ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schäfer, Wolf

Working Paper

Dienstleistungsökonomie in Europa: Eine ordnungspolitische Analyse

Ordnungspolitische Diskurse, No. 2009-10

Provided in Cooperation with:
OrdnungsPolitisches Portal (OPO)

Suggested Citation: Schäfer, Wolf (2009) : Dienstleistungsökonomie in Europa: Eine ordnungspolitische Analyse, Ordnungspolitische Diskurse, No. 2009-10, OrdnungsPolitisches Portal (OPO), s.l.

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/55421

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.

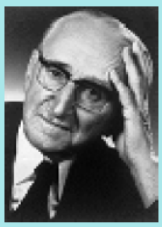
If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

OPO

Ordnungspolitische Diskurse
Discourses in Social Market Economy



Wolf Schäfer

Dienstleistungsökonomie in Europa:
eine ordnungspolitische Analyse

Diskurs 2009 – 10

Wolf Schäfer

Dienstleistungsökonomie in Europa: eine ordnungspolitische Analyse

Zusammenfassung

Die noch immer unvollständige Realisierung des EU-Binnenmarktes fokussiert sich vor allem auf den Dienstleistungssektor der Gemeinschaft. Obwohl der Anteil der Dienstleistungen am BIP in den Mitgliedstaaten ca. 65 % und der im Dienstleistungssektor Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung ca. 70 % beträgt, werden von den meisten Dienstleistungssektoren weniger als 5 % aller Dienstleistungen innerhalb der EU grenzüberschreitend gehandelt. Daraus kann auf die hohen Barrieren geschlossen werden, die den Dienstleistungsverkehr in der EU noch immer stark behindern.
Diese Barrieren signalisieren ordnungspolitische Defizite, die sich in nationalen Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit niederschlagen. Diese Beschränkungen sind zum Teil im EGV explizit als zulässig ausgewiesen und zudem durch ständige Rechtsprechung des EuGH ausgeweitet worden.
Das Papier stellt diese Beschränkungen aus ordnungspolitischer Sicht unter Kritik mit dem Fazit, dass sie als signifikante Wachstumsbremse für die EU als Integrationsraum wirken. Es werden Vorschläge zu ihrer Beseitigung gemacht.

Keywords:

Dienstleistungssektor, Europäische Integration, Harmonisierung

Prof. Dr. Wolf Schäfer, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, Holstenhofweg 85 22043 Hamburg, e-mail: wolf.schaefer@hsu-hh.de

Wolf Schäfer

Dienstleistungsökonomie in Europa: eine ordnungspolitische Analyse

I. Unvollständige Ausschöpfung des Dienstleistungspotentials

Der europäische Binnenmarkt mit seinen vier Freiheiten der Bewegungen von Menschen, Waren, Dienstleistungen und Kapital stellt ohne Zweifel die zentrale Basis für die Wohlstandsentwicklung innerhalb der Europäischen Union (EU) dar. Der Grund liegt darin, daß diese Freiheiten internationale Spezialisierungsgewinne generieren und den dynamischen Wettbewerb im EU-Integrationsraum ermöglichen.

Im Umkehrschluß bedeutet dies: Solange der Binnenmarkt noch nicht vollendet ist, also noch immer nationale Protektion und Diskriminierung die vollständige Realisierung der vier Freiheiten verhindern, ist das Potential an Wohlstandsmehrung in der EU nicht ausgeschöpft. Diese Argumentation über die Grenzen der EU hinaus fortgesetzt bedeutet im übrigen, daß die Protektionsbarrieren der EU als Zollunion gegenüber Drittstaaten wohlstandsmindernd für die gesamte EU – ebenso wie für die Drittstaaten – wirken und aus ökonomischer Sicht deshalb eher schneller denn langsamer abgebaut werden sollten.

Die noch immer unvollständige Realisierung des EU-Binnenmarktprogramms fokussiert sich vor allem auf den Dienstleistungssektor in der Gemeinschaft. Obwohl der Anteil der Dienstleistungen am BIP in den Mitgliedstaaten ca. 65 % und der im Dienstleistungssektor Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung ca. 70 % beträgt[1], werden von den meisten Dienstleistungssektoren nur etwa 5 %[2] aller Dienstleistungen innerhalb der EU grenzüberschreitend gehandelt. Daraus kann auf die hohen Barrieren geschlossen werden, die den Dienstleistungsverkehr im EU-Integrationsraum noch immer außerordentlich stark behindern.

Würde man rein rechnerisch die Analogie zur Güterproduktion in Betracht ziehen, so könnte der Dienstleistungshandel um den Faktor 3,5 steigen. Ob das Potential des grenzüberschreitenden Dienstleistungshandels damit adäquat abgeschätzt wird, ist allerdings nicht zwingend angesichts verschiedener Spezifika des Dienstleistungs-

[1] Eurostat (2003), 13. Mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen nimmt die Bedeutung von Dienstleistungen im allgemeinen zu. Vgl. dazu auch Döhrn, Heilemann, Schäfer (2001).
[2] Vgl. Kox, Lejour, Montizaan (2004), 14.

gegenüber dem Güterhandel, die vielfach ins Feld geführt werden[3]: Notwendigkeit von Face-to-face-Kontakten, relativ große Bedeutung von Raumüberwindungskosten, begrenzte Realisierung von Skalenerträgen u. a.

Interessant erscheint zudem, daß in verschiedenen Analysen die quantitativen Makro-Effekte der Realisierung der vollen Dienstleistungsfreiheit in der EU (Zunahme von GDP, Konsum und Beschäftigung) als zwar signifikant positiv, aber doch als relativ gering – auch im Vergleich zur Gütermarktliberalisierung – angesehen werden. Wegen der modellimmanenten Vernachlässigung vor allem der dynamischen Skalenerträge der Liberalisierung[4] werden die Effekte vermutlich jedoch erheblich unterschätzt. Da gilt, daß die Makro-Effekte sich für ein Land um so positiver ausprägen, je höher sein Protektionsniveau im Ausgangszustand ist[5], sind ganz allgemein die Entwicklungsländer und dementsprechend in der EU die neuen Mitgliedsländer Mittel- und Osteuropas die größten Nutznießer einer expandierenden Dienstleistungsliberalisierung in der EU.

Der Lissabon-Prozeß war es mit dem im März 2000 verkündeten ehrgeizigen – institutionenökonomisch umstrittenen und inzwischen auch relativierten – Ziel, die EU bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, der zu der von der Kommission 2004 elaborierten und vom Parlament Anfang 2006 verabschiedeten Dienstleistungsrichtlinie führte. Diese Richtlinie hat in detaillierter Form die immer noch bestehenden Behinderungen eines freien grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs in der EU aufgezeigt und deren Beseitigung durch die grundsätzliche Anwendung des – dem Ursprungslandprinzip im Warenhandel entsprechenden – Herkunftslandprinzips postuliert, also der für den Dienstleister einzig relevanten Rechtsvorschriften desjenigen Landes, in dem dieser domiziliert. Allerdings muß gesagt werden, daß zugleich eine Vielzahl von Ausnahmen kodifiziert worden ist, die das Herkunftslandprinzip außer Kraft setzen, was aus ökonomischer Sicht häufig genug unbefriedigend ist, weil damit dem Wettbewerbsgedanken und seinen gewünschten Wirkungen grundsätzlich entgegengewirkt wird.

[3] Vgl. z. B. Lammers (2008).

[4] Diese Analysen (vgl. u. a. Bruijn, Kox, Lejour (2006), Kox, Lejour, Montuzaan (2004) beruhen mehrheitlich auf Modellen komparativ-statischer Provenienz. Man muß heftig bezweifeln, ob grundsätzlich mit komparativer Statik die dynamischen Effekte von Liberalisierungsmaßnahmen (adäquat) erfaßbar sind.

[5] Vgl. hierzu auch Dihel (2003).

II. Dienstleistungskategorien

Um die Spezifika des Dienstleistungssektors in der EU einzufangen, bedarf es eines Blickes auf den Art. 60 EGV, der Dienstleistungen als Leistungen gegen Entgelt definiert, die nicht den Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr und über die Freizügigkeit der Personen unterliegen. Die Dienstleistungsfreiheit ist mithin als eine Art Auffangtatbestand umrissen, der nur relevant ist, wenn keine anderen Grundfreiheiten in Frage kommen und der sich insbesondere auf gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche und freiberufliche Tätigkeiten bezieht. Da Dienstleistungen im Verkehrssektor und im Kapitalverkehr der Banken und Versicherungen ausgenommen und gesondert geregelt werden, beziehen sich die Vorschriften über die allgemeine Dienstleistungsfreiheit in der EU in der Tat nur auf einen begrenzten Teil der im ökonomischen Sinn eigentlich umfassend definierten Dienstleistungen.
Da es in der Diskussion um die Dienstleistungsfreiheit auf die Grenzüberschreitung innerhalb der EU ankommt, kann man aus ökonomischer Sicht bekanntlich folgende Typisierungen vornehmen:

1. Aktive Dienstleistungsfreiheit: Ein Anbieter, der in Land A domiziliert, reist vorübergehend nach Land B und bietet dort seine Dienstleistung an (z. B. Unternehmensberater, Rechtsanwälte).
2. Passive Dienstleistungsfreiheit: Ein Nachfrager, der in Land B domiziliert, reist nach Land A, um dort eine Dienstleistung in Anspruch zu nehmen (z. B. Touristen, Studenten).
3. Korrespondenzdienstleistungsfreiheit: Weder Anbieter noch Nachfrager, sondern die Dienstleistungen selbst sind grenzüberschreitend (z. B. Radio und Fernsehen, Internetdienste).

III. Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit

Alle drei Typen der Dienstleistungsfreiheit können nun Beschränkungen unterliegen, die entweder vom Sitzstaat des Erbringers oder des Empfängers der Dienstleistungen oder gar von beiden ausgehen. Dafür gibt es in der EU eine Vielzahl konkreter Beispiele, die sich im übrigen auch in der Rechtsprechung des EuGH niedergeschla-

gen haben und in vielen Einzelfällen als diskriminierende Beschränkungen klassifiziert und aufgehoben wurden.

Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit sind nach EGV allerdings zulässig für alle Tätigkeiten, die in den Mitgliedstaaten mit der Ausübung öffentlicher Gewalt, der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit verbunden sind. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH können zudem sogenannte Sonstige Beschränkungen erlaubt werden, die – wie es heißt – aus „zwingenden Gründen des Allgemeininteresses“ in einem Mitgliedstaat geboten sind. Aus Sicht des EuGH gehören dazu z. B. die Lauterkeit des Handelsverkehrs und der Schutz der Verbraucher, der Schutz der Arbeitnehmer, die Kohärenz des Steuersystems, das Ansehen der Kapitalmärkte, kulturpolitische Belange, Anliegen der Sozialpolitik, die Betrugsbekämpfung, das finanzielle Gleichgewicht des Systems der sozialen Sicherheit, die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege u. a.

Aus ökonomischer Sicht handelt es sich hier um einen Katalog von Ausnahmetatbeständen, der eines der zentralen Dilemmata der Nichtrealisierung der vollen Binnenmarktfreiheit im Dienstleistungssektor der EU mitverursacht: die enumerative Auflistung von in ihrer Definition an Unbestimmtheit leidenden Tatbeständen, die beachtlichen politischen Begründungsspielräumen für nationale Protektion bietet und diese zudem höchstrichterlich absegnet.

Was sind „zwingende Gründe des Allgemeininteresses“ und wer interpretiert sie? Und was soll man z. B. unter dem „Ansehen der Kapitalmärkte“ oder den „Anliegen der Sozialpolitik“ konkret verstehen? Zudem unterliegt diesem Katalog offensichtlich ein Staatsverständnis, das dem Organstaatsprinzip entspricht, demgemäß der Nationalstaat hierarchisch über den Bürgern steht und dessen Definitionsmonopol („zwingende Gründe des Allgemeininteresses“) aus nicht näher spezifizierten „externen“ Bewertungsmaßstäben abgeleitet wird, die von den Präferenzen der Bürger weitgehend losgelöst sind oder sein können. Das organische Staatsverständnis impliziert einen staatlichen Paternalismus, der in der Definition vermeintlich öffentlicher Güter von der prinzipiellen Eigeninteressiertheit der staatlichen Handlungsträger, von Lobbyismus und der damit verbundenen Prinzipal-Agent-Problematik im Verhältnis zwischen Bürger und Staat realitätsfern abstrahiert.

Auf der Basis verfassungsökonomischer Staatsauffassung dagegen, die den Staat an die Bürgerpräferenzen im Sinne des normativen Individualismus bindet und sich zudem mit den Konzepten des fiskalischen Föderalismus und vor allem des Subsi-

diaritätsprinzips eng verknüpft, kann der vom EuGH abgesegnete Katalog von Ausnahmetatbeständen für legitimierte nationale Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit in der EU allerdings schwerlich gerechtfertigt werden. Denn der konstitutionenökonomische Staat bindet die staatliche Handlungsvollmacht im Wesentlichen strikt an die genuin öffentlichen Güter mit ihrer Eigenschaft der doch ziemlich präzise definierbaren Ausschlußunmöglichkeit privater Nutzer.

IV. Rechtfertigungsgründe für die Freiheitsbeschränkung?

Der vom EuGH abgesegnete Rechtfertigungskatalog für die Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit basiert dagegen offensichtlich auf Ad-hoc-Definitionen für Dienstleistungen, die von nationalen Regierungen einfach zu öffentlichen Gütern deklariert werden. Dies widerspricht auch und insbesondere dem Subsidiaritätsprinzip, einem der tragenden Handlungsmaximen des EU-Vertrages, weil dieses Prinzip als primäre Zuständigkeitsvermutung für ökonomisches Handeln zunächst stets die private Dienstleistungsproduktion evaluativ ins Auge fassen muß und erst danach, wenn der private Sektor z. B. wegen der öffentlichen Gutseigenschaft, die sich auf die Ausschlußunmöglichkeit privater Nutzer bezieht, nicht infrage kommt, die staatliche Ebene – von unten beginnend – in sekundärer Zuständigkeitsvermutung in den Handlungsfokus nimmt.

Ein ergänzendes Argument dafür, daß der Staat regulierend und marktfreiheitsbeschränkend handeln müsse, wird oft dann genannt, wenn grenzüberschreitende Dienstleistungen mit dem Begriff des Marktversagens verbunden werden. Allgemein wird dabei unterstellt, daß Marktversagen bei Dienstleistungen sehr viel häufiger anzutreffen sei als beim Warenhandel. Damit wird dann die vom Staat vorzunehmende Korrektur bzw. Verhinderung eines Marktversagens als öffentliches Gut angesehen.

Marktversagen verbindet sich hier vor allem mit externen Effekten, die grenzüberschreitende Dienstleistungen auslösen, also mit Externalitäten, die von Land A auf Land B einwirken, ohne daß sie über den Markt internalisiert werden, d. h. daß im Fall negativer Externalitäten ein Dienstleistungsnachfrager in Land B durch den Anbieter in Land A entschädigt wird. Nun existiert über die Internalisierungsmöglichkeiten negativer externer Effekte eine beachtliche Literatur, die zeigt, daß es keineswegs nur und vor allem staatliches Eingreifen sein muß, um Marktversagen zu verhindern oder zu korrigieren. Denn die Staatshandelnden müssen ja – damit ihre Regulierung nicht überschießt – ganz präzise Kenntnis besitzen über tatsächliche Exis-

tenz, Richtung und Ausmaß der speziellen Dienstleistungsexternalitäten in den einzelnen Sektoren sowie auch über die genauen Wirkungen ihrer eigenen Marktfreiheit beschränkenden Regulierungen.

Diese Kenntnis besitzen sie grundsätzlich nicht. Deshalb wäre es prinzipiell besser, den Internalisierungsprozeß im Coaseschen Sinne[6] über private Verhandlungen der jeweils am Dienstleistungshandel Beteiligten selbst abzuwickeln, die in dieser Kenntnis komparative Vorteile haben. Wenn der Staat dabei institutionell helfen kann, um die Transaktionskosten zu senken, ist das zu begrüßen. Die private Verhandlungslösung ist also der freiheitsbeschränkenden Staatsregulierung grundsätzlich überlegen. Begrenzte Ausnahmen lassen sich allerdings identifizieren, wenn grenzüberschreitende Externalitäten im Spiel sind, die z. B. durch Epidemien ausgelöst werden. Damit aber das hier relevante Gesundheitsargument für nationalstaatliche Beschränkungen nicht als Vorwand für eine ganz andere, nämlich national interessengebundene und lobbygetriebene Protektion mißbraucht wird, ist die Regelung zur Notwendigkeit der Zustimmung der Gemeinschaft, also der Kommission, sinnvoll.

Ein weiteres bedeutendes Marktversagensargument wird für die Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit ins Feld geführt: die Informationsasymmetrie auf Dienstleistungsmärkten. Wir kennen diese Asymmetrie z. B. bei der Autoreparatur, bei der der Dienstleistungsnachfrager gegenüber dem Anbieter ökonomisch im Nachteil ist, weil letzterer einen Informationsvorsprung über den wahren Motorzustand des Autos besitzt, den er gegenüber dem Nachfrager durch eine überhöhte Inrechnungstellung ausbeuten kann. Im Gesundheitssystem liegen die Dinge ähnlich, weil der Arzt gegenüber dem Patienten einen Informationsvorsprung in bezug auf dessen Gesundheitszustand und die tatsächlich angemessene Behandlung besitzt, den er zu seinen Gunsten gestalten kann, z. B. durch eine angebotsorientierte überhöhte Nachfrage nach seinen eigenen Leistungen – zu monetären Lasten des Patienten bzw. seiner Krankenversicherung. Weitere Informationsasymmetrien finden wir bekanntlich auf Märkten für Versicherungen, Bankdienstleistungen, Auktionen und vielen anderen Dienstleistungen[7], die vor allem in den Bereich der sog. Erfahrungs- und Glaubensgüter gehören.[8]

[6] Vgl. Coase (1960).

[7] Hier liegt u. a. das zentrale Themenfeld der spieltheoretischen Forschung, die sich mit den Grundlagen des „mechanism design“ befaßt und als deren Hauptvertreter Hurwicz, Maskin und Myerson (Nobelpreis 2007) gelten können.

[8] Vgl. auch Wagener, Eger, Fritz (2006), 238/39.

Marktversagen aufgrund derartiger Informationsasymmetrien kann sich in mindestens zweifacher Weise dokumentieren: in Form von Moral hazard, bei dem der Anbieter als der besser informierte Marktteilnehmer einen zu geringen Anreiz hat, die Qualität seiner Dienstleistung zu verbessern, und in Form von adverser Selektion, bei der Dienstleistungen von überdurchschnittlich hoher Qualität aus dem Markt genommen werden.

Auf dieser Basis könnte das Argument für staatliche Beschränkungen der grenzüberschreitenden Dienstleistungsfreiheit lauten, daß der Staat für mehr Qualität sorgen müsse, die der Markt offensichtlich nicht bereitstelle. Es läßt sich aber auch hier wieder nicht vermeiden, auf den konstitutionellen Wissensmangel der Staatsakteure in bezug auf das, was denn die marktrelevante optimale Qualität bestimmter Dienstleistungen sei und wie demgemäß die optimalen Freiheitsbeschränkungen aussehen müßten, zu verweisen und ebenso wiederum auf die prinzipielle Eigeninteressiertheit der staatlichen Agenten mit der Implikation, aus der Anmaßung höheren Wissens gegenüber den Privaten einen politischen Nutzen zu generieren.

Beide Eigenschaften tragen entscheidend zur Erklärung des empirisch höchst relevanten Tatbestands des Lobbyismus bei: Gut organisierte Interessengruppen setzen staatliche Regulierungen der Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit durch, um den Marktzutritt für andere Wettbewerber zu erschweren oder unmöglich zu machen.[9] Dabei bedienen sie sich häufig genug öffentlich genau der hier vorgetragenen theoretischen Argumente des Marktversagens, um sich selbst in angeblich gesamtwirtschaftlichem Interesse Monopolrenten zulasten Dritter zu sichern, zu denen zumeist auch die inländischen Konsumenten zählen. Eigeninteressierte Staatsakteure, die primär den kurzfristigen Horizont der Wiederwahl und also den Medianwähler im Auge haben, sind bekanntermaßen die Anbieter von Lobbydienstleistungen, die auf dem Markt für Lobbyismus den lobbynachfragenden Interessengruppen – wie z. B. heimischen Dienstleistungsanbietern, die sich die ausländischen Wettbewerber vom Halse halten wollen – entgegenkommen und damit durch nationale Protektion die Freiheit der grenzüberschreitenden Dienstleistungen wohlfahrtsmindernd einschränken. Mit dieser polit-ökonomischen Tatbestandsanalyse des internationalen Lobbymarktes, die vielfach mit der protektionsbegründenden These des „raising the rivals`costs“ verbunden wird, erscheint ein signifikanter Teil der empirisch beobachtba-

[9] Vgl. hierzu auch Pelkmans (2007).

ren wohlstandsmindernden Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit in Europa erklärbar.[10]

V. Grundsatz der wechselseitigen Anerkennung

Was ist zu tun? Hier ist zunächst einiges Grundsätzliche zu klären. Wenn man in der EU die Idee des Wettbewerbs als des besten Verfahrens zur Stimulierung von Dynamik und Wohlstand sowie zur Begrenzung von ökonomischer und politischer Macht tatsächlich ernst nimmt , dann muß das Binnenmarktprogramm vor allem über die Ausweitung der grenzüberschreitenden Dienstleistungsfreiheit seiner Vollendung zugeführt werden, weil dort noch die größten Freiheitsdefizite aufgrund von Wettbewerbsbeschränkungen bestehen.

Seit der Cassis de Dijon-Entscheidung des EuGH von 1979 bildet das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung bekanntlich den Grundsatz bei der Gütermarktintegration in Europa, der als zentraler Kern für einen effizienten Wettbewerbsmechanismus für grenzüberschreitenden Handel angesehen wird. Jede Abweichung von diesem Grundsatz gilt als Einschränkung des Wettbewerbs zugunsten einer nationalstaatlichen Regulierung, die protektionsäquivalente Wirkungen hat.

Dies wird deshalb so gesehen, weil Wettbewerb zwei wesentliche Voraussetzungen impliziert: Parametrische Interdependenz und Rivalität auf der Anbieterseite. Die erste Voraussetzung besagt, daß die Anbieter mit ihren Absatzparametern voneinander gegenseitig abhängig sind, denn sonst wären sie ja keine Wettbewerber. Rivalität als zweite Wettbewerbsvoraussetzung impliziert, daß die Wettbewerber keine Absprachen zulasten Dritter vornehmen, also Kartelle bilden.

Beide Voraussetzungen sind im Grundsatz der wechselseitigen Anerkennung gegeben. Das Bestimmungslandprinzip dagegen beseitigt die Rivalitätsvoraussetzung des Wettbewerbs, weil der Anbieter im Bestimmungsland gegenüber dem des Ursprungslands protektioniert, also vor dem Wettbewerb von außen geschützt wird. Allerdings greift das Prinzip der wechselseitigen Anerkenntnis in der EU nur, wenn das Kriterium der „Äquivalenz der Ziele und Wirkungen“ der konkreten Regulierungen in den

[10] Vgl. u. a. auch Platzer (2002).- Einen neuen anschaulichen Beleg dafür liefert u. a. der im Dezember 2008 vom Generalanwalt am EuGH vorgelegte Schlußantrag in Bezug auf das deutsche „Fremdbesitzverbot“ für Apotheken, in dem er es für zulässig erklärt, Apotheken „zum Schutz der Gesundheit“ ausschließlich Apothekern vorzubehalten. Damit wird, wenn der EuGH traditionsgemäß dem Generalanwalt folgt, der von Apothekern und Apothekerkammer des Saarlandes angestrengten Klage, der niederländischen Apothekenkette (Kapitalgesellschaft) Doc Morris das Betreiben einer Apotheke in Deutschland zu versagen, stattgegeben. Neben der deutschen Vorschrift wurde auch eine ähnliche in Italien bestätigt.

relevanten Mitgliedstaaten erfüllt ist.[11] Hier gibt es wiederum einen großen politischen Interpretationsspielraum, was denn damit im konkreten Fall gemeint ist, wodurch auch durch dieses Kriterium ein Unsicherheitsbereich in der Rechtsprechung eröffnet wird. Für den Fall, daß die Nichtäquivalenz festgestellt wird, sind nationale Beschränkungen des grenzüberschreitenden Handels legalisiert, und das Bestimmungslandprinzip gilt. Ausgeblendet wird dabei, daß auch nationale „Ziele und Wirkungen" dem Systemwettbewerb grundsätzlich unterstellt werden können und sollten, ihre Nichtäquivalenz also gerade Bestandteil dieses Wettbewerbs und Ausdruck heterogener nationaler Präferenzen und Ausstattungen ist.[12]

All dies gilt auch für den europäischen Dienstleistungsmarkt: Das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung, also das dem Ursprungslandprinzip entsprechende Heimatlandprinzip auf den Dienstleistungsmärkten, ist relevant für die aktive, die passive sowie für die Korrespondenzdienstleistungsfreiheit, denn für alle drei Dienstleistungskategorien wird die den Wettbewerb bedingende Rivalität der Anbieter direkt evident.

Werden nun unter dem Prinzip der wechselseitigen Anerkennung Dienstleistungen grenzüberschreitend gehandelt, so gibt es grundsätzlich keinen Raum für nationale Regelungen, die die Dienstleistungsfreiheit beschränken. Und dies sollte prinzipiell auch für die Fälle gelten, die von den nationalen Regierungen in unterschiedlicher Weise unter die Rubrik der öffentlichen Güter subsumiert werden. Denn auch bei öffentlichen Gütern kann und muß es den grenzüberschreitenden Wettbewerb der Regierungen hinsichtlich ihrer Regulierungen geben, der als Entdeckungsverfahren herausfinden soll, ob es sich in den einzelnen Ländern tatsächlich um genuin öffentliche oder vielleicht doch um privat anzubietende Güter handelt und ob die jeweilige Regierung im Falle genuin öffentlicher Güter diese tatsächlich effizient bereitstellt. Ein solcher Regulierungswettbewerb unterwirft sich nicht politisch-paternalistisch deklarierten Ausnahmeregelungen auf der Basis „zwingender Gründe des Allgemeininteresses" , vielmehr testet er diese auf ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit.

Hier liegt dann auch die Begründungsbasis gegen die These, der Wettbewerb zwischen Staaten bzw. Regierungen könne nicht funktionieren, weil Regierungen eine Selektion jener Aufgaben erfüllten, bei denen der Wettbewerb privatwirtschaftlichen

[11] Es handelt sich folglich um bedingte gegenseitige Anerkennung im Gegensatz zur nicht bedingten, die keinen spezifischen Voraussetzungen unterliegt.

[12] Es soll dabei nicht bestritten werden, daß es grundsätzlich Grenzen in der Akzeptanz von Nichtäquivalenz geben kann, z. B. wenn totalitäre gegenüber demokratischem Prinzipien im Spiel sind.

Musters versage (Selektionsprinzip). Da aber Marktversagen Staatsaufgaben begründe, sei es kontraproduktiv, den Markt durch die Hintertür wieder einzuführen.[13] Wenn also der Staat öffentliche Güter produziere, deren Breitstellung z. B. zu ruinösem Wettbewerb führe , dann sei auch mit ruinösem Wettbewerb zwischen den Staaten zu rechnen. Oder wenn sich der Sozialstaat gebildet habe, weil privatwirtschaftliche Leistungen wegen des Problems der adversen Selektion nicht möglich seien, dann würde auch der Regulierungswettbewerb der Sozialstaaten an Problemen der adversen Selektion scheitern. Deshalb sei entweder die nationalstaatliche Abschottung durch Außerkraftsetzung des Prinzips der wechselseitigen Anerkennung sinnvoll und zulässig , aber auch überstaatliche Harmonisierung und Zentralisierung könnten die ruinösen Wirkungen des Regulierungswettbewerbs vermeiden.

Die Akzeptanz der Außerkraftsetzung des Regulierungswettbewerbs über nationale Grenzen hinweg auf Basis des Selektionsprinzips setzt im Kern einen optimal handelnden Staat voraus, dessen Agenten das umfassende Wissen, Können und die Benevolenz besitzen, die reinen öffentlichen Güter zu identifizieren und effizient zu produzieren. In einer solchen theoretischen Welt des Optimalen benötigen wir in der Tat keinen Wettbewerbsmechanismus, der auf Basis des Prinzips der wechselseitigen Anerkennung die optimalen nationalen Lösungen erst finden soll. Aber die reale Welt ist eben nicht optimal, und niemand besitzt das Ex-ante-Wissen über Optimalität. Deshalb muß das Selektionsprinzip selbst zum Gegenstand eines Wettbewerbstests gemacht werden, indem der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung nicht einer Beliebigkeit in den EU-rechtlich abgesicherten nationalen Begründungen für Ausnahmetatbestände unterstellt wird.

VI. Grundsatz der freien Wahl von Rechtsregeln

Das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung kann nun allerdings nicht als die einzige Norm zur Gewährleistung des freien grenzüberschreitenden Dienstleistungshandels gelten, denn dieser könnte noch intensiver durch den Grundsatz der freien Wahl von Rechtsregeln garantiert werden.[14] Dieser Grundsatz erlaubt neben den Konsumenten auch den Produzenten die freie Wahl zwischen nationalen Rechtsregeln, ohne daß Letztere eine Standortverlagerung vornehmen müssen. Damit wird dann die im Prinzip der wechselseitigen Anerkennung enthaltene Restriktion für die

[13] Vgl. Sinn (1997).
[14] Vgl. hierzu ausführlich auch Kerber, Van den Berg (2008).

inländischen Anbieter, keine Wahl zwischen regulatorischen Arrangements zu haben, aufgehoben, wodurch der wohl intensivste regulatorische Wettbewerb realisiert wird. In bezug auf das hier im Fokus stehende nicht ausgeschöpfte Potential grenzüberschreitender Dienstleistungen in der EU kann das Arrangement der freien Wahl von Rechtsregeln mithin als das theoretisch überzeugendste Arrangement zur maximalen Potentialausschöpfung und mithin zur Wachstumsstimulierung in der EU über den Dienstleistungshandel betrachtet werden.

Allerdings gibt es auch Gegenargumente: Freie Wahl von Rechtsregeln impliziert hohe Informationskosten und Kosten der Kontrolle, die durch Zertifizierung, Labelling und Signaling möglicherweise nicht in dem Ausmaß reduzierbar sind, wie es nötig wäre, um die positiven Wettbewerbseffekte per Saldo zu realisieren. Während die Validität dieses Trade-off-Arguments wohl eher eine Frage der Empirie ist, enthält das Argument, die Zuordnung eines Produzenten zu einer bestimmten Lokation könne ein Qualitätssignal („made in Germany“) darstellen, eine zutreffende Feststellung.[15]Aber es rechtfertigt keineswegs die Ablehnung des Grundsatzes der freien Wahl von Rechtsregeln, denn sie erlaubt ja nach wie vor das individuelle Produzenten-Signaling mit einer bestimmten territorial gebundenen Reputation.[16]

Die vor allem aus der politischen Arena stammende Skepsis gegenüber dem Grundsatz der freien Rechtsregel-Wahl hat etwas mit dem ihr innewohnenden regulatorischen Machtverlust von Regierungen zu tun, wie er im übrigen auch schon bei der Einführung des Prinzips der wechselseitigen Anerkennung von den Regierungen nach dem Cassis-Urteil des EuGH von 1979 beklagt wurde.

VII. Harmonisierung und Zentralisierung in der EU

Die dem gegenwärtigen Prinzip der wechselseitigen Anerkennung – und erst recht der freien Rechtsregel-Wahl – gegenläufige Entwicklung hin zu nationalstaatlichen Ausnahmeregelungen wird in der EU auf der anderen Seite begleitet von einem sichtbaren Trend zu Harmonisierung und Zentralisierung von Politikbereichen, die bisher noch überwiegend in nationaler Entscheidungshoheit liegen. Auch dieser Trend, der im Prinzip das Gegenteil von nationaler Autonomie in der Beschränkung des grenzüberschreitenden Dienstleistungshandels darstellt, relativiert die wettbewerbsrelevante Bedeutung des Prinzips der wechselseitigen Anerkennung bzw. hebt dieses voll-

[15] Vgl. Haucap, Wey, Barmbold (1997).

[16] So könnte das Qualitätssignal z. B. heißen: „Made in Germany under German law“ oder auch: „Made by BMW“.

ständig auf: Wenn durch Harmonisierung und Zentralisierung Unterschiede zwischen Herkunfts- und Bestimmungslandnormen nicht mehr existieren, dann entfällt der Wettbewerb zwischen nationalstaatlichen Regulierungen.

Der an dieser Stelle gegen einen internationalen Regulierungswettbewerb verschiedentlich vorgetragene Einwand eines „race to the bottom“ staatlicher Regulierungen[17] möglicherweise bis hin zu einem schädlichen Zustand der „zero regulation“ ist empirisch von keinerlei Relevanz und wird im übrigen aus sehr spezifischen Modellannahmen rein theoretisch abgeleitet. Die institutionelle Realität in Europa dagegen zeigt in vielen Bereichen nicht nur nicht eine Abnahme, sondern ganz im Gegenteil eine Zunahme der Regulierungsdichte.

Dies zeigt sich auch und insbesondere an dem zunehmenden Trend zur administrativen Harmonierung, wie wir ihn in der EU – z. B. in den Bereichen Steuern, Umwelt, Gesundheit, Soziales, Arbeit u. a. – diagnostizieren können.[18] Grenzüberschreitende Harmonisierung bedeutet, daß die politischen Anbieter von unterschiedlichen Regulierungen diese durch Verhandlungen homogenisieren. Die Jurisprudenz spricht hier von Rechtsangleichung. Dadurch wird Rivalität als notwendige Wettbewerbsvoraussetzung ausgeschaltet. Verschiedentlich wird administrative Harmonisierung aus wettbewerbstheoretischer Sicht deshalb auch als politisches Kartell bezeichnet, deren Allokationseffekte auf die internationale Arbeitsteilung ähnlich negativ gesehen werden, wie sie aus der Theorie der Protektion bekannt sind.

Eines der wichtigsten Argumente für administrative Harmonisierung im Dienstleistungssektor beinhaltet die These, daß international unterschiedliche Regulierungen Wettbewerbsvor- und -nachteile hervorrufen, die den Wettbewerb bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen verfälschten. Man benötige deshalb ein „level playing field“, also ein Wettbewerbsfeld eingeebneter institutioneller Bedingungen, das die Wettbewerbsverzerrungen beseitige. Diese Forderung nach einem „level playing field“ verkennt jedoch einen wichtigen Tatbestand[19]: Institutionelle Regulierungen gehören ebenso wie Boden, Realkapital und zum großen Teil auch Arbeit, aber auch Wetter, Sprache und Kultur zu den eher immobilen Faktoren eines Landes. Sie alle sind Ausdruck unterschiedlicher Faktorausstattungen und Bürgerpräferenzen, sie repräsentieren unterschiedliche komparative Vor- und Nachteile, die die Länder be-

[17] Einer der Hauptvertreter im deutschsprachigen Raum ist Sinn (z. B. 1994).
[18] Vgl. hierzu die ausgezeichnete Analyse von Rolf Caesar (2002).
[19] Vgl. hierzu auch Schäfer (2006).

sitzen und zum Teil auch selbst produzieren. Entsprechend unterschiedlich müssen die Spezialisierungsmuster der Länder ausfallen.

Die Schaffung eines „level playing field“ widerspricht grundsätzlichen ökonomischen Prinzipien, wie wir sie aus der Theorie des Wachstums kennen, die Produkt-, Prozeß- und Standortinnovation als treibende Kräfte eines „uneven playing field“ in den Mittelpunkt rücken. Sicher stimmt es, wenn man sagt, daß die schädlichen Wirkungen der Harmonisierung um so geringer ausfallen, je homogener die Ausgangsbedingungen in den Ländern und je größer die Skalenerträge der Harmonisierung durch die Senkung von Transaktionskosten sind. Aber auch hier gilt, daß die Abschaffung des institutionellen Wettbewerbs zugleich den Verzicht auf dessen innovative Entdeckungsfunktion bedeutet, also den Verzicht auf einen Mechanismus, der neue und bessere institutionelle Lösungen, die wir bisher nicht kennen, generiert.

VIII. Fazit

Aus all diesen Argumenten heraus verwundert es nicht, wenn Ökonomen aus der Vielzahl der Richtlinien, die die Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs in der EU unterstützen sollen, einige als kontraproduktiv kritisieren. Herausgehoben sei hier die Entsenderichtlinie von 1996, die es den Mitgliedstaaten erlaubt zu verhindern, daß der Wettbewerb unterschiedlicher Arbeitsmarktbedingungen durch Dienstleistungsunternehmen mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten bei vorübergehender Tätigkeit im Inland nicht stattfinden darf. Das deutsche Entsendegesetz ist Protektion in Reinkultur und verkörpert das absolute Gegenteil von aktiver Dienstleistungsfreiheit, denn aktive Dienstleistungsfreiheit paßt – wie bereits ausgeführt – nur zu den Prinzipien der wechselseitigen Anerkennung und der freien Wahl von Rechtsregeln, nicht aber zum Bestimmungslandprinzip. Wie das gesamte Protektionsportfolio im europäischen Dienstleistungshandel wirkt die Entsenderichtlinie in Richtung verstärkter grenzüberschreitender Verlagerung von Firmen und Direktinvestitionen.

Das vermutlich hohe wohlstandsmehrende Potential des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs in der EU kontrastiert mit der Begrenzung seiner Ausschöpfung durch national-politisch induzierte Freiheitsbeschränkungen, die trotz ihrer protektionistischen Wirkungen EU-rechtlich abgesegnet werden. Das mag partiell auch den gegenüber den USA geringeren Produktivitätsfortschritt in Europa erklären.[20] Die Tatsache, daß das Ziel des „unverfälschten Wettbewerbs“ aus der Präambel des

[20] Vgl. hierzu auch Kronberger Kreis (2007), 12.

neuen EU-Reformvertrags gestrichen wurde, deutet darauf hin, daß die Ausschöpfung dieses Potentials offensichtlich nicht ganz oben auf der EU-Agenda steht.

Literaturverzeichnis

Bruijn, Roland de, Henk Kox, Arjan Lejour (2006): The Trade-induced Effects of the Services Directive and the Country of Origin Principle, *CPB Document, 108,* CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague.

Caesar, Rolf (2002): Eine neue Aufgabenverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten?, in: Engelbert Theurl, Erich Thöni (Hrsg.): Zukunftsperspektiven der Finanzierung öffentlicher Aufgaben, Wien u. a., 29-54.

Coase, Ronald (1960): The Problem of Social Cost*, Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.

Dihel, Nora (2003): Quantification of the Costs of National Welfare of Barriers to Trade in Serrvices: A Scoping Paper, in: OECD: *Quantifying the Benefits of Liberalising Trade in Services,* Paris, 169-171.

Döhrn, Roland, Ullrich Heilemann, Günter Schäfer (2001): Geht es auch ohne Expansion des Dienstleistungssektors? Zum dänischen „Beschäftigungswunder", in: Martin Baethge, Ingrid Wilkens (Hrsg.): *Die große Hoffnung für das 21. Jahrhundert?* Opladen, 269-290.

Eurostat (2003): *Jahrbuch 2003. Der statistische Wegweiser durch Europa*, Luxemburg.

Haucap, Justus, Christian Wey, Jens F. Barmbold (1997): Location Choice as a Signal for Product Quality: The Economics of "Made in Germany", *Journal of Institutional and Theoretical Economics,* 153, 3, 510-631.

Kerber, Wolfgang, Roger Van den Berg (2008): Mutual Recognition Revisited: Misunderstandings, Inconsistencies, and a Suggested Reinterpretation, *Kyklos* (im Erscheinen).

Kox, Henk, Arjan Lejour, Raymond Montizaan (2004): The Free Movement of Services within the EU, *CPB Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis*, Doc. No. 69, The Hague.

Kronberger Kreis (2007): *Dienstleistungsmärkte in Europa weiter öffnen,* Berlin.

Lammers, Konrad (2008): Ökonomische Effekte der Dienstleistungsfreiheit: Ergebnisse empirischer Untersuchungen zur Dienstleistungsrichtlinie. (Papier präsentiert auf der Tagung „Dienstleistungsfreiheit in der EU: Deutsche und ungarische Perspektiven", Andrássy-Universität, Budapest, 18.-19.09.2008)

Pelkmans, Jacques (2007): Deepening Services Market Integration – A Critical Assessment, *Romanian Journal of European Affairs*, 7, 4.

Platzer, Hans-Wolfgang (2002): Interessenverbände und europäischer Lobbyismus, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): *Europa-Handbuch*, Bonn, 409-422.

Schäfer, Wolf (2006): Harmonization and Centralization versus Subsidiarity: Which should Apply Where?, *Intereconomics*, 41, 246-249.

Sinn, Hans-Werner (1997): The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition, *Journal of Public Economics*, 66, 3, 247-274.

Wagener, Hans-Jürgen, Thomas Eger, Heiko Fritz (2006): *Europäische Integration. Recht und Ökonomie, Geschichte und Politik*, München.

Ordnungspolitische Diskurse
Discourses in Social Market Economy

2007 – 1	Seliger, Bernhard; Wrobel, Ralph – Die Krise der Ordnungspolitik als Kommunikationskrise
2007 – 2	Sepp, Jüri - Estland – eine ordnungspolitische Erfolgsgeschichte?
2007 – 3	Eerma, Diana; Sepp, Jüri - Competition Policy's Role in Network Industries - Regulation and Deregulation in Estonia
2007 – 4	Claphman, Ronald - Welche Bedeutung haben nationale Wirtschaftsordnungen für die Zukunft der EU? Der Beitrag der sozialen Marktwirtschaft
2007 – 5	Strunz, Herbert – Staat, Wirtschaften und Governance
2007 – 6	Jang Tae-Seok - South Korea's Aid to North Korea's Transformation Process - Social Market Perspective
2007 – 7	Libman, Alexander - Big Business and Quality of Institutions in the Post-Soviet Space: Spatial Aspects
2007 – 8	Mulaj, Isa - Forgotten Status of Many: Kosovo's Economy under the UN and the EU Administration
2007 – 9	Dathe, Uwe - Wettbewerb ohne Wettbewerb? Über die Bedeutung von Reformen im Bildungswesen für die Akzeptanz der Wettbewerbsidee
2007 – 10	Noltze, Karl - Die ordnungspolitische Strategie des Landes Sachsen
2008 – 1	Seliger, Bernhard - Die zweite Welle – ordnungspolitische Herausforderungen der ostasiatischen Wirtschaftsentwicklung
2008 – 2	Gemper, Bodo Rheinische Wegbereiter der Sozialen Marktwirtschaft: Charakter zeigen im Aufbruch
2008 – 3	Decouard, Emmanuel - Das „Modèle rhénan" aus französischer Sicht
2008 – 4	Backhaus, Jürgen - Gilt das Coase Theorem auch in den neuen Ländern
2008 – 5	Ahrens, Joachim - Transition towards a Social Market Economy? Limits and Opportunities
2008 – 6	Wrobel, Ralph - Sonderwirtschaftszonen im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme: ordnungspolitisches Konstrukt oder Motor institutionellen Wandels
2009 – 1	Wrobel, Ralph - The Double Challenge of Transformation and Integration: German Experiences and Consequences for Korea
2009 – 2	Eerma Diana; Sepp, Jüri - Estonia in Transition under the Restrictions of European Institutional Competition
2009 – 3	Backhaus, Jürgen - Realwirtschaft und Liquidität
2009 – 4	Connolly, Richard - Economic Structure and Social Order Type in Post-Communist Europe
2009 – 5	Dathe, Uwe – Wie wird man ein Liberaler? Die Genese der Idee des Leistungswettbewerbs bei Walter Eucken und Alexander Rüstow
2009 – 6	Fichert, Frank - Verkehrspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft
2009 – 7	Kettner, Anja; Rebien, Martina – Job Safety first? - Zur Veränderung der Konzessionsbereitschaft von arbeitslosen Bewerbern und Beschäftigten aus betrieblicher Perspektive
2009 – 8	Mulaj, Isa – Self-management Socialism Compared to Social Market Economy in Transition: Are there Convergent Paths?
2009 – 9	Kochskämper, Susanna - Herausforderungen für die nationale Gesundheitspolitik im Europäischen Integrationsprozess
2009 – 10	Schäfer, Wolf – Dienstleistungsökonomie in Europa: eine ordnungspolitische Analyse

Herausgeber:

PD Dr. habil. Bernhard Seliger – Seoul
Prof. Dr. Ralph M. Wrobel – Zwickau

www.Ordnungspolitisches-Portal.de