

Oliver Falck und Anita Wölfl

Produktivitätsschwäche in deutschen Dienstleistungsbranchen

Im deutschen Dienstleistungssektor lässt sich seit langem eine Produktivitätsschwäche beobachten, und besonders angesichts der zunehmenden Bedeutung von Dienstleistungen in globalen Wertschöpfungsketten besteht Sorge, dass langfristig auch gesamtwirtschaftliche Potenziale für Produktivitätssteigerungen sinken könnten. Aber weisen alle Dienstleistungsbranchen geringe Produktivitätszuwächse auf. Wie lässt sich über längere Zeit niedriges Produktivitätswachstum erklären? Haben wir es mit Problemen bei der Produktivitätsmessung von Dienstleistungen zu tun? Und wo könnten in Deutschland oder auch europaweit Politikmaßnahmen ansetzen, um Produktivitätssteigerungen in Dienstleistungen zu ermöglichen? Diese Fragen wurden im diesjährigen Dienstleistungsforum des ifo Branchen-Dialogs diskutiert.

Trotz optimistischer Einschätzungen der aktuellen konjunkturellen Lage wird bei den deutschen Dienstleistungen seit langem eine Produktivitätsschwäche konstatiert – und das nicht nur für soziale und persönliche Dienstleistungen. Während die Arbeitsproduktivität der wirtschaftsnahen Dienstleistungen in den USA in den letzten 15 Jahren durchschnittlich jährlich um etwa 1,6 % zunahm, wuchs sie im gleichen Zeitraum in Deutschland jährlich nur um etwa 0,4 % (vgl. Abb. 1).¹

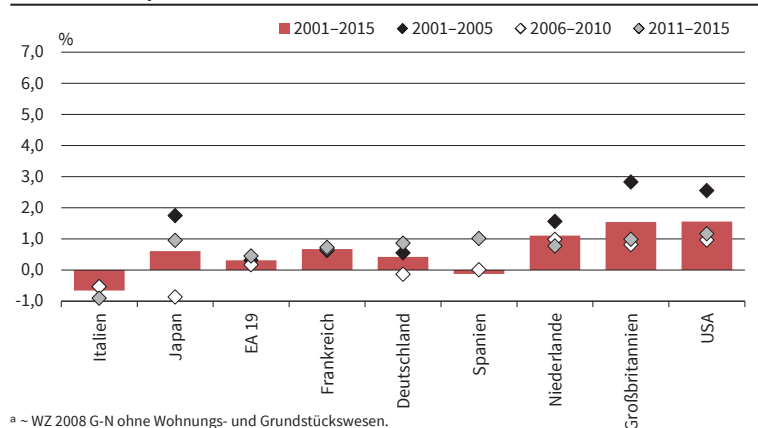
Wirtschaftsnahe Dienstleistungen werden dabei relativ breit definiert und umfassen die Branchen Handel, Gastgewerbe, Transport- und Logistkiddienstleistungen, Informations- und Kommunikationsdienstleistungen, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen sowie Unternehmensdienstleistungen im engeren Sinne. Unter letztere fallen zum Beispiel Rechtsberater, Unternehmensberater und Wirtschaftsprüfer, Architektur- und Ingenieurbüros, Forschungs- und Entwicklungsbüros, Werbung und Marktforscher, Personaldienstleister oder Messeveranstalter.

Geringes Produktivitätswachstum in wirtschaftsnahen Dienstleistungen lässt sich jedoch

nicht nur in Deutschland beobachten, sondern scheint ein typisch europäisches Phänomen zu sein.² Zwar kam in den Niederlanden und in Großbritannien die durchschnittliche Wachstumsrate mit etwas mehr als 1,1% bzw. 1,5% an die amerikanische Rate heran. Im Durchschnitt der Länder der Eurozone, für die OECD-Daten verfügbar sind, stagnierte jedoch die Dienstleistungsproduktivität im Verlauf der letzten 15 Jahre bei etwa 0,3%.

² Geringes Produktivitätswachstum in wirtschaftsnahen Dienstleistungen ist auch kein neues Phänomen (vgl. hier z.B. Wölfl 2003; 2005).

Abb. 1
Wachstum der realen Bruttowertschöpfung je Beschäftigten, wirtschaftsnahe Dienstleistungen^a
Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten



¹ Idealerweise werden zur Berechnung der Arbeitsproduktivität die effektiven Arbeitsstunden als Arbeitseinsatz herangezogen. Vergleichbare Daten zu Arbeitsstunden je Branche liegen jedoch nicht für alle Länder vor.

^a ~ WZ 2008 G-N ohne Wohnungs- und Grundstückswesen.
Quelle: OECD Productivity Database, November 2017.

Generell kann man im Zeitverlauf der letzten 15 Jahre auch für die USA, Großbritannien und die Niederlande stärkere Schwankungen im Produktivitätswachstum wirtschaftsnaher Dienstleistungen beobachten – und zwar stets im positiven Bereich. In den USA und Großbritannien betrug das Produktivitätswachstum zwischen 2001 und 2005 fast 3%, fiel dann jedoch in der Finanzkrise drastisch auf ein Niveau nahe 1%, wo es auch seither blieb. In anderen Ländern Europas einschließlich Deutschland dagegen blieb das Produktivitätswachstum über den gesamten Zeitraum der letzten 15 Jahre relativ gleichbleibend zwischen 0% und 1%, mit sogar negativen Wachstumsraten in Italien.

Schon jetzt sind in Deutschland – wie auch in den meisten europäischen Ländern – etwa drei Viertel der Gesamtbeschäftigung im Dienstleistungssektor tätig. Würde sich diese Ressourcenverschiebung weg von der produktiven Industrie hin zu einem relativ stagnierenden Dienstleistungssektor weiter fortsetzen, könnte dies auch gesamtwirtschaftlich die Potenziale für Produktivitätssteigerungen verringern – mit negativen Folgen für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit.

STARKE STREUUNG INNERHALB DES DIENSTLEISTUNGSSEKTORS

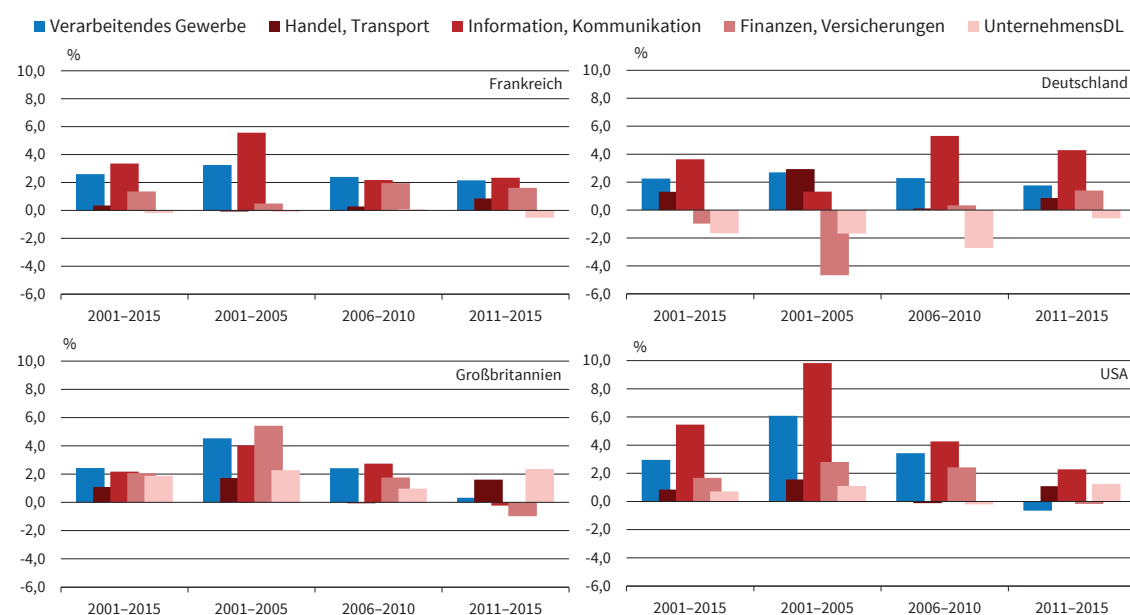
Die aggregierten Produktivitätszahlen verbergen starke Unterschiede zwischen einzelnen Dienstleistungsbranchen, wie sich in Abbildung 2 erkennen lässt. Gerade Informations- und Kommunikationsdienstleistungen zeigen in fast allen Ländern Produktivitätszuwachsrate, die teilweise weit über den durchschnittlichen Wachstumsraten im Verar-

beitenden Gewerbe liegen. Zudem deuten die Zahlen in Abbildung 2 darauf hin, dass die Informations- und Kommunikationsdienstleistungen auch für die großen zeitlichen Schwankungen im Produktivitätswachstum der gesamten wirtschaftsnahen Dienstleistungen in den USA verantwortlich sind. Ähnliches, wenngleich in geringerem Ausmaß, gilt auch für Finanz- und Versicherungsdienstleistungen. Dagegen zeigten der Handel, das Gastgewerbe und die Transport- und Logistikbranche einerseits sowie Unternehmensdienstleistungen andererseits über die letzten 15 Jahre für die meisten Länder ein relativ niedriges Produktivitätswachstum.

Hinsichtlich der Unterschiede der deutschen Wachstumsraten im Vergleich vor allem zu denjenigen in den USA deuten die Zahlen in Abbildung 2 auf zwei mögliche Ursachen hin. Zum einen spiegeln sie in gewisser Weise die sogenannte IKT-Revolution in den USA in den 1990er Jahren wider. So ließen sich in den USA in den Jahren 1995–2004 sowohl sehr hohe Investitionen in Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) beobachten wie auch starkes Produktivitätswachstum in IKT-produzierenden und IKT-nützenden Branchen (vgl. z.B. van Ark und Inklaar 2005). In Deutschland deutet sich etwa ab 2005 ein gewisser Aufholprozess an, wie sich zum Beispiel im recht kräftigen Produktivitätswachstum bei den Informations- und Kommunikationsdienstleistungen zeigt. Jedoch erreichen auch diese Raten nicht das Produktivitätswachstum, das in den USA beobachtet werden konnte.

Zum anderen fallen in Deutschland vor allem die Unternehmensdienstleistungen auf, bei denen die Produktivität über die gesamten letzten 15 Jahre hinweg sank – und zwar beinahe im gleichen Ausmaß, wie sie in den USA zeitgleich zunahm. Negatives längerfristiges Produktivitätswachstum in Unternehmens-

Abb. 2 Wachstum der realen Bruttowertschöpfung je Beschäftigten in einzelnen Branchen
Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten



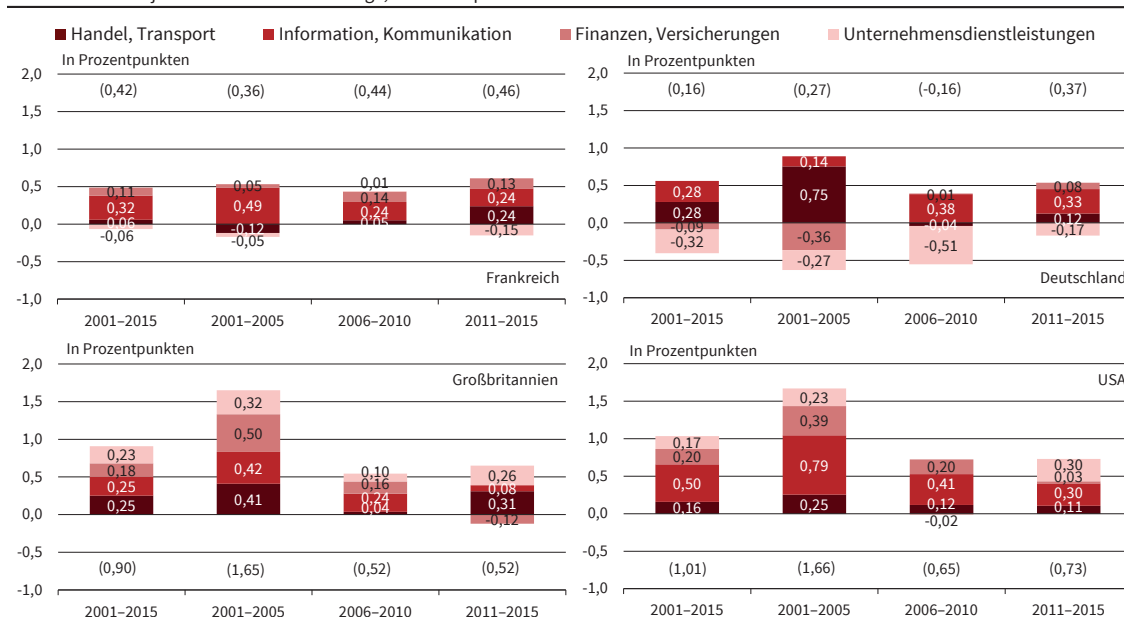
Quelle: OECD Productivity Database, November 2017.

© ifo Institut

Abb. 3

Beiträge zum Wachstum der Arbeitsproduktivität wirtschaftsnaher Dienstleistungen^a

Durchschnittliche jährliche Wachstumsbeiträge, in Prozentpunkten



^a Produktivitätswachstum wirtschaftsnaher Dienstleistungen in Klammern.

Quelle: OECD Productivity Database, November 2017.

© ifo Institut

dienstleistungen lässt sich auch in einigen anderen europäischen Ländern, wie z.B. in Frankreich, beobachten. Dagegen zeigen die Unternehmensdienstleister in den USA und in Großbritannien stetig positives Produktivitätswachstum mit Raten ähnlich dem Verarbeitenden Gewerbe.

GENERELL KEINE VERLAGERUNG HIN ZU PRODUKTIVITÄTSSCHWACHEN DIENSTLEISTUNGEN

Wie Abbildung 3 zeigt, kann man generell keine Ressourcenverschiebung hin zu stagnierenden Dienstleistungsbranchen beobachten. Zwar wurde in Deutschland zwischen 2001 und 2005 das Produktivitätswachstum der wirtschaftsnahen Dienstleistungen noch im Wesentlichen durch den Handel, das Gastgewerbe und die Transport- und Logistikbranche getragen, also zusammengenommen einem Dienstleistungssektor, der über die letzten 15 Jahre eher durchschnittliches Produktivitätswachstum zeigte. Auch nimmt die Beschäftigung in den stagnierenden Unternehmensdienstleistungen relativ zu ihrer Bruttowertschöpfung zu, was letztendlich das gesamte Produktivitätswachstum in wirtschaftsnahen Dienstleistungen verringert.³

Jedoch haben die produktiven Informations- und Kommunikationsdienstleistungen stetig an Bedeutung gewonnen – und zwar sowohl hinsichtlich ihrer

³ Die Betrachtung beider Komponenten der Produktivität, Bruttowertschöpfung und Arbeitseinsatz, wird durch eine entsprechende Berechnung der Wachstumsbeiträge gewährleistet. Diese resultieren als Verhältnis der Wachstumsrate der realen Bruttowertschöpfung und der Beschäftigung, jeweils gewichtet mit den Anteilen der einzelnen Dienstleistungsbranche an der gesamten nominalen Bruttowertschöpfung bzw. der Gesamtbeschäftigung wirtschaftsnaher Dienstleistungen (vgl. OECD 2017).

Anteile an der Beschäftigung als auch an der Bruttowertschöpfung der wirtschaftsnahen Dienstleistungen. Zwischen 2011 und 2015 waren sie schließlich sogar mit einem Produktivitätsbeitrag von 0,33 Prozentpunkten die treibende Kraft hinter dem gesamten Produktivitätswachstum in wirtschaftsnahen Dienstleistungen in Deutschland.

DIENSTLEISTUNGEN ALS WICHTIGES GLIED IN GLOBALEN WERTSCHÖPFUNGSKETTEN

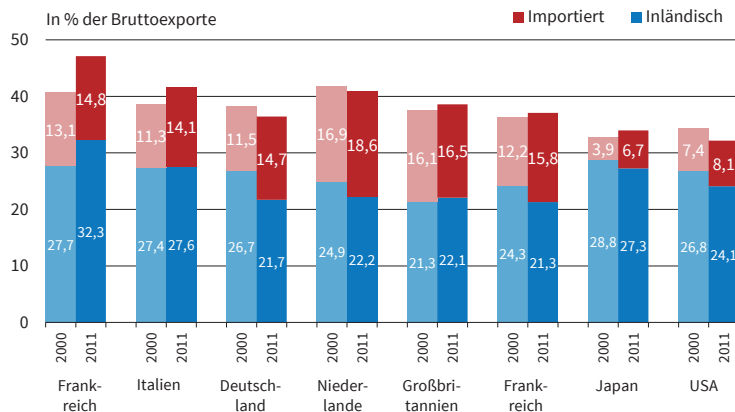
Starkes Produktivitätswachstum in einigen wirtschaftsnahen Dienstleistungen sowie ihre zunehmende Bedeutung für das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum spiegeln ihre neue Rolle in globalen Wertschöpfungsketten wider.⁴ Rasante Entwicklungen in Informations- und Kommunikationstechnologien und global fragmentierte Produktionsprozesse bei stetig sinkenden Handels-, Transport- und Transaktionskosten machen auch wirtschaftsnahe Dienstleistungen dynamischer, transportierbarer und handelbarer. Dadurch ähneln nun viele wirtschaftsnahe Dienstleistungen in ihren Produktionsprozessen immer mehr den hochproduktiven Industriebranchen: Sie nutzen moderne Technologien, sind humankapitalintensiv, innovativ, zeigen zunehmende Skalenerträge und sind intensivem globalen Wettbewerb ausgesetzt.

Umgekehrt tragen wirtschaftsnahe Dienstleistungen wiederum selbst dazu bei, dass die globalen Wertschöpfungsketten effizient ablaufen. Abbildung 4

⁴ Vgl. hier auch den Beitrag von Ebnet und Timiliotis zur Produktivität im deutschen Verarbeitenden Gewerbe (im gleichen Heft).

Abb. 4

Dienstleistungsgehalt der Exporte des Verarbeitenden Gewerbes
Direkter und indirekter Wertschöpfungsbeitrag entlang globaler Wertschöpfungsketten



Quelle: OECD Trade in Value Added Database, Dezember 2016.

© ifo Institut

zeigt dies sehr deutlich: Demnach basieren Industrieexporte mittlerweile bis zu 50% auf Wertschöpfung, die direkt oder indirekt über alle Stufen der globalen Wertschöpfungsketten von Dienstleistungen erbracht wird. Dabei greifen Industrieunternehmen immer stärker auf spezialisierte Dienstleistungen aus dem Ausland zurück. Genauso wie für Industrieunternehmen ist es auch für Dienstleister zunehmend wichtig, global vernetzt zu sein. So sind für Forschung und Entwicklung spezifische Software- und technische Lösungen nötig. Personaldienstleister suchen weltweit qualifiziertes Personal. Anwaltskanzleien verhandeln Verträge lokal mit Zulieferern und global mit Kunden. Logistik- und Transportdienstleister garantieren den reibungslosen Warenfluss. Werbeagenturen kümmern sich um die geeignete Marketingstrategie auf globalen Märkten. Und Finanzierungs- und Versicherungsangebote runden das Gesamtpaket ab.

REFORMBEDARF BEI UNTERNEHMENSDIENSTLEISTERN

Dieser globale Wettbewerb sollte denn auch für Produktivitätssteigerungen in wirtschaftsnahen Dienstleistungen, einschließlich Unternehmensdienstleistern, sorgen. Gerade hier zeigt sich jedoch in Deutschland wie auch in einigen anderen europäischen Ländern über längere Zeit ein sehr niedriges oder sogar negatives Produktivitätswachstum. Das ist angesichts der globalen Bedeutung dieser Branchen beunruhigend.

Für Deutschland spielt wohl die starke Regulierung von Unternehmensdienstleistern eine wichtige Rolle. Gemäß einer Studie im Auftrag der Europäischen Kommission (2017a) sind

in Deutschland etwa 33% der Erwerbstätigen in regulierten Berufen beschäftigt, mehr als in jedem anderen EU-Mitgliedsland. Zum anderen wird gemäß der in Abbildung 5 dargestellten OECD-Indikatoren für Produktmarktregulierung in deutschen Unternehmensdienstleistungen sowohl der Zugang zu als auch die konkrete Ausübung dieser Berufe vergleichsweise stark geregelt, mit potenziell wettbewerbsverzerrenden Wirkungen. Besonders im Vergleich mit den generell relativ liberalen Ländern USA und Großbritannien schneidet Deutschland mit einem Wert von

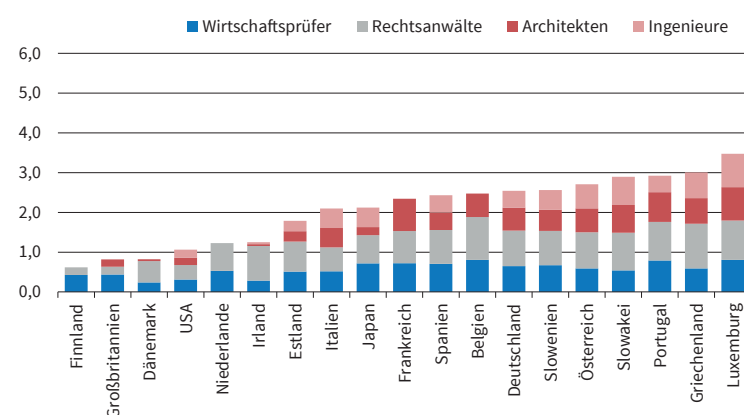
etwa 2,5 Indexpunkten sehr schlecht ab.

Die OECD-Indikatoren umfassen dabei zum einen Marktzutrittsbarrieren wie etwa spezifische Zugangsvoraussetzungen sowie sogenannte ausschließliche Rechte (vgl. Conway und Nicoletti 2006). So setzt zum Beispiel die Zulassung zum Rechtsanwaltsberuf in Deutschland ein Universitätsstudium mit einer Staatsprüfung sowie ein zweijähriges Referendariat mit einer weiteren Staatsprüfung voraus. Zudem ist in Deutschland jegliche Form von Rechtsberatung ausschließlich Rechtsanwälten vorbehalten. Diplom-Wirtschaftsjuristen können dagegen trotz ihrer fachlichen Qualifikation nicht einmal in der außergerichtlichen Rechtsberatung zu schwerpunktmäßig wirtschaftlichen Angelegenheiten als selbständige Rechtsberater tätig werden (vgl. Monopolkommission 2006).

Zum anderen umfassen die OECD-Indikatoren Regelungen, die die tatsächliche Ausübung der Berufe beschränken, wie etwa verbindliche Festpreise oder Preisempfehlungen, Regeln für die Werbung, die zulässige Unternehmensform oder die Zusammenarbeit mit anderen Berufen. So werden in Deutsch-

Abb. 5

Produktmarktregulierung in Unternehmensdienstleistungen, 2013
Index Skala von 0 bis 6 mit 0 ~ wenig restriktiv, 6 ~ sehr restriktiv



Quelle: OECD Product Market Regulation Database, 2013.

© ifo Institut

land zum Beispiel die Entgelte für anwaltliche Dienstleistungen durch das Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (RVG) festgelegt, wobei sie sich nach dem Gegenstandswert (der wirtschaftlichen Bedeutung) einer Angelegenheit richten. Dabei können Mandant und Anwalt zusammen ein höheres Entgelt festlegen. Der Anwalt darf jedoch kein niedrigeres Entgelt verlangen, als im RVG vorgesehen, solange dies dort nicht ausdrücklich erlaubt ist (vgl. Monopolkommission 2006).

Als Rechtfertigung für Regulierungen dieser Dienstleistungsberufe wird vor allem angeführt, sie seien nötig, um die Qualität auf von asymmetrischer Information gekennzeichneten Märkten sowie eine gerechte Verteilung von Leistungen zu gewährleisten. Jedoch ist nach Ansicht der Monopolkommission (2006) bei vielen berufsrechtlichen Regelungen fraglich, ob sie die durch Marktunvollkommenheiten ausgelösten Probleme tatsächlich lösen könnten und vor allem ob sie dabei ein besseres Ergebnis erzielen als der unregulierte Wettbewerb.

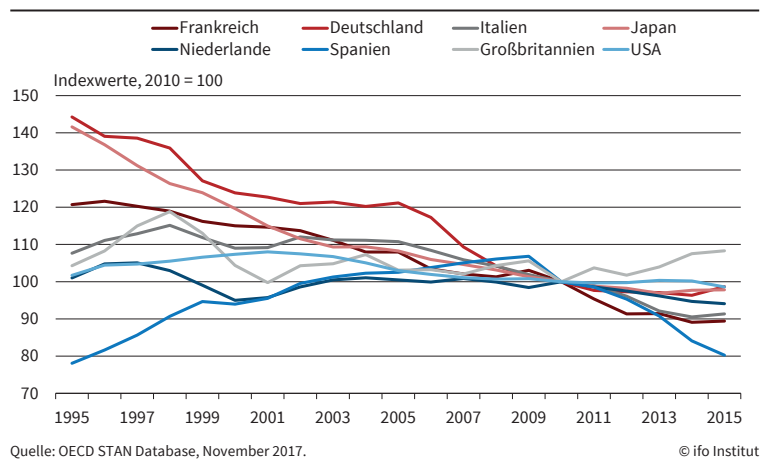
Generell könnten durch die Lockerung wettbewerbsverzerrender Regelungen über mehrere Kanäle Produktivitätssteigerungen entstehen (vgl. zum Beispiel EZB 2006): Zum einen würden niedrigere Marktzutrittsbarrieren den Zugang zu Dienstleistungsberufen erleichtern. Verstärkter Wettbewerbsdruck gerade durch junge innovative Unternehmen könnte bewirken, dass die am Markt bestehenden Unternehmen ihrerseits die Produktivität steigern oder unproduktive Unternehmen aus dem Markt ausscheiden.

Zum anderen könnten unmittelbar durch den Wegfall spezifischer Regelungen oder auch generell über verstärkten Wettbewerb Informationsasymmetrien verringert und die angebotenen Leistungen vergleichbarer werden. Dienstleister würden dazu angeregt, in moderne Technologien und Humankapital zu investieren, um die Qualität der Dienstleistung zu erhöhen oder kostengünstiger zu produzieren und so ihre Preise näher an die tatsächlichen Kosten zu bringen. Würden gleichzeitig durch den intensiveren Wettbewerb unproduktive Unternehmen aus dem Markt scheiden, könnten auch für Investitionen nötige Finanzierungsquellen frei werden. Siehe hier auch die Diskussion um Zombiefirmen und ihre Wirkung auf Ressourcenallokation und Produktivität (z.B. McGowan et al. 2017).

Schließlich würden die resultierenden Produktivitätssteigerungen bei den Unternehmensdienstleistungen auch indirekt die Produktivität der Unternehmen in anderen Branchen erhöhen, die ihre Leistungen nützen.

Abb. 6

Implizite Deflatoren der Bruttowertschöpfung, Informations- & KommunikationsDL



PRODUKTIVITÄTSMESSUNG BEI DIENSTLEISTUNGEN – TEILWEISE ENTWARNUNG

Im Allgemeinen ist beim Vergleich von Produktivitätszahlen verschiedener Branchen und verschiedener Länder eine gewisse Vorsicht geboten. Denn gerade Zahlen zum Wachstum der Produktivität in Dienstleistungen können durch Probleme bei der Messung der realen Bruttowertschöpfung verzerrt sein (vgl. hier z.B. Wölfl 2003). Besonders relevant sind hier Probleme bei der Messung des zugrunde liegenden Preisindex.

Abbildung 6 deutet darauf hin, dass in unterschiedlichen Ländern zumindest in der Vergangenheit sehr unterschiedliche Methoden verwendet wurden, um die Bruttowertschöpfung zu konstanten Preisen für Dienstleistungen zu berechnen. Abbildung 6 vergleicht dazu die impliziten Deflatoren der Bruttowertschöpfung am Beispiel der Informations- und Kommunikationsdienstleistungen. Hier handelt es sich um eine technologisch dynamische Branche, in der Unternehmen Vorleistungen für andere Unternehmen produzieren und dabei intensivem globalem Wettbewerb ausgesetzt sind. Und gerade im Kommunikationsbereich wurde in vielen Ländern in den letzten Jahren erheblich dereguliert. Unter diesen Umständen würde man erwarten, dass sich die Preise in ähnlicher Weise, zumindest in die gleiche Richtung, entwickeln. Tatsächlich kann man jedoch teilweise divergierende Preisentwicklungen beobachten – zumindest bis etwa 2005.

Idealerweise werden für die Berechnung der Bruttowertschöpfung zu konstanten Preisen Erzeugerpreisindizes herangezogen, deren Berechnung jedoch für Dienstleistungen schwieriger ist als für Industriegüter. So lässt sich zum einen der Output oder das Ergebnis einer bestimmten Dienstleistung, für die ein Preisindex festgelegt werden soll, oft nicht genau bestimmen (vgl. OECD und Eurostat 2014). Kommunikationsdienstleistungen zum Beispiel werden immer häufiger in einem Paket angeboten, um so bestimmte Kundengruppen gewinnen zu können. Bei der Preis-

messung müssten jedoch die einzelnen Dienstleistungskomponenten separat betrachtet werden.

Zum anderen gehört zu einer verlässlichen Preismessung auch eine angemessene Anpassung für Qualitätsveränderungen. So wird für die Berechnung des Preisindex eines bestimmten Gutes oder einer Dienstleistung stets darauf geachtet, jeweils ein qualitativ vergleichbares Produkt über die Zeit hinweg zu verfolgen. Ist ein bestimmtes Produkt nicht mehr auf dem Markt erhältlich, wird ein ähnliches Produkt herangezogen, dabei jedoch für Qualitätsunterschiede zwischen dem neuen und dem Vorgängerprodukt kontrolliert. Viele Dienstleistungen sind jedoch insofern einzigartig, als sie genau an spezifische Kundenwünsche angepasst werden, und vergleichbare Dienstleistungsprodukte stehen daher oft nicht zur Verfügung (vgl. OECD und Eurostat 2014). Die Softwareentwicklung als ein Teilprodukt der Informations- und Kommunikationsdienstleistungen ist hier ein gutes Beispiel.

Ob sich jedoch die in den Abbildungen 1 bis 3 beobachtbaren Unterschiede im Produktivitätswachstum von Dienstleistungen zwischen Deutschland und den USA rein auf Unterschiede bei der Messung von Preisindizes zurückführen lassen, ist eher fraglich. Zum einen werden in Deutschland – zwar noch nicht seit den 1980er Jahren wie in den USA (vgl. Swick et al. 2016) – so doch zumindest schon seit dem Jahr 2006 Erzeugerpreise für viele Dienstleistungen berechnet und veröffentlicht. Zum anderen deuten die unterschiedlichen Deflatoren für einzelne Branchen darauf hin, dass in Deutschland schon in der Vergangenheit Preisindizes herangezogen wurden, wie z.B. die entsprechenden Verbraucherpreisindizes für ähnliche Dienstleistungen, die als gute Approximation für Erzeugerpreise gesehen werden können (vgl. z.B. Eurostat 2006). Schließlich wird der Gesamteffekt der Preismessung für das Wachstum der realen Bruttowertschöpfung und damit der Produktivität einer Branche noch von einer Reihe weiterer Faktoren bestimmt. So ist zum Beispiel entscheidend, in welchem Grad Zwischengüter zur Produktion verwendet werden und wie sehr sich die Preisindizes der Zwischengüter von denen der Endproduktion unterscheiden.

FAZIT

Zusammenfassend lässt sich festhalten – und so auch das Fazit beim Dienstleistungsforum des diesjährigen ifo Branchen-Dialogs: In deutschen wirtschaftsnahen Dienstleistungen sind die Potenziale für Produktivitätssteigerungen bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Zwar lassen sich für einige wirtschaftsnahe Dienstleistungen schon Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität beobachten, die an die durchschnittlichen Raten des Verarbeitenden Gewerbes herankommen oder sie sogar übertreffen. Auch lässt sich generell keine Ressourcenverschiebung hin zu produktivitätsschwachen Dienstleistungen beobachten. Vor allem in den letz-

ten fünf bis zehn Jahren haben die sehr produktiven Informations- und Kommunikationsdienstleistungen sowohl hinsichtlich Beschäftigung als auch Bruttowertschöpfung an Bedeutung gewonnen.

Jedoch gibt es Anzeichen, dass in deutschen wirtschaftsnahen Dienstleistungen die Ressourcenallokation noch nicht optimal funktioniert. So reichen selbst bei den produktiveren Dienstleistungen die Wachstumsraten nicht an diejenigen zum Beispiel der USA heran. Vor allem lässt sich in den Unternehmensdienstleistungen über längere Zeit sehr niedriges oder sogar negatives Produktivitätswachstum beobachten. Das ist angesichts der zunehmenden Bedeutung gerade dieser Branchen in globalen Wertschöpfungsketten beunruhigend.

Die Produktivitätsschwäche in wirtschaftsnahen Dienstleistungen ist kein rein deutsches Phänomen, sondern betrifft eine Reihe europäischer Länder. Um das Potenzial des europäischen Binnenmarkts vollkommen auszuschöpfen, hat die Europäische Kommission daher im Januar 2017 ein sogenanntes »Dienstleistungspaket« vorgelegt. Demnach soll es Dienstleistern erleichtert werden, ihre Leistungen im gesamten europäischen Markt anzubieten, ohne an den nationalen Qualitätsstandards zu rütteln (Europäische Kommission 2017b). Das Paket umfasst im Wesentlichen vier Maßnahmen:

- Die Europäische e-card soll es Dienstleistern europaweit erleichtern, die unterschiedlichen administrativen Formalitäten zu erfüllen.
- Die im EU-Recht vorgesehene Verhältnismäßigkeitsprüfung soll nun in einem einheitlichen und konsequenten Verfahren umgesetzt werden. Gemäß dieser Verhältnismäßigkeitsprüfung müssen Mitgliedstaaten bei der Einführung neuer oder der Änderung bestehender Regelungen beweisen, dass diese Regelungen notwendig und angemessen sind.
- Auch die im EU-Recht vorgesehene Verpflichtung von Mitgliedstaaten, Änderungen zu nationalen Regelungen von Dienstleistungen der Kommission zu melden, soll nun in einem zeitsparenden und transparenteren Verfahren umgesetzt werden.
- Schließlich will die Kommission nicht nur als Kontrollorgan fungieren, sondern Mitgliedstaaten stärker zu Fragen der Regulierung von Unternehmensdienstleistungen beraten.

Jedoch kann die Europäische Kommission selbst nur Anregungen und Empfehlungen liefern; es liegt an den Mitgliedstaaten selbst, Reformen durchzuführen. Und hier ist in Deutschland noch ausreichend Spielraum. Denn wie sich in den Ergebnissen zeigt, weist Deutschland gerade für Unternehmensdienstleister ein sehr restriktives regulatorisches Umfeld auf, mit einer Vielzahl an potenziell wettbewerbsverzerrenden Regelungen, was den Zugang zu als auch die konkrete Ausübung dieser Berufe betrifft.

In den letzten Jahren gab es zwar erste Schritte hin zu einem etwas liberaleren Dienstleistungsmarkt. So wurde im Jahr 2009 die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure neu geregelt. Seitdem basieren Architektenhonorare nur noch auf der Kostenberechnung und werden so von den tatsächlichen Baukosten abgekoppelt; das neu eingeführte Bonus-Malus-System soll Anreize zum kostengünstigen Bauen geben; und Stundenhonorare können nun frei vereinbart werden (vgl. z.B. Architektenkammer Niedersachsen 2011). Zudem plant die Bundesregierung im Zusammenhang mit dem von der Europäischen Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren wohl auch eine Reform der Steuerberatervergütungsverordnung. Diese soll vorsehen, die bislang regulierten Honorare für Steuerberater in außergerichtlichen Angelegenheiten und für Steuerberater mit Sitz im Ausland abzuschaffen (vgl. OECD 2016).

Doch ein größerer Wurf an Reformen steht noch aus. Auch hierfür gibt es schon konkrete Vorschläge, wie in diesen sogenannten Freien Berufen mehr Wettbewerb ermöglicht und dabei die gesellschaftlichen Ziele, die eigentlich durch die Regelungen verfolgt werden, sogar noch besser erreicht werden könnten (vgl. hier z.B. Monopolkommission 2006; OECD 2010). Nun ist es an der Politik – bzw. für einige Freie Berufe deren selbstregulierenden Berufskammern – solchen Ideen auch weitere Taten folgen zu lassen.

LITERATUR

Architektenkammer Niedersachsen (2011), *Honorarrecht für Architekten nach der HOAI 2009*, Hannover, Dezember.

Conway, P. und G. Nicoletti (2006), »Product Market Regulation of Non-manufacturing Sectors in OECD Countries: Measurement and Highlights«, OECD Economics Department Working Papers No. 530/2006, Paris.

Ebnet, M. und C. Timiliotis (2018), »Leidet die deutsche Industrie an einer Produktivitätsschwäche?«, *ifo Schnelldienst* 71(1), .

Europäische Kommission (2017a), »European Semester – Country Report Germany 2017«, Commission Staff Working Document SWD(2017) 71 final, Brüssel, Februar.

Europäische Kommission (2017b), »A services economy that works for Europeans«, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/growth/content/services-economy-works-europeans-1_en.

Eurostat (2016), *Handbook on Prices and Volume Measures in National Accounts*, Luxemburg.

EZB (2006), »Competition, Productivity and Prices in Euro Area Services Markets«, Occasional Paper Series, No. 44, Frankfurt, April.

McGowan, M.A., D. Andrews und V. Millot (2017), »The Walking Dead? Zombie Firms and Productivity Performance in OECD Countries«, OECD Economics Department Working Papers No. 1372, Paris.

Monopolkommission (2006), *Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor!*, Sechzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission, Juli.

OECD (2010), *OECD Economic Surveys – Germany: 2010*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2016), *OECD Economic Surveys – Germany: 2016*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2017), *OECD Compendium of Productivity Indicators: 2017*, OECD Publishing, Paris.

OECD und Eurostat (2014), *Eurostat-OECD Methodological Guide for Developing Producer Price Indices for Services*, OECD Publishing, Paris.

Swick, R., D. Bathgate und M. Horrigan (2006), »Services Producer Price Indices: Past, Present, and Future«, Draft Paper, U.S. Bureau of Labor Statistics, May 2006, Washington.

Van Ark, B. und R. Inklaar (2005), *Catching Up or Getting Stuck? Europe's Troubles to Exploit ICT's Productivity Potential*, Groningen Growth and Development Centre, September.

Wölfl, A. (2003), »Productivity Growth in Service Industries: An Empirical Assessment of Recent Patterns and the Impact of Measurement«, OECD Science, Technology and Industry Working Paper 2003-07, Paris.

Wölfl, A. (2005), »The Services Economy in OECD Countries«, OECD Science, Technology and Industry Working Paper 2005-03, Paris.