

Editorial

Binnenmarkt für Dienstleistungen – eine Vollendung?

Die wirtschaftspolitische Diskussion in der Europäischen Union war in den vergangenen Jahren maßgeblich vom Thema Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen geprägt. Entzündeten sich 2002/2003 am Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) heftige Debatten, so stand in der unmittelbaren Vergangenheit die Frage der vollen Umsetzung des Binnenmarkts für Dienstleistungen in der EU selbst im Zentrum. Mit dem ursprünglich von Frits Bolkestein vorgelegten Entwurf für eine Richtlinie für die Vollendung des Binnenmarkts für Dienstleistungen unternahm die Europäische Kommission im Jahr 2004 einen entscheidenden Anlauf, bestehende Unterschiede in den nationalen Regulierungssystemen zu schleifen, um so den freien Dienstleistungsverkehr in der EU endlich zu verwirklichen. Die genannte Problematik gewann angesichts der 2004 erfolgten EU-Erweiterung um zehn neue Mitgliedsstaaten zusätzlich an Brisanz. Deren beträchtliches wirtschaftliches Entwicklungsgefälle zu den alten Mitgliedsstaaten verstärkte Befürchtungen, dass die Dienstleistungsfreiheit zu Lohn- und Sozialdumping führen werde. Nach zwei Jahren intensiver politischer Debatte, in welcher dem Europäischen Parlament – unterstützt durch den politischen Druck einer breiten Allianz von Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Organisationen – eine Schlüsselrolle zukam, und einem negativen Verfassungsreferendum in Frankreich, bei dem der „Bolkestein-Hammer“ als Symbol für ein rein marktliberal ausgestaltetes Europa firmierte, wurde Ende Mai 2006 die Richtlinie von den Mitgliedsstaaten politisch abgesegnet. Derzeit deutet alles darauf hin, dass auch das EU-Parlament dem von ihm wesentlich mitgestalteten Entwurf noch vor Jahresende zustimmen wird.

Mittlerweile führt die EU-Kommission bereits eine Konsultation zur Zukunft des Binnenmarkts durch. Dabei soll eruiert werden, welche weiteren Maßnahmen zur Durchsetzung eines einheitlichen Binnenmarkts insbesondere für Dienstleistungen notwendig sind.

Für manche BeobachterInnen überraschend und in dieser Qualität neu war die Vehemenz der politischen Auseinandersetzung. Der liberale Mainstream in der EU war sichtlich irritiert, dass die theoretische Grundüberzeugung, wonach der Abbau von Marktzugangshemmnissen zu mehr Handel und damit Wettbewerb führe, was sich wiederum

über Preissenkungen und Innovation in mehr Wachstum und Beschäftigung niederschläge, so massiv angezweifelt werden konnte. Die Einwände von Gewerkschaften und anderen, wonach der zu erwartende Deregulierungswettbewerb erstens nicht die erhofften Wachstumseffekte zeitigen würde und zweitens zu einem Absinken von Arbeitsstandards und Löhnen, Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutz führen würde, wurden als irrationale Ängste abgetan.

Aus wirtschaftspolitischer Sicht sind die relevanten Fragen daher folgende: Erstens, stimmt die liberale Hypothese, dass die Öffnung der Dienstleistungsmärkte zu mehr Wachstum und Beschäftigung führt? Zweitens, führt die zu erwartende Intensivierung des Wettbewerbs zu einem Absinken von Sozial-, Umwelt- und Verbraucherschutzstandards? Und drittens, welche Grundsätze einer sozial- und umweltverträglichen Fortentwicklung des Binnenmarkts für Dienstleistungen lassen sich definieren?

Liberalisierung = mehr Wachstum und Beschäftigung?

Die Europäische Kommission hat im Zuge der Diskussion um die Dienstleistungsrichtlinie eine Reihe von Studien zur Abschätzung der wirtschaftlichen Effekte beauftragt. Die bekanntesten wurden vom niederländischen Centraal Planbureau und der dänischen Forschungsgesellschaft Copenhagen Economics erstellt. Eine Studie jüngerer Datums legte das Europainstitut der WU Wien im Auftrag des BMWA vor. Die Studien kommen zum Ergebnis, dass der zu erwartende – einmalige – Wachstumseffekt einer Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie unter einem Prozent liegen wird. Für das zusätzliche Beschäftigungswachstum wird ein mittlerer Wert von 600.000 Stellen für die EU-25 angegeben. Gewiss, 600.000 Arbeitslose weniger wäre wünschenswert, so sich die Prognose erfüllt. Aber nur zur Erinnerung: Die offene Arbeitslosigkeit in der EU-25 liegt bei rund 17,5 Mio. Personen. Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie würde die Zahl der Arbeitslosen im besten Fall also um rund 3,5% auf 16,9 Mio. verringern. Angesichts dieser Zahlen fällt es schwer, die von der Europäischen Kommission aber auch der österreichischen Regierung vorgebrachte Argumentation, wonach von der Durchsetzung der Dienstleistungsfreiheit in Europa ein entscheidender Impuls für Wachstum und Beschäftigung ausgehen würde, ernst zu nehmen.

Das trotz Binnenmarkt und Währungsunion schwache Wirtschaftswachstum der EU in den letzten zehn Jahren gehört zu den mittlerweile auch von *Mainstream*-ÖkonomInnen anerkannten wirtschaftlichen Rätseln der jüngeren Wirtschaftsgeschichte. Allen optimistischen Prognosen zum Trotz lässt sich ein direkter Effekt des Binnenmarkts

auf Wachstum und Beschäftigung nicht nachweisen. Woran liegt das? Es sei die These gewagt, dass dies maßgeblich mit der einseitigen theoretischen Konzeptualisierung des Binnenmarkts zu tun hat. Auf den entscheidenden Punkt hatte schon der Cecchini-Bericht im Jahr 1988 hingewiesen: „Macroeconomic policy has to be set on a coherent, growth-oriented strategy. The White Paper [Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarkts 1985, Anm. d. Verf.] represents a policy aimed at making the supply potential of the Community economy more flexible and competitive. The counterpart in terms of the demand side needs to be clearly agreed among policy-makers and credibly communicated to business and public opinion.“

Demgegenüber ging die Mehrzahl der ÖkonomInnen von einem angebotsseitigen Wirkungsmechanismus aus. Demzufolge führt der Abbau von Marktzugangsschranken zu einer Zunahme der Handelsflüsse. Die Ausweitung des Handels bewirkt erstens infolge des Lukrierens von Größenvorteilen der Produktion und der internationalen Arbeitsteilung eine Beschleunigung des Produktivitätswachstums. Ohne Betrachtung der Nachfrageseite muss sich dies auch in zusätzlicher Produktion und Beschäftigung sowie verstärkten Investitionen niederschlagen. Der zweite angenommene Wirkungskanal gesteigerter Handelsströme führt über die Zunahme des Wettbewerbs. Die Beseitigung von Marktein- bzw. -austrittsbarrieren führt demnach zu mehr Wettbewerb zwischen den Unternehmen. Das schlägt sich in sinkenden Preisen und Gewinnspannen nieder. Gesunkene Preise erhöhen wiederum die Produktnachfrage und damit den Output. Zum anderen reagieren die Unternehmen auf den gestiegenen Konkurrenzdruck durch technologische Innovation, um ihre Gewinnziele wieder realisieren zu können. Dies bedingt eine vermehrte Investitionstätigkeit.

Diese Analyse übersieht aber wesentliche makroökonomische Zusammenhänge. Erstens ist nicht zwangsläufig davon auszugehen, dass VerbraucherInnen den ihnen infolge von Preissenkungen zufallenden Realeinkommenseffekt für zusätzlichen Konsum verausgaben. VerbraucherInnen sind in ihrer Mehrzahl auch ArbeitnehmerInnen. Als solchen ist ihnen der massive Beschäftigungsabbau in der verarbeitenden Industrie und den Infrastrukturdienstleistungen der 1990er Jahre nicht entgangen. Ganz zu schweigen von der Verunsicherung, welche von den wiederholten sog. „Reformen“ der sozialen Sicherungssysteme ausgegangen ist. Befürchten die ArbeitnehmerInnen daher, in Zukunft von Arbeitslosigkeit oder stagnierenden Einkommen betroffen zu sein, werden sie das infolge Preissenkungen lukrierte zusätzliche Einkommen sparen. Dieses Vorsichts-, wenn nicht sogar Angstsparen ist nicht reine Schimäre, sondern ein während der letzten Jahre durchaus beobachtbares Phänomen. Das steigende Sparaufkommen

der Haushalte müsste aber über das Bankensystem zu einem günstigen Zinssatz den Unternehmen für Investitionskredite zur Verfügung stehen, möchte man meinen. Auch hier lehrt ein Blick in die Investitionsstatistik, dass die Unternehmen trotz niedriger Realzinsen in den letzten Jahren ihre Investitionstätigkeit nicht merklich ausgeweitet haben. Unternehmen investieren eben nur dann, wenn sie erstens davon ausgehen, in Zukunft einen Markt für die mit der Investition erzeugten Produkte vorzufinden, und zweitens die aus der Investition zu erwartende Rendite jene aus alternativen Finanzveranlagungen übersteigt. Sind die allgemeinen wirtschaftlichen Zukunftserwartungen gedämpft, verringert sich auch die Risikobereitschaft der Unternehmen. Kurzfristigere Finanzveranlagungen gewinnen an Attraktivität. Wieder zeigt ein Blick in die rezente Wirtschaftsstatistik, dass ein steigender Anteil der Gewinne der produzierenden Unternehmen aus Finanzveranlagung stammt.

Die Schlussfolgerung aus rund fünfzehn Jahren Binnenmarkt lautet daher, dass die Unternehmen die Liberalisierung der Märkte offenbar dafür nutzten, durch Organisationsreformen, Rationalisierungen und den Abbau von Beschäftigung ihre Produktivität und damit Profitabilität zu erhöhen. Die so erzielten Gewinnsteigerungen wurden aber nicht – oder zumindest nicht in gesamtwirtschaftlich relevanter Größenordnung – für die Ausweitung der Investitionstätigkeit und damit für zusätzliches Wachstum und Beschäftigung verwendet, sondern veranlagt bzw. für das Auffüllen der „Kriegskassa“ verwendet. Dem Konkurrenzdruck versuchten die Unternehmen nämlich primär durch Unternehmensübernahmen und Fusionen zu begegnen. Davon zeugt die einschlägige Berichterstattung in der Wirtschaftspresse.

Eine einseitig auf Strukturreformen und Liberalisierung ausgerichtete Wirtschaftspolitik führt also keineswegs automatisch zu einer expansiven Wirtschaftsdynamik. Wie die Realität zeigt, ist eher wirtschaftliche Stagnation, steigende bzw. hohe Arbeitslosigkeit und soziale Polarisierung die Folge. Die Gegenstrategie bestünde in der Stimulierung der effektiven Nachfrage durch eine expansive Geld- und Fiskalpolitik. Dem entgegen steht aber nicht nur der Stabilitätskult der Europäischen Zentralbank und das fiskalpolitische Korsett des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Vermutlich schwerer wiegt die notorische Weigerungshaltung führender Ökonomen und Wirtschaftsberater in der Europäischen Union – zuvorderst in Deutschland – den theoretischen Standpunkt zu wechseln. Stattdessen verordnen sie dem Patienten Europa immer wieder dieselbe Therapie: mehr Strukturreformen, mehr Liberalisierung, mehr Flexibilität und Eigenverantwortung. Freilich ohne zu merken, dass jeder Aderlass den Patienten weiter schwächt.

Mehr Wettbewerb = weniger Sozial- und Umweltschutz?

Ein zweiter, kritikwürdiger Aspekt der Dienstleistungsliberalisierung ist die regulierungspolitische Grundphilosophie der Dienstleistungsrichtlinie. Regulierung, also die Setzung von Regeln zur Verfolgung gesamtgesellschaftlicher und in einem politischen Prozess ausgehandelter Ziele, wird grundsätzlich als Handelshemmnis und damit als Wachstum und Wirtschaftsdynamik abträglich angesehen. Nach dieser Logik sei es für das Entfachen der Wirtschaftsdynamik im Binnenmarkt notwendig, den Marktzugang beschränkende Regeln abzubauen und insgesamt den bestehenden regulatorischen „Wildwuchs“ zu reduzieren. Darauf zielt auch explizit die Kommissionsinitiative zu *Better Regulation*. Zwar ist es ökonomisch vernünftig, im Zuge der Schaffung eines größeren, konkret supranationalen ökonomischen Raums auch dessen regulatorisches Regime zu homogenisieren. Entscheidend ist aber, wie dies passiert. Und hier markiert die Dienstleistungsrichtlinie einen Bruch mit der ursprünglichen Praxis.

Zum besseren Verständnis der Thematik ist an dieser Stelle ein kurzer historischer Exkurs angezeigt. War im Europa der Nachkriegsperiode in Form der Nationalstaaten eine relativ hohe Entsprechung zwischen ökonomischem Raum – verstanden als der Raum, in welchem sich die Wirtschaftstransaktionen abspielen – und politischem Raum – verstanden als Territorium, innerhalb dessen verbindliche Regelsetzung passiert – gegeben, markieren die letzten dreißig Jahre ein zunehmendes Auseinanderklaffen dieser beiden Räume. Mit dem Prozess der Europäisierung wirtschaftlicher Aktivitäten infolge Binnenmarkt und Währungsunion wurden wichtige Teile wirtschaftlicher Regulierung – z. B. Handelspolitik, Wettbewerbspolitik, Geld- und Währungspolitik – sukzessive auf die EU-Ebene verlagert. Andere Bereiche wie die Steuerpolitik, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik verblieben überwiegend auf der Ebene des Nationalstaats. Bei dritten Bereichen wie der Fiskalpolitik, Umwelt-, Verbraucherschutzpolitik kommen maßgebliche Vorgaben und Rahmenregulierungen von der Gemeinschaftsebene, die Nationalstaaten behalten aber eine begrenzte Autonomie. Das resultierende regulatorische Mehrebenen-Ensemble ist mithin kein Zufallsprodukt, sondern Resultat politischer Aushandlungsprozesse, in welchem sich bestimmte politische Interessen in spezifischer Weise durchsetzen konnten. Klar ist dabei, dass Kernbereiche der Makropolitik dem nationalstaatlichen Rahmen entzogen wurden, während Arbeitsmarkt und Soziales auf nationaler Ebene verblieben. Angesichts der bis heute nicht gänzlich ausgeräumten demokratiepolitischen Defizite der Gemeinschaft bedeutete dies einen nicht unbeträchtlichen Verlust an Handlungsautonomie, der aber von den Mitgliedsstaaten

als für das Gelingen der ökonomischen Integration notwendig in Kauf genommen wurde.

Zumindest in den Anfangsphasen des Binnenmarktprojekts konnte sich dabei eine Regulierungsphilosophie durchsetzen, welche darauf abzielte, gemeinschaftliche regulatorische Standards zu definieren und dergestalt eine Harmonisierung der unterschiedlichen nationalen Systeme zu erreichen („positive Integration“). Dies gilt z. B. für den Umwelt- oder den Verbraucherschutz. In den letzten zehn Jahren erfolgte aber ein spürbares Abgehen von dieser Philosophie. Gemeinschaftliche Regelsetzung wurde zunehmend als Belastung der Wirtschaft in einem sich verstärkenden globalen Wettbewerb gesehen. Dem von Wirtschaftslobbys und Teilen der EU-Kommission geförderten Konzept des regulatorischen Wettbewerbs – oder alternativ als Wettbewerbsföderalismus bezeichnet – zufolge sollte Regelsetzung weniger durch Kooperation und Harmonisierung als vielmehr durch Deregulierung und Wettbewerb zwischen den Staaten erfolgen. Damit würde den Regierungen endlich eine gewisse Disziplin in ihrem ansonsten ungebremsten Drang zur Einschränkung wirtschaftlicher Freiheiten auferlegt, frohlockten nicht wenige Wirtschaftsliberale. Am aktuellsten zeigt sich dies im Bereich der Steuerpolitik, wo insbesondere in der Unternehmensbesteuerung ein regelrechter Wettlauf zwischen den Mitgliedsstaaten um den günstigsten Steuersatz für transnational operierende Unternehmen stattfindet. Analog wäre regulatorische Konvergenz in der Ordnungspolitik daher nicht mehr durch Harmonisierung *qua* gemeinschaftlicher Rechtssetzung herzustellen, sondern durch gegenseitige Anerkennung der jeweiligen Regeln des Herkunftslands („negative Integration“). Dieses Prinzip lag dem ursprünglichen Entwurf der Dienstleistungsrichtlinie in Form des Herkunftslandprinzips klar zugrunde. Der Begriff Herkunftslandprinzip wurde zwar aus der Richtlinie gestrichen. Das in dem vom Rat beschlossenen und dem Parlament derzeit vorliegenden Richtlinienentwurf enthaltene Ordnungsprinzip, wonach nur mehr aufgrund von vier taxativ genannten Einschränkungen (Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit und der Umwelt) das Recht des Ziellandes zur Anwendung kommen darf, läuft allerdings auf ein gemildertes Herkunftslandprinzip hinaus.

Binnenmarkt für Dienstleistungen ja – aber es kommt auf das Wie an!

Es kann daher nicht wirklich überraschen, dass sich um die Dienstleistungsrichtlinie eine derart heftige politische Auseinandersetzung entwickelte. Das bestehende regulatorische Mehr-Ebenen-System mit

der Zentralisierung von Geld- und Währungspolitik sowie der Selbstbindung der Geld- und Fiskalpolitik begünstigte die Entfesselung einer Wettbewerbsdynamik, welche die Einzelstaaten und die in ihrer Kompetenz verbliebenen Bereiche – insbesondere Arbeitsmärkte und soziale Sicherungssysteme – zunehmend unter Druck setzte. In dieser Situation wurde es zunehmend schwieriger, den positiven Integrationsmodus aufrechtzuerhalten. Unternehmensvertreter beklagten schwierige und langwierige Verhandlungsprozesse mit kostenträchtigen Folgen für sie selbst, ArbeitnehmervertreterInnen und Zivilgesellschaft zeigten immer weniger Neigung, Regelungsbereiche auf die Gemeinschaftsebene zu verlagern, aus Angst, damit einer weiteren Deregulierung und Absenkung von Standards Vorschub zu leisten. In dieser Konstellation war es nicht unplausibel, den Entwurf der Dienstleistungsrichtlinie als Frontalangriff auf die letzten Bastionen des nationalen *policy space* zu interpretieren. In der Tat steht zu erwarten, dass sich bei Umsetzung der – wenn auch abgeschwächten – Dienstleistungsrichtlinie Prozesse der sozialen und regionalen Heterogenisierung und Polarisierung verstärken werden. Für das dauerhafte Gelingen des europäischen Projekts notwendig wäre aber das genaue Gegenteil: ein wirtschaftlicher Integrationsprozess, der zu einer Konvergenz von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und sozialem Lebensstandard in und zwischen den unterschiedlichen Regionen der EU führt.

Dabei steht außer Zweifel, dass dem Dienstleistungssektor eine Schlüsselrolle für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung der EU zukommen wird. Die Frage ist nur, wie dieser Strukturwandel wirtschaftlich und sozial gestaltet werden kann. Die USA mit ihrem hypertrophen Niedriglohnsektor sind hier definitiv nicht jenes positive Vorbild, als das sie immer wieder dargestellt werden. Wie die Bewältigung des tertiären Strukturwandels in Richtung des Auf- und Ausbaus hochwertiger, wissensintensiver Dienstleistungstätigkeiten bei Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsausmaßes und eines starken Systems sozialer Sicherung gut gelingen kann, haben eher die skandinavischen Länder vorgezeigt. Für die Umsetzung eines solchen Modells bedarf es auf EU-Ebene aber einer wirtschaftspolitischen Strategie, welche die Philosophie der positiven Integration wieder aufgreift und sich aktiv darum bemüht, Schritt für Schritt gemeinschaftliche Mindeststandards auf möglichst hohem Niveau in für die Lebensqualität der Menschen so zentralen Bereichen wie Arbeit, soziale Sicherheit, Umwelt und Gesundheit und allgemein der Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen durchzusetzen. Nur in der Umsetzung eines derart konzipierten europäischen Sozialmodells kann die wahre Vollendung des Binnenmarkts für Dienstleistungen liegen.