



Stellungnahme zur
Öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages,
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie

zur EU-Richtlinie:
Dienstleistungen im Binnenmarkt
am 16. Oktober 2006

Zum Themenblock:

1. Auswirkungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie
auf Wachstum und Beschäftigung

Dr. Martin Gornig
Berlin, 11. Oktober 2006

0. Zusammenfassung

Die bisher vorgelegten Studien zu den voraussichtlichen makroökonomischen Auswirkungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie konzentrieren sich darauf, die bestehenden Hemmnisse für Dienstleistungshandel in Kostennachteile umzurechnen. Diese Arbeiten liefern durchaus überzeugende Argumente dafür, dass eine europaweite Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie nicht nur für die Europäische Gemeinschaft insgesamt von Vorteil ist, sondern auch in den meisten einzelnen Mitgliedsländern - wie auch der Bundesrepublik Deutschland - Wachstum und Beschäftigung fördert.

In den makroökonomischen Modellen unzureichend berücksichtigt sind allerdings mögliche Anpassungskosten des in den Mitgliedsstaaten ausgelösten Strukturwandels. Überlegungen zur Abschätzung der strukturellen Wirkungen der Dienstleistungsrichtlinie in Deutschland weisen jedoch darauf hin, dass von der Dienstleistungsrichtlinie in seiner jetzigen Form eher Dienstleistungsbranchen betroffen sind, die auch schon bislang überdurchschnittlich in den internationalen Handel eingebunden sind. Friktionen des Strukturwandels durch unzureichende Möglichkeiten der Anpassung des Sach- und Humankapitals dürften daher geringer sein, als ursprünglich erwartet.

Die stufenweise Liberalisierung des Außenhandels mit Dienstleistungen wie sie jetzt mit der vorliegenden Fassung der Dienstleistungsrichtlinie verfolgt wird, scheint angemessen. Sie schafft für die etablierten Mitgliedsländer wie Deutschland in Bereichen höherwertiger Unternehmensdienstleistungen Wachstumspotentiale, lässt aber auch Spielräume für die neuen Mitgliedsländer, in bestimmten Bereichen vor allem ihre Lohnkostenvorteile für den Aufholprozess zu nutzen. Die Dienstleistungsrichtlinie erscheint daher vor allem auch gegenüber einer nicht gesondert geregelten Situation vorteilhaft, in der die Entwicklungen – mit ungewissem Ausgang – eher durch die Rechtsprechung im Einzelfall bestimmt wären.

1. Auswirkungen auf das Wachstums- und Beschäftigungsniveau

Über die wohlfahrtsschaffenden Wirkungen des Abbaus von Handelshemmnissen im 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.

Das grundlegende Problem der Wirkungsabschätzung bei solchen gravierenden institutionellen Änderungen wie der Dienstleistungsrichtlinie besteht allerdings darin, dass es keine Beobachtungen von vergleichbaren Erfahrungen gibt, die als Referenzfall verwendet werden können. Empirische Studien zu den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen müssen also nach alternativen methodischen Lösungen suchen. Die bisher vorgelegten Studien zu den voraussichtlichen ökonomischen Auswirkungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie konzentrieren sich darauf, die bestehenden Hemmnisse für Dienstleistungshandel in Kostennachteile umzurechnen. Die Wirkung der Dienstleistungsrichtlinie entspricht dann der Kostensenkung im Rahmen eines rechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodells.

Die meist zitiertesten Arbeiten stammen insbesondere vom niederländischen CPB sowie von Copenhagen Economics und Forfás in Irland. Auch wenn man an Detailergebnissen dieser ökonometrischen 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 insgesamt von Vorteil ist, sondern auch in den meisten einzelnen Mitgliedsländern Wachstum und Beschäftigung fördert. 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 Arbeitsplätzen liegen dürfte.

Grundlage der makroökonomischen Wirkungsabschätzungen war allerdings der ursprünglich von der Kommission entwickelte Richtlinienvorschlag. Die mittlerweile vorliegende Überarbeitung sieht eine Reihe weiterer Ausnahmetatbestände vor. Beim derzeitigen Stand der Richtlinie dürfte also tendenziell mit geringeren Kostensenkungen gerechnet werden. Die zentralen Regelungen insbesondere zur Niederlassungsfreiheit sind jedoch beibehalten worden. Gleichzeitig sind die wichtigsten Dienstleistungsbranchen wie der Handel, das Gastgewerbe und die meisten unternehmensbezogenen Dienste weiterhin Bestandteil der Richtlinie. Die erwarteten gesamtwirtschaftlichen Effekte auf Wachstum und Beschäftigung dürften also aus diesem Grunde nicht wesentlich von den ursprünglichen Schätzungen abweichen.

Einschränkungen der Aussagekraft der vorliegenden Modellrechnungen ergeben sich allerdings durch die methodisch bedingte Untererfassung von dynamischen Effekten. So kann auf der einen Seite nicht abgebildet werden, dass die Dienstleistungsrichtlinie möglicherweise wie ein Fitnessprogramm für die europäische Wirtschaft wirkt. In dessen Folge kann sich wiederum die Gesamtwettbewerbsposition und Wachstumsdynamik der EU deutlich verbessern. Auf der anderen Seite wird unzureichend berücksichtigt, dass die Handelsvorteile durch Spezialisierungen im Dienstleistungssektor nur erreicht werden, wenn sich die Wirtschaftsstrukturen der Mitgliedsstaaten verändern. Dieser Strukturwandel selbst führt zu Anpassungskosten, da das vorhandene Sach- und Humankapital entwertet wird. Entscheidend für die Wachstums- und Beschäftigungswirkungen ist daher auch, inwieweit solche Friktionen des Strukturwandels durch ausreichende Möglichkeiten der Anpassung des Sach- und Humankapitals vermieden werden können.

2. Strukturelle Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung

Überlegungen zur Abschätzung der strukturellen Wirkungen der Dienstleistungsrichtlinie unterliegen hinsichtlich des fehlenden Referenzmodells bei wesentlichen institutionellen Veränderungen den gleichen grundsätzlichen Einschränkungen wie die makroökonomischen Analysen. Branchendifferenzierte Aussagen müssen sich daher ebenfalls auf eine Reihe indirekter Indikatoren stützen. Die gewonnenen Einzelerkenntnisse müssen dann zusammen interpretiert werden, um ein hinreichend zuverlässiges Bild des strukturellen Anpas-

sungsbedarfs zu geben. Die vom DIW Berlin gemeinsam mit dem ifo-Institut im letzten Jahr erstellte Studie zu den möglichen strukturellen Wirkungen der Dienstleistungsrichtlinie in Deutschland bezieht in ihre Analysen Auswertungen der bisherigen Entwicklungstendenzen in den betreffenden Branchen im europäischen Vergleich, Überlegungen zur generellen überregionalen Handelbarkeit anhand u.a. von Vergleichen mit der Situation in Nordamerika und Hinweise zur Wettbewerbsposition auf der Basis von Unternehmensbefragungen mit ein.

Der Umfang haushaltsbezogener Dienstleistungen (Handel, Gastgewerbe, persönliche Dienste etc.) ist, gemessen am Arbeitsvolumen, seit 1995 in Deutschland nahezu unverändert. In den europäischen Nachbarstaaten und auch den USA konnten dagegen in diesem Bereich deutlich Zuwächse realisiert werden. Dies spiegelt im Wesentlichen die starke Abhängigkeit dieser Dienstleistungen von der nationalen Kaufkraftentwicklung wieder.

Die Verringerung der institutionellen Handelshemmnisse durch die Dienstleistungsrichtlinie dürfte an dieser grundsätzlichen Abhängigkeit nichts ändern. Vergleiche mit den Verhältnissen in Nordamerika, aber auch der regionalen Verteilung innerhalb der Bundesrepublik, zeigen, dass für die regionale Bindung solcher haushaltsbezogener Dienstleistungen vor allem kulturelle Barrieren und Raumüberwindungskosten verantwortlich sind. Jedoch könnten sich in diesen Bereichen stärkere Verlagerungen in Grenzregionen ergeben. 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 der 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.

Der Umfang unternehmensbezogener Dienstleistungen (EDV, FuE, Consulting, Reinigungs-, Botendienste etc.) ist in den letzten Jahren in Deutschland ähnlich stark gestiegen wie im Durchschnitt der alten EU und spürbar schneller als in den USA. Ein wesentlicher Grund für die positive Entwicklung der unternehmensbezogenen Dienstleistungen ist die starke Nachfrageentwicklung der Industrie nach solchen Leistungen. Indirekt geht damit ein großer Teil der in Deutschland erstellten unternehmensbezogenen Dienstleistungen schon heute in den Export.

Kommt es im Zuge der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie zu einer Beschleunigung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums in der EU, so profitieren davon über die verbesserten Exportmöglichkeiten insbesondere das Verarbei-

tende Gewerbe in Deutschland und über die Vorleistungsverflechtung dann auch unternehmensbezogene Dienstleistungen. Hinzu kommt, dass die Erbringung von produktbegleitenden Dienstleistungen (z.B. Montage, Wartung, Schulung, Finanzierung) im europäischen Ausland erleichtert wird.

Die Dienstleistungsrichtlinie wird vor allem aber auch dazu führen, dass der direkte grenzüberschreitende Austausch von unternehmensbezogenen Dienstleistungen ohne den Umweg über die Industrie in Europa zunehmen wird. Bereits heute schon sind sie weit stärker in den internationalen Handel eingebunden als haushaltsbezogene Dienste.

Bislang ist Deutschland beim direkten Außenhandel mit Dienstleistungen nicht besonders gut aufgestellt. Dies gilt gerade auch für höherwertige Dienstleistungen wie Patente, FuE, Ingenieur- und EDV-Leistungen. Die Außenhandelsbilanz ist hier insgesamt negativ. Allerdings konnte die Bundesrepublik in den letzten Jahren ihre relative Stellung im internationalen Handel mit diesen Dienstleistungen spürbar verbessern. Insbesondere für Unternehmen in humankapitalintensiven Branchen mit handelbaren Leistungen wie z.B. Dienstleister auf dem Gebiet technisch-physikalischer und chemischer Analysen, aber auch Architektur und Werbung eröffnet die Dienstleistungsrichtlinie Chancen zu einer Marktausweitung. Inwieweit diese Chancen auch genutzt werden, hängt nicht nur von der Kreativität und Risikobereitschaft der betreffenden Unternehmen, sondern auch von notwendigen Verbesserungen der Infrastruktur z.B. im Ausbildungs- und Forschungsbereich ab.

3. Abschließende Bemerkungen

Die stufenweise Liberalisierung des Außenhandels mit Dienstleistungen wie sie jetzt mit der vorliegenden Fassung der Dienstleistungsrichtlinie verfolgt wird, scheint angemessen. Sie schafft für die etablierten Mitgliedsländer wie Deutschland in Bereichen höherwertiger Unternehmensdienstleistungen Wachstumspotentiale, lässt aber auch Spielräume für die neuen Mitgliedsländer, in bestimmten Bereichen vor allem ihre Lohnkostenvorteile für den Aufholprozess zu nutzen. Durch die zunächst vorgenommene Aussparung besonders sensibler bislang kaum international gehandelter Dienstleistungen werden übermäßige Friktionen des Strukturwandels in den Hochlohnländern vermieden.

Die Dienstleistungsrichtlinie erscheint daher vor allem auch gegenüber einer nicht gesondert geregelten Situation vorteilhaft. In diesem Fall würden wohl stärker die Entwicklungen – mit ungewissem Ausgang - durch die Rechtsprechung im Einzelfall bestimmt.

Die öffentliche Diskussion zur EU-Dienstleistungsrichtlinie kreist immer noch 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 Empirie 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.