

# Kommentar: Globalisierung und Arbeitsmärkte – Verteilungs- und Beschäftigungswirkungen

## Internationaler Dienstleistungshandel und temporäre Migration

Ralf Kronberger

*Die Mainstream-Diskussion zu internationalem Handel und Faktorbewegungen hat ihren Schwerpunkt primär auf Warenhandel und permanenter Migration. In diesem Beitrag wird auf die besondere Form der temporären Migration im Zusammenhang mit dem Dienstleistungshandel Bezug genommen, die im General Agreement on Trade in Services (GATS) der Welthandelsorganisation unter der Erbringungsart „Präsenz natürlicher Personen“ erfasst ist. Bislang vorliegende ökonomische Modelle vermögen es nicht, die Effekte der GATS-Liberalisierung umfassend abzubilden, da u.a. die betrachteten Märkte sehr segmentiert sind. Die Politik sollte ihr Augenmerk zuerst auf den erfolgreichen Abschluss von Übergangsregelungen für den freien Personenverkehr zwischen Österreich und den EU-Beyrittsländern richten, bevor weitere Liberalisierungen im Personenverkehr unter GATS angegangen werden.*

*JEL N° F16, F22, J61*

Im Diskussionsbeitrag wird – ergänzend zum Hauptbeitrag von Kubin/Rosner – stärker auf die Effekte des in den letzten Jahren stark gestiegenen Dienstleistungshandels auf den Arbeitsmarkt eingegangen. Im General Agreement of Trade in Services (GATS), dem multilateralen Abkommen über den Dienstleistungshandel, sind 148 Mitglieder der Welthandelsorganisation Liberalisierungsverpflichtungen im Dienstleistungshandel eingegangen. Dienstleistungshandel wird von diesem Abkommen über vier Erbringungsarten (sogenannte Modes) erfasst. Die Erbringungsart „Präsenz natürlicher Personen“, oft abgekürzt unter Mode 4, ist jene, die die unmittelbarsten Auswirkungen für den Arbeitsmarkt hat.<sup>1</sup> Im Rahmen des GATS-Abkommens dürfen ausländische Dienstnehmer über einen beschränkten Zeitabschnitt ihre Arbeitsleistung im Gastland erbringen. Der geographische, der zeitliche wie auch der sektorale Aspekt differieren zu den Beiträgen von Kubin/Rosner und Chaloupek. Das GATS-Abkommen behandelt Personenbewegungen zwischen WTO-Mitgliedern – also zwischen der EU als einzelner WTO-Mitglied und den weiteren WTO-Mitgliedstaaten. Die aktuelle EU-Erweiterungsrunde hat zum Ergebnis, dass der Personenverkehr zwischen Österreich und seinen östlichen Nachbarstaaten zum Binnenverkehr wird. Die Distanz zwischen Österreich und den weiteren WTO-Mitgliedstaaten unter GATS wird durch die Erweiterung verhältnismäßig größer. Eine weitere Einschränkung der Betrachtung unter GATS ist, dass die Wanderung der Arbeitskräfte keine dauerhafte Migration darstellt, sondern lediglich eine temporäre. Der ausländische Arbeitnehmer darf sich gemäß der aktuell gültigen Verpflichtungsliste bis zu maximal einem Jahr im Gastland aufhalten (innerbetrieblich Entsandter), bevor er wieder um Verlängerung ansuchen muss. Personenbewegungen sind unter dem GATS innerhalb unterschiedlicher Kategorien (innerbetrieblich Entsandte, Geschäftsbesucher, Angestellte einer juristischen Person mit Sitz im Ausland) möglich. Innerhalb dieser Kategorien kann ein WTO-

<sup>1</sup> Das GATS kennt vier Erbringungsarten:

Mode 1 – Cross-border supply: die Dienstleistung wird über die Grenze gehandelt (z. B. e-Commerce).

Mode 2 – Consumption abroad: Der Konsum der Dienstleistung erfolgt im Ausland (z. B. Dienstleistung im Tourismussektor).

Mode 3 – Commercial presence: Errichtung einer Niederlassung im Gastland.

Mode 4 – Presence of natural persons: Temporäre Bewegung der natürlichen Person über die Grenze zum Zweck der Dienstleistungserbringung.

Mitglied in unterschiedlichen wirtschaftlichen Sektoren unterschiedliche Verpflichtungen im Sinne eines Positivlisten-Ansatzes eingehen. Eine zumeist starke Segmentierung dieser Teilmärkte ist die Folge. Karsenty (2000, in: Winters, 2003, 4) geht beim Mode-4-Handel, der durch Personenverkehr entsteht, von einem Volumen von 1,4% des gesamten Dienstleistungshandels aus. In Österreich belief sich der Dienstleistungsexport, abzüglich der Binnenmarktexporte, für das Jahr 2002 auf 12,3 Mrd. EUR. Unter Zugrundelegung der zuvor genannten 1,4% würden sich die österreichischen Mode-4-Exporte auf 172 Mio. EUR und die Mode-4-Importe auf 165 Mio. EUR bzw. knapp 0,2% des österreichischen Arbeitnehmerentgelts belaufen, bislang also eine durchaus vernachlässigbare Größe.

### Dienstleistungshandel und Löhne unter neoklassischen Annahmen

Die Abhandlung von Kubin/Rosner bezieht sich primär auf den Güterhandel bzw. Faktorausgleich. Der Dienstleistungshandel wird, wie oft in der Literatur, nicht gesondert betrachtet,<sup>2</sup> da dies vermutlich den Rahmen ihres Beitrags gesprengt hätte. Unabhängig davon, ob Güter oder Dienstleistungen gehandelt werden, sollte Handel unter neoklassischen Modellannahmen eine Angleichung der Löhne zur Folge haben, also zu einer Senkung der Löhne in den Hochlohnländern führen. Globalisierung müsste dann in letzter Konsequenz zur Folge haben, dass der Lohnsatz an das Grenzprodukt der Arbeit angeglichen wird (Hufbauer/Schott, 1992). Lohnsenkungen sind vor allem im Bereich der niedrig qualifizierten Arbeit zu erwarten. Eine völlige Angleichung der Löhne wird auch von Ökonomen neoklassischer Prägung als nur theoretisch möglich erachtet. Allerdings wird eine Tendenz in diese Richtung als empirisch beobachtbar eingestuft.

### Dienstleistungshandel und temporäre Migration

Zu der speziellen Mode-4-Problematik, Personen überschreiten vorübergehend die Grenze zur Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit, existiert wenig wirtschaftswissenschaftliche Literatur. Beispielhaft wird ein dem Autor bekanntes Papier (Winters, 2002) kurz dargestellt und kommentiert: Winters zieht ein experimentelles Modell zur Berechnung der Effekte der Öffnung der Arbeitsmärkte heran. Das Modellergebnis ist, dass, wenn jedes Land sein Arbeitsangebot in den Gastländern um 3% erhöhen darf, das Welteinkommen um 0,6% steigt. Es wird die Öffnung für qualifizierte und wenig qualifizierte Arbeit unterschieden. Die größten Gewinne resultieren aus der Öffnung für unqualifizierte Arbeit für Personal aus den Entwicklungsländern aufgrund steigender Löhne und Rücksendung eines Teils ihrer Löhne ins Mutterland. Die Gewinne für die entwickelten Länder weist das Modell bei der Entlohnung des Faktors Kapital und durch höhere Steuereinnahmen im Mutterland aus.

Sowohl die Modellannahmen als auch die Interpretation der Ergebnisse stellen sich bei näherer Betrachtung zumindest als fragwürdig heraus. Das Papier geht von neoklassischen Annahmen, wie im vorletzten Absatz skizziert, aus. Es greift daher bei der Erklärung der Arbeitslosigkeit zu kurz.

Transaktionskosten werden im Modell ignoriert. Gemäß diesen Annahmen erwachsen einem Arbeitnehmer, der vorübergehend ins Ausland geht, keine zusätzlichen Kosten durch Reisen und Auslandsaufenthalt (Reisekosten, administrative Kosten, etc.). Einkommensgewinne aus der Arbeitsmarktliberalisierung werden dadurch potenziell überschätzt.

Temporäre Migration wird vorteilhafter als dauerhafte Migration dargestellt, weil es zwar die ökonomischen Vorteile brächte, aber keine Probleme im Mutterland verursachen würde:

<sup>2</sup> „... man (sucht) in internationalen Standardlehr- bzw. Handbüchern über Außenwirtschaft vergeblich ein Kapitel über die Theorie des ADL (Außenhandel mit Dienstleistungen).“ (Breuss, 1990, 21).

„Temporary movers pose no cultural or integration threat and make virtually no call on public services. Thus, the only major challenge posed by well-run TMNP (temporary movement of natural persons) schemes is the increase in competition that they pose for indigenous low-skill workers. This is neither more nor less than the challenge posed by imports of labour intensive goods from the developing world, and it has the same aggregate gains and distributions consequences.“ Diese Sicht scheint beispielsweise mit der Nachfrage nach Pflegeberufen in den entwickelten Ländern, die ein relativ hohes Maß an Integration voraussetzen, im Widerspruch zu stehen. Darüber hinaus ist die Annahme, dass Außenhandel zu gleichen Anpassungsreaktionen bei den Faktoren wie Faktorwanderung führt, angreifbar.

Zudem geht Winters davon aus, dass es nur einen Weltarbeitsmarkt gibt, in dem Arbeitsangebot- und Nachfrage einander gegenüber stehen. Tatsächlich ist aber der Mode-4-Markt ein äußerst fragmentierter, wie schon zuvor ausgeführt wurde.

Eine weitere Modellannahme geht von der Absorptionsfähigkeit der entsendenden Länder aus. Es wird unterstellt, dass der Arbeitnehmer oder Selbstständige durch z. B. Know-how-Erwerb im Gastland seine Produktivität im Mutterland um die Hälfte der Differenz zum Gastland erhöhen kann. In diese Annahme fließt nur das Effizienzmotiv ein. Es kann davon ausgegangen werden, dass temporäre Personenbewegungen auch zumindest aus einer Kombination aus unterschiedlichen Motiven erklärt werden müssen, insbesondere wenn der Anteil besser qualifizierter Personen hoch ist.

Winters Modell ist ein experimentelles Modell. Diesen Ansatz wählte er u. a. deswegen, weil die Datenlage sowohl bei Dienstleistungen als auch bei Migration von Arbeitskräften dürftig ist.<sup>3</sup> Daher sollten die Ergebnisse mit großer Vorsicht interpretiert werden. Gerade wenn das Modell einen 0,6%igen Einkommensgewinn vorhersagt und mit „very wide margins of error“ zu rechnen ist, ist das Eis dünn, auf dem sich der Autor bewegt, wenn er eindeutig Gewinne auch für entwickelte Industriestaaten durch eine Mode-4-Öffnung für niedrig qualifizierte Arbeitskräfte postuliert. Zudem werden beträchtliche Anpassungskosten durch die Mode-4-Liberalisierung seitens des Autors erwartet, die er aber nicht weiter quantifiziert. Ein Aspekt, der zumindest in der europäischen Arbeitsmarktdiskussion außerordentliches Gewicht besitzt.

### Abschließende Bemerkung

Die Globalisierung zeigt viele Facetten. Der Überblick von Kubin/Rosner macht deutlich, dass die Theorie in einigen Bereichen schon bessere Erklärungsansätze zeigt als noch vor einigen Jahren, indem beispielsweise unterschiedliche Arbeitsinstitutionen berücksichtigt werden. Von der Problematik unterschiedlicher Arbeitsinstitutionen und damit einhergehenden unterschiedlichen Anpassungsreaktionen (Lohnflexibilität vs. Arbeitslosigkeit) ist auch im Zusammenhang mit der Mode-4-Liberalisierung auszugehen. Der Beitritt von 10 Kandidatenländern zu europäischen Union, darunter 4 Nachbarländer Österreichs, wird hinsichtlich der Freiheit im Personenverkehr während der nächsten Jahre erhöhten Anpassungsbedarf für den Arbeitsmarkt auch im Dienstleistungssektor mit sich bringen, u. a. dadurch, dass unterschiedliche Arbeitsmarktinstitutionen einander gegenüber stehen.

Bevor über eine weitere Öffnung im Arbeitsmarkt über Mode 4 im GATS nachgedacht wird, durch den, wie auch Ökonomen der neoklassischen Schule konstatieren, ebenfalls mit erhöhtem Anpassungsbedarf zu rechnen ist, sollte der Prozess der Binnenmarktliberalisierung

<sup>3</sup> Die Problematik bei empirischen Daten zu Dienstleistungen zeigen u. a. Fritz/Scherrer (2002) auf. Sie konstatieren eine „sehr lückenhafte Erfassung des internationalen Dienstleistungsverkehrs in den Statistiken wichtiger internationaler Organisationen (OECD, WTO, IWF) und ebenso ... defizitäre Erfassung von Dienstleistungsaktivitäten innerhalb der jeweiligen Nationalstaaten.“ Siehe auch Skoika (1990, 12f.).

bei der Freizügigkeit der Arbeitnehmer – für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer mit den Kandidatenländern wurde eine Übergangsfrist von 7 Jahren ab Beitritt vereinbart – abgeschlossen sein. Nach wie vor steht es aus, dass diese Übergangsregelungen konkretisiert werden. Bislang wurde von Österreich nur mit Ungarn ein bilaterales Abkommen über Grenzgänger und Praktikanten abgeschlossen. Entsprechende bilaterale Abkommen mit der Slowakischen Republik, Slowenien und der Tschechischen Republik sind noch ausständig. Es ist von großer Bedeutung, dass mit dem EU-Beitritt der vier Nachbarstaaten entsprechende Abkommen rechtzeitig ausverhandelt werden, um im Arbeitsmarkt einen nicht härteren Anpassungsprozess als notwendig auszulösen, und auch um erhöhte Planungssicherheit für die Wirtschaft zu bringen.

Gleichzeitig sollte eine moderate Flexibilisierung des österreichischen Arbeitsmarktes vorangetrieben werden, um die Anpassungslast in Form von verstärkter Arbeitslosigkeit hinten zu halten. Die Flexibilisierungsforderungen der Wirtschaftskammer Österreich beinhalten u. a. eine verstärkte Verlagerung der Regelungskompetenz auf die Betriebs- und Einzelvereinbarungsebene, Anhebung der Normalarbeitszeit auf 10 Stunden innerhalb der Normalarbeitszeit von 40 Stunden und Lockerung der Zumutbarkeitsbestimmungen. Zudem würde eine Wahrung bzw. Hebung der Qualifikation der Arbeitnehmer dazu beitragen, die internationale Wettbewerbsposition Österreichs positiv zu beeinflussen.

### Bibliographie

- Breuss, F.* (1990), Theoretische Erklärungsansätze für den Außenhandel mit Dienstleistungen, in: Lamel et al., 16–35.
- Fritz, T./Scherrer, C.* (2002), Arbeitnehmerinteressen und die Liberalisierung des Dienstleistungshandel, Universität Gesamthochschule Kassel.
- Hufbauer, G./Schott, J.* (1992), North American Free Trade, Washington, D. C., Insitute for International Economics.
- Lamel, J./Mesch, M./Skolka, J.* (1990), Österreichs Außenhandel mit Dienstleistungen, Physika-Verlag, Heidelberg.
- Skolka, J.* (1990), Dienstleistungen in der Binnenwirtschaft und im Außenhandel, in: Lamel et al., 1–15.
- Winters, A.* (2002), The Economic Implications of Liberalising Mode 4 Trade, präsentiert beim Joint WTO-World Bank Symposium on „The Movement of Natural Persons (Mode 4) under the GATS“, WTO, Genf, 11–12 April 2002.

### Abstract

Commentary: Globalisation and Labour Markets – Effects on Distribution and Employment  
International Trade in Services and Temporary Migration

The mainstream on international trade and factor movements concentrates on trade in goods and permanent migration. The comment deals with trade in services and temporary migration. This trade form is also covered by the General Agreement on Trade in Services within the multilateral framework of WTO under mode 4. Accurate and concise economic models on mode 4 are not yet available, since – inter alia – markets are too segmented. Therefore, the policy advice of such models has to be interpreted cautiously. Politicians should focus on the closing of an adequate transitional regulation of the movement of persons between Austria and the new EU members before taking further steps of mode-4 liberalization.