

025056/EU XXIII.GP
Eingelangt am 21/11/07

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 21.11.2007
KOM(2007) 721 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALAUSSCHUSS, DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN UND DIE
EUROPÄISCHE ZENTRALBANK**

Die Wirtschaft der EU: Bilanz 2007

Die Produktivitätsgrenze Europas verschieben

{SEK(2007) 1507}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALAUSSCHUSS, DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN UND DIE
EUROPÄISCHE ZENTRALBANK**

Die Wirtschaft der EU: Bilanz 2007

Die Produktivitätsgrenze Europas verschieben

Die Europäische Union gehört in all ihrer Vielfalt zu den fortschrittlichsten und produktivsten Volkswirtschaften der Welt. Bei Größen wie der Produktion je Beschäftigten und dem realen Pro-Kopf-Einkommen steht die Union in der globalen Rangordnung weit oben. Auch wenn die Mitgliedstaaten, die der Union kürzlich beigetreten sind, noch ein gutes Stück von den reiferen Marktwirtschaften der EU entfernt sind, holen sie doch rasch auf - angespornt durch den kontinuierlichen Zustrom ausländischer Direktinvestitionen sowie die EU-Kohäsionspolitik und unterstützt durch die Einführung solider rechtlicher, regulatorischer und institutioneller Strukturen, die das Kennzeichen gut funktionierender Marktwirtschaften sind.

Allerdings bleibt der Lebensstandard der Europäischen Union nach wie vor ganz erheblich hinter dem der fortschrittlichsten Volkswirtschaft der Welt – der Vereinigten Staaten – zurück. Nach einer raschen Aufholentwicklung in den 50er und 60er Jahren kam diese Anfang der 70er Jahre zum Erliegen. Der Lebensstandard in der EU ist heute gemessen am Pro-Kopf-BIP immer noch ein Drittel niedriger als in den USA – obwohl die Zahl der Erwerbstätigen in der EU in den letzten Jahren erfreulicherweise zugenommen hat.

Hauptursache ist eine auseinanderlaufende Produktivitätsentwicklung. Auch wenn zwischen den EU-Mitgliedstaaten klare Unterschiede bestehen, hat sich das Produktivitätswachstum in der Europäischen Union nach allen verfügbaren Maßstäben, d.h. je geleisteter Arbeitsstunde, je Beschäftigten und im Verhältnis zu einer Kombination aus Einsatzfaktoren, d.h. Arbeit und Kapital, seit Mitte der 90er Jahre verlangsamt, in den Vereinigten Staaten jedoch drastisch beschleunigt. So ist das Wachstum der Arbeitsproduktivität je Stunde in der EU-15 von 2 % im Zeitraum 1981-1995 auf 1 ½ % im Zeitraum 1995-2000 und auf 1 % im Zeitraum 2000-2005 zurückgegangen. Die USA hingegen verzeichneten eine merkliche Steigerung der Produktivität, deren durchschnittliches Wachstum sich in den genannten Perioden von 1 ¼ % auf 2 % und dann auf annähernd 2 ½ % beschleunigte.

Als die Staats- und Regierungschefs der EU im März 2000 die Lissabon-Strategie ins Leben riefen, stellten sie die Verbesserung der Produktivitätsentwicklung der EU zusammen mit einem robusten Beschäftigungswachstum an vorderste Stelle. Die Schlagwörter „Wissengesellschaft“ sowie „mehr und bessere Arbeitsplätze“ bringen dies auf den Punkt. Tatsächlich hat sich die Beschäftigung seither vielversprechend entwickelt. Die Beschäftigungsquote der EU-15 ist seit 1995 deutlich von 60 % auf 66 % gestiegen, während die Arbeitslosenquote von über 10 % auf knapp 7 % – den tiefsten Stand seit vielen Jahren – absank. Die Arbeitsmarktpolitik zur Förderung des Beschäftigungswachstums hat sich nachweislich ausgezahlt, während die Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität – einschließlich der Aktionen zur Förderung von Humankapitalinvestitionen, regulatorischen

Reformen sowie Unternehmertum und Innovation – bislang weniger Wirkung zeigen oder möglicherweise länger brauchen, bis sie greifen.

Höhere Produktivität und mehr Beschäftigung können Hand in Hand gehen. Die Versuchung ist groß, die Produktivitätsverschlechterung dem jüngsten „Jobwunder“ zuzuschreiben und Erstere als Preis zu sehen, den man für Letzteres zahlen muss. Hat ein rascheres Beschäftigungswachstum eine geringere Kapitalnutzung je Beschäftigten zur Folge und werden mehr Geringqualifizierte beschäftigt, kann tatsächlich ein Zielkonflikt zwischen mehr Arbeitsplätzen und höherer Produktivität entstehen. Doch der Effekt ist insgesamt gering und geradezu verschwindend klein im Vergleich zu der Wirkung, die durch die Entwicklung und Verbreitung neuer Technologien und Best Practices erzielt wird – so sie denn tatsächlich rasch entwickelt und verbreitet werden, was insbesondere in den fortgeschrittensten Mitgliedstaaten, die zwar einen hohen Technologiestandard aufweisen, neue Entwicklungen an der „Technologiegrenze“ jedoch nur langsam übernehmen, eine Herausforderung bleibt. Wenn die Arbeits- und Produktmärkte gut funktionieren und technischer Fortschritt stattfindet, ist hohes Beschäftigungswachstum mit hohem Produktivitätswachstum vereinbar.

Das Produktivitätswachstum in der EU hat sich seit Mitte 2005 beschleunigt. Man hofft, dass diese Verbesserung nicht nur konjunkturell, d.h. durch den rascheren Aufschwung, sondern teilweise auch strukturell bedingt ist. Es kann durchaus sein, dass sich frühere Reformen zur Steigerung der Produktivität nun endlich auszuzahlen beginnen. In diesem Fall könnte die jüngste Produktivitätsbeschleunigung teilweise strukturell und mit größerer Effizienz verbunden sein. Die *EU-Wirtschaftsbilanz 2007*, die zusammen mit dieser Mitteilung veröffentlicht wird, legt jedoch eher eine vorsichtige Interpretation nahe: Belege für eine strukturelle Produktivitätsbeschleunigung gibt es bislang kaum.

Die Produktivität der EU könnte beträchtlich gesteigert werden, wenn Innovation gefördert, die Investition in Human- und IKT-Kapital ausgebaut, der Wettbewerb erhöht und die Regulierung der Güter-, Arbeits- und Finanzmärkte gestrafft wird. Dieser Aspekt wurde bei der Überarbeitung der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung im Jahr 2005 betont, als umfassende integrierte Reformpakete, die eigene Reformverantwortung der Mitgliedstaaten und die bessere Komplementarität von Reformmaßnahmen auf EU- und mitgliedstaatlicher Ebene stärker in den Vordergrund gerückt wurden. Der Trend seit Mitte der 90er Jahre legt nahe, dass die Europäische Union aus der IT-Revolution und der weltweiten Arbeitsteilung, die durch die internationale Wirtschaftsintegration beflügelt wurde, noch nicht den vollen Nutzen gezogen hat. Von Kommission und Rat durchgeführte Bewertungen zeigen, dass die Reformen zwar vorangekommen sind, Reformtempo und -intensität in den Mitgliedstaaten jedoch unterschiedlich sind. Die Europäische Union darf sich die Chance, das Produktivitätswachstum durch strukturelle Reformen zu beschleunigen, nicht länger entgehen lassen. Da die Bevölkerung altert und der globale Wettbewerb immer schärfer wird, ist eine höhere Produktivität unverzichtbar, um auf mittlere bis lange Sicht ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum sicherzustellen.¹

1. WICHTIGSTE ERGEBNISSE DER BILANZ

In der zweiten Hälfte der 90er Jahre hat sich das Produktivitätswachstum in der Europäischen Union verlangsamt. Dies steht in krassem Gegensatz zur Entwicklung in den

¹ Siehe in diesem Zusammenhang auch die Mitteilung der Kommission „Das Produktivitätswachstum steigern: Kernaussagen des Europäischen Berichts über die Wettbewerbsfähigkeit 2007“, KOM (2007) 666 endg.

Vereinigten Staaten. Der Trend in Europa spiegelt vor allem die Abschwächung wider, die zwei große Mitgliedstaaten des Euroraums – Spanien und Italien – besonders schwer traf, während sie in anderen großen Volkswirtschaften weniger deutlich ausfiel. Anders als in Spanien und Italien blieb das verarbeitende Gewerbe in Deutschland und Frankreich von dem allgemein rückläufigen Produktivitätstrend der 90er Jahre verschont. Seit der Jahrtausendwende ist das Trendwachstum der Produktivität in der EU nicht weiter gesunken, und seit Mitte 2005 hat sich der Produktivitätsfortschritt sogar beschleunigt. Allerdings muss man angesichts des zunehmenden Aufschwungtempos davon ausgehen, dass diese Beschleunigung zumindest teilweise konjunkturell bedingt ist, denn ihre strukturelle Beschaffenheit ist bislang nicht ausreichend belegt.

Seit 1995 ist das Gefälle beim Produktivitätswachstum zwischen der EU und den USA zu einem Großteil auf die auseinanderlaufende Entwicklung bei der totalen Faktorproduktivität (TFP) zurückzuführen – einem Maß dafür, wie effizient sämtliche Einsatzfaktoren, einschließlich Arbeit, Informations- und Kommunikationsausrüstung (IKT-Kapital) sowie herkömmliches Kapital (Anlagen und Ausrüstungen), genutzt werden. Die Unterschiede beim Wachstum des Kapitals je Beschäftigten spielen bei der Produktivitätslücke zwischen den beiden Wirtschaftsräumen eine weitaus geringere Rolle. Dennoch zeigt eine weitere Zerlegung des Beitrags des Dienstleistungskapitals in den USA, vor allem im privaten Dienstleistungssektor, eine Verschiebung vom herkömmlichen zum IKT-Kapital, während in Europa kein vergleichbarer Trend festzustellen ist. In dem Maße, wie IKT-Kapital die Produktivität erhöht, könnte diese Verschiebung die wachsende Produktivitätskluft zwischen den beiden Volkswirtschaften ebenfalls erklären helfen.

Fast das gesamte TFP-Wachstumsgefälle gegenüber den USA ist auf die schleppende Entwicklung in nur einigen wenigen Wirtschaftszweigen zurückzuführen, wobei die Wirtschaftsstrukturen, die komparative Größe der Wirtschaftszweige und Regulierungsaspekte eine maßgebliche Rolle spielen. Wie die ausführliche Analyse der einzelnen Wirtschaftszweige zeigt, sind hier vor allem der Groß- und Einzelhandel, Immobilien- und sonstige Unternehmensdienstleistungen, Feinmechanik und Optik (zu diesem Bereich zählt auch die Halbleiterbranche als wichtigster IKT-Produzent) und in geringerem Maße die Finanzdienstleistungen betroffen. Die im Vergleich zu den USA geringe Höhe der privaten FuE-Ausgaben für IKT in Europa ist in erster Linie auf Unterschiede in der Industriestruktur, vor allem die geringere Größe der EU-Hightech-Branche zurückzuführen. Bei den Unternehmens- und Finanzdienstleistungen scheinen regulatorische Aspekte, insbesondere Zu- und Austrittsregeln, eine Rolle zu spielen, während die schwache Produktivitätsleistung des europäischen Groß- und Einzelhandels teilweise darauf zurückgeht, dass Skalenerträge nur eingeschränkt genutzt werden können. Erheblich besser als die Vereinigten Staaten schneidet die EU hingegen in den so genannten netzgebundenen Wirtschaftszweigen ab, wozu die Effizienzgewinne aus der Deregulierung der letzten zwei Jahrzehnte beigetragen haben dürften.

Die Produktivitätsabschwächung in der EU ging mit einem beispiellosen Beschäftigungszuwachs einher. Mit Recht lässt sich fragen, ob hier ein Zusammenhang besteht. Die Theorie eines Zielkonflikts zwischen Produktivität und Beschäftigung findet in der Wirtschaftsgeschichte der Nachkriegszeit eine gewisse Bestätigung. In den 70er und 80er Jahren erlebte die Europäische Union einen vergleichsweise raschen Produktivitätsanstieg bei schleppendem Beschäftigungswachstum – während die Vereinigten Staaten bei kräftigen Beschäftigungszuwächsen eine Verlangsamung der Produktivität hinnehmen mussten. Damals lösten der steile Ölpreisanstieg und der damit einhergehende sprunghafte Anstieg der realen Lohnkosten (da die Arbeitnehmer die höheren Energiepreise über Lohnforderungen an die Arbeitgeber weitergaben) in vielen EU-Ländern eine Substitution von Arbeit durch

Kapital aus, so dass das rasche Wachstum der Arbeitproduktivität mit massiven Entlassungen einherging. Dieses Phänomen als Zielkonflikt zwischen Produktivität und Beschäftigung auszulegen, ist zwar in gewisser Weise korrekt, kann aber auch in die Irre führen. Denn die Erfahrung der USA, die seit Mitte der 90er Jahre ein hohes Beschäftigungs- und Produktivitätswachstum verzeichnen, scheint mit der Idee eines solchen Zielkonflikts keinesfalls vereinbar. Die kräftigen Produktivitätszuwächse durch Innovation und bessere Arbeitsverfahren, die die Wirtschaftsentwicklung der USA in den letzten zehn Jahren prägten, haben sowohl Arbeit als auch Kapital produktiver gemacht und so die Nachfrage nach beidem angeregt. Innovation hat der Beschäftigung also keineswegs geschadet und wird ihr normalerweise auch nicht schaden – es sei denn, die Arbeitsmarktinstitutionen wehren Veränderungen ab und die Unternehmen erhalten kaum Anpassungsanreize vom Markt.

Beschäftigungswachstum kann mit gewissen Produktivitätseinbußen verbunden sein, doch wird der Gesamttrend davon nur geringfügig beeinflusst. Bestimmte Arbeitsmarktreformen, wie die Einführung flexibler Arbeitsverträge und Arbeitszeitmodelle bei gleichzeitig beschäftigungsfreundlicherer Tarifpraxis, können zu gewissen Produktivitätseinbußen führen, da weniger produktive Erwerbsgruppen eingestellt werden und die Kapitalnutzung je Beschäftigten sinkt. Dies wird durch die empirische Analyse weitgehend bestätigt, auch wenn der Effekt recht gering erscheint. Ökonometrische Studien schätzen die relative Produktivitätseinbuße bei einem gegebenen Beschäftigungszuwachs auf 10-40 %, während sie nach Simulationsrechnungen mit dem ökonometrischen Modell QUEST der GDECFIN bei rund 20 % liegt. Ökonometrische Schätzungen zeigen, dass Politikmaßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsaussichten von „marginalen“ Arbeitskräften – wie Steueranreize für Zeit- und Teilzeitarbeit, gezielte Steuersenkungen für Geringqualifizierte/Geringverdiener, Beschäftigungssubventionen, direkte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Lohnergänzungsleistungen – die Beschäftigung im Zeitraum 2001-2006 in den Ländern, die entsprechende Maßnahmen durchgeführt haben, um gut 1 % erhöht haben könnten; die negative Auswirkung auf das Produktivitätswachstum hat sich demnach auf $\frac{1}{4}$ bis $\frac{1}{2}$ % bzw. rund 25 % des Beschäftigungszuwachses belaufen. In einigen Ländern wie Italien und Spanien hat sich möglicherweise auch die Legalisierung illegaler Arbeitnehmer negativ auf die Produktivitätsstatistik niedergeschlagen.

Die jüngsten Beschäftigungs- und Produktivitätsentwicklungen haben unterschiedliche Ursachen, können jedoch im Rahmen einer umfassenden Wachstums- und Beschäftigungsstrategie eine positive Wechselwirkung entfalten. Am besten erreichen lässt sich dies durch Politikmaßnahmen zur Förderung der Wissensgesellschaft, die auf der politischen Agenda der Europäischen Union - wie an der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung deutlich wird - einen hohen Stellenwert einnimmt. Die Mitgliedstaaten haben in diesem Zusammenhang eine Fülle von Politikmaßnahmen in ihre nationalen Reformprogramme aufgenommen, mit denen das TFP-Wachstum erhöht werden soll. Die Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität bei gleichzeitiger Förderung der Beschäftigung lassen sich unter drei Überschriften zusammenfassen: i) Aufbau von Wissen, ii) Stärkung der Wettbewerbskräfte und iii) Flexibilisierung.

i) Der Aufbau von Wissen erfordert mehr und bessere Investitionen in FuE und Humankapital. Ziel der Politik ist es, den Abstand zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union bei Investitionen in FuE und Humankapital zu verringern. Die USA investieren fast 3 % ihres BIP in FuE und über 7 % in Bildung, gegenüber knapp 2 % bzw. $5\frac{1}{2}$ % im Falle der EU. Schon bevor die Lissabon-Strategie im Jahr 2000 beschlossen wurde, hat die EU versucht, dieses Problem in Angriff zu nehmen, beispielsweise mit dem Bologna-Prozess zur Schaffung eines Europäischen Bildungsraums mit europaweit vergleichbaren Hochschulabschlüssen. Ziel des Europäischen Forschungsraums ist es, die Fragmentierung zu

überwinden und die Spillover-Effekte von FuE-Investitionen zu erhöhen. Außerdem haben sich die Mitgliedstaaten im Rahmen der Lissabon-Strategie zur Anhebung der FuE-Ausgaben (bei der vor allem der private Sektor gefragt ist, denn die Kluft zwischen EU- und US-Ausgaben für FuE ist hauptsächlich durch ihn bedingt), zur Erhöhung der Zahl der Schulabgänger mit Schulabschluss und zur Steigerung des Qualifikationsniveaus der Erwerbsbevölkerung verpflichtet.

Die öffentliche Hand unterstützt FuE-Investitionen und Bildung wegen der positiven Auswirkungen auf Wohlstand und Wachstum. Simulationsrechnungen mit dem Modell QUEST belegen, dass Maßnahmen zur Förderung von FuE-Investitionen das Wirtschafts- und Produktivitätswachstum erheblich steigern könnten. So würde eine Steigerung der FuE-Intensität von 1,8 % des BIP im Jahr 2005 auf die erwarteten 2,6 % des BIP im Jahr 2010 (Grundlage sind die Ziele, die die Mitgliedstaaten in ihren Reformprogrammen angesetzt haben) sowohl das BIP- wie auch das Produktivitätswachstum jährlich um 0,2 Prozentpunkt erhöhen. Berücksichtigt man auch die positiven grenzüberschreitenden Effekte, könnte die Wirkung doppelt so hoch sein. Auch wenn die Gesamtbeschäftigung kaum beeinflusst würde, käme es zu einer Nachfrageverschiebung von gering- zu hochqualifizierten Arbeitskräften und in Verbindung damit zu relativen Lohnerhöhungen für Letztere, da die Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften kurz- bis mittelfristig nicht elastisch ist.

Damit FuE-Maßnahmen greifen können, müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein. Andernfalls werden die vorgenannten positiven Effekte möglicherweise ausbleiben. Beispielsweise könnte eine Substitution stattfinden, da der private Sektor unerwartete Steuereinsparungen für eigene Kostensenkungen nutzt. Auch ist fraglich, ob der Staat vielversprechende FuE-Projekte treffsicherer auszuwählen vermag als der private Sektor, wenngleich dieses Problem weniger ins Gewicht fällt, wenn die Förderung in Form von Steueranreizen (und nicht von gezielten Zuschüssen) erfolgt. Bei Steueranreizen ist aber die Gefahr von Netto-Wohlfahrtsverlusten höher, da der Staat unter Umständen FuE-Investitionen subventioniert, die ohnehin stattgefunden hätten. Diese institutionellen Risiken können weniger ins Gewicht fallen, wenn private und öffentliche Akteure durch günstige Rahmenbedingungen unterstützt werden – unter anderem durch einen wirksamen Schutz geistigen Eigentums, gut ausgebildete, qualifizierte Arbeitskräfte, gut funktionierenden Wettbewerb und eine enge Verzahnung von öffentlicher und privater Forschung.

Außerdem muss es in der gesamten Europäischen Union ein wirksames und kosteneffizientes Bildungssystem geben. In einigen Mitgliedstaaten scheinen die Bildungssysteme sehr ineffizient zu sein, denn Daten belegen, dass andere Mitgliedstaaten dieselben Ergebnisse mit erheblich weniger Mitteln erreichen – oder mit anderen Worten, dass mit denselben Mitteln bessere Ergebnisse erzielt werden könnten. Besorgniserregend ist dies vor allem deshalb, weil Humankapital nicht nur als solches ein ausschlaggebender Faktor für die Qualität der Arbeitskräfte und die Produktivität ist, sondern auch weil es die Innovationskapazität einer Volkswirtschaft erhöhen kann. Vor allem Länder mit hohem Technologiestandard – und dies sind viele EU-Mitgliedstaaten – müssen ihre Fähigkeit zur Übernahme neuer Technologien verbessern und aus diesem Grund erhebliche Anstrengungen unternehmen, um die Qualität des Bildungssystems, insbesondere der Hochschulausbildung, zu erhalten und möglichst noch zu steigern.

ii) Sowohl für das Produktivitätsniveau als auch das Produktivitätswachstum spielt Wettbewerb eine zentrale Rolle. Anfechtbare Märkte setzen Firmen unter Innovationsdruck und begünstigen die Unternehmensfluktuation, indem sie wettbewerbsfähige Unternehmen zum Markteintritt veranlassen und weniger wettbewerbsfähige herausdrängen. Die Befürchtung, intensiver Wettbewerb halte Firmen von Innovationen ab, da der Druck auf die

Gewinnmargen die Aufbringung der nötigen Mittel erschwere, scheint unbegründet, auch wenn die verfügbaren Daten darauf hindeuten, dass das innovativste Unternehmen am Markt zumeist der Marktführer ist. Die EU-Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs sind dreigleisig angelegt, und auch wenn ihr Ziel nicht vorrangig in der Steigerung der Produktivität besteht, tragen sie doch zweifellos dazu bei. So kurbelt ein uneingeschränkt funktionierender Binnenmarkt die Produktivität an, indem er Firmen in stärkerem Maße dem internationalen Wettbewerb aussetzt, Skalenerträge (auch bei FuE-Maßnahmen) ermöglicht und den Transfer von Technologie und Management-Knowhow über die Grenzen hinweg erleichtert. Wie erwähnt, haben die Liberalisierung und Regulierung der netzgebundenen Wirtschaftszweige wie Telekommunikation, Elektrizität, Gas, Postdienste sowie Schienen-, Straßen- und Luftverkehr, zu größerer Produktivität beigetragen. Und schließlich hat auch die Wettbewerbspolitik im eigentlichen Sinne geholfen, Zutrittschranken zu senken und wettbewerbsfeindliche Praktiken zu verteuern.

Empirische Studien bestätigen die erwarteten positiven Effekte der Marktöffnung auf Produktivität und Wachstum, aber auch auf die Beschäftigung. Simulationsrechnungen mit QUEST zur Schätzung, wie sich Maßnahmen in den einzelnen Politikbereichen – isoliert oder in Kombination mit den anderen betrachtet – auswirken, bestätigen, dass Wettbewerb quer durch alle Wirtschaftszweige sichergestellt werden muss. Die modellhafte Berechnung der makroökonomischen Auswirkungen der Produktmarktreformen im Zeitraum 1995-2003 lässt auf einen Positiveffekt auf das BIP von fast 1 ½ % schließen, der sich aus einem Beschäftigungszuwachs um 1 % und einem Anstieg der Arbeitsproduktivität um ½ % zusammensetzt. Auch dies bestätigt, dass Politikmaßnahmen zur Steigerung der Produktivität positive Beschäftigungseffekte haben können, d.h. dass der bisweilen unterstellte Zielkonflikt zwischen Beschäftigung und Produktivität ein Trugschluss ist.

iii) Mehr Flexibilität ist nötig, damit sich die Produktionsstrukturen ohne Spannungen an eine weitere Spezialisierung und Diversifizierung in neue Bereiche mit relativem komparativem Vorteil anpassen können. Die Verschiebung der „Technologiegrenze“, die nötig ist, um im globalen Wettbewerb bestehen zu können, hat ihren Preis, denn sie setzt die Wirtschaft dem Strukturwandel aus. Die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft ist daher von entscheidender Bedeutung, nicht nur, damit negative „Schocks“ ohne nachhaltige Wachstumsflaute absorbiert werden können, sondern auch um sicherzustellen, dass aus dem technologischen Wandel der maximale Nutzen gezogen wird. Allerdings scheint die Anpassungsfähigkeit vieler EU-Mitgliedstaaten nur begrenzt, im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten, wo das aggregierte Produktivitätswachstum Schätzungen zufolge bis zur Hälfte auf die Umschichtung von Ressourcen hin zu innovativen Tätigkeiten zurückzuführen ist. Ein weiterer Hemmschuh für die Anpassung der EU an den technologischen Wandel ist die geringe Flexibilität, die Arbeitsmarktinstitutionen und -vorschriften lassen. Insbesondere ein zu strenger Kündigungsschutz und zu hohe Mindestlöhne können der Arbeitskräftemobilität entgegenwirken. Alles in allem tragen strukturelle Hemmnisse für den Marktzutritt und das Wachstum von Unternehmen zum Produktivitätsgefälle zwischen EU und USA bei.

Die EU-Mitgliedstaaten haben in den letzten Jahren Maßnahmen ergriffen, um Unternehmen und Arbeitskräften die Mobilität zu erleichtern, doch es besteht weiterer Handlungsbedarf auf breiterer Basis. Bisher haben sich die Maßnahmen insbesondere auf die Senkung der Bürokratiekosten für Marktneulinge und den besseren Zugang kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) zu Finanzierungsmöglichkeiten konzentriert. Außerdem haben mehrere Mitgliedstaaten ihr Konkursrecht reformiert, um die Risikobereitschaft zu fördern. Vorbehalte sind insofern angebracht, als gezielte Politikmaßnahmen für Unternehmen mit einer bestimmten Größe (meist KMU), wie etwa niedrigere Sozialversicherungsbeiträge

unterhalb einer bestimmten Mitarbeiterzahl, die betreffenden Firmen davon abhalten könnten, über die Fördergrenze hinaus zu expandieren – was umso kostspieliger ist, da sich die Produktivität neuer Unternehmen erfahrungsgemäß merklich erhöht, wenn sie wachsen. Zusammengenommen könnte das BIP um 1 % gesteigert werden, wenn die Bürokratiekosten für europäische Unternehmen, die derzeit auf insgesamt 3-4 % des BIP geschätzt werden, um ein Viertel gesenkt würden. Die Beseitigung von Hemmnissen für die geographische und berufliche Mobilität von Arbeitskräften wird ebenfalls für eine effizientere Ressourcenallokation sorgen und das Wachstumspotenzial erhöhen; und ein erfolgreicher Übergang zur Wissensgesellschaft muss durch eine Hinwendung zum lebenslangen Lernen begleitet werden.

2. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND WESENTLICHE KONSEQUENZEN FÜR DIE POLITIK

Die Einstellungen müssen sich ändern. Die Globalisierung und die IKT-Revolution haben einige weit verbreitete Überzeugungen, beispielsweise dass nur große Länder und Unternehmen Technologieführer sein können und der Handel der wichtigste Weg zur Verbreitung von Technologie ist, widerlegt. Inzwischen zeigt sich, dass auch kleine Länder in Spezialbereichen Technologieführer sein können, dass neue Technologien häufig von jungen Kleinunternehmen entwickelt und eingeführt werden und dass sich Technologie vor allem über die internationale Mobilität von Forschern und Finanzierungskapital – nicht über den Handel – verbreitet.

Mittlerweile gibt es einen breiten Konsens darüber, welche Faktoren das Produktivitätswachstum bremsen und welche Maßnahmen erforderlich sind, um es zu steigern. Restriktionen bezüglich der Arbeits- und Produktmärkte, fehlende Offenheit für ausländische Direktinvestitionen, Marktzutrittsschranken sowie Hemmnisse für die Entstehung und Verbreitung neuer Technologien können das Produktivitätswachstum auf längere Sicht erheblich hemmen. Eine wettbewerbsfreundliche Produktmarktregulierung, FuE und eine hohe Humankapitalqualität tragen allesamt zur Steigerung des TFP-Wachstums bei. Derweil dürfen die übergeordneten Ziele und Vorteile von Rechtsvorschriften und Regulierung nicht aus den Augen verloren werden; Regulierung kann Innovation sogar beflügeln (beispielsweise durch Öko-Innovation oder indem durch Top-Runner-Programme Standards gesetzt und damit erneuerbare Energien oder energiesparende Produkte gefördert werden).

Die Ursachen des langsamen Produktivitätswachstums an der Wurzel zu packen, gehört nach wie vor zu den dringendsten und komplexesten Politikaufgaben der Union. Maßnahmen zur Steigerung des Produktivitätswachstums müssen in umfassender Weise umgesetzt werden, um die Anpassung an ein sich rasch wandelndes weltwirtschaftliches Umfeld zu erleichtern und den damit einhergehenden Forderungen nach größerer Wettbewerbsfähigkeit gerecht zu werden. Zugleich können Politikmaßnahmen zur Steigerung des Produktivitätswachstums den europäischen Wohlfahrtsstaaten helfen, die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und budgetären Herausforderungen der Bevölkerungsalterung zu bewältigen. Sie erleichtern auch die Anpassung an nachteilige Entwicklungen der Wettbewerbsfähigkeit innerhalb des Euroraums.

Die Schwerpunktziele der überarbeiteten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung bleiben aktuell und sollten bis in den nächsten Zyklus hinein energisch weiterverfolgt werden. Nun, da die bisherigen Reformen allmählich Früchte tragen, ist es umso wichtiger, dass mehr FuE und Innovation, ein dynamischeres Unternehmensumfeld, eine bessere Vermittelbarkeit der Arbeitskräfte und Investitionen in Humankapital, Energie und Klimawandel weiterhin im Mittelpunkt stehen.

Verschiedene zentrale Politikmaßnahmen können in erheblichem Maße zu einem höheren Produktivitätswachstum in der Europäischen Union beitragen. Wie die Analyse, auf die sich diese Mitteilung stützt, zeigt, muss das Ziel dabei Folgendes sein:

- ***Mehr Investitionen in FuE.*** Die Maßnahmen sollten vor allem auch auf private Investitionen abstellen, die durch marktgerechtere Finanzierungsformen, wie Risikokapitalfinanzierung, unterstützt werden sollten. Steuerliche Anreize können bei einer solchen Politik eine wichtige Rolle spielen, doch sollte man sich bemühen, unwiederbringliche Wohlfahrtsverluste zu minimieren und den komplementären Charakter solcher Anreize sicherzustellen. Erforderlich ist eine engere Verzahnung von öffentlicher und privater Forschung in Kombination mit einem wirksameren Schutz von Rechten an geistigem Eigentum.
- ***Forschungs- und Bildungseinrichtungen von Weltklasseniveau.*** Fähige Köpfe in Topmanagement und Forschung werden der Wirtschaft zu hohen Innovations- und Technologieverbreitungsraten verhelfen. Für mehr FuE braucht es mehr qualifizierte Forscher, denn andernfalls wird die höhere Nachfrage nach entsprechenden Fertigkeiten lediglich die Lohnkosten erhöhen oder auf andere Investitionen drücken. Die Initiativen im Rahmen des Bologna-Prozesses zur Einführung harmonisierter Hochschulabschlüsse und zur Schaffung des Europäischen Forschungsraums dürften dazu beitragen, die dringend nötige internationale Mobilität qualifizierter Forscher anzukurbeln. Neben spezifischen Initiativen im Bereich der Forschung könnten auch die Vorstöße zur Einführung einer europäischen „Blue Card“ (nach dem Vorbild der amerikanischen Green Card) die Attraktivität der EU für qualifizierte Migranten erhöhen. Ineffizienzen in den Bildungssystemen einiger Länder müssen behoben und bessere Ergebnisse erzielt werden. Allgemeine und berufliche Bildung müssen angepasst werden, damit sie den Bedürfnissen der wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft besser gerecht werden können.
- ***Ein uneingeschränkt funktionierender, offener und wettbewerbsfähiger Binnenmarkt.*** Die aktive Verbesserung der Marktanziehungskraft, namentlich durch Liberalisierung des Dienstleistungssektors, in dem das Potenzial für eine Steigerung des Produktivitätswachstums am größten erscheint, ist der Schlüssel zu mehr Innovation. Flexiblere und weniger schwerfällige regulatorische und institutionelle Rahmenbedingungen, die einen einfachen Markteintritt und –austritt ermöglichen, können für ein Unternehmensumfeld voller Dynamik und Wettbewerb sorgen. Am nötigsten ist dies im Dienstleistungssektor, namentlich im Einzelhandel. Die Effizienzgewinne, die in den letzten zwanzig Jahren durch die Deregulierung der netzgebundenen Wirtschaftszweige erzielt wurden, können hier als Beispiel dienen. Denn ein übergeordnetes Ziel der Strategie für Wachstum und Beschäftigung besteht darin, regulatorische Rahmenbedingungen herzustellen, die transparent, wirkungsvoll und den Erfordernissen angemessen sind, und unnötige Bürokratielasten, die Wachstum und Innovation bremsen, aus der Welt zu schaffen.
- ***Ein integriertes Konzept für mehr Flexibilität und Sicherheit am Arbeitsmarkt.*** Eine moderne Sozial- und Arbeitsmarktpolitik kann das Streben nach Effizienz mit Gerechtigkeitsaspekten verknüpfen. Flexicurity-Konzepte sollten so gestaltet und umgesetzt werden, dass sie die Beschäftigung und die Mobilität der Arbeitskräfte über die folgenden vier, sich gegenseitig verstärkenden Faktoren fördern: i) flexible und verlässliche Arbeitsverträge, ii) ganzheitliche Strategien für lebenslanges Lernen, iii) wirksame aktive Arbeitsmarktmaßnahmen und iv) adäquate Regelungen für die Einkommenssicherung.

- ***Eine qualitative Verbesserung der öffentlichen Finanzen.*** Nicht nur, weil die Wettbewerbsfähigkeit verbessert und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gesichert werden muss und die Steuerzahler zunehmend eine effiziente Verwendung ihrer Steuergelder fordern, sondern auch, weil das Ausmaß staatlicher Eingriffe in die Wirtschaft überdacht werden muss, werden Anstrengungen unternommen, die öffentlichen Haushalte stärker auf wachstumsfördernde Tätigkeiten zu konzentrieren und das Steuersystem und die Mittelzuweisung innerhalb des öffentlichen Sektors stärker auf Effizienz und Effektivität auszurichten. Dies umfasst unter anderem die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, die für die Kontrolle der öffentlichen Ausgaben und die Konsolidierung der Haushalte von entscheidender Bedeutung sein kann. Die Herstellung und Erhaltung solider öffentlicher Haushaltspositionen durch Vermeidung einer Verdrängung privater Ersparnis zur Finanzierung öffentlicher Defizite ist als solche unverzichtbare Voraussetzung für eine kräftige und stetige Investitionstätigkeit des privaten Sektors.

Auch wenn zahlreiche Aspekte eines solchen Ansatzes in den letzten Jahren in den Reformprogrammen einzelner EU-Länder angekündigt und in vielen Fällen realisiert worden sind, **muss der für den Gesamterfolg erforderliche Einstellungswandel sowohl auf mitgliedstaatlicher wie auch auf europäischer Ebene doch noch weiter gehen. Eine umfassende Strategie, die Effizienz und Gerechtigkeit zusammenfügt, sollte dazu beitragen, dass die Menschen die Fertigkeiten, Hilfen und Anreize erhalten, die sie brauchen, um in einer sich wandelnden Welt erfolgreich bestehen zu können.**

Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung kann als wirksames Instrument zur Bewältigung dieses Wandlungsprozesses dienen - eines Wandels, der unerlässlich ist, um die Produktivitätsgrenze Europas zu verschieben.