

Policy Brief

Effekte von Liberalisierungsschritten auf den Dienstleistungshandel

Autoren: Joseph Francois, JKU Linz, wiiw und CEPR

Olga Pindyuk, wiiw: Tel. (+43 1) 533 66 10-56, E-Mail: pindyuk@wiiw.ac.at

Julia Wörz, wiiw

Finanzierung der Studie: „Forschungsschwerpunkt Internationale Wirtschaft“ (FIW),
Arbeitspaket 1: Dienstleistungshandel, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Dauer: Mai 2007 – März 2008

Fragestellung der Studie

Mit Ende des Jahres 2006 wurde die sogenannte die „Dienstleistungsrichtlinie“ des Europäischen Parlaments beschlossen. Mit der Umsetzung dieser Richtlinie soll der Binnenmarkt im Dienstleistungssektor Realität annehmen und den freien Verkehr von Dienstleistungen gewährleisten. In der Realität existieren jedoch auch innerhalb der europäischen Union noch erhebliche Beschränkungen in Bezug auf die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen. Ziel der vorliegenden Studie ist es, die Handelseffekte einer möglichen Liberalisierung im Dienstleistungssektor abzuschätzen. Dazu werden die Auswirkungen einer weitgehenden Liberalisierung aller Dienstleistungssektoren innerhalb der EU auf den weltweiten Handel mit Dienstleistungen simuliert. In dieser Studie werden vorerst die reinen Handelseffekte eines vollständig umgesetzten Binnenmarktes im Dienstleistungssektor mit Hilfe eines berechenbaren, allgemeinen Gleichgewichtsmodells berechnet. Die makroökonomischen Gesamteffekte sind Gegenstand einer im selben Forschungsprogramm vergebenen Studie des WIFO.

Hintergrundwissen: Handelsbarrieren im Dienstleistungssektor

Um eine vollständige Liberalisierung des Dienstleistungshandels simulieren zu können, müssen in einem ersten Schritt Annahmen über die Höhe und Restriktivität bestehender Handelshemmnisse im Dienstleistungssektor getroffen werden. Nachdem Dienstleistungen immaterielle Güter darstellen, können Handelsbarrieren nicht die Form von Zöllen oder anderen beobachtbaren Maßnahmen an der Grenze annehmen. Den Handel beschränkende Maßnahmen können den Marktzutritt für ausländische Unternehmen beschränken oder deren laufende Geschäftstätigkeit behindern. Neben eindeutig diskriminierenden Maßnahmen können auch nicht-diskriminierende Regelungen ausländische Anbieter benachteiligen, weil diese mit unterschiedlichen Regelungen in verschiedenen Märkten und damit verbundenen höheren Kosten in der Erbringung ihrer Dienstleistung konfrontiert sind.

Die unklare Definition von Handelsbarrieren im Dienstleistungssektor führt in der Folge zu Problemen in der Messung der Restriktionen. Generell können hier zwei methodische Ansätze unterschieden werden. Barrieren können einerseits direkt gemessen werden, indem zum Beispiel potentielle Handelshemmnisse (wie Lizenzverpflichtungen, staatliche Zulassungsprüfungen, staatliche Preisregelungen, etc.) aufgelistet werden und deren Restriktivität mittels eines ökonometrischen Modells geschätzt werden. Der indirekte Ansatz ermittelt, ebenfalls mit Hilfe eines ökonometrischen Modells, einen Marktpreis für die entsprechende Dienstleistung und interpretiert individuelle Abweichungen von diesem Gleichgewichtspreis als Indikator für bestehende Importbeschränkungen (häufig wird hier ein Gravitationsmodell verwendet).

In dieser Studie wurden indirekt geschätzte Preiseffekte als Ausgangspunkt für die Simulation einer Liberalisierung des Dienstleistungssektors verwendet (Francois et al. 2007). Die so erhobenen Preisaufläge aufgrund von Handelshemmnissen fallen allgemein verhältnismäßig hoch aus. Besonders hohe Beschränkungen ergeben sich für Kommunikations- und Bauleistungen sowie Computer- und Informationsdienste, die geringsten Barrieren werden bei den sonstigen unternehmensbezogenen Dienstleistungen sowie bei Patenten und Lizenzen beobachtet. Die Importbeschränkungen in die neuen EU Mitgliedsländer sind wesentlich stärker ausgeprägt, als jene in die alten Mitgliedsländer. In allen Sektoren, mit Ausnahme der sonstigen unternehmensbezogenen Dienstleistungen, liegen die Handelsbarrieren in Österreich über dem Durchschnitt.

Liberalisierungsszenarien

Neben der Schätzung der Ausgangsbarrieren sind als zweiter wesentlicher Modellinput verschiedene Liberalisierungsszenarien festzulegen. In allen vier Szenarien, welche der Studie zugrunde liegen, gehen wir davon aus, dass Handelsbarrieren nur innerhalb der EU verringert werden und nicht gegenüber Drittländern (bzw. nicht zwischen Dritt-Ländern, z.B. innerhalb der NAFTA). Eine lineare Reduktion aller Barrieren innerhalb der EU27 um 25% wird einer Verringerung um 50% gegenübergestellt, um die Sensitivität der Ergebnisse auf die Tiefe der Liberalisierung zu ermitteln. Diese lineare Reduktion aller Barrieren in allen Sektoren stellt jedoch kein realistisches Szenario dar. Daher werden im dritten Szenario die Handelsbarrieren entsprechend der Restriktivität des jeweiligen Landes und Sektors abgebaut. Konkret nehmen wir an, dass stärker beschränkte Länder ihre Barrieren je nach Sektor stärker reduzieren (um maximal 50%), und anfänglich bereits offenere Länder eine proportional geringere Reduktion durchführen. Dies führt zu einer Harmonisierung der Beschränkungen über alle EU-Länder und Sektoren, was im Wesentlichen dem Ziel der Dienstleistungsrichtlinie nahe kommt. Im letzten Szenario wird dieses Harmonisierungsszenario weiter verfeinert, indem sensible Sektoren (öffentliche, persönliche, und kulturelle Dienstleistungen sowie Energie- und Wasserversorgung) von der Liberalisierung ausgenommen werden.

Kernaussagen der Studie

Eine Liberalisierung des Dienstleistungshandels innerhalb der EU würde eine Expansion des globalen Handels mit Dienstleistungen mit sich bringen, wobei der Handel innerhalb der EU am stärksten ansteigen würde. Das heißt wir erwarten genau jene Effekte, die die Handelstheorie bei der Schaffung von Präferenzabkommen vorhersagt, und zwar sowohl eine Expansion als auch eine Diversion des Handels. Übersicht 1 zeigt deutlich die durchwegs positiven Handelseffekte, welche für die von der Liberalisierung betroffenen EU Mitglieder erwachsen. Im Gegensatz dazu verringert sich das Handelsvolumen für die übrigen Länder. Unter Hinzurechnung dynamischer Effekte durch Sparen und Kapitalveränderungen dürften die globalen Exportzuwächse langfristig zwischen 1,5% im Falle einer linearen 25%-Liberalisierung und 3,5% bei einer 50%-Liberalisierung betragen.

Eine 50%-Kürzung der bestehenden Barrieren würde ziemlich genau in einer Verdoppelung der Effekte im Vergleich zur 25%-Kürzung resultieren. Dieser proportionale Anstieg bedeutet, dass das Potential zur Liberalisierung im Dienstleistungshandel bei weitem noch nicht ausgeschöpft ist und die europäischen Volkswirtschaften noch weit von jenem Punkt entfernt sind, an dem die zusätzlichen Effekte einer tiefergehenden Liberalisierung zu sinken beginnen (wie dies im Güterhandel bereits sehr stark der Fall ist).

Eine Harmonisierung der Barrieren innerhalb der EU – mit variierender Kürzung zwischen maximal 50% (im Falle des am stärksten beschränkten Sektors und Landes) und minimal 17% - würde im Wesentlichen ähnliche Effekte wie die lineare 25%-Kürzung zeigen. Aufgrund der anfänglich hohen Barrieren im Falle der neuen Mitgliedsländer wären die Exportzuwächse hier entsprechend stärker. Für die alten Mitgliedsländer sind keine nennenswerten Unterschiede zu verzeichnen. Die Ausklammerung von sensiblen Sektoren würde die reinen Handelseffekte erwartungsgemäß etwas verringern. Dieser dämpfende Effekt tritt allerdings exportseitig stärker hervor als importseitig, was das Nettoergebnis wesentlich stärker verschlechtert.

Übersicht 1: Veränderungen der Gesamtexporte durch Liberalisierung im Dienstleistungssektor

	25% lineare Kürzung	50% lineare Kürzung	Harmonisierung	Harmonisierung ohne sensible Sektoren
	Veränderung zum Benchmark in Prozent			
AUT	4.9	10.3	5.3	4.8
DEU	2.1	4.4	2.4	2.1
FRA	3.1	6.3	3.9	3.3
GBR	4.7	9.6	4.3	3.9
ITA	2.9	6	4.2	3.8
NLD	3.8	7.7	3.8	3.3
übrige EU-15	5.1	10.6	5.6	4.9
EU-12 (neue MS)	5.5	12	9	7.6
CHE	-0.1	-0.3	-0.2	-0.2
JPN	-0.1	-0.2	-0.1	-0.1
CAN	-0.1	-0.2	-0.1	-0.1
USA	-0.2	-0.4	-0.3	-0.2
Rest der Welt	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1

Anmerkung: In der Tabelle sind die langfristigen (=dynamischen) Effekte dargestellt, Vergleichsjahr ist 2004.
Quelle: eigene Berechnungen auf Basis GTAP Modell und Datenbank Version 7.

Österreichs Dienstleistungsexporteure würden von der Liberalisierung verhältnismäßig stark profitieren, die Wachstumsraten bei Exporten und Importen würden über jenen vergleichbarer Länder, wie zum Beispiel den Niederlanden liegen. Besonders große Zuwächse wären bei Kommunikations-, Bau, Finanz- und Versicherungsleistungen zu erwarten. Dies ist teilweise auf das geringe Ausgangsniveau zurückzuführen, weist jedoch generell auf ein hohes unausgeschöpftes Potential in diesen Bereichen hin.

Insgesamt ergibt sich für beinahe alle liberalisierenden Länder ein negativer Effekt auf die Handelsbilanz (Güter und Dienstleistungen, siehe Übersicht 2). Diese Nettoverschlechterung ist vor allem bei den, in der Tabelle einzeln angeführten, bedeutendsten Dienstleistungsexporteuren stark ausgeprägt und spiegelt eine strukturelle Verschiebung innerhalb der EU wider. Durch die Angleichung der allgemeinen Rahmenbedingungen für Dienstleistungsproduzenten würden sich die alten Mitgliedsländer stärker als bisher auf den Dienstleistungssektor spezialisieren und daher auch vermehrt Dienstleistungen exportieren. Die neuen Mitgliedsländer hingegen würden ihre komparativen Vorteile in der Sachgüterproduktion („Werkbank Europas“) ausbauen und vermehrt Dienstleistungen importieren. Somit würden sich durch eine Liberalisierung im Dienstleistungssektor – unter sonst konstanten Bedingungen - bestehende Spezialisierungsmuster verstärken.

Das heißt wir erwarten durch eine Reduktion der bestehenden – direkten und impliziten – Barrieren im Dienstleistungssektor eine Expansion des Handels mit Dienstleistungen, die jedoch aufgrund struktureller Verschiebungen mit einer Verschlechterung der Gesamthandelsbilanz der liberalisierenden Volkswirtschaften einhergeht. Übersicht 3 zeigt Details dieser sektoralen Verschiebungen auf. Die kurzfristigen negativen Effekte auf die Handelsbilanz werden längerfristig über die Wirkung von Sparmaßnahmen und Investitionen wieder etwas gedämpft, während sich die Expansion des Handels durch diese dynamischen Effekte verstärkt.

Übersicht 2: Veränderungen der Handelsbilanz durch Liberalisierung im Dienstleistungssektor

	25% lineare Kürzung	50% lineare Kürzung	Harmonisierung	Harmonisierung ohne sensible Sektoren
Veränderung in Millionen USD				
AUT	-1645	-4168	-2036	-2093
DEU	702	698	-524	-1002
FRA	-3992	-10048	-5336	-2615
GBR	-2832	-6618	-2241	-2861
ITA	206	865	887	867
NLD	-1443	-3664	-1641	-1789
übrige EU-15	-13038	-30881	-14760	-13979
EU-12 (neue MS)	-1483	-3911	-1806	-498
CHE	49	82	79	66
JPN	669	1611	779	789
CAN	38	84	54	61
USA	326	747	415	453
Rest der Welt	1214	2395	1102	1461

Anmerkung: In der Tabelle sind die langfristigen (=dynamischen) Effekte dargestellt, Vergleichsjahr ist 2004.
Quelle: eigene Berechnungen auf Basis GTAP Modell und Datenbank Version 7.

Die Gründe für die sich verschlechternde Handelsbilanz als Folge der Liberalisierung sind je nach Land unterschiedlich. Wie aus Übersicht 3 hervorgeht verzeichnen die wichtigsten Dienstleistungsexporteure innerhalb der alten Mitgliedsländer Nettozuwächse in beinahe allen Dienstleistungskategorien mit Ausnahme der Transportleistungen. Österreich stellt hier eine Ausnahme dar. Aufgrund seiner zentralen Lage würde es in diesem Sektor Nettozuwächse erwarten. Wie alle anderen alten EU-Länder würde jedoch auch Österreich im Sachgüterbereich starke Einbußen bei den Nettoexporten hinnehmen müssen. Nachdem der Sachgüterhandel wert- und volumenmäßig den Handel mit Dienstleistungen bei weitem übersteigt, ergibt sich für die Gesamthandelsbilanz ein schlechteres Ergebnis als im Status Quo ohne Liberalisierung. Die neuen Mitglieder können zwar ihre Güterhandelsbilanz deutlich verbessern, jedoch überwiegt der Effekt der sich verschlechternden Dienstleistungsbilanz für diese Länder.

Wirtschaftspolitische Implikationen

Eine Verringerung der bestehenden Barrieren im Dienstleistungssektor innerhalb Europas würde also zu einer effizienteren Nutzung bestehender Wettbewerbsvorteile führen und merkbare strukturelle Veränderungen in Europa mit sich bringen. Andererseits zeigen die Modellberechnungen, dass sich trotz einer globalen Expansion des Handels mit Dienstleistungen die Handelsbilanz der liberalisierenden Länder verschlechtern würde. Daraus kann man schließen, dass die Vorteile einer Liberalisierung des Dienstleistungssektors nicht in Handelsgewinnen zu suchen sind (wie auch in der Literatur häufig betont, siehe zum Beispiel Nielson und Taglioni 2003, Robinson et al. 2002), sondern eher in Effizienzsteigerungen und anderen, makroökonomische wirksamen Effekten liegen müssen. Eine Analyse der makroökonomischen Gesamteffekte ist also unbedingt erforderlich um ein vollständiges Bild der Effekte zu geben. Trotz einer Verschlechterung der Handelsbilanz können die Wohlfahrtseffekte dennoch positiv sein, gerade weil kommerzielle Dienstleistungen häufig als Vorleistungen in der Sachgüterproduktion verwendet werden und billigere, bzw. qualitativ höherwertige, importierte Dienstleistungen hier positive Effekte zeigen können. Es sei hier auf eine im selben Forschungsprogramm vergebene Studie des WIFO verwiesen, welche die Auswirkungen der Dienstleistungs-Liberalisierung auf die österreichische Wertschöpfung und Beschäftigung untersucht. Diese kommt zu dem Schluss, dass die makroökonomischen Effekte zwar gering, aber positiv sind.

Literaturhinweise

Francois, J., B. Hoekman und J. Woerz (2007), 'Does Gravity Apply to Intangibles? Measuring Barriers to Trade in Services', Beitrag zum CEPPII-OECD Workshop 'Recent Developments in International Trade in Services', Paris, November 2007.

Nielson, J. und D. Taglioni (2003), 'Services Liberalization: identifying opportunities and gains', *OECD Trade Policy Working Paper* No. 1, TD/TC/WP(2003)23/FINAL.

Pindyuk, O. und J. Woerz (2008), 'Trade in Services: Note on the Measurement and Quality of Data Sources', Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) im Rahmen des FIW Arbeitspaket No. 1, 'Dienstleistungsexport', Modul 1, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiv).

Robinson, S., Z. Wang und W. Martin (2002), 'Capturing the Implications of Services Trade Liberalization', *Journal of Economic Systems Research*, Vol. 14, No. 1, pp. 3-33.

Übersicht 3: Veränderungen der Handelsbilanz durch eine 50% lineare Reduktion der Barrieren im Dienstleistungssektor

	AUT	DEU	FRA	GBR	ITA	NLD	übrige EU-15	EU-12 (neue MS)	CHE	JPN	CAN	USA	Rest der Welt
Primärgüter	-9	-185	2	544	-99	220	-1270	-1098	8	30	69	578	2329
verarbeitete Nahrungsmittel	-419	1916	-589	-672	-422	-1148	673	34	-12	18	26	250	-115
Sachgüter	-8708	-31239	-4233	-14506	-5171	-7317	-3219	27729	3053	3395	2065	9105	22342
Energie- u. Wasserversorgung	3	852	-199	-10	10	3	-661	-1295	-38	0	-11	-11	-109
Bauleistungen	-269	950	568	-1356	69	-1136	-2638	-737	0	16	2	15	8
Handel u. Reparaturleistungen	24	3778	850	991	1978	835	-4331	-2584	-152	-269	-31	-179	-1558
Transportleistungen	2297	-2123	-2745	-3723	-1145	-1283	-2598	-11106	-480	-578	-474	-3103	-9710
Kommunikationsleistungen	1085	3951	-8080	-804	3103	5146	2947	-1781	-361	-138	-517	-1521	-3665
Finanzdienstleistungen	681	1569	186	13345	-267	67	-322	-618	-982	-306	-106	-2106	-1360
Versicherungsleistungen	1976	2100	-1087	-291	-275	219	-5109	-628	-452	-106	-456	-1278	-1189
Sonstige unternehmensbez. L.	-462	17447	2645	-1836	3045	1176	-5523	-8854	-547	-592	-693	-3611	-6072
Übrige Dienstleistungen	-367	1683	2634	1700	40	-446	-8828	-2973	43	141	209	2608	1493
Total	-4168	698	-10048	-6618	865	-3664	-30881	-3911	82	1611	84	747	2395

Anmerkung: In der Tabelle sind die langfristigen (=dynamischen) Effekte dargestellt, Vergleichsjahr ist 2004.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis GTAP Modell und Datenbank Version 7.