

SCHWERPUNKT PRODUKTIVITÄT

Arbeitsproduktivität: Eine Herausforderung für alle Regionen – Highlights des OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies

Alexander C. Lembcke/Karen Maguire

Alexander C. Lembcke is an Economist in the OECD Regional Development Policy Division working on topics related to the socio-economic development of cities and regions. He is a co-author of the OECD Regional Outlook 2016 and The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences. E-Mail: alexander.lembcke@oecd.org
Karen Maguire is the Counsellor of the OECD Regional Development Policy Division and Senior Project Manager for Regional Development and Innovation. Her work covers all aspects of regional policies with a particular focus on innovation systems and clusters. She is the main author of several OECD publications including the OECD Regional Outlook 2016. E-Mail: karen.maguire@oecd.org

Vorgestellt werden Highlights des OECD Regional Outlooks 2016: Productive Regions for Inclusive Societies, wobei der Fokus auf der Entwicklung in Österreich und Deutschland liegt, die teils konträr zur Entwicklung im Rest der OECD verläuft. Der Regional Outlook 2016 beleuchtet insbesondere zwei Herausforderungen, denen sich OECD-Länder stellen müssen. Erstens: eine allgemeine Verlangsamung des Produktivitätswachstums, die alle Länder betrifft und die einen weiteren Anstieg des Wohlstands und der Lebensqualität in den Städten und Regionen in Frage stellt. Zweitens: eine wachsende Kluft zwischen den Regionen innerhalb der OECD. Dabei übertrifft nicht nur die Produktivität in den führenden Regionen die im Rest des Landes, diese Divergenz betrifft auch das Produktivitätswachstum. Österreich und Deutschland widersetzen sich dieser Entwicklung auseinanderdriftender regionaler Produktivität, dies jedoch auf Kosten eines niedrigen Gesamtproduktivitätswachstums. Der Artikel schließt mit einigen der Empfehlungen des OECD Regional Outlooks 2016, die darauf abzielen, sowohl das Wachstum in den führenden Regionen zu fördern als auch den „Aufholprozess“ in jenen Regionen anzufachen, die bisher hinter den führenden Regionen zurückbleiben.

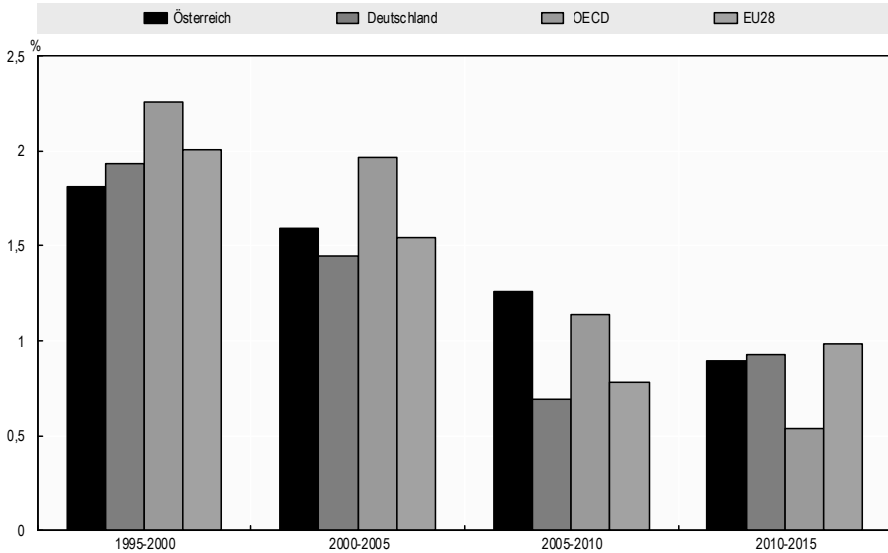
1. Die Entwicklung der Arbeitsproduktivität stellt OECD-Länder vor eine duale Herausforderung

Die zweite Auflage von *Paul Krugmans* „The Age of Diminished Expectations“ wurde 1994 veröffentlicht. Darin schreibt der Nobelpreisträger: „Produktivität ist nicht das Einzige was zählt, aber auf lange Sicht ist sie fast das Einzige. Die Fähigkeit eines Landes, Lebensstandards im Laufe der Zeit zu verbessern, hängt fast ausschließlich von der Fähigkeit ab, die Produktion pro Arbeitnehmer zu erhöhen“.¹ Im Licht von *Krugmans* Analyse fällt ein besorgniserregender Schatten auf das Wachstum der Arbeitsproduktivität in den 20 Jahren seit dieser Publikation. Während die Produktivität in den OECD-Ländern in den späten 1990er Jahren um mehr als 2% pro Jahr stieg, fiel das Wachstum vor und während der globalen Krise 2007-2008 kontinuierlich und war zwischen 2010 und 2015 nur noch knapp 0,5%. Dieser Rückgang zeigt sich in der OECD, der Europäischen Union (EU) und innerhalb der meisten EU-Mitgliedstaaten, darunter auch Österreich und Deutschland (Abbildung 1).

Ein anhaltend geringes Produktivitätswachstum ist die erste von zwei Herausforderungen im Bereich der Arbeitsproduktivität, mit der sich Entscheidungsträger konfrontiert sehen. Der OECD Regional Outlook 2016 (*OECD*, 2016) legt dar, dass Produktivitätsfortschritte essenzielle Voraussetzung sind, um dem Trend einer alternden Bevölkerung und steigender Altersabhängigkeitsquotienten zu begegnen und eine Aufrechterhaltung materieller und nicht-materieller Lebensqualität in allen OECD-Regionen zu gewährleisten. In einigen Regionen addieren sich die Probleme durch eine längere Lebensspanne („Überalterung“), eine geringe Geburtenrate sowie Abwanderung. Ein notwendiger Schritt ist daher in der heutigen Planung die absehbaren demografischen Folgen einzubeziehen und Voraussetzungen für ein nachhaltiges Morgen zu schaffen.

1 Übersetzt aus dem englischen: „[p]roductivity isn't everything, but in the long run it is almost everything. A country's ability to improve its standard of living over time depends almost entirely on its ability to raise its output per worker“ (*Krugman*, 1994, 11).

Abbildung 1: **Das Produktivitätswachstum ist seit 20 Jahren rückläufig**
Durchschnittliches Wachstum des BIP pro geleisteter Arbeitsstunde pro Jahr in 5-Jahres-Intervallen



Anmerkung: Balken stellen das durchschnittliche Wachstum der Arbeitsproduktivität, gemessen als reales BIP pro geleisteter Arbeitsstunde in US-Dollar in konstanten Preisen des Jahres 2010 und Kaufkraftparitäten in den angegebenen 5-Jahres-Zeiträumen dar.

Quelle: Berechnungen auf Basis von *OECD Productivity Statistics (database)*, www.oecd.org/std/productivity-stats/

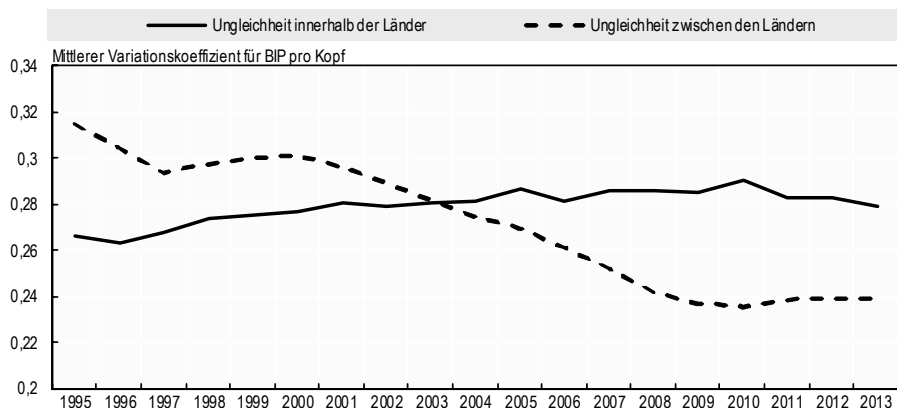
Die Gründe für dieses anhaltend geringe Produktivitätswachstum sind ungeklärt. Eine Kernthese hierzu lautet, dass sich eine eigendynamische Durchdringung, die „Diffusion“ von Knowhow und Wissen von den leistungsfähigsten Firmen zu schwächeren Produktionsstätten, verlangsamt hat. Das Produktivitätswachstum der produktivsten Unternehmen in den OECD-Ländern war vor der globalen Krise von 2007–2008 hoch und setzte sich auch während und nach der Krise auf hohem Niveau fort. Unternehmen mit nachrangiger Produktivität fielen hingegen mehr und mehr zurück und waren nicht in der Lage, die Fortschritte und Innovationen der hochproduktiven Firmen zu replizieren (oder von ihnen zu profitieren). Eine vollständige Erklärung, warum die „Diffusion“ des Fortschritts sich in dieser Form verlangsamt hat, steht allerdings aus. Zu den möglichen Erklärungsansätzen gehören (i) das Argument, dass neue und insbesondere Internet-basierte Technologien „Winner-takes-all-Märkte“ fördern sowie (ii) die Tatsache, dass die Replikation und Adaption bestimmter Innovationen schwieriger geworden ist. Neue Produkte kombinieren oft eine Vielzahl von Prozessen jenseits der Fertigung, dh Firmen brauchen nicht nur die Technik zur Herstellung, sondern müssen diese auch in Marketing, organisatorische Prozesse usw einbinden. Dazu gehört auch, dass Firmen zunehmend Teil globaler Wert-

schöpfungsketten sind, dh sie führen Zwischenprodukte ein und exportieren selbst Zwischenprodukte oder Endprodukte. Diese Globalisierung der Produktionsprozesse kann für einige Regionen umfassende Veränderungen bedeuten. Wenn zB Zwischenprodukte nicht mehr im eigenen Land, sondern international eingekauft werden, verringert sich nicht nur die Nachfrage nach Produkten, es gehen auch die positiven Spillover-Effekte der engen Vernetzung mit anderen Regionen verloren.

Eine regionale Perspektive kann weitere Hinweise zur Lösung des Wachstumsrätsels beitragen. Der Stand der ökonomischen Entwicklung, vorhandene Rohstoffe, die Randlege einer Region, die Präsenz einer oder die Entfernung zur nächsten Großstadt und viele andere Faktoren tragen zu Unterschieden im Wachstumspotenzial zwischen Regionen bei. Man kann daher nicht erwarten, dass sich die Produktivitätskluft zwischen den Regionen eines Landes im Laufe der Zeit vollkommen schließt, wie dies im Zuge der Konvergenz zwischen Länder geschehen kann. Dennoch signalisiert eine große Kluft immer ein großes Potenzial, gegenüber den produktivsten Regionen aufzuholen. Dieser „Vorteil der Rückständigkeit“, wie die Kluft in ökonomischen Lehrbüchern oft bezeichnet wird, bedeutet inhaltlich, dass eine rückständige Region viele der in den produktivsten Regionen umgesetzten Innovationen und Entwicklungen übernehmen, adaptieren oder imitieren kann und somit ihre Produktivität und ihr Wachstum steigern kann, ohne notwendigerweise mehr Arbeitskräfte oder einen höheren Kapitalstock aufzuwenden.

In den letzten 20 Jahren konnten OECD-Regionen mit relativ niedrigem Produktionsniveau die Kluft zu den produktivsten Regionen im gleichen Land allerdings nicht verringern. Diese anhaltenden regionalen Unterschiede sind die zweite Herausforderung, die im OECD Regional Outlook 2016 (*OECD*, 2016) hervorgehoben wird. Von 1995 bis 2013 hat sich die Einkommensdisparität (gemessen als Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner) zwischen den OECD-Ländern verringert, wohingegen die Ungleichheit zwischen den Regionen innerhalb der OECD-Länder während des gleichen Zeitraums leicht angestiegen ist (Abbildung 2). Diese wachsende Ungleichheit zwischen den Regionen spiegelt sich auch in der zunehmenden Einkommensungleichheit zwischen Haushalten innerhalb der OECD-Länder wider, die in einigen Ländern auf dem höchsten Niveau seit Jahrzenten liegt.

Abbildung 2: **Regionale Ungleichheiten haben sich nicht verringert**
Ungleichverteilung des Pro-Kopf-BIP zwischen OECD-Ländern und innerhalb von
OECD-Ländern, 1995-2013



Anmerkung: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in US-Dollar in konstanten Preisen des Jahres 2010 und Kaufkraftparitäten. Die Unterschiede zwischen den Ländern werden als Variationskoeffizient des nationalen BIP pro Kopf dargestellt; regionale Ungleichheit innerhalb der Länder wird als Variationskoeffizient des regionalen BIP pro Kopf in den einzelnen Regionen jedes Landes, gemittelt über alle Länder, dargestellt. Die Abbildung beinhaltet folgende Länder: Australien, Österreich, Belgien, Chile, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Korea, Niederlande, Neuseeland, Polen, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien, Schweden, Großbritannien und die USA (ohne District of Columbia).

Quelle: OECD (2016) auf der Grundlage von Bartolini/Stossberg/Blöchliger (2016)

2. „Aufholer“ bewahren Produktivität in Österreich und Deutschland vor der Stagnation

Im Aggregat sind es die produktivsten Regionen, die das Produktivitätswachstum in der OECD anführen.² In den produktivsten Regionen der OECD-Länder wuchs die Arbeitsproduktivität (gemessen als BIP pro Arbeitnehmer) zwischen 1995 und 2013 um 1,6% pro Jahr. Das Gros der verbleibenden Regionen („75%“), die 75% der Arbeitnehmerschaft auf sich verteilen, fiel in diesem Zeitraum hinter den produktivsten Regionen zurück. Die Produktivität in diesen Regionen wuchs nur um 1,3% pro Jahr.³ Das Ergebnis ist eine wachsende Kluft zwischen den produktivsten Regionen und dem Rest des Landes. Die jährliche Wachstumsdifferenz von 0,3 Prozentpunkten mag nicht groß erscheinen, aber im Laufe der Zeit kumuliert sich diese kleine Differenz zu einer erheblichen Lü-

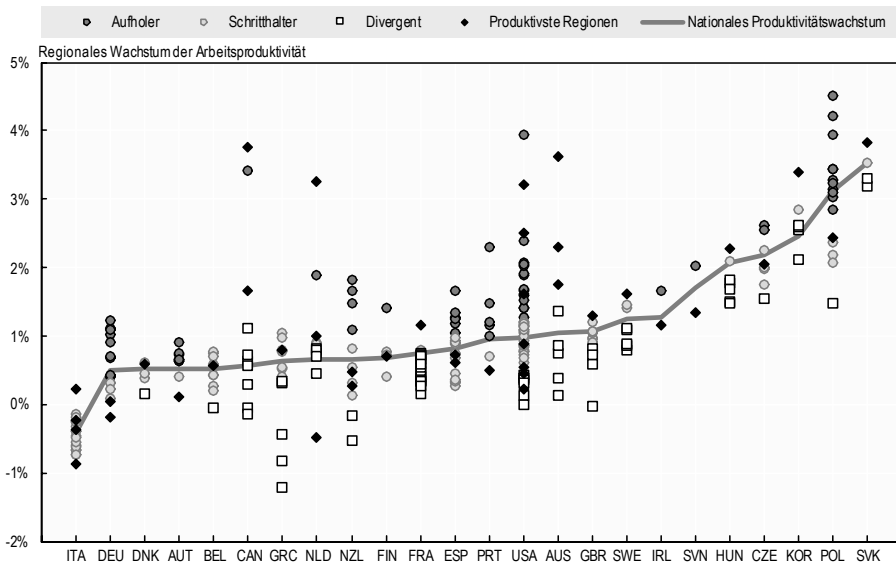
2 Die Region mit der höchsten Arbeitsproduktivität ist in einigen OECD-Ländern relativ klein und oft der Kern einer der größten Städte im Land. Um eine Verzerrung der Analyse zu vermeiden, bestehen die „produktivsten Regionen“ aus den Regionen mit der höchsten Arbeitsproduktivität, die nicht weniger als 10% der gesamten Arbeitnehmerschaft repräsentieren. Für Deutschland, zum Beispiel, sind Hamburg und Hessen die „produktivsten Regionen“.

3 Nur Regionen, für die Daten für die gesamte Periode zur Verfügung stehen, sind in den Berechnungen berücksichtigt, dh in diesem Fall Regionen aus 19 OECD-Länder.

cke. In konstanten Preisen, dh „real“, produzierten die produktivsten Regionen im Jahr 1995 je Arbeitnehmer 14.500 US-Dollar mehr als die „75%“ der übrigen Regionen, 2013 war diese Differenz auf 24.000 US Dollar angestiegen.

Hinter diesem Durchschnitt verbirgt sich allerdings ein differenziertes Bild, in dem einige Regionen gegenüber den produktivsten Regionen aufholen und andere weiter zurückfallen (Abbildung 3). In Ländern wie Australien, der Tschechischen Republik, Frankreich oder Schweden führten die produktivsten Regionen das Wachstum an, während die anderen Regionen zurückblieben. Die wachsende Kluft zwischen den produktivsten Regionen und dem Rest des Landes wirft die Besorgnis der Entwicklung einer „Zwei-Klassen-Wirtschaft“ auf, mit anhaltend starker Dynamik an der Spitze und dem Rest des Landes, der nicht Schritt halten kann. Umgekehrt war in einigen Ländern das Aufholen der weniger produktiven Regionen der Schlüssel zur Steigerung des nationalen Produktivitätswachstums. In Deutschland und Österreich zum Beispiel wuchs die Produktivität in den produktivsten Regionen kaum, während der Aufschwung anderer Regionen das nationale Produktivitätswachstum förderte und gleichzeitig Disparitäten verringerte.

Abbildung 3: **Regionen in Ländern mit hohem als auch mit niedrigem Wachstum können gegenüber den produktivsten Regionen aufholen**
Durchschnittliches jährliches Wachstum der Arbeitsproduktivität in großen OECD-Regionen, 2000–2013



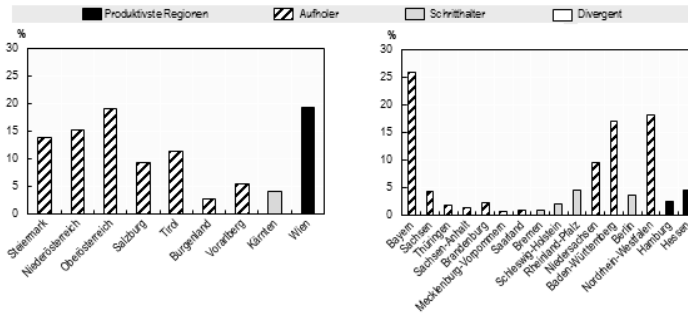
Anmerkung: Arbeitsproduktivität ist definiert als BIP pro Arbeitnehmer in US-Dollar in konstanten Preisen des Jahres 2010 und Kaufkraftparitäten. Große OECD-Regionen (Territorial Level 2) sind zB Länder in Österreich und Deutschland und allgemein die erste Verwaltungsebene unterhalb der nationalen Verwaltung.

Quelle: OECD (2016) basierend auf OECD Regional Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>

In Österreich und Deutschland ist es eine Kombination aus Regionen, die bereits ein relativ hohes Produktivitätsniveau haben und denen, die am weitesten zurückliegen, die am schnellsten zu den produktivsten Regionen aufholen. Unter den 50 OECD-Regionen, die zwischen 2000 und 2013 den Abstand zu den produktivsten Regionen in ihrem Land am deutlichsten verringert haben, sind zwei der neun österreichischen und 7 der 16 deutschen (Bundes)Länder. Sowohl in Österreich, als auch in Deutschland gehören die Regionen mit der zuvor niedrigsten Arbeitsproduktivität (Burgenland in Österreich, die fünf ostdeutschen Bundesländer), ebenso wie auch Regionen, die fast schon zu den produktivsten Regionen aufgeschlossen haben (Salzburg in Österreich, Bayern in Deutschland) zu den dynamisch aufholenden Regionen.

Die Bedeutung der „Aufholer“ zeigt sich im Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum, den sie leisten. Mehr als 75% des Wachstums des Bruttoinlandsprodukts in Österreich und mehr als 80% in Deutschland wurde von 2000–2013 von (Bundes)Ländern beigetragen, die die Produktivitätslücke zu Wien (Österreich) und Hamburg und Hessen (Deutschland) verringert haben (Abbildung 4). Gleichzeitig zeigen sich allerdings auch große Unterschiede zwischen den einzelnen (Bundes)Ländern hinsichtlich ihres Wachstumsbeitrags. In Österreich wie in Deutschland sind es vier (Bundes)Länder, die zu zwei Dritteln des Gesamtwachstums des Bruttoinlandsprodukts beitragen, was eine stärkere Konzentration der Wachstumsdynamik in Deutschland (16 Länder) als in Österreich (9) darstellt. Natürlich ist der unterschiedliche Beitrag zum Teil auf die verschiedene Größe der (Bundes)Länder zurückzuführen, aber Unterschiede im Produktivitätswachstum tragen ebenfalls einen Teil bei. Nahezu 20% des österreichischen BIP-Wachstums wurde in Wien erzeugt. Dieser Beitrag ist einerseits hoch, andererseits liegt er aber auch hinter dem Potenzial der Region zurück, in der nahezu 23% der Arbeitnehmer in Österreich arbeiten und verdeutlicht damit den Einfluss, den mangelndes Arbeitsproduktivitätswachstums auf die Gesamtleistung hat. Bayern und Baden-Württemberg stellen den Gegensatz dar. In diesen zwei Bundesländern arbeiten 31% der in Deutschland Beschäftigten, die aber 44% zum BIP-Wachstum beitragen.

Abbildung 4: „Aufholer“ tragen in Österreich und Deutschland mehr als 75% des BIP-Wachstums Prozentualer Beitrag zum nationalen BIP-Wachstum 2000–2013



Anmerkung: Beitrag zum Wachstum des BIP wird als Produkt der regionalen BIP-Wachstumsrate mit dem Anteil der Region am nationalen BIP im Basisjahr berechnet.

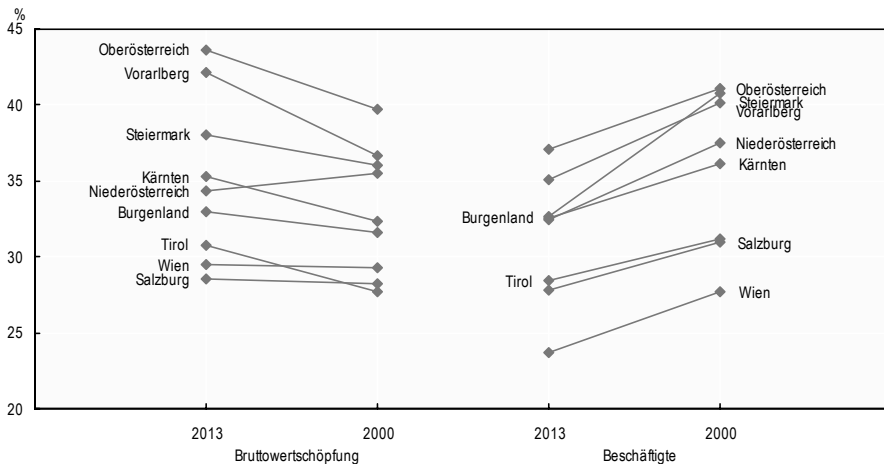
Quelle: „Country pages“ in OECD (2016) basierend auf OECD Regional Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>

Trotz des relativ starken Produktivitätswachstums in den fünf Bundesländern im Osten Deutschlands tragen Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen nur etwa 10% zum Wachstum des deutschen Bruttoinlandsprodukts bei. Der Abstand zu den produktivsten Regionen und damit das „Aufholpotenzial“ bleibt für den Osten weiterhin groß. Wenn sich die aktuellen Wachstumstrends fortsetzen, würde es bis 2045 dauern, bis die Kluft zu Hessen geschlossen ist und bis 2050, bis die fünf Bundesländer mit Hamburg gleich gezogen haben, trotz des geringen Produktivitätswachstums in Hessen und eines rückläufigen Produktivitätstrends in Hamburg. Gleiches gilt für das Burgenland in Österreich, wo die Produktivität zwischen 2000 und 2013 jährlich um 0,8 Prozentpunkte mehr als in Wien wuchs. Dennoch würde es bei gleichen Wachstumsraten weitere 38 Jahre benötigen, bis das Burgenland das Produktivitätsniveau der österreichischen Hauptstadt erreicht hat.

Ob das Wachstum der „Aufholer“ nachhaltig sein wird, bleibt eine offene Frage. Eine allgemeine Strategie zur Steigerung der Arbeitsproduktivität ist das Ersetzen von Arbeitskräften im Produktionsprozess durch einen höheren Kapitaleinsatz, der die Arbeitsproduktivität erhöht, weil der Bestand an Firmenkaptal über eine kleinere Beschäftigungsbasis verteilt wird. Produktivitätssteigerungen werden teilweise auch trotz rückläufiger Verkäufe gemessen, da diese oft zu einer Verringerung der Belegschaft führen und Arbeitgeber eher die effektivsten Arbeitnehmer im Betrieb halten. Beide Strategien haben den offensichtlichen Vorteil, dass das Unternehmen fortbesteht, aber beide haben negative Auswirkungen auf die Gesamtbeschäftigung in einer Region. In Österreichs Ländern scheint die Substitutionsstrategie in Wirtschaftszweigen, die handelbare Güter und Dienstleistungen produzieren, eine wichtige Rolle zu spielen. Unternehmen in diesen „handelbaren“ Wirtschaftszweigen, dh jene, die am stärksten

dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, haben ihren Beitrag zur Bruttowertschöpfung zwischen 2000 und 2013 in fast jedem Bundesland erhöht. Gleichzeitig ist der Anteil derselben Wirtschaftszweige an der Gesamtbeschäftigung im Land gesunken (Abbildung 5). In Oberösterreich zum Beispiel stieg der Beitrag der „handelbaren“ Wirtschaftszweige von 40% des regionalen BIP auf 44%, während der Anteil der Arbeitnehmer von 41% auf 37% sank.⁴ Zusammen bedeuten diese Trends, dass „handelbare“ Wirtschaftszweige erhebliche Produktivitätszuwächse verzeichnet haben. Die treibende Kraft von „handelbaren“ Wirtschaftszweigen, die international wettbewerbsfähig sein müssen, ist nicht nur auf Österreich begrenzt. Ein hoher (und steigender) Anteil dieser Wirtschaftszweige an der Bruttowertschöpfung in der Region ist ein differenzierendes Merkmal zwischen den Regionen, die zu den „Aufholern“ in der OECD zählen und denen, die weiter hinter den produktivsten Regionen zurückfallen. Wenn die Verlagerung von Arbeitsplätzen in Richtung von Wirtschaftszweigen, die nur lokal gehandelte Güter und Dienstleistungen produzieren, anhält, ist es unwahrscheinlich, dass die Wachstumsdynamik in den „handelbaren“ Wirtschaftszweigen bestehen bleibt, bis die weniger produktiven Regionen zu den produktivsten Regionen aufgeschlossen haben.

Abbildung 5: **Die Produktivität in „handelbaren“ Wirtschaftszweigen nahm rapide zu, die Beschäftigung muss folgen**
Anteil von Wirtschaftszweigen mit handelbaren Gütern und Dienstleistungen an der regionalen Bruttowertschöpfung und der regionalen Gesamtbeschäftigung 2000 und 2013



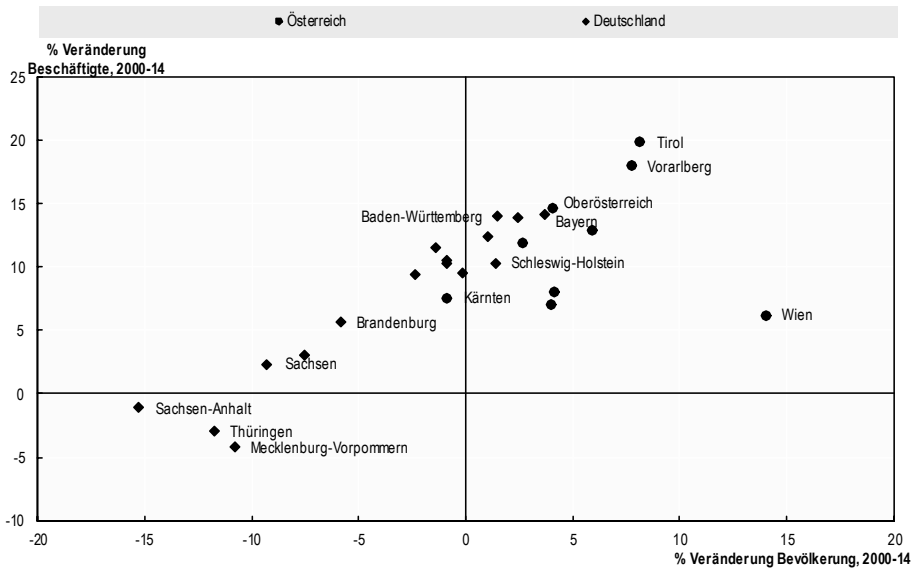
Anmerkung: „Handelbare“ Wirtschaftszweige werden auf Basis der zehn auf regionaler Ebene verfügbaren Wirtschaftszweige nach SNA 2008 definiert. Zu den „handelbaren“ Wirtschaftszweigen gehören: Landwirtschaft (A), Industrie (BCDE), Information und Kommunikation (J), Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (K) und andere Dienstleistungen (RSTU).

Quelle: *OECD Regional Statistics (database)*, <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>

4 Im Umkehrschluss stieg der Anteil der Arbeitnehmer in „nicht-handelbaren“ Wirtschaftszweigen auf 63% und sank der Beitrag dieser Wirtschaftszweige zum BIP in Oberösterreich auf 56%.

Zusätzliche Sorge bereitet der Einfluss des demografischen Wandels in weiten Teilen Europas, darunter auch Österreich und Deutschland. Zwar sank der Anteil der Arbeitnehmer, die in „handelbaren“ Wirtschaftszweigen arbeiten, aber gleichzeitig stieg die Anzahl der Arbeitnehmer in allen österreichischen und in den meisten deutschen (Bundes)Ländern zwischen 2000 und 2014 an (Abbildung 6). Nur Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen verzeichneten Rückgänge. Den positiven Beschäftigungstrends liegt dabei vor allem der fortschreitende demografische Wandel zu Grunde. In Deutschland stieg der Anteil der Bevölkerung, die 65 Jahre und älter ist, seit den 1990er Jahren rapide an. In Österreich ist seit etwa 2005 ein ähnliches Wachstum zu beobachten.⁵ In der Übergangsphase setzt die sich anbahnende Überalterung der Gesellschaft positive Impulse für die Gesamtbeschäftigung. In Bayern und Baden-Württemberg stieg die Zahl der Beschäftigten zwischen 2000 und 2014 um 14%, während die Bevölkerung nur um 3,5% bzw 1,5% wuchs. Mittelfristig wird ein steigender Anteil der Bevölkerung das Rentenalter erreichen, während neue Arbeitskräfte ausbleiben, insbesondere wenn die Bevölkerung zurückgeht, wie es in einigen Bundesländern schon zwischen 2000 und 2014 der Fall war.

Abbildung 6: **Langfristiges Beschäftigungswachstum ist angesichts des demografischen Wandels nicht aufrechtzuerhalten**
Differenz der Gesamtbevölkerung und der Gesamtbeschäftigung in 2014 und 2000 in der Region in Prozent



Quelle: *OECD Regional Statistics (database)*, <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>

5 Berechnungen auf Basis von OECD Data: Elderly population, <https://data.oecd.org/pop/elderly-population.htm>.

3. Was tun, um Wachstum in den produktivsten Regionen anzufachen und „Aufholer“ zu fördern?

Der Beitrag von Städten ist entscheidend für das Produktivitätswachstum in den produktivsten Regionen. In drei Vierteln der produktivsten Regionen der 24 OECD-Länder mit verfügbaren Daten lebt die Mehrheit der Bevölkerung in Städten. Großstädte mit mehr als 1,5 Millionen Einwohnern im Ballungsraum sind in 70% dieser „städtischen“ Regionen vertreten. Dies gilt auch für Österreich (Wien) und Deutschland (Hamburg). Die hohe Produktivität von Arbeitnehmern in Städten liegt einerseits in den produktivitätssteigernden Charakteristika der Arbeitnehmerschaft begründet. So ist zum Beispiel im Durchschnitt der Anteil der Universitätsabsolventen in Großstädten höher als in kleineren Städten oder ländlichen Gebieten. Andererseits, und nicht weniger wichtig für die Produktivität in Städten, existiert ein zusätzlicher „Produktivitätsbonus“ für Arbeitnehmer, die in großen Städten leben und arbeiten.⁶

Dieser Produktivitätsbonus in Städten wird von drei Säulen getragen (*Duranton/Puga, 2004*). Erstens, die Ansammlung von Unternehmen und die damit verbundene größere lokale Nachfrage machen es einfacher für Lieferanten, sich zu spezialisieren und dadurch Produktivitätsvorteile zu schaffen. Zweitens, die Vielzahl an verschiedenen Arbeitnehmern und Arbeitgebern in großen Städten vereinfacht es für Arbeitnehmer, den idealen Job und für Firmen, den idealen Mitarbeiter zu finden, der eine Stelle am produktivsten ausfüllt. Drittens fördern kurze Wege die informelle Interaktion und vereinfachen es, von anderen zu lernen. Dies schafft eine regiefreie Bühne positiver externer Einflüsse, die immaterielles „Wissenskapital“ kreieren und damit zu einer effektiveren Verbreitung von Ideen und Technologien beitragen (vgl. „Diffusion“).

Um die Dynamik von Städten zu fördern, ist es oft einfacher, die Kosten der Verdichtung des Lebensraums zu adressieren. Aktuelle (oder bevorstehende) Revisionen der Stadtentwicklungspolitiken in OECD-Ländern legen den Schwerpunkt hauptsächlich auf die Verminderung von sozialen und ökologischen Kosten in Städten. Präferabel ist hier ein weiterer Blickwinkel der Politikverantwortlichkeiten, der die wirtschaftliche Rolle der Städte, ihre lokalen und überregionalen Verbindungen im Zusammenhang betrachtet und damit die Fähigkeit von Städten, Innovationen zu generieren, über ihre Grenzen nutzbar macht. Kurz gesagt, Politik, die die Verbindung zwischen Städten als „Städtesystem“ berücksichtigt und die die Verbindungen zwischen städtischen und umliegenden ländlichen Gebieten fördert. Eine Herausforderung ist in dieser Hinsicht, dass Stadtgrenzen häufig historischen Ursprungs sind und selten den tatsächlichen Ballungsraum widerspiegeln. In der von der OECD verwendeten Definition besteht zum Beispiel der Ballungsraum Wien aus der Stadt selbst sowie 312 Gemeinden in der Umgebung. Die Einbindung einer damit verbundenen Vielzahl von Entscheidungsträgern kann es dabei deutlich erschweren, eine strategisch effiziente Politik für den gesamten Ballungsraum zu definieren und effektiv zu koordinieren, mit der Folge, dass sich der Produktivitätsbonus von Städten reduzieren

⁶ Vgl. zB *Ahrend/Farchy/Kaplanis/Lembcke* (im Erscheinen).

kann, insbesondere, wenn effektive Institutionen, die die Zusammenarbeit unterstützen, fehlen.

Reformen landesweiter Regulierungen, zum Beispiel Regularien von Arbeits- und Produktmärkten, können demgegenüber insbesondere in Regionen mit niedrigem Produktivitätsniveau das Wachstum unterstützen. Um ihr volles Potenzial zu entfalten, bedarf diese allerdings oft komplementärer politischer Entscheidungen und Maßnahmen, die diese Impulse vor Ort ein- und umsetzen. Grund hierfür ist, dass überregionale Reformen je nach Region teils sehr unterschiedliche Auswirkungen haben können. Zum Beispiel benachteiligt eine restriktive Regulierung des Arbeitsmarktes, gemessen an Indikatoren des Beschäftigungsschutzes, ländliche Regionen mehr als Städte, da der Arbeitsmarkt in ländlichen Regionen weniger Möglichkeiten bietet. Ein Beispiel für Maßnahmen, die zu Arbeitsmarktreformen komplementär wären, ist die Verbesserung des Transportnetzes, das die effektive Größe eines lokalen Arbeitsmarktes erweitert.

Als vorteilhaft sollten sich daher Politiken erweisen, die regionale Entwicklung, Produktivität und Wachstum in allen Regionen durch strategische Investitionen fördern und nicht lediglich auf Subventionen für strukturschwache Regionen bauen. Investitionen, die die Verbreitung von Innovationen und bewährten Praktiken in Firmen und Wirtschaftszweigen innerhalb und außerhalb einer Region erleichtern, sind eine solche Chance zur Steigerung der Produktivität. Für ländliche Gebiete gibt es bereits einige Ansätze, eine Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums zu entwickeln, die über Fördermittel für die Landwirtschaft hinausgeht und damit die Vielfalt der ländlichen Regionen berücksichtigt und gleichzeitig die hohe Bedeutung wirtschaftskonnektiver Verbindungen zu dynamischen und dichter besiedelten Gebieten berücksichtigt, anerkennt und fördert. Die OECD schlägt als Instrument zur Entwicklung in diese Richtung eine „Rural Policy 3.0“ vor, die den Fokus auf lokale, relative und absolute Vorteile in ländlichen Gemeinden legt und diese durch integrierte Investitionen, adäquate lokale Dienstleistungen und die Einbindung der lokalen Zivilgesellschaft zu fördern versucht.

Literaturverzeichnis

Ahrend, R./Farchy, E./Kaplans, I./Lembcke, A. C., What makes cities more productive? Evidence from five OECD countries on the role of urban governance, *Journal of Regional Science* (im Erscheinen)

Bartolini, D./Stossberg, S./Blöchliger, H., Fiscal Decentralisation and Regional Disparities. Paris (2016) <http://dx.doi.org/10.1787/5jlp-q7v3j237-en>

Krugman, P. R., The Age of Diminished Expectations: U.S. Economics Policy in the 1990s (2nd ed), Cambridge (1994)

OECD, Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies, Paris (2016) <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>

Abstract

JEL-No: R10, R11, R12, R58, O47

Productivity: a challenge for all regions – Highlights from the OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies

This article summarises highlights of the OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies contrasting the experience of Austria and Germany with that in the rest of the OECD. The Regional Outlook 2016 pinpoints a dual productivity challenge concerning all countries across the OECD. The first is a slowdown in productivity growth across all countries thereby threatening continued economic growth and well-being both in the cities and regions. The second challenge is a widening regional productivity gap within the countries because growth in leading regions outpaces growth in others. Both Austria and Germany defy the trend of divergent productivity across their regions, this, however, at the price of lower overall productivity growth. The article concludes with some of the recommendations of the OECD Regional Outlook 2016 that aim to promote both growth in leading regions and a “catching up” of those lagging behind the frontier.

