

REGIMEWECHELSEL IM DIENSTLEISTUNGSHANDEL MIT DEN MOEL

Die Liberalisierung des Dienstleistungshandels mit den ostmitteleuropäischen Staaten im Zuge einer EU-Osterweiterung bedeutet wesentliche Veränderungen für Österreichs Tertiärsektor. Die generelle Perspektive ist angesichts eines gravierenden Rückstands der MOEL in der Wettbewerbsfähigkeit vor allem für komplexere Marktdienste nicht ungünstig, erhebliche Nachfragepotentiale sind abzusehen. Freilich wird der Liberalisierungsschub auch den Wettbewerb arbeitskostenintensiver Dienstleistungsanbieter in Grenznähe verschärfen. Selektive Defensivmaßnahmen, vor allem aber eine aktive Strukturpolitik werden notwendig sein, um die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Dienstleister zu erhöhen und ihnen zu ermöglichen, potentielle Vorteile der Erweiterung tatsächlich auch zu nutzen.

Die Perspektiven einer EU-Erweiterung um die MOEL für den Dienstleistungssektor sind im Rahmen einer Einschätzung der zu erwartenden Gesamteffekte dieses Integrationsschritts für Österreich von erheblicher Bedeutung. Nach Jahrzehnten der Tertiärisierung dominieren mittlerweile Dienstleistungsaktivitäten die Wirtschaftsstruktur – sie stellen zwei Drittel aller Arbeitsplätze in Österreich. Gerade sie dürften durch die handelspolitischen Veränderungen im Zuge einer Erweiterung der EU um 5 MOEL¹⁾ einem Regimewechsel unterworfen sein: Bisherige Liberalisierungsschritte im Rahmen der Assoziationsabkommen mit diesen Ländern hatten fast ausnahmslos den Warenhandel zum Inhalt. Der Dienstleistungshandel ist dagegen noch mit hohen Handelsbarrieren belastet; im Fall eines EU-Beitritts der 5 MOEL würden diese von einem liberaleren Handelsregime abgelöst. Wesentliche Effekte aus dem bevorstehenden Integrationsschritt sind daher gerade im Tertiärsektor zu erwarten.

Vor diesem Hintergrund ist es bemerkenswert, daß detailliertere Analysen über die Wirkungen der zunehmenden europäischen Integration auf diesen Sektor bisher sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene weitgehend fehlen. Neben der generell geringeren theoretischen Durchdringung des Phänomens des internationalen Dienstleistungshandels in der Literatur dürfte dies vor allem mit den vielfältigen methodischen und datentechnischen Restriktionen der Analyse dieses Handelssegments (Reeh, 1996, Mayerhofer, 1998) zusammen-

Der Autor dankt Norbert Geldner für wertvolle Anregungen und Hinweise. Aufbereitung und Analyse der Daten erfolgten mit Unterstützung von Andrea Grabmayer, Andrea Hartmann und Maria Thalhammer. • Dieser Beitrag basiert auf einer Studie von WIFO und ÖIR im Auftrag der ÖROK: Gerhard Palme, Christof Schremmer (Koordination), Regionale Auswirkungen der EU-Integration der MOEL, Wien, 1998.

¹⁾ Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien, Estland.

Übersicht 1: Österreichs Leistungsbilanz mit den Beitrittswerbern

1996

	Benachbarte Transformationsländer ¹⁾				Welt			
	Eingänge 1989 = 100	Ausgänge 1989 = 100	Mill. S	Saldo Veränderung gegenüber 1989 in Mrd. S	Eingänge 1989 = 100	Ausgänge 1989 = 100	Mill. S	Saldo Veränderung gegenüber 1989 in Mrd. S
Kommerzielle Dienstleistungen	113,8	212,6	- 265	- 5,9	140,7	176,4	57.465	-14,7
Reiseverkehr	35,2	210,8	- 6.819	-11,9	104,0	150,6	22.689	-36,2
Transport	299,9	2.651	2.651	+ 1,8	171,6	30.247	30.247	+12,6
Sonstige Dienstleistungen, Regierung	523,9	217,3	3.903	+ 4,2	268,6	228,9	4.529	+ 8,9
Adjustierungen	1.192,0	1.449,9	- 1.922	- 1,7	329,9	361,9	- 5.832	- 3,5
Transithandel	415,9	12.298	12.298	+ 9,3	177,3	11.239	11.239	+ 4,9
Faktoreinkommen ²⁾	3.728,6	50.000,0	- 1.239	- 1,2	1.223,2	359,4	1.322	+ 3,4
Dienstleistungen ohne Kapitalerträge	134,0	170,0	8.872	+ 0,5	140,0	172,7	64.194	-10,0
Kapitalerträge	72,4	68,8	3.753	- 1,4	138,1	130,1	- 8.889	+ 3,4
Aus Direktinvestitionen	11.000,0	86,7	524	+ 0,5	138,6	112,3	- 8.881	- 0,3
Sonstige Investitionseinkommen	63,7	68,3	3.229	- 1,9	138,0	132,4	- 8	+ 3,7
Dienstleistungen insgesamt	115,6	154,7	12.625	- 0,8	139,4	153,2	55.305	- 6,5
Warenhandel	362,9	273,0	17.090	+17,1	142,6	138,5	-100.570	-15,2
Nicht aufteilbare Leistungen	481,8	2.875,0	8.008	+ 6,0	230,7	658,6	12.825	-15,7
Transfers	693,0	192,2	- 566	- 0,1	266,1	301,1	- 10.930	- 9,3
Leistungsbilanz	245,6	244,7	37.157	+22,1	148,8	155,1	- 43.370	-46,6

Q: OeNB. – ¹⁾ Tschechien, Slowakei, Ungarn, Polen, Slowenien. – ²⁾ Arbeitsentgelte, Patente, Lizenzen.

hängen. Trotz dieser Beschränkungen versucht der vorliegende Beitrag, einen ersten Überblick über die potentiellen Effekte der EU-Integration der 5 MOEL auf Österreichs Tertiärsektor zu geben. Die Datenbasis macht robuste und durch empirische Analysen gestützte Aussagen nicht leicht. Eine Verbesserung der statistischen Basis gerade im Dienstleistungsbereich könnte deshalb die Unwägbarkeiten in der Einschätzung der Folgen einer EU-Osterweiterung für Österreich wesentlich verringern.

HOHE ÜBERSCHÜSSE GEGENÜBER DEN TRANSFORMATIONS-LÄNDERN IM DIENSTLEISTUNGSHANDEL

Dem Dienstleistungshandel mit den angrenzenden Transformationsländern kommt für die Außenhandelsposition Österreichs wesentliche Bedeutung zu. Ohne ihn wäre das Leistungsbilanzdefizit 1996 um rund 30% höher gewesen.

Erste Anhaltspunkte über die Ausgangssituation des österreichischen Dienstleistungssektors nach der Ostöffnung liefen die statistisch erfaßten Zahlungsströme zwischen Österreich und den benachbarten Transformationsländern²⁾. Demnach trägt der Dienstleistungshandel trotz der Handelsbarrieren entscheidend zur insgesamt positiven Nettoposition Österreichs gegenüber diesen Ländern bei (Übersicht 1). Der Saldo war 1996 mit +12,6 Mrd. S (0,52% des BIP) kaum geringer als im

²⁾ Die hier präsentierten Ergebnisse beziehen sich auf Ungarn, Slowenien, Polen, Tschechien und die Slowakei, für Estland liegt keine detaillierte Datenbasis vor.

Warenhandel (+17,1 Mrd. S, 0,71% des BIP). Im Gegensatz zum gesamten Dienstleistungshandel Österreichs, dessen Überschuß in den letzten Jahren vor allem durch die Strukturkrise im Tourismus rasch schrumpfte, verringerte sich die Aktivposition gegenüber den Transformationsländern zudem in den neunziger Jahren mit -0,8 Mrd. S nur unwesentlich. Die Entlastung der Leistungsbilanz Österreichs durch den Dienstleistungshandel mit diesen Ländern (Walterskirchen, 1998) ist damit offensichtlich: Ohne den positiven Außenbeitrag des Tertiärhandels allein mit den fünf hier betrachteten Staaten wäre das Leistungsbilanzdefizit Österreichs zuletzt um rund 30% höher gewesen.

Auch nach der Ostöffnung resultieren diese Überschüsse im Handel mit Dienstleistungen in hohem Maße aus dem Transithandel (+12,3 Mrd. S). Diese Position umfaßt vor allem Bartergeschäfte, in deren Rahmen österreichische Unternehmen Waren im Ausland erwerben und ohne Zwischenbehandlung in Drittstaaten weiterverkaufen. Solche Geschäfte bildeten als Auflösung von Gegengeschäftsaufgaben und Abwicklung von Kompensationsgeschäften einen Grundpfeiler des traditionellen Handels mit den Staatshandelsländern. Obwohl diese Aktivitäten zumindest im Handel mit den Beitrittswerbern mit der Normalisierung der Handelsbeziehungen weitgehend ihre Bedeutung verloren haben, konnten die heimischen Großhandelsunternehmen nach 1989 ihr akkumuliertes Know-how offenbar in neue Geschäftsfelder lenken: Vermittlungstätigkeiten zwischen den Oststaaten und teilweise auch die Übernahme von Vertriebsfunktionen für kleine und mittlere Privatunternehmen aus den MOEL mit geringer Erfahrung auf den Weltmärkten machten den Wegfall traditioneller Geschäftszweige mehr als wett: Nach den vorliegenden Daten hat sich die Nettzahlungssposition Österreichs im Transithandel nach der Ostöffnung jedenfalls weiter

kräftig verbessert³). Wesentliche Nettozuflüsse verzeichnet Österreich im Handel mit den angrenzenden MOEL zudem durch Kapitalerträge (+3,8 Mrd. S); der positive Saldo geht hier weiterhin vor allem auf sonstige Investitionseinkommen (Kreditzinsen, Dividenden) zurück. Die Zuflüsse aus den Erträgen von Direktinvestitionen in den MOEL steigen nicht zuletzt aufgrund des großen Engagements österreichischer Investoren nach der Ostöffnung ebenfalls rasch, reichen aber wegen des geringen Ausgangsniveaus und der Tatsache, daß Direktinvestitionen in den MOEL tendenziell jung sind und damit (noch) geringe Gewinne bringen, an andere Ertragsbestandteile aus der Kapitalwanderung nicht heran.

Wesentliche Nettodevisenabflüsse ergeben sich neben der inhaltlich nur schwer interpretierbaren Position der „Adjustierungen“ (-1,9 Mrd. S) in der Position „Faktoreinkommen“: Sie umfaßt den praktisch erst mit der Ostöffnung einsetzenden (Zahlungs-)Abstrom für Arbeitsleistungen aus den MOEL, der die geringen Gewinne aus den ebenfalls hier verbuchten Patenten und Lizenzen weitaus überwiegt. Offenbar kann Österreich die Rolle eines „Technologiegebers“ auch in Osteuropa nur begrenzt ausfüllen. Leicht negativ ist schließlich auch der Saldo im Handel mit kommerziellen Dienstleistungen: Seit der Ostöffnung haben sich die Zahlungsausgänge hier verdoppelt, eine erhebliche Passivierung um fast 6 Mrd. S war die Folge. Dies ist insofern überraschend, als das noch sehr eingeschränkte Angebot an komplexen Marktdiensten in den MOEL mit einem hohen Bedarf im Transformationsprozeß einhergeht, sodaß gerade hier besondere Marktchancen entstanden sein sollten. Tatsächlich resultiert der negative Saldo in dieser Sammelposition ausschließlich aus der Position „Reiseverkehr“ (-6,8 Mrd. S), die sich in nur 7 Jahren um fast 12 Mrd. S verschlechtert hat. Wie eine genauere Sektoranalyse (Mayerhofer, 1998) zeigt, geht dieses Defizit nicht auf den eigentlichen Tourismus zurück, sondern auf andere Formen der Leistungserbringung über die Grenze: Kaufkraftabflüsse im grenzüberschreitenden Einkaufsverkehr, in geringerem Maße auch die Inanspruchnahme von persönlichen Leistungen oder Gesundheitsleistungen in den MOEL und die grenzüberschreitende Leistungserbringung von MOEL-Anbietern in Österreich.

Alle anderen Bereiche kommerzieller Dienstleistungen bestätigen, daß für komplexe Marktdienste ein besonderes Nachfragepotential belebt. Der hohe positive Saldo aus Transportleistungen (+2,7 Mrd. S) dürfte zwar durch Mängel in der Erfassung verzerrt sein⁴). Deutlich positiv

entwickeln sich hingegen seit der Ostöffnung die sonstigen kommerziellen Dienstleistungen: Neben der Intensivierung der Lohnveredelung (Saldo +1,8 Mrd. S) sind vor allem hohe Einnahmen aus Leasing und Mietgeschäften (+1,7 Mrd. S) zu nennen; die MOEL sind wegen der weiten Verbreitung dieser Finanzierungsform in der Abwicklung von Infrastrukturinvestitionen mittlerweile zum wichtigsten Handelspartner Österreichs in diesem Bereich geworden. Auch aus Bauleistungen, Montage- und Reparaturarbeiten ergibt sich aufgrund der sprunghaften Ausweitung der Exporte heute ein erheblicher Überschuß (+1,1 Mrd. S): Entgegen der Diskussion über Wettbewerbsnachteile gegenüber (Billig-) Anbietern aus den MOEL verlaufen die Handelsbeziehungen hier bisher asymmetrisch zugunsten Österreichs. Besonders dynamisch entwickeln sich (vor allem auf der Exportseite) schließlich die „modernen“ Dienste wie technische, wissenschaftliche und wirtschaftliche Beratung, Werbung oder Bank- und Finanzdienste. Im Gegensatz zum Handel mit den westlichen Industriestaaten erwirtschaftet Österreich hier in Ost-Mitteuropa ebenfalls Überschüsse, die wegen des niedrigen Ausgangsniveaus zum Zeitpunkt der Ostöffnung noch gering sind; hier dürfte ein bedeutendes Expansionspotential liegen.

Diese Erwartung kann letztlich für den gesamten Dienstleistungshandel mit den MOEL gelten: Im Gegensatz zum Warenhandel besteht hier auch nach der Ostöffnung ein rigides Regulierungsregime, im Falle der EU-Osterweiterung ist daher eine bedeutende Ausweitung des Tertiärhandels wahrscheinlich. Dies zeigt auch die im Vergleich zum gesamten Außenhandel weiterhin stark warenlastige Struktur der Außenbeziehungen mit den Beitrittsländern: Die Exporte und Importe im Dienstleistungshandel mit den MOEL machen trotz der überdurchschnittlichen Bedeutung des Transithandels mit 23,5% bzw. 17,6% einen deutlich geringeren Anteil an den Aus- und Eingängen der Leistungsbilanz aus als im Handel mit allen österreichischen Handelspartnern (34,6% bzw. 28,7%). Vor allem der Exportanteil im Handel mit kommerziellen Dienstleistungen und mit Investitionsleistungen liegt für die MOEL noch deutlich unter jenem im österreichischen Dienstleistungshandel insgesamt; eine weitere Annäherung der Außenhandelsstrukturen im Zuge der Integration dürfte damit neue Potentiale eröffnen.

EU-OSTERWEITERUNG VERÄNDERT HANDELSPOLITISCHEN RAHMEN DEUTLICH

Insgesamt läßt die Analyse der Außenhandelsverflechtung Österreichs mit den MOEL damit einen positiven Schluß zu: Die bisherige Ostöffnung konnte vom österreichischen Tertiärsektor vor allem zur Markterweiterung genutzt werden, neue Konkurrenz wurde nur in geringem Umfang wirksam. Allerdings wäre es verfehlt, aus dieser günstigen Entwicklung seit 1989 auf die weiteren

³) Allerdings gibt die Höhe der in der Zahlungsbilanz ausgewiesenen Saldenveränderung (seit 1989 +9,3 Mrd. S) zu Skepsis über die Zuverlässigkeit der Datenbasis Anlaß. Eine detailliertere Analyse wäre daher zweifellos lohnend.

⁴) Die Dienstleistungsbilanz bildet hier nur die Eingänge weitgehend vollständig ab; die Zahlungsausgänge, die im Regelfall mit Warenlieferungen zusammenhängen, werden dagegen oft als Warenhandel verbucht und senken damit den Handelsbilanzsaldo.

Übersicht 2: Derzeitiges Regulierungsniveau nach Art der Leistungserbringung

	Beispiel	Derzeitige Handelsbeschränkungen
Grenzüberschreitendes Angebot ohne räumlichen Standortwechsel	Kommunikations-, Informationsdienste	0
Inanspruchnahme im Ausland	Tourismus Einzelhandel	0 ++
Erbringung durch kommerzielle Niederlassung	Filialen, Zweigstellen usw.	+++
Erbringung durch Grenzüberschreitung natürlicher Personen	Bauleistungen, Gewerbe, Handwerk	+++

Q: WIFO. 0 . . . keine Handelsbeschränkungen, + . . . umfangreiche Handelsbeschränkungen, ++ . . . sehr restriktive Handelsbeschränkungen.

Perspektiven nach der Osterweiterung zu schließen. Der EU-Beitritt der ostmitteleuropäischen Länder bedeutet einen Übergang in ein gänzlich neues, offeneres Integrationsregime. In bezug auf die zu erwartenden Veränderungen des rechtlichen Rahmens⁵⁾ sind vier Formen der Dienstleistungserbringung zu unterscheiden, die in der Praxis unterschiedlich reguliert bzw. technisch regulierbar sind und damit eine gewisse Hierarchie im derzeitigen Offenheitsgrad Österreichs gegenüber den Beitrittsländern begründen (Übersicht 2):

- *Grenzüberschreitendes Angebot ohne räumlichen Standortwechsel:* Eine Dienstleistung wird vom Gebiet eines Marktteilnehmers aus in das Gebiet eines anderen Marktteilnehmers exportiert, ohne daß der Dienstleistungserbringer selbst die Grenze überschreitet. Dies ist nur denkbar, wenn ein Zusammentreffen von Konsument und Produzent für die Leistungserbringung nicht notwendig ist. Diese Dienste (wie etwa Informations- und Beratungsleistungen per Telekopie oder E-Mail) können auch über Distanz erbracht werden, was die (technische) Möglichkeit von Handelshemmnissen stark einschränkt. Die internationale Leistung solcher Dienste ist damit schon jetzt weitgehend frei möglich, Veränderungen nach einer Osterweiterung sind kaum zu erwarten.
- *Inanspruchnahme der Dienstleistung im Ausland:* Eine Dienstleistung wird auf dem Gebiet eines anderen Mitgliedstaates in Anspruch genommen, der Konsument überschreitet zu diesem Zweck die Grenze, z. B. Tourismus und Einzelhandel. Während im Tourismus mit der Aufhebung der Visumpflicht für Touristen aus den MOEL Anfang der neunziger Jahre alle Handelsbeschränkungen gefallen sind, sodaß zusätzliche Integrationseffekte aus der Osterweiterung kaum auftreten werden, gelten im Einzelhandel bisher restriktive Bestimmungen für den Direktimport von Waren aus diesen Ländern⁶⁾. Sie würden mit einer

⁵⁾ Detaillierter befaßt sich mit dieser Fragestellung Mayerhofer (1998).

⁶⁾ Im Landverkehr ist derzeit die zollfreie Einfuhr von 25 Zigaretten, 1 Liter Wein, 1 Liter Spirituosen oder 2 Liter Sekt sowie von Waren im Wert von 75 ECU möglich, spezielle Regelungen sind für Fleischwaren (1 kg), Milchprodukte (1 kg), Eier (1 kg) und Obst (15 kg) in Kraft.

EU-Osterweiterung ersatzlos fallen, zudem ist durch die Abschaffung der Grenzkontrollen eine erhebliche Senkung der (Zeit-)Kosten des Grenzübertritts zu erwarten. Der Anreiz zum Direktimport von Waren dürfte daher nach der Osterweiterung zunehmen und wegen der hohen kleinräumigen Preisdifferenziale über das Ausmaß an den Westgrenzen nach Österreichs EU-Beitritt (Kratena – Wüger, 1997) hinausgehen: Die Preise der für Direktimporte wesentlichen Warengruppen erreichen in den benachbarten Transformationsländern nach Erhebungen des ÖSTAT (1997) nur etwa 30% bis 50% der österreichischen Endverbraucherpreise. Vor allem für österreichische Einzelhändler in Grenznähe könnte sich daraus Probleme ergeben, zumal hier schon jetzt eine doppelte Herausforderung durch erhebliche Kaufkraftabflüsse in die angrenzenden Oststaaten⁷⁾ und die Konkurrenz großer Einkaufszentren in den grenznahen Verdichtungsregionen besteht; erhebliche Strukturveränderungen sind die Folge⁸⁾.

- *Leistungserbringung durch eine kommerzielle Niederlassung:* Die konkrete Leistung wird durch eine Auslandsniederlassung im Land des Konsumenten erbracht. Derzeit schränken vor allem die Bestimmungen des österreichischen Gewerberechts (Befähigungsnachweis) solche Aktivitäten für Anbieter aus Ost-Mitteleuropa erheblich ein. Nach dem EU-Beitritt gelten die nationalen Bestimmungen (Ausbildungsvorschriften usw.) für Niederlassungswillige aus diesen Ländern zwar prinzipiell weiter, freilich unter dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung als wesentlichem Eckpfeiler des Binnenmarktrechts. Die Befähigung zur Ausübung eines Gewerbes gilt danach als gegeben, wenn ein Unternehmer seine Gewerbetätigkeit in einem EU-Staat über eine bestimmte Zeit befugt ausgeübt hat, unbescholten ist und keinen Konkurs verursacht hat. Eine Niederlassung wird damit wesentlich erleichtert, allerdings ist die Wettbewerbsfähigkeit von Anbietern aus den MOEL in den hier relevanten Tertiärbereichen durchwegs gering. Während österreichische Dienstleistungsunternehmen (vor allem Banken, Einzelhandel, Baumärkte usw.) im Rahmen offensiver Strategien zur Erweiterung der eigenen Märkte schon jetzt erhebliche Direktinvestitionen in den MOEL tätigen, dürften Niederlassungen

⁷⁾ Nach Schätzungen des WIFO haben die Kaufkraftabflüsse in die angrenzenden MOEL seit 1990 von 2,5 Mrd. S auf rund 5 Mrd. S zugenommen, ein Großteil davon geht nach Ungarn. In besonders exponierten Warengruppen ist die Belastung dabei schon jetzt hoch: So wurden etwa 1996 23% der in Österreich konsumierten Zigaretten (3,9 Mrd. Stück) abgabenfrei aus dem Ausland eingeführt, die Hälfte davon stammte aus den östlichen Nachbarstaaten (Puwein – Wüger, 1998).

⁸⁾ Dieser Strukturwandel äußert sich in einer rasch abnehmenden Zahl von Einzelhandelsläden, der starken Expansion der Verkaufsflächen, zunehmender räumlicher Angebotskonzentration und dem Rückzug des Einzelhandels aus Gebieten mit niedriger Bevölkerungsdichte.

von MOEL-Anbietern in Österreich daher auch nach einer Osterweiterung die Ausnahme sein. Eine erhebliche Verschärfung des Wettbewerbsdrucks aus der Niederlassungsfreiheit in Österreich ist damit kaum zu erwarten – gerade hier dürften die Chancen für eine weitere Internationalisierung heimischer Unternehmen überwiegen.

- *Erbringung durch Grenzüberschreitung des Anbieters:* Der Anbieter überschreitet die Grenze und hält sich zeitlich befristet im Ausland auf, um dort eine Dienstleistung zu erbringen. Den hievon betroffenen Dienstleistungssektoren (vor allem Kleingewerbe, Handwerk, Bauwesen) kommt in der Wirtschaftsstruktur besonders der Grenzüberschreitung überdurchschnittliche Bedeutung zu. Die bisherigen Erfahrungen nach der Osterweiterung sind auch hier günstig; die Produktions- und Beschäftigungsgewinne kamen nach 1989 jedoch unter einem durch Gewerbe-, Niederlassungs- und Arbeitsrecht weitgehend geschützten Regime zustande und sind daher auf die Situation nach der Osterweiterung nicht übertragbar. Die Anwendung des Binnenmarktrechts (gegenseitige Anerkennung von Befähigungsnachweisen, Sichtvermerks- und Niederlassungsfreiheit) auch auf die MOEL wird die Erbringung von Dienstleistungen über die Grenzen wesentlich erleichtern. Der Wettbewerbsdruck durch grenzüberschreitende Leistungserbringung wird vor allem für Anbieter arbeitskostenintensiver Dienstleistungen in einer Tagesdistanz-Isochrone von der Grenze zunehmen. Zwar entschärft die EU-Entsenderichtlinie vom Dezember 1996 die Konsequenzen des Regimewechsels im Fall der Dienstleistungserbringung mit Arbeitskräften: Diese Richtlinie ist innerhalb von 3 Jahren in die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten umzusetzen und als Teil des „acquis communautaire“ auch von den Beitrittsländern zu implementieren; sie macht für die grenzüberschreitende Arbeitnehmerentsendung einen „harten Kern“ von Schutzbestimmungen (hinsichtlich Arbeitszeit, Entlohnung, Sicherheit usw.) des Gastlandes als Mindeststandard zwingend anwendbar und soll damit Lohn- und Sozialdumping im grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel verhindern (Müller, 1997). Angesichts teilweise erheblicher Überzahlungen über den Kollektivvertragslohn in Österreich sind Probleme in den von grenzüberschreitendem Dienstleistungshandel besonders betroffenen Sektoren dennoch nicht auszuschließen⁹⁾, zumal die Entsenderichtlinie die Leistungserbringung durch Selbständige nicht berührt.

⁹⁾ Die Entsenderichtlinie sichert entsandten Arbeitskräften nur die kollektivvertragliche Entlohnung des Gastlandes. Die oft erheblichen Unterschiede zwischen Ist- und Tarifgehältern vor allem in den (grenznahen) Zentralräumen werden damit trotz dieser Richtlinie eine Angriffsfläche für Preiswettbewerb aus den MOEL bieten.

Insgesamt werden österreichische Dienstleistungsanbieter nach der Osterweiterung damit in weiten Bereichen einem umfassend veränderten Wettbewerbsregime gegenüberstehen: Wettbewerbsstarken Dienstleistern werden sich zweifellos große Chancen zur Markterweiterung bieten, freilich wird in Teilbereichen auch neue Konkurrenz spürbar sein.

CHANCEN ZUR MARKTERWEITERUNG, ABER NEUER WETTBEWERBSDRUCK IN GRENZNÄHE

Neue Konkurrenz aus den Beitrittsländern dürfte vor allem in arbeitskostenintensiven Dienstleistungsbereichen in Grenznähe spürbar werden. Hier arbeiten rund 11% aller unselbständig Beschäftigten in Österreich.

Der Rückstand der MOEL dürfte im Bereich marktmäßiger Dienste generell noch höher sein als in der Sachgüterproduktion (OECD, 1991, Stare – Vanyai, 1995, Borish – Ding – Noel, 1996, ERECO, 1998). Die Wettbewerbsfähigkeit von Dienstleistungen war in der ökonomischen Doktrin des RGW mit ihrer Betonung der materiellen Produktion nicht prioritär, ganze Zweige komplexer Finanz- und Unternehmensdienste fehlten völlig. In der Frühphase der Transformation machten deshalb Dienstleistungsaktivitäten in Ost-Mitteuropa lediglich 30% bis 35% des BIP aus, während die Dienstleistungsquote in Marktwirtschaften mit vergleichbarem Entwicklungsniveau meist 40% bis 50% des BIP beträgt. Inzwischen verschiebt sich die ökonomische Basis der MOEL zu Tertiäraktivitäten, die Dienstleistungsquote nähert sich rasch dem westlichen Standard. Allerdings war dieser Aufholprozeß bisher auf traditionelle, im wesentlichen konsumnahe Dienste beschränkt. Komplexere, produktionsnahe Dienste, denen in der Umstellung zur Marktwirtschaft eine wichtige Katalysatorrolle zukommt, weisen dagegen noch immer erhebliche quantitative und vor allem qualitative Defizite auf. Die Anbieter aus den 5 Beitrittsländern konnten hier bislang kaum unternehmensspezifische Wettbewerbsvorteile akkumulieren, vor allem hinsichtlich Angebotsdifferenzierung und Qualität sind sie von westeuropäischen Standards noch weit entfernt. Auf ihrem Heimmarkt dominieren deshalb schon derzeit Unternehmen aus Westeuropa.

Diese geringe Wettbewerbsfähigkeit höherwertiger Dienste und der wachsende Bedarf im Aufholprozeß der MOEL eröffnen für Dienstleistungsanbieter aus dem Westen eine günstige Perspektive zur Markterweiterung. Zugleich wird die Importkonkurrenz aus diesen Ländern auf mittlere Sicht kaum auf Wettbewerbsvorteilen aus höhe-

rer Produktqualität oder größerer Angebotsvielfalt aufbauen können. Kurz- und mittelfristig werden die Anbieter aus den MOEL vielmehr allein Teilmärkte mit reiner Preiskonkurrenz erobern, auf denen sie Faktorkostenvorteile vor allem aus den Lohnkosten ziehen. Dies engt das Bedrohungspotential in Österreich auf die arbeitskostenintensiven Segmente des Aktivitätsspektrums ein.

Generell werden davon jene heimischen Unternehmen betroffen sein, in denen niedrige Entlohnung (und damit geringe Humankapitalorientierung) mit einem hohen Anteil der Personalkosten an den Gesamtkosten (also einer hohen Lohntangente) einhergeht. Anhand disaggregierter Sektor- und Regionaldaten über Einkommen und Lohntangente in Österreich läßt sich so jener Kreis von Dienstleistungssektoren grob abgrenzen, der von den Faktorkostenvorteilen der MOEL potentiell betroffen sein wird: Branchen mit insgesamt rund 721.000 Beschäftigten (35,8% aller Tertiärbeschäftigten) weisen eine durchschnittliche Lohnhöhe bzw. Kostenstruktur auf, die sie gegenüber Billiglohnkonkurrenz empfindlich macht. Nun ist diese „potentielle Betroffenheit“ keineswegs so zu interpretieren, daß diese Bereiche bei einer Marktöffnung der neuen Konkurrenz nichts entgegenzusetzen hätten. Erfahrungen aus der Sachgüterproduktion, deren Handelsbeziehungen ja bereits weitreichend liberalisiert sind, zeigen vielmehr, daß auch Anbieter lohnkostensensitiver Aktivitäten die Marktöffnung zu einer deutlichen Verbesserung ihrer Ergebnisse nutzen konnten, wenn sie ihre Wettbewerbsfähigkeit durch Qualitäts- und Marktnischenstrategien bzw. interregionale Arbeitsteilung verbessern (Mayerhofer et al., 1998). Insgesamt werden lohnkostensensitive Branchen jedoch insofern von der Liberalisierung überdurchschnittlich betroffen sein, als ihr Geschäftserfolg verstärkt von einem Upgrading zu qualitativ höherwertigen Angeboten und der Nutzung möglicher Kooperationen determiniert sein wird.

Raumunabhängig wird neue Konkurrenz auch in lohnkostensensitiven Branchen allerdings nur in jenen Bereichen auftreten, in denen eine Leistungserbringung über größere Distanz möglich ist. In diesen Fällen erscheint faktorkosteninduzierte Standortwanderung denkbar: Arbeitskostenvorteile in der Produktion können nach einer EU-Osterweiterung durch einen Standortwechsel in die neuen EU-Länder genutzt werden, ohne den Markt im Inland aufgeben zu müssen. In vielen Fällen sind Dienstleistungen aufgrund ihrer Charakteristika jedoch objektgebunden („embodied“), sodaß eine Leistungserbringung über größere Distanz nicht oder nur sehr begrenzt möglich ist (Bhagwati, 1984). So sind Dienstleistungen wie Sicherheitsdienste oder Gebäudereinigung ortsgebunden und damit im Raum immobil. Andere Dienstleistungen sind durch materielle Voraussetzungen der Leistungserbringung standortgebunden: Technische und Beratungsdienste werden etwa „vor Ort“ beim beauftra-

genden Unternehmen erbracht, der Standort des produzierenden Sektors wird damit den Standort des komplementären Dienstleisters (mit-)bestimmen. Schließlich ist die Erbringung vieler (vor allem konsumorientierter und sozialer bzw. öffentlicher) Dienste nur in Form einer persönlichen Interaktion zwischen Anbieter und Leistungsempfänger denkbar. Auch durch diese Personengebundenheit ist die Standortwahl weitgehend durch die räumliche Verteilung der potentiellen Kunden vorgegeben.

Da die Charakteristika der Objektgebundenheit kaum in idealtypischer Form auftreten, ist eine Zuordnung von Dienstleistungen nach diesem Unterscheidungsmerkmal immer der Kritik zugänglich. Unterscheidet man dennoch – auf Basis einer entsprechenden Typisierung für Deutschland (Klodt, 1995) – zwischen „gebundenen“ und „flüchtigen“ Aktivitäten des österreichischen Tertiärsektors, so verfügen Branchen mit nur einem Viertel der Dienstleistungsbeschäftigten über Möglichkeiten zur weitgehend freien Gestaltung der Leistungserbringung im Raum. Branchen mit mehr als drei Vierteln aller Dienstleistungsbeschäftigten sind dagegen aufgrund der Charakteristika der angebotenen Leistungen an ihren Standortraum „gebunden“. Ein besonders wichtiges „stylized fact“ liefert dabei die Gegenüberstellung der Kategorien „lohnkostensensitiv/nicht lohnkostensensitiv“ und „gebunden/flüchtig“: Arbeitskostenintensive (und damit von Billiglohnkonkurrenz potentiell betroffene) Dienstleistungsbranchen sind zumindest auf dem hier analysierten Aggregationsniveau ausnahmslos in ihrer Leistungserstellung „gebunden“ und so in ihrer Standortmobilität eingeschränkt. „Flüchtige“, in ihrem Standortverhalten weitgehend freie Dienstleistungen sind dagegen nicht arbeitskostenintensiv: Sie bieten komplexe, humankapitalintensive Leistungen und kumulieren Wettbewerbsvorteile über Qualität und Netzwerkfähigkeit – Dimensionen, die Anbietern aus den MOEL aufgrund ihrer Wettbewerbsschwächen auch auf längere Sicht kaum zur Verfügung stehen.

Die potentielle Bedrohung durch Arbeitskostenvorteile von Konkurrenten aus den MOEL wird deshalb vor allem räumlich beschränkt entlang der Grenze zu diesen Staaten auftreten. Nur hier haben auch gebundene, lohnkostensensitive Tertiärsektoren mit einer Wettbewerbsverschärfung durch Einkaufsfahrten über die Grenze bzw. grenzüberschreitender Leistungserbringung aus den MOEL zu rechnen. Die Breite dieses Streifens wird dabei von jener Distanz bestimmt, über die solche Formen grenzüberschreitenden Dienstleistungshandels noch ökonomisch sinnvoll sind. Unterstellt man dafür eine Tagespendlerdistanz¹⁰), so dürften österreichweit Branchen

¹⁰ Hier definiert als Erreichbarkeit im motorisierten Individualverkehr (Fahrzeit von zentralen Orten in den Grenzregionen der östlichen Nachbarländer 90 Minuten).

Übersicht 3: Arbeitskostenintensive gebundene Dienstleistungen in Grenznähe

Unselbständig Beschäftigte nach ÖNACE-Zweisteller, 1997

	Wien	Niederösterreich	Burgenland	Steiermark	Kärnten	Oberösterreich	Österreich
50 Kfz-Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kfz	–	9.637	2.597	7.698	4.591	5.192	29.716
52 Einzelhandel (ohne Kfz)	–	29.085	4.165	20.977	13.117	15.214	82.559
55 Beherbergungs- und Gaststättenwesen	30.070	12.745	3.538	9.617	10.808	5.375	72.152
60 Landverkehr, Transport in Rohrleitungen	–	13.358	2.431	8.652	7.613	7.999	40.053
80 Unterrichtswesen	13.700	–	4.097	14.173	9.645	–	41.615
85 Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	25.365	16.177	4.779	–	–	8.898	55.219
90 Abwasser- und Abfallbeseitigung, Entsorgung	–	854	–	–	–	–	854
93 Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	–	4.134	1.317	3.161	2.389	2.913	13.914
95 Private Haushalte	783	505	134	513	332	416	2.683
<i>Dienstleistungen insgesamt</i>	<i>589.700</i>	<i>315.458</i>	<i>48.567</i>	<i>256.738</i>	<i>121.172</i>	<i>295.417</i>	<i>2.013.549</i>
Sensible Branchen in Grenzregionen	69.918	86.495	23.058	64.790	48.495	46.006	338.763
<i>Anteile an allen Dienstleistungen in %</i>	<i>11,9</i>	<i>27,4</i>	<i>47,5</i>	<i>25,2</i>	<i>40,0</i>	<i>15,6</i>	<i>16,8</i>

Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, eigene Berechnungen. „Gebundene“ Dienstleistungen: Dienstleistungen, deren Leistungserbringung über größere Distanz aufgrund ihrer Charakteristika nicht oder nur sehr begrenzt möglich ist (vgl. Klodt, 1995). „Grenznahe“: Erreichbarkeit im motorisierten Individualverkehr (Fahrzeit von zentralen Orten in den Grenzregionen der östlichen Nachbarländer 90 Minuten).

mit rund 338.700 Beschäftigten potentiell durch neue Billiglohnkonkurrenz betroffen sein; sie repräsentieren etwa 17% aller Dienstleistungsbeschäftigten bzw. 11% aller unselbständig Beschäftigten in Österreich (Übersicht 3). Regional ist die Betroffenheit dabei sehr unterschiedlich. Das Burgenland (47,5% aller Dienstleistungsbeschäftigten) und Kärnten (40,0%) fallen ganz in diese kritische Distanz zur Grenze, in Niederösterreich (27,4%), der Steiermark (25,2%), Oberösterreich (15,6%) und Wien (11,9%) sollte das Bedrohungspotential dagegen deutlich geringer sein. Für die westlichen Bundesländer Salzburg, Tirol und Vorarlberg ist unter diesen Annahmen aufgrund ihrer Entfernung von den Ostgrenzen dagegen keine wesentliche Betroffenheit durch grenzüberschreitende Leistungserbringung bzw. Einkaufsverkehr zu erwarten. Neue Konkurrenz der MOEL würde sich hier auf die vereinzelte Gründung von Geschäftsstellen im Rahmen der Niederlassungsfreiheit beschränken.

OFFENSIVE MASSNAHMEN ZUR MARKTERSCHLIESSUNG PRIORITÄR

Die im Zuge der EU-Osterweiterung zu erwartende Liberalisierung des Dienstleistungshandels wird nach diesen Überlegungen für den österreichischen Tertiärsektor wesentliche Veränderungen bringen. Die generelle Perspektive ist dabei nicht ungünstig, obgleich sich die derzeitigen Nettogewinne im Dienstleistungshandel mit den Beitrittskandidaten nicht direkt extrapolieren lassen – sie legen allerdings gravierende Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit offen: Während Dienstleister aus den MOEL bisher in weiten Bereichen nicht an westeuropäische Qualitätsstandards anschließen konnten und ihre Expansion zudem oft durch fehlende Managementenerfahrung und ineffiziente Finanzierungssysteme behindert ist, konnten (auch) österreichische Unternehmen bereits in großem Umfang auf den Heimmärkten dieser Unternehmen Fuß fassen. Die weitere Öffnung auch im Dienstleistungsbereich verspricht damit wesentliche Nachfrage-

potentiale, und heimische Anbieter sollten diese aufgrund der Marktnähe verstärkt nutzen können.

Freilich wird der Liberalisierungsschub auch eine Verschärfung des Wettbewerbs vor allem im Bereich arbeitskostenintensiver Dienstleistungen mit sich bringen. Grenznahe Gebiete werden davon verstärkt betroffen sein. Um größere Verwerfungen hintanzuhalten, wird daher eine Doppelstrategie sinnvoll sein¹¹⁾:

- Einerseits sollten selektive Defensivmaßnahmen verhindern, daß die Anpassungsfähigkeit lebensfähiger Unternehmen im zweifellos notwendigen Strukturwandel überfordert wird.
- Andererseits werden vermehrt Maßnahmen aktiver Strukturpolitik zu setzen sein, die die Wettbewerbsfähigkeit heimischer Dienstleister erhöhen und ihnen damit ermöglichen, die potentiellen Vorteile der Erweiterung auch tatsächlich zu nutzen.

Defensive (Schutz-)Maßnahmen etwa in Form von Übergangsregeln oder Schutzklauseln sind dabei nur dann zu rechtfertigen, wenn die Übernahme des EU-Rechtsbestands durch die Beitrittswerber allein zur Problemlösung nicht ausreicht. Dies dürfte vor allem auf Fragen des grenzüberschreitenden Einkaufsverkehrs und der grenzüberschreitenden Leistungserbringung durch Ein-Personen-Unternehmen zutreffen. Der Schwerpunkt der Anpassungsstrategie sollte allerdings auf offensiven Maßnahmen liegen. Vor allem wären hier Aktivitäten zu forcieren, die der stärkeren Vernetzung des neu entstehenden Großraums und dessen Marktdurchdringung durch heimische Unternehmen dienen. Insgesamt wäre es angesichts der zweifellos großen Chancen einer EU-Osterweiterung jedenfalls kaum sinnvoll, konkrete Vorbereitungsstrategien allein auf diffuse Vorstellungen über Bildungspotentiale zu gründen: Die Vorteile der Osterweiterung werden sich auch im Dienstleistungsbereich nicht

¹¹⁾ Detaillierte Überlegungen zu einer sinnvollen Vorbereitungsstrategie bietet Mayerhofer (1998).

allein durch die räumliche Nähe einstellen, sondern nur dann wirksam werden, wenn entsprechende Maßnahmen der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik die konkreten Beziehungen zu Kunden, Lieferanten und Partnern jenseits der Grenze eröffnen und stabilisieren helfen.

LITERATURHINWEISE

- Bhagwati, J. N., „Splintering and Disembodiment of Services and Developing Nations“, *The World Economy*, 1984, (7), S. 133-143.
- Borish, M. S., Ding, W., Noel, M., „On the Road to Accession. Financial Sector Development in Central Europe“, *World Bank Discussion Paper*, 1996, (345).
- ERECO, *European Regional Prospects. Analysis and Forecasts to 2002*, Brüssel, 1998.
- Klodt, H., „Auf dem Weg in die Dienstleistungsgesellschaft. Geht die industrielle Basis verloren?“, *WiST*, 1995, (6/95), S. 297-301.

- Kratena, K., Wüger, M., *Volkswirtschaftliche Effekte von Kaufkraftabflüssen in Österreich*, WIFO, Wien, 1997.
- Mayerhofer, P., „Effekte im Dienstleistungsbereich“, in *Palme – Schremmer* (1998).
- Mayerhofer, P., Geldner, N., Palme, G., Schneider, M., *Ökonomische Wirkungen einer EU-Osterweiterung auf die niederösterreichische Wirtschaft*, WIFO, Wien, 1998.
- Müller, A., *Die Entsendung von Arbeitnehmern in der Europäischen Union*, Nomos, Baden-Baden, 1997.
- OECD, *Services in Central and Eastern European Countries*, Paris, 1991.
- ÖSTAT, „Kaufkraft in Ost und West. Österreich im europäischen Wirtschaftsvergleich 1993 (bis 1995)“, *Beiträge zur österreichischen Statistik*, 1997, (1.219).
- Palme, G., Schremmer, Ch. (Koordination), *Regionale Auswirkungen der EU-Integration der MOEL*, Studie des WIFO und des ÖIR im Auftrag der ÖROK, Wien, 1998.

Change in the Service Trade Regime with CEE Countries – Summary

The further opening up of markets will create a potentially high demand also in the services sector, and domestic providers should be able to exploit it due to their closeness to these markets. However, the boost in liberalization tendencies will result in a keener competitive environment for labor cost intensive service activities, with border areas being affected more.

Already now the services trade with the neighboring reform states contributes to alleviating Austria's current account problems despite still existing trade barriers: at ATS +12.6 billion (0.52 percent of GDP), the balance of service transactions with these countries is decidedly positive; without the contribution made by tertiary trade with the closest transition countries, Austria's current account deficit would have been by around 30 percent higher.

EU enlargement will greatly change the trade policy regime of Austria vis-à-vis these countries in key areas of the service portfolio: especially with regard to cross-border shopping, services rendered through business establishments in the host country and cross-border inroads made by foreign providers on domestic markets, eastern enlargement will signify a substantial trade policy opening. Whereas domestic providers should find new opportunities under the freedom of establishment due to the low competitiveness of CEE states in the respective tertiary sectors, cross-border shopping and cross-border service provision are expected to create greater import competition.

In general, CEE countries are focusing on traditional consumption-close services in their attempts to catch up on western countries. With more complex production-close services, the CEEC 5 providers have so far been hardly able to accumulate company-specific

competitive advantages. Especially in terms of supply differentiation and quality they are still far from western European standards. Concerning further expansionist drives of domestic providers, this poor competitive ability in higher-quality services in conjunction with growing demands generated by the catch-up process will open up favorable perspectives for market enlargement.

In terms of possible import competition, the present scenario implies that in the near future CEEC providers will hardly be in a position to derive competitive advantages from higher product quality or greater diversity in the range of services offered. Their expansion will be concentrated on partial markets in conjunction with pure price competition where they can exploit existing factor cost advantages. According to WIFO estimates the wage levels and/or cost structures of domestic service industries with approximately one third of all service employees are such that they may become vulnerable to low-wage competition. If we also take into account that any cross-border services (shopping tourism, cross-border inroads on Austrian service markets) are economically meaningful only across limited distances, the percentage of potentially affected service workers will be down to around 17 percent of all service workers (11 percent of dependent workers).

A dual strategy seems to be appropriate in preparation for EU enlargement. Selective defensive policies ought to avoid any overstraining of the companies' capability to adapt to the currently necessary structural changes, while active structural policies have to be stepped up with the aim of enhancing the competitive strength of domestic service providers and thus enabling them to really use the potential advantages of enlargement.

- Puwein, W., Wüger, M., „Tabaksteuer und Zigarettenabsatz in Österreich“, WIFO-Monatsberichte, 1998, 71(3), S. 173-186.
- Reeh, K., „Die Erfassung des internationalen Handels mit Dienstleistungen: Am Ende nicht nur eine Herausforderung für die Statistik“, in Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten (Hrsg.), Der österreichische Außenhandel 1996, Wien, 1996, S. 419-432.
- Schneider, O., „The Problems of the Development of the Service Sector in Czechoslovakia“, The Service Industries Journal, 1993, 13(1), S. 132-143.
- Stare, M., Vanyai, J., „The Increasing Importance of the Service Industry in Countries in Transition“, Development and International Cooperation, 1995, 9(20-21), S. 335-362.
- Walterskirchen, E., „Reasons for Austria's Current Account Deficit“, Austrian Economic Quarterly, 1998, 3(1), S. 19-24.