



Hamburgisches
WeltWirtschafts
Institut

Zur Internationalisierung des Dienstleistungssektors

Georg Koopmann, Thomas Straubhaar

HWWI Research

Paper 2-13
des

HWWI-Kompetenzbereiches
Weltwirtschaft

Georg Koopmann
Universität Hamburg und HWWI
Von-Melle-Park 5 | 20146 Hamburg
Tel +49 (0)40 34 05 76 - 445 | Fax +49 (0)40 34 05 76 - 776
koopmann@hwwi.org

Thomas Straubhaar
Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)
Heimhuder Str. 71 | 20148 Hamburg
Tel +49 (0)40 34 05 76 - 100 | Fax +49 (0)40 34 05 76 - 776
straubhaar@hwwi.org

HWWI Research Paper
Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)
Heimhuder Str. 71 | 20148 Hamburg
Tel +49 (0)40 34 05 76 - 0 | Fax +49 (0)40 34 05 76 - 776
info@hwwi.org | www.hwwi.org
ISSN 1861-504X

Redaktion:
Thomas Straubhaar (Vorsitz)
Matthias Busse

© Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI) | Mai 2008

Alle Rechte vorbehalten. Jede Verwertung des Werkes oder seiner Teile ist ohne Zustimmung des HWWI nicht gestattet. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmung, Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Zur Internationalisierung des Dienstleistungssektors

Georg Koopmann und Thomas Straubhaar

| | | |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 | DIENSTLEISTUNGSFREIHEIT UND GLOBALE VERNETZUNG DER WERTSCHÖPFUNG | 2 |
| 2 | DYNAMIK, AUSMAß UND STRUKTUR DER INTERNATIONALEN DIENSTLEISTUNGSVERFLECHTUNG | 5 |
| 3 | ÖKONOMISCHE IMPLIKATIONEN EINES FREIEN DIENSTLEISTUNGSVERKEHRS | 20 |
| 4 | HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE NATIONALE UND INTERNATIONALE WIRTSCHAFTSPOLITIK | 26 |
| | LITERATUR | 28 |

1 Dienstleistungsfreiheit und globale Vernetzung der Wertschöpfung

1. Wer in einer Internet-Suchmaschine den Begriff der „Service Economy“ oder der „Dienstleistungsgesellschaft“ eingibt, erkennt sehr rasch, dass den Dienstleistungen die Zukunft gehört. Fast einhellig zeigen die Suchergebnisse, in welchem Ausmaße Dienstleistungen unser heutiges Denken und Handeln prägen und welches Potenzial den Dienstleistungen in einer globalisierten Wirtschaft zukommt. Die in den letzten Jahrzehnten auf die ganze Welt ausgeweitete internationale Arbeitsteilung und die damit einhergehende Spezialisierung sind beides: Sie sind *Folge* der Internationalisierung von Dienstleistungen, die durch die Daten- und Informationsübertragungskapazitäten des Internet ermöglicht wurde. Und sie sind zugleich *Ursache* des enorm gewachsenen grenzüberschreitenden Dienstleistungsaustausches, weil die einzelnen Glieder von Wertschöpfungsketten durch Transport- und Kommunikationsdienstleistungen zusammengefügt werden müssen. Tatsächlich sind Dienstleistungen die am schnellsten wachsende Komponente der Weltwirtschaft. Der internationale Handel und die internationalen Direktinvestitionen nehmen im Dienstleistungssektor mittlerweile auch deutlich stärker zu als im Warenssektor (Mattoo und Stern 2008, S. 3).

Die Europäische Kommission war daher absolut richtig beraten, als sie im Rahmen der Lissabon-Strategie vom März 2000 den Dienstleistungen die Schlüsselrolle für Wachstum und Beschäftigung im zusammenwachsenden Europa zuschrieb: Um im kommenden Jahrzehnt (also bis 2010) „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu machen, bedürfe es verschiedener „Wirtschaftsreformen für einen vollendeten und einwandfrei funktionierenden Binnenmarkt“ und insbesondere einer „Strategie für die Beseitigung der Hemmnisse im Dienstleistungsbereich“ inklusive der Finanzdienstleistungen. Mehrere Studien haben hundert Tausende neuer Beschäftigungsverhältnisse als Folge einer weitgehenden Liberalisierung der europäischen Dienstleistungsmärkte prognostiziert.¹

2. Dienstleistungen bestreiten in den Industrieländern inzwischen durchschnittlich fast 70%, in Staaten mittleren Einkommens 55% und in Ländern niedrigen Einkommens rund 44% des Bruttoinlandsprodukts. Im Jahre 1960 lag dieser Anteil in den Industrieländern noch bei etwa 50%.² In dieser Entwicklung spiegelt sich die Zweite Industrielle Revolution – der Übergang vom Industriezeitalter in das

¹ Vgl. zum Beispiel *Breuss und Badinger* (2005), *Copenhagen Economics* (2005) und *Kox et al.* (2005).

² Datenbasis: *World Bank* (2007). Angesichts der weiter unten angesprochenen volkswirtschaftlichen Komplementärfunktion intermediärer Dienstleistungen dürften die genannten Anteile die tatsächliche Bedeutung des Dienstleistungssektors für die gesamte Wirtschaft noch deutlich unterschätzen. Vgl. hierzu auch *Acharya und Daly* (2004, S. 22).

Dienstleistungszeitalter – wider, nachdem im Zuge der Ersten Industriellen Revolution des 19. Jahrhunderts die Agrargesellschaft durch die Industriegesellschaft abgelöst worden war. Gegenwärtig befinden wir uns im Frühstadium der Dritten Industriellen Revolution, die in das Informationszeitalter geführt hat. Ein zentrales Kennzeichen der neuen Ära ist die stark erhöhte internationale Handelbarkeit von Dienstleistungen in Folge des rasanten Fortschritts in der Informations- und Kommunikationstechnik. Der amerikanische Ökonom *Alan Blinder* hat diesen Wandel plastisch wie folgt beschrieben:

“In the future, and to a great extent already, the key distinction will no longer be between things that can be put in a box and things that cannot. Rather, it will be between services that can be delivered electronically and those that cannot” (Blinder 2006, S. 115-116).

“The critical divide in the future may be between those types of work that are easily deliverable through a wire (or via wireless connections) with little or no diminution in quality and those that are not. And this unconventional divide does not correspond well to traditional distinctions between jobs that require high levels of education and jobs that do not” (Blinder 2006, S. 118).

3. Dienstleistungen sind nicht nur ein eigenständiger Wirtschaftsfaktor von hoher und wachsender Bedeutung, sondern auch ein zentraler wirtschaftlicher Komplementärfaktor, da die Produktion von Waren - und von Dienstleistungen selbst - immer mehr von Vorleistungen aus dem Dienstleistungssektor abhängt. Auch auf der Absatzseite sind die Hersteller in vielfältiger Weise auf Dienstleistungen angewiesen, um ihre Produkte gewinnbringend an den Kunden zu bringen. Ähnliches gilt für die übrigen Unternehmensfunktionen (Finanzierung, Werbung etc.).

4. Von einem internationalen *ökonomischen* Blickwinkel aus gesehen, bedeuten diese Entwicklungen zweierlei:

1. Eine effiziente Dienstleistungsinfrastruktur, gemessen an Verfügbarkeit, Kosten und Qualität intermediärer Dienstleistungen, ist *conditio sine qua non* für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Industrie eines Landes. Das Gleiche gilt für die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Dienstleistungssektors selbst.
2. Mit der Ausbreitung grenzüberschreitender wirtschaftlicher Leistungsverbünde und Wertschöpfungsketten kommt die Komplementärfunktion der Dienstleistungen auch unmittelbar im internationalen Handel immer stärker zum Tragen. Dienstleistungen wachsen immer mehr in die Rolle eines Katalysators bei der internationalen Vernetzung der Wertschöpfung hinein.

Politisch wird vor diesem Hintergrund die Gewährleistung eines freien Zuganges der wirtschaftlichen Akteure zu internationalen Dienstleistungen immer wichtiger, damit die internationale Arbeitsteilung effizient „funktionieren“ kann und für alle Länder, die daran teilnehmen, vorteilhaft ist.

5. Im Folgenden wird auf die „wirtschaftlichen Potentiale eines freien Dienstleistungsverkehrs“ in drei Schritten eingegangen. Zunächst werden die Dynamik, das Ausmaß und die Struktur der internationalen Verflechtung des Dienstleistungssektors dargestellt. Dabei wird besonders auf die Herausbildung grenzüberschreitender Produktionsverbände im Dienstleistungssektor selbst und zwischen Dienstleistungs- und Warenssektor hingewiesen. Danach werden die ökonomischen Implikationen der Internationalisierung und Liberalisierung von Dienstleistungen aufgezeigt und abschließend Herausforderungen für die nationale und internationale Wirtschaftspolitik diskutiert, die sich in diesem Zusammenhang stellen.

2 Dynamik, Ausmaß und Struktur der internationalen Dienstleistungsverflechtung

6. Die internationale Verflechtung des Dienstleistungssektors unterscheidet sich wesentlich von der des Warenssektors. Im Warenssektor beruht die internationale Arbeitsteilung hauptsächlich auf internationalem Handel und internationalen Direktinvestitionen:

- Ein Gut wird in einem Land hergestellt und in einem anderen Land verkauft bzw. genutzt; und/oder
- Unternehmen eines Landes investieren in einem anderen Land und verkaufen das dort hergestellte Gut im Gastland oder exportieren es von dort.

Während bei Transaktionen im Warenssektor - grenzüberschreitenden ebenso wie rein binnenwirtschaftlichen Transaktionen - Produktion und Nutzung des betreffenden Gutes i.d.R. räumlich und zeitlich voneinander getrennt sind, ist für Dienstleistungstransaktionen typisch, wenn auch nicht mehr in so hohem Maße wie früher, dass Erstellung und Inanspruchnahme einer Dienstleistung häufig zur gleichen Zeit und am gleichen Ort stattfinden. Aufgrund dieser Eigenschaften ist der Dienstleistungssektor auch in komplexerer Weise als der Warenssektor in die internationale Arbeitsteilung eingebunden. Die amerikanischen und australischen Ökonomen *Jagdish Bhagwati* sowie *Gary Sampson* und *Richard Snape* haben in den 1980er Jahren eine entsprechende Systematik der internationalen Dienstleistungsverflechtung entwickelt, die später auch die Struktur des *General Agreement on Trade in Services (GATS)* in der *World Trade Organisation (WTO)* und die multilateralen Liberalisierungsverhandlungen in der *Uruguay-Runde* und in der - laufenden - *Doha-Runde* geprägt hat:

- *Bhagwati* (1984) trifft die grundlegende Unterscheidung zwischen Dienstleistungen, deren Erbringung räumliche/physische Nähe voraussetzt, und solchen Dienstleistungen, bei denen dies nicht erforderlich ist. Im ersten Fall wird auch von personengebundenen („person-embodied“) oder persönlich erbrachten („personally delivered“) Dienstleistungen und im zweiten Fall von personenungebundenen („person-disembodied“) oder unpersönlich erbrachten („impersonally delivered“) Dienstleistungen gesprochen.¹
- *Sampson* und *Snape* (1985) unterteilen die personengebundenen Dienstleistungen in Dienstleistungen, bei denen der Erbringer zum Empfänger wandert, und in solche Dienstleistungen, bei denen der Empfänger den Erbringer aufsucht.

¹ Vgl. hierzu *Blinder* (2006).

Hinzu kommen internationale *Direktinvestitionen* im Dienstleistungssektor. Dabei handelt es sich wie im Warenssektor um Aktivitäten von Unternehmen bzw. juristischen - im Unterschied zu natürlichen - Personen, die im Ausland eine Niederlassung (hier eine Dienstleistungsfirma) gründen oder erwerben.

7. Den zwei Modalitäten der internationalen Arbeitsteilung im Warenssektor – Handel und Direktinvestitionen - stehen somit im Dienstleistungssektor vier Modi („modes of supply“) gegenüber:

- (1) *Grenzüberschreitende Dienstleistungen* („cross-border supply“). Die Dienstleistung wird in Land A erbracht und in Land B genutzt, wie zum Beispiel bei der Übermittlung von Telefongesprächen, dem Consulting via Telefon oder E-Mail oder auch auf dem konventionellen Postweg, der Erstellung medizinischer Ferndiagnosen oder dem Fernstudium/E-Learning an „virtuellen“ Universitäten. Modus 1-Dienstleistungen werden in der Literatur auch als „at arm’s length services“ bezeichnet und mit „outsourcing“ und „offshoring“ in Verbindung gebracht (Bhagwati et al. 2004). Diese Begriffe betonen die räumliche Distanz zwischen Erbringer und Empfänger bei Modus 1 - Dienstleistungen und heben ihre Rolle als Vehikel bei der Verlagerung von Wertschöpfungsstufen von einem Standort zu einem anderen und insbesondere von einem Land in ein anderes hervor. Im Verständnis von Artikel 49ff. EGV entsprechen Dienstleistungen dieses Typs den Korrespondenzdienstleistungen.
- (2) *Konsum der Dienstleistung im Ausland durch Inländer* („consumption abroad“): Die Dienstleistung wird in Land B erbracht und dort von Bürgern aus Land A genutzt. Beispiele sind Touristen, Studenten oder Patienten aus dem Inland, die im Ausland die entsprechenden Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Im Verständnis von Artikel 49ff. EGV entsprechen Dienstleistungen dieses Typs den passiven (in Anspruch genommenen) Dienstleistungen.
- (3) *Erbringung der Dienstleistung im Ausland durch inländische juristische Personen* („commercial presence“): Ein Unternehmen aus Land A gründet oder erwirbt eine Niederlassung in Land B, die dort ihre Dienstleistungen anbietet. Hierzu gehören beispielsweise Banken, Versicherungen, Hotelketten, Baufirmen oder Bildungseinrichtungen, die in ihrer jeweiligen Branche Direktinvestitionen im Ausland vornehmen, um dort zu „produzieren“.
- (4) *Erbringung der Dienstleistung im Ausland durch inländische natürliche Personen* („movement of natural persons“): Die Dienstleistung wird in Land B von Bürgern aus Land A angeboten. Beispiele sind Ingenieure, Monteure, Informatiker, Softwarespezialisten, Consultants, Manager, Ärzte oder Dozenten aus dem Inland,

die selbständig oder für eine Firma/Einrichtung im Ausland tätig werden. Dieser Modus umfasst daher sowohl den grenzüberschreitenden Personalaustausch innerhalb multinationaler Unternehmen als auch die Arbeitsmigration, die von kommerzieller Präsenz bzw. Direktinvestitionen im Ausland unabhängig ist. Im Verständnis von Artikel 49ff. EGV entsprechen Dienstleistungen dieses Typs den aktiven (erbrachten) Dienstleistungen.

8. Die vier Arten internationaler Dienstleistungserbringung sind im Prinzip auf jede einzelne Industrie im Dienstleistungssektor anwendbar. Dienstleistungs*modi* und Dienstleistungs*branchen* ließen sich demnach beliebig kreuzen. Ein Beispiel wäre „Architektur“: Ein Schweizer Architekturbüro entwirft ein Gebäude entsprechend den Vorgaben eines mexikanischen Klienten und schickt die Blaupausen nach Mexiko (Modus 1). Ein mexikanischer Klient reist in die Schweiz, um dort die Dienste eines Architekturbüros in Anspruch zu nehmen (Modus 2). Ein Schweizer Architekturbüro errichtet eine Niederlassung in Mexiko, um von dort aus den lokalen Markt zu bedienen (Modus 3). Ein einzelner Schweizer Architekt reist nach Mexiko, um dort direkt für Klienten tätig zu werden (Modus 4). Ähnliches würde für einen Rechtsanwalt gelten, der einem ausländischen Klienten seine Dienste online (Modus 1), in seiner inländischen Kanzlei (Modus 2), über seine im Ausland errichtete Kanzlei (Modus 3) oder mittels einer Reise in das Ausland anbietet (Modus 4).

9. Die gestiegene Handelbarkeit von Modus 1 - Dienstleistungen aufgrund der technologischen Entwicklung beeinflusst die Struktur des internationalen Dienstleistungsaustausches in doppelter Hinsicht. Sie führt erstens dazu, dass Modus 1 nunmehr das dynamische Element bei der Internationalisierung des Dienstleistungssektors ist. Zweitens wird die vertikale Dimension des internationalen Dienstleistungshandels verstärkt. Dies bedeutet vor allem, dass Dienstleistungen die Integration von Wertschöpfungsstufen über nationale Grenzen hinweg vorantreiben.

10. Die Informations- und Kommunikationstechnik hat in hohem Maße ehemals standortgebundene lokale in international gehandelte globale Dienstleistungen transformiert und zugleich gänzlich neue Dienstleistungen kreiert. Infolgedessen entfällt bereits mehr als ein Drittel des gesamten internationalen Dienstleistungsaustausches auf Modus 1. Der dominante Modus - mit etwa der Hälfte aller Transaktionen - ist jedoch weiterhin die geschäftliche Präsenz im Ausland in der Form von Direktinvestitionen (Modus 3). Hierin spiegelt sich in erster Linie das Aufbrechen staatlicher Dienstleistungsmonopole im Infrastruktursektor (Telekommunikation, Transport, Energie- und Wasserversorgung, Banken und Versicherungen etc.) seit Mitte der 1980er Jahren wieder. Außerdem sind Direktinvestitionen im Ausland naturgemäß besonders gut geeignet, die Internationalisierung solcher Dienstleistungen zu forcieren, bei denen

weiterhin die räumliche Nähe zum Markt bzw. der direkte Kontakt zum Klienten notwendig ist.

11. Insgesamt verteilen sich die Gewichte zwischen den vier Modi ungefähr wie folgt (WTO 2005, S. 8):

- Modus 1 (Grenzüberschreitende Dienstleistungen): 35%.
- Modus 2 (Konsum der Dienstleistung im Ausland durch Inländer): 10-15%.
- Modus 3 (Erbringung der Dienstleistung im Ausland durch inländische juristische Personen): 50%.
- Modus 4 (Erbringung der Dienstleistung im Ausland durch inländische natürliche Personen): 1-2%.¹

Aus dieser Übersicht wird auch deutlich, dass der politisch besonders umstrittene Modus 4 quantitativ noch kaum zu Buche schlägt.

12. Ein Vergleich der beiden Modi, die dem Dienstleistungs- und Warenaustausch gemeinsam sind (Modus 1 und Modus 3), zeigt am Beispiel der USA, Japans, Deutschlands und Frankreichs, dass bei ausländischen *Direktinvestitionen* (Modus 3), hier gemessen an den Verkäufen der ausländischen Tochtergesellschaften inländischer Unternehmen und der Inlandstöchter ausländischer Firmen, der Dienstleistungssektor in der Mehrzahl der einbezogenen Länder (eine Ausnahme ist Deutschland) bereits den Warenaustausch deutlich übertrifft, während im *Außenhandel* (Modus 1) der Warenaustausch durchweg noch weit vor dem Dienstleistungsverkehr rangiert (Tabelle 1).

¹ Die angegebenen Prozentsätze messen den Anteil des jeweiligen Modus am gesamten internationalen Dienstleistungsaustausch.

Tabelle 1: Modalitäten der internationalen Verflechtung des Waren- und Dienstleistungssektors in den USA, Japan, Deutschland und Frankreich*

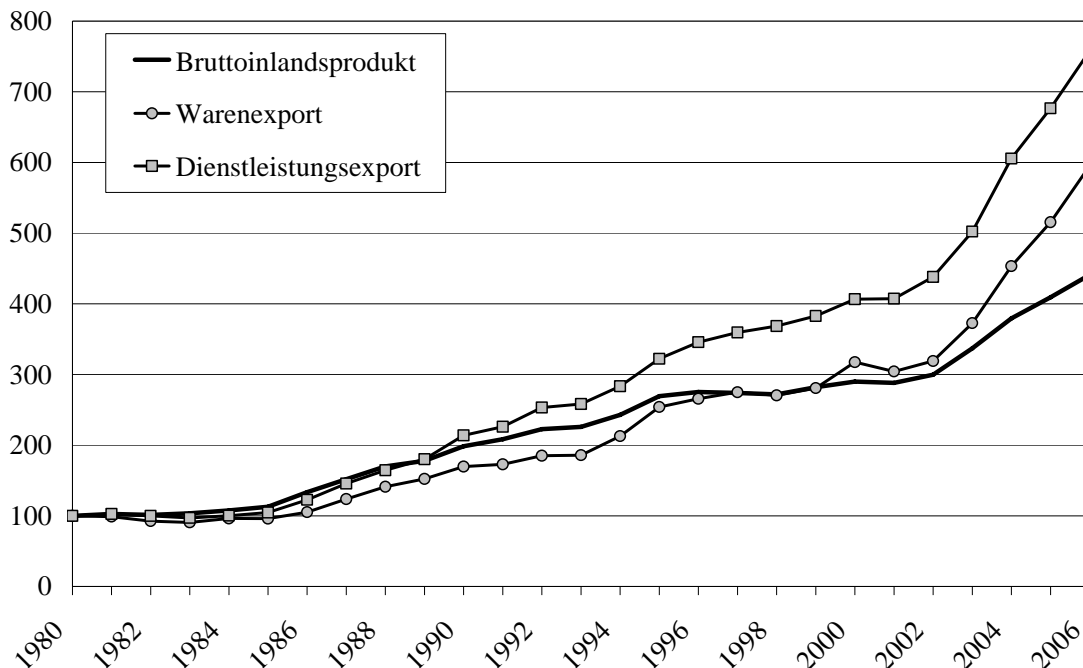
| | USA | | Japan | | Deutschland | | Frankreich | |
|---------|-------|---------|-------|---------|-------------|---------|------------|---------|
| | Waren | Dienste | Waren | Dienste | Waren | Dienste | Waren | Dienste |
| Modus 1 | 803 | 144 | 335 | 62 | 481 | 65 | 280 | 25 |
| Modus 2 | | 94 | | 22 | | 41 | | 42 |
| Modus 3 | 1000 | 1164 | 302 | 335 | 327 | 214 | 118 | 181 |
| Modus 4 | | 5 | | 0 | | 4 | | 5 |

*Durchschnitte für die Periode 2000-2001 aus Exporten und Importen bzw. – in Modus 3 - Verkäufen ausländischer Tochterfirmen inländischer und inländischer Tochterfirmen ausländischer Unternehmen (jeweils in Mrd. \$).

Quelle: Bénassy-Quéré et al. (2006, S. 2).

13. Internationale Dienstleistungen wachsen schneller als nationale Dienstleistungen und die Erbringung von Dienstleistungen im Ausland durch inländische Unternehmen expandiert stärker als die inländische Dienstleistungserstellung, ähnlich wie im Warenausgang der Außenhandels und die Produktion inländischer Unternehmen im Ausland jeweils mit einer höheren Rate zunehmen als die Inlandserzeugung. *Abbildung 1* zeigt dies am Beispiel des *Außenhandels* für die Periode von 1980 bis 2006: Der Welthandel mit Dienstleistungen in den Modi 1, 2 und 4 der weltweite Warenhandel haben in diesem Zeitraum deutlich stärker zugenommen als die gesamten binnenwirtschaftlichen Aktivitäten in der Welt gemessen am aggregierten Bruttoinlandsprodukt (BIP). Bei Modus 3 ist die Diskrepanz noch deutlich größer: Das Wachstum der *internationalen Direktinvestitionen* im Dienstleistungs- und Warenausgang übertrifft das globale BIP-Wachstum und die Zuwachsraten der binnenwirtschaftlichen Kapitalbildung um ein Vielfaches. Insgesamt spiegeln die überproportionalen Zuwächse im Außenhandel und bei den Auslandsinvestitionen in den beiden Sektoren eine beschleunigte Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung wieder.

Abbildung 1: Entwicklung des Außenhandels mit Waren und Dienstleistungen und der gesamten Produktion in der Welt 1980 bis 2006*



*Index (1980= 100)

Quelle: World Bank (2007); WTO (2007); eigene Berechnungen.

14. Gleichzeitig ist das Ausmaß der Internationalisierung im Dienstleistungssektor noch erheblich geringer als im Warenssektor:

- Noch geht erst ein Zehntel der weltweiten Dienstleistungsproduktion in den internationalen Handel. Bei der Warenproduktion ist es dagegen schon mehr als die Hälfte.¹
- Dienstleistungsunternehmen sind in den meisten Fällen auch noch weit weniger „multinationalisiert“ als die Unternehmen der verarbeitenden Industrie. Dies ist an relativ geringen Beiträgen der ausländischen Filialen zu den gesamten Unternehmensaktivitäten – gemessen an Umsatz, Wertschöpfung und Beschäftigung - abzulesen (UNCTAD 2004, S. 101-102).

Beide Faktoren – Rückstand bei der Handelsverflechtung und bei der „Multinationalität“ der Unternehmen - deuten in Verbindung mit einer erweiterten Angebotspalette bei Dienstleistungen, ihrer erhöhten Handelbarkeit und einer gestiegenen Mobilität der Anbieter und Nutzer von Dienstleistungen auf ein hohes Wachstumspotential bei der Internationalisierung des Dienstleistungssektors hin.

¹ Datenbasis: World Bank (2007).

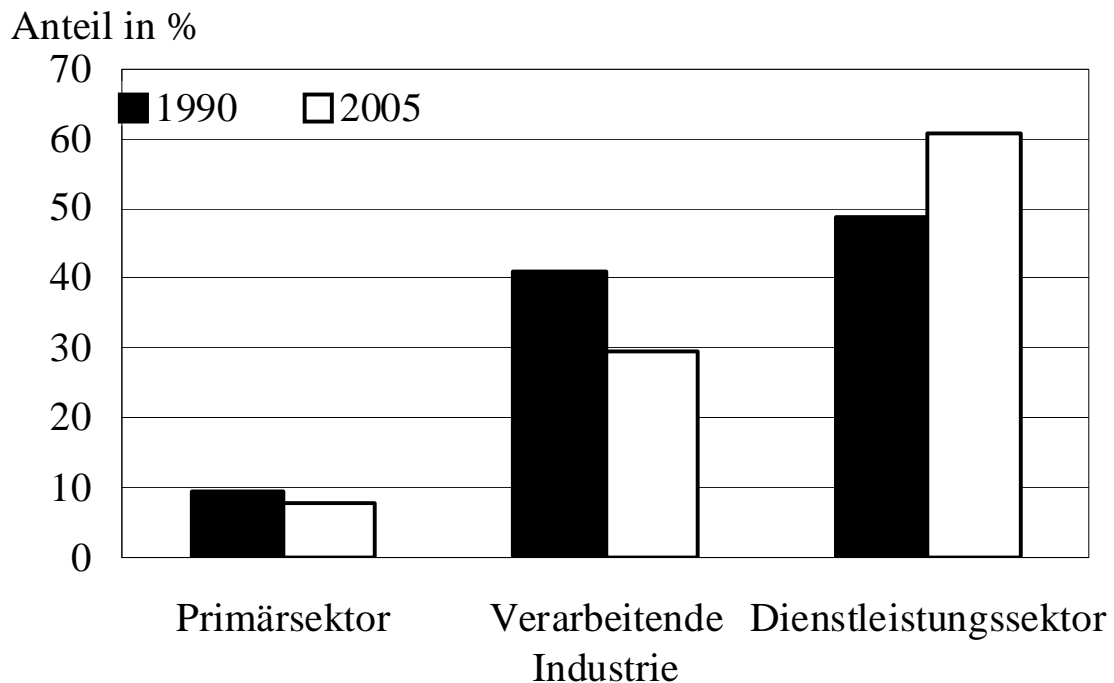
15. Tatsächlich expandieren der internationale Handel mit Dienstleistungen und die internationalen Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor seit einiger Zeit bereits erheblich schneller als der Warenhandel und die industriellen Direktinvestitionen:

- Der weltweite Dienstleistungshandel wuchs zwischen 1980 und 2007 von 365 auf 3257 Mrd. US-\$ und damit auf fast das Neunfache des Ausgangsvolumens, während der Warenhandel im gleichen Zeitraum auf weniger als das Siebenfache stieg, von 2034 auf 13898 Mrd. US-\$. Demnach hat sich der Anteil der Dienstleistungen an den gesamten weltweiten Handelsströmen in dieser Periode von 15,2% auf 19,0% erhöht.¹
- Bei den *Auslandsinvestitionen* ist die absolute und relative Dynamik der Dienstleistungen noch stärker als im *Außenhandel*. Dies gilt besonders für Fusionen und Übernahmen/Mergers&Acquisitions (im Unterschied zu Investitionen „auf der grünen Wiese“). In den 1980er Jahren fanden noch rund 40% aller M&As im Dienstleistungssektor statt; mittlerweile sind es bereits rund 60% (Amann und Anger 2006, S. 16). Insgesamt ist der Anteil der Dienstleistungen am Direktinvestitionsbestand in der Welt zwischen 1990 und 2005 von 49% auf 61% gestiegen (Abbildung 2).²

¹ Datenbasis: WTO Website, Statistics Database/Time Series on Merchandise and Commercial Services Trade. Vgl. auch *Abbildung 1* weiter oben.

² Datenbasis (inward stock data): *UNCTAD* (2007).

Abbildung 2: Sektorstruktur des weltweiten Direktinvestitionsbestandes 1990 und 2005



Quelle: UNCTAD (2007); eigene Berechnungen.

16. Die Bundesrepublik Deutschland ist auf diesem dynamischen Feld der *Weltwirtschaft* gut positioniert: Mit Anteilen am Weltexport und Weltimport von Dienstleistungen in Höhe von 6,1% bzw. 8% lag sie im Jahre 2007 hinter den USA (13,9%/11%) und Großbritannien (8,1%/6,3%) an dritter Stelle. Im Warenssektor lag der deutsche Exportanteil (9,5%) noch deutlich höher und der Importanteil (7,5%) etwas niedriger. Hier war die Bundesrepublik erneut „Exportweltmeister“, gefolgt von China (8,8%) und den USA (8,4%), während sie bei den Importen den zweiten Platz hinter den USA (14,2%) und vor China (6,7%) belegte (Tabelle 2).

Tabelle 2: Führende Handelsnationen bei Dienstleistungen und Waren 2007

| | Dienstleistungssektor | | | | Warensektor | | | |
|------------------|-----------------------|------|--------|------|-------------|------|--------|------|
| | Export | | Import | | Export | | Import | |
| | Rang | % | Rang | % | Rang | % | Rang | % |
| USA | 1 | 13,9 | 1 | 11,0 | 3 | 8,4 | 1 | 14,2 |
| Großbritannien | 2 | 8,1 | 3 | 6,3 | 8 | 3,1 | 5 | 4,3 |
| Deutschland | 3 | 6,1 | 2 | 8,0 | 1 | 9,5 | 2 | 7,5 |
| Japan | 4 | 4,2 | 4 | 5,1 | 4 | 5,1 | 4 | 4,4 |
| Frankreich | 5 | 4,0 | 6 | 3,9 | 5 | 4,0 | 6 | 4,3 |
| Spanien | 6 | 3,9 | 8 | 3,2 | 17 | 1,7 | 11 | 2,6 |
| China | 7 | 3,9 | 5 | 4,2 | 2 | 8,8 | 3 | 6,7 |
| Italien | 8 | 3,3 | 7 | 3,8 | 7 | 3,5 | 7 | 3,6 |
| Niederlande | 9 | 2,8 | 10 | 2,9 | 6 | 4,0 | 8 | 3,5 |
| Irland | 10 | 2,7 | 9 | 3,0 | k.A. | k.A. | k.A. | k.A. |
| Welt (Mrd. \$/%) | 3260 | 100 | 3060 | 100 | 13900 | 100 | 14200 | 100 |

Quelle: WTO (2008).

Binnenwirtschaftlich stellt der Dienstleistungssektor in Deutschland mittlerweile 70% der Wertschöpfung, 71% der Erwerbstätigen und 77% aller Unternehmen. In den letzten zwanzig Jahren kam es zu einem Beschäftigungszuwachs von 1,5% pro Jahr im Vergleich zu einem Rückgang von 2,5% im verarbeitenden Gewerbe (Bartsch und Diekmann 2006, S. 53).

17. Der Dienstleistungssektor weist eine breite, sehr heterogene Angebotspalette auf. Dabei sind die Schwerpunkte zwischen den Ländern unterschiedlich verteilt und deutliche Tendenzen zur *inter-* und *intra-*industriellen Spezialisierung zu erkennen. Dabei unterliegt die Branchenstruktur der internationalen Dienstleistungen einem raschen Wandel. Dies gilt gleichermaßen für den *Handel* mit Dienstleistungen wie für *Direktinvestitionen* im Dienstleistungssektor.¹

18. Beim internationalen *Handel mit Dienstleistungen* werden üblicherweise drei Hauptgruppen unterschieden:

(1) Transport (von Gütern und Personen).

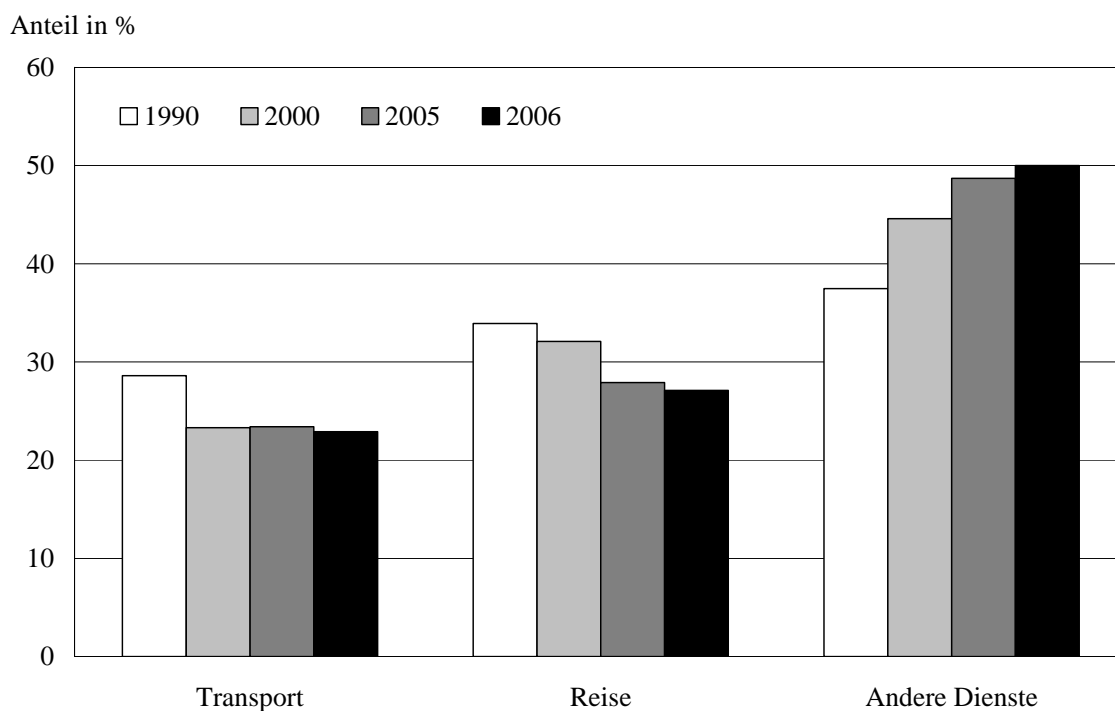
¹ Einschränkung ist anzumerken, dass internationale Strukturvergleiche im Dienstleistungssektor durch verschiedene Faktoren beeinträchtigt werden: Dienstleistungen werden häufig zwischen Ländern unterschiedlich klassifiziert (UNCTAD 2004, S. 98). Zahlreiche Dienstleistungsprodukte/-funktionen, insbesondere informationszentrierte Dienste, lassen sich nicht eindeutig einer bestimmten Aktivität zuordnen, sondern „kreuzen“ verschiedene Branchen (UNCTAD 2004, S. 149). Oftmals ist es auch schwierig, Dienstleistungen von Waren abzugrenzen. Schließlich werden elektronisch übermittelte Dienstleistungen häufig nicht erfasst, vor allem bei Transaktionen innerhalb multinationaler Unternehmen (WTO 2005, S. 254).

(2) Reise (d.h. Waren und Dienstleistungen, die von Privat- und Geschäftsreisenden erworben werden).

(3) Übrige kommerzielle Dienstleistungen.¹

Im Gegensatz zu den Transport- und Reisedienstleistungen, bei denen der internationale Handel nur mäßig expandiert, entwickeln sich zahlreiche Produkte aus dem „übrigen“ kommerziellen Dienstleistungsbereich, in erster Linie Kommunikations-, Computer-, Informations-, Finanz- und Versicherungsdienste, Lizenzvergaben sowie persönliche, kulturelle und Erholungsdienstleistungen, mit großer Geschwindigkeit (Lipsey 2006 und Abbildungen 3 und 4).

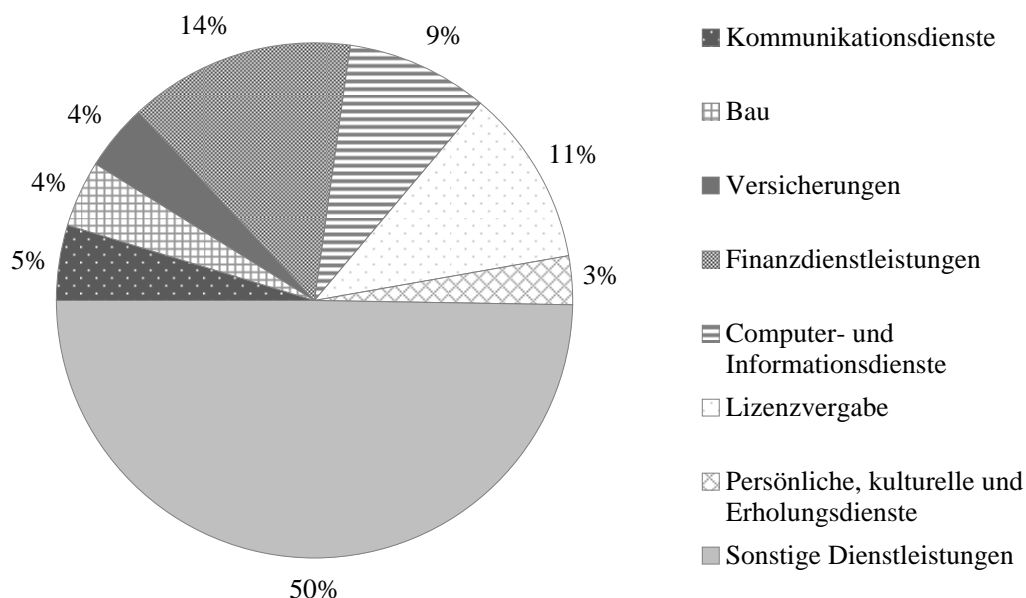
Abbildung 3: Weltexport von Transport-, Reise- und anderen kommerziellen Dienstleistungen 1990, 2000, 2005 und 2006



Quelle: WTO (2007); eigene Berechnungen.

¹ Kommerzielle Dienstleistungen sind alle Dienstleistungen außer staatlichen Dienstleistungen (IMF 2004). Staatliche Dienstleistungen werden überdies in den meisten Fällen nicht international gehandelt und sind daher auch nicht Gegenstand multilateraler Verhandlungen im Rahmen des GATS. Allerdings ist unklar – und sehr kontrovers – worin genau staatliche Dienstleistungen bestehen und folglich welche Dienstleistungen von Liberalisierungsmaßnahmen ausgenommen sind (Adlung 2005).

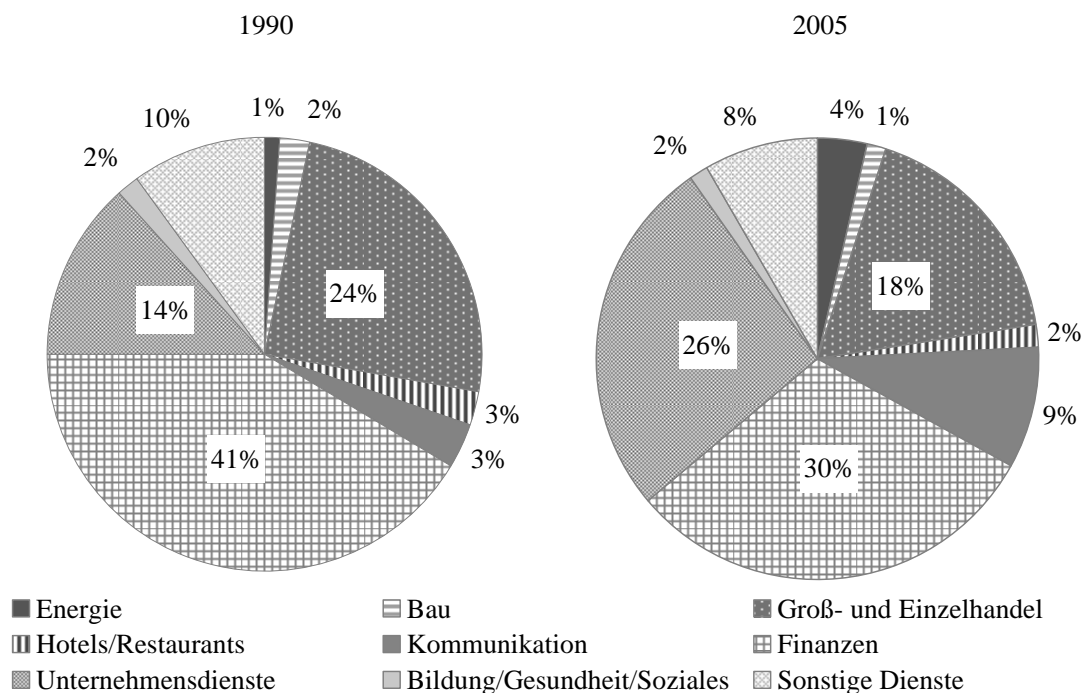
Abbildung 4: Branchenstruktur des Weltexports „anderer“ kommerzieller Dienstleistungen 2005



Quelle: WTO (2007); eigene Berechnungen.

19. Bei den internationalen *Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor* dominierten bis 1990 klar Finanzinstitute (Banken und Versicherungen) sowie Handelsketten, mit mehr als zwei Fünfteln bzw. knapp einem Viertel des Gesamtwertes der Dienstleistungsinvestitionen. Beide Branchen sind auch weiterhin bedeutend, haben aber relativ gesehen stark eingebüßt: Der Anteil der Finanz- und Versicherungsdienstleistungen ist zwischen 1990 und 2005 von 41,3% auf 30,7% und der Anteil des (Groß- und Einzel-) Handels von 24,4% auf 17,5% zurückgegangen. Demgegenüber ist insbesondere der Anteil der Unternehmensdienstleistungen (außer Banken und Versicherungen) im gleichen Zeitraum sprunghaft angestiegen, von 13,5% (1990) auf 26,3% (2005). Ähnliches gilt für Kommunikations- und andere Infrastrukturdienstleistungen wie Gas, Strom und Wasser (Abbildung 5).

Abbildung 5: Branchenstruktur des weltweiten Direktinvestitionsbestandes im Dienstleistungssektor 1990 und 2005



Quelle: UNCTAD (2007); eigene Berechnungen.

20. Durch das Zusammenwirken von Handel und Direktinvestitionen und insbesondere durch die „Vertikalisierung“ des Handels mit Dienstleistungen entstehen im Dienstleistungssektor zunehmend grenzüberschreitende *Wertschöpfungsketten*. Ähnlich wie die Herstellung von Waren in internationalen Produktionsverbänden wird dabei die Erstellung von Dienstleistungen in einzelne Segmente aufgespalten und in verschiedenen Ländern unter Nutzung des jeweiligen Standortvorteils durchgeführt. Die Integration der Segmente geschieht durch Handel mit standortungebundenen Dienstleistungen („at arm’s length services“). Meistens findet eine derartige internationale Arbeitsteilung noch firmenintern – unter dem Dach multinationaler Dienstleistungsunternehmen – statt.

Dabei wird zwischen einfachen und komplexen Integrationsformen/Konfigurationen unterschieden (UNCTAD 2004, S. 120):

- *Einfache Integration* liegt vor, wenn ausländische Tochtergesellschaften eine Dienstleistung oder Dienstleistungskomponente allein für ihre Muttergesellschaften bereitstellen und dafür etwa „back-office“-Funktionen verschiedener Art übernehmen. Ein Beispiel wäre die Durchführung der Buchhaltung oder Rechnungslegung für das regionale Hauptquartier eines multinationalen Unternehmens bei einer Auslandstochter dieses Konzerns oder die Koordinierung

multinationaler Unternehmensaktivitäten in einer bestimmten Region durch eine eigene ausländische Filiale.

- Bei *komplexer Integration* partizipieren mehrere Tochtergesellschaften und die Muttergesellschaft an der internationalen Arbeitsteilung. Oder eine einzelne Auslandstochter erstellt Dienstleistungen für alle übrigen Mitglieder (oder die Mitglieder in einer bestimmten Weltregion) eines multinationalen Unternehmens. Oder eine Reihe von Tochtergesellschaften führt weltweit gemeinsam eine bestimmte Aktivität durch, etwa Forschung und Entwicklung auf integrierter Datenbasis mit rotierender Aufgabenverteilung.

Das Beispiel der *USA* zeigt, dass zum einen die Anzahl internationaler Wertschöpfungsketten im Dienstleistungssektor steigt, insbesondere bei Unternehmens-, professionellen und technischen Dienstleistungen, und zum anderen diese Leistungsverbände in den meisten Fällen – und im Unterschied zu den Produktionsnetzen im Warenaktor - noch eher in der Form einfacher Integration auftreten (UNCTAD 2004, S. 123). Für *wissensintensive Dienstleistungen* in den Bereichen Telekommunikation, Medien, Finanzen, Softwareentwicklung, Datenverarbeitung, Forschung, Ingenieurwesen, Bildung und Gesundheit ergibt sich, dass diese Branchen noch eher – und unvollkommen – regional als auf globaler Ebene integriert sind.¹

21. Über ihre Rolle beim Aufbau eigenständiger Dienstleistungsketten zwischen einzelnen Ländern hinaus fungieren internationale Dienstleistungen als „Schmiermittel“ für entsprechende - und oftmals weiter reichende - Produktionsverbände im Warenaktor. Dies gilt vor allem für unternehmensbezogene (im Unterschied zu haushalts- und personenbezogenen) Dienstleistungen. Unternehmensdienstleistungen lassen sich grundsätzlich danach unterscheiden, inwieweit sie

- mit dem Warenhandel und den Direktinvestitionen verknüpft sind (Beispiele wären Transport, Telekommunikation, Konstruktion, Montage, Reparatur, Service, Werbung, Marketing, Vertrieb, Finanzierung und Versicherung),
- den Warenhandel und die Direktinvestitionen ersetzen, wie zum Beispiel im Falle von Leasing- und Lizenzverträgen, oder

¹ Wissensintensive Dienstleistungen werden dabei definiert als “industries comprising science, engineering and technology in their services or in the delivery of those services” (Chen 2006, S. 225). Die globale Integration der Aktivitäten in diesen Branchen wird an dem Ausmaß gemessen, in dem „firms execute different value-added activities across regions“ (Chen 2006, S. 226).

- vom Warenhandel und von den Direktinvestitionen unabhängig sind (das Beispiel hier wären allgemeine Bank- und Versicherungsdienstleistungen).¹

22. Bei grenzüberschreitender „Fragmentierung“ der Produktion im Warenaktor spezialisieren sich die einzelnen Fertigungsstätten auf jene Teile der Wertschöpfung, bei denen die Gastländer über komparative Vorteile verfügen. Die Auslagerung von Produktionskomponenten kann dabei innerhalb des gleichen Unternehmens geschehen (und führt in diesem Falle zu unternehmensinternem internationalen Handel) oder zwischen Unternehmen, die voneinander unabhängig sind (und über den Markt international miteinander handeln). In beiden Fällen spielen Dienstleistungen eine entscheidende Rolle bei der Ermöglichung und Abwicklung der relevanten Handelsströme. Im ersten Fall erfüllen sie außerdem eine wichtige Funktion bei der Koordinierung der Unternehmensaktivitäten in den verschiedenen Ländern.² In Folge dieser Entwicklung werden auch Phänomene wie Outsourcing und Offshoring immer stärker durch internationale Dienstleistungen geprägt.³

23. Die Rolle der Dienstleistungen im Rahmen internationaler Produktionsverbünde ist empirisch am Beispiel grenzüberschreitender Wertschöpfungsketten in vier Industriebranchen (Automobil, Bekleidung, Halbleiter und Möbel) untersucht worden (Gage und Leshar 2005). Danach hat die wachsende internationale Dimension der Produktionsfragmentierung grundlegend die Art und Weise verändert, in der Industriefirmen Dienstleistungen nutzen, mit Dienstleistungsanbietern kommunizieren und im Ausland Direktinvestitionen vornehmen. Sie geht mit einer deutlichen Steigerung der Nachfrage nach internationalen Dienstleistungen und steigenden Skalenerträgen in der Dienstleistungsproduktion einher.⁴ Umgekehrt hängen Ausmaß und Dynamik der Fragmentierung selbst und die hierdurch mögliche Effizienzsteigerung in der Produktion entscheidend von der Verfügbarkeit komplementärer unternehmensbezogener Dienstleistungen zu niedrigen Kosten ab. Die internationale Fragmentierung der Industrieproduktion wird durch neue Technologien vorangetrieben, die ihren Ursprung im Dienstleistungssektor haben, insbesondere in den

1 Vgl. Koch (2006, S. 13).

2 Long et al. (2004, S. 3) beschreiben diesen Zusammenhang wie folgt: “Components are not just “manufactured” by manufacturing labour, but they have to be marketed, their transportation has to be speedy, and insured, deliveries must be timely, communications with head office or customers must be efficient, contracts must be reliable, etc.”

3 “What is really new about outsourcing today is that it is increasingly in services” (Amiti und Wei 2005, S. 311).

4 “Fragmentation ... involves much greater inputs of services than would be needed for trade in final goods only, in order to coordinate the fragments” (Deardorff 2001, S. 246). Zum Zusammenhang zwischen Fragmentierung der Produktion und Skalenerträgen bei der Dienstleistungserstellung vgl. Jones und Kierzkowski (2001).

Bereichen Transport, Information und Kommunikation, und ihrerseits die Kosten der Dienstleistungserstellung selbst erheblich verringern.

3 Ökonomische Implikationen eines freien Dienstleistungsverkehrs

24. Die ökonomischen Implikationen eines freien Dienstleistungsverkehrs sind gleichbedeutend mit den Wirkungen eines vollständigen Abbaus aller Barrieren, die eine grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen behindern. Ein Abbau von Handels- und Investitionsschranken im Dienstleistungssektor wirkt sich in verschiedener Weise auf die am internationalen Dienstleistungsaustausch beteiligten Volkswirtschaften aus:

- Verschärfung des Wettbewerbs auf Dienstleistungsmärkten und eine damit verbundene Effizienzsteigerung in der Form neuer, besserer und billigerer Produkte.
- Kostensenkung durch Nutzung statischer und dynamischer Skalenvorteile und durch Verbilligung von Vorleistungen im Rahmen internationaler Produktionsverbände.
- Spezialisierung auf Bereiche mit komparativem Vorteil.
- Import neuer Technologien.
- Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit.

Zwischen den Warenexporten eines Landes und seinen Dienstleistungsimporten besteht eine komplementäre Beziehung.¹ Demnach würde eine Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels dazu führen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes im Warenausfuhrsektor zu erhöhen.

Dies gilt nicht zuletzt für Entwicklungsländer. Durch den Schutz der Anbieter intermediärer Dienstleistungen vor ausländischen Wettbewerbern und, wichtiger noch, vor dem Wettbewerb generell (in der Form von Beschränkungen des Marktzugangs *per se*) erheben Entwicklungsländer effektiv eine Zusatzsteuer auf nachgelagerte Industriezweige. Eine Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels würde daher die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Verarbeitungssektors in Entwicklungsländern nachhaltig fördern: Das Angebot intermediärer Dienstleistungen würde erhöht und ihre Qualität verbessert; die Wahlmöglichkeiten der Nutzerindustrien würden ausgeweitet (Langhammer 2007, S. 926-928).

Als Quintessenz ergeben sich Wohlfahrtsgewinne für alle Handelspartner.

25. Um die Wohlfahrtswirkungen empirisch zu bestimmen, müssen die bestehenden Handels- und Investitionsschranken ökonometrisch modelliert werden. Dies ist bei Dienstleistungen aus mehreren Gründen noch erheblich schwieriger als bei Waren:

¹ Kimura und Lee (2006) zeigen dies empirisch anhand eines Gravitationsmodells.

- gravierende Datenmängel;
- konzeptionelle Probleme bei der Modellierung der Handels- und Investitionsschranken, insbesondere bei der direkten Messung dieser Barrieren;
- hohe Diversität des Dienstleistungssektors, d.h. Diversität zwischen verschiedenen Dienstleistungsbranchen und innerhalb einzelner Branchen (Produktvielfalt bzw. Qualitätsvielfalt).

26. Mit diesen Einschränkungen kann die vorhandene empirische Evidenz kurz dahingehend resümiert werden, dass

- die Liberalisierung des Dienstleistungssektors grundsätzlich ein hohes Potential für Wohlfahrtssteigerung enthält;
- dieses Potential höher als im Warenssektor ist: einer Modellrechnung zufolge würde zum Beispiel eine Senkung der weltweiten Handelsbarrieren im Waren- und Dienstleistungssektor um 33% zu einer globalen Wohlfahrtssteigerung in Höhe von fast 600 Mrd. US-\$ führen, wovon zwei Drittel - d.h. 400 Mrd. US-\$ - allein auf die Liberalisierung des Dienstleistungshandels entfallen würden (Brown et al. 2002);
- das Ausmaß der Wohlfahrtseffekte in hohem Maße davon abhängt, inwieweit es einem Land gelingt, durch Dienstleistungsliberalisierung Auslandskapital anzulocken; und
- alle beteiligten Länder, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, von der Dienstleistungsliberalisierung profitieren: Eine Synopse ökonomischer Wirkungsanalysen einer Dienstleistungsliberalisierung auf der Basis allgemeiner Gleichgewichtsmodelle zeigt, dass bei allen Modellannahmen die Dienstleistungsliberalisierung zu einer allgemeinen Wohlfahrtssteigerung führt. Dabei erzielen die Volkswirtschaften um so höhere Wohlfahrtsgewinne (gemessen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt), je höher das Protektionsniveau im Ausgangszustand ist. Dies bedeutet zugleich, dass Entwicklungsländer die Hauptgewinner einer allgemeinen Dienstleistungsliberalisierung wären (Dihel 2003).

27. Die wohlfahrtsökonomische „Überlegenheit“ der Dienstleistungsliberalisierung gegenüber der Warenliberalisierung resultiert zum einen daraus, dass die effektiven Handels- und Investitionsschranken im Dienstleistungssektor insgesamt höher liegen als im Warenssektor, der bereits in verschiedenen Handelsrunden zunächst des GATT und danach der WTO für den internationalen Wettbewerb stärker geöffnet wurde. Zum anderen dürfte – technisch ausgedrückt – die „Wohlfahrtselastizität der Liberalisierung“, d.h. die Elastizität einer Wohlfahrtssteigerung in Bezug auf eine Senkung der Handels-

und Investitionsbarrieren, bei Dienstleistungen höher anzusetzen sein als bei Waren. Hierin kommt vor allem die beschriebene Katalysatorfunktion internationaler Dienstleistungen (für den Warenssektor und für den Dienstleistungssektor selbst) zum Ausdruck.

28. Ein zentraler, die Wohlfahrtssteigerung bewirkender Mechanismus ist die wechselseitige Stimulierung des internationalen Handels mit Waren und Dienstleistungen auf Grund der Dienstleistungsliberalisierung: Grenzüberschreitende Wertschöpfungsketten führen zu erhöhtem internationalen Warenhandel (Komponentenhandel) und zugleich zu einer erhöhten Nachfrage des Warenssektors nach Dienstleistungen, deren Liberalisierung ihrerseits durch Senkung der Handelskosten eine weitere Expansion des Komponentenhandels ermöglicht. *Deardorff* (2001, S. 237-238) spricht in diesem Zusammenhang von „trade services“ („any services the demands for which arise directly from trade itself“), welche die realen Kosten des internationalen Handels reduzieren. Außer Transportdienstleistungen gehören hierzu eine Reihe weiterer unternehmensbezogener Dienstleistungen aus den Bereichen Finanzierung, Versicherung, Kommunikation, Beratung etc. *Deardorff* nennt das Beispiel des LKW-Transports zwischen Mexiko und den USA vor und nach Inkrafttreten des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) im Jahre 1994: Vor NAFTA durften weder mexikanische LKW-Fahrer in den USA noch umgekehrt amerikanische LKW-Fahrer in Mexiko fahren. Infolgedessen war es notwendig, bei einem Warentransport von Mexiko in die USA die Güter von einem mexikanischen auf einen amerikanischen LKW umzuladen und umgekehrt bei einem Transport aus den USA nach Mexiko. Durch NAFTA wurde diese „künstliche“ Erhöhung der Transportkosten hinfällig.

29. Die ökonomischen Implikationen eines freien Dienstleistungsverkehrs werden im Folgenden am Beispiel der internationalen Dienstleistungstransaktionen unter Modus 1 (Grenzüberschreitende Dienstleistungen) und Modus 4 (Erbringung der Dienstleistung im Ausland durch inländische natürliche Personen) verdeutlicht.

30. Der starke Anstieg von *Modus 1-Dienstleistungen* ist zu einem erheblichen Teil das Ergebnis der durch den Fortschritt der Informations- und Kommunikationstechnik ermöglichten Umwandlung bisher nicht gehandelter in international handelbare Dienstleistungen und des „outsourcing“ bzw. „offshoring“ von Dienstleistungen.¹ Dies kann mit einer Senkung der Transportkosten verglichen werden, durch die international

¹ „Outsourcing“ meint generell die Beschaffung einer Dienstleistung oder einer Ware zur Nutzung im eigenen Unternehmen, um Kosten zu senken, während „Offshoring“ diesen Vorgang spezifisch auf das Ausland bezieht.

nicht gehandelte Waren in handelbare Waren transformiert werden. Die Wohlfahrtssteigerung, die in beiden Fällen in den beteiligten Volkswirtschaften eintritt, ist im Kontext der allgemeinen Wohlfahrtssteigerung zu sehen, die der technische Fortschritt im Außenhandel mit sich bringt.

31. Tatsächlich ist die Ökonomik des Outsourcing im Kern identisch mit der Ökonomik der internationalen Arbeitsteilung generell, der zufolge alle Handelspartner von der Arbeitsteilung profitieren. *Gregory Mankiw* (seinerzeit Chair des US Council of Economic Advisers) hat diese Analogie in einfachen Worten folgendermaßen veranschaulicht:

“I think outsourcing is a growing phenomenon, but it’s something that we should realize is probably a plus for the economy in the long run. We’re very used to goods being produced abroad and being shipped here on ships or planes. What we are not used to is services being produced abroad and being sent here over the Internet or telephone wires. But does it matter from an economic standpoint whether values of items produced abroad come on planes and ships or over fiber-optic cables? Well, no, the economics is basically the same” (zitiert nach Andrews 2004).

32. Die Befürchtung, dass durch Outsourcing per saldo Arbeitsplätze vernichtet werden und höherwertige/gut bezahlte Arbeit durch geringer qualifizierte/schlecht bezahlte Arbeit ersetzt wird, ist theoretisch und empirisch wenig fundiert:¹

- Die ökonomische Analyse ergibt grundsätzlich, dass die *Anzahl der Arbeitsplätze* in einer Volkswirtschaft in erster Linie durch die makroökonomische Politik bestimmt wird, während die Handelspolitik hauptsächlich die *Zusammensetzung der Arbeitsplätze* beeinflusst. Dementsprechend würde auch eine Liberalisierung der Märkte für Offshore-Dienstleistungen insgesamt nicht zu einem Beschäftigungsabbau führen.
- Der internationale Dienstleistungshandel ist wie der Warenhandel keine „Einbahnstraße“, sondern ein „Zwei-Wege-Handel“. Beispiele hierfür sind Unternehmensdienstleistungen sowie EDV- und Informationsdienste und damit Dienstleistungskategorien, die in hohem Maße „anfällig“ für Outsourcing sind. In diesen Branchen entstehen im Gegenzug zur Abwanderung von Arbeitsplätzen durch Outsourcing oftmals an anderer Stelle der Volkswirtschaft neue, hochwertige Arbeitsplätze durch „insourcing“.
- Empirisch ist gezeigt worden, dass das Arbeitsplatzwachstum in Dienstleistungsbranchen nicht negativ mit der Intensität des Outsourcing korreliert ist und dass Beschäftigte, die in relativ schrumpfenden Dienstleistungsbranchen

¹ Vgl. hierzu die Debatte bei *Bhagwati et al.* (2004) und *Samuelson* (2004).

ihren Arbeitsplatz verlieren, in relativ wachsenden Dienstleistungsbranchen neue Arbeitsplätze finden (Amiti und Wei 2005).

Natürlich ist aber nicht auszuschließen, dass Arbeitskräfte, die durch Outsourcing „freigesetzt“ werden, nur schlechter bezahlte neue Arbeit finden. So weit dies zutrifft, findet sich hier ein ökonomisch plausibles Argument für arbeitsmarktpolitische Qualifizierungsmaßnahmen.

33. Bei *Modus 4-Dienstleistungen* ist, wie oben schon erwähnt, das Ausmaß internationaler Transaktionen relativ am geringsten und der Liberalisierungsstand am niedrigsten. Zugleich bleiben die von den WTO-Mitgliedern auf multilateraler Ebene eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen häufig hinter dem tatsächlichen Liberalisierungsstand auf nationaler Ebene zurück (Chaudhuri et al. 2004, pp. 7-8). Die bisherigen multilateralen Liberalisierungsverpflichtungen betreffen hauptsächlich den internationalen Personalaustausch in multinationalen Unternehmen – und damit auch in erster Linie Industrieländerinteressen, da Industrieländer die Hauptquelle internationaler Direktinvestitionen sind -, während Arbeitsmigration, die nicht mit kommerzieller Präsenz (d.h. Direktinvestitionen im Waren- oder Dienstleistungssektor) im Ausland gekoppelt ist und in besonderem Maße Entwicklungsländer interessiert, bisher weitgehend von der Liberalisierung ausgespart wurde (Chaudhuri et al. 2004).¹

34. Das Wirkungspotential einer Liberalisierung in Modus 4 ist beträchtlich. Schätzungen zufolge wäre bereits ein relativ geringer Anstieg der Arbeitsmigration mit einer relativ hohen Wohlfahrtssteigerung verbunden. Demnach würde eine Erhöhung der Zuwanderungsquoten in Industrieländern bei der Beschäftigung qualifizierter wie nicht qualifizierter Arbeitskräfte um 3 Prozent des Arbeitskräftepotentials zu einer Wohlfahrtssteigerung von über 150 Mrd. \$ pro Jahr führen, an der Industrie- und Entwicklungsländer gleichermaßen Anteil hätten (Chaudhuri et al. 2004, p. 4).

35. Eine Liberalisierung der Arbeitsmigration könnte auch den bilateralen Warenhandel kräftig stimulieren. *Jansen und Piermartini* (2005) zeigen dies in einem Gravitationsmodell am Beispiel der amerikanischen Visaregelung (H-1B-Programm), die hochqualifizierten Arbeitskräften (mit Bachelor (bzw. äquivalentem) – Abschluss) eine Beschäftigung in den USA für drei Jahre (mit Verlängerungsmöglichkeit um weitere drei Jahre) gestattet und von den USA als bindende Verpflichtung in das GATS eingebracht wurde. Die Hypothese lautet, dass der bilaterale Handel hauptsächlich durch den Präferenzeffekt und den Transaktionskosteneffekt Auftrieb erhält: Auf Grund ihrer Vorliebe für heimische Produkte fördern temporäre Arbeitsmigranten den Import

¹ Etwa 70% der Modus 4-Verpflichtungen betreffen den unternehmensinternen Personaltransfer (Jansen und Piermartini 2005, S.7).

des Gastlandes aus dem Heimatland (Präferenzeffekt); durch Effizienzsteigerung, verminderte Unsicherheit und erleichterte Vertragsdurchsetzung im Außenhandel bewirken sie eine Senkung der Handelskosten, die den Außenhandel in beiden Richtungen ankurbelt (Transaktionskosteneffekt). Es ergibt sich, dass temporäre Arbeitsmigration sowohl den Import der USA aus den jeweiligen Herkunftsländern als auch den Export der USA in diese Länder fördert.

4 Herausforderungen für die nationale und internationale Wirtschaftspolitik

36. Die Anpassungserfordernisse, die eine Intensivierung des internationalen Dienstleistungsaustausches in allen vier Modalitäten mit sich bringt, sind eine Herausforderung an die nationale Wirtschaftspolitik, insbesondere an die Arbeitsmarktpolitik, und dienen zugleich als Vorwand, eine durchgreifende Liberalisierung des Sektors auf multilateraler Ebene zu verzögern oder gar zu blockieren. Tatsächlich hat in den Verhandlungen der Doha-Runde das Dienstleistungsdossier lange Zeit auf Eis gelegen. Dabei besteht gerade im Dienstleistungssektor ein hoher Nachholbedarf an faktischer Liberalisierung. In der vorangegangenen Uruguay-Runde wurde – in der Form des General Agreement on Trade in Services (GATS) - hauptsächlich der Ordnungsrahmen für die Beseitigung der internationalen Handels- und Investitionsschranken im Dienstleistungssektor geschaffen und ansonsten im wesentlichen der Status quo der Dienstleistungs(un)freiheit festgeschrieben. Die von den GATS-Mitgliedern in der Uruguay-Runde eingegangenen konkreten Liberalisierungsverpflichtungen waren demgegenüber sehr bescheiden. Auch die in der Doha-Runde bisher vorgelegten Angebote halten sich in engen Grenzen.

37. Ein starker Liberalisierungsschub im Dienstleistungssektor wäre am ehesten durch einen Methodenwechsel beim Abbau der Barrieren möglich. Ein solcher Methodenwechsel wäre insbesondere in einem Übergang vom Prinzip der Positivlisten zu dem im Warenssektor unter dem GATT bewährten Prinzip der Negativlisten zu sehen. Dadurch könnten die multilateralen Dienstleistungsverhandlungen entscheidend voran gebracht werden.

38. Die bisherige Praxis im GATS folgt in erster Linie dem Positivlisten-Ansatz: Die Mitglieder verpflichten sich, bei genau spezifizierten Dienstleistungsarten (gemäß dem vereinbarten sektoralen Klassifikationsschema) ausländischen Anbietern Marktzugang und Inlandsbehandlung einzuräumen. Neben diesen *sektorspezifischen* („vertikalen“) Verpflichtungen werden – in weit geringerem Umfang – auch *sektorübergreifende* („horizontale“) Verpflichtungen eingegangen. Alle Bereiche, in denen keine Liberalisierungsverpflichtungen übernommen werden, bleiben weiterhin geschützt. Innerhalb der liberalisierten Bereiche wird der Umfang der Liberalisierung durch zahlreiche Sonderregelungen in unterschiedlichem Ausmaß wieder relativiert. In diesen Fällen wird dann nach dem Negativlisten-Prinzip verfahren, d.h.: der Marktzugang ist grundsätzlich frei und Inlands- bzw. Inländerbehandlung ist grundsätzlich gewährleistet, soweit keine Ausnahmen, Schutzklauseln, Limitierungen etc. gelten.

39. Bei einem durchgängigen Negativlisten-Ansatz wären nicht mehr anhand der bestehenden Sektorklassifikation diejenigen Dienstleistungsarten auszuwählen, bei denen die Mitgliedsländer Liberalisierungsverpflichtungen eingehen, während alle anderen Positionen ungebunden („unbound“ bzw. „uncommitted“) blieben. Vielmehr müssten umgekehrt die nicht liberalisierten Dienstleistungsarten genannt werden, welche die Mitgliedsländer weiterhin vor ausländischer Konkurrenz zu schützen wünschen. Dadurch würde auch dem schnellen technologischen Wandel besser Rechnung getragen, der zur Entstehung immer neuer Dienstleistungsarten führt, die sich schwer in das vorhandene Klassifikationsschema einordnen lassen. Neue Dienstleistungen wären bei einem solchen Vorgehen von vornherein liberalisiert.

40. Aus politökonomischer Sicht würde bei einem Negativlisten-Ansatz der Einfluss der Interessengruppen stärker zurückgedrängt als bei einem Positivlisten-Ansatz. Der politische „Markt für Liberalisierung“ würde erweitert und damit der Einfluss schutzsuchender Interessen reduziert. Liberalisierung wäre die allgemeine Norm und Protektion die Ausnahme. Von der allgemeinen Norm könnte nur bei Nachweis der Schutzwürdigkeit für einzelne Sektoren insgesamt oder partiell (d.h. im Hinblick auf bestimmte Maßnahmen, Instrumente, Regelungen etc.) abgewichen werden. Die Methodik der Liberalisierung im Warenssektor würde auf den Dienstleistungssektor übertragen. Das so strittige und von einzelnen Interessengruppen immer wieder zur Protektion heimischer Branchen eingesetzte Bestimmungslandprinzip würde durch das für eine optimale Nutzung der Vorteile der internationalen Arbeitsteilung so wichtige Herkunftslandprinzip ersetzt. Es würde dann zum gesamtwirtschaftlichen Wohle auch für Dienstleistungen gelten.

LITERATUR

- Acharya, Rohini and Michael Daly (2004)
Selected Issues Concerning the Multilateral Trading System, Discussion Paper No. 7: World Trade Organisation.
- Adlung, Rudolf (2005)
Public Services and the GATS, Working Paper ERSD-2005-03, Geneva, July: World Trade Organisation.
- Amann, Ingrid and Niels Anger (2006)
Crossing the Borders: The Structure of Transnational Corporate Activities, HWWA-Report 268: Hamburg Institute of International Economics.
- Amiti, Mary and Shang-Jin Wei (2005)
Fear of Service Outsourcing: Is It Justified? *Economic Policy*, No. 42, April, pp. 309-347.
- Andrews, Edmund L. (2004)
Democrats Critique Bush over Job Exports, *New York Times*, February 11, p. A26.
- Bartsch, Elga und Berend Diekmann (2006)
Deutschlands Chancen im Handel mit Dienstleistungen, *Wirtschaftsdienst*, 86. Jg., Nr. 1, S. 53-60.
- Bénassy-Quéré, Agnès, Cyrille Schwellnus et Deniz Ünal-Kesenci (2006)
Échanges internationaux: Services compris, *La Lettre du CEPII*, No. 255, Avril.
- Bhagwati, Jagdish (1984)
Splintering and Disembodiment of Services in Developing Nations, *The World Economy*, Vol. 7, June, pp. 133-144.
- Bhagwati, Jagdish, Arvind Panagariya and T.N. Srinivasan (2004)
The Muddles over Outsourcing, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, No. 4, Fall, pp. 93-114.
- Blinder, Alan S. (2006)
Offshoring: The Next Industrial Revolution, *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 2, March/April, pp. 113-128.
- Brown, Drusilla K., Alan V. Deardorff and Robert M. Stern (2002)
Computational Analysis of Goods and Services Liberalization in the Uruguay Round and the Doha Development Round, Discussion Paper 489, University of Michigan, Ann Arbor. Online unter <http://www.fordschool.umich.edu/research/rsie/workingpapers/Papers476-500/r489.pdf>.
- Breuss, Fritz and Harald Badinger (2005)
The European Single Market for Services in the Context of the Lisbon Agenda: Macroeconomic Effects, in: Austrian Federal Ministry of Economics and Labour (ed.), *Deepening the Lisbon Agenda: Studies on Productivity, Services and Technologies*, pp. 79-108. Online unter http://europa.eu.int/comm/internal_market/services/docs/services-dir/studies/deepening_lisbon_studies_bmwa_vienna_2006_en.pdf.
- Chaudhuri, Sumanta, Aaditya Mattoo and Richard Self (2004)
Moving People to Deliver Services, World Bank Policy Research Working Paper 3238, Washington, DC, March: The World Bank.

- Chen, Yi-Min (2006)
 Incomplete Global Integration and Regional Knowledge-Intensive Service Industries, *The Services Industries Journal*, Vol. 26, No. 2, March, pp. 223-248.
- Copenhagen Economics (2005)
Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services, Final Report, January. Online unter http://europa.eu.int/comm/internal_market/services/docs/services-dir/studies/2005-01-cph-study_en.pdf.
- Deardorff, Alan V. (2001)
 International Provision of Trade Services, Trade, and Fragmentation, *Review of International Economics*, Vol. 9, No. 2, pp. 262-286.
- Dihel, Nora (2003)
 Quantifying Costs to National Welfare from Barriers to Services Trade: A Review of the Literature, in: OECD (ed.), *Quantifying the Benefits of Liberalising Trade in Services*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Gage, Jonathan and Molly Leshner, (2005)
Intertwined: FDI in Manufacturing and Trade in Services, OECD Trade Policy Working Paper No. 25, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- IMF (International Monetary Fund) 2004
Balance of Payments Statistics Yearbook, 2004, Part 1, Country Tables, Washington, DC: International Monetary Fund.
- Jansen, Marion and Roberta Piermartini (2005)
The Impact of Mode 4 Liberalization on Bilateral Trade Flows, Staff Working Paper ERSD-2005-06, Geneva: World Trade Organization.
- Jones, Ronald W. and Henryk Kierzkowski (2001)
 A Framework for Fragmentation, in: Sven W. Arndt and Henryk Kierzkowski (eds.), *Fragmentation. New Production Patterns in the World Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Kimura, Fukunari and Hyun-Hoon Lee (2006)
 The Gravity Equation in International Trade in Services, *Review of World Economics*, Vol. 142, No. 1, pp. 92-121.
- Koch, Eckart (2006)
Internationale Wirtschaftsbeziehungen, München: Verlag Franz Vahlen.
- Kox, Henk, Arjan Lejour and Raymond Monizaan (2005)
The Free Movement of Services Within the EU, Document No. 69 of the CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. Online unter http://www.cpb.nl/eng/news/2005_40.html.
- Langhammer, Rolf J. (2007)
 Service Trade Liberalization as a Handmaiden of Competitiveness in Manufacturing: An Industrialized or Developing Country Issue? *Journal of World Trade*, Vol. 41, No. 5, pp. 909-929.
- Lipsey, Robert E. (2006)
Measuring International Trade in Services, NBER Working Paper 12271, Cambridge, MA, May.
- Long, Ngo Van, Raymond Riezman and Antoine Soubeyran (2004)
Fragmentation and Services. Online unter <http://www.biz.uiowa.edu/faculty/rriezman/papers/frag2004dec6.pdf>.

- Mattoo, Aaditya and Robert M. Stern (2008)
Overview, in: Aaditya Mattoo, Robert M. Stern and Gianni Zanini (eds.), *A Handbook of International Trade in Services*, Oxford: Oxford University Press.
- Sampson, Gary and Richard Snape (1985)
Identifying the Issues in Trade in Services, *The World Economy*, Vol. 8, June, pp. 171-182.
- Samuelson, Paul A. (2004)
Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, No. 3, pp. 135–146.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) 2004
World Investment Report 2004. The Shift Towards Services, New York and Geneva: UNCTAD.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) 2007
World Investment Report 2007. Transnational Corporations, Extractive Industries and Development, New York and Geneva: UNCTAD.
- World Bank (2007)
World Development Indicators 2007, Online Edition, Washington, DC.: The World Bank.
- WTO (World Trade Organisation) 2005
International Trade Statistics 2005, Geneva: WTO.
- WTO (World Trade Organisation) 2007
International Trade Statistics 2007, Geneva: WTO.
- WTO (World Trade Organization) 2008
World Trade 2007, Prospects for 2008, PRESS/520/Rev.1, Geneva: WTO, 17 April.

HWWI Research Papers

des HWWI-Kompetenzbereiches „Weltwirtschaft“

12. Taxation, Corruption and the Exchange Rate Regime
Carsten Hefeker
Hamburg, März 2008
11. Determinants of Corruption in Developing Countries
Mumtaz Anwar, Ghulam Shabbir
Hamburg, November 2007
10. Teacher Shortages, Teacher Contracts and their Impact on Education in Africa
Jean Bourdon, Markus Frölich, Katharina Michaelowa
Hamburg, May 2007
9. Technology trade in economic development
Matthias Busse, José Luis Groizard
Hamburg, March 2007
8. Consequences of Economic Partnership Agreements between East and Southern African countries and the EU for inter- and intra-regional integration
Axel Borrmann, Matthias Busse, Manuel de la Rocha
Hamburg, January 2007
7. Does Africa really benefit from trade?
Matthias Busse, José Luis Groizard
Hamburg, January 2007
6. Learning by doing in market reform: lessons from a regional bond fund
Guonan Ma, Eli M. Remolona
Hamburg, October 2006
5. Institutional and Structural Problems of China's Foreign Exchange Market and the RMB's Role in East Asia
Zhang Jikang, Liang Yuanyuan
Hamburg, October 2006
4. The ASEAN Economic Community and the European Experience
Michael G. Plummer, Reid W. Click
Hamburg, September 2006
3. The institutional challenge of the ACP/EU Economic Partnership Agreements
Axel Borrmann, Matthias Busse
Hamburg, July 2006
2. Steuern und Steuerpolitik in Entwicklungsländern: Die Eigenverantwortlichkeit der Regierungen
Karl-Wolfgang Menck, Leif Mutén
Hamburg, April 2006
1. Capital Markets and Exchange Rate Stabilization in East Asia – Diversifying Risk Based on Currency Baskets
Gunther Schnabl
Hamburg, March 2006

Das Hamburgische WeltWirtschaftsinstitut (HWWI) ist ein gemeinnütziger, unabhängiger Think Tank mit den zentralen Aufgaben:

- die Wirtschaftswissenschaften in Forschung und Lehre zu fördern,
- eigene, qualitativ hochwertige Forschung in Wirtschafts- und Sozialwissenschaften zu betreiben,
- sowie die Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und die interessierte Öffentlichkeit über ökonomische Entwicklungen unabhängig und kompetent zu beraten und zu informieren.

Das HWWI betreibt interdisziplinäre Forschung in den folgenden Kompetenzbereichen: Wirtschaftliche Trends, Hamburg und regionale Entwicklungen, Weltwirtschaft sowie Migration Research Group.

Gesellschafter des im Jahr 2005 gegründeten Instituts sind die Universität Hamburg und die Handelskammer Hamburg.

Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)

Heimhuder Str. 71 | 20148 Hamburg

Tel +49 (0)40 34 05 76 - 0 | Fax +49 (0)40 34 05 76 - 776

info