



Stellungnahme des DIW Berlin zur
Öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages,
Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit

zur EU-Richtlinie:

Dienstleistungen im Binnenmarkt

am 30. Mai 2005

Zum Themenkatalog:

I. Wachstum und Beschäftigung, Dienstleistungssektor
und Gesamtwirtschaft

Dr. Björn Frank
Dr. Martin Gornig
Berlin, 23.Mai 2005

1. Bisherige Studien zu gesamtwirtschaftlichen Wirkungen

Die bisher vorgelegten Studien zu den voraussichtlichen ökonomischen Auswirkungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie konzentrierten sich vorwiegend auf die Gesamtwirtschaft. Zu nennen sind hier insbesondere die Studie des niederländischen CPB sowie die entsprechenden Ausarbeitungen von Copenhagen Economics und Forfás (Irland). Auch wenn man an Detailergebnissen dieser ökonomischen Studien Abstriche vornehmen muss, da die zugrunde liegenden Annahmen teilweise spekulativ sind, so haben diese Arbeiten doch überzeugende Argumente dafür geliefert, dass eine europaweite Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie nicht nur für die Europäische Gemeinschaft, sondern auch für die meisten einzelnen Mitgliedsländer insgesamt von Vorteil ist. Im Falle Deutschlands erscheint das Ergebnis der Studie von Copenhagen Economics plausibel, wonach der hierdurch direkt und indirekt ausgelöste Beschäftigungseffekt bei rund 100.000 zusätzlichen Arbeitskräften liegen dürfte. Es lassen sich aus der Studie von Copenhagen Economics jedoch keine Schlüsse ziehen, wer diese Arbeitsplätze einnimmt (bisher Arbeitslose, Pendler, Zuwandernde). Auch ist über den Zeitraum, in dem dieser Effekt wohl eintreten wird, in dieser Arbeit nichts gesagt.

2. A priori Erwartungen zu positiven Folgen der Richtlinie

Über die wohlfahrtsschaffenden Wirkungen des Zollabbaus für den internationalen Warenverkehr besteht in den Wirtschaftswissenschaften wie auch in weiten Teilen der Politik ein allgemeiner Konsens. Der Abbau von handelshemmenden Barrieren beim Dienstleistungshandel hat prinzipiell den gleichen Effekt. Durch Spezialisierung und Arbeitsteilung gemäß der komparativen Vorteile und anschließendem Tausch lassen sich Handelsgewinne realisieren, die die Wohlfahrt bei den Handelspartnern steigern. Wie auch beim Warenhandel profitieren zuallererst die Konsumenten von dem erhöhten Handelsvolumen; auf Seiten der Dienstleistungserbringer sind hingegen stärkere Differenzierungen der Wirkungen zu erwarten. Gewinner und Verlierer gehören fast notwendig zum Prozess der Spezialisierung. Insgesamt überwiegen für die Volkswirtschaft aber die Vorteile die Nachteile, die aus der Internationalisierung erwachsen.

3. Informations- und Anpassungsprobleme

Auch wenn für die geplante EU-Dienstleistungsrichtlinie gilt, dass die ausgelösten Strukturanpassungsprozesse allen Bürgern Nutzen in Form differenzierterer und zum Teil preisgünstigerer Dienstleistungen stiften, so stellt sich doch die Frage, ob nicht berücksichtigt werden muss, dass sie in bestimmten Positionen auch Nachteile erfahren können:

1. Als Konsumenten, wenn im internationalen Dienstleistungshandel Qualitätsprobleme auftreten, und
2. als Arbeitnehmer, wenn der schnelle Wechsel von einer im Inland schrumpfenden Dienstleistungsbranche in eine prosperierende Branche nicht möglich ist.

Zum ersten Problem ist zu sagen, dass nicht "schlechte" Qualitäten an sich das Problem sind, solange die Konsumenten gut informiert sind und Qualitäts- und Preisvorteile gegeneinander abwägen können. Der Staat kann auch nach Umsetzung der Richtlinie zur Überwindung von Informationsasymmetrien beitragen. Es ist allerdings darauf zu achten, dass es weder zu einem "Laschheitswettbewerb" zwischen den Nationalstaaten kommt, noch dass Qualitätsregulierung auf der Anbieterseite zu "Inländerdiskriminierung" führt.

Etwas schwieriger ist die Frage, ob der Prozess der Umsetzung für die Arbeitnehmer zumindest in einer Übergangszeit sozial abgedeckt werden kann und wo Nachbesserungen an dem Richtlinienentwurf erforderlich erscheinen. Im Gespräch sind bislang vor allem Mindestlöhne und eine Ausweitung der Entsenderichtlinie auf andere Branchen als das Bauhaupt- und Ausbaugewerbe, auf die sich solche Maßnahmen zur Zeit im Wesentlichen noch beschränken.

In bezug auf langfristige Wirkungen halten wir Mindestlöhne für eine kontraproduktive Maßnahme. Aus volkswirtschaftlicher Sicht lässt sich das zentrale Argument gegen Mindestlöhne folgendermaßen zusammenfassen: Nach Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie dürften die relativen Preise für Arbeit auf denjenigen Teilarbeitsmärkten sinken, auf denen das Angebot durch Immigration oder Intensivierung des Dienstleistungshandels steigt. Dabei handelt es sich insbesondere um arbeitsintensive Teilmärkte. Das wiederum dürfte sich an anderer Stelle der Volkswirtschaft in zusätzlicher Produktion niederschlagen - infolge einer höheren Entlohnung von Kapital und zusätzlicher realer Kaufkraft. Wenn z.B. die Polen bereit sind, billig für Deutsche zu arbeiten, haben die deutschen Kunden den Vorteil. Handwerksleistungen, der Service in Gaststätten und viele andere Güter und Dienstleistungen werden billiger. Das Realeinkom-

men der Deutschen steigt, und viele Arbeiten, die sonst unterblieben oder illegal erstellt worden wären, können realisiert werden. Die Wirtschaft wächst. Natürlich haben die einheimischen Arbeitskräfte, die direkt mit den Polen konkurrieren, einen Nachteil, weil ihre Löhne unter Druck kommen. Doch ist das kein volkswirtschaftlicher Nachteil, weil ihm ein bis auf den letzten Cent identischer Vorteil der Kunden und Arbeitgeber der einheimischen Arbeitskräfte gegenüber steht. Mindestlöhne würden zwar den deutschen Handwerkern helfen, doch die Vorteile abblocken, die Deutschland im Ganzen durch die billigen polnischen Arbeitnehmer hätte.

Dieses Argument gilt im Grundsatz auch gegen Entsendegesetze, die - sofern in der Branche eine bestimmte Tarifbindung der Betriebe herrscht - als Wesenselement einen Mindestlohn haben. Abgesehen von dem genannten zentralen ökonomischen Argument spricht gegen solche Markeingriffe auch die Erfahrung, dass derartige Regeln in der Praxis häufig unterlaufen werden, weil man die Stundenlöhne der entsandten Arbeitskräfte nicht wirklich kontrollieren kann. Die Tariflöhne werden zwar formell eingehalten, doch arbeitet man länger als offiziell angegeben. Im Endeffekt verknappen Mindestlöhne das Angebot osteuropäischer Arbeitskräfte in Deutschland nur ein wenig und ermöglichen es ihnen, sich zum Schaden ihrer deutschen Arbeitgeber und Kunden in Deutschland besser zu verkaufen, als es andernfalls möglich gewesen wäre.

Viele Politiker und Branchenvertreter nennen die Lohnkonkurrenz der Osteuropäer Dumping. Das ist eine Begriffsverwirrung. Dumping ist eine zeitweilige Preissenkung unter die eigenen Kosten, nicht unter die Kosten der Wettbewerber. Erst wenn z. B. die Polen bei uns billiger arbeiten würden, als sie es in Polen tun, läge nach volkswirtschaftlicher Definition Dumping vor. Lohnwettbewerb ist ein Lebenselixier der Marktwirtschaft und kein Dumping. Generell - über alle Branchen betrachtet - ist die starke ökonomische Stellung Deutschlands im internationalen Wettbewerb auch der Tatsache zu verdanken, dass nationaler Strukturwandel hingenommen und die Ausnutzung von Spezialisierungsvorteilen möglich wurde. Regional und sektoral gab es dabei stets auch Verlierer, die von den gesamtwirtschaftlichen Gewinnen nicht unmittelbar profitieren konnten. Dies ist, wie gesagt, auch in Folge der Dienstleistungsrichtlinie zu erwarten.

Das Ziel der Politik in Deutschland muss es daher sein, die Spezialisierung der Dienstleistungen auf hochwertige (hochpreisige) Marktsegmente zu fördern. Ähnlich wie in der Industrie sind dann Lohnunterschiede nicht Ausdruck von Dumping, sondern von unterschiedlicher Qualität der Leistung. Der notwendige Strukturwandel der deutschen Dienstleistungen setzt allerdings teils umfassen-

de Anpassungsmaßnahmen wie die Umschulung der Mitarbeiter oder die Neu- ausrichtung der Absatzgebiete und des Leistungsangebots voraus. Um diesen Anpassungsprozess zu ermöglichen, kann es in Einzelfällen und von vornherein zeitlich befristet sinnvoll sein, den Wettbewerbsdruck durch geeignete Maß- nahmen zu verringern. Hierzu zählt beispielsweise auch die befristete Übertra- gung des Entsendegesetzes auf bestimmte Bereiche. Es dürfte längerfristig dennoch nicht zu verhindern sein, dass es auch zu einer dauerhaften Zunahme der Lohnspreizung kommen wird.

4. Chancen und Risiken ausgewählter Branchen

Zu einem erheblichen Teil ergeben sich Beschäftigungszuwächse mehr indirekt, indem dank eines dynamischeren und wettbewerbsintensiveren Dienstleis- tungssektors das gesamtwirtschaftliche Wachstum in der EU insgesamt positiv beeinflusst wird, was sich wiederum wachstumsverstärkend auf die einzelnen Mitgliedsländer, so auch auf Deutschland, auswirken wird. In Deutschland dürf- te nicht zuletzt das Verarbeitende Gewerbe davon profitieren, dass nochmals das Angebot von Dienstleistungen verbreitert und häufig auch preisgünstiger wird. Hinzu kommt auch die leichtere Erbringung von produktbegleitenden Dienstleistungen (z.B. Montage, Wartung, Schulung, Finanzierung) im europäi- schen Ausland.

Aber auch der Dienstleistungssektor im engeren Sinn (d. h. ohne die produkt- begleitenden Dienstleistungen des Industriesektors) wird zumindest im Durch- schnitt von der stärkeren Wachstumsdynamik in Europa positive Impulse erhal- ten. Zu erwarten ist dies vor allem für Unternehmen in humankapitalintensiven Branchen mit handelbaren Leistungen wie z.B. F&E Beratung, Dienstleister auf dem Gebiet technisch-physikalischer und chemischer Analysen, aber auch Ar- chitektur und Werbung. Hier eröffnet der in der Regel hohe deutsche Qualitäts- standard Chancen zu einer Marktausweitung. Auf der anderen Seite sind in Dienstleistungsbranchen, die durch interregionale Handelbarkeit ihrer Leis- tungen und einem relativ geringen Anteil an hochausgebildeten Spezialkräften ge- kennzeichnet sind, die Risiken durch verstärkten preisgünstigen Dienstleis- tungsimport relativ groß. Beispiele sind Baugewerbe, Gebäudereinigung, Kfz- Handel und Personenvermittlung

In Dienstleistungssparten mit lokalem Bezug - diese umfassen rund die Hälfte aller Beschäftigten - ist der Einfluss der EU-Dienstleistungsrichtlinie relativ ge-

ring, soweit es sich um humankapitalintensive Leistungen handelt, wie etwa Rechts- und Steuerberatung. In den im Vergleich dazu weniger humankapitalintensiven Branchen mit weitgehend lokalem Bezug wie Bauhandwerk, Einzelhandel und Gastgewerbe ist hingegen mit verstärktem Eindringen europäischer Dienstleistungsanbieter zu rechnen, die sich in Deutschland niederlassen werden.

Diese branchenmäßig unterschiedlichen Auswirkungen der EU Dienstleistungsrichtlinie hängen wie angesprochen stark davon ab, wie wissensbasiert und damit humankapitalintensiv die einzelnen Branchen sind. Hieran wird deutlich, dass sich die beruflichen Chancen für weniger qualifizierte deutsche Arbeitnehmer tendenziell infolge der verstärkten EU-Konkurrenz, vor allem aus den östlichen Anrainerstaaten, verschlechtern werden. Dies schließt nicht aus, dass sich aus dem verstärkten Wettbewerb mit westeuropäischen Ländern neue Spezialisierungsmuster auch im humankapitalintensiven Bereich ergeben.

In Bereichen, die einen regional eng begrenzten Aktionsradius von Dienstleistungsunternehmen aufweisen, werden die angesprochenen Auswirkungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie besonders ausgeprägt in Grenzregionen sein. Hinzuweisen ist hierbei allerdings auf die schon heute bestehenden Lohnunterschiede innerhalb Deutschlands und teilweise auch der Anrainerstaaten. So bestehen erhebliche Lohnrückstände der neuen Bundesländer insgesamt, wie in die peripheren Regionen in West- und Ostdeutschland. Der Lohnabstand in den deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenzregionen ist somit spürbar geringer als bezogen auf die nationalen Lohndurchschnitte.

5. Bewertungsgrundlagen

Das grundlegende Problem der Wirkungsabschätzung bei gravierenden institutionellen Änderungen wie der Dienstleistungsrichtlinie besteht darin, dass es keine Beobachtungen von vergleichbaren Erfahrungen gibt. Die oben in Abschnitt 1 erwähnten Studien reagieren darauf im Prinzip wie folgt: Sie suchen nach Methoden, die es erlauben, die bestehenden Hemmnisse für Dienstleistungshandel in Kostennachteile umzurechnen. Die Wirkung der Dienstleistungsrichtlinie entspricht dann der Kostensenkung im Rahmen eines rechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodells. Die branchendifferenzierten Aussagen stützen sich ebenfalls auf indirekte, aber doch ganz anders geartete Evidenz:

1. Daten über die Entwicklung von Dienstleistungsproduktion und -beschäftigung sowie, daraus sich ergebend, Produktivität in Deutschland und der EU.
2. Daten über den deutschen Außenhandel mit Dienstleistungen, soweit dieser von der amtlichen Statistik erfassbar war bzw. erfasst wurde.
3. Daten über die regionale Verteilung der einzelnen Dienstleistungsbranchen in Deutschland, zum Zwecke der Einschätzung der interregionalen Handelbarkeit.

Die mit den drei empirischen Herangehensweisen gewonnenen Erkenntnisse müssen zusammen interpretiert werden, um ein hinreichend zuverlässiges Bild von der deutschen Dienstleistungswirtschaft im internationalen Wettbewerb zu gewinnen. So mag es zunächst beunruhigend erscheinen, dass Bauwirtschaft und haushaltsbezogene Dienste in Deutschland seit 1995 kaum noch Produktivitätszuwächse aufweisen, während in den westlichen und östlichen Nachbarstaaten die Stundenproduktivitäten stark gestiegen sind. Auch in der Beschäftigung, der Produktion und den erzielten Preisen ist Deutschland im europäischen Vergleich stark zurückgefallen. Aber hier handelt es sich um Dienstleistungen mit eher geringer Handelbarkeit, und die Ursache für die beschriebene Entwicklung ist wohl weniger ein Rückgang der Wettbewerbsfähigkeit, als vielmehr die starke Abhängigkeit dieser Dienstleistungen von der nationalen Kaufkraftentwicklung, für die die Parallelitäten zwischen gesamtwirtschaftlichem Wachstum und der Dynamik haushaltsbezogener Dienstleistungen sprechen. Daher sagt die Produktivitätsentwicklung hier allein noch nichts über die Stellung der einzelnen Dienstleister, die etwa im Ausland anbieten und im Wettbewerb mit den dortigen Unternehmen stehen.

Die bereits heute schon stärker in den internationalen Handel eingebundenen unternehmensbezogenen Dienste sind in Deutschland zwischen 1995 und 2002 bei Produktion und Arbeitsvolumen deutlich schneller gewachsen als in den westlichen und östlichen Nachbarstaaten. Der Quotient dieser beiden Größen, die Produktivität, ist aber nicht gestiegen. Hinter den moderaten Preissteigerungen stehen Kostensenkungen, die auf Basis der vorliegenden Daten nicht genauer identifiziert werden können, wahrscheinlich aber eine positive Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher unternehmensbezogener Dienstleistungen signalisieren. Für alle Dienstleistungen gilt: Wenn und soweit es Probleme im internationalen Wettbewerb gibt, legen die Produktions- und Kostendaten nahe, dass die Ursachen eher im Bereich der Qualität als im Vergleich der Kosten mit den Nachbarländern zu suchen wären.

Im Vergleich zu diesen Daten erlaubt die gezielte Auswertung der deutschen Außenhandelsstatistik eine etwas feinere sektorale Differenzierung. Danach gibt es Anzeichen dafür, dass die international wettbewerbsstarken deutschen Industrieunternehmen auch auf den Märkten für technologisch anspruchsvolle Dienstleistungen erfolgreich sind. Die tatsächliche internationale Wettbewerbsstärke von Dienstleistungen in Deutschland kann aufgrund der mangelnden Erfassung von produktbegleitenden Dienstleistungen aber nur unzureichend beurteilt werden. Es spricht einiges für die Vermutung, dass die deutsche Wirtschaft in diesem Bereich über eine eher gute Handelsperformance verfügt.

Generell sind es die wissensintensiven, anspruchsvollen Dienstleistungen wie EDV und F&E, in denen die stärksten positiven Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie erwartet werden können. Dies gilt allerdings dann nicht, wenn es sich um solche Dienstleistungen handelt, die nach ihrer Natur schwer über größere Entfernungen handelbar sind; ein Beispiel sind typische Dienstleistungen der Steuer- und Rechtsberatung. Die Analyse der räumlichen Verteilung in Deutschland zeigt auch, dass einige etwas einfachere, weniger humankapitalintensive Dienstleistungen wie im Einzelhandelsbereich de facto kaum berührt sein dürften, einige andere Branchen sind insbesondere im grenznahen Bereich betroffen, wobei es außer Risiken der ausländischen Konkurrenz immer auch neue Chancen der Spezialisierung und des Marktzutritts im Ausland gibt.

6. Abschließende Bemerkungen

Was die Nachbesserungen der EU- Dienstleistungsrichtlinie anbelangt, so kann es Argumente dafür geben, bestimmte Branchen vorübergehend vom Herkunftslandprinzip auszunehmen. Ein Beispiel könnte der Gesundheitssektor mit seinen spezifischen Informationsproblemen sein. Generell sollte das Herkunftslandprinzip analog zum Warenaustausch jedoch das Leitmotiv für die Öffnung der europäischen Dienstleistungsmärkte bleiben und langfristig für alle Branchen gelten. Um die Akzeptanz dieses Prinzips zu erhöhen, müssten jedoch die Kontrollmöglichkeiten der nationalen Stellen verbessert werden.

Die derzeitige Diskussion in den Medien zur EU-Dienstleistungsrichtlinie kreist zu einseitig um angebliche Kostennachteile gegenüber der europäischen Konkurrenz und vernachlässigt die Chancen, die sich für deutsche Dienstleistungsanbieter, insbesondere aus humankapitalintensiven Branchen, nach Implementierung der EU-Dienstleistungsrichtlinie im Euro-Raum ergeben. Die Statistik

spricht dafür, dass in vielen Dienstleistungsbranchen weniger Kostensenkungen als vielmehr Qualitätsverbesserungen die Wettbewerbsposition entscheidend verbessern könnten. Hilfreich wäre es daher, wenn die notwendigen Anpassungsleistungen der Dienstleistungsproduzenten in Deutschland durch geeignete wirtschaftspolitische Maßnahmen unterstützt würden.