

WTO: Negotiating Proposal for Education Services. Communication from Japan, 15. March, S/CSS/W137, Genf (2002)

*Verf.: Prof. Dr. Christoph Scherrer, »Globalisierung & Politik«,
FB 5 – Gesellschaftswissenschaften, Universität Kassel,
Nora-Platiel-Straße 1, D-34127 Kassel*

Roger O'Keefe

Handel mit Bildungsdienstleistungen: Die Rolle der Europäischen Kommission

Die Tatsache, dass Bildung bereits heute in den Anwendungsbereich des GATS-Abkommens fällt, muss bis vor kurzem einer der am wenigsten bekannten Aspekte dieses Abkommens gewesen sein, trotz der Tatsache, dass der Text des Abkommens der allgemeinen Öffentlichkeit im Internet leicht zugänglich ist. Bis vor kurzem wurden sogar bisweilen Appelle an die Europäische Kommission oder die Regierungen der Mitgliedstaaten gerichtet, sich gegen die Ausweitung des GATS-Abkommens mit dem Ziel auszusprechen, den Bildungsbereich aus dem Abkommen auszunehmen. Aber Bildung wurde ausdrücklich als einer der Dienstleistungssektoren berücksichtigt, als das GATS-Abkommen im Jahre 1994 abgeschlossen wurde. Und die Bildung steht ebenso wie im übrigen alle anderen Dienstleistungssektoren als Thema auf der Tagesordnung der im Januar 2000 begonnenen neuen Verhandlungsrunde.

Als die Bildungsminister der OECD das GATS-Abkommen während ihres Fünffahrestreffens im April 2001 diskutierten, konnte man bisweilen den Eindruck haben, dass ziemlich viele der Teilnehmer durch dieses Treffen tatsächlich zum ersten Mal dieses Abkommen zur Kenntnis nahmen. Wirft man jedoch einen Blick auf die Liste der Verpflichtungen, die die Unterzeichnerstaaten eingegangen sind, wird deutlich, dass Bildungsthemen bereits bei den Verhandlungen der Uruguay-Runde intensiv erörtert wurden, da die genannten Listen die detaillierte Kenntnis des Bildungssystems und der Gesetzgebung der einzelnen Mitgliedstaaten deutlich widerspiegeln. Ein Teil der Erklärung für das fehlende Interesse am GATS-Abkommen bei den Bildungskreisen auf der europäischen Ebene mag in der Tatsache begründet sein, dass das Abkommen mit internationalem Handel zu tun hat, während in Europa die für das Bildungssystem Zuständigen, seien es Praktiker, politische Entscheidungsträger oder Verwaltungsbeamte, in der Regel ihre Hauptverantwortung bei den innerstaatlichen öffentlichen Dienstleistungen sehen.

Nun da die Kenntnis des GATS-Abkommens zunimmt, wächst auch gleichzeitig ein Bedarf an Informationen in der Wissenschaft und den dort Tätigen, deren Mitarbeiter und die Studierenden eingeschlossen. Bei manchen wird darüber hinaus das GATS-Abkommen auch verbunden mit weitergehenden Befürchtungen, etwa zur zukünftigen Finanzierung der Hochschulausbildung oder im Hinblick auf die Wirkungen der Globalisierung im umfassenderen

Sinne. In diesem Zusammenhang ist es hilfreich, zumindest eines der Themen, nämlich die Rolle, die die Europäische Kommission spielt, näher zu klären.

Politischer und rechtlicher Zusammenhang der Aktivitäten der Europäischen Union

Freier Handel war eines der Gründungsprinzipien der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, und der gemeinsame Markt war der Eckpfeiler des gesamten Projekts einer Europäischen Gemeinschaft. Der Grundsatz der schrittweisen Öffnung der Märkte wurde auf den innergemeinschaftlichen Handel angewendet, er wurde aber ebenso als ein Ziel für den Welthandel insgesamt angesehen. Deshalb war es eine logische Folge eines Gemeinsamen Marktes, auch eine gemeinsame Handelspolitik zu entwickeln, um die Handelsbeziehungen mit dem Rest der Welt zu regeln; wesentliche Kompetenzen wurden auf die Europäische Gemeinschaft übertragen, damit im Rahmen der oft extrem komplexen Verhandlungen auf diesem Feld »Europa« mit einer Stimme spricht.

Die Einbeziehung von Bildung in den Kompetenzbereich der Europäischen Gemeinschaft ist demgegenüber ein viel allmählicher verlaufender Prozess. Als sich die Europäische Gemeinschaft durch die Neufassung der Verträge von Maastricht und Amsterdam fortentwickelte und den Gemeinschaftsorganen auf neuen Feldern Kompetenzen übertragen wurden, wurden einige Bereiche als besonders sensibel betrachtet, neue Zuständigkeiten der Gemeinschaft wurden auf Einzelaspekte beschränkt. Der Grundsatz der Subsidiarität wurde gleichzeitig ausdrücklich in den Vertrag eingeführt und entwickelte sich zu einem Gegengewicht zur Entstehung neuer Politikfelder; von besonderem Gewicht ist der Grundsatz der Subsidiarität auf dem Gebiet der Bildung. Höchst unterschiedlich werden Handels- und Bildungsfragen auf der europäischen Ebene behandelt, der Handel im Wesentlichen als Gemeinschaftsangelegenheit, Bildung demgegenüber im Wesentlichen als nationale Aufgabe. Dieser Unterschied mag mit dazu geführt haben, dass Bildungspolitikern das GATS-Abkommen gefühlsmäßig fremd blieb.

Die Grundsätze der Gemeinsamen Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaft sind in Titel IX (Artikel 131 bis 134) des EG-Vertrages enthalten; Art.133 Abs.3 EG legt das Verfahren bei internationalen Verhandlungen fest und spezifiziert, dass dort, »wo Vereinbarungen mit einem oder mehreren Staaten oder internationalen Organisationen auszuhandeln sind, die Kommission dem Rat Empfehlungen« vorlegt; der Rat »ermächtigt die Kommission zur Einleitung der erforderlichen Verhandlungen«. Art.133 Abs.4 EG sieht vor, dass »die Kommission diese Verhandlungen im Benehmen mit einem zu ihrer Unterstützung vom Rat bestellten besonderen Ausschuss (führt)«. Dieser Ausschuss, bekannt als Artikel-133 Ausschuss, ist das Instrument, durch das sich die Kommission mit den Vertretern der Mitgliedstaaten sowohl vor als auch während der Handelsverhandlungen abstimmt.

Die Rolle der Gemeinschaft im Bildungsbereich ist in Art. 149 Abs.1 EG festgelegt: »Die Gemeinschaft trägt zur Entwicklung einer qualitativ hochstehenden Bildung dadurch bei, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie der Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt«. Der Vorrang der Rolle der Mitgliedstaaten wird ausdrücklich hervorgehoben und später in demselben Artikel noch deutlich verstärkt durch die

Bestimmung, dass der Rat Fördermaßnahmen erlässt »unter Ausschluss jeder Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten« (Art.149 Abs.4 EG).

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang schließlich auf eine Ergänzung des Art.133 EG um einen Abs.6 durch den Vertrag von Nizza, der zum 1. Februar 2003 in Kraft getreten ist. Dort geht es um »Abkommen im Bereich des Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, Dienstleistungen im Bereich Bildung sowie den Bereichen Soziales und Gesundheitswesen«, die »in die gemischte Zuständigkeit der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedsstaaten« fallen; hier ist nunmehr ausdrücklich vorgesehen: »Zur Aushandlung solcher Abkommen ist daher außer einem Beschluss der Gemeinschaft gemäß den einschlägigen Bestimmungen des Art.300 auch die einvernehmliche Zustimmung der Mitgliedsstaaten erforderlich. Die so ausgehandelten Abkommen werden gemeinsam von der Gemeinschaft und den Mitgliedsstaaten geschlossen.“

Das Verfahren innerhalb der EU-Kommission

Schon vor dem gescheiterten WTO-Treffen in Seattle und der darauf folgenden Vereinbarung von Doha, eine neue Runde von Handelsverhandlungen zu beginnen, hatten die zuständigen Dienststellen der EU-Kommission eine systematische Untersuchung der möglicherweise betroffenen Sektoren begonnen. Seit dem Jahre 2000 hat die Kommission einen Konsultationsprozess mit den Mitgliedstaaten über die mit Bildungsfragen befassten Instanzen in Gang gesetzt und zwar parallel zu dem normalen Artikel 133-Verfahren. Der Zweck dieser parallelen Konsultation war es sicherzustellen, dass die für Bildungsfragen zuständigen Institutionen aufmerksam gemacht wurden auf das, was auf dem Gebiet des Handels sich entwickelte. Ziel war, eine gründliche Diskussion über die Bildungsaspekte zu führen, um so den Unterhändlern rechtzeitige und gut durchdachte Ratschläge geben zu können. Ebenso war es auch wichtig, klar zu stellen, dass die Verhandlungen nur auf der Grundlage des Artikel 133 EG geführt würden, um die Garantien der Subsidiarität gemäß Artikel 149 EG nicht zu unterlaufen. In einem weiteren Sinne sollte auch dafür Sorge getragen werden, dass die grundsätzlich freihandelsfreundliche Position der Kommission nicht dazu führt, dass die besonderen Bedingungen auf dem Bildungssektor nicht angemessen berücksichtigt würden.

Dieser Austausch von Standpunkten hat zusammen mit den Aktivitäten der OECD geholfen, die Bedeutung der Behandlung von Handelsthemen unter den für die Bildungspolitik Verantwortlichen in der EU zu verstärken. Auf Verlangen der EU-Kommission fanden verschiedene Debatten auf Ministerebene statt, zuletzt beim Ratstreffen am 12. November 2002. Aus diesen Diskussionen hat sich ergeben, dass, obwohl der Rat für Handelsfragen und das Artikel 133-Komitee der Ort der Verhandlungen und Entscheidung sind, sich die Bildungsminister selbst eindeutig in den Verhandlungsprozess einbezogen sehen. Das GATS-Abkommen hat insoweit geholfen, das Bewusstsein für die zunehmende Bedeutung von nicht-traditionellen und von transnationalen Formen der Bildung zu stärken, und zugleich die Notwendigkeit unterstrichen, diesen Befund bei der Formulierung der jeweiligen nationalen Bildungspolitik mit in Betracht zu ziehen.

Die gegenwärtige Position zum GATS-Abkommen

Der Grundtext des GATS-Abkommens ist einfach, aber sein konzeptioneller Rahmen und die Kategorisierung des Handels mit Dienstleistungen scheint fremd für jene zu sein, die es ge-

wohnt sind, Bildung als ein öffentliches Gut anzusehen. Entscheidend sind freilich die große Vielzahl nationaler Verpflichtungen, die auf tausenden von Seiten niedergelegt sind. Viel hängt also davon ab, wie die einfache Sprache in der Praxis interpretiert werden muss. Dabei ist wichtig daran zu erinnern, dass das GATS-Abkommen eher ein Vertrag in Form des Festschreibens von Ergebnissen eines Verhandlungsprozesses ist als ein Versuch, ein »Gesetz« zu verabschieden: das GATS-Abkommen zeigt, was die Parteien vereinbart haben, nämlich den Handel zu liberalisieren und wie weit sie gewillt sind, diesen Handel zu liberalisieren. Während alle Vertragspartner ihre Verpflichtung zur Liberalisierung des Handels im Grundsatz erklären, bleibt es ihnen überlassen, im Lichte der Verhandlungen zu entscheiden, wie weit und wie schnell sie bereit sind, auf dem »Augustinischen Weg der Tugend« voranzuschreiten. Verpflichtungen sind deshalb nicht notwendigerweise symmetrisch ausgelegt, d.h. einzelne Länder können andere Vertragspartner um größere Konzessionen in einem Sektor bitten, als sie selbst bereit sind zu geben und vice versa. Letztlich entscheidend ist die Gesamtvereinbarung über alle Sektoren hinweg.

Mit der wichtigen Klarstellung, dass nur privat finanzierte Bildungsdienstleistungen vom GATS-Abkommen betroffen sind, ist die Europäische Gemeinschaft bereits Verpflichtungen im Bereich der Pflichtschule und Hochschulbildung eingegangen ebenso wie für den Sektor der Erwachsenenbildung, der – im GATS-Sprachgebrauch – die berufliche Bildung mit einschließt. Zwei Drittel der Unterzeichnerstaaten des GATS-Abkommens haben keinerlei Verpflichtungen in Bezug auf den Bildungsbereich abgegeben.

In diesem Zusammenhang bedeutet »Liberalisierung«, dass – soweit nicht Beschränkungen aufgrund bestimmter, im Verpflichtungsverzeichnis aufgeführter Festlegungen vorliegen – ausländischen Anbietern der Zugang zum Markt erlaubt ist und dass sie in gleicher Weise wie die nationalen Anbieter des jeweiligen Unterzeichnerstaates behandelt werden. Unter den EU-Mitgliedsstaaten herrscht breite Übereinstimmung, dass der gegenwärtige Status der von ihnen übernommenen Verpflichtungen angemessen ist. Die Gemeinschaft ist durchaus bereit, entsprechende Nachfragen hinsichtlich der von ihr vertretenen Haltung zu prüfen; freilich besteht wenig Aussicht auf eine grundlegende Veränderung der gegenwärtig vertretenen Position.

Was passiert als nächstes?

Während dieser Bericht verfasst wurde, haben andere GATS-Unterzeichnerstaaten Anfragen mit der Bitte um weitere Liberalisierungen untereinander ausgetauscht. Diese Anfragen waren Gegenstand intensiver bilateraler Kontakte im Hinblick auf notwendige Klarstellungen, welche konkreten Interessen betroffen sein sollten, denn derartige Anfragen werden in diesem Stadium der Verhandlungen häufig in einer sehr allgemeinen Form vorgebracht. Erste Antworten oder »Angebote« wurden im März 2003 übermittelt und erst danach werden die eigentlichen Verhandlungen in Gang kommen. Ein Großteil der Verhandlungen hat mehr technischen Charakter, aber es ist auch eine Beteiligung auf Ministerebene vorgesehen, einschließlich eines Ministertreffens in Cancun im September 2003, um die Verhandlungen voranzubringen. Das Ziel ist die Erarbeitung eines Abkommens, das dann im Januar 2005 unterzeichnet werden kann.

Was sind die Themen?

Eine der Hauptsorgen, die in Bildungskreisen gegenüber dem GATS-Abkommen geäußert werden, ist die, dass das Abkommen die bestehenden öffentlichen Bildungseinrichtungen bedrohen könnte. Aber dagegen gibt es eine Anzahl von Vorkehrungen im Abkommen selbst. Insbesondere die Präambel des Abkommens anerkennt das Recht jedes Unterzeichnerstaates, »die Versorgung mit Dienstleistungen so zu regeln, dass diese in Übereinstimmung mit den Zielen der nationalen Politik stehen«. Darüber hinaus gibt es im Hinblick auf den Bereich der Bildung einen weit verbreiteten Konsens, dass Bildung nicht mit anderen Dienstleistungen zu vergleichen ist. Auch die vier Länder, die Diskussionsvorschläge während der vorbereitenden Verhandlungen zur WTO im Jahre 2001 einbrachten, waren alle damit einverstanden, nicht die öffentlichen Bildungssysteme anderer Länder oder das Recht dieser Länder, ihre Systeme entsprechend ihren Vorstellungen zu regulieren, in Frage zu stellen: diese Staaten wollten lediglich die Möglichkeit erhalten, auf derselben Grundlage ergänzende Angebote zu den bestehenden Systemen, beispielsweise der Bildung, machen zu können wie die nationalen Dienstleister, die auf kommerzieller Basis arbeiten; Ziel dieser Staaten war nicht, mit den öffentlichen Systemen in einen Wettbewerb zu treten.

Trotz der Aufnahme der Bildung in das GATS-Abkommen sympathisiert die EU-Kommission mit der Auffassung, dass die Fragen transnationaler Bildung in erster Linie in anderen Zusammenhängen behandelt werden sollten, und zwar in erster Linie in denjenigen Gremien, in denen Fragen der Qualität oder der Anerkennung akademischer Abschlüsse erörtert werden. Die WTO ist nicht der angemessene Ort für Entscheidungen in Bildungsfragen. Dementsprechend hat die Kommission vorgeschlagen, die bereits bestehenden Instrumente der internationalen Bildungszusammenarbeit umfassender zu nutzen, um so die Einschaltung der WTO überflüssig zu machen. Die UNESCO ist diejenige Organisation, deren Kompetenz für Bildungsfragen im Weltmaßstab unbestritten ist. Seitdem die Diskussion über Bildung und das GATS-Abkommen in Gang gekommen ist, wird zunehmend die Forderung laut, die UNESCO solle eine wichtigere Rolle übernehmen. Insoweit ist auf die »Lissabonner Konvention«, eine gemeinsame Initiative der UNESCO und des Europarates zur Anerkennung von höheren Bildungsabschlüssen innerhalb Europas zu verweisen; diese Übereinkunft ist offen für Staaten aus anderen Regionen in der Welt. Es gibt zudem eine Anzahl weiterer Instrumente wie den UNESCO-Verhaltenskodex für die transnationale Bildung oder den gemeinsam von der Europäischen Kommission, der UNESCO und dem Europarat entwickelten Vorschlag für eine Zusatzklärung zu den Diplomen, die die Anerkennung von ausländischen Abschlüssen in der Praxis erleichtern soll. Freilich kommt es häufig zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen bei der Umsetzung der abgeschlossenen Abkommen auf administrativer und praktischer Ebene. Eine der positiven Folgen der GATS-Debatte könnte insoweit sein, dass nun mit größerer Dringlichkeit die umfassende Implementierung dieser primär bildungsorientierten Instrumente vorangetrieben wird.

Fazit

Die fehlende Vertrautheit und auch ein allgemeines Unbehagen an den Wirkungen der Globalisierung haben dazu geführt, dass das GATS zu einem Symbol für eine Anzahl von Themen geworden ist, die in Wirklichkeit nichts miteinander zu tun haben. Das ist auch in anderen Bereichen der Fall, aber vielleicht in besonderem Maße auf dem Gebiet der Bildung. Das GATS-Abkommen kann in innenpolitischen Kontroversen zu anderen aktuellen Themen der

nationalen Politik leicht instrumentalisiert werden; dies können dann allgemeine Fragen sein wie die Organisation und Finanzierung der öffentlichen Dienstleistungen insgesamt, Antworten auf die Probleme der Globalisierung etc., aber auch bildungsspezifische Themen wie der Zugang zu höherer Bildung, die Diversifikation von Bildungsgängen oder Fragen der wünschenswerten Organisationsform für Bildungsinstitutionen, die Entwicklung einer »Kundenorientierung« als ein Mittel zur Förderung der Qualität etc.. Das GATS-Abkommen kann in allen diesen Zusammenhängen leicht missverstanden oder – als ein Angriff auf die etablierten nationalen Systeme – falsch interpretiert werden. In der europäischen Bildungslandschaft gibt es insoweit eine spezifische Abwehrhaltung, sicherlich auch, weil die europäischen Traditionen – obwohl in sich unterschiedlich –, sich insgesamt doch erheblich von den Systemen anderer Staaten, namentlich der USA, unterscheiden.

Die EU-Kommission hat keinerlei Absichten, diejenigen Werte zu untergraben, die in Europa zu Themen wie den akademischen Standards, den Grundsätzen des sozialen Zusammenhalts, dem Grundsatz gleicher Zugangsbedingungen, dem Erhalt kultureller Vielfalt, der Anerkennung der akademischen Freiheit oder der Rolle der Forschung allgemein akzeptiert und geteilt werden. Die Verfahrensvorgaben in der Europäischen Gemeinschaft bei Verhandlungen in Handelsfragen sind mit einer großen Zahl von Sicherungen zugunsten der Mitgliedstaaten versehen, die auch dafür sorgen, dass spezifische Anliegen, wie sie typischerweise in einem so sensiblen Bereich wie der Bildung bestehen, hinreichend berücksichtigt werden. Dennoch wäre es zu begrüßen, wenn die beteiligten Instanzen in den Mitgliedstaaten die Debatte um das GATS-Abkommen als Ansporn verstehen würden, sich der wachsenden Internationalisierung der Bildung für diejenigen Bereiche zu stellen, für die sie die Verantwortung tragen.

*Verf.: Roger O'Keeffe, Europäische Kommission, B7-7/23,
Rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelles*

Claudia Schmidt/Horst Weishaupt/Manfred Weiß

Einzelschulische Bedingungen dezentraler Ressourcenverantwortung

Eine dezentrale Finanzverantwortung der einzelnen Schulen scheint sich bundesweit in Form budgetierter Schulhaushalte immer weiter durchzusetzen. Inzwischen gibt es in einigen Bundesländern bereits praktische Anwendungsversuche einer umfassenden Budgetierung mit einzelschulischer Finanzverantwortung sowohl für Sach- als auch für Personalmittel.

Wenig in den Blick geraten dabei die variierenden Bedingungen und unterschiedlichen Möglichkeiten der einzelnen Schule, private Mittel einzuwerben, sowie die höchst disparaten Finanzbedingungen der Schulträger.