ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Nerb, Gernot

Article

Mögliche Auswirkungen der geplanten EU-Dienstleistungsrichtlinie auf die Wirtschaft Deutschlands

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Nerb, Gernot (2006) : Mögliche Auswirkungen der geplanten EU-Dienstleistungsrichtlinie auf die Wirtschaft Deutschlands, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 59, Iss. 05, pp. 19-24

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/164284

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Mögliche Auswirkungen der geplanten EU-Dienstleistungs-richtlinie auf die Wirtschaft Deutschlands

Gernot Nerb

Am 16. Februar 2006 hat das Europäische Parlament eine gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag erheblich modifizierte Fassung der EU-Dienstleitungsrichtlinie beschlossen. Der Ball ist nun wieder bei der EU-Kommission. Sie kann den Entwurf der Richtlinie nun ganz zurückziehen oder, was wahrscheinlicher ist, einen modifizierten Entwurf entsprechend der Vorschläge des Europäischen Parlaments entwickeln und dem Rat zum endgültigen Entscheid zuleiten. Danach muss – vorausgesetzt der Rat hat zugestimmt – die Richtlinie in nationales Recht umgesetzt werden. Trotz dieser Unsicherheiten und zeitlichen Verzögerungen ist es für die Wirtschaft empfehlenswert, sich bereits heute mit den möglichen Auswirkungen der geplanten EU-Dienstleistungsrichtlinie auf die Wirtschaft in Deutschland zu beschäftigen, da mögliche Anpassungsstrategien in den Unternehmen vorbereitet werden müssen, was erfahrungsgemäß viel Zeit kostet.

ifo/DIW-Studie zur EU-Dienstleistungsrichtlinie

Das ifo Institut hat im letzten Jahr zusammen mit dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin im Auftrag des damaligen Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, BMWA (heutiges Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, BMWT) eine Studie zu den möglichen Auswirkungen der geplanten EU-Dienstleistungsrichtlinie auf die Wirtschaft Deutschlands erstellt.[1] Dem Gutachten lag die ursprüngliche Fassung des Richtlinienentwurfs vor. Tatsächlich hat das Europäische Parlament am 16. Februar 2006 jedoch fundamentale Änderungen vorgenommen, die aller Voraussicht nach in den nächsten Wochen auch Eingang in einen revidierten Kommissionsvorschlag finden werden. So ist an die Stelle des Herkunftslandprinzips, das ein zentraler Wirkungsparameter des ursprünglichen Richtlinienentwurfs darstellte, nun ein Diskriminierungs- und Behinderungsverbot nach dem Modell der EuGH-Rechtssprechung getreten. Trotz dieser einschneidenden Änderungen an dem ursprünglichen Entwurf sind die Ergebnisse der neuen ifo/DIW-Studie auch heute noch relevant, vor allem da sich die branchenmäßigen Auswirkungen in dieser Studie mehr an einer generellen Handelsliberalisierung orientierten und weniger die Details einer bestimmten Form der Marktöffnung berücksichtigten. Und eine Handelsliberalisierung – wenn auch deutlich weniger stark als ursprünglich vorgeschlagen – wird auch die modifizierte Richtlinie – so wie sie sich heute abzeichnet – bewirken.

Die in der ifo/DIW-Studie getroffenen Aussagen über mögliche wirtschaftliche Auswirkungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie werden daher aller Voraussicht nach zumindest tendenziell ihre Gültigkeit behalten, auch wenn durch den nun vorgeschlagenen Ansatz der sog. »Freiheit für Dienstleistungen« anstelle des Herkunftslandprinzips die handelsschaffenden Wirkungen spürbar geringer ausfallen werden. Ohne das Herkunftslandprinzip werden sich die Wirkungen der Dienstleistungsrichtlinie im Wesentlichen auf die Niederlassungsfreiheit konzentrieren.

Leitgedanke der EU-Dienstleistungsrichtlinie

Bevor die Richtlinie und ihre möglichen Auswirkungen näher dargestellt werden, sollte man sich vor Augen halten, dass ein freier Austausch von Waren, Dienstleistungen und Kapital ebenso wie ungehinderte Wanderungen von Arbeitnehmern zu den Grundpfeilern der EU gehören und schon in den Römischen Verträgen verankert sind. Während auf den Gütermärkten seit Implementierung des »EU-Binnenmarktprojekts 1992« eine deutliche Verstärkung des Warenaustauschs zu beobachten ist, bleibt der EU-weite Austausch im Dienstleistungsbereich immer noch stark zurück. Auch wenn schon wegen der oft engen regionalen Bindung der

[1] Gernot Nerb et al., »Chancen und Risiken veränderter Rahmenbedingungen durch die EU-Dienstleistungsrichtlinie«, Studie erstellt vom ifo Institut für Wirtschaftsforschung zusammen mit dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin. Erscheint in der Reihe ifo Forschungsberichte (in Vorbereitung).

Dienstleistungen, der Ländergrenzen überschreitende Austausch hier nie dieselbe Intensität wie im Warenbereich erreichen wird, so hängen die derzeit niedrigen Dienstleistungs-Exportquoten doch zu einem erheblichen Teil auch mit sog. nicht-tarifären Hindernissen zusammen. So stoßen in der Praxis Unternehmen oder Freiberufler, die nicht nur im Inland, sondern auch im europäischen Ausland anbieten wollen, auf zahlreiche Hindernisse. Zur Illustrierung seien nur einige Fälle genannt, die von der Industrie- und Handelskammer sowie von der Handwerkskammer für München und Oberbayern gesammelt wurden:

Beispiel 1: Anerkennungsverfahren nach der österreichischen Ingenieurkonsulentenverordnung
Ein bayerisches Ingenieurbüro führt regelmäßig Messarbeiten für Tunnelbauten in Österreich durch. Für jeden Auftrag muss es vorab ein Anerkennungsverfahren nach der österreichischen EWR-Ingenieurkonsulentenverordnung durchlaufen. Die erteilte Anerkennung gilt nicht dauerhaft, sondern immer nur für einen Auftrag. Die Bearbeitungszeit bei den österreichischen Behörden kann mehrere Wochen betragen. Erfolgt die Genehmigung nicht rechtzeitig, besteht die Gefahr, dass Aufträge entzogen werden.

Beispiel 2: Genehmigung für Montagearbeiten in Luxemburg
Einer unserer Kunden war beauftragt, Montagearbeiten in Luxemburg auszuführen. Der Kunde musste dazu eine Genehmigung beantragen. Die Bearbeitungszeit für die Ausstellung der Genehmigung beträgt derzeit mehrere Monate. Da der Auftrag zügig umgesetzt werden musste, konnte unser Kunde das Projekt nur mit einem luxemburgischen Subunternehmer ausführen und musste einen attraktiven Teil des Auftrags abgeben. Da es in Luxemburg regelmäßige Baustellenkontrollen gibt, konnte unser Kunde seine Arbeiten nicht ohne die entsprechende Genehmigung beginnen.

Beispiel 3: Medizinische Untersuchung und Sicherheitskurse in Großbritannien
Eine deutsche Firma führt regelmäßig Arbeiten in Großbritannien im Bereich Bahngleisuntersuchungen durch. Um die Arbeiten erledigen zu können, muss sich das Schlüsselpersonal der Firma einem medizinischen Test unterziehen und an einem mehrtägigen Sicherheitstraining teilnehmen. Die medizinische Untersuchung muss zwingend in Großbritannien erfolgen. Untersuchungsberichte deutscher Ärzte werden nicht anerkannt. Die medizinische Untersuchung und das Sicherheitstraining können außerdem nicht im Zuge eines Aufenthalts in England erfolgen, weil der Sicherheitstest nur absolviert werden darf, wenn der Medizintest positiv verlaufen ist. Das Sicherheitstraining kann ebenfalls nicht im Zusammenhang mit der Ausführung des Auftrags durchgeführt werden, weil der Auftrag erst nach einem erfolgreich absolvierten Sicherheitstraining erteilt werden kann. Für die medizinische Untersuchung und das Sicherheitstraining muss das Schlüsselpersonal der bayerischen Firma mehrfach nach England reisen, bevor der eigentliche Auftrag beginnt.

Beispiel 4: Prüfungen zum staatlich anerkannten Tourismus-Führer in Österreich und Italien
Deutsche dürfen in Italien und Österreich nur Reisegruppen führen, wenn sie eine Prüfung als staatlich anerkannte Reiseführer ablegen. Die vierstündige schriftliche Prüfung erfordert eine intensive Vorbereitung, üblicherweise das Absolvieren eines 440-stündigen Lehrgangs, der fast 2 500 € kostet. Ein ebenfalls möglicher Äquivalenztest – bestehend aus einer 45-minütigen mündlichen Prüfung und einem Rundgang – ist zwar nicht so aufwändig wie die staatliche Prüfung, berechtigt aber nicht zum Tragen des Fremdenführerabzeichens »Staatlich geprüfter Fremdenführer«, was beispielsweise in österreichischen Städten immer wieder zu Problemen führt. Bayerische Busunternehmen, die Tagesausflüge nach Österreich – insbesondere nach Salzburg – oder Italien anbieten, sind von derartigen Vorschriften besonders betroffen. Zahlreiche Gruppen mussten in Österreich und in Italien Rundfahrten und Rundgänge durch Städte abbrechen, weil sie durch Kontrollen gestoppt wurden.

Beispiel 5: CFK-Prüfung für den Bereich Kühlungstechnik in den Niederlanden
Eine bayerische Firma hatte einen Auftrag bei der niederländischen Armee für den Einbau eines Kühlsystems gewonnen. Der Geschäftsinhaber, ein erfahrener Meister im Kühlanlagenbau, darf jedoch nur grenzüberschreitend als Kälteanlagebauer arbeiten, wenn er eine mehrwöchige Schulung mit anschließender Prüfung in niederländischer Sprache absolviert. Das so genannte »CFK-Monteur-Diplom« bzw. die so genannte STEK-Prüfung ist von jedem Mitarbeiter, der bei der Montage, Reparatur und Instandhaltung von Kälteanlagen Umgang mit den Stoffen FCK, CFK und HFK hat, abzulegen.

Beispiel 6: Einlagekapitalvorschriften für Zeitarbeitsfirmen in Italien
Eine bayerische Zeitarbeitsfirma, die ihren Tätigkeitsbereich nach Italien ausdehnen möchte und dazu eine unselbständige Niederlassung gründen will, muss nach der so genannten Biagi-Reform 600 000 € Einlagekapital und 250 000 € als Sicherheitsleistung bereitstellen. Nach drei Jahren kann die Sicherheitsleistung durch eine Bürgschaft über die Umsätze der letzten Jahre abgelöst werden, wobei die Untergrenze wiederum bei 250 000 € liegt. Aufgrund dieses hohen finanziellen Aufwands hat die bayerische Firma auf eine Ausweitung ihrer Tätigkeit nach Italien verzichtet.

Beispiel 7: Eintrag als Elektroinstallateur in ein portugiesisches Firmenregister
Zahlreiche EU-Mitgliedstaaten führen insbesondere im Baubereich verpflichtende Firmenregister, in die sich Firmen ein-

tragen lassen müssen, die im betroffenen Land tätig werden wollen. Ein bayerischer Elektroinstallateur, der einen Auftrag in Portugal übernehmen wollte, hätte dazu ein Qualifizierungsverfahren für Elektroinstallateure durchlaufen müssen, um in das portugiesische Register aufgenommen zu werden. Für einzelne Aufträge ist das Verfahren deutlich zu aufwändig und kostenintensiv. Der Installateur hat deshalb auf die Ausführung des Auftrags verzichtet. Ähnliche Beschwerden erreichen uns auch aus Spanien, Belgien und anderen EU-Ländern.

Im Klageweg beim EuGH könnte man solche Probleme lösen, da sie alle nicht EU-konform sind. Allerdings wäre ein solches Vorgehen sehr zeitraubend und würde sich über viele Jahre hinziehen, und es wäre zu befürchten, dass immer wieder neue Hemmnisse erfunden werden. Aus diesem Grund hat die EU-Kommission einen anderen Weg gewählt und will mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie, die horizontal ausgerichtet ist, d.h. sich nicht auf bestimmte Sektoren beschränkt, einen Schub bei der Ausweitung des Dienstleistungsaustauschs in der Europäischen Gemeinschaft erzielen. Quasi als Befreiungsschlag hatte die EU-Kommission das sog. Herkunftslandprinzip als das grundsätzlich maßgebliche Konzept für den Richtlinienentwurf ursprünglich vorgeschlagen. Dieses Prinzip besagt, dass eine Dienstleistung, die in einem Mitgliedstaat legal angeboten wird, auch in allen anderen Mitgliedsländern ohne weitere Einschränkungen oder Auflagen angeboten werden darf. Die Behörden des Bestimmungslandes dürfen also den Unternehmen keine Steine in den Weg werfen; maßgeblich sind nur die Vorschriften des Herkunftslandes.

An diesem Vorschlag entzündete sich die meiste Kritik. Dabei hatte die EU-Kommission in ihrem Richtlinienvorschlag das Herkunftslandprinzip bereits erheblich eingeschränkt und selbst eine Reihe von Ausnahmen aufgelistet: einmal für solche Dienstleistungen, die bereits in anderen Richtlinien geregelt sind, etwa Postdienste, die Gas- und Wasserversorgung oder die Tätigkeit von Rechtsanwälten. Auch Bank- und Versicherungsdienste, der Telekommunikations- und der Verkehrssektor sollten von Anfang an überhaupt nicht unter die neue Dienstleistungsrichtlinie fallen. Auch sollten etwaige Entsenderichtlinien unangetastet bleiben, wonach für Servicekräfte aus dem EU-Ausland die Arbeitsbedingungen im jeweiligen Einsatzland gelten. Dazu zählen neben Mindestlöhnen auch Urlaubs- und Arbeitszeitregelungen. Ein Problem, das in erheblichem Maße dafür verantwortlich ist, dass die Richtlinie in Deutschland auf so viel Widerstand stößt, ist die Tatsache, dass bei uns – anders als in den meisten anderen Mitgliedstaaten – die Entsenderichtlinie im Wesentlichen nur für das Bauhaupt- und -nebengewerbe umgesetzt wurde und nicht für alle oder zumindest die meisten Branchen gilt.

Wirkungsweise der EU-Dienstleistungsrichtlinie

Die Richtlinie regelt vor allem zwei Bereiche:

Die *Niederlassungsfreiheit* von Dienstleistungsfirmen und den *zeitlich befristeten Einsatz* – ohne eine eigene Niederlassung – im EU-Ausland. Was die Niederlassungsfreiheit anbelangt, waren die Vorschläge der Kommission von Anfang an überwiegend unstrittig. Durch die Richtlinie soll das Verfahren zur Gründung einer Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat entbürokratisiert, verkürzt und verbilligt werden. Die vorgeschriebene Einrichtung zentraler Anlaufstellen für Unternehmen in jedem Mitgliedstaat (one-point-stop) soll Genehmigungsverfahren beschleunigen und Kosten senken. Gegenwärtig kann das Einholen von Genehmigungen ein unberechenbares, Zeit raubendes Unterfangen sein, dessen Kosten im Einzelfall in die Millionen gehen können. Die Richtlinie sorgt damit für klarere, transparentere und weniger restriktive Genehmigungsverfahren in den Mitgliedsländern. Sie ermöglicht zudem allen Dienstleistern alle Formalitäten einer Unternehmensgründung online abzuwickeln.

Das zweite – und mehr strittige – Kernelement ist die *Dienstleistungsfreiheit im engeren Sinn,* d.h. das *Recht, Dienstleistungen in einem anderen EU-Mitgliedstaat zu erbringen, ohne dort eine Niederlassung zu gründen.* Nach dem jetzt vom EU-Parlament verabschiedeten Kompromiss-Vorschlag sollen die Unternehmen – wie von Anfang an vorgesehen – grundsätzlich ihre Dienste im EU-Ausland ungehindert anbieten dürfen. Sie müssen aber die Vorschriften des Gastlandes befolgen, wenn dies der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, dem Gesundheits- und dem Umweltschutz dient. Auch das Arbeits- und Tarifgesetz des Gastlandes müssen sie beachten. Derartige Einschränkungen beim Leistungsaustausch sollen aber gerichtlich überprüfbar sein, um willkürliche Abschaffungsmaßnamen zu unterbinden. Den Gerichten wird daher ein erhebliches Gewicht zukommen, wie schnell und wie ungehindert sich der Ex- und Import von Dienstleistungen in den EU-Mitgliedsländern entwickeln wird. Der so modifizierte Richtlinienentwurf gleicht zwar nicht mehr einem Paukenschlag zur Liberalisierung des Dienstleistungshandels, gegenüber dem jetzigen Zustand bedeutet er aber trotzdem eine erhebliche Verbesserung. Die dank der Richtlinie zu erwartende Vereinfachung beim Marktzugang wird auch Firmen zugute kommen, die primär auf dem Inlandsmarkt tätig sind und zum Teil ebenfalls unter Vorschriften leiden, die angeblich zu ihrem Schutz eingeführt worden sind.

Zu erwartende Auswirkungen der Richtlinie

Die vom ifo Institut und vom DIW, Berlin, vorgenommenen Analysen betreffen insbesondere die zu erwartenden Struk-

Box
Einschätzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie von Industrieunternehmen
Ergebnisse einer ifo-Umfrage in Kurzform

- 71% der befragten Industrieunternehmen stimmten zu, dass es dank der geplanten EU-Dienstleistungsrichtlinie zu einem größeren und preiswerteren Angebot an vorgelagerten und begleitenden Dienstleistungen kommen wird. Mit zunehmender Betriebsgröße – gemessen an der Beschäftigtenzahl – nimmt dieser Anteil zu; bei Unternehmen mit über 500 Beschäftigten liegt der entsprechende Meldeanteil bei rund 90%.
- Die Befragten sehen in dem größeren und preiswerteren Angebot für ihren eigenen Betrieb mehr Chancen als Risiken; dies gilt vor allem wieder für die größeren Industriebetriebe ab 500 Beschäftigten (hier erwarten sich rund 65% der Industriebetriebe mehr Chancen; die restlichen 35% teilen sich in etwa gleichmäßig auf die Kategorien »eher Risiken« und »keine Wirkungen« auf).
- Die Frage, ob die Fertigungsbetriebe ihre Leistungstiefe vermindern und mehr Dienstleistungsfunktionen nach außen vergeben werden, bejahte ziemlich genau die Hälfte der Industriefirmen.

Quelle: ifo-Managerbefragung unter Industriefirmen vom November 2005.

tureffekte der Dienstleistungsrichtlinie. Danach spricht vieles dafür, dass sich der Beschäftigungseffekt nach Branchen recht unterschiedlich gestalten wird. Zu einem erheblichen Teil ergibt sich der Zuwachs zudem indirekt, indem dank eines dynamischeren und wettbewerbsintensiveren Dienstleistungssektors 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 dürfte nicht zuletzt das verarbeitende Gewerbe von dem breiteren und häufig preisgünstigeren Angebot von Dienstleistungen, aber auch der leichteren Erbringung von produktbegleitenden Dienstleistungen (z.B. Montage, Wartung, Schulung, Finanzierung) im europäischen Ausland profitieren (vgl. hierzu Box).

Aber auch der Dienstleistungssektor im engeren Sinn (d.h. ohne die produktbegleitenden Dienstleistungen des Industriesektors) wird zumindest im Durchschnitt von der stärkeren Wachstumsdynamik in Europa positive Impulse erhalten. Wie sich aus den Branchenanalysen ergibt, trifft dies vor allem in Unternehmen in humankapitalintensiven Branchen mit handelbaren Leistungen wie z.B. FuE-Beratung, Dienstleister auf dem Gebiet technisch-physikalischer und chemischer Analysen, aber auch Werbung zu. Hier eröffnet der in der Regel hohe deutsche Qualitätsstandard Chancen zu einer Marktausweitung, wenn die Firmen insbesondere ihr internationales Auftreten und ihre Serviceorientierung verbessern. Auf der anderen Seite sind in Dienstleistungsbranchen, die gekennzeichnet sind durch interregionale Handelbarkeit ihrer Leistungen und einen relativ geringen Anteil an hochausgebildeten Spezialkräften, wie z.B. Baugewerbe, Gebäudereinigung, Kfz-Handel und Personenvermittlung, die Risiken durch verstärkten preisgünstigen Dienstleistungsimport relativ groß.

In Dienstleistungssparten mit lokalem Bezug – diese umfassen rund die Hälfte aller Beschäftigten – ist der Einfluss der EU-Dienstleistungsrichtlinie relativ gering, soweit es sich um humankapitalintensive Leistungen handelt, wie etwa Rechts- und Steuerberatung. In den weniger humankapitalintensiven Branchen mit weitgehend lokalem Bezug wie Bauhandwerk, Einzelhandel, 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-

Branchenspezifische Einschätzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie hinsichtlich ihrer Auswirkungen

Dienstleistungsbranche	Chancen-Risiko-Profil
Baugewerbe	–
Bauinstallation	–
Handel	○
Gastgewerbe	–
Datenverarbeitung und Datenbanken	○
Forschung und Entwicklung	+
Rechts-, Steuer- und Unternehmensberatung	○
Architektur- und Ingenieurbüros	○
Technisch, physikalische und chemische Untersuchung	+
Werbung	+
Personal- und Stellenvermittlung, Überlassung von Arbeitskräften	–
Wach- und Sicherheitsdienste	–
Reinigung von Gebäuden	–
Persönliche Hygiene	–

Anmerkung: ○ = neutrale, + = positive, – = negative Einschätzung. – Ergebnisse basieren auf einer im Jahre 2005 durchgeführten repräsentativen schriftlichen Umfrage von Dienstleistungsunternehmen und auf der Basis von Experteninterviews.

Quelle: ifo Institut.

Konkurrenz, vor allem aus Osteuropa, verschlechtern werden. Dies schließt nicht aus, dass sich aus dem verstärkten Wettbewerb mit westeuropäischen Ländern neue Spezialisierungsmuster auch im humankapitalintensiven Bereich ergeben. Die Chancen und Risiken, die sich aus einer Liberalisierung des Dienstleistungshandels im europäischen Rahmen ergeben, folgen ähnlichen Mustern wie bei der Liberalisierung und Globalisierung des Warenhandels.

Die Richtung der strukturellen Veränderungen wird auch durch die im Rahmen dieser Studie vorgenommenen Spezialumfrage des ifo Instituts bei rund 800 Dienstleistungsunternehmen bestätigt. Allerdings zeigt sich auch, dass der Durchschnitt aller befragten Unternehmen deutlich mehr Risiken infolge der EU-Dienstleistungsrichtlinie wahrnimmt als Chancen. Stellt man jedoch nur auf jene Dienstleistungsunternehmen ab, die bereits im Ausland tätig sind, dreht sich das Bild um: Hier überwiegen die Chancen gegenüber den Risiken. Hieran wird deutlich, dass ein Großteil der heute vorherrschenden Skepsis von mangelnder internationaler Erfahrung herrührt.

Die Auswertung des statistischen Zahlenwerks durch das DIW und die Ergebnisse früherer ifo-Umfragen zeigen deutlich, dass die preisliche Wettbewerbsfähigkeit deutscher Dienstleistungsanbieter sich in den letzten Jahren gebessert hat. Der im internationalen Vergleich relativ geringe Anteil von Auslandsaktivitäten deutscher Dienstleister auch in solchen Branchen, wo andere Länder eine wesentlich höhere Exportquote aufweisen, hängt häufig mit anderen Faktoren zusammen als Preis-Kostengesichtspunkten. Zu nennen ist hier insbesondere mangelnde Internationalität vieler deutscher Dienstleistungsunternehmen, angefangen von unzureichenden Fremdsprachenkenntnissen, aber nicht zuletzt auch Barrieren in Form nicht-tarifärer Hemmnisse, die durch die EU-Dienstleistungsrichtlinie beseitigt werden sollen. Bei objektiver Betrachtung würden sich die Chancen für eine erfolgreiche Bearbeitung von Auslandsmärkten in vielen Fällen verbessern, wie ja auch die Antworten jener deutschen Firmen zeigen, die bereits den Sprung über die Landesgrenzen gewagt haben.

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 EU-Raum ergeben. Die Statistik spricht dafür, dass in vielen Dienstleistungsbranchen weniger Kostensenkungen als vielmehr Qualitätsverbesserungen die Wettbewerbsposition entscheidend verbessern könnten. Voraussetzung ist allerdings, dass die Firmen ihr internationales Auftreten verbessern und eine klare Serviceorientierung an den Tag legen.

Einordnung der Ergebnisse in die wirtschaftspolitische Diskussion

Über die Wohlfahrt schaffenden 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, welche die Wohlfahrt bei den Handelspartnern steigern.

Für die geplante EU-Dienstleistungsrichtlinie gilt analog zur Liberalisierung des internationalen Warenaustauschs, dass vor allem die Konsumenten in Form differenzierterer und zum Teil preisgünstigerer Dienstleistungen profitieren. Auf Seiten der Dienstleistungserbringer ist mit Strukturanpassungen zu rechnen, die jedoch deutlich geringer sein werden als nach dem ursprünglichen Entwurf der EU-Dienstleistungsrichtlinie. Auch wenn die volkswirtschaftlichen Nutzen insgesamt überwiegen, stellt sich doch die Frage, wie dieser Prozess des Strukturwandels zumindest in einer Übergangszeit abgefedert werden kann. Im Gespräch sind bislang neben Lohnzuschüssen (Kombilöhne) vor allem Mindestlöhne und eine Ausweitung der Entsenderichtlinie auf andere Branchen als das Bauhaupt- und Ausbaugewerbe, auf die sich solche Maßnahmen zurzeit im Wesentlichen noch beschränken. Eine Diskussion dieser Bestrebungen, wie sie jüngst von Möschel (2005) vorgelegt wurde, war aber nicht Gegenstand dieser Untersuchung.[2] Das ifo Institut plädiert für ein spezielles Kombilohn-Modell unter dem Namen »Aktivierende Sozialhilfe 2006« (Sinn et. al. 2006).

Literatur

EU-Kommission (2001), *Barriers to Trade in Services – Final Report,* European Commission, Centre for Strategy & Evaluation Services, Brüssel.
Gornig, M., B. Preissl und F. Stille (2002), »International Service Benchmarking: Macroeconomic Aspects«, in: W. Ganz und J. Hofmann (Hrsg.), *Fit for Service, Report 2002, Service-Benchmarking,* Fraunhofer Institute for Industrial Engineering, Stuttgart, 7/1–15.
Görzig, B. (2000), »Probleme internationaler Produktivitätsvergleiche«, *RWI-Mitteilungen* 51 (3/4), 205–218.
Hild, R., H. Hofmann, W. Ochel und M. Wilhelm (1999), *Marktpotentiale für unternehmensbezogene Dienstleistungen im globalen Wettbewerb,* ifo-Studien zur Strukturforschung 30, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München.

[2] Hingewiesen sei allerdings darauf, dass Deutschland von der Diskussion um soziale Standards auch einmal in umgekehrter Weise betroffen war. Wissler (1954/55, 61) schrieb vor 50 Jahren: »Klare >Common-non-sense<-Nationalökonomie ist das im Ausland neuerdings gegen die deutsche Exportwirtschaft wieder angeführte Argument, Deutschland treibe eine Art >soziales Dumping<, indem es den deutschen Lebensstandard bewusst niedrig halte, d.h. niedrige Löhne bezahle (also >Lohn-Dumping< betreibe). Dahinter steht das – in der amerikanischen Schutzzollpolitik offenbar immer noch praktizierte – widersinnige Argument, dass >Dumping< dann schon vorläge, wenn die Produktionskosten eines Importgutes draußen niedriger sind als in den Vereinigten Staaten selber. Nimmt man dies Argument zum Nennwert, so muss man jeden Welthandel, ja überhaupt jede arbeitsteilige Wirtschaft verbieten.«

Jensen, J., P. Svensson, M. Hvidt Thelle, J. Garcia, L. Termansen, T. Dalgaard, H. Ballebye Olesen und C. Kastberg Nielsen (2005), »Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services«, Copenhagen Economics, mimeo.
Kiessl, Th., C. Pohl und H. Schmalholz (2006), »Ostdeutsche Unternehmen betrachten EU-Dienstleistungsrichtlinie mit Skepsis«, *ifo Dresden berichtet* 13(1), 15–26.
Klodt, H., R. Maurer und A. Schimmelpfennig (1997), *Tertiärisierung in der deutschen Wirtschaft,* Schwerpunktstudie zur Strukturberichterstattung für den Bundesminister für Wirtschaft, Kiel.
Kox, H., A. Lejour und R. Montizaan (2004), *The free movement of services within the EU,* Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, mimeo.
Krämer, H. (1997), »Zur Tertiarisierung der deutschen Volkswirtschaft«, in: K. Mangold (Hrsg.), *Die Zukunft der Dienstleistung – Fakten, Erfahrungen, Visionen,* Frankfurt/M. und Wiesbaden, 171–216.
Krämer, H. (2000), »Erfolgsfaktoren für globale Dienstleistungsunternehmen«, in: K. Mangold (Hrsg.), *Dienstleistungen im Zeitalter globaler Märkte – Strategien für eine vernetzte Welt,* Frankfurt/M. und Wiesbaden, 205–236.
Möschel, W. (2005), »Wage Dumping and Germany's ‚Entsendegesetz«, *Intereconomics* 40, 129–135.
Nerb, G. (2005), »Konjunkturelle Entwicklungen im Dienstleistungsbereich«, in: *ifo Schnelldienst* 58(23), 30–35.
Schultz, S. und C. Weise (unter Mitarbeit von D. Schumacher, 1999), *Der deutsche Dienstleistungshandel im internationalen Vergleich,* DIW Beiträge zur Strukturforschung, Heft 180, Berlin.
Sinn, H.-W. (2002), »Der neue Systemwettbewerb«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3, 391–407.
Sinn, H.-W., Ch. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M: Werding (2006), »Aktivierende Sozialhilfe 2006 – das Kombilohn-Modell des ifo Instituts«, *ifo Schnelldienst* 59(2), 6–27.
Wissler, A. (1954/55), »Überblick über die öffentliche Lohndiskussion der letzten Monate«, *Konjunkturpolitik* 1, 52–64.