsspielräume entstehen können. In der EU-28 hat sich das Wachstum der Arbeitsproduktivität über die letzten Jahrzehnte immer weiter verlangsamt

(s. Abbildung 1). Die Europäische Kommission spricht in einer aktuellen Analyse sogar von einer europäischen „Produktivitätslücke“.²

In der EU-28 hat sich das Wachstum der Arbeitsproduktivität über die letzten Jahrzehnte immer weiter verlangsamt.



1 Der Aufsatz gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wieder. Die Autoren danken Erik Klär, Florian Ranft, Paul Jürgensen und Katharina Gnath für wertvolle Kommentare.

2 Vgl. Europäische Kommission (2019) Analysis of the Euro Area economy accompanying the document „Recommendation for a Council Recommendation on the economic policy of the Euro Area“, SWD (2019) 631 final.

TABELLE 1: Internationale Korrelation der Arbeitsproduktivitätsveränderung 1971 – 2018

	Deutschland	Frankreich	Italien	Spanien	UK	Japan	USA
Deutschland	1,00						
Frankreich	0,64	1,00					
Italien	0,73	0,64	1,00				
Spanien	0,49	0,60	0,65	1,00			
UK	0,43	0,43	0,35	0,29	1,00		
Japan	0,67	0,67	0,59	0,55	0,37	1,00	
USA	0,08	-0,04	-0,07	-0,01	0,35	0,17	1,00

Jahresdaten, Veränderung in Prozent; Arbeitsproduktivität: Reales BIP pro geleistete Arbeitsstunde.
Quelle: OECD, eigene Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

Ein internationaler Vergleich zeigt, dass dieser Rückgang seit Anfang der 1970er Jahre ein Phänomen vieler entwickelter Volkswirtschaften ist (s. Tabelle 1). Insbesondere in den großen europäischen Volkswirtschaften ist die Produktivität ähnlich langsam gewachsen.

Abnehmende Wettbewerbsfähigkeit: Der Rückgang der Produktivitätszuwächse in Europa geht mit einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit einher.³ Langfristig können so europäische Weltmarktanteile und Auslandsnachfrage abnehmen. Dies ist vor allem für exportorientierte Volkswirtschaften wie Deutschland ein Problem. Mit einem Verlust der Wettbewerbsfähigkeit können zudem einmal erreichte Lohnniveaus unter Druck geraten: Statt auf Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung zu setzen, rücken bei strukturellen Anpassungen zur Steigerung internationaler Wettbe-

Statt auf Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung zu setzen, rücken bei strukturellen Anpassungen zur Steigerung internationaler Wettbewerbsfähigkeit oftmals Lohnsenkungen in den Fokus.

werbsfähigkeit oftmals Lohnsenkungen in den Fokus. Dies wiederum schwächt das binnenwirtschaftliche Wachstum einer Volkswirtschaft und kann hohe soziale Kosten sowie politisch schwierig umsetzbare Struktur-reformen mit sich bringen.

Abnehmende Verteilungsspielräume: In vielen europäischen Ländern stellt zudem der demographische Wandel eine große Herausforderung dar. Ältere Kohorten mit einer zwar steigenden, aber relativ niedrigen Erwerbsbeteiligung machen einen immer größeren Anteil an der Bevölkerung aus. Der Anteil der ökonomisch aktiven gegenüber der ökonomisch inaktiven Bevölkerung nimmt also ab. Zentral ist dabei die Frage, wie bei perspektivisch abnehmendem Arbeitsvolumen ein hohes Niveau an Wohlstand und an sozialstaatlicher Vorsorge gewährleistet und finanziert werden kann. Ohne Produktivitätswachstum gerät das erreichte Konsumniveau in der Volkswirtschaft so zunehmend unter Druck. Zwar könnte es auch durch erhöhte staatliche Verschuldung konstant gehalten werden, langfristig stehen diesem Weg innerhalb der Europäischen Währungsunion jedoch Tragfähigkeits- bzw. Refinanzierungsbeschränkungen gegenüber. In dieser Situation eröffnet jede Form von Produktivitätswachstum notwendige Verteilungsspielräume.

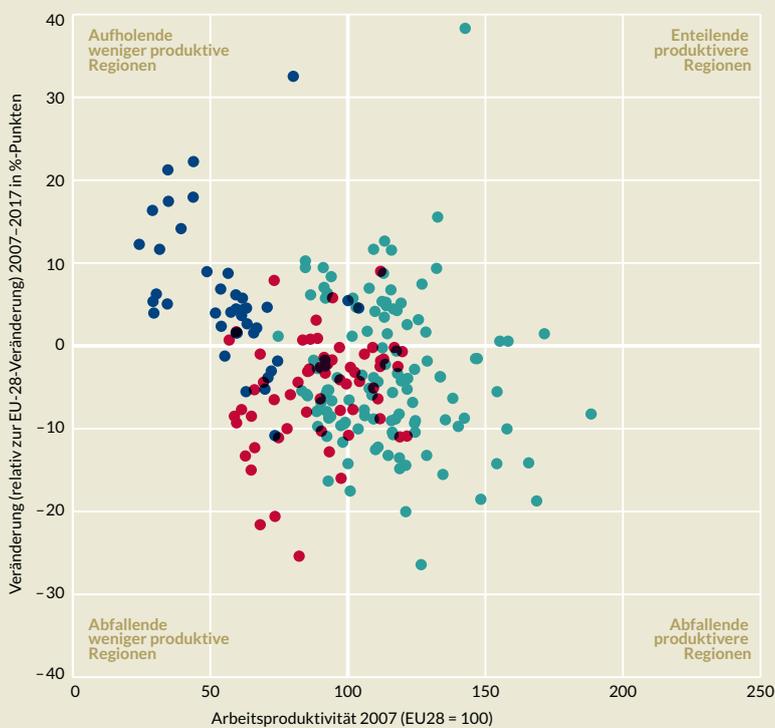
³ Vgl. Christian Odendahl (2016) European competitiveness revisited, Center for European Reform; Angel Gurría (2012) The Challenge of Competitiveness in Europe: an OECD perspective, Rede des Generalsekretärs der OECD an der Universität Bratislava, Dezember 2012.

Unterschiedliche Produktivität gefährdet die Stabilität des europäischen Wirtschaftsraums

Regionale Produktivitätsdifferenzen: Aktuelle Daten für die EU-28 zeigen, dass im Jahr 2016 mit jeder Arbeitsstunde ein zusätzlicher Produktionswert von rund 35 Euro geschaffen wurde.⁴ Hinter diesem Mittelwert verbirgt sich allerdings eine enorme regionale

Heterogenität innerhalb der EU. Auf Ebene der mittelgroßen Regionen und Millionenstädte (NUTS-2-Ebene) ergibt sich in der Spitze ein Wertzuwachs von rund 76 Euro pro gearbeitete Stunde für die Region Luxemburg⁵. Das ist mehr als doppelt so viel wie der EU-Durchschnitt. Mit dem gleichen Arbeitseinsatz entstehen in der südbulgarischen Region Yuzhen Tsentralen nur rund 4 Euro Wertzuwachs, etwa ein Siebtel des Durchschnitts. Auffällig ist zudem eine Divergenz zwischen Ost- und Südeuropa auf der einen und West- und Nord-europa auf der anderen Seite. Während unter den 64 Regionen mit unterdurchschnittlicher Produktivität 42 osteuropäische und 12 südeuropäische Regionen

ABBILDUNG 2: Konvergenz/Divergenz der Arbeitsproduktivität zwischen EU-28-Regionen (NUTS-2)



● Osteuropa ● Zentral- und Nordeuropa ● Südeuropa
Arbeitsproduktivität: BIP (Kaufkraftstandard) pro geleistete Erwerbstätigen-Arbeitsstunde (NUTS-2).

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen,
nicht enthalten: Frankreich, Niederlande, Polen, Litauen, Italien (2007-2016).

| BertelsmannStiftung

Während unter den 64 Regionen mit unterdurchschnittlicher Produktivität 42 osteuropäische und 12 südeuropäische Regionen sind, befinden sich in den 24 Regionen mit der höchsten Produktivität ausschließlich Regionen aus dem westlichen bzw. nördlichen EU-Raum.

sind, befinden sich in den 24 Regionen mit der höchsten Produktivität ausschließlich Regionen aus dem westlichen bzw. nördlichen EU-Raum. Zu den produktivsten Regionen zählen viele Hauptstadtregionen und Großstädte.⁶

Unterschiedliche Entwicklung der Produktivitäten: Neben der Betrachtung der aktuellen Differenzen lohnt auch ein Blick auf die Entwicklung der regionalen Arbeitsproduktivität der letzten Jahre (s. Abbildung 2). Hier zeigt sich zum einen, dass es der Mehrzahl südeuropäischer Regionen mit niedriger Arbeitsproduktivität

4 Vgl. Eurostat (2019) Statistisches Jahrbuch der Regionen. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10095393/KS-HA-19%E2%80%911001-EN-N.pdf/d434affa-99cd-4ebf-a3e3-6d4a5f10bb07>

5 Dass die mit Abstand höchsten Arbeitsproduktivitäten in Regionen mit einem hohen Spezialisierungsgrad im Bereich der Finanzdienstleistungen zu verzeichnen sind, lässt eine generelle Kritik an gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsbetrachtungen zu. Vgl. Jacob Assa (2016) *The Financialization of GDP: Implications for economic theory and policy*. Routledge, London.

6 Plausible Erklärungsansätze für die zunehmende Konzentration sind z. B. die erfolgreiche Bewältigung des Strukturwandels von der Industrie zur Dienstleistungsökonomie, die geographische Nähe zu erfolgreichen Regionen, der Anteil der Bevölkerung mit Studienabschlüssen und das Alter der Bevölkerung. Vgl. Christian Odendahl, John Springford, Scott Johnson und Jamie Murray (2019) *The big European sort? The diverging fortunes of Europe's regions*. Centre for European Reform; Don J. Webber, Min Hua Jen und Eoin O'Leary (2019) *European regional productivity: does country affiliation matter?* In: *International Review of Applied Economics*, 33(4), S. 523-541.

nicht gelungen ist, wirtschaftlich aufzuholen; viele sind sogar weiter zurückgefallen. Gleichzeitig haben es viele osteuropäische Regionen geschafft, ihre zunächst niedrige Arbeitsproduktivität deutlich zu steigern. Bei den nord- und zentraleuropäischen Regionen, deren Arbeitsproduktivität 2007 mehrheitlich über dem EU-Durchschnitt lag, zeigt sich ein sehr divergentes Bild: Insbesondere Dienstleistungszentren und Zentren industrieller Produktion in Dänemark, Irland und Deutschland – sogenannte „Superstar-Regionen“⁷ – konnten ihre Arbeitsproduktivität deutlich ausbauen. Dem steht eine Vielzahl britischer Regionen gegenüber, deren Arbeitsproduktivität 2007 deutlich über dem EU-Durchschnitt lag, die seitdem aber stark zurückgefallen sind. Auch in Schweden und vereinzelt in Finnland, Deutschland, Belgien und Italien konnten einige Regionen mit eingangs hoher Arbeitsproduktivität nicht mit der Entwicklung des EU-Durchschnitts mithalten.

Produktivitätsunterschiede gefährden notwendige Konvergenz in Europa: Ein Auseinanderklaffen der Produktivität stellt eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungsunion vor zusätzliche Schwierigkeiten. Zum einen steht es im Gegensatz zum Ziel der EU, für eine Konvergenz der Lebensverhältnisse zu sorgen. Zum anderen kann eine gemeinsame Geldpolitik unterschiedlichen Produktivitätsentwicklungen im Euro-Raum nicht mit regional unterschiedlichen Zinssätzen begegnen. Soll das Ziel von angeglichenen Lebensverhältnissen aufrechterhalten werden, erhöht eine divergierende Produktivitätsentwicklung so den Bedarf für fiskalische Transfers. Andernfalls müssen Anpassungen vor allem über Arbeitsmobilität geschehen – mit entsprechend hohen sozialen Kosten. Auch können die übergeordneten Ziele der EU-Kohäsionspolitik, wie die Reduzierung der regionalen Ungleichheiten und die Förderung einer ausgewogenen territorialen Entwicklung, durch Produktivitätsunterschiede zunehmend unter Druck geraten. Schließlich läuft ein gemeinsamer Wirtschaftsraum langfristig Gefahr, auch politisch

Kurz erklärt: Was ist Produktivität?

Arbeitsproduktivität. Die Arbeitsproduktivität ermittelt sich aus dem Verhältnis von Arbeitseinsatz und Produktion, gemessen z. B. als Bruttoinlandsprodukt (BIP). Sie wird durch mehrere Faktoren beeinflusst, u. a. durch Arbeitsintensität, Kapitalausstattung (Güter und Wissen), Produktionstechnologie, Effizienz von Organisationen und Regulierung. Die Bezugsgröße Arbeit kann sowohl über die Zahl der Erwerbstätigen (Pro-Kopf-Produktivität) als auch über die Zahl des geleisteten Arbeitsvolumens (Arbeitsstunden der Erwerbstätigen, Stundenproduktivität) gemessen werden. Messungen auf Grundlage von Beschäftigtenzahlen sind zu einem gewissen Grad ein Abbild der Struktur des Arbeitsmarktes. Zu unterscheiden ist insbesondere, ob Vollzeit- und Teilzeitkräfte berücksichtigt werden. Ein Indikator, der die geleisteten Arbeitsstunden berücksichtigt, liefert ein genaueres Bild für den tatsächlichen Arbeitseinsatz.

Technologischer Fortschritt. Ein ganzheitlicher Ansatz, der die Effizienz des Zusammenwirkens aller an der Produktion beteiligten Faktoren berücksichtigt, unterscheidet zwischen der Produktivität des primären Produktionsfaktors Arbeit, dem Kapitaleinsatz pro Arbeitseinheit (Kapitalintensität) und einer Residualgröße, die das nicht durch vermehrten Arbeits- und Kapitaleinsatz entstandene Wachstum einer Ökonomie erklärt, die sogenannte Totale Faktorproduktivität (TFP). Ein intuitiver Begriff für Letztere ist technologischer Fortschritt.⁸

In diesem Papier liegt der Fokus auf der Arbeitsproduktivität in Europa.

instabil zu werden, wenn wirtschaftliche Konvergenz nicht nachhaltig gewährleistet werden und eine gemeinsame Politikkoordination nicht ausreichend stattfinden kann.

Schließlich läuft ein gemeinsamer Wirtschaftsraum langfristig Gefahr, auch politisch instabil zu werden, wenn wirtschaftliche Konvergenz nicht nachhaltig gewährleistet werden kann.

7 Vgl. Heike Belitz, Martin Gornig und Alexander Schiersch (2019) Produktivitätsentwicklung in Deutschland: Regionale und sektorale Heterogenität. Bertelsmann, Gütersloh.

8 Vgl. Institut für Weltwirtschaft (2017) Produktivität in Deutschland – Messbarkeit und Entwicklung, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 12, November 2017, S. 31 ff.

Was bedeutet die Produktivitätsschwäche für die europäische Wirtschaftspolitik?

Grob lassen sich in der Debatte zwei wesentliche Erklärungsmuster für die Entwicklung der Produktivität in hochentwickelten Volkswirtschaften unterscheiden: Laut Robert Gordon waren die Steigerungsraten zwischen 1870 und 1970 historisch einmalig und lassen sich nicht wiederholen.⁹ Zentrale Innovationen, die die Produktivität in vielen Bereichen der Wirtschaft und Gesellschaften sprunghaft haben steigen lassen (z.B. elektrisches Licht oder kommerzielle Luftfahrt), seien ausgeschöpft. Dem gegenüber stehen Innovationsökonomien wie Erik Brynjolfsson und Andrew McAfee, nach denen die aktuell schwache Produktivitätsentwicklung Ausdruck des Übergangs von der produktions- zu einer ideenbasierten Ökonomie ist.¹⁰

Angebotsorientierte Ansätze zur Erklärung der Produktivitätsschwäche in Europa legen einen Schwerpunkt auf eine steigende Innovationsfeindlichkeit und ineffiziente Marktstrukturen. Dies drückt sich unter anderem durch eine zunehmende Marktkonzentration aus („winner takes all“). Technologieführer drängen potenzielle Konkurrenten aus dem Markt und reduzieren so die breite Nutzung des Innovationspotenzials. Geht man hingegen davon aus, dass größere Unternehmen tendenziell produktiver sind, da sie unter anderem steigende Skalenerträge nutzen, durch Produktdiversifikation Effizienzgewinne erzielen und sie von einem leichteren Zugang zu internationalem Handel und günstiger Finanzierung profitieren, dann könnte auch eine dezentrale Marktstruktur die derzeitige Produktivitätsschwäche erklären.¹¹ Auch das vermehrte Auftreten so genannter „Zombie-Unternehmen“ wird häufig als Erklärungsansatz angeführt: Insbesondere im Niedrigzinsumfeld halten sich wenig produktive Firmen allein mit Hilfe günstiger Refinanzierungen im Markt.¹² Die Lücke zwischen einigen wenigen hochin-

Die Lücke zwischen einigen wenigen hochinnovativen „Frontier Firms“ und einer Vielzahl wenig produktiver Unternehmen, sogenannten „Laggard Firms“, wird immer größer.

novativen „Frontier Firms“ und einer Vielzahl wenig produktiver Unternehmen, sogenannten „Laggard Firms“, wird immer größer.¹³

Dem gegenüber stehen Erklärungsansätze, die eher die gesamtwirtschaftliche Nachfrage als Kern des Produktivitätsproblems ansehen.¹⁴ Im Zentrum dieser Ansätze stehen mangelnde Basisinnovationen durch schwache Investitionstätigkeit. Wegen ihres hohen Anteils an den Gesamtvolumen stehen dabei häufig privatwirtschaftliche Investitionen im Fokus. Nur wenn Firmen ausreichend in den Kapitalstock und ihr Humankapital investieren, kann technologischer Fortschritt entstehen – eine zentrale Voraussetzung für höheres gesamtwirtschaftliches Produktivitätswachstum.

Die Politökonomin Mariana Mazzucato führt an, dass die für langfristige Wachstumszyklen entscheidenden Basisinnovationen nur durch das Zusammenspiel aus staatlicher Forschung, neuer Infrastruktur, unternehmerischem Handeln, qualifizierter Beschäftigung und gesellschaftlicher Nachfrage ermöglicht werden.¹⁵ Investitionen in Forschung und Entwicklung, Infrastruktur, Bildung und Ausbildung spielen hierbei eine entscheidende Rolle. In der Debatte um die Treiber der Produktivitätsentwicklung gewinnt deswegen die Rolle der öffentlichen Investitionstätigkeit zunehmend an Gewicht.

9 Vgl. Robert J. Gordon (2016) *Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living since the Civil War*. Princeton University Press, Princeton.

10 Vgl. Eric Brynjolfsson und Andre McAfee (2014) *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. W. W. Norton & Company, New York.

11 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019) *Sind große Unternehmen produktiver? Schlaglichter der Wirtschaftspolitik*, Juli 2019.

12 Vgl. Müge Adale McGowan, Dan Andrews und Valentine Millot (2017) *The walking dead? Zombie firms and productivity performance in OECD countries*. OECD Economics Department Working Papers, Nr. 1372.

13 Vgl. Europäische Kommission (2019) a. a. O.

14 Vgl. Kurt Hübner (2018) *Produktivitätsrätsel – Einige Hypothesen*. In: *Zeitschrift für sozialistische Politik und Wirtschaft*, 225 (2), S. 21-26.

15 Vgl. Mariana Mazzucato (2014) *Das Kapital des Staates: Eine andere Geschichte von Innovation und Wachstum*. Verlag Antje Kunstmann, München.

In der Debatte um die Treiber der Produktivitätsentwicklung gewinnt die Rolle der öffentlichen Investitionstätigkeit zunehmend an Gewicht.

Aktuelle empirische Studien zeigen, dass öffentliche Investitionen tatsächlich notwendige zusätzliche Impulse für privatwirtschaftliche Investitionen setzen („Impulsfunktion“).¹⁶ Private Investitionen, insbesondere von Unternehmen, benötigen nicht nur Kapital, sondern Infrastrukturen, gut ausgebildete Fachkräfte und modernes Wissen. Zudem setzt eine langfristig ausgelegte öffentliche Investitionspolitik das Signal langfristig erhöhter Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen für investive Tätigkeiten („Signalfunktion“). Privatwirtschaftliche Akteure stellen sich auf eine sol-

che Politik ein und weiten ihrerseits ihre Kapazitäten aus, was wiederum Investitionen bedingt.¹⁷

Die enge Verzahnung von Produktivität, Wachstum und einer nachhaltigen Sicherung der sozialen Systeme, sowie die direkte Verbindung zur Stabilität des gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraums erfordern ein Umdenken in der europäischen Produktivitätspolitik. Aus den unterschiedlichen genannten Erklärungen zur Produktivitätsschwäche, insbesondere denen über die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, lassen sich wichtige Ansatzpunkte für eine fortschrittliche Produktivitätsstrategie für Europa ableiten. Eine solche Strategie sollte auf drei tragenden Säulen basieren: Stärkung der europäischen Innovationspolitik; Technologieförderung, die explizit auf die Komplementarität von Mensch und Maschine ausgerichtet ist; und eine umfassende und nachhaltige Investitionspolitik.

Innovation, Technologie, Investitionen: Ein 9-Punkteplan für mehr Produktivität in Europa

Europäische Innovationspolitik stärken

Für die technologisch führenden Volkswirtschaften Europas ist Innovation eine notwendige Bedingung für nachhaltiges Produktivitätswachstum. Hier sind gezielte Maßnahmen zur Schaffung innovationsfreundlicher Marktstrukturen in der EU und eine intensivere Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten nötig.

Für die technologisch führenden Volkswirtschaften Europas ist Innovation eine notwendige Bedingung für nachhaltiges Produktivitätswachstum.

Aufbauend auf der aktuellen Zusammenstellung unterschiedlicher Innovationspolitiken von Nicholas Bloom und seinen Ko-Autoren¹⁸ sollte die europäische Politik – und allen voran die neue Europäische Kommission – folgende Hebel und Instrumente für technologische Innovation stärker in den Blick nehmen:

1. Förderung von Forschung und Entwicklung (F&E): Öffentliche F&E-Ausgaben haben mittelfristige Effekte auf Innovation. Die Kommission hatte mit der Strategie „Europe 2020“ die Vorgabe gesetzt, dass 2020 private und öffentliche Investitionen in F&E drei Prozent des BIP entsprechen sollen. Dieses Ziel wird deutlich verfehlt werden.¹⁹ Daher muss die neue Europäische Kommission auf ein möglichst starkes

16 Vgl. Marius Clemens, Marius Goerge und Claus Michelsen (2019) Öffentliche Investitionen sind wichtige Voraussetzung für privatwirtschaftliche Aktivität. In: DIW Wochenbericht, 31/2019, S. 537-547; Girish Bahal, Medhi Raissi und Volodymyr Tulin (2015) Crowding-Out or Crowding-In? Public and Private Investment in India. IMF Working Paper Nr. 15/264.

17 Vgl. Hubertus Bardt, Sebastian Dullien, Michael Hüther und Katja Rietzler (2019) Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen! IW-Policy Paper, Nr. 11/19.

18 Vgl. Nicholas Bloom, John Van Reenen und Heidi Williams (2019) A Toolkit of Policies to Promote Innovation. In: Journal of Economic Perspectives, 33 (3), S. 163-184.

19 Vgl. Eurostat (2019) Europe 2020 indicators – R&D and innovation. Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_indicators_-_R%26D_and_innovation#R.26D_intensity_in_the_EU_is_growing_too_slowly_to_meet_the_Europe_2020_target

Engagement der Mitgliedstaaten hinarbeiten, nationale Ziele für öffentliche F&E-Ausgaben zu definieren und zu verfolgen. Gleichzeitig sollten die F&E-Mittel im Rahmen der europäischen Kohäsionspolitik, die in den letzten Jahren vor allem den bereits hochinnovativen Regionen zugute kamen, auf Regionen in Mitgliedstaaten mit niedrigen F&E-Quoten ausgerichtet werden.²⁰ Zudem sollte die Europäische Kommission bei missionsorientierten F & E-Investitionen stärker koordinierend wirken.²¹ Hier könnte der European Innovation Council, der ab kommendem Jahr im vollen Umfang agieren wird, eine wichtige Rolle spielen.²²

2. Stärkung des Humankapitals: Der bessere Zugang zu technologischer Forschung, aber auch der Kontakt junger Menschen mit Innovationsökosystemen, haben langfristige Effekte auf Innovation. Hier bestehen große Unterschiede zwischen den EU-Ländern und -Regionen. Es sollte Ziel der neuen Kommission sein, einen stärkeren Austausch guter Praxis hinsichtlich der Modernisierung von Schul- und Hochschulbildung zu organisieren. Dies muss Gegenstand des Digital Education Action Plan sein, den die Europäische Kommission Mitte des Jahres veröffentlichen will.²³ Zugleich könnten über qualifizierte Einwanderung in kurzer Frist positive Innovationseffekte erzielt werden. Hierzu müssten die Hürden zur Erteilung einer europäischen „Blue Card“ abgebaut und weniger innovative Regionen befähigt werden, ihre Attraktivität für hochqualifizierte Zuwanderer zu steigern.

3. Marktöffnung: Schließlich weist Marktoffenheit einen deutlichen positiven Effekt auf Innovation auf, da Innovationskosten über einen größeren Markt leichter refinanziert werden können. Für die EU betrifft dies vor allem die Integration der digitalisierten Dienstleistungsmärkte. Hier spielt der freie Fluss von Daten innerhalb des Wirtschaftsraums eine zentrale Rolle. Die Kommission ist gefragt, den europäischen Rechtsrahmen zum freien Fluss von Daten durchzusetzen, und zugleich zu verhindern, dass damit regionale Produ-

ktivitätsunterschiede weiter befördert werden. Ein erster wichtiger Schritt ist hier die Datenstrategie der Europäische-Kommission, die auf sektorspezifische europäische Datenräume sowie einen generellen Governance-Rahmen setzt.²⁴

Produktivitätspolitik wird nur dann sozial und ökonomisch nachhaltig sein, wenn sie einen Anstieg der Produktivität in der Breite der Bevölkerung und nicht allein auf Kosten von Beschäftigungsrückgang erzielen kann.

Menschenzentrierte Technologieförderung in Europa

Die Förderung und Verbreitung von Technologien, die explizit auf die Komplementarität von Mensch und Maschine ausgerichtet sind, ist ein weiterer wesentlicher Bestandteil einer fortschrittlichen europäischen Produktivitätsagenda. Produktivitätspolitik wird nur dann sozial und ökonomisch nachhaltig sein, wenn sie einen Anstieg der Produktivität in der Breite der Bevölkerung und nicht allein auf Kosten von Beschäftigungsrückgang erzielen kann. Zentrale Ansatzpunkte dabei sind:

4. Unternehmerische Investitionen in Humankapital: Analog zu Investitionen in F & E könnte eine steuerliche Begünstigung von unternehmerischen Humankapitalinvestitionen stärkere Anreize für die systematische Entwicklung von Humankapital setzen, insbesondere in Bezug auf niedrigqualifizierte Beschäftigte, und so die Verbreitung von Innovationen fördern, die Produktivitätsgewinne nicht hauptsächlich über Beschäftigungsabbau erlangen.²⁵ Die Kommission sollte die angelsächsische Diskussion um „Human Capital Tax Credits“ aufgreifen, zum Beispiel im Rahmen einer Aktualisierung der Kompetenzagenda²⁶, und eine koordinierende Rolle einnehmen.

20 Vgl. Marcus Drometer und Chang Woon Nam (2018) R&D and Innovation Support in the Evolving EU Cohesion Policy. In: CESifo Forum, 19 (1), S. 37-42.

21 Vgl. Mariana Mazzucato (2018) Missionoriented research & innovation in the European Union. European Commission. Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/mazzucato_report_2018.pdf

22 Vgl. Europäische Kommission (2020) Gestaltung der digitalen Zukunft Europas. Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_de.pdf

23 Vgl. Europäische Kommission (2020) Gestaltung der digitalen Zukunft Europas

24 Vgl. Europäische Kommission (2020) Eine europäische Datenstrategie. Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-european-strategy-data-19feb2020_de.pdf

25 Vgl. Alastair Fitzpayne und Ethan Pollack (2018) Worker training tax credit: Promoting employer investments in the workforce. The Aspen Institute, Future of Work initiative, Issue Brief August 2018; Rui Costa, Nikhi Datta, Stephen Machin und Sandra McNally (2018) Investing in People: The Case for Human Capital Tax Credits. Human Capital and Economic Opportunity Working Group, Working Papers 2018-030.

26 Vgl. Europäische Kommission (2020) Eine KMU-Strategie für ein nachhaltiges und digitales Europa. Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-sme-strategy-march-2020_de.pdf

5. Verbreitung organisationaler Innovationen: Laut Erik Brynjolfsson und Andrew McAfee schlagen sich Basisinnovationen erst dann in Produktivitätsgewinnen nieder, wenn auf Organisationsebene die nötigen, teils langwierigen Schritte der Umsetzung unternommen wurden.²⁷ Hinsichtlich der Geschwindigkeit und Qualität der Implementierung von Innovationen und modernen Managementpraktiken gibt es große Unterschiede zwischen Ländern, Branchen und Unternehmensgrößen.²⁸ Während in einigen EU-Staaten die Verbreitung organisationaler Innovationen in die Breite der Unternehmen Teil des wirtschaftspolitischen Instrumentariums ist, spielt in anderen Ländern der Staat hier kaum eine Rolle. Die im März 2020 veröffentlichte Strategie der Kommission für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) führt einige Maßnahmen auf, z. B. Digital Innovation Hubs, die auf die europaweite Adoption innovativer Praktiken durch KMU zielen²⁹. Darüber hinaus wäre es Aufgabe der Kommission, die Verbreitung der Ansätze der hier führenden Länder innerhalb der Mitgliedsstaaten voranzutreiben.

Eine europäische Investitionsagenda für mehr Produktivität

Investitionen sind Grundlage für die Entstehung von Basisinnovationen sowie deren sektorübergreifende Nutzung und damit Voraussetzung für nachhaltiges Produktivitätswachstum.³⁰ Umso verheerender sind die Auswirkungen der schwachen Investitionsaktivität in vielen europäischen Volkswirtschaften nach der Finanzkrise.³¹ Zentraler Baustein einer erfolgversprechenden Produktivitätsstrategie ist deswegen eine umfassende

*Zentraler Baustein einer
erfolgversprechenden Produktivitätsstrategie
ist eine umfassende Investitionspolitik, bei der
die nationale und europäische Ebene
ineinandergreifen.*

Investitionspolitik, bei der die nationale und europäische Ebene ineinandergreifen.³² Dabei sollte sowohl auf die Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliche Investitionen als auch auf zentrale Steuerungsfunktionen öffentlicher Investitionen abgezielt werden. Das spielt insbesondere bei der Bewältigung des Investitionsbedarfs beim Umbau der Energieerzeugung und Dekarbonisierung der Wirtschaft, der Gestaltung von Digitalisierung und Urbanisierung, der Bereitstellung zukunftsfähiger Infrastruktur und moderner Mobilität eine große Rolle. Eine solche Investitionsagenda sollte an folgenden Stellen ansetzen:

6. Modernisierung des Kapitalstocks: Der produktive Kapitalstock europäischer Volkswirtschaften sollte in seiner Substanz erhalten und modernisiert werden. Von einer funktionierenden unternehmensnahen Infrastruktur profitieren alle Firmen, unabhängig von ihrer derzeitigen Position in der Produktivitätsverteilung.³³ Insbesondere die öffentliche Verkehrs- und Netzinfrastruktur und regionale Infrastruktur sind davon betroffen. Ein solcher Schwerpunkt auf die Erhaltung und Modernisierung von Infrastruktur vor allem in ländlichen Regionen trägt auch langfristig zum Abbau regionaler Unterschiede in der Produktivität bei und sichert gleichzeitig die lokale Daseinsvorsorge in der EU.

7. Kombination öffentlicher und privater Investitionen: Eine Kombination aus gezielten öffentlichen Investitionen und Anreizen für privatwirtschaftliche Investitionsaktivität bildet den Ansatzpunkt für die nachhaltige Erhöhung der Produktivität. Dabei kann auf empirische Erkenntnisse zu Schlüsselinvestitionen zurückgegriffen werden, die „Investitionsketten“ anstoßen können.³⁴ Gezielte und institutionalisierte Ausgabenprüfungen („spending reviews“) sind hier ein wirksames Instrument zur Identifizierung und Priorisierung solcher produktiver Schlüsselinvestitionen.³⁵ Das betrifft im Besonderen den notwendigen Umbau der europäischen Volkswirtschaften in den Bereichen

27 Vgl. Eric Brynjolfsson und Andrew McAfee (2014) a. a. O.

28 Vgl. Nicholas Bloom und John Van Reenen (2010) Why do management practices differ across firms and countries? In: Journal of economic perspectives, 24 (1), S. 203-224.

29 Vgl. Europäische Kommission (2020) Gestaltung der digitalen Zukunft Europas.

30 Vgl. Mariana Mazzucato (2014) a. a. O.

31 Vgl. Gustavo Adler, Romain Duval, Davide Furceri, Sinem Çelik, Ksenia Koloskova und Marcos Poplawski-Ribeiro (2018) Gone with the Headwinds: Global Productivity, IMF Staff Discussion Note, Nr. 17 (04).

32 Vgl. Europäische Kommission (2019), a. a. O.

33 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2019) Produktivität für Inklusives Wachstum – Interview mit Jens Südekum. Verfügbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=FYaFnRNEE9w>

34 Vgl. Marius Clemens, Marius Goerge und Claus Michelsen (2019) Öffentliche Investitionen sind wichtige Voraussetzung für privatwirtschaftliche Aktivität. In: DIW Wochenbericht, 31/2019, S. 537-547.

35 Vgl. Europäische Kommission (2019) Spending reviews as a key tool to enhance public investment in the Euro Area. Technische Note für die Eurogruppe. Verfügbar unter: https://www.consilium.europa.eu/media/40626/com_technical-note-to-eg_spending-reviews-to-promote-investment.pdf

Energieerzeugung und Mobilität sowie Digitalisierung und Urbanisierung. In diesen Bereichen muss die langfristige Planungssicherheit für Unternehmen und Arbeitnehmende mit konkreten ordnungsrechtlichen Vorgaben, gezielten nationalen und europäischen Förderprogrammen, der Bereitstellung von Wagniskapital für Wachstumsphasen und der staatlichen Förderung von F&E untermauert werden.

8. Solide Finanzierung von Zukunftsinvestitionen: Konkreten Investitionsprojekten, die die Produktivität steigern sollen, müssen konkrete Finanzierungsinstrumente und -zusagen gegenüberstehen. Instrumente wie staatliche Fonds, Unternehmungen und andere Beteiligungsformen zur Umsetzung zentraler Investitionsvorhaben bieten zudem inländische Anlagemöglichkeiten, die tendenziell einem geringeren Risiko unterliegen als kurzfristige Anlagen im außereuropäischen Ausland. Auf europäischer Ebene könnte z. B. der auf KMU-Förderung spezialisierte Europäische Investitionsfonds (EIF) im Hinblick auf die zentralen Investitionsbedarfe zu einem Europäischen Zukunftsfonds ausgebaut werden. Schließlich sind heutigen Finanzierungen auch immer zukünftige Gewinne gegenüberzustellen: Tom Krebs und Martin Scheffel zeigen, dass staatliche Investitionen mitunter hohe fiskalische Renditen mit sich bringen und die Verteilungsgerechtigkeit erhöhen können.³⁶ Diese Investitionen lohnen sich somit auch noch bei deutlich höheren Zinsen als den aktuellen.

9. Europäische Investitionsstabilisierung: Um der Rückführung von staatlichen Investitionen und Programmen zur Investitionsförderung gerade in einem konjunkturellen Abschwung entgegenzuwirken, wie er aktuell infolge der Corona-Pandemie absehbar ist, sind europäische Stabilisierungsinstrumente notwendig. Ein erster sinnvoller Ansatz ist z. B. die im Rahmen des neuen BICC (budgetary instrument for convergence and competitiveness) für Euroländer vorgesehene temporäre Modulation von Kofinanzierungsansätzen bei

wichtigen Investitionen in Beschäftigung und Wachstum, sollte ein Mitgliedstaat in eine wirtschaftliche Schwächephase geraten. Auch die darin enthaltene Koppelung von konkreten Investitionsprojekten mit einzelnen Strukturreformen zur Erhöhung der Produktivität geht in die richtige Richtung.³⁷ Allein vom derzeit geplanten Volumen des BICC dürften nur geringe Effekte makroökonomischer Stabilisierung ausgehen. Weitere mögliche Schritte, um finanzielle Spielräume für Investitionen in Krisenzeiten zu schaffen wären z. B. ein gemeinsames Rückversicherungssystem zur Arbeitslosenunterstützung oder ein europäischer Wiederaufbau-Fonds.

Fazit

Europa hat seit längerem ein Produktivitätsproblem. Produktivitätszuwächse sind über die letzten Jahre immer geringer geworden. Nun könnte sich im Zuge der aktuellen wirtschaftlichen Krise diese bisher eher unterschwellig wahrgenommene Entwicklung als besonders problematisch erweisen. Sie stellt die Wirtschaftspolitik vor besondere Herausforderungen, denn schon vor der Corona-Pandemie war eine umfassende europäische Produktivitätsstrategie dringend nötig, um Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Konvergenz der Lebensverhältnisse innerhalb der EU langfristig sicherzustellen. Daher muss eine europäische Produktivitätsstrategie bei der Formulierung der mittelfristigen wirtschaftspolitischen Reaktionen auf diese Krise stets mitgedacht werden. Die Erfahrungen aus der Bewältigung der Finanzkrise zeigen, dass eine zu kurzfristig ausgerichtete Krisenpolitik, die die strukturellen wirtschaftspolitischen Probleme europäischer Volkswirtschaften nicht entschlossen genug in Angriff nimmt, das Risiko einer säkularen Stagnation in Europa verschärft.

Aktuell werden in einem ersten wirtschaftspolitischen Schritt notwendige nationale und europäische Sofort-

³⁶ Vgl. Tom Krebs und Martin Scheffel (2017), Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland. Inklusives Wachstum für Deutschland 17, Bertelsmann Stiftung.

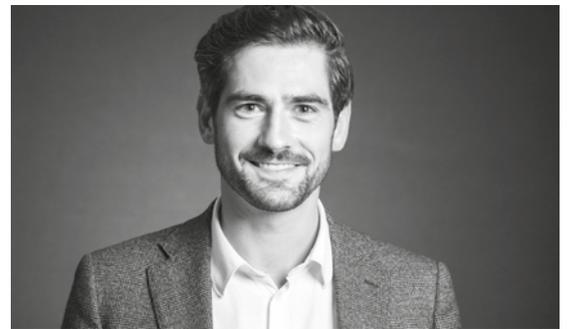
³⁷ Vgl. Pressemitteilung der Eurogruppe vom 10.10.2019, verfügbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/10/10/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness-bicc/>

Die Erfahrungen aus der Bewältigung der Finanzkrise zeigen, dass eine zu kurzfristig ausgerichtete Krisenpolitik, die die strukturellen wirtschaftspolitischen Probleme europäischer Volkswirtschaften nicht entschlossen genug in Angriff nimmt, das Risiko einer säkularen Stagnation in Europa verschärft.

maßnahmen unternommen, die insbesondere darauf abzielen, individuelle Risiken staatlich abzusichern und finanzpolitische Handlungsspielräume zu erweitern. Sollten in einem zweiten Schritt Maßnahmen zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Aktivität in Europa unternommen werden, dann müssen diese Maßnahmen immer auch die Steigerung der Produktivität in allen Regionen Europas zum Ziel haben – sie müssen transformativ wirken. Dafür bedarf es einer stärkeren und besser koordinierten Förderung von Innovation, einer gezielteren Verbreitung von Technologien sowie einer umfassenderen und nachhaltigeren Investitionspolitik in der Europäischen Union.

Konkrete Anknüpfungspunkte für eine europäische Produktivitätsstrategie finden sich in der aktuellen Debatte um die digitale Transformation und einen „Green New Deal“, aber auch die Initiative für „Europäische öffentliche Güter“. Mittelfristig stellen auch die Länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters oder die Debatte um die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion weitere Hebel dar. Die deutsche Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2020 bietet einen guten Rahmen, um die dringend nötigen Schritte in Richtung einer europäischen Produktivitätsstrategie anzustoßen.

Die Autoren



Dr. Max Neufeind ist Referent im Bundesministerium der Finanzen, zuvor war er im Bundesministerium für Arbeit und Soziales tätig. Er ist seit 2013 Policy Fellow des Progressiven Zentrums.



Dr. Christoph Priesmeier ist Referent im Bundesministerium der Finanzen, zuvor war er bei der Deutschen Bundesbank im Zentralbereich Volkswirtschaft tätig.

Über das Projekt

Dieses Impulspapier ist im Projekt „Inklusives Wachstum für Europa“ entstanden, welches die Bertelsmann Stiftung und das Progressive Zentrum im Jahr 2019 gemeinsam durchführten. In drei European Policy Labs diskutierten VertreterInnen aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft

und Politik wirtschafts- und sozialpolitische Fragestellungen in drei zentralen Themenfeldern: Stabilisierung der Eurozone, Mindeststandards und Konvergenz sowie Wachstum und Produktivität.

Projektteam

Dr. Katharina Gnath, Senior Projektmanagerin, Programm „Europas Zukunft“, Bertelsmann Stiftung

Natascha Hainbach, Junior Projektmanagerin; Programm „Europas Zukunft“, Bertelsmann Stiftung

Paul Jürgensen, Projektmanager, Programmbereich „Zukunft der Demokratie“, Das Progressive Zentrum e.V.

Dr. Maria Skóra, Leiterin, Programmbereich „Internationaler Dialog“, Das Progressive Zentrum e.V.



Das Progressive Zentrum

Das Progressive Zentrum ist ein unabhängiger und gemeinnütziger Think-Tank mit dem Ziel, neue Netzwerke progressiver Akteure unterschiedlicher Herkunft zu stiften und eine tatkräftige Politik für den ökonomischen und gesellschaftlichen Fortschritt zu fördern. Dabei bezieht das Progressive Zentrum besonders junge VordenkerInnen und EntscheidungsträgerInnen aus Deutschland und Europa in die Debatten ein. Die Themenschwerpunkte liegen entlang der drei Programmbereiche „Zukunft der Demokratie“, „Strukturwandel“ sowie „Internationaler Dialog“ mit einem besonderen Fokus auf die europäische Integration und transatlantische Partnerschaft. Die Organisation hat ihren Sitz in Berlin und wirkt darüber hinaus in vielen Ländern Europas (u.a. Frankreich, Polen, Großbritannien) sowie in den USA.

Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung

Die Bertelsmann Stiftung setzt sich dafür ein, dass alle am gesellschaftlichen Leben teilhaben können. Ziel ist es Bildung zu verbessern, Demokratie zu gestalten, Gesellschaft zu entwickeln, Gesundheit zu aktivieren, Kultur zu leben und Wirtschaft zu stärken. Dabei arbeitet die Stiftung operativ: Projekte konzipiert sie und setzt sie selbstständig um. Chancengerechtigkeit und Toleranz bilden die Basis unseres gesellschaftlichen Zusammenlebens. Die Bertelsmann Stiftung fördert kulturelle Vielfalt, interkulturelle Verständigung und setzt sich ein für ein lebendiges und friedliches Zusammenleben in unserem Land, insbesondere direkt vor Ort in den Kommunen.

Impressum

© 2020
Bertelsmann Stiftung
und Das Progressive
Zentrum e.V.

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-
Straße 256
33311 Gütersloh
Tel. +49 5241 81-81183
www.bertelsmann-
stiftung.de

Das Progressive
Zentrum e. V.
Werftstraße 3
10557 Berlin
Tel. +49 30 39 40 55 45
www.progressives-
zentrum.org

V. i. S. d. P.
Prof. Dr. Christian Kastrop,
Dominic Schwickert

Gestaltung:
Dietlind Ehlers
Co-Credit für Design/Layout
mit „4S & ColletConcepts“

Bildnachweis:
© view7 - stock.adobe.com,
Peter Venus / Capital
Headshots Berlin