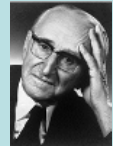




Dienstleistungsökonomie in Europa: Eine ordnungspolitische Analyse

**Prof. Dr. Wolf Schäfer
Helmut-Schmidt-Universität Hamburg
Europa-Kolleg Hamburg**

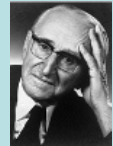
Vortrag gehalten:
2. Ordnungspolitischer Dialog
Zwickau, Sachsen
20.-21. November 2008





Agenda

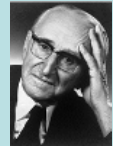
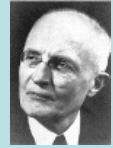
1. EU-Binnenmarkt & Ordnungspolitik
2. Unvollständige Ausschöpfung des Dienstleistungspotentials
3. Dienstleistungskategorien
4. Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit
5. Rechtfertigungsgründe für die Freiheitsbeschränkung?
6. Grundsatz der wechselseitigen Anerkennung
7. Grundsatz der freien Wahl von Rechtsregeln
8. Harmonisierung & Zentralisierung in der EU
9. Fazit





EU-Binnenmarkt & Ordnungspolitik

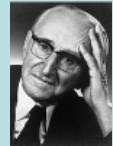
- Ordnungspolitik ist typisch deutsch, auf gar keinen Fall französisch
- **Der EU-Binnenmarkt ist konzeptionell gute Ordnungspolitik**
- Die vier Freiheiten generieren Spezialisierungsgewinne & fördern den dynamischen Wettbewerb in der EU
- Solange der Binnenmarkt nicht vollendet ist und Protektion sowie Diskriminierung bestehen, ist das **Potential** an Wohlstandsproduktion in der EU **nicht ausgeschöpft**
- Dies gilt insbesondere für den Markt für **Dienstleistungen** innerhalb der EU





Unvollständige Ausschöpfung des Dienstleistungspotentials

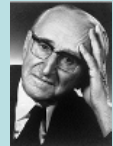
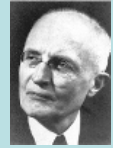
- Anteil der Dienstleistungen (Di) am BIP der EU: ca. 65%
- Anteil der im Di-Sektor Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung: ca. 70%
- Anteil der grenzüberschreitenden Di an allen Di in der EU: ca. 5-7%
- Daraus kann auf **hohe Barrieren** für den grenzüberschreitenden Di-Handel innerhalb der EU geschlossen werden





Unvollständige Ausschöpfung des Dienstleistungspotentials

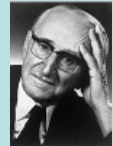
- Die 2006 vom EU-Parlament verabschiedete **Di-Richtlinie** zeigt eine Vielzahl von bestehenden Barrieren auf
- Sie verweist auf das **Herkunftslandprinzip** zur Beseitigung der protektionistischen Barrieren
- Allerdings werden auch **Ausnahmen** fixiert, die das Herkunftslandprinzip außer Kraft setzen dürfen





Dienstleistungskategorien

- Artikel 60 EGV: **Dienstleistungen sind Leistungen, die nicht den Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr und über die Freizügigkeit der Personen unterliegen** (Auffangtatbestand)
- Dienstleistungen im **Verkehrssektor** und der **Kapitalverkehr** der Banken und Versicherungen sind **ausgenommen** und werden gesondert geregelt

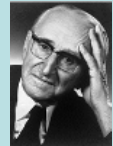




Dienstleistungskategorien

Drei Di-Modi sind relevant:

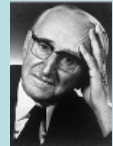
- **Aktive Di-Freiheit:** Anbieter in Land A reist vorübergehend in Land B und bietet dort seine Di an (Unternehmensberater, Rechtsanwälte etc.)
- **Passive Di-Freiheit:** Nachfrager in Land A reist in Land B, um dort Di in Anspruch zu nehmen (Touristen, Studenten etc.)
- **Korrespondenz-Di-Freiheit:** Weder Anbieter noch Nachfrager, sondern die Di selbst sind grenzüberschreitend (Radio & Fernsehen, Internet etc.)





Beschränkung der Di - Freiheit

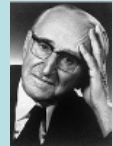
- Sie können entweder vom **Sitzstaat des Erbringers** oder des **Empfängers** oder von **beiden** ausgehen
- **Nationale Beschränkungen** sind nach EGV **zulässig** für alle Tätigkeiten, die verbunden sind mit
 - der **Ausübung öffentlicher Gewalt**
 - der **öffentlichen Ordnung**
 - der **Sicherheit & Gesundheit**





Beschränkung der Di - Freiheit

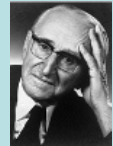
- Zudem können nach ständiger Rechtsprechung des EuGH „**Sonstige Beschränkungen**“ erlaubt werden, die aus „**Zwingenden Gründen des Allgemeininteresses**“ in einem Mitgliedstaat geboten sind
- Aus Sicht des EuGH gehören dazu:
die **Lauterkeit des Handelsverkehrs**, der **Schutz der Verbraucher**, der **Schutz der Arbeitnehmer**, die **Kohärenz des Steuersystems**, das **Ansehen der Kapitalmärkte**, **kulturpolitische Belange**, **Anliegen der Sozialpolitik**, die **Betrugsbekämpfung**, das **finanzielles Gleichgewicht des Systems der sozialen Sicherheit**, die **Funktionsfähigkeit der Rechtspflege** u. a.





Beschränkung der Di - Freiheit

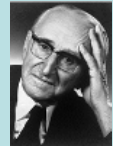
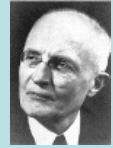
- **Problem dieser Ausnahmetatbestände:**
Ihre **definitivische Unbestimmtheit** öffnet Tür & Tor für nationale Protektion, die zudem höchst-richterlich abgesegnet wird
- Denn: Was sind z. B. „zwingende Gründe des Allgemeininteresses“, das „Ansehen der Kapitalmärkte“, das „Anliegen der Sozialpolitik“, die „Kohärenz des Steuersystems“ usw.?
- Und **wer interpretiert** sie?
- Hinter diesen Ausnahmetatbeständen verbirgt sich das **Staatsverständnis** des **Organstaatsprinzips**, nicht das der **Verfassungsökonomie**





Rechtfertigungsgründe für die Freiheitsbeschränkung

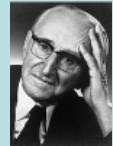
- Rechtfertigungskatalog basiert auf Ad-hoc-Definitionen für Dienstleistungen, die einfach als **öffentliche Güter** deklariert werden
- Verstoß gegen das **Subsidiaritätsprinzip** (primäre & sekundäre Zuständigkeitsvermutung)?
- Populäres Argument für Freiheitsbeschränkung grenzüberschreitender Di: **Marktversagen**, das im Vergleich zum Warenhandel viel ausgeprägter sei





Rechtfertigungsgründe für die Freiheitsbeschränkung

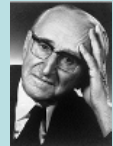
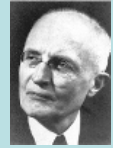
- **Potentielle Marktversagensgründe**
 - **externe Effekte**
 - **Informationsasymmetrien**, die zu **Moral hazard** und/oder **adverser Selektion** führen können
- **Argument gegen Marktversagen:** Der Staat muß protektionistisch eingreifen, um für mehr Di-Qualität zu sorgen, die der Markt nicht bereitstelle
- **Gegenargumente:**
 - externe Effekte lassen sich z. T. auch durch **private Verträge** internalisieren (Coase!)
 - **Wissensanmaßung** und **Eigeninteressiertheit** der Staatsakteure
 - (Problem: **Lobbyismus** & Strategie des „**Raising the rivals` costs**“)





Grundsatz der wechselseitigen Anerkennung

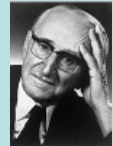
- Was nötig ist:
Zurückführung der staatlichen und EuGH-abgesicherten Di-
Handels-Freiheitsbeschränkungen durch verstärkte
Durchsetzung des Grundsatzes der **wechselseitigen
Anerkennung (Heimatlandprinzip)**
- Heimatlandprinzip in Analogie zum **Ursprungslandprinzip** des
Warenhandels (Cassis-de-Dijon 1979)
- Allerdings gilt das Heimatlandprinzip nur, wenn das Kriterium
der „**Äquivalenz der Ziele und Wirkungen**“ von Regulie-
rungen der Mitgliedstaaten erfüllt ist, andernfalls gilt das
Bestimmungslandprinzip
- Hier handelt es sich wiederum um einen Ausnahmetatbestand
mit willkürlichem politischen **Interpretationsspielraum**
zugunsten nationaler Di-Protektion





Grundsatz der wechselseitigen Anerkennung

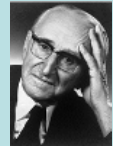
- Das Prinzip der **wechselseitigen Anerkennung** kann – jedenfalls partiell – auch auf **öffentliche Güter übertragen** werden, um den grenzüberschreitenden Di-Wettbewerb zu stimulieren
- Die Gegenthese des **Selektionsprinzips** staatlichen Handelns kann nicht (bedingungslos) akzeptiert, weil auch Regierungshandeln & öffentliche Güter international dem **Wettbewerb** ausgesetzt werden (Systemwettbewerb)





Freie Wahl von Rechtsregeln

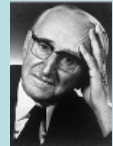
- Den **intensivsten Wettbewerb** generiert der **Grundsatz der freien Wahl der Rechtsregeln**
- Dieser Grundsatz erlaubt neben den Nachfragern auch den **Produzenten** von D_i die freie Wahl zwischen nationalen Rechtsregeln, **ohne** daß Letztere eine **Standortverlagerung** vornehmen müssen
- Beispiel: GmbH, GER, Ltd. als Gesellschaftsrecht-Alternativen





Freie Wahl von Rechtsregeln

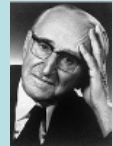
- Der Grundsatz der freien Wahl von Rechtsregeln stimuliert vermutlich die **höchste Ausschöpfung des Di-Handelspotentials** in der EU
- Gegenargument: **Hohe Informationskosten, hohe Kontrollkosten, hoher Bedarf an Zertifizierung, Labeling & Signaling**
- Zudem Widerstand aus der **Politik: Machtverlust**





Harmonisierung und Zentralisierung in der EU

- Der Trend zur Harmonisierung und Zentralisierung in der EU **konterkariert den Di-Wettbewerb als machtbegrenzendes /innovatives Arrangement**
- Der **Unterschied** zwischen Herkunftsland- und Bestimmungslandprinzip **schwindet** ebenso wie die freie Wahl von Rechtsregeln
- Das Argument der Verhinderung eines „**Race to the bottom**“ ist empirisch haltlos
- Argument der Notwendigkeit der Herstellung eines „**level playing field**“ **widerspricht den innovativen Impulsen des Systemwettbewerbs** aufgrund von „uneven playing fields“





Fazit

- Die vielfältigen EuGH-abgesicherten **Ausnahmetatbestände** für den freien grenzüberschreitende Di-Handel **beschränken die Ausschöpfung des Wachstumspotentials** in der EU
- Das gilt auch für manche Richtlinie wie z. B. die **Entsenderichtlinie (Protektion in Reinkultur!)**
- Der EU-Binnenmarkt harrt (über) 15 Jahre nach seiner geplanten Realisierung immer noch seiner Vollendung
- Also ist nach wie vor gute **europäische Ordnungspolitik zur Realisierung aller vier Freiheiten** in der EU das Gebot der Zukunft

