

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

# Produktivität und inklusives Wachstum

Wettbewerb, Investitionen und Innovationen  
für Wachstum und Teilhabe



*Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)*

# Produktivität und inklusives Wachstum

Wettbewerb, Investitionen und Innovationen  
für Wachstum und Teilhabe

*Autoren und Autorin:*

*Stefan Ederer, Julia Bachtrögler, Michael Böheim, Martin Falk,  
Peter Mayerhofer, Philipp Piribauer (Österreichisches Institut  
für Wirtschaftsforschung)*

| Verlag BertelsmannStiftung

## Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Für eine bessere Lesbarkeit verwenden wir meistens entweder die weibliche oder die männliche Form personenbezogener Substantive. Wenn nicht anders erwähnt, sind damit alle Geschlechter gemeint.

© 2020 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh  
Verantwortlich: Armando García Schmidt  
Lektorat: Heike Herrberg  
Herstellung: Christiane Raffel  
Umschlaggestaltung: Elisabeth Menke  
Umschlagabbildung: © VTT Studio – [stock.adobe.com](http://stock.adobe.com)  
Satz: Katrin Berkenkamp  
Druck: Hans Giesermann Druck und Medienhaus  
GmbH & Co. KG, Bielefeld  
ISBN 978-3-86793-894-5 (Print)  
ISBN 978-3-86793-895-2 (E-Book PDF)  
ISBN 978-3-86793-896-9 (E-Book EPUB)

[www.bertelsmann-stiftung.de/verlag](http://www.bertelsmann-stiftung.de/verlag)

# Inhalt

Abbildungsverzeichnis .....	8
Übersichtsverzeichnis .....	9
Vorwort .....	11
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>15</b>
<b>2. Produktivität und inklusives Wachstum – Überblick .....</b>	<b>19</b>
<b>2.1 Entwicklungen .....</b>	<b>19</b>
2.1.1 Gesamtwirtschaftliche Produktivität .....	19
2.1.2 Divergenz statt Inklusion .....	21
2.1.3 Mechanismen/Triebkräfte .....	25
2.1.4 Wachstum und Inklusion: Definitionen .....	33
<b>2.2 Überblick über die Politikfelder .....</b>	<b>33</b>
<b>3. Wettbewerb und Regulierung .....</b>	<b>39</b>
<b>3.1 Wirkungskanäle und -hebel der Wettbewerbs- und     Regulierungspolitik .....</b>	<b>39</b>
3.1.1 Einleitung und Überblick .....	39
3.1.2 Der Wettbewerb-Produktivität-Nexus .....	42
3.1.3 Der Wettbewerb-Inklusion-Nexus .....	50
3.1.4 Wettbewerb, Innovation und inklusives Wachstum .....	53

3.2	<b>Wachstum und Inklusion: Ansatzpunkte der Wettbewerbs- und Regulierungspolitik</b> . . . . .	54
3.2.1	Der Wettbewerbspolitik-Produktivität-Inklusion-Nexus. . . . .	54
3.2.2	Effekte der Wettbewerbspolitik auf makroökonomische Produktivitätsindikatoren . . . . .	55
3.2.3	Wirkungskanäle wettbewerbspolitischer Instrumente . . . . .	57
3.2.4	Wettbewerbs- und Regulierungspolitik unter digitalen Rahmenbedingungen . . . . .	62
3.3	<b>Zusammenfassung</b> . . . . .	74
4.	<b>Öffentliche Investitionen und Investitionsförderung</b> . . . . .	78
4.1	<b>Wirkungskanäle und -hebel der Investitionsförderung</b> . . . . .	78
4.2	<b>Wachstum und Inklusion: Ansatzpunkte bei der Investitionsförderung</b> . . . . .	80
4.2.1	Auswirkungen der direkten öffentlichen Investitionsförderung . . . . .	80
4.2.2	Auswirkungen der indirekten Investitionsförderung . . . . .	85
4.2.3	Auswirkungen der Breitbandinternetnutzung und Förderung. . . . .	90
4.2.4	Auswirkungen der immateriellen Investitionen. . . . .	99
4.2.5	Auswirkungen von öffentlichen Infrastrukturinvestitionen. . . . .	103
4.3	<b>Zusammenfassung</b> . . . . .	112
5.	<b>Innovationspolitik</b> . . . . .	117
5.1	<b>Wirkungskanäle und -hebel der Innovationspolitik</b> . . . . .	117
5.1.1	Innovationspolitik als Komponente einer inklusiven Wachstumsstrategie – ein tragfähiges Konzept? . . . . .	117
5.1.2	Wirkungsmechanismen für die zunehmende Konzentration von Innovationsaktivitäten als Ansatzpunkte inklusiver Innovationspolitik . . . . .	124
5.1.3	Wirkungshebel und Handlungslinien inklusiver Innovationspolitik . . . . .	127
5.2	<b>Wachstum und Inklusion: Ansatzpunkte der Innovationspolitik.</b> . . . . .	128
5.2.1	Mögliche Instrumente der Innovationspolitik im Kontext dieser Handlungslinien. . . . .	128
5.2.2	Säule 1: Stärkung der Innovationsorientierung auch abseits der technologischen Spitze – direkte und steuerliche Innovationsförderung sowie nachfrageseitige Instrumente . . . . .	131

5.2.3 Säule 2: Stärkung von Wissens-Spillovers und der Diffusion von neuen innovativen Lösungen. ....	166
5.2.4 Säule 3: Förderung innovativer Gründungen; Erneuerung des Unternehmensbestandes .....	188
5.3 Zusammenfassung .....	200
<b>6. Synthese .....</b>	<b>209</b>
6.1 Methodik und Beschreibung des Analyserahmens .....	209
6.2 Wirkung der Instrumente auf Wachstum und Inklusion .....	211
6.3 Inklusive Gestaltung der Instrumente .....	217
6.4 Problemzentrierte Synthese .....	229
<b>7. Literatur .....</b>	<b>237</b>
<b>8. Anhang: Literaturüberblick .....</b>	<b>291</b>
<b>Die Autoren und die Autorin .....</b>	<b>319</b>

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Problemstellung, Aufgabenstellung. . . . .	17
Abbildung 2:	Studienaufbau . . . . .	18
Abbildung 3:	Produktivitätswachstum in der OECD 1995–2017 . . . . .	19
Abbildung 4:	Analyse der Produktivitätsentwicklung. . . . .	20
Abbildung 5:	Ursachen der gegenwärtigen Dynamik. . . . .	26
Abbildung 6:	Zusammenhänge im Überblick. . . . .	40
Abbildung 7:	Entwicklung des Körperschaftsteuersatzes (mit Aufschlägen) in der EU28 und in Norwegen . . . . .	86
Abbildung 8:	Breitbandinternetgeschwindigkeit in ausgewählten Industrieländern 2018. . . . .	93
Abbildung 9:	Investitionen in immaterielle und materielle Anlagegüter 2013 (ausgewählte Industrieländer) . . . . .	101
Abbildung 10:	Immaterielle Anlagegüter nach VGR-Definition 2010 und 2017 (EU22 und Norwegen). . . . .	102
Abbildung 11:	Staatsausgaben im Bereich Verkehr. . . . .	104
Abbildung 12:	Innovationsprofile nach Unternehmenscharakteristika . . . . .	121
Abbildung 13:	F&E-Quoten in den EU-Regionen nach ökonomischem Entwicklungsniveau: Stand und Entwicklung . . . . .	123
Abbildung 14:	Einflussgrößen der Verteilung von Innovationsaktivitäten (Unternehmensebene und Regionsebene) . . . . .	127
Abbildung 15:	Handlungslinien und (potenzielle) innovationspolitische Instrumente . . . . .	129
Abbildung 16:	Steuerliche F&E-Förderung . . . . .	138
Abbildung 17:	Anzahl der Länder, die eine Patentbox eingeführt haben . . . . .	142
Abbildung 18:	Bankkredite vs. Eigenkapital aus Ertragsperspektive. . . . .	156
Abbildung 19:	Der Funding Escalator . . . . .	158
Abbildung 20:	Analyserahmen Produktivität und Inklusion . . . . .	210
Abbildung 21:	Problemzentrierte Synthese . . . . .	230



# Übersichtsverzeichnis

Übersicht 1:	Studien zu den Effekten der öffentlichen Investitionsförderung auf die Produktivität . . . . .	83
Übersicht 2:	Studien zum Zusammenhang zwischen Produktivität und Breitbandinternet. . . . .	95
Übersicht 3:	Definition der immateriellen Vermögenswerte . . . . .	101
Übersicht 4:	Steuersubventionssätze für F&E-Ausgaben 2017 . . . . .	140
Übersicht 5:	Überblick über Patentboxen in EU-Ländern . . . . .	143
Übersicht 6:	Überblick über Studien zur Patentbox. . . . .	144
Übersicht 7:	Welches Finanzierungsinstrument eignet sich für welches Unternehmen? . . . . .	161
Übersicht 8:	Effekte auf Wachstum und Inklusion: Wettbewerbs- und Regulierungspolitik. . . . .	211
Übersicht 9:	Effekte auf Wachstum und Inklusion: Öffentliche Investitionen und Investitionsförderung . . . . .	212
Übersicht 10:	Effekte auf Wachstum und Inklusion: Innovationspolitik. . . . .	213
Übersicht 11:	Inklusive Gestaltung der Instrumente der Wettbewerbs- und Regulierungspolitik . . . . .	218
Übersicht 12:	Inklusive Gestaltung der Instrumente der Investitionspolitik . . . . .	221
Übersicht 13:	Inklusive Gestaltung der Instrumente der Innovationspolitik . . . . .	226
Übersicht 14:	Mechanismen der ungleichen Produktivitätsentwicklung und Politikinstrumente. . . . .	235
Übersicht A.1:	Wirkung öffentlicher F&E-Förderung auf die Innovationsaktivität (Input- bzw. Outputseite) . . . . .	292
Übersicht A.2:	Wirkung von Innovation auf die unternehmerische Produktivität. . . . .	296
Übersicht A.3:	Wirkung von F&E-Kooperationen auf die unternehmerische Innovationsaktivität. . . . .	298
Übersicht A.4:	Einfluss von Unternehmenscharakteristika auf die Kooperationswahrscheinlichkeit von Unternehmen . . . . .	301



Übersicht A.5: Evidenz für die räumliche Reichweite von Wissens-Spillovers. . . . .	303
Übersicht A.6: Evidenz für räumliche Wissens-Spillovers zwischen Universitäten und Unternehmen. . . . .	307
Übersicht A.7: Effekte von Clusterung bzw. Clusterpolitik auf Innovationsaktivität und Unternehmenserfolg . . . . .	310
Übersicht A.8: Evidenz für die sektorale Reichweite von Wissens-Spillovers . .	312
Übersicht A.9: Wirkung von (innovationsorientierten) Gründungen auf die Produktivität von Märkten (Regionen, Ländern) . . . . .	314
Übersicht A.10: Wirkung von Gründungspolitik auf und regionale Rahmenbedingungen für innovative Gründungen . . . . .	316

# Vorwort

## Produktiv – ja, aber wie?

»Produktivität« – das bringt viele spontan zum Gähnen: Ist das nicht eines dieser staubtrockenen volkswirtschaftlichen Konstrukte? Dazu noch eines, bei dem sich die Gelehrten darüber streiten, wie es überhaupt richtig zu fassen ist? Manch einem mag sogar bange werden: Geht es bei Produktivitätssteigerung nicht letztlich um die Frage, wie man menschliche Arbeit durch Maschinen und heute auch durch Algorithmen ersetzen kann?

Diese kritischen Reflexe haben ihre Berechtigung. Ja, Produktivität ist ein Konstrukt der Volkswirtschaft, dessen Definition in Zeiten der Digitalisierung neu hinterfragt werden muss. Und ja, der Faktor Arbeit steht unter Druck. Doch dies ist keineswegs neu, sondern war schon immer so. Unternehmen haben seit jeher nach Möglichkeiten der Rationalisierung gesucht, auch vor dem digitalen Zeitalter. Was neu zu sein scheint, ist das Ausmaß der Rationalisierung.

Und dennoch – oder gerade deswegen – sind wir überzeugt, dass es sinnvoll bzw. genau jetzt absolut unerlässlich ist, sich mit dem Thema »Produktivität« zu beschäftigen. Denn es geht im Kern um die Überlebensfähigkeit unseres Wirtschafts-, aber auch unseres Gesellschaftsmodells und letztlich auch um gesellschaftlichen Wohlstand und Teilhabemöglichkeiten von vielen in unserer Gesellschaft. All dies steht gerade auf dem Spiel. Wir in Deutschland und Österreich befinden uns ebenso wie viele andere entwickelte Industrienationen bereits mitten in einer doppelten Produktivitätskrise. Die Gesellschaft, vor allem aber Akteure in Wirtschaft und Wirtschaftspolitik müssen sich intensiv und rasch mit dem Thema »Produktivität« befassen.

Was meinen wir damit? Das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktivität hat sich in den meisten Industrieländern – auch in Deutschland – in den 2000er-Jahren abgeschwächt. Seit der Finanzkrise 2008 hat sich dieser Trend noch einmal deutlich verstärkt. Dies ist die erste Dimension der doppelten Produktivitätskrise. Denn entwickelte Volkswirtschaften brauchen Produktivitätszuwächse, allein

schon, um ihre sozialen Sicherungssysteme aufrechtzuerhalten. Noch mehr trifft dies auf alternde Gesellschaften wie die unsere zu. In wenigen Jahren wird in Deutschland das sogenannte Erwerbspersonenpotenzial einbrechen. Wenn dann viel weniger Menschen als heute arbeiten, müssen diese produktiver sein als die heute Tätigen. Sind sie es nicht, kommt es zu drastischen Wohlstandseinbußen.

Wieso steigt die Produktivität nicht mehr? Viele Volkswirte waren so erstaunt über die Verlangsamung der Produktivitätsentwicklung, dass einige sie zunächst als Messfehler deuteten. Heute ist klar: Diese Verlangsamung findet tatsächlich statt. Und die Ursachen dafür sind vielschichtig. Einiges deutet darauf hin, dass sie vor allem seit der Finanzkrise im Jahr 2008 zum Teil zyklischer Natur sind. So lässt sich die Abschwächung des Produktivitätswachstums gerade in vielen europäischen Ländern in den Jahren nach der Krise auch auf eine schwache Investitionstätigkeit zurückführen.

Heute können wir aber auch strukturelle Gründe für das schwache Produktivitätswachstum ausmachen. In der Debatte haben sich zwei grundsätzliche Positionen herausgebildet. Pessimisten gehen davon aus, dass die Entwicklungen in der Informations- und Kommunikationstechnologie seit den 1990er-Jahren weniger Veränderungspotenzial haben als bahnbrechende Innovationen der Vergangenheit. In dieser Lesart sticht die Glühbirne den Algorithmus aus. Optimisten gehen hingegen von einer »vierten industriellen Revolution« aus, in der die Digitalisierung zu einem neuen Produktivitätsschub führen wird. Dieser Schub steht uns noch bevor, sofern die Potenziale der Digitalisierung besser genutzt werden.

Beide Erklärungsmuster klingen plausibel. Doch reichen sie weit genug? Mit Blick auf Befunde der Organisation für Entwicklung und wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECD) und auf Ergebnisse unserer eigenen Projektarbeit haben wir einen anderen Eindruck. Demnach sieht es vielmehr so aus, dass beide Entwicklungen jetzt schon – und zwar parallel – stattfinden. Nicht die Stagnation im Aggregat ist der eigentliche Kern des Problems. In Wirklichkeit erleben wir eine völlige Neuordnung unserer Unternehmenslandschaft, ja unseres gesamten Wirtschaftsmodells.

Dies ist die zweite Dimension der doppelten Produktivitätskrise: Die Digitalisierung scheint die wirtschaftliche Entwicklung zu spalten. Die Unterschiede im Produktivitätswachstum zwischen Unternehmen und Regionen nehmen seit Beginn der 2000er-Jahre merklich zu. Einige (insbesondere große) Firmen und einige (insbesondere urbane) Regionen werden sogar sprunghaft produktiver und prosperieren entsprechend. Andere Firmen und vor allem der ländliche Raum bleiben wirtschaftlich zurück. Diese Produktivitätsunterschiede spiegeln sich auch in Einkommensunterschieden und in wachsenden Wohlstandsunterschieden zwischen Regionen wider. Die Produktivitätsentwicklung und das Wirtschaftswachstum werden somit zunehmend weniger inklusiv, Teilhabechancen sinken.

Es gibt ein ganzes Bündel von Treibern dieser Entwicklung. Ein Faktor ist die zunehmende Marktmacht globaler und nationaler Player. Marktmacht und Skaleneffekte der digitalen Plattformökonomie erschweren den Marktzugang weiterer

Unternehmen und beschränken das Produktivitätswachstum auf wenige Unternehmen. Zu den Treibern gehört aber auch, dass die Anforderungen an erfolgreiche Innovationsfähigkeit immer komplexer und aufwendiger werden und sich damit Innovationserfolg immer weiter konzentriert. Parallel dazu nimmt die Diffusionsgeschwindigkeit von Innovationen in die Breite der Unternehmenslandschaft ab. Hinzu kommt gerade in Deutschland die anhaltende Investitionsschwäche – im privaten und im öffentlichen Bereich.

Die Gemengelage ist also durchaus herausfordernd – nicht nur für die Unternehmen, sondern auch für die Sozialpartner und für eine Wirtschaftspolitik, deren Ziel es ist, für eine breite Teilhabe am Wohlstand zu sorgen und die Wettbewerbsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft zu erhalten.

Vor diesem Hintergrund hat die Bertelsmann Stiftung im Jahr 2018 das Projekt »Produktivität für Inklusives Wachstum« aufgelegt. In Zusammenarbeit mit verschiedenen deutschen Wirtschaftsforschungsinstituten und der OECD wurden Teilbereiche der doppelten Produktivitätskrise ausgeleuchtet. Diese und künftige Ergebnisse sind frei zugänglich auf der Homepage der Bertelsmann Stiftung ([www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)) und dem projekteigenen Blog (<https://inclusive-productivity.de/>).

Die Zusammenhänge zwischen Produktivität und verschiedenen Dimensionen gesellschaftlicher Teilhabe wurden bisher allerdings noch nicht umfassend untersucht. Auch gab es noch keinen Versuch, die Veränderungen in den Bereichen Wettbewerb, Innovationen und Investitionen, die Ursachen für die beschriebenen Entwicklungen sind, umfassend zu beschreiben und zu sortieren. All dies hat erstmalig das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) in unserem Auftrag vorgenommen. Die Expertinnen und Experten des WIFO sind zudem einen entscheidenden Schritt über die Analyse hinausgegangen: Sie haben auch politische Maßnahmen beleuchtet, die einerseits Anreize für Produktivitätssteigerung setzen und andererseits die Teilhabe steigern. Ein ausgereiftes Konzept zur Bewertung politischer Maßnahmen komplettiert das vorliegende Buch.

Wir danken dem Team vom WIFO sehr herzlich für seine intensive Arbeit und unsere Zusammenarbeit. Namentlich danken wir an dieser Stelle dem Leiter des WIFO, Prof. Dr. Christoph Badelt, der das gemeinsame Projekt möglich gemacht und als Spiritus Rector begleitet hat, sowie dem Projektleiter, Dr. Stefan Ederer, ohne dessen hohes Engagement und redaktionelles Geschick ein Projekt mit so vielen Beteiligten nicht zu so einem lesenswerten Ergebnis geführt hätte.

*Dr. Stefan Empter*  
*Senior Director*  
*Bertelsmann Stiftung*

*Armando García Schmidt*  
*Senior Project Manager*  
*Bertelsmann Stiftung*

# 1. Einleitung

Das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktivität hat sich in den meisten Industrieländern in den 2000er-Jahren merklich abgeschwächt. Seit der Finanzkrise 2007/2008 hat sich dieser Trend noch einmal deutlich verstärkt und auf viele Schwellenländer übergegriffen. Die Ursachen dürften dabei sowohl zyklischer als auch struktureller Natur sein (ECB 2017; Adler et al. 2017; OECD 2015a). So ist die Abschwächung des Produktivitätswachstums in den Jahren nach der Krise unter anderem auf eine schwache Investitionstätigkeit zurückzuführen. Im Zuge des weltweiten Konjunkturaufschwungs sind die Investitionen jüngst in einigen Ländern zwar wieder etwas stärker gestiegen; dennoch zeigen sich deutlich auch längerfristige Trends in der Produktivitätsentwicklung, die struktureller Natur sind.

In der wissenschaftlichen Debatte haben sich dazu zwei Positionen herausgebildet. Techno-Pessimisten gehen davon aus, dass die Entwicklungen in der Informations- und Kommunikationstechnologie seit den 1990er-Jahren weniger Veränderungspotenzial haben als bahnbrechende Innovationen der Vergangenheit (Gordon 2016; Cowen 2011).<sup>1</sup> Techno-Optimisten gehen hingegen von einem »zweiten Maschinenzeitalter« (Brynjolfsson und McAfee 2014) oder einer »vierten industriellen Revolution« (Schwab 2016) aus, in der die Digitalisierung zu einem neuen Produktivitätsschub führt bzw. führen wird. Die gegenwärtige Produktivitätsschwäche erklären sie durch Zeitverzögerungen bei der Umsetzung technologischer Innovationen, sodass die digitale Revolution erst nach und nach sichtbar wird.

Die oben skizzierte Debatte dreht sich dabei um die Aussichten an der technologischen Frontier. Die Schwäche des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstums liegt allerdings nach Analyse der OECD (2018a) weniger an einer Verlangsamung an der Spitze als vielmehr an seiner mangelnden Breite. So nehmen die Unterschiede im Produktivitätswachstum zwischen Unternehmen und Regionen

1 Die pessimistische Sichtweise wurde unter dem Schlagwort »Säkulare Stagnation« einer breiteren Öffentlichkeit bekannt. Darunter werden jedoch angebotsseitige wie auch nachfrageseitige Ursachen niedrigen Wirtschaftswachstums diskutiert. Gordon (2016) spricht über das geringere Veränderungspotenzial gegenwärtiger Innovationen hinaus auch andere – tendenziell ebenfalls strukturelle – Gegenwinde an, die das Produktivitätswachstum behindern.

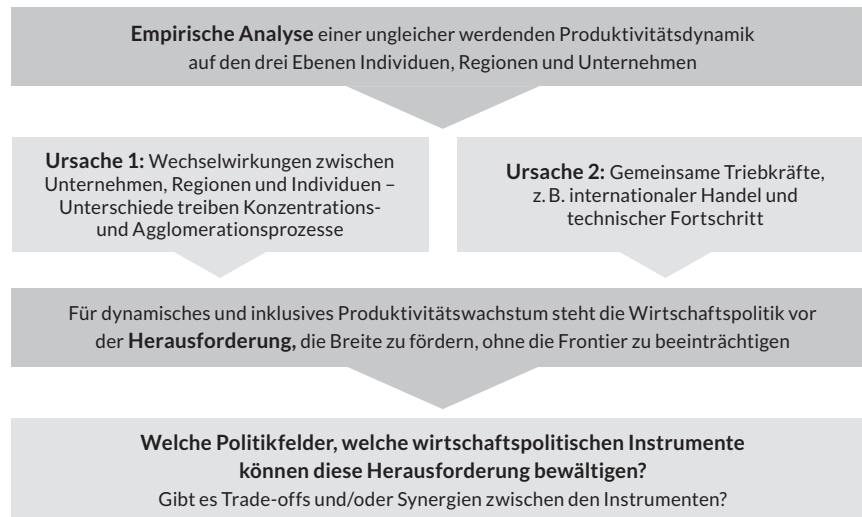
an der technologischen Frontier und jenen dahinter seit den 2000er-Jahren merklich zu. Die Produktivitätsentwicklung und das Wirtschaftswachstum werden somit zunehmend weniger inklusiv. Einige (insbesondere große) Firmen und einige (insbesondere urbane) Regionen prosperieren, während andere wirtschaftlich zurückbleiben. Auch auf individueller Ebene nehmen die Einkommensunterschiede zwischen Haushalten und Personen zu, in denen sich die Produktivitätsunterschiede widerspiegeln.

Die gleichlaufende Tendenz steigender (Produktivitäts-)Unterschiede auf der Ebene von Unternehmen, Regionen und Individuen spricht dabei für Rückwirkungen zwischen diesen Entwicklungen, aber auch für gemeinsame, alle drei Ebenen beeinflussende Triebkräfte. So haben Unterschiede in der Produktivitätsentwicklung zwischen Unternehmen an der technologischen Frontier und jenen dahinter auch regionale Auswirkungen, weil hochproduktive Unternehmen oft räumlich stark konzentriert sind (OECD 2018b). Umgekehrt beeinflussen Standortbedingungen und räumliche Prozesse maßgeblich die Produktivität von Firmen. Auch mit der Individualebene gibt es starke Wechselwirkungen: Das Vorhandensein hoch qualifizierter Arbeitskräfte – oft räumlich konzentriert – ist eine wichtige Voraussetzung für Innovation und Produktivitätswachstum. Letzteres schlägt sich dann in höheren Einkommen von Haushalten und Personen nieder, die wiederum die Akkumulation von Humankapital und damit die Produktivität vorantreiben.

Nicht zuletzt beeinflussen internationaler Handel und technologischer Fortschritt als gemeinsame Triebkräfte die Produktivitätsdynamik auf allen drei Ebenen (Unternehmen, Regionen, Individuen), wobei von beiden Faktoren auch erhebliche Einflüsse auf die Verteilung des Wachstums innerhalb dieser Ebenen ausgehen dürften. So ist in der ökonomischen Theorie der Zusammenhang zwischen Außenhandel und heterogenen sowie divergenten Entwicklungen zwischen Firmen, Regionen und Individuen schon länger bekannt (New New Trade Theory, Melitz 2003; Helpman, Melitz und Yeaple 2004). Auch der technologische Wandel ist eine Ursache zunehmender Ungleichheiten, etwa indem Routinetätigkeiten mit mittleren Qualifikationen immer mehr automatisiert werden (Polarisierungsthese; Autor 2015).

Diesen Entwicklungen steht die Vision gegenüber, dass die Wirtschaftsentwicklung gleichzeitig dynamisch und inklusiv sein soll. Die Wirtschaftspolitik steht somit vor der Herausforderung, die Produktivitätsentwicklung in der Breite zu fördern, ohne das Wachstum an der Frontier zu beeinträchtigen (Abbildung 1). Eine solche Politik orientiert sich nicht allein an den Top-Performern unter den Unternehmen, Regionen und Individuen, sondern wird auch versuchen, möglichst vielen Akteuren die Möglichkeit zu geben, ihre Produktivität zu steigern und ihre Distanz zur technologischen Frontier zu verringern. Es gilt also, Instrumente und Maßnahmen zu finden, mittels derer die Produktivitätsentwicklung sowohl an der Spitze als auch in der Breite gefördert und unterstützt wird. Zumindest aber müssen Trade-offs zwischen diesen beiden Zieldimensionen herausgearbeitet und gegenläufige Wirkungen durch einen Maßnahmenmix abgefedert werden.

## Abbildung 1: Problemstellung, Aufgabenstellung



Quelle: Eigene Darstellung

Diese Studie soll dazu einen Beitrag leisten. Ihr Ziel ist, einen konzeptuellen Rahmen zu erstellen, mit dem der Zusammenhang zwischen Produktivität und inklusivem Wachstum abgebildet werden kann. Dieser Rahmen soll sowohl die Tendenzen und Ursachen der ungleichen Produktivitätsentwicklung auf der Ebene von Unternehmen, Regionen und Individuen aufzeigen als auch politische Handlungsfelder zur Beeinflussung der beiden Zieldimensionen untersuchen.

Die Kernfragen der Studie lauten:

- Wie entwickeln sich Produktivität und Ungleichheit auf der Ebene von Unternehmen, Regionen und Individuen?
- Welche Mechanismen erzeugen eine ungleiche Produktivitätsentwicklung?
- Welche Politikfelder und Instrumente sind für inklusives Produktivitätswachstum maßgeblich?
- Wie wirken Politikinstrumente auf die beiden Zieldimensionen »Produktivität« und »Inklusion«?

Die wissenschaftliche Literatur misst dabei den folgenden drei Politikfeldern eine große Rolle bei:

- Wettbewerbs- und Regulierungspolitik
- Öffentliche Investitionen und Investitionsförderung
- Innovationspolitik

So haben sich etwa die Marktstrukturen durch die Digitalisierung verändert, wodurch die traditionellen Instrumente der Wettbewerbspolitik zunehmend infrage

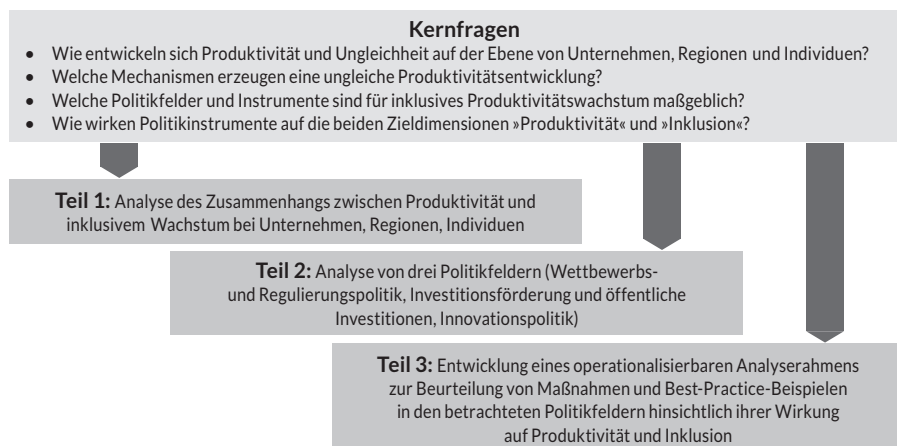


gestellt werden. Winner-takes-all-Dynamiken sowie Hindernisse für den Markteintritt und -austritt können Monopolsituationen verstärken und Monopolrenten erzeugen. Öffentliche Investitionen sind wiederum für die räumliche Verteilung der Produktivitätsentwicklung bedeutsam und die Förderung privater Investitionen hat sicherzustellen, dass nicht nur große Unternehmen an der technologischen Frontier davon profitieren. Für die Innovationspolitik gilt es, den Diffusionsprozess und die Stärkung von Wissens-Spillovers stärker ins Blickfeld zu rücken und sicherzustellen, dass alle Unternehmen und Regionen gleiche Möglichkeiten haben, am Innovationsprozess teilzunehmen. Diese drei Politikfelder stehen daher im Fokus der Studie.

Gleichzeitig gilt es zu berücksichtigen, dass auch andere Politikfelder, wie etwa Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik oder Governance-Fragen, eine große Rolle spielen (OECD 2018a). Diese werden hier nicht ausführlich behandelt, weil sie den Rahmen der Studie sprengen würden.

### Abbildung 2: Studienaufbau

---



Quelle: Eigene Darstellung

Die Studie ist wie folgt aufgebaut (Abbildung 2): Im ersten, allgemeinen Teil wird der Zusammenhang zwischen Produktivität und inklusivem Wachstum auf den unterschiedlichen Ebenen (Unternehmen, Regionen, Individuen) herausgearbeitet (Kapitel 2). Im zweiten Teil werden die für die Unterstützung und Förderung maßgeblichen Politikfelder näher beleuchtet und die Wirkung unterschiedlicher Instrumente auf Produktivität und inklusives Wachstum untersucht. Im Detail werden dabei die oben angeführten drei Politikfelder behandelt (Kapitel 3 bis 5). Im dritten Teil der Studie wird ein konkreter, operationalisierbarer Analyserahmen ausgearbeitet, mit dem Maßnahmen und Best-Practice-Beispiele in den betrachteten Politikfeldern in ihrer Wirkung auf Produktivität und Inklusion beurteilt werden können (Kapitel 6).

## Die Autoren und die Autorin



**Dr. Stefan Ederer** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich Makroökonomie und Europäische Wirtschaftspolitik am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO). Seine Aufgaben umfassen die Analyse und Prognose der internationalen und österreichischen Wirtschaftsentwicklung, die Analyse der Auswirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene und die Themen Wachstum, Produktivitätsentwicklung und Beschäftigung.



**Julia Bachtrögl**, PhD, ist seit Mai 2018 wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich Strukturwandel und Regionalentwicklung am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO). Davor forschte und lehrte sie als wissenschaftliche Assistentin und PhD-Studentin an der Wirtschaftsuniversität Wien. Zu ihren Forschungsschwerpunkten zählen die Evaluierung der EU-Regionalpolitik, insbesondere auf der Unternehmensebene, sowie die Analyse der regionalen Auswirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen.



**Dr. Michael Böheim** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), in das er 1997 als Ökonom mit besonderem Forschungsschwerpunkt in den Bereichen Industrie, Wettbewerb und Regulierungsökonomie und -politik eingetreten ist. Seit 2002 ist er gerichtlich beeideter Sachverständiger vor dem österreichischen Kartellgericht und von 2002 bis 2018 war er Mitglied der Österreichischen Wettbewerbskommission. Er verfügt über mehr als 20 Jahre projektrelevante Erfahrung als Berater und Universitätslektor sowie als Autor zahlreicher Veröffentlichungen in den Bereichen Industrie, Wettbewerb und Regulierung.



**Dr. Martin Falk** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich Industrieökonomie, Innovation und internationaler Wettbewerb am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO). Seine Aufgabengebiete umfassen empirische Analysen im Bereich Innovationsökonomie, Produktivität und Unternehmensdynamik.



**Dr. Peter Mayerhofer** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich Strukturwandel und Regionalentwicklung am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO). Seine Forschungsinteressen liegen in den Bereichen Regional- und Stadtökonomie, Ursachen des Strukturwandels und seine Wirkungen auf die Regionalentwicklung, Fragen der regionalen Innovationspolitik, der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und ihrer Bestimmungsgründe, räumliche Effekte von Integrationsprozessen und wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Lehraufträge für Stadt- und Regionalökonomie (zuletzt) an der Donau-Universität Krems sowie der Universität Wien.



**Dr. Philipp Piribauer** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich Strukturwandel und Regionalentwicklung am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO). Vor seinem Eintritt dort war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Makroökonomie der Wirtschaftsuniversität Wien (WU Wien). Von 2012 bis 2015 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftsgeographie und Geoinformatik der WU Wien. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der Regionalökonomie, der angewandten Ökonometrie und der Geostatistik.