

GATS 2000 – Handelspolitische Weichenstellungen für die Bildung

Von Thomas Fritz und Christoph Scherrer

Abstract: Bis 2005 sollen im Rahmen des Dienstleistungsabkommen GATS der Welthandelsorganisation (WTO) weitere Liberalisierungen der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen vereinbart werden. Bereits 1994 hat sich die Europäische Union gegenüber den anderen WTO-Mitgliedsstaaten verpflichtet, in den meisten Bildungsbereichen freien Marktzugang und gleiche Behandlung zu gewährleisten. Im Wesentlichen hat sie sich damals nur vorbehalten, Bildung bzw. Bildungsträger nach eigenem Gutdünken zu subventionieren. Diese Ausnahme und damit die Zukunft des öffentlichen Bildungswesens dürfte in den kommenden Verhandlungen auf dem Spiel stehen.

Die Welthandelsorganisation (WTO) dürfte vom Schulalltag weit entfernt sein, doch beeinflusst sie bereits heute die Rahmendaten dieses Alltags. Seit Gründung der WTO im Jahre 1995 fallen grenzüberschreitende Dienstleistungen und damit auch Bildungsleistungen in ihre Kompetenz. Derzeit läuft eine neue Verhandlungsrunde zur Liberalisierung des internationalen Dienstleistungsverkehrs. Bildung gehört zum Themenkatalog dieser neuen Runde. Doch zur Überraschung selbst vieler EntscheidungsträgerInnen im Bildungsbereich gibt es seitens der Europäischen Union (EU), die für die europäischen Mitgliedstaaten verhandelt, nicht mehr viel, was noch im grenzüberschreitenden Verkehr liberalisiert werden könnte. Bereits zur WTO-Gründung hat sich die EU gegenüber den anderen WTO-Mitgliedstaaten verpflichtet, in den meisten Bildungsbereichen freien Marktzugang und gleiche Behandlung in- und ausländischer Anbieter zu gewährleisten. Im Wesentlichen hat sie sich damals nur vorbehalten, Bildung bzw. Bildungsträger nach eigenem Gutdünken zu subventionieren. Wie noch zu zeigen gilt, würde die Aufgabe dieses Vorbehalts drastische Änderungen in der Bildungslandschaft hervorrufen.

In diesem Beitrag wollen wir zentrale Bestimmungen des GATS verständlich machen, die bisher eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen vorstellen, die Liberalisierungsdynamik des GATS offen legen und schließlich einige Problembereiche für die anstehenden Verhandlungen benennen.

Das Dienstleistungsabkommen GATS

Die Welthandelsorganisation (WTO) wurde 1995 zuständig für drei Vertragswerke: (1) das seit 1947 in zahlreichen Verhandlungsrunden erweiterte Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT), (2) das erst mit der 1994 abgeschlossenen Uruguay-Runde vereinbarte Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services) und

(3) das ebenfalls neue Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum (TRIPS). Mit dem GATS wurde ein Rahmenwerk für die fortschreitende Liberalisierung des internationalen Handels mit Dienstleistungen geschaffen. Zugleich wurde eine Neuverhandlung dieses Abkommens festgelegt, die im Februar 2000 begann und sich erwartungsgemäß über mehrere Jahre erstrecken wird.

Was wurde bisher vereinbart? Zunächst wurde ein eigenes Klassifikationsschema entwickelt, das Dienstleistungen in zwölf Sektoren unterteilt. Im fünften Sektor befinden sich die Bildungsdienstleistungen, die wiederum in fünf Kategorien untergliedert sind:

- primäre Bildungsdienstleistungen (im vorschulischen Bereich, z.B. Kindergärten),
- sekundäre Bildungsdienstleistungen (schulische und berufsbildende Angebote unterhalb des universitären Levels),
- höhere (tertiäre) Bildungsdienstleistungen (z.B. Berufs- und Universitätsausbildung),
- Erwachsenenbildung,
- sowie andere Bildungsdienstleistungen.

Des Weiteren werden im Artikel I des GATS vier Erbringungsarten („modes“) des Dienstleistungshandels unterschieden:

Mode 1 „Grenzüberschreitende Erbringung“: Lieferung einer Dienstleistung von einem Land in das andere (z.B. E-Learning übers Internet),

Mode 2 „Nutzung im Ausland“: Erbringung einer Dienstleistung innerhalb eines Landes für Konsumenten eines anderen Landes (z.B. für Studierende aus dem Ausland),

Mode 3 „Kommerzielle Präsenz“: Erbringung einer Dienstleistung durch die kommerzielle Präsenz in einem anderen Land (z.B. eine Sprachschule von Berlitz),

Mode 4 „Präsenz natürlicher Personen“: Erbringung einer Dienstleistung durch Personen, die sich zu diesem Zweck temporär in ein anderes Land begeben (z.B. muttersprachliches Lehrpersonal an einer Sprachschule).

Diese Klassifikationen erlauben eine sehr differenzierte Liberalisierung der Dienstleistungen. So kann ein Land bspw. seine Liberalisierungsverpflichtungen im Bereich der Bildung gezielt auf die Erbringungsart 2 „Nutzung im Ausland“ für Erwachsenenbildung beschränken. Obendrein konnte es noch zusätzliche Ausnahmen für sich beanspruchen, bspw. eine staatsbürgerliche Eingrenzung des Personenkreises, der in der Weiterbildung lehren darf. Die spezifischen Verpflichtungen sind als eigene Länderlisten Teil des GATS. Das flexible Liberalisierungskonzept des GATS erlaubt es den Mitgliedern im Prinzip, nur in den Sektoren ihren Markt zu öffnen, wo sie es für opportun halten. Haben sie sich allerdings einmal verpflichtet, sind sie dauerhaft gebunden, es sei denn sie kompensieren monetär oder durch Liberalisierungen in einem anderen Sektor die Handelspartner, die durch die Rücknahme schlechter gestellt werden.

Zu was verpflichten sich die Länder, wenn sie einzelne Sektoren und Erbringungsarten in die Länderlisten eintragen? Sie verpflichten sich zur Einhaltung der zentralen Prinzipien des GATS und zwar insbesondere zur Meistbegünstigung und zur Inländerbehandlung.

Das Meistbegünstigungsprinzip (Art. II) verlangt, dass Handelsvergünstigungen, die einem Land gewährt werden, automatisch auch allen anderen WTO-Mitgliedern zugestanden werden müssen. Dieses Prinzip wird als der wesentliche Motor der weltweiten Verbreitung der Handelsliberalisierung angesehen. Allerdings gibt es im GATS einige allgemeine Meistbegünstigungsausnahmen, so für regionale Integrationsabkommen (Art. V). Diese Ausnahme ist z.B. für die EU von Bedeutung, da sie verhindert, dass Handelsvorteile des Binnenmarkts umstandslos auch Drittstaaten gewährt werden müssen. Die innerhalb der EU geltende Niederlassungsfreiheit muss demnach nicht sogenannten Drittstaaten wie den USA gewährt werden. Verpflichtet sich die EU allerdings im Rahmen von GATS im Bereich der primären, sekundären und tertiären Bildung zur Liberalisierung der Erbringungsart 3 „kommerzielle Präsenz“ (was sie 1994 getan hat), dann muss sie Firmen aus dem WTO-Mitgliedsland USA genauso den Marktzutritt gewähren wie Firmen aus dem WTO-Mitgliedsland Indien.

Der Grundsatz der Inländerbehandlung (Art. XVII) besagt, dass zwischen Gebietsfremden und Gebietsansässigen auf einem bestimmten Markt nicht diskriminiert werden darf. Die Gleichheit der Wettbewerbschancen soll gewährleistet sein. So müssten die Zulassungsverfahren zur Anerkennung als Bildungsträger für ausländische Anbieter denen der inländischen Anbieter gleich sein.

Zu was hat sich die EU konkret verpflichtet?

Bereits mit Abschluss des GATS-Abkommens haben die Europäischen Gemeinschaften und ihre Mitgliedstaaten mit Ausnahme der Kategorie „andere Bildungsdienstleistungen“ in allen Kategorien Verpflichtungen zur Liberalisierung ihres privat finanzierten Bildungswesens übernommen: primäre, sekundäre und höhere (tertiäre) Bildungsdienstleistungen sowie Erwachsenenbildung. Diese Verpflichtungen haben sie in die so genannte sektorale Länderliste eingetragen, also eine Liste, die u.a. nach Sektor und Erbringungsart differenziert ist. Dabei gewähren die EU-Mitgliedstaaten durchgängig Marktzugang und Inländerbehandlung für die Erbringungsart 2, den Konsum im Ausland. Bei Bildungsdienstleistungen im Primar- und Sekundarbereich sowie im tertiären Bereich gewähren sie ebenfalls Marktzugang für Niederlassungen. Der Bereich der Erwachsenenbildung, der sowohl die allgemeine Erwachsenenbildung als auch die berufliche Weiterbildung umfasst, ist am weitesten liberalisiert. Vergleichsweise geringe Liberalisierungsverpflichtungen sind insgesamt für Modus 4 (Präsenz natürlicher Personen) übernommen worden. Während einzelne Mitgliedstaaten der EU einige Einschränkungen für spezifische Kategorien eintragen ließen, z.B. Italien hinsichtlich der Staatsangehörigkeitserfordernis für Anbieter von Dienstleistungen, hat Deutschland von diesem Recht keinen Gebrauch gemacht.

Neben den sektoralen Verpflichtungen findet sich in der Länderliste noch die Rubrik „horizontale Verpflichtungen“. Letztere Verpflichtungen erstrecken sich auf sämtliche Sektoren, die in der Rubrik der spezifischen Verpflichtungen aufgelistet sind. Allerdings tauchen viele der 155 Subsektoren überhaupt nicht in der EU-Liste auf, d.h. für sie gibt es folglich keinerlei Verpflichtungen. Unter „horizontale Verpflichtungen“ hat die EU eine für

das Bildungswesen sehr bedeutsame Ausnahme eingetragen, und zwar bezüglich öffentlicher Dienste.

Ausnahme: Öffentliche Dienste

Dienstleistungen, die „in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht“ werden (GATS, Art. 1, Abs. 3 b), sind vom Anwendungsbereich des GATS-Übereinkommens ausgenommen. Welche Dienstleistungen unter „hoheitlich“ fallen, wird nicht näher spezifiziert. Der Artikel I, Abs. 3 (c) nimmt nur eine Negativdefinition vor:

„Für die Zwecke dieses Übereinkommens (...) bedeutet der Begriff ‚in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht‘ jede Art von Dienstleistung, die weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht wird“.

Inwiefern öffentliche Dienste, die der Befriedigung grundlegender gesellschaftlicher Bedürfnisse (Gesundheitsversorgung, Bildung, Infrastrukturleistungen) dienen, durch handelsbezogene Maßnahmen geschützt werden dürfen, ist somit von der Erbringungsform und den bestehenden Wettbewerbsverhältnissen abhängig. Alle Bereiche, die teilprivatisiert sind, in denen Privatisierung angestrebt wird oder in denen quasistaatliche oder private Anbieter öffentliche Aufgaben (z.B. im Wege bestimmter Gemeinwohlverpflichtungen) wahrnehmen, befinden sich potenziell außerhalb des Schutzes der Hoheitsklausel.

In Deutschland sind private Träger neben der öffentlichen Hand in allen Bildungssegmenten tätig. Somit kann der deutsche Bildungsbereich nicht unter Berufung auf die Hoheitsklausel von den GATS-Vorschriften ausgenommen werden, zumal Deutschland als Mitglied der EU zugleich in der Länderliste spezifische Verpflichtungen zu Gunsten der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigung im Bildungssektor übernommen hat. Theoretisch müssten deshalb ausländische Anbieter grundsätzlich gleich behandelt werden (WTO 1996: 8). Wollte bspw. das Land Hessen einen neuen Studiengang Informatik einrichten, so könnten sich die bestehenden aber auch ausländische Universitäten bzw. andere Bildungsträger um die zu diesem Zwecke zur Verfügung stehenden öffentlichen Gelder bewerben.

Dieses Szenario ist allerdings noch Zukunftsmusik, denn die EU hat sich in der Länderliste unter der Rubrik „horizontale Verpflichtungen“ unter anderem eine entscheidende Ausnahme vorbehalten. Sie hat dort eintragen lassen, dass in sämtlichen EU-Mitgliedsstaaten „Dienstleistungen, die auf nationaler oder örtlicher Ebene als öffentliche Aufgaben betrachtet werden, staatlichen Monopolen oder ausschließlichen Rechten privater Betreiber unterliegen“ können (Liste der spezifischen Verpflichtungen: 1679). Die EU behält sich m.a.W. das Recht vor, den Marktzugang im Bereich öffentlicher Aufgaben einzuschränken. Die EU definiert dabei öffentliche Aufgaben recht weit. Diese bestünden in Sektoren

„wie z.B. verbundenen wissenschaftlichen und technischen Beratungsdienstleistungen, Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen in den Sozial- und Geisteswissenschaften, technische Prüf- und Analysedienstleistungen, Umweltdienstleistungen, Gesundheitsdienstleistungen, Verkehrsdienstleistungen und Hilfsdienstleistungen für alle Verkehrsarten. Ausschließliche Rechte für solche

Dienstleistungen werden häufig privaten Betreibern gewährt, z.B. Betreibern mit Konzessionen öffentlicher Stellen, vorbehaltlich bestimmter Versorgungspflichten. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass öffentliche Aufgaben häufig auf nachgeordneter Ebene bestehen, ist eine detaillierte und erschöpfende sektorspezifische Auflistung nicht möglich“ (Liste der spezifischen Verpflichtungen: 1679, FN1)

Lehrtätigkeiten sind jedoch nicht explizit in dieser Ausnahmeliste aufgenommen worden. Diese betreffen bekanntlich alle Bildungssegmente. Doch noch hat sich die EU zusätzlich das Recht vorbehalten, Zweigstellen von Unternehmen aus Nicht-EU-Staaten, die nicht nach dem Recht eines Mitgliedstaats errichtet worden sind, vom Prinzip der Inländerbehandlung auszunehmen. Im Falle von Subventionen steht auch Zweigstellen, die nach dem Recht eines Mitgliedstaats errichtet worden sind, nicht das Recht auf Inländerbehandlung zu:

„Der Anspruch auf Subventionen der Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten kann auf im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder in einem besonderen geographischen Teilgebiet eines Mitgliedstaats niedergelassene juristische Person beschränkt werden“.

Ferner heißt es:

„Soweit Subventionen natürlichen Personen zur Verfügung gestellt werden, können sie auf Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Gemeinschaften beschränkt werden.“
(Liste der spezifischen Verpflichtungen: 1680)

Sollte die EU diese „horizontalen“ Ausnahmen in der neuen GATS-Runde aufgeben, dann müssten in der Tat die EU-Mitgliedsländer entweder auf die Subventionierung der Bildung verzichten oder ausländische Anbieter ebenfalls in den Genuss dieser Subventionen kommen lassen. Die öffentlichen Subventionen für die private Bremen International University wären dann nicht Resultat einer besonders politisch begründeten Einzelfallentscheidung, sondern deren Betreiber, die texanische Rice University, verfügte über ein Anrecht auf diese Gelder.

GATS und EU-Binnenmarktprogramm

Zur Beurteilung der Frage, in welcher Weise die GATS-Verhandlungen das deutsche Bildungswesen berühren können, ist es allerdings notwendig, die unterschiedlichen Ebenen der Regulierung von Dienstleistungen zu unterscheiden. So gehört das GATS-Abkommen zur globalen, multilateralen Regulierungsebene. Keineswegs gehen alle und nicht einmal die meisten Veränderungen von dieser Ebene aus. Der stärkste Deregulierungsdruck stammt vom europäischen Binnenmarktprogramm. Seit 1985 werden die vier Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes (Freiheit des Warenverkehrs, des Dienstleistungsverkehrs, des Personenverkehrs sowie die Freiheit des Kapitalverkehrs) Schritt für Schritt durchgesetzt (European Commission 2001c).

Mit der Bologna Erklärung von 1999 wurde das gemeinsame Ziel die Schaffung eines europäischen Bildungsraumes formuliert. Das Fördern der Mobilität, die Einführung von vergleichbaren Abschlüssen, die Einführung eines Credit Point Systems und die Kooperation in der Qualitätssicherung wurden als Arbeitsperspektiven formuliert. Beim europäischen Bildungsministertreffen im Mai 2001 in Prag wurden weitere Schritte zur Vertiefung der

europäischen Hochschulkooperation in Form eines *Prager Kommuniqués* vereinbart (http://www.europa.eu.int/comm/education/objet_de.pdf).

Soll gegenüber diesen Initiativen die Bedeutung der GATS-Verhandlungen eingeschätzt werden, dann muss einerseits die Konkurrenzfähigkeit von Bildungsanbietern von außerhalb der EU untersucht und andererseits der Frage nachgegangen werden, inwiefern über das GATS Entscheidungsspielräume der öffentlichen Hand zusätzlich berührt werden.

Markt für Bildung

Die große ökonomische Bedeutung des Bildungssektors ist daran ablesbar, dass die OECD-Staaten Mitte der 90er Jahre durchschnittlich 5,9% ihres Bruttoinlandsprodukts für Bildung ausgaben, 80% dieser Mittel sind unmittelbare öffentliche Ausgaben für die Finanzierung von Bildungseinrichtungen (WTO 1998).

Der internationale Handel mit Bildungsdienstleistungen wächst vor allem im tertiären Bereich stark an, wobei der größte Teil auf im Ausland Studierende entfällt. Damit ist die GATS-Erbringungsart des Konsums im Ausland die dominante Form des internationalen Dienstleistungsverkehrs im Bildungsbereich. Aufgrund der hohen Zahl ausländischer Studierender sind die USA der führende „Exporteur“ dieser Art von Bildungsdienstleistungen. Dieser „Export“ brachte ihnen 1999 über neun Mrd. US-Dollar ein. Damit erreichte dieser Sektor den fünften Rang unter den US-Dienstleistungsexporten. Gemessen an den Einnahmen folgen Großbritannien, Australien und Kanada. Nach Zahl der Studierenden folgen nach Großbritannien allerdings Länder, in denen das Studium weitgehend frei ist: Frankreich und Deutschland (Larsen/Morris/Martin 2001: 8-14).

Aber auch die anderen Erbringungsarten, wie ausländische Niederlassungen und die grenzüberschreitende Lieferung, nehmen an Bedeutung zu. Besonders mit den Möglichkeiten des elektronischen Handels (E-Learning, Cyber-Universities etc.) werden neue Exportmöglichkeiten assoziiert (WTO 1998). Mit anderen Worten, Bildung ist insbesondere im angelsächsischen Raum ein dynamisches Geschäftsfeld geworden. Entsprechend formieren sich die Geschäftsinteressen.

Für die neue GATS-Runde haben die US-amerikanischen Bildungskonzerne ihre Wünsche gegenüber der Regierung formuliert. Das Hauptinteresse richtet sich auf die tertiäre und Erwachsenenbildung, wobei sich die Unternehmen die Aufnahme einer neuen Kategorie „Training“ in die GATS-Klassifikation wünschen. Damit ist im Wesentlichen der lukrative Markt der unternehmensbezogenen Weiterbildung gemeint, der entweder durch konzerninterne MitarbeiterInnen oder externe Anbieter organisiert wird. Die Forderungen der US-Exporteure umfassen u.a. (CSI 2000):

- Erleichterungen für ausländische Niederlassung, befristete Arbeitsmigration von Lehrpersonen und grenzüberschreitende Lieferung per Video, CD-ROM und Internet;
- Studierende sollen erleichterten Zugang zu US-amerikanischen Bildungs- und Weiterbildungsangeboten in ihren Heimatländern erhalten;
- Abschlüsse und andere Zertifikate von US-Institutionen sollen durch die Behörden anderer Länder anerkannt werden;

- die geistigen Eigentumsrechte an US-Bildungsmaterialien sollen international durchgesetzt, Zollbestimmungen, Währungskontrollen und Investitionsauflagen hingegen gelockert werden.

Die US-Regierung hat diesen Katalog in ihrem Vorschlag für die GATS-Verhandlungen übernommen und noch ergänzt. So soll eine weitere Kategorie in das GATS aufgenommen werden, nämlich die Anbieter von bildungsbezogenen Testverfahren. Mit der Schaffung zusätzlicher Kategorien geht die Hoffnung einher, dass die Handelspartner auf solchen Teilgebieten, die beim ersten Augenschein nicht im Herzen des Bildungssystems liegen, zu größeren Liberalisierungsschritten bereit sind. Gleichwohl können diese Teilbereiche strategisch bedeutsam sein. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Testverfahren, denn durch diese können schließlich die Qualitätsstandards und vor allem die Kriterien für Qualität gesetzt werden.

Ferner hat die US-Regierung eine Liste von Handelshemmnissen präsentiert, anhand derer die WTO-Mitglieder ihre zukünftigen Marktöffnungsangebote orientieren sollen. Inkriminiert werden darin u.a. wirtschaftliche Bedarfstests, steuerliche Diskriminierung ausländischer Anbieter sowie die Intransparenz staatlicher Subventionen für tertiäre Bildungsdienstleistungen, Erwachsenenbildung und berufliche Weiterqualifizierungen. Vergleichbare Positionen vertreten auch die Regierungen Australiens und Neuseelands. Alle drei Länder betonen jedoch zugleich die Bedeutung des Staates bei der Bereitstellung der Bildung. Die USA sehen bspw. den privaten Bildungsbereich als eine Ergänzung des staatlichen Bildungswesens an (WTO 2000, 2001a,b).

Verhandlungsfahrplan

Mit der Einigung auf eine neue Welthandelsrunde bei der WTO-Ministerkonferenz in Katar im November 2001 treten auch die Dienstleistungsverhandlungen in eine intensivere Phase ein, denn nun können umfangreichere „Paketlösungen“ angestrebt werden. So könnten den Entwicklungsländern Liberalisierungen im Dienstleistungsverkehr durch Zugeständnisse bei Textil- oder Agrareinfuhren abgerungen werden. Im Dezember 2001 erhielt zudem der US-Präsident ein Verhandlungsmandat vom US-Kongress (Trade Promotion Authority), so dass nun die Verhandlungspartner der USA eher davon ausgehen können, dass das Verhandlungsergebnis tatsächlich auch vom US-Kongress angenommen wird. Bis zum 30. Juni 2002 müssen konkrete Marktzugangsforderungen (requests) der WTO übermittelt werden, die Liberalisierungsangebote (offers) sollen bis 31. März 2003 folgen. Der avisierte Endpunkt der Verhandlungen fällt mit dem Ende der neuen Welthandelsrunde zusammen, welches für den 1.1.1995 angestrebt wird (WTO 2001c).

Auf EU-Seite führt die Europäische Kommission die Verhandlungen und stimmt sich mit den EU-Mitgliedsstaaten im so genannten 133er-Ausschuss ab. Diese informelle Bezeichnung geht auf den Artikel 133 des EG-Vertrags über die Grundsätze der Gemeinsamen Handelspolitik zurück. Zwar ist die europäische Außenhandelspolitik bereits vergemeinschaftet, jedoch gibt es noch einige wenige nationale Mitbestimmungsmöglichkeiten. Bei der Regierungskonferenz im Dezember 2000 in Nizza wurde der Artikel 133 EG-Vertrag neu gefasst. Demnach beschließt der Ministerrat über die

Annahme von Handelsabkommen grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit, d.h. einzelne Mitglieder haben keine Vetomöglichkeit. Dies gilt auch für Handelsabkommen, die Dienstleistungen oder geistigen Eigentumsschutz betreffen. Grundsätzlich fallen diese Entscheidungen auch nicht in die sogenannte gemischte Zuständigkeit, d.h. es ist keine zusätzliche nationale Ratifizierung vorgesehen. Doch fallen derzeit noch

„Abkommen im Bereich des Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, Dienstleistungen im Bereich Bildung sowie in den Bereichen Soziales und Gesundheitswesen in die gemischte Zuständigkeit der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten“ (Vertrag von Nizza, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2001 C 80, S. 16).

Bis dato liegen seitens der EU keine Forderungen im Bereich der Bildung vor. Von den Mitgliedstaaten haben bisher auch nur Großbritannien und die Niederlande Forderungen in den 133er Ausschuss zur Diskussion eingebracht. Die deutsche Bundesregierung, deren Delegation vom Bundeswirtschaftsministerium angeführt wird, hat noch keine GATS-Position für die Bildung entwickelt. Befürchtungen, die Leistungen der Daseinsvorsorge könnten unter Liberalisierungsdruck gesetzt werden, hält die Bundesregierung für „im Wesentlichen unbegründet“ (ebd.). Allerdings wird eingeräumt, dass diese Dienste sehr wohl zum Regelungsumfang des GATS gehören, sofern parallel privatisierte Dienste am Markt angeboten werden. Inwieweit für Dienste der Daseinsvorsorge Liberalisierungsverpflichtungen übernommen werden, bleibe jedoch der souveränen Entscheidung jedes WTO-Mitglieds überlassen.

Die Liberalisierungsdynamik des GATS

Das GATS eröffnet Exporteuren außerhalb der EU die Möglichkeit, auf Zugänge zum europäischen Markt zu dringen. Dabei müssen die Binnenmarktprivilegien nicht generell auf Anbieter aus Drittländern ausgeweitet werden, dieses regelt der GATS-Artikel V über wirtschaftliche Integrationsabkommen. Wie zuvor beschrieben, bestehen aber schon jetzt vielfältige Liberalisierungsverpflichtungen seitens der EU, die im Zuge der weiteren GATS-Verhandlung sukzessive ausgeweitet werden können. Dabei können Bereiche durch Drittstaaten herausgefordert werden, die im Europäischen Binnenmarkt noch nicht oder nur zum Teil liberalisiert sind. Das Beispiel der audiovisuellen Dienstleistungen verdeutlicht dies. Während der GATS-Verhandlungen in der Uruguay-Runde kritisierten die USA vehement die Mindestquoten europäischer Länder für heimische Medienprodukte. Die EU übernahm damals keine Verpflichtungen, was z.B. die Filmförderung oder die Länderkompetenzen bei der Rundfunkgesetzgebung in der Bundesrepublik absichert. Das Beispiel verdeutlicht überdies, dass ein besonderer Druck auf die nationale Ebene von denjenigen Drittlandsanbietern ausgeht, die wettbewerbsfähiger sind als europäische Anbieter.

Die über das GATS mögliche Marktöffnung für Bildungsdienstleistungen kann ebenfalls unabhängig von Binnenmarktbestimmungen erfolgen. In der EU sind Grundfreiheiten und Wettbewerbsregeln nicht auf staatliche Bildungssysteme anwendbar, solange mit der Erbringung der Bildungsdienstleistungen kein wirtschaftlicher Zweck verfolgt wird (Europäische Kommission 2000: 13). Das heißt aber nicht, dass es den EU-Mitgliedern nicht

möglich ist, verstärkt private Anbieter, z.B. der Erwachsenenbildung oder der beruflichen Weiterqualifizierung, aus Drittstaaten auf den Markt zu lassen. Derartige Marktöffnungsangebote könnten sehr wohl durch die Bundesrepublik über die EU-Kommission in die GATS-Verhandlungen eingebracht werden.

Die multilaterale Ebene des GATS kann des Weiteren durch nationale Akteure strategisch eingesetzt werden, um nationale Regelungen herauszufordern. Die Forderungen deutscher, europäischer, US-amerikanischer und japanischer Dienstleistungskonzerne zu grenzüberschreitenden Personenbewegungen gleichen sich weitgehend. Deutsche Dienstleistungsunternehmen können daher gemeinsam mit internationalen Lobbynetzwerken nationale Auflagen zum grenzüberschreitenden Personenverkehr herausfordern. Dabei können sie sich sämtlicher Regulierungsebenen bedienen: der bilateralen oder transatlantischen Ebene (z.B. durch das Lobbying für gegenseitige Anerkennungsabkommen), der regionalen Ebene des Europäischen Binnenmarkts (z.B. durch das Eintreten für eine Ausweitung der Freizügigkeit auf Beitritts- und andere assoziierte Länder) sowie der multilateralen Ebene des GATS. Auf allen diesen Ebenen ist die Dienstleistungsindustrie mit spezifischen Verbandsstrukturen präsent. Zudem kann ein auf der nationalen und der EU-Ebene nicht lösbarer Interessenkonflikt, z.B. regierungsseitige Wünsche zur Lockerung bestehender Arbeitsnormen, durch das Eingehen entsprechender Liberalisierungsverpflichtungen im Rahmen des GATS „gelöst“ werden.

Das GATS und die Dienstleistungsliberalisierung innerhalb der EU können insofern als sich ergänzende Liberalisierungsebenen verstanden werden. So können Lücken bei der Binnenmarktliberalisierung, d.h. Bereiche mit stärkerer staatlicher Regulierung, über den Weg der GATS-Verhandlungen unter Druck geraten. Etwaige nationale Forderungen nach Rücknahme von Liberalisierungen (und seien diese auch nur zeitlich befristet) können zukünftig durch Verweis auf GATS-Verpflichtungen abgewiesen werden. Eine wesentliche Funktion dieses Abkommens wird daher auch darin gesehen, Liberalisierungsfortschritte, die auf bilateraler oder regionaler Ebene erzielt wurden, zu multilateralisieren und festzuschreiben. Eine Wiedergewinnung staatlicher Regelungskompetenzen ist nach einmal erfolgter Festschreibung im Prinzip nicht vorgesehen. Im Gegenteil: Das GATS-Konzept der fortschreitenden Liberalisierung sieht eine sukzessive Ausweitung von Marktöffnungsverpflichtungen vor.

Wie das European Services Forum im Zusammenhang mit der Liberalisierung der grenzüberschreitenden Personenbewegungen feststellte, könnten entsprechende GATS-Regelungen wechselseitige Überprüfungsprozesse zwischen den WTO-Mitgliedern vorschreiben „and thereby reduce the scope for politically charged debates on a domestic level“ (ESF 2000). Tatsächlich liegt eine wesentliche Gefahr der GATS-Bestimmungen darin, wechselseitigen „peer pressure“ zu stimulieren und darüber innenpolitische Handlungsspielräume zu begrenzen. Ein wichtiger Mechanismus ist in diesem Zusammenhang die GATS-Anforderung der Transparenz über innerstaatliche Regelungen. Ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung wurde mit den Länderlisten spezifischer Verpflichtungen geschaffen, denn diese legen das jeweilige nationale Außenhandelsregime – wenn auch nur im Ansatz – offen. Des Weiteren handelt es sich bei den Länderlisten um völkerrechtlich verbindliche „standstill“-Verpflichtungen. Wird das Außenhandelsregime z.B. durch Gesetzesnovellierungen restriktiver ausgestaltet, liegt ein Verstoß gegen bindendes

Völkerrecht vor (Koehler 1999: 236). Hinzu kommen die Notifizierungsanforderungen des GATS, die dazu führen können, dass neue nationale Regelungen bis hin zu Gesetzesvorhaben schon im Entwurfsstadium mit interessierten WTO-Mitgliedern diskutiert werden müssten.

Zweifelhaft ist, ob Restriktionen für die nationale Regulierungsebene durch spezifische Schutzmechanismen verhindert werden können. Ob beispielsweise die auch von Gewerkschaften geforderte Schutzklausel bei Markt- oder Arbeitsmarktstörungen, welche die zeitlich befristete Aussetzung von Verpflichtungen ermöglichen soll, im Konfliktfall angewendet würde, hängt von verschiedenen Bedingungen ab. Zum einen müsste der innenpolitische Problemdruck durch die Marktstörungen hoch genug sein. Zum anderen verlangt die nationale Anwendung einer solchen Schutzklausel das Einvernehmen mit den übrigen EU-Staaten.

Für die EU-Mitgliedsstaaten kommt als besonderes Problem hinzu, dass sich die sehr hohe Binnenmarktliberalisierung mancher Sektoren in den GATS-Verhandlungen als zusätzliches Risiko erweisen kann. Wenn die Kommission mit Verweis auf eigene Liberalisierungsfortschritte entsprechend hohe Forderungen an Drittstaaten stellt, werden diese gleichermaßen weitreichende Begehrlichkeiten gegenüber der EU formulieren, was bei entsprechenden Zugeständnissen den Wettbewerbsdruck auch in bisher geschützten Bereichen erhöhen kann.

Ferner stellt das GATS einen Verhandlungsrahmen dar, der nicht nur multilaterale Verpflichtungen zum Ziel hat, sondern gerade auch bi- und plurilaterale Abkommen ermöglicht. Die nur mit einer kleineren Anzahl von WTO-Mitgliedern abgeschlossenen so genannten plurilateralen Abkommen zu Basistelekommunikation und Finanzdienstleistungen wurden vor allem von wettbewerbsstarken Ländern wie den EU-Mitgliedern vorangetrieben. Die EU-Kommission propagiert daher auch diesen Ansatz und es gibt immer wieder Vorschläge für weitere plurilaterale Abkommen unter dem GATS. Die bisherigen „plurilaterals“ sind zudem in erstaunlich kurzer Zeit von zum Teil 1-2 Jahren zustande gekommen.

Das GATS nicht nochmals verschlafen ...

Die 1994 von der EU im GATS-Abkommen eingegangenen Marktöffnungsverpflichtungen wurden von der deutschen Bildungscommunity nicht wahrgenommen. Zum damaligen Zeitpunkt waren Internationalisierung und Privatisierung des Bildungswesens noch kaum entwickelt. Die Auswirkungen der Liberalisierungszusagen waren somit schwer abzusehen. Heute nehmen jedoch die Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Erbringung von Bildungsdienstleistungen deutliche Konturen an, und zunehmende Teile des Bildungswesens werden kommerziell erbracht. Zur Abschätzung der Auswirkungen multilateraler Dienstleistungsverhandlungen bedarf es deshalb heute keiner ausgeprägten Phantasie mehr. Bei den derzeit laufenden Verhandlungen steht der Entscheidungs- und Handlungsspielraum der öffentlichen Hand im Bereich der Bildung auf dem Spiel. Selbst wenn die bisherige Ausnahme der EU von den Subventionsdisziplinen des GATS Bestand haben sollte, könnten scheinbar kleine Liberalisierungsschritte den öffentlichen Bildungssektor erheblich verändern. Beispielsweise könnte die von den USA geforderte Freigabe von bildungsbezogenen

Testverfahren dazu beitragen, dass die Entscheidungsgewalt über Qualitätskriterien vom Staat auf den Markt übertragen wird. Mit anderen Worten, das GATS fordert zur Stellungnahme zu der Verfassung des Bildungswesens heraus. Soll das Bildungswesen stärker privatisiert werden oder soll es weiterhin eine öffentlichen Aufgabe bleiben.

Literatur

- CSI, 2000: Coalition of Service Industries Response to Federal Register Notice of March 28, 2000. Washington, DC.
- ESF, 2000: The Temporary Movement of Key Business Personnel: Second Position Paper, European Services Forum, 24. Oktober, Brüssel.
- Europäische Kommission 2000: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa. Mitteilung der Kommission, KOM(2000)580, 20. September, Brüssel.
- Koehler, Matthias, 1999: Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS): Rahmenregelung zur Liberalisierung des internationalen Dienstleistungsverkehrs unter besonderer Berücksichtigung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs von Dienstleistungsanbietern, Berlin.
- Larsen, Kurt; Morris, Rosemary u. Martin, John P., 2001: Trade in Education Services: Trends and Emerging Issues. Working Paper OECD.
- Liste der spezifischen Verpflichtungen – deutsche Übersetzung der European Communities and their Member States. Schedules of Specific Commitments, World Trade Organisation, 15. April, GATS/SC/31, Genf, 1994, im Bundesgesetzblatt, Jg. 1994, Teil II, 1678-1683.
- WTO, 1996: Subsidies and Trade in Services. Note by the Secretariat, S/WPGR/W9, Genf.
- WTO, 1998c: Education Services. Background Note by the Secretariat, 13. September, S/C/W/49, Genf.
- WTO, 2000: Higher (Tertiary) Education, Adult Education, and Training. Communication from the United States, 18. Dezember, S/CSS/W23, Genf.
- WTO, 2000a: Negotiating Proposal for Education Services. Communication from New Zealand, 26. June, S/CSS/W93, Genf.
- WTO, 2001b: Negotiating Proposal for Education Services. Communication from Australia, 1. October, S/CSS/W110, Genf.

WTO, 2001c: Ministerial Declaration. Adopted on 14 November 2001. WT/Min(01)DEC/1, Doha.

Erschienen in: „Widersprüche. Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich“, Heft 83, 22. Jg., März 2002, S. 23-35

Der Beitrag basiert auf der Pilotstudie „GATS 2000. Arbeitnehmerinteressen und die Liberalisierung des Dienstleistungshandels“. Edition der Hans-Böckler-Stiftung 63, Düsseldorf 2002.

Kontakt:

Thomas.Fritz@blue21.de

scherrer@uni-kassel.de