

# Ostdeutsche Unternehmen betrachten EU-Dienstleistungsrichtlinie mit Skepsis

Thomas Kiessl, Carsten Pohl und Heinz Schmalholz\*

Der freie Austausch von Waren, Dienstleistungen und Kapital gehören ebenso wie die Arbeitnehmerfreizügigkeit zu den Grundpfeilern der Europäischen Union. Während der 1993 etablierte europäische Binnenmarkt eine deutliche Intensivierung des Warenverkehrs mit sich gebracht hat, hängt der EU-weite Austausch im Dienstleistungsbereich noch stark zurück. Als ursächlich hierfür wird die Existenz einer Vielzahl länderspezifischer nicht-tarifärer Hindernisse angesehen, deren Abschaffung durch die Vollendung des EU-Binnenmarktes für Dienstleistungen neue Wachstums- und Beschäftigungspotenziale eröffnen soll. Welche Chancen und Risiken west- und ostdeutsche/sächsische Dienstleistungsunternehmen mit der stärkeren Öffnung der Dienstleistungsmärkte in Europa verbinden, wird in diesem Beitrag nach einer überblicksartigen Einführung in die Thematik mittels der Ergebnisse einer Sonderumfrage des ifo Instituts zur EU-Dienstleistungsrichtlinie dargestellt.

## EU-Dienstleistungsrichtlinie hart umkämpft

Mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie, die horizontal ausgerichtet ist, soll ein Schub bei der Ausweitung des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs in der Europäischen Union erzielt werden (vgl. Box). Unter den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen alle Dienstleistungen, die als Teil des Wirtschaftslebens von einem in einem Mitgliedsstaat tätigen ausländischen Leistungserbringer inländischen Verbrauchern (z. B. häusliche Dienste) oder Unternehmen (z. B. Handel) angeboten werden. Tabelle 1 enthält die drei hierunter fallenden Hauptkategorien mit einigen beispielhaften Dienstleistungsbranchen. Außerhalb des Anwendungsbereichs der EU-Dienstleistungsrichtlinie liegen Dienstleistungen nichtwirtschaftlicher Art (z. B. staatliche Bildung). Ausgenommen von dieser Richtlinie bleiben zudem 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 fallen nicht unter die neue Dienstleistungsrichtlinie.

## Box: Dienstleistungsfreiheit und EU-Dienstleistungsrichtlinie

Am 1. November 1993 trat der am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichnete Vertrag über die Europäische Union in Kraft. Aus der Europäischen Gemeinschaft entstand die Europäische Union, welche strukturell auf drei Säulen aufgebaut ist: einem einheitlichen Binnenmarkt, einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie einer engeren Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Wesentliche Bausteine des EU-Binnenmarktes bilden die vier sog. Grundfreiheiten. Dazu zählen neben Waren-, Kapital- und Personen- auch die Dienstleistungsverkehrsfreiheit. Im Bereich des Warenverkehrs konnten bereits erhebliche Fortschritte hinsichtlich der Etablierung eines einheitlichen Binnenmarktes erzielt werden. Zwar besteht mit der Schaffung des Binnenmarktes de jure auch Dienstleistungsfreiheit innerhalb der Europäischen Union, allerdings zeigt sich in der Praxis, dass zahlreiche Hindernisse für die grenzüberschreitende Leistungserbringung bestehen. In ihrem 2002 vorgelegten Bericht zum Stand der Umsetzung der Dienstleistungsfreiheit kommt die Europäische Kommission daher zu dem Ergebnis, dass der Dienstleistungsverkehr innerhalb der Europäischen Union durch nationale Regelungen stark eingeschränkt ist, von denen insbesondere die mittelständischen Unternehmen, aber auch die Verbraucher betroffen sind [EU-Kommission (2002)].

Aufgrund der bestehenden Barrieren für die Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen legte die Kommission im Januar 2004 einen Richtlinienentwurf über Dienstleistungen im EU-Binnenmarkt vor [EU-Kommission (2004)]. Ziel der Richtlinie ist es, einen funktionierenden EU-Binnenmarkt für Dienstleistungen zu schaffen. Dazu sollen sowohl existierende Hindernisse für die Niederlassungsfreiheit als auch bestimmte Hemmnisse im freien Dienstleistungsverkehr abgebaut werden. Mit anderen Worten: Mit Hilfe der Dienstleistungsrichtlinie soll die bereits 1993 vereinbarte Dienstleistungsfreiheit innerhalb der Europäischen Union realisiert werden.

Der Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des

\* Thomas Kiessl ist Doktorand am ifo Institut für Wirtschaftsforschung München, Carsten Pohl und Heinz Schmalholz sind wissenschaftliche Mitarbeiter in der Dresdner Niederlassung des ifo Instituts.

Rates über Dienstleistungen im EU-Binnenmarkt von Anfang 2004 ist aber auch als Teil eines Wirtschaftsreformprozesses zu verstehen. Denn die Europäische Union soll sich bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt entwickeln. Die Schaffung eines Binnenmarktes für Dienstleistungen ist für die Realisierung dieses Zieles unerlässlich, da sich dadurch zusätzliche wirtschaftliche Aktivitäten innerhalb der Europäischen Union entfalten können.

Oftmals verfügen kleine und mittelständische Unternehmen nicht über das Know-how, sich mit den rechtlichen Bestimmungen im Ausland zu beschäftigen. Quasi als Befreiungsschlag hat die EU-Kommission daher das sog. Herkunftslandprinzip als das grundsätzlich maßgebliche Konzept für den Richtlinienentwurf vorgeschlagen. Dieses Prinzip besagt, dass eine Dienstleistung, die in einem Mitgliedsstaat legal angeboten wird, auch in allen anderen Mitgliedsländern zu den Bedingungen im Herkunftsland erbracht werden darf. Die Behörden des Bestimmungslandes dürfen den ausländischen Unternehmen keine zusätzlichen Auflagen oder Einschränkungen für die angebotenen Dienstleistungen machen.

Insbesondere an dieser Regelung entzündete sich die Kritik seitens der Unternehmensverbände und der Arbeitnehmervertreter. Dabei hat die EU-Kommission in ihrem Richtlinienvorschlag das Herkunftslandprinzip bereits erheblich eingeschränkt und selbst eine Reihe von Ausnahmen aufgelistet. Beispielsweise bleibt die Entsende-Richtlinie unangetastet, wonach für Service-Kräfte aus dem EU-Ausland die Arbeitsbedingungen im jeweiligen Einsatzland gelten müssen. 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 Mitgliedsstaaten – die Entsende-Richtlinie im wesentlichen nur für das Bauhaupt- und -nebgewerbe umgesetzt wurde und nicht für alle oder zumindest die meisten Dienstleistungsbranchen.

### Deutschlands Dienstleistungssektor mit Licht und Schatten

Die höchste wirtschaftspolitische Priorität liegt in Deutschland – wie in den meisten anderen EU-Ländern auch – in der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze. Ein Feld, das zu diesem Zwecke besser erschlossen werden könnte, stellt der Dienstleistungssektor dar. Der Dienstleistungsbereich insgesamt (einschließlich Handel und Verkehr) hatte im Jahr 2002 einen Anteil von knapp 70 % an der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigtenzahl in Deutschland und sein Beitrag zur Wertschöpfung aller Sektoren lag in der gleichen Größenordnung. Wird entsprechend der Intention des Entwurfs der europäischen Dienstleistungsrichtlinie noch das Baugewerbe (Bauhaupt- und -nebgewerbe einschließlich Handwerk) hinzu gerechnet, so entfallen rund drei Viertel der statistisch erfassten wirtschaftlichen Aktivitäten Deutschlands auf diesen Gesamtkomplex (76 % aller Beschäftigten).

Als Indikator für den relativ geringen Umfang für die Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen kann die deutsche Exportstruktur herangezogen werden. In Tabelle 2 sind Umfang und Struktur der Exporte der führenden Volkswirtschaften dargestellt. Während Deutschland bei der Ausfuhr von Waren die Spitzenposition einnimmt, fällt es beim Export von Dienstleistungen im Vergleich zu den Vereinigten Staaten und zu Großbritannien zurück. In der deutschen Dienstleistungsbilanz klafft zudem eine Lücke von rund 64,7 Mrd. Euro. Der größte Teil dieses Defizits resultiert aus der Reisebilanz.

**Tabelle 1: Anwendungsbereiche der EU-Dienstleistungsrichtlinie**

Unternehmensbezogene Dienstleistungen	Dienstleistungen für Unternehmen und für Verbraucher	Dienstleistungen für Verbraucher
Unternehmensberatung, Zertifizierungs- und Prüfungstätigkeiten, Wartungstätigkeiten, Werbung, Personalagenturen, Dienste von Handelsvertretern etc.	Rechts- und Steuerberatung, Dienstleistungen des Immobilienwesens wie Immobilienmakler, Baugewerbe, Handel, Veranstaltung von Messen, Vermietung von Kraftfahrzeugen etc.	Gesundheitsdienstleistungen, haushaltsbezogene Dienste, Tourismus, audiovisuelle Dienste, Dienstleistungen im Freizeitbereich, Sportzentren

Quelle: EU-Kommission (2004).

Tabelle 2: Exportstruktur für ausgewählte Länder (2004)

	Waren		Dienstleistungen		Insgesamt
	Mrd. US-Dollar	in %	Mrd. US-Dollar	in %	Mrd. US-Dollar
Vereinigte Staaten	819,0	72	319,3	28	1.138,3
Deutschland	914,8	88	126,1	12	1.040,9
Japan	565,5	86	93,8	14	659,3
China	593,4	91	58,9	9	652,3
Frankreich	451,0	81	108,4	19	559,4
Großbritannien	345,6	67	169,2	33	514,8
Niederlande	358,8	83	72,4	17	431,2
Italien	346,1	80	84,6	20	430,7
Kanada	322,0	87	46,9	13	368,9
Belgien	308,9	86	49,5	14	358,4
Korea	253,9	86	39,7	14	293,6
Spanien	179,0	68	84,2	32	263,2
Schweden	121,0	76	37,8	24	158,8

Quelle: World Trade Organization (2005).

Die Vereinigten Staaten und Großbritannien weisen im Gegensatz zu Deutschland nicht nur eine positive Dienstleistungsbilanz auf, sondern auch die Exportstruktur von Waren und Dienstleistungen ist verschieden. Bei den Exporten der USA sind 28 %, bei den britischen Exporten sogar 33 % Dienstleistungen, in Deutschland hingegen nur 12 %. Auch im Vergleich zu anderen Industrienationen werden aus Deutschland relativ wenige Dienstleistungen exportiert.

Der deutsche Dienstleistungssektor weist nach einer Studie des ifo Instituts aus dem Jahre 1999 [HILD et al. (1999)] sowohl Licht als auch Schatten auf. Es zeigte sich, dass in den untersuchten unternehmensnahen Dienstleistungsbranchen die Hauptvorteile gegenüber der ausländischen Konkurrenz in Termintreue, Qualitätssicherung, Problemlösungsfähigkeit und Projektmanagement gesehen werden.

Nur durchschnittliche Noten gaben sich die Firmen hinsichtlich Kooperationsfähigkeit, Breite des Leistungsprogramms sowie Kenntnissen von und Präsenz auf Auslandsmärkten. Ein hohes Kostenniveau und eine unzureichende Kapitalausstattung waren jene Faktoren, die die Wettbewerbsfähigkeit aus Sicht der deutschen Dienstleistungsunternehmen am stärksten beeinträchtigen.

Gebiete, auf denen eine Verbesserung aus Sicht der Firmen wünschenswert wäre, umfassten: Stärkere

Dienstleistungsorientierung, bessere Fremdsprachenkenntnisse der Mitarbeiter und größere Arbeitsmobilität. Als Standortnachteil wurde – abgesehen von hohen Arbeitskosten und hoher Steuerlast – die im Vergleich zum Ausland geringe Unterstützung beim Export durch den Staat angeführt. Beklagt wurde des Öfteren, dass die deutschen Dienstleistungsanbieter gegenüber den dominierenden amerikanischen und britischen Unternehmen den Nachteil eines Nachzüglers haben und dass sie zu klein sind, um in bestimmten Marktsegmenten international eine größere Rolle zu spielen. Auch mangelt es nach eigener Einschätzung der Unternehmen oft an internationaler Reputation.

Im Zusammenhang mit der oft geringen Firmengröße steht auch das häufig zu schmale Leistungsprogramm. Im internationalen Wettbewerb wird es immer wichtiger, den Kunden nicht nur exzellente Maschinen einschließlich Wartung und Schulung anzubieten, sondern z. B. auch bei Finanzierungsfragen mitzuarbeiten und andere komplementäre Dienstleistungen zu erbringen.

Diese Ausgangslage macht es für Deutschland noch dringlicher als für andere europäische Staaten, die auf dem Wege zur Dienstleistungsgesellschaft schon weiter vorangekommen sind, die internationale Präsenz zu stärken, um größere und schlagkräftigere Dienstleistungsanbieter hervorzubringen. Ansonsten besteht die Gefahr,

dass die heute vielfach vorhandenen Schwachpunkte der Dienstleistungsunternehmen der Marktausweitung im Ausland entgegenstehen oder sogar zu einem Marktanteilsverlust auf dem Inlandsmarkt infolge verschärfter ausländischer Konkurrenz führen. Auf der anderen Seite können sich für deutsche Unternehmen aufgrund der genannten Vorteile gegenüber ausländischen Konkurrenten Chancen bei einer stärkeren Öffnung der Dienstleistungsmärkte, wie sie durch die EU-Dienstleistungsrichtlinie beabsichtigt ist, ergeben.

Die bisher vorliegenden Studien zu den voraussichtlichen Effekten der EU-Dienstleistungsrichtlinie kommen durchweg zu positiven Beschäftigungswirkungen. Zu nennen sind hier insbesondere die Studie des NETHERLANDS BUREAU FOR ECONOMIC POLICY ANALYSIS (PCB) [KOX, LEJOUR und MONTIZAAAN (2004)] sowie die entsprechenden Ausarbeitungen von COPENHAGEN ECONOMICS (2005) und FORFÁS [O'TOOLE (2005)]. Diese Arbeiten liefern überzeugende Argumente dafür, dass eine europaweite Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie nicht nur für die Europäische Union insgesamt, sondern auch für die meisten einzelnen Mitgliedsländer Vorteile bringt. Im Falle Deutschlands prognostiziert die Studie von COPENHAGEN ECONOMICS einen direkten und indirekten Beschäftigungseffekt von rund 100.000 zusätzlichen Arbeitskräften.

### Die ifo Umfrage zur EU-Dienstleistungsrichtlinie

Um die Einschätzung der Chancen und Risiken der Etablierung eines europäischen Binnenmarktes für Dienstleistungen aus Sicht der Unternehmen analysieren zu können, führte das ifo INSTITUT im Frühjahr 2005 eine schriftliche Befragung im Dienstleistungssektor durch. Die Aussagen der Unternehmen erfolgten vor dem Hintergrund der zu diesem Zeitpunkt geltenden Version der Richtlinie. Die Befragung war Bestandteil eines Gutachtens, das vom ifo INSTITUT und vom DEUTSCHEN INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (DIW) im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums zum Thema EU-Dienstleistungsrichtlinie durchgeführt wurde [ifo und DIW (2006)].

Im Rahmen der Sonderumfrage zur EU-Dienstleistungsrichtlinie wurden 2.220 deutsche Dienstleistungsunternehmen, die ein breites Branchenspektrum abdecken, angeschrieben. Generell nicht von der EU-Dienstleistungsrichtlinie betroffene Branchen, wie beispielsweise die Finanzdienstleistungen und die Telekommunikation, wurden bei der Befragung nicht berücksichtigt. Mit 817 verwertbaren Fragebögen, die von den Dienstleistungserbringern zurückgesandt wurden, konnte eine für Sonderumfragen weit überdurchschnittliche Rücklaufquote von rund 37 % erzielt werden.

In regionaler Differenzierung stammen die Antworten von 707 Unternehmen mit Sitz in Westdeutschland sowie von 110 Unternehmen aus Ostdeutschland (darunter 37 aus Sachsen).

Bei branchenspezifischer Betrachtung bilden zum einen die unternehmensbezogenen Dienstleistungen mit 376 Teilnehmern – wobei sich hier allein 183 Unternehmen aus der Untergruppe der Architektur- und Ingenieurbüros an der Umfrage beteiligten – einen Schwerpunkt sowie zum anderen der Bereich „Datenverarbeitung und Datenbanken“ mit 182 Teilnehmern. Darüber hinaus umfassen die vorliegenden Untersuchungsergebnisse unter anderem die Meinungen zahlreicher Unternehmen des Gastgewerbes, des Grundstücks- und Wohnungswesens, aus der Vermietung beweglicher Sachen, aus Forschung und Entwicklung bis hin zu Firmen aus dem Bereich der Abwasser- und Abfallbeseitigung und der sonstigen Entsorgung.

Die nachfolgend präsentierten Ergebnisse sind nicht als repräsentativ für den deutschen Dienstleistungssektor insgesamt aufzufassen, sondern spiegeln die Einschätzungen der Unternehmen des befragten Berichtskreises wider.

### Ostdeutsche Dienstleister im Ausland wenig präsent

Von allen an der Sonderbefragung teilnehmenden Unternehmen gaben 306 (37,5 %) an, ihre Dienstleistungen bereits auch in anderen EU-Mitgliedsstaaten anzubieten, wobei 80,7 % dieser Unternehmen ihre Kunden ausschließlich von Deutschland aus bedienen, 12,7 % dafür eigene Niederlassungen im Ausland besitzen und 6,5 % beide Vertriebswege wählen (vgl. Tab. 3). Die Präsenz deutscher Unternehmen im europäischen Ausland fällt dabei auf Branchenebene äußerst heterogen aus. Das Spektrum reicht hier von Sektoren, wie beispielsweise dem Gastgewerbe, mit unter 10 % bis zu Sektoren, wie „Datenbanken und Datenverarbeitung“, mit nahezu 50 % Auslandsaktivität.

Während bereits knapp 40 % der Dienstleister mit Sitz in Westdeutschland schon grenzüberschreitend tätig sind, beläuft sich der entsprechende Anteil bei den ostdeutschen Unternehmen auf etwa ein Fünftel (22,0 %), wobei die sächsischen Unternehmen eine Quote von rund einem Viertel aufweisen (24,3 %). In noch höherem Maße als im Durchschnitt aller antwortenden Unternehmen wird von ostdeutschen/sächsischen Unternehmen der Markt im Ausland von der heimischen Basis aus bedient.

Für die im Vergleich zur Industrie noch relativ schwache Marktpräsenz deutscher Dienstleistungsunternehmen in den übrigen 24 EU-Mitgliedsstaaten können

Tabelle 3: Merkmale der befragten Dienstleistungsunternehmen

Unternehmen ist:	alle Unternehmen	darunter: Unternehmen aus		
		West-deutschland	Ost-deutschland	darunter: Sachsen
- nicht im Ausland tätig	62,5	60,1	78,0	75,7
- im Ausland tätig	37,5	39,9	22,0	24,3
davon				
- von Deutschland aus	80,7	80,8	83,3	88,8
- mit eigener Niederlassung im Ausland	12,7	13,2	8,3	0
- sowohl als auch	6,5	6,0	8,3	11,1
Unternehmen wurde im Ausland bei der Dienstleistungserbringung				
- erheblich behindert	8,2	8,2	8,3	0,0
- unwesentlich behindert	88,9	89,3	87,5	88,8
- keine Angabe	2,9	2,5	4,2	11,1

Quelle: ifo Sonderumfrage zur EU-Dienstleistungsrichtlinie.

unüberwindliche Markthemmnisse nicht verantwortlich gemacht werden. Von den grenzüberschreitend tätigen Unternehmen sehen sich 8,2 % bei ihrer Leistungserbringung im Ausland erheblich behindert, wohingegen sich 88,9 % nur unwesentlich beeinträchtigt fühlen. Dieses Ergebnis ist mit dem Meldeverhalten der Teilnehmer in den drei Teilregionen weitgehend identisch.

### Wichtigste Barrieren für Markteintritt im Ausland nicht regulierungsbedingt

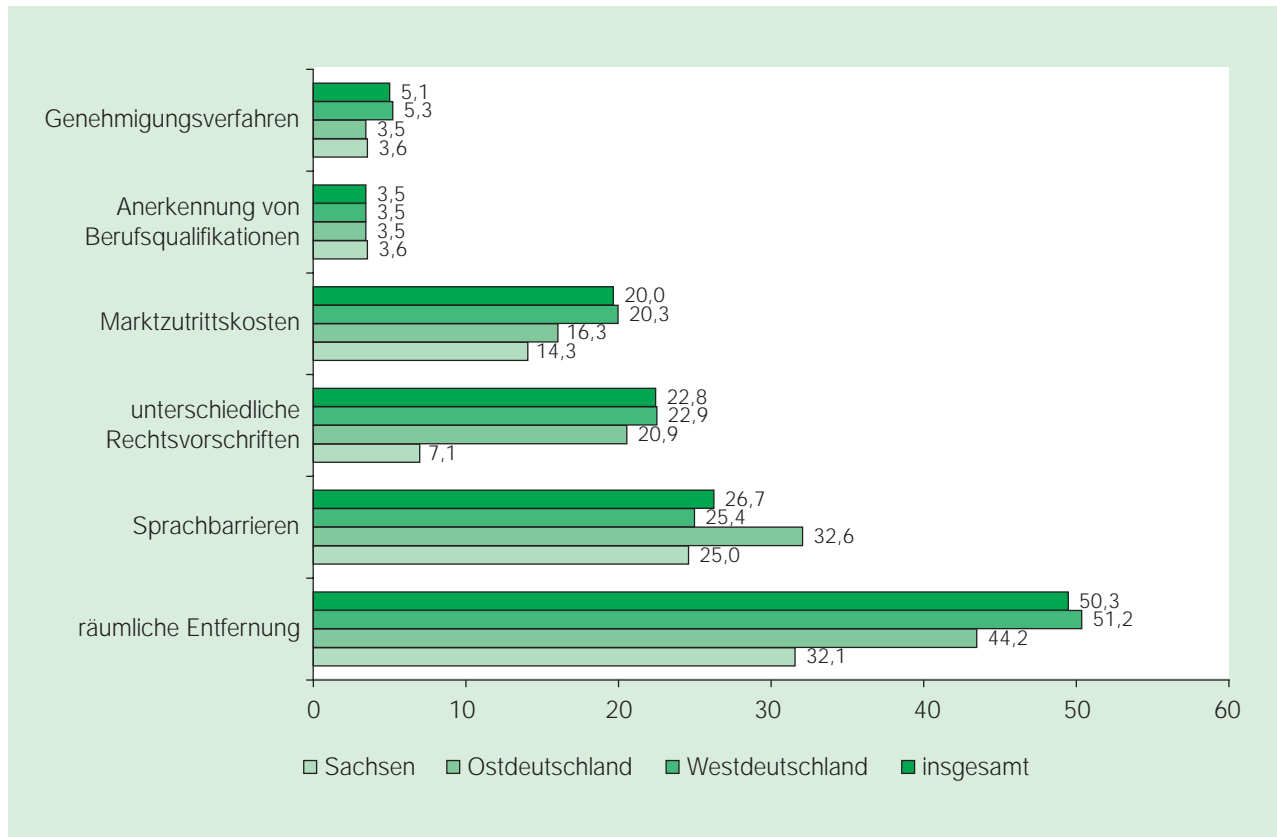
Ein zentraler Untersuchungsgegenstand ist das Gewicht der von den Unternehmen als hinderlich für ein Auslandsengagement bewerteten Faktoren. Wenn die von der EU-Kommission mit der Dienstleistungsrichtlinie intendierte Wirkung richtig ist, dann müssten durch die Beseitigung von marktabschottenden Regelungen, wie z. B. hohe bürokratische Hürden, grenzüberschreitende Marktpotenziale von allen Dienstleistungsunternehmen bearbeitet werden können. Aufschluss hierüber geben die Antworten der Unternehmen in der ifo Sonderumfrage.

Werden hierfür die in der Befragung vorgegebenen einschlägigen Kategorien „zu aufwändige Genehmigungsverfahren“ und „Nichtanerkennung von Berufsqualifikationen“ betrachtet, dann wurden diese mit 5,1 %

und 3,5 % vergleichsweise selten als Begründung angeführt (vgl. Abb. 1). In diesem Zusammenhang kommt am ehesten der Antwortkategorie „unterschiedliche Rechtsvorschriften“ eine größere Bedeutung zu. Dass für die überwiegend kleineren Unternehmen, die das Gros des gesamten Dienstleistungssektors ausmachen – über 70 % der antwortenden Unternehmen erzielen einen Jahresumsatz von unter 5 Mill. Euro – die bei einem grenzüberschreitenden Marktzutritt anfallenden Kosten eine große Belastung darstellen würden, liegt auf der Hand.

Die beiden am häufigsten genannten Barrieren für eine Auslandsaktivität sind nur auf den ersten Blick überraschend: Quer über alle Branchen sind es überwiegend die räumliche Entfernung zum Kunden sowie die unterschiedlichen Sprachen, welche für 50,3 % bzw. 26,7 % der 509 (62,3 %) bislang nicht in anderen EU-Mitgliedsstaaten tätigen Unternehmen eine Barriere für das grenzüberschreitende Angebot ihrer Leistungen darstellen. Die hieraus resultierenden Probleme für die betriebliche Kostenseite (mit der Entfernung zum Auslandsmarkt steigende Transaktionskosten) sowie für den Ausbildungs- und Qualifikationsstatus der Beschäftigten (Sprachkompetenz) werden auch durch die Einführung der EU-Dienstleistungsrichtlinie nicht beseitigt. Gerade das Problemfeld „Sprachbarriere“ ist für ostdeutsche

Abbildung 1: Hemmnisse für eine Dienstleistungserbringung in anderen EU-Mitgliedsstaaten (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: ifo Sonderumfrage zur EU-Dienstleistungsrichtlinie.

Unternehmen in Relation zu den anderen Beobachtungsregionen von höherer Relevanz. Die räumliche Entfernung wird dagegen von den in Ostdeutschland insgesamt – und damit auch von den in Sachsen – ansässigen Unternehmen als geringeres Problem eingeschätzt, da deren Potenzial für grenzüberschreitende Aktivitäten primär in den östlichen Nachbarländern gesehen wird.

### Vom Dienstleistungsbinnenmarkt erwartete Auswirkungen differieren mit dem Internationalisierungsgrad der Unternehmen

Die Befragung des ifo INSTITUTS erfasst die einzelwirtschaftliche Sichtweise aus dem Blickwinkel der antwortenden Teilnehmer. Für die Analyse der von den Unternehmen mit der Schaffung eines einheitlichen europäischen Dienstleistungsmarktes verbundenen Erwartungen lässt sich sinnvollerweise nur getrennt für die Gruppe der Unternehmen mit bereits vorhandenem Auslandsengagement (306 Teilnehmer) und für die Gruppe der Unternehmen ohne bisherige Auslandsaktivitäten (509 Teilnehmer) vornehmen.

Wie bereits gezeigt, bilden für viele Firmen des Dienstleistungssektors insbesondere natürliche Faktoren große Hemmnisse für die überregionale und internationale Leistungserbringung. Die Erwartungen, welche bislang nur auf den deutschen Markt beschränkte Unternehmen mit einem freien Dienstleistungsverkehr innerhalb der EU verbinden, konzentrieren sich daher überwiegend auf Deutschland und fallen vergleichsweise negativ aus.

Deutlich zum Ausdruck kommt die Bedeutung der in der öffentlichen Diskussion häufig artikulierten Ängste vor einem steigenden Wettbewerbsdruck und einer Absenkung der Qualitäts- und Sicherheitsstandards auf dem heimischen Markt (vgl. Abb. 2). Auch die negative Tendenz in der Beschäftigung (Reduzierung der Belegschaft 26,3% gegenüber Ausweitung der Belegschaft 4,1%) bei den befragten Unternehmen deuten auf einen zunehmenden Wettbewerb durch ausländische Konkurrenten hin. Diese Erwartungen sind bei einer isolierten Betrachtung deutscher Dienstleistungserbringer auf dem deutschen Markt wenig überraschend. Dennoch sehen 8,4% der Unternehmen in Deutschland Potenzial für zusätzliche Absatzmärkte, wenn das Dienstleistungsangebot auf ausländische

Märkte ausgeweitet wird, 2,9 % die Chance für Produktivitätssteigerungen sowie 5,5 % die Möglichkeit für steigende Gewinne.

Von der Implementierung der EU-Dienstleistungsrichtlinie erwarten sich die ostdeutschen/sächsischen Unternehmen ohne bisherige Auslandstätigkeit tendenziell vergleichbare Wirkungen wie die in Westdeutschland ansässigen Unternehmen. Die antizipierten inländischen Beschäftigungseffekte werden von den Teilnehmern aus den neuen Bundesländern etwas häufiger mit einer Reduzierung gleichgesetzt, dennoch aber auch mehr Chancen gesehen, dass zusätzliche Arbeitsplätze entstehen könnten. Bei einer Saldierung beider Effekte ergeben sich ähnliche Werte wie für die westdeutschen Unternehmen. Bei den Meldungen über die von den Unternehmen im Ausland erwarteten Wirkungen steht die Hoffnung auf die Bedienung zusätzlicher Absatzmärkte im Vordergrund. Mehr als jedes zweite westdeutsche Unternehmen rechnet sich hierfür Chancen aus. Die Antwortquoten der ostdeutschen/sächsischen Unternehmen fallen – vermutlich bedingt durch ihren Standort – deutlich geringer aus.

Wird der Fokus jedoch ausschließlich auf die bereits in anderen EU-Mitgliedsstaaten aktiven Unternehmen gerichtet, so ist insgesamt eine recht positive Haltung gegenüber einer weiteren Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs zu erkennen (vgl. Abb. 3). Besonders ins Auge fallen hierbei die Erwartungen von ostdeutschen und sächsischen Unternehmen, zusätzliche Absatzmärkte innerhalb der EU bedienen zu können. Bei den daran geknüpften Hoffnungen auf steigende Gewinne und einer Ausweitung der Belegschaft sind sie im Vergleich zu den westdeutschen Teilnehmern skeptischer eingestellt. Die Bedenken bezüglich des heimischen Marktes sind bei allen schon grenzüberschreitend aktiven Unternehmen zwar etwas geringer, haben aber auch hier immer noch ein hohes Gewicht.

### EU-Dienstleistungsrichtlinie tangiert bisherige Geschäftspolitik der Unternehmen nur geringfügig

Eine Umsetzung der geplanten EU-Dienstleistungsrichtlinie wird seitens der Unternehmen Reaktionen hervorrufen, sei es, um vermeintliche Gefahren für den eigenen Betrieb abzuwehren oder um erkannte Potenziale ausnutzen zu können.

Die differenzierte Betrachtung von im EU-Ausland tätigen bzw. nicht im EU-Ausland tätigen Unternehmen lässt hierbei deutliche Unterschiede erkennen. Während die Reaktionen der ausschließlich auf den Inlandsmarkt konzentrierten Unternehmen überwiegend stark defensive Strategien mit einer sehr geringen Zunahme von

grenzüberschreitendem Angebot ihrer Dienstleistungen vermuten lassen, forcieren bereits in anderen EU-Mitgliedsstaaten tätige Firmen den Ausbau ihrer Auslandspräsenz und ihrer Position auf internationalen Märkten im Zuge der geplanten Richtlinie. Über ein Drittel dieser Teilnehmergruppe halten neue Kooperationen mit ausländischen Dienstleistungsanbietern, rund 16 % den Aufbau von Niederlassungen im Ausland und 28 % die Ausweitung der Geschäftsaktivitäten in bereits bedienten Auslandsmärkten als eine Reaktion auf die Umsetzung der Richtlinie für sinnvoll. Lediglich 37,4 % erwägen keine Änderung der zuletzt verfolgten Absatzstrategie.

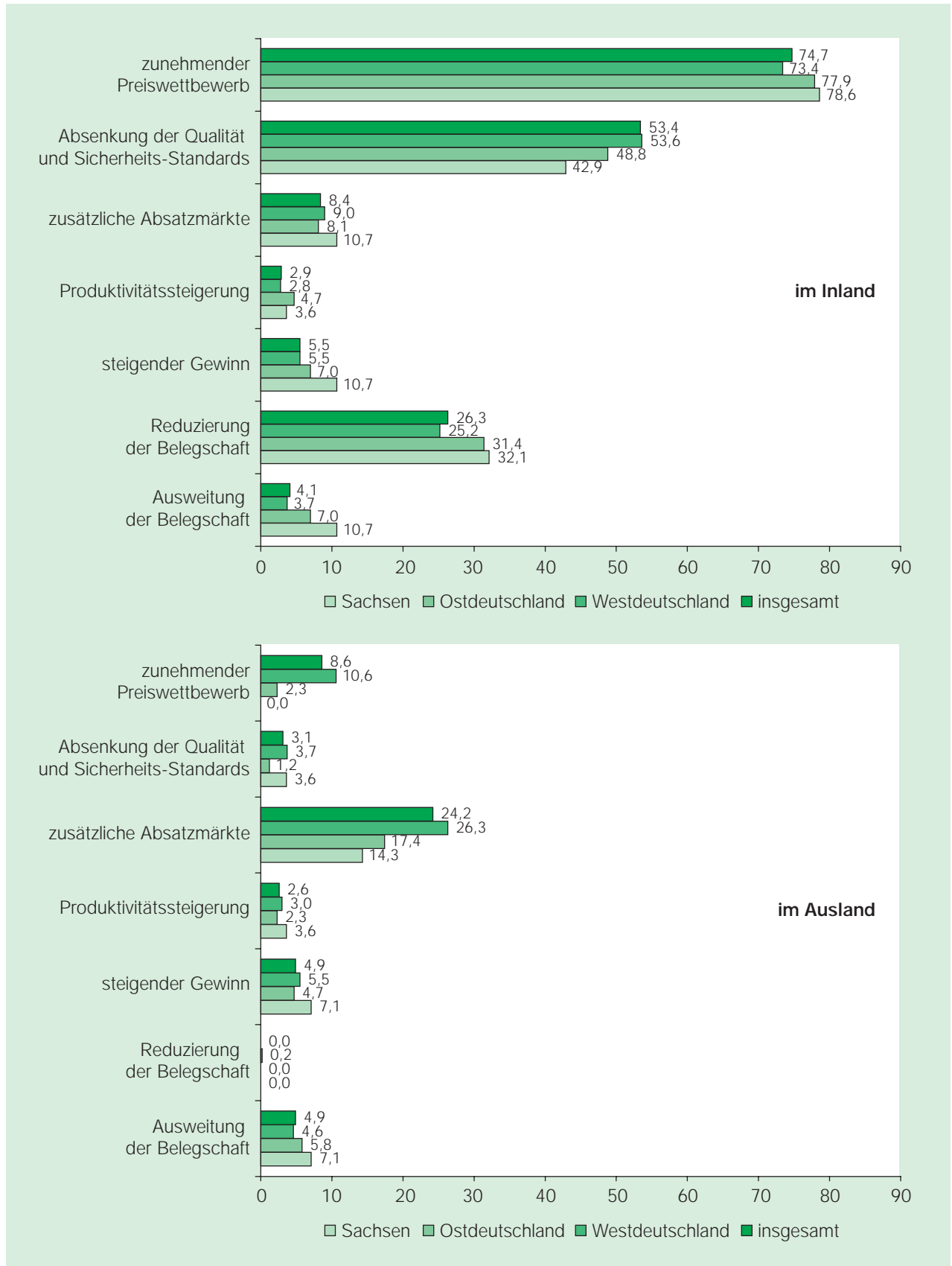
In regionaler Differenzierung der Meldungen zeigt sich, dass die ostdeutschen und sächsischen Unternehmen ein vergleichbares Reaktionsmuster aufweisen wie die Unternehmen aus den alten Bundesländern. Spürbar stärker ausgeprägt ist bei den ostdeutschen Unternehmen die Absicht, Auslandsmärkte mit Hilfe von Kooperationspartnern zu bedienen, eine Strategie, die unter Berücksichtigung der geringen Unternehmensgröße und der damit zusammenhängend knappen personellen und finanziellen Ressourcen sinnvoll erscheint [vgl. hierzu auch GERSTENBERGER et al. (2004)].

### Ausländische Konkurrenz macht mobil

Um ein genaueres Bild von dem erwarteten, zunehmenden Wettbewerbsdruck durch ausländische Anbieter zu erhalten, wurden die Unternehmen dazu befragt, aus welchen drei EU-Mitgliedsstaaten sie in den nächsten Jahren ihre wichtigsten Konkurrenten erwarten. Die Ergebnisse belegen erneut den erheblichen Einfluss, den die räumliche Entfernung zum Absatzmarkt auf den internationalen Handel von Dienstleistungen nimmt. Insbesondere aus den angrenzenden Staaten wie Polen, Tschechien, Frankreich, Österreich und den Niederlanden erwarten die deutschen Unternehmen ihre stärksten Konkurrenten. Die einzige Ausnahmeposition nimmt hier Großbritannien ein, welches aufgrund seines bereits stärker entwickelten Dienstleistungssektors die natürlichen Hindernisse erfolgreicher als andere Staaten überwinden kann.

Schwergewichte in der Bewertung der Unternehmen stellen die Niedriglohnkonkurrenten Polen und Tschechien dar, wohingegen die räumlich weiter entfernten neuen Beitrittsländer vergleichsweise selten genannt wurden und somit in den kommenden Jahren von den deutschen Unternehmen allgemein noch nicht als ernste Konkurrenz auf den europäischen Dienstleistungsmärkten gesehen werden. Unter den alten Mitgliedsstaaten dagegen scheint keinem einzelnen Land eine besondere Rolle

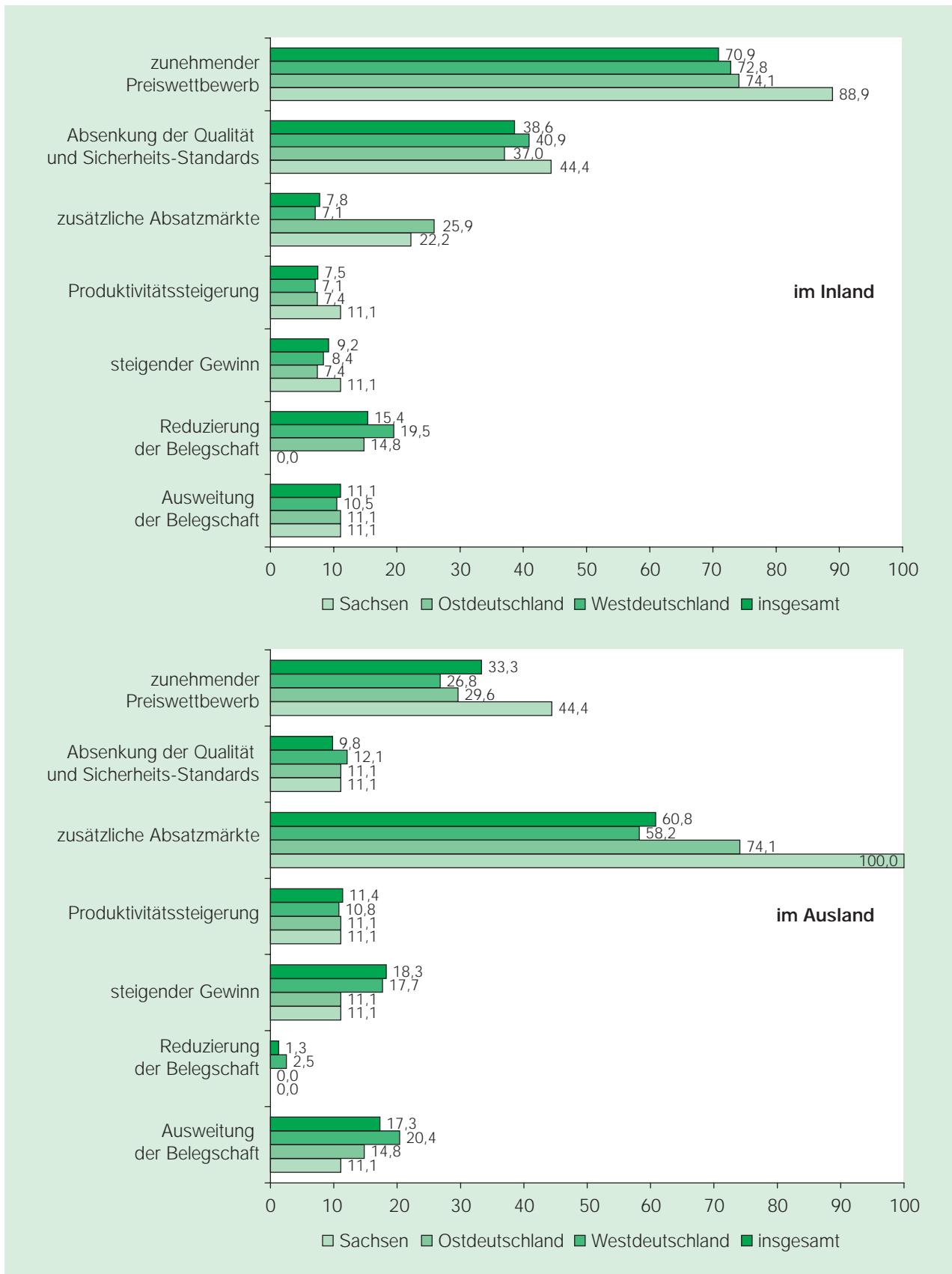
Abbildung 2: Von bereits im EU-Ausland tätigen Unternehmen erwartete Auswirkungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: ifo Sonderumfrage zur EU-Dienstleistungsrichtlinie

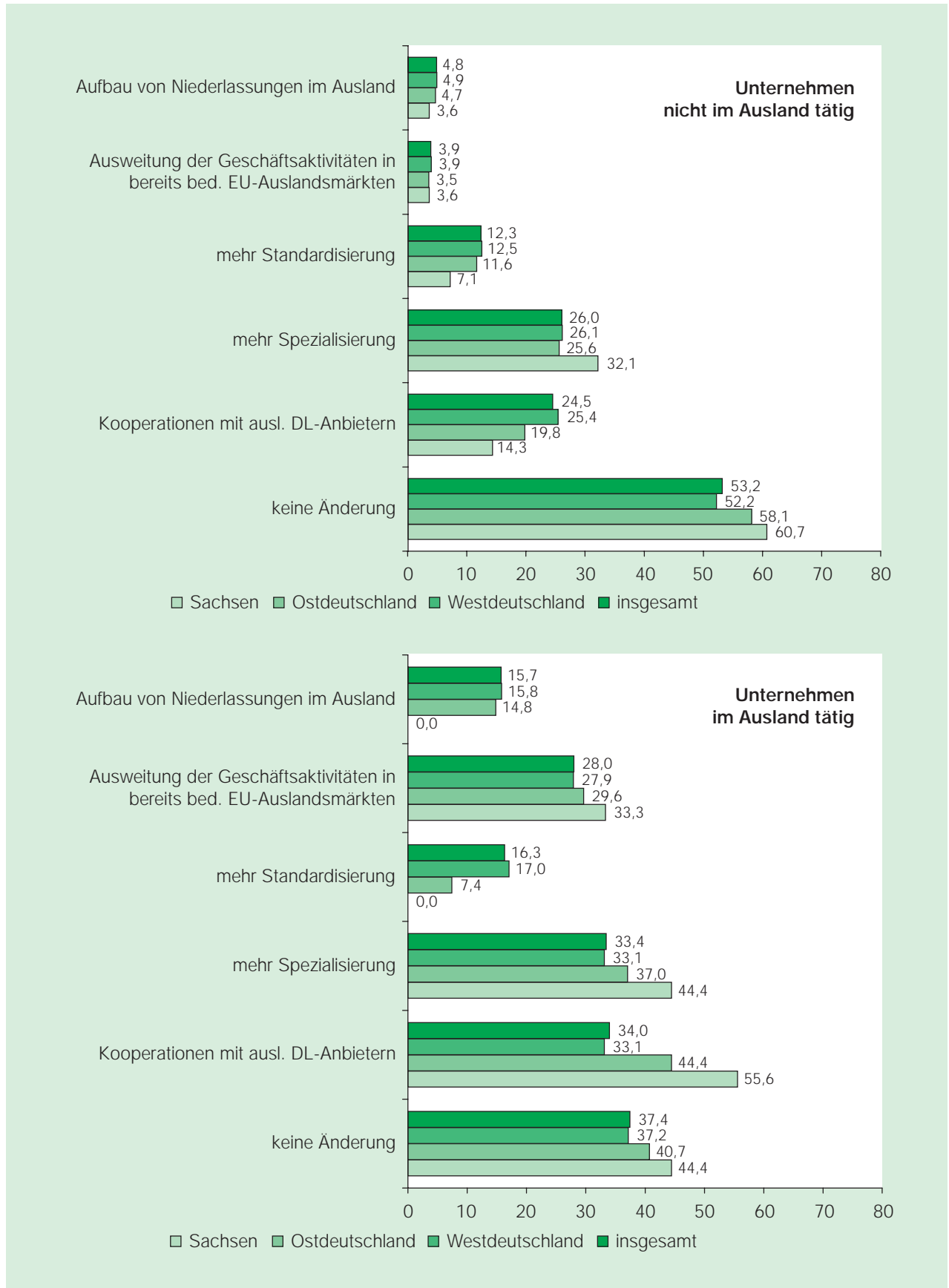


Abbildung 3: Von noch nicht im EU-Ausland tätigen Unternehmen erwartete Auswirkungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: ifo Sonderumfrage zur EU-Dienstleistungsrichtlinie.

Abbildung 4: Beabsichtigte Reaktionen auf die EU-Dienstleistungsrichtlinie (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: ifo Sonderumfrage zur EU-Dienstleistungsrichtlinie.

im Konzert der Wettbewerber auf den Auslandsmärkten zuzukommen.

Werden die von den Firmen angegebenen Tendenzen bei den voraussichtlichen Vertriebswegen der ausländischen Konkurrenten verglichen, so ist hier ein deutlicher Unterschied zwischen den alten und den neuen Mitgliedsstaaten festzustellen. Während die Wettbewerber aus den Niedriglohnländern stark dahin tendieren werden, ihre Dienstleistungen von ihrem Heimatland aus bzw. grenzüberschreitend anzubieten, wird sich dieses Verhältnis bei einigen alten Mitgliedsländern wie Frankreich, Großbritannien und Italien sehr ausgeglichen gestalten. Ob sich ein ausländischer Dienstleister dazu entscheidet, eine Niederlassung in Deutschland zu gründen, hängt neben rein betriebswirtschaftlichen Faktoren zum einen erheblich von der Art seiner Dienstleistungen ab und zum anderen von der zu überbrückenden Distanz zum deutschen Absatzmarkt.

Die hier erfassten Tendenzen über die voraussichtlichen Vertriebswege sind insbesondere für die Abschätzung der Auswirkungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie auf den deutschen Arbeitsmarkt hilfreich. Auch wenn die Zunahme des internationalen Wettbewerbs, unabhängig von den gewählten Vertriebswegen, den Druck auf die direkt betroffenen deutschen Dienstleister erhöhen wird, so sind dennoch von der dauerhaften Niederlassung ausländischer Unternehmen bzw. von den damit verbundenen Investitionen in Deutschland im Gegensatz zu einem rein grenzüberschreitenden Handel auch positive Impulse für die Beschäftigungsentwicklung im deutschen Dienstleistungssektor zu erwarten.

### Sächsische Unternehmen votieren ambivalent in ihrer Chancen/Risiken-Einschätzung

Eine abschließende Bewertung der aus einer Vollendung des Dienstleistungsbinnenmarktes aus Sicht der Unternehmen resultierenden Chancen und Risiken fällt aufgrund der bisherigen Analyse eher negativ aus. Von allen Befragungsteilnehmern verbinden rund 40 % mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie auf ihr Unternehmen zukommende Risiken, während nur jeder Fünfte sich Chancen ausrechnet und etwa ein weiteres Fünftel derzeit noch beide Varianten für möglich hält (vgl. Tab. 4).

Aufgrund ihres existierenden stärkeren Auslandsengagements billigen westdeutsche Unternehmen im Vergleich zu ostdeutschen/sächsischen Firmen einem Dienstleistungsbinnenmarkt eine höhere Chancenträchtigkeit zu, aber der Anteil der eher Risiken antizipierenden Befragungsteilnehmer liegt in West und Ost mit jeweils rund 40 % dicht beieinander. Lediglich die sächsischen Unternehmen sind hier etwas optimistischer eingestellt, was sich auch darin äußert, dass sie deutlich stärker als die Unternehmen in den anderen Regionen die Auswirkungen als ambivalent einschätzen, also eine mögliche Ausgeglichenheit von Chancen- und Risikopotenzial als realistisches Szenario sehen.

### Fazit und Ausblick

Wie die Analyse der Befragungsergebnisse gezeigt hat, stellen überwiegend natürliche Barrieren die entscheidenden

**Tabelle 4: Chancen/Risiken-Abschätzung bei Einführung der EU-Dienstleistungsrichtlinie aus Sicht der Unternehmen**

EU-Dienstleistungsrichtlinie	alle Unternehmen	darunter: Unternehmen aus		
		West-deutschland	Ost-deutschland	darunter: Sachsen
- bringt eher Chancen	20,5	21,2	14,0	11,1
- bringt eher Risiken	39,3	39,0	39,4	32,5
- bringt gleichermaßen Chancen und Risiken	22,1	21,7	23,2	38,6
- ist für unser Unternehmen nicht relevant	18,2	18,1	23,3	17,8

Quelle: ifo Sonderumfrage zur EU-Dienstleistungsrichtlinie.

den Hemmnisse für eine internationale Dienstleistungserbringung dar. Der Abbau rechtlicher und administrativer Barrieren wird den Anteil der im EU-Ausland tätigen Unternehmen auch beeinflussen, im Wesentlichen jedoch die Ausweitung der Aktivitäten von bereits im Ausland agierenden Dienstleistungserbringern spürbar vorantreiben.

Weitere im Rahmen des ifo/DIW-Gutachtens zum Einsatz gekommene Untersuchungsinstrumentarien (z. B. Firmeninterviews) haben belegt, dass für die Bewertung der Wirkungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie die Unternehmensgröße von zentraler Bedeutung ist. Großunternehmen nahezu aller Dienstleistungszweige sind bereits im Ausland tätig, teilweise dadurch veranlasst, dass deren Kunden sich dort niedergelassen haben und vor Ort betreut werden müssen, teilweise aber auch aufgrund der Realisierung eigener betrieblicher Markterschließungsstrategien. Den überwiegend kleinen Dienstleistungsunternehmen fehlen in den meisten Fällen die für grenzüberschreitende Geschäftsaktivitäten erforderlichen Ressourcen. Generell lässt sich eher festhalten, dass bereits in anderen EU-Mitgliedsstaaten aktive Unternehmen der Dienstleistungsrichtlinie gegenüber positiv eingestellt sind.

Die Verteilung der von den befragten Dienstleistern indizierten Beschäftigungswirkungen lässt den Schluss zu, dass tendenziell mit arbeitsplatzschaffenden Effekten im Zusammenhang mit der Errichtung von Niederlassungen deutscher Unternehmen im Ausland zu rechnen ist. Bei dem mehrheitlich signalisierten Beschäftigtenabbau im Inland muss jedoch der aus den zu erwartenden Gründungsaktivitäten ausländischer Anbieter, die den deutschen Markt aus hier eigens errichteten Niederlassungen bedienen wollen, resultierende Beschäftigungseffekt gegen gerechnet werden. Hinzu kommen noch die mit der Errichtung von Firmenstandorten investitionsinduzierten Effekte, die sich dann vorwiegend im Inland in direkter und indirekter Faktornachfrage niederschlagen werden. Für Deutschland insgesamt liegen die Schätzungen nach einer Studie von COPENHAGEN ECONOMICS (2005) bei 100.000 zusätzlichen Arbeitskräften.

Wie geht es weiter mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie? Am 23. November 2005 hat der federführende Binnenmarktausschuss des Europäischen Parlaments in einer mehrstündigen Sitzung über den Vorschlag zur

EU-Dienstleistungsrichtlinie abgestimmt. Im Ergebnis haben für den Beschluss 25 Europa-Abgeordnete gestimmt, zehn Abgeordnete dagegen und fünf weitere haben sich der Stimme enthalten. Die Beratung im Plenum des EU-Parlaments wird am 14. Februar 2006 beginnen. Danach wäre die 1. Lesung des Europäischen Parlaments abgeschlossen und der Ministerrat käme zum Zuge, seinen Beschluss zur Dienstleistungsrichtlinie zu fassen.

## Literatur

- COPENHAGEN ECONOMICS (2005): Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services, Kopenhagen, Dänemark.
- EU-KOMMISSION KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, DOK KOM (2004) 2 endgültig/2, 2004/0001 (COD), SEK(2004)21, 25. 02. 2004, Brüssel.
- EU-KOMMISSION KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2002): Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Der Stand des Binnenmarktes für Dienstleistungen, Brüssel.
- GERSTENBERGER, W. et al. (2004): Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Sachsen, ifo Dresden Studie 35, München-Dresden.
- HILD, R. et al. (1999): Marktpotentiale für unternehmensbezogene Dienstleistungen im globalen Wettbewerb, ifo Studien zur Strukturforchung 30, München.
- IFO INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG UND DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (2006): Chancen und Risiken veränderter Rahmenbedingungen für die Dienstleistungsunternehmen durch die EU-Dienstleistungsrichtlinie, München (Veröffentlichung in Vorbereitung).
- KOX, H., A. LEJOUR und R. MONTIZAN (2004): The free movement of services within the EU, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Den Haag, Niederlande, (mimeo).
- O'TOOLE, R. (2005): The Service Directive – An Initial Estimate of the Economic Impact on Ireland; Forfás, (mimeo).
- WORLD TRADE ORGANIZATION (Hrsg.) (2005): World Trade Report 2005: Exploring the link between trade, standards and the WTO, Genf.