

BAK Positionspapier



Abt. EU und Internationales

Werner Raza

Prinz-Eugen-Strasse 20-22
A-1040 Wien, Österreich

Tel.: +43 1 50165 DW 2558

Fax: +43 1 50165 DW 2199

www.AKwien.at

www.AKeu.at

Juni 2003

Betreff: Zum Stand der GATS Verhandlungen hinsichtlich der Entsendung von ArbeitnehmerInnen (Mode 4): ein Kommentar

1. Einleitende Bemerkungen

Die Vorlage des Entwurfs für ein EU Angebot in den laufenden GATS Verhandlungen am 6. Februar 2003 markiert eine Schwerpunktverschiebung der politischen Diskussion zu GATS. War bis dahin die Frage der Liberalisierung/Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen durch das GATS im Vordergrund der kritischen öffentliche Debatte gestanden, hat sich die Diskussion in der EU bzw. in Österreich seit Februar merklich zur Frage der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit bzw. der Entsendung von ArbeitnehmerInnen verschoben. Aufgrund der unmittelbaren Betroffenheit gilt dies insbesondere für die Interessenvertretungen der ArbeitnehmerInnen – Gewerkschaften und Arbeiterkammern – daneben aber auch die einschlägige Zivilgesellschaft, sind in dieser Debatte doch auch klare Nord-Süd Aspekte enthalten.

Die folgenden Ausführungen haben daher den Zweck, zum einen einige theoretische und konzeptionelle Anmerkungen zur Debatte um die Entsendung von ArbeitnehmerInnen im GATS zu machen, zum zweiten die Interessen in den aktuellen Verhandlungen aufzuzeigen, zum dritten die Diskussion um das EU Angebot zu Mode 4 darzustellen und abschließend einige Überlegungen zu einer politischen Positionierung der ArbeitnehmerInnenorganisationen anzustellen.

Vorausgeschickt sei die Feststellung, dass es hier nicht darum geht, im Dienste einer nationalistischen und fremdenfeindlichen Politik Argumente gegen die Einwanderung von Personen aus Drittländern zu finden. Noch auch geht es darum, den Arbeitsmarkt nach außen hin völlig abzuschotten. Worum es hingegen hier geht, ist, dass wirtschaftliche Migration und dessen Regulierung sich an den Erfordernissen der jeweiligen Arbeitsmärkte ausrichten sollte, und zweitens sichergestellt werden muss, dass es zu keiner diskriminierenden Behandlung bzgl. Löhne und Arbeitsbedingungen zwischen einheimischen und – permanent oder temporär – zugewanderten Arbeitskräften kommen darf. Dies entspricht dem legitimen Schutzinteresse aller, sowohl zugewanderter als auch

ansässiger ArbeitnehmerInnen, und ist zentrale Aufgabe von ArbeitnehmerInnenvertretungen.

2. Mode 4 – Entsendung von ArbeitnehmerInnen zur Erbringung einer Dienstleistung im Ausland

2.1. Ökonomische und politische Argumente für und wider Mode 4 Liberalisierungen

Die meisten ökonomischen Studien zur Abschätzung der Effekte von Liberalisierungen des Dienstleistungshandels, so auch von Mode 4, stellen auf die dadurch zu erzielenden Wohlfahrtseffekte ab. Diese Studien beruhen auf ökonometrischen Schätzungen im Rahmen sog. numerischer allgemeiner Gleichgewichtsmodelle ab (CGE Modelle), wie sie etwa von der OECD, Weltbank, oder auch von der EU im Rahmen der sog. Sustainability Impact Assessments (SIAs) verwendet werden. Die bekannteste und im Zusammenhang mit Mode 4 meistzitierte Untersuchung stammt vom englischen Außenhandelsökonom Alan Winters und Koautoren.¹ Winter et al. modellieren die Weltökonomie in Form von zwei Regionen, Nord und Süd. Ihre zentrale Forschungsfrage ist: welche Wachstums- bzw. Einkommenseffekte auf die beiden Regionen bzw. auf die Welt insgesamt hätte die temporäre Migration von Arbeitskräften vom Süden in den Norden im Ausmaß von 3% der Gesamtbeschäftigung des Nordens? Diese 3% entsprechen etwa 16.5 Mio Arbeitnehmern, welche sich aus je ca. 8 Mio hoch bzw. niedrig qualifizierten Arbeitnehmern zusammensetzen. Der geschätzte Wohlfahrtseffekt wird auf USD 156 Mrd. p.a. veranschlagt, das entspricht einem zusätzlichen Wachstum von etwa 0.6% des Weltsozialprodukts. Dabei gilt es laut Winters et al. zu bedenken, dass der Wachstumseffekt umso stärker ausfällt, je größer der Anteil an unqualifizierten im Verhältnis zu qualifizierten ArbeitsmigrantInnen ist. Dies führt sich auf das im Vergleich zur Migration von qualifizierten Arbeitskräften größere Produktivitätsdifferential (aufgrund der unterschiedlichen Kapitalausstattung) zwischen Süd und Nord für unqualifizierte ArbeiterInnen zurück. Nach der Logik: der Produktivitätszugewinn ist größer für einen Bauarbeiter, der Beton nicht mehr händisch (im Süden), sondern mit einer Betonmischmaschine (im Norden) mischt, als für eine Software-Ingenieurin, die statt auf dem 3-Jahre alten PC (im Süden) auf dem neuesten Modell (im Norden) programmiert. Winters et al. plädieren daher dafür, vordringlich die temporäre Migration von niedrig bzw. unqualifizierten Arbeitskräften in den GATS Verhandlungen zu liberalisieren. Dabei konzедieren sie, dass die niedrig bzw. unqualifizierten heimischen Arbeitskräfte davon negativ betroffen wären. Nachdem die Wohlfahrtszuwächse aber insgesamt größer wären als die –verluste, könne man aus dem durch die Mode 4 Liberalisierung zusätzlich lukrierten Wachstum die Verlierer aber über geeignete arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bzw. Einkommenstransfers kompensieren. Dies ist eine gängige wirtschaftspolitische Empfehlung der neoklassischen Standardökonomie, aufgrund derer man das verteilungspolitische Problem für gelöst erklärt bzw. der Politik überlässt, und sich nähere Analysen der „non-trade concerns“, d.h. der dabei involvierten politischen, sozialen und politökonomischen Aspekte, erspart.

Kritisch gegen solche Studien lässt sich vieles einwenden. Ich will hier nur einige Punkte ohne Anspruch auf Vollständigkeit nennen. Nicht nur gehen die dabei verwendeten Modelle von völlig unrealistischen Annahmen aus (vollkommene Konkurrenz, keine persistente Arbeitslosigkeit, Existenz eines und rasche Anpassung an das allgemeine Gleichgewicht etc), sondern die damit erzielten Schätzergebnisse täuschen eine Exaktheit bzgl. der zu erwartenden Wohlfahrtseffekte vor, welche weder statisch, geschweige denn

¹ Winters, L Alan: The Economic Implications of Liberalizing Mode 4 Trade. Paper prepared for the Joint WTO-World Bank Symposium on „The Movement of Natural Persons (Mode 4) under the GATS“, WTO, Geneva, 11-12 April 2002; und Winters, L.A./Walmsley, T.L./Wang, Z.K./Grynberg, R.: Negotiating the Liberalisation of the Temporary Movement of Natural Persons, Discussion Paper 87, Department of Economics, University of Sussex 2002, (<http://www.sussex.ac.uk/Units/economics/dp/Wintersetal87.pdf>).

dynamisch zu erzielen ist.² Davon abgesehen fokussieren diese Studien auf Wohlfahrtseffekte, also etwa infolge der Handelsliberalisierung zu erwartendem Wirtschaftswachstums, oder Realeinkommenszuwächse. Wie sich diese Effekte auf die Bevölkerung – Unternehmer, Arbeitnehmer, Bauern, etc – verteilen, darüber machen diese Studien i.d.R. wenige, und wenn, dann recht pauschale Aussagen. Dynamische Effekte, wie etwa die makroökonomischen Folgen eines Sinkens des Lohnniveaus, oder die langfristigen Auswirkungen einer infolge Handelsliberalisierung falschen Spezialisierung, bleiben ebenfalls in der Regel außen vor, ganz abgesehen von den sozialen und gesellschaftspolitischen Folgen einer Mode 4 Liberalisierung. Solche Effekte lassen sich im Rahmen eines ökonomischen Kosten-Nutzen-Kalküls freilich kaum quantifizieren. Das kann und darf aber nicht bedeuten, sie bei der Beurteilung von Liberalisierungswirkungen außer Betracht zu lassen.

2.2. Ansatzpunkte für eine politökonomische Analyse von Mode 4 Liberalisierungen

Gehen wir davon aus, dass wir in Europa unter mittel- und langfristigen Gesichtspunkten Zuwanderung auch aus ökonomischen Gründen benötigen, dann ist die zur Verhandlung stehende weitere Liberalisierung von Mode 4 grundsätzlich im Hinblick auf die Frage zu diskutieren, welche Vor- bzw Nachteile ein Modell der Arbeitsmigration auf temporärer Basis im Vergleich zu einer Immigrationspolitik auf permanenter Basis mit dem Ziel der Integration ausländischer ArbeitnehmerInnen hat, und welche Vor- bzw Nachteile ein multilateraler Regelungsrahmen im Vergleich zu uni- bzw. bilateralen Regelungen hier haben könnte. Das sind komplexe Fragen, die ich im Rahmen dieses Kommentars nicht erschöpfend behandeln kann. Nichtsdestotrotz halte ich eine fundierte Auseinandersetzung damit speziell für ArbeitnehmerInnenvertretungen von höchster Dringlichkeit. Von den BefürworterInnen einer Mode 4 Liberalisierung diesbezüglich positiv ins Treffen geführt werden v.a. folgende Argumente:

1. die damit verbundene Möglichkeit, auf im Inland auftretende Angebotslücken bei bestimmten arbeitsintensiven Dienstleistungen durch deren Import flexibel reagieren zu können;
2. wären die durch die Nutzung öffentlicher bzw. sozialer Dienstleistungen verursachten Kosten für die Allgemeinheit im Unterschied zu permanenten ImmigrantInnen vergleichsweise gering;
3. sparte man sich die sozialen (Folge-)Kosten der Integration ausländischer ArbeitnehmerInnen im Falle permanenter Integration;
4. wäre der Brain Drain vom Süden in den Norden im Fall temporärer Migration merklich geringer als im Fall permanenter Migration, ja es wäre im Gegenteil davon auszugehen, dass es zu einem Know-How Transfer in den Süden käme.

Demgegenüber werden v.a. von Gewerkschaftsseite die folgenden Einwände vorgebracht:

5. Mode 4 Arbeitskräfte seien oft schlechteren Arbeitsbedingungen ausgesetzt als reguläre inländische ArbeitnehmerInnen, und wären auch eher bereit, diese hinzunehmen aufgrund des relativ kurzen Zeitraums der Tätigkeit im Ausland;
6. eine gewerkschaftliche Organisation und Vertretung der Mode 4 ArbeitnehmerInnen ist aufgrund der Kurzfristigkeit des Arbeitsaufenthaltes bzw. des Drucks vonseiten der Arbeitgeber kaum möglich oder zumindest erheblich schwieriger als im Fall permanenter ImmigrantInnen;
7. massiver Missbrauch des Einsatzes von Mode 4 Arbeitskräften ist vorprogrammiert, indem inländische Arbeitgeber Mode 4 Arbeitskräfte durch Subaufträge rotierend einsetzen;

² Fairerweise muss man hinzufügen, dass Alan Winters das für die gegenständliche Studie auch konzediert hat anlässlich eines Vortrags in Genf beim Joint WTO-World Bank Symposium on „The Movement of Natural Persons (Mode 4) under the GATS“, am 11-12 April 2002.

8. die Verhandlungsmacht bei Arbeitskonflikten bzw. Lohnverhandlungen verschiebe sich weiter zugunsten der Arbeitgeberseite, indem als Drohkulisse der vermehrte Einsatz von Mode 4 Arbeitskräften im Raum stünde;

Eine eingehende Überprüfung dieser Pro- und Contra Argumente ist aufgrund des weitgehenden Fehlens empirischer Studien dazu äußerst schwierig. Jüngste Beispiele im Zusammenhang mit der inner-europäischen Entsendung von Arbeitskräften oder die sog. bilateralen Praktikantenabkommen (z.B. Österreich-Ungarn) haben aber gezeigt, dass wir hier mit einer gravierenden Missbrauchspraxis konfrontiert sind, die sich einer effektiven behördlichen Kontrolle weitgehend zu entziehen verstand. Aus Sicht der ArbeitnehmerInnenvertretungen scheint es mir relativ eindeutig zu sein, dass vieles für dauerhafte Immigration spricht, wenig für eine signifikante Mode 4-Liberalisierung. Dies weniger aus ökonomischen Gründen, sondern v.a. aus sozialen und politischen Überlegungen. Aus Nord-Süd Sicht stellt sich die Sachlage nicht so eindeutig dar. Bezüglich des Brain-Drain Problems spricht einiges für Mode 4 Migration. In der Frage der Rücküberweisungen des während des Auslandsaufenthaltes erzielten Einkommens ist jedoch eher davon auszugehen, dass permanent im Ausland lebende MigrantInnen höhere Summen rücküberweisen können, als temporäre Mode 4-Arbeitskräfte. Einerseits weil sich die Reise- und Umzugskosten auf einen längeren Zeitraum verteilen, andererseits weil davon auszugehen ist, dass auch das Einkommen mit längerer Aufenthaltsdauer im Ausland in der Regel steigt, und daher ein größerer Prozentsatz zur Alimentierung der im Herkunftsland verbliebenen Angehörigen rücküberwiesen werden kann.

3. Die aktuellen GATS Verhandlungen im Bereich Mode 4

3.1. Rahmenbedingungen

Die nunmehr anlaufenden Verhandlungen zu Mode 4 sind eingebettet in eine ökonomische Situation in der EU, die von einer Reihe von negativen Faktoren gekennzeichnet ist. Dazu zählen (i) die aktuelle Rezession, die zu einer deflationären bzw. depressiven Entwicklung umzuschlagen droht, (ii) die hohe Arbeitslosigkeit, zumal in der BRD, welche durch die Rezession noch verstärkt wird, (iii) die EU-Erweiterung, welche v.a. die Arbeitsmärkte der BRD und Österreich zusätzlich belasten wird. Zu diesem äußerst bewölkten konjunkturellen Horizont gesellt sich eine europäische bzw. nationale Wirtschaftspolitik in der BRD bzw. Österreich, welche die skizzierten makroökonomischen Herausforderungen nach wie vor einer rigiden Geld- und Finanzpolitik unterordnet, und sich stattdessen weiterhin dem Fetisch der Flexibilisierung und Deregulierung der Märkte, nicht zuletzt der Arbeitsmärkte verschreibt. Es ist klar, dass vor diesem Hintergrund die laufenden Verhandlungen zur Mode 4-Liberalisierung eine besondere politische Sensibilität erlangt haben.

3.2. Interessenslage in den Verhandlungen

Die Interessen in den laufenden Verhandlungen sind unterschiedlich. In den Industriestaaten setzen sich die Interessenvertretungen der international tätigen großen Dienstleistungskonzerne, v.a. das European Services Forum, für weitergehende Verpflichtungen bei den höher qualifizierten Arbeitskräften ein. So fordern sie einen erleichterten Zugang durch transparentere und effizientere Einreisebestimmungen bzw die Einführung einer eigenen Visa-Kategorie (GATS Visa).

In den Entwicklungsländern sieht man in der Liberalisierung von Mode 4 für niedrig qualifizierte Arbeitskräfte beträchtliche ökonomische und soziale Vorteile. Dies aus mehreren Gründen:

- Erstens verfügen viele Schwellenländer (zB Indien, Brasilien, Südafrika) über wettbewerbsfähige Exporteure in einigen Sektoren (EDV Dienstleistungen, Ingenieurs DL). Diese Exporteure sind aber mangels Kapital nicht in der Lage,

flächendeckend Niederlassungen im Ausland zu gründen. Sehr wohl sind sie aber in der Lage, Dienstleistungsaufträge durch die Entsendung qualifizierten Personals im Importland zu erfüllen.

- Zweitens gibt es eine Anzahl traditioneller Exportländer von Arbeitskräften niedriger Qualifikationsstufen bzw unqualifizierter Arbeitskräfte (zB die Philippinen, Jamaika) in meist arbeitsintensiven Branchen wie Transport, Bau und Tourismus, Pflegeberufen und im Bereich der Haushaltsdienste. Verstärkt durch die ökonomische Krisensituation infolge der Strukturanpassungspolitik bzw. der Finanzkrisen der 1980er und 1990er Jahre gibt es eine wachsende Anzahl von Ländern des Südens, welche ein großes Interesse daran haben, ihren national nicht in Beschäftigung zu bringenden Arbeitskräfteüberschuss ins Ausland zu exportieren, insbesondere um infolge der zu erwartenden Einkommenstransfers der entsandten Arbeitskräfte an begehrte Deviseneinkünfte zu kommen.

Aus diesen Gründen fordert man vonseiten dieser Länder insbesondere die Liberalisierung von Mode 4 auch für selbständig tätige Dienstleistungserbringer auf Vertragsbasis (Contractual Service Suppliers, CSS), die Reduktion von administrativen und technischen Zugangsbarrieren zu nationalen Arbeitsmärkten, Ausnahmen von verpflichtender Beitragsleistung zu Sozialversicherungen, wenn es keine bilateralen Anrechnungsabkommen gibt, u.dgl.m..

3.3. Das EU Angebot zu Mode 4

Die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung durch die zeitweilige Migration natürlicher Personen (Mode 4) war von jeher ein zentrales Thema im Kontext des GATS aus ArbeitnehmerInnensicht. Bislang war die Liberalisierung in der EU in diesem Bereich auf die innerbetriebliche Entsendung von Schlüsselpersonal bzw. Spezialisten, sowie einer eng umgrenzten Zahl von sog. Vertragsdienstleistern ohne Niederlassung im Importland beschränkt. Die EK schlägt nunmehr eine Reihe von substantiellen Liberalisierungen vor. Im Einzelnen:

- a) Innerbetriebliche Entsendung: hier wird zum einen eine Ausweitung der maximalen Aufenthaltsdauer im Zielland für entsandte Schlüsselkräfte auf drei Jahre angeboten. Zum anderen wird eine Erweiterung der Kategorie der Schlüsselkräfte angeboten: die Personenkategorie der „Graduate trainees“ – ds Personen mit Universitätsabschluss – soll zum Zweck der Karriereentwicklung bzw. zu Schulungszwecken für max. 12 Monate in eine ausländische Tochterunternehmung oder ins Stammhaus entsendet werden können.

Einschätzung: Das Angebot für Trainees ist sowohl aufgrund der weiten Definition – was sind „Karriereentwicklungszwecke“? – und der damit drohenden Missbrauchsmöglichkeiten als problematisch einzustufen. Darüber hinaus ist in Zweifel zu ziehen, dass grenzüberschreitende Transfers zu innerbetrieblichen Ausbildungszwecken überhaupt in den Gegenstandsbereich des GATS fallen. Der grenzüberschreitende Personenverkehr kann nämlich im GATS nur im Zusammenhang mit der Erbringung einer **konkreten** Dienstleistung erfolgen. Bei Transfers zu Zwecken der Karriereentwicklung bzw. zur Ausbildung ist dies nur in sehr eingeschränktem Ausmaß – wenn überhaupt – der Fall, außer der betreffende Beschäftigte wird zu normalen Arbeitsleistungen eingesetzt, was aber eine missbräuchliche Verwendung darstellen würde. Die vorgeschlagene Ausweitung ist daher nicht abkommenskonform, und könnte einen gefährlichen Präzedenzfall im Hinblick auf die generelle Öffnung des Arbeitsmarktes durch GATS darstellen.

- b) Entsendung von Arbeitskräften auf Basis eines Dienstleistungsvertrages (Contractual Service Suppliers, CSS):

- i. Personen werden zum Zwecke der Erbringung einer Dienstleistung ins Importland entsandt. Bisherige Verpflichtungen in diesem Bereich waren auf einige wenige

Branchen beschränkt, etwa für Rechnungswesen, Buchhaltung, Steuerberatung, Reiseleitung, und Unterhaltungsdienstleistungen.
Hier macht die EK nunmehr folgendes Angebot:

- die EK schlägt für diese Personengruppe folgende Definition hinsichtlich der erforderlichen Qualifikation vor: Universitätsabschluss oder äquivalente technische Qualifikation (Zusatz: „demonstrating knowledge“), einschlägige Berufsausbildung, sofern gesetzlich gefordert, sowie mindestens 3-jährige Berufspraxis im betreffenden Sektor;
 - Ausweitung der zulässigen Dauer des Dienstleistungsvertrags auf 12 Monate (bisher 3 Monate)
 - Ausweitung der zulässigen Aufenthaltsdauer für ausländische Arbeitskräfte auf kumulativ 6 Monate innerhalb von 12 Monaten (bisher: 3 Monate inner 12 Monate)
 - Ausweitung der für die Entsendung zulässigen Sektoren von bislang 5 auf insgesamt rund 20 Sektoren, darunter zB juristische Dienstleistungen, Architektur, Stadt- und Landschaftsplanung, EDV Dienstleistungen, Forschung & Entwicklung, Planungs- / Vermessungsarbeiten vor Baubeginn, Umwelt-, Übersetzungsdienstleistungen.
- ii. Selbständig Tätige (Independent Professionals, IPs): die EK definiert diese neue Personengruppe folgendermaßen:
- Universitätsabschluss oder äquivalente technische Qualifikation (Zusatz: „demonstrating knowledge“), einschlägige Berufsausbildung, sofern gesetzlich gefordert, sowie mindestens 6-jährige Berufspraxis im betreffenden Sektor;
 - die EK bietet eine Liberalisierungsverpflichtung für folgende Subsektoren an: Architektur, Stadt- und Landschaftsplanung, Ingenieursdienstleistungen, EDV Dienstleistungen, Management Consulting und verwandte DL, Übersetzungs-DL;

Einschätzung zu i. und ii.: dieses Angebot bedeutet eine erhebliche Verschärfung der Wettbewerbssituation für die genannten freien Berufe bzw. unternehmensbezogenen Dienstleistungen. Auch wenn die Einhaltung aller arbeits-, sozial- und lohnpolitischen Vorschriften des Importlandes explizit von der EU verlangt wird, ist es problematisch, dass aufgrund der nicht-vorhandenen Niederlassung des ausländischen Unternehmens, der Kurzfristigkeit des Aufenthalts, sowie der mangelnden gewerkschaftlichen Organisation der entsandten Arbeitskräfte eine Kontrolle der Einhaltung von innerstaatlichen Arbeits- und sozialrechtlichen Vorschriften kaum möglich erscheint. Zudem ist eine effektive Überprüfung, ob die mit der Endsendearbeitskraft vereinbarte Entlohnung innerstaatlichen Kollektivverträgen bzw. Mindestlöhnen entspricht de-facto nicht möglich. Damit haben ausländische Anbieter einen beträchtlichen Kostenvorteil in der Preissetzung. Sofern der Zutritt dieser Arbeitskräfte nicht durch (versteckte) nationale Vorschriften oder administrative Bürden (zB bzgl der Anerkennung von Berufsqualifikationen) behindert wird, wodurch die effektive Erfüllung eines Dienstleistungsauftrags erheblich erschwert werden würde, ist durch die vorgeschlagenen Mode 4 Öffnungen mit einer signifikanten Zunahme des Wettbewerbsdrucks in den betroffenen Branchen zu rechnen. Dieser würde sich in einem Druck auf die Arbeits- und Lohnbedingungen der inländischen Beschäftigten niederschlagen, und könnte mittel- und langfristig auch zu vermehrter Arbeitslosigkeit höher bzw. hochqualifizierter Arbeitskräfte führen.

Zu diesem Angebot hinzu kommt der Plan der EK, die bestehenden Arbeitsmarktbedarfsprüfungen (Economic Needs Tests, ENTs) durch eine Quotenregelung abzulösen. ENTs sind ein restriktives und für Außenstehende schwer fassbares Instrument, das eine Überprüfung des tatsächlichen Bedarfs an einer ausländischen

Arbeitskraft für jeden einzelnen Antragsfall vornimmt. Aus Sicht der liberalen Handelstheorie, und auch der davon betroffenen GATS-Vertragsstaaten handelt es sich daher schlicht um ein nicht-tarifäres Handelshemmnis, das es zu beseitigen oder zumindest durch ein transparenteres tarifäres Handelshemmnis zu ersetzen gilt.³ In diesem Sinn schlägt die EK vor, eine numerische Quote für die Zulassung von CSS zu definieren und diese in der EU Verpflichtungsliste festzuschreiben. Die Quote solle an der Bevölkerungszahl bemessen sein (eine Zahl X pro 1 Million Einwanderer), sich im Verhältnis von 70:30 auf EIPs bzw. IPs aufteilen, und zudem soll eine Obergrenze der Zulassungen pro Branch festgelegt werden. In der Verhandlungslogik des GATS bedeutet dies, dass die derart einmal festgelegte Quote de-facto eine Untergrenze festlegt, welche in den darauffolgenden Handelsrunden Gegenstand weiterer Erhöhungsforderungen wäre. Gegen diesen EK-Vorschlag lassen sich denn auch triftige Einwände vorbringen. Der wichtigste bezieht sich wohl auf das Fehlen jedweder Arbeitsmarktkriterien bei der Bemessung der Quote. Darüber hinaus wäre die Quote für einen relativ langen Zeitraum unwiderruflich festgelegt, ein flexibles Reagieren auf Änderungen der arbeitsmarktpolitischen Situation wäre damit kaum möglich. Zudem ist mit der EK Intention der Festlegung der Quote auf EU Ebene ein differenziertes Eingehen auf die Situation auf nationalen bzw regionalen Arbeitsmärkten erheblich erschwert.

Der erst am 24.3. von der EK präsentierte Quotenvorschlag hat denn auch zu einer kontroversiellen Diskussion zwischen EK und den EU Mitgliedsstaaten geführt, und die Vorlage der EU Angebotslisten bei der WTO in Genf bis Ende April 2003 verzögert.

4. Einige abschließende Überlegungen zu Mode 4

Die geschilderten ökonomischen Rahmenbedingungen, v.a. im Hinblick auf die Beschäftigungssituation, legen eine restriktive Vorgehensweise bzgl. der Öffnung für Mode 4 Arbeitskräfte nahe. An dieser grundsätzlich restriktiven Linie sollte festgehalten werden, selbst wenn sich die konjunkturelle Situation in den kommenden Jahren verbessern sollte. Ein dann einsetzender, allfälliger zusätzlicher Bedarf an ausländischen Arbeitskräften sollte vornehmlich durch dauerhafte Immigration gedeckt werden. Das gilt in noch höherem Maß für den sich aus demographischen Gründen ergebenden langfristigen Zusatzbedarf an Arbeitskräften. Allfälligen, sich in der Hochkonjunktur ergebenden Nachfragespitzen nach ausländischen Arbeitskräften sollte präferentiell durch flexible unilaterale Regelungen und nicht durch GATS Mode 4 Liberalisierungen Rechnung getragen werden.

Im Hinblick auf die laufenden Verhandlungen und das Angebot der EU scheinen daher folgende Überlegungen angebracht, geht man davon aus, dass ein EU Angebot bei Mode 4 nicht zu verhindern sein wird:

- Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht besonders sensible Branchen (zB Bau- und Ingenieursdienstleistungen) sollten jedenfalls nicht geöffnet werden;
- Eine Öffnung sollte nur für hochqualifizierte Arbeitskräfte erfolgen;
- Ein kontrolliertes Management der Mode 4 Immigration durch ENTs bzw. allenfalls Quoten ist unabdingbar, um Arbeitsmarktschocks zu vermeiden;
- Auf ENTs sollte nicht zugunsten einer pauschalen Quotenlösung vorschnell verzichtet werden, ein Mix von ENTs für sensible Branchen und Quoten für sonstige Branchen wäre jedenfalls vorteilhafter.
- Sofern eine Quotenregelung von der EU eingeführt wird, wäre darauf zu achten, dass (i) die Quote sich an der Situation auf dem Arbeitsmarkt orientiert, (ii) die Quote von den Mitgliedsstaaten festgelegt wird, um regionalen Besonderheiten Rechnung zu tragen, (iii) die Quote alle 1-2 Jahre in Abhängigkeit von der Entwicklung am Arbeitsmarkt neu festgesetzt wird, sowie (iv) ein Automatismus zur Erhöhung der Quote in den sukzessiven Verhandlungsrunden explizit ausgeschlossen wird,

³ So auch Winters et al (2002)

- Es sollte eine Schutzklausel für den Fall außerordentlicher, ernster Störungen des nationalen Arbeitsmarktes eingeführt wird;
- Die speziellen Belastungen der Arbeitsmärkte von Österreich und der BRD infolge der EU-Erweiterung sollten bei allfälligen Mode 4 Öffnungen durch die beiden Länder gesondert berücksichtigt werden.
- Begleitende Maßnahmen jedweder partiellen Mode 4 Liberalisierung müssten sein: (i) ein Monitoring der Entwicklung der von Mode 4 Öffnungen betroffenen Branchen, (ii) eine effektive Überprüfung der Zugangs- und Qualifikationsvoraussetzungen sowie der facheinschlägigen Verwendung ausländischer Arbeitskräfte, und (iii) eine stringente und glaubwürdige Kontrolle und Ahndung von Missbräuchen durch die Behörden;

Klar ist, dass die Effekte einer Mode 4 Öffnung umso leichter verdaulich sein dürften, je besser die konjunkturelle Situation ist, je komplementärer die Immigration von ausländischen zu inländischen Arbeitskräften ausfällt, und je (pro-)aktiver die nationale Arbeitsmarktpolitik durch vermehrte Schulungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für betroffene ArbeitnehmerInnen reagiert. All dies ist freilich momentan nicht oder kaum gegeben.

Angesichts dessen den Zug der neoliberalen Globalisierung zwar abzulehnen, jedoch die Hände in den Schoss zu legen, ohne Geschwindigkeit und Richtung zu beeinflussen, wäre allerdings verfehlt. Auch und insbesondere die Gewerkschaften sind gefordert, sich zu internationalisieren und zum Beispiel durch den Ausbau internationaler Vereinbarungen die Vertretung von ArbeitsmigrantInnen durch die Fachgewerkschaft des jeweiligen Gastlandes zu forcieren. Ebenso sind Konzernvereinbarungen für die Festlegung von konzernweit gültigen ArbeitnehmerInnenrechten ein zu forcierendes Instrument, um die Ungleichbehandlung von Beschäftigten in unterschiedlichen Tochterfirmen international tätiger Unternehmen hintanzuhalten.