

Botho von Kopp

Globalisierung, Liberalisierung, Deregulierung und GATS: Gefahr für das öffentliche Schulwesen?

1994 wurde von 124 Staaten das sog. GATS- Abkommen (General Agreement on Trade and Services) unterschrieben.¹ Es erweiterte die Nachkriegsabkommen über Zölle und Handel (GATT - General Agreement on Tariffs and Trade) und bettete sie gleichzeitig in die verstärkten Strukturen der neu gegründeten WTO (World Trade Organization), die das Vertragswerk koordiniert, ein.²

Schon die sog. Uruguay-Runde (1986 – 1993) der GATT-Verhandlungen, die sich regulär der Handelsliberalisierung im Bereich der Industriegüter beschäftigte, brachte die Frage der Liberalisierung des Dienstleistungssektors zur Sprache. Dabei waren im März 1992 bei den Verhandlungen über Flugdienste und Seetransporte auch schon erste Gegensätze zwischen den USA und Europa im Hinblick darauf sichtbar geworden, welche konkreten Dienstleistungen unter das Regelwerk fallen sollten. Das Schlußdokument in Marakesch nahm als Kompromiß zunächst die generellen Prinzipien des künftigen GATS an und setzte fest, daß die Verhandlungen und Konkretisierungen über die einzelnen (Dienstleistungs-) Wirtschaftssektoren Gegenstand der weiteren WTO-Konferenzen sein sollten. Dabei wurde davon ausgegangen, daß die Liberalisierung im Bereich der Dienstleistungen ab dem Jahr 2000 substantiell intensiviert werden sollte, was dann auch zum Hauptthema der WTO-Konferenz in Seattle Ende 1999 wurde.

Kern des Regelwerkes ist das *Verbot der Diskriminierung* ausländischer Anbieter, die die gleichen Rechte wie inländische ggf. staatliche Anbieter haben sollen. Ausgenommen vom GATS-Regelwerk werden diejenigen Dienstleistungen, die von den jeweiligen Unterzeichnerstaaten nach deren autonomer Entscheidung hoheitlich ausgeübt werden bzw. solche Bereiche, die in Übergangs- oder Sondervereinbarungen vom Vertragswerk ausgenommen sind.

Schon sehr früh artikulierte sich in manchen Ländern Kritik am WTO und an GATS, die dann im Umfeld des Treffens in Seattle zu einem ersten Höhepunkt aufrief. Diese Kritik äußerte und äußert sich teilweise als diffuse, hochemotionale Befürchtungen vor verschiedensten gesellschaftlichen oder Umweltproblemen, die 'der Globalisierung' zugeschrieben werden, teilweise aber auch als dezidiert ideologisch-antikapitalistische und antihegemoniale Kritik³ und schließlich - seltener - als möglichst nüchterne Analyse thematisiert wird. Alle drei Richtungen, zudem in sich weiter differenziert, lassen sich jedoch nicht immer scharf trennen.

Kritiker der GATS verwiesen - abgesehen von generellen Bedenken gegenüber einer Liberalisierungspolitik in den Bereichen bisheriger als öffentlich gesehener Güter und Versorgungen - schon in ersten Stellungnahmen Mitte und Ende der 90er Jahre auf vermeintliche Gefahren speziell im Bereich der Bildung (und des Gesundheitswesens) hin, die sich durch einen erhöhten Liberalisierungsdruck ergeben könnten. Zum Beispiel wurde angeführt, daß Vorschriften über die Qualifizierung der Lehrer (oder des Krankenhauspersonals) verwässert würden. Dies würde zudem den Zustrom billigerer, weniger gut ausgebildeter Kräfte nach sich ziehen. Auch auf ei

¹ Inzwischen, Ende 2000, ist nach Angaben der WTO, deren Mitgliederzahl auf über 140 angewachsen. Die Informationsseite der Eu-Kommission im Internet, der sog. European Commission's INFO-POINT, nannte noch im September 2001 lediglich 130 Staaten. Möglicherweise hat die EU-Angabe die einzelnen Mitgliedsländer, für die sie die kollektive Verhandlung übernommen hat, nicht mehr einzeln mitgezählt.

² Informationen finden sich u. a. auf: www.wto.org sowie dem EU-Info-point www.gats-info.eu/

³ Sie gibt es nicht nur in intellektuellen Zirkeln wie um Noam Chomsky, einem der prominentesten US-amerikanischen Kritiker der Hegemonialmacht Amerikas. So verkündete auch der französische Außenminister Hubert Védrine Anfang 2001, er sehe die Globalisierung - mit ihrem „Ultraliberalismus“, ihrer „Staatsfeindlichkeit“, kurz ihrem „Anarchismus“ - als einen kaum getarnten Hegemonialanspruch der Vereinigten Staaten. Ihm müsse Frankreich - allein und durch die Europäische Union - seine „Differenz“ entgegensetzen. (nach: Harpprecht, Klaus: Mammon, Dämon, Hegemon“ in: Die Zeit, 17. 5. 2001, S. 13).

nige definitorische Unklarheiten und Manipulationsmöglichkeiten wurde hingewiesen. So könnten etwa Teilbereiche von Bildung unter die Kategorie "Informationssysteme" redefiniert und dann einem stärkeren Liberalisierungsdruck ausgesetzt werden als in der Kategorie 'Bildung' oder 'Gesundheit'.

Andere Kritiken gehen weit über die Ebene eventueller begrifflicher Unklarheiten hinaus. Scott Sinclair vom Canadian Centre for Policy Alternatives z. B. kommt zu dem Schluß, daß GATS in der ursprünglichen Fassung und vor allem in ihren inhärenten Implikationen praktisch jede Regierungsarbeit im Bereich der Dienstleistungen der Aufsicht der WTO unterwirft. Jede Regierungsaktivität, die die Bedingungen des Wettbewerbs angeblich zum Vorteil heimischer Anbieter verändere, könne als Diskriminierung gegenüber ausländischen Firmen interpretiert werden. GATS sei der Feind der öffentlichen Dienstleistungen, die von der Lobby der interessierten Global Players als ungenutzter ökonomischer Bereich angesehen würden.⁴

Abgesehen von denkbarem indirektem Druck auf einzelne Regierungen sieht er, wie andere Kritiker, im GATS eine Dynamik eingebaut, die periodische Verhandlungen mit dem Ziel fortschreitender Liberalisierung zwingend vorschreibe, was die Hinweise der WTO auf nationalstaatliche Autonomieklauseln und Ausnahmemöglichkeiten relativiere. Außerdem sei in der Struktur der Verträge selbst schon eine Möglichkeit eingebaut, nationale Regelungen möglichst eng auszulegen bzw. durch Abkommen auf regionaler oder kommunaler Ebene ganz zu umgehen: „The GATS uses a hybrid approach to the coverage of sectors and measures, combining features of both a ‚top-down‘ agreement (which covers all sectors and measures unless they are explicitly excluded) and a ‚bottom-up‘ agreement (which covers only sectors and measures that are specifically identified).“ Und: „It covers most public services: Services ‚provided in the exercise of governmental authority‘ are excluded from the agreement. However, these are defined so narrowly that the exclusion has very limited practical value. All governmental services provided on a commercial basis are subject to GATS provisions. Similarly, governmental services supplied in competition with any other suppliers are also subject to the GATS. This exclusion does not appear to protect most aspects of public education, social services, Medicare and other services provided through a mix of public and private delivery and funding“ (Scott Sinclair vom Canadian Centre for Policy Alternatives)⁵.

Ein weiterer Kritikpunkt thematisiert die mangelnde Transparenz des Zustandekommens, der Inhalte und Konsequenzen des Vertragswerks. Dies bezieht sich auf zwei Aspekte:

Zum einen fand und findet tatsächlich der Großteil der Verhandlungen hinter verschlossenen Türen statt. Vorgänge wie die kollektive Zustimmung zu Verträgen durch die EU, ohne daß in den einzelnen Mitgliedsländern ausreichende parlamentarische und öffentliche Meinungsbildung stattgefunden hat (selbst viele Politiker in den einzelnen Mitgliedstaaten wurden hiervon offenbar überrascht), verfestigt diese Bedenken nur noch.⁶

Zum andern wird in Kritiken darauf hingewiesen, daß auch da, wo parlamentarische Gepflogenheiten beachtet werden, über ein hochkomplexes Vertragswerk abgestimmt wurde (und wird), dessen genaue Implikationen die meisten Abstimmenden überhaupt nicht kennen. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen: Im Dezember 1994, als der amerikanische Senat über den Vertrag abzustimmen hatte, setzte die Organisation „Public Citizen“ ein Preisgeld von 10.000 \$ (das dann einem wohltätigen Zweck zufließen sollte) für denjenigen Senator aus, der das gesamte Paragraphenwerk wirklich lesen würde und zum Nachweis in einem Test 10 Schlüsselfragen zum Inhalt beantworten könne. Außer dem republikanischen Senator Hank Brown aus Colorado

⁴ Sinclair, Scott: GATS: How the WTO's new „services“ negotiations threaten democracy. Canadian Centre for Policy Alternatives, 2000. Summary in: <http://www.wtoaction.org/research4.phtml>

⁵ Scott Sinclair, Summary a.a.O. S. 4.

⁶ Es scheint auch erstaunlich, daß die EU-Informationseite bei der Auflistung der einzelnen Service-Sektoren unter dem Kapitel "A guide to the GATS" auf der entsprechenden Hauptseite weder den Gesundheits- noch den Bildungsbereich anführt, dieser Bereich also gar nicht ohne weiteres auffindbar ist.

(heute Präsident der University of Northern Colorado), nahm niemand diesen Aufruf an. Brown erklärte jedenfalls später auf einer Pressekonferenz, daß er sich, angeregt durch diesen Aufruf und nach genauerem Studium des Vertragswerkes, darüber klar geworden sei, daß es die Hoheitsmöglichkeiten des Staates, insbesondere das, eigene Gesetze zu formulieren, zerstöre.

Potentiell brisant ist im Hinblick auf die Bereiche Erziehung und Wissenschaft auch die ebenfalls von der WTO verwaltete Vereinbarung über die Internationalen Eigentumsrechte von 1994 (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights - TRIPS), die z. B. die internationale Patentierung von Curricula, Lernmethoden usw. ermöglichen könnte. Folge davon ist möglicherweise nicht nur die Gefahr, daß gegen den Willen der Beteiligten bestimmte Lehrmethoden oder Curricula durchgesetzt werden, sondern vielmehr auch die Gefahr, daß für bestehende übliche Lehrmethoden im Falle ihrer Patentierung durch Organisationen oder Personen plötzlich Gebühren abzuführen wären.⁷ Man könnte sich für den Schulbereich z. B. auch vorstellen, daß 'best practice'- Modelle patentiert und vermarktet werden.

Ein interessanter Kritikpunkt wird besonders prononciert von Noam Chomsky vertreten. Demnach hat man es in Wirklichkeit nicht mit einer Konstellation 'Liberalisierung versus Protektionismus' zu tun, sondern mit hegemonialen politischen und wirtschaftlichen Machtstrukturen, die sich einer durchaus 'selektiven Liberalisierung' bedienen. Demnach würden nur diejenigen Dienstleistungs-Bereiche und Teilbereiche einem Liberalisierungsdruck ausgesetzt werden, die dann als offener Markt potenten Betreibern zugänglich gemacht und "nach Verteilung des Kuchens" und Monopolisierung wieder geschlossen würden.

WTO-Sprecher weisen Fundamentalkritiken sowie Szenarien einer unkontrollierten Marktdominanz in allen Bereichen zurück und unterstreichen, daß weder eine generelle „Entstaatlichung“ noch eine zwangsweise Marktliberalisierung geplant sei. Hierbei wird immer wieder darauf verwiesen, daß die einzelnen Länder volle Handlungsfreiheit im Hinblick darauf hätten, wie weit sie die liberalisierende Öffnung treiben wollten. Außerdem gibt es drei Stufen der Teilnahme: Eine Mitgliedschaft in der WTO unter minimalen Liberalisierungsbedingungen, eine teil-liberalisierte Mitgliedschaft unter Beibehaltung höherer Zölle und Anwendung relativ liberalen Handels im Servicebereich, allerdings ohne rechtliche Verbindlichkeit, und schließlich die Mitgliedschaft unter Anwendung der höchstmöglichen Liberalisierung des Dienstleistungshandels. Allerdings wird offen darauf verwiesen, daß Teil-Liberalisierungen riskant und wenig effektiv sind⁸ - nicht nur, weil sie objektiv eventuell zu hohen Folgekosten führen können, sondern auch, weil diese Länder entsprechend von den Vorteilen des liberalen Zugangs zu den Märkten der anderen Länder (und ev. vor dem Hintergrund der jüngst vertraglich gefestigten Kooperation zwischen WTO und Weltbank auch von Entwicklungs-Hilfsprogrammen) ausgeschlossen werden können.

Der Hinweis auf nationalstaatliche Autonomievorbehalte kann ganz offensichtlich die verschiedenen Bedenken nicht zerstreuen. Man muß kein Anhänger globaler Verschwörungstheorien sein, um zu sehen, daß tatsächlich eine Reihe von Entwicklungen ein Umfeld schaffen, in dem ein Liberalisierungsdruck, auch gegen lokale oder nationale Widerstände, zum Tragen kommen kann (was nicht heißt, daß dieser sich automatisch als negativ für die entsprechenden Bereiche auswirken müßte). Vor allem führt die gegenwärtige neoliberale Ökonomisierungswelle dazu, den Charakter auch von unter nationalstaatlicher Hoheit stehender Bildungsrichtungen dem von Wirtschaftsunternehmen anzunähern bzw. den privaten Sektor auszuweiten, denn beides ist miteinander verknüpft: Je stärker der marktwirtschaftliche Charakter einer Institution ist, desto begründeter die Forderung, sie als 'normale' Dienstleistung anzusehen und dem Wettbewerb zu

⁷ Möglicherweise ähnlich wie im Falle der Patentierung von "Curry Rice" durch eine japanische Nahrungsmittelfirma. Die Patentierung ermöglicht es dem Patentinhaber - dem "Erfinder" - jederzeit und weltweit, die kommerzielle Vermarktung von Curry - auch im eigentlichen Herkunftsland Indien - mit einer Abgabe zu belegen - vgl. Gerard Greenfeld: "The Globalization Menu: Curry Rice, Bacardi Rum and Things to Come" 1999. In: www.wtoaction.org/greenfield.phtml

⁸ vgl.: Michalopoulos, Constantine: Economics in Transition and the WTO. In: Transition, 8(1999)Nr.3, S. 22-24.

öffnen. Unter dem Gesichtspunkt der GATS-Verträge werden damit die klaren Grenzen, die die 'nationalstaatlich-hoheitlichen' Bereiche vom - prinzipiell dem globalen Wettbewerb zu öffnen - Dienstleistungssektor scheiden, aufgebrochen.

Dies gilt z. B. auch für solche Deregulierungsmaßnahmen wie die Einrichtung von Stiftungs- bzw. Körperschafts-Hochschulen, die verstärkt systematisierte Etablierung des „Servicecharakters“ von Forschungs- und Lehrinstitutionen, aber auch insgesamt die Umstellung von kameralistischer auf betriebswirtschaftliche Kostenführung von Serviceeinrichtungen im Bildungsbereich, d. h. alles, was deren Charakter als ökonomische Einheiten verstärkt. Dieser Gesichtspunkt wird dann relevant, wenn etwa Schulen (aber auch Krankenhäuser) zunehmend als 'Betreiber' definiert werden bzw. einen zunehmend betriebswirtschaftlichen Charakter annehmen, denn als solche unterliegen sie weniger deutlich bzw. weniger selbstverständlich dem Autonomievorbehalt der einzelnen Staaten.

Was das Argument über die autonomen Hoheitsrechte der Nationalstaaten anbelangt, so muß man dieses auch im Zusammenhang mit der Postmodernisierungsdebatte sehen, in deren Rahmen gerade die Schwächung der nationalstaatlichen Rolle je nach Standpunkt diagnostiziert oder als wünschbar (und weiterführbar) begrüßt wird. Abgesehen davon wurde oben schon Sinclairs Kritik zitiert, nach der sinngemäß die offenbar nicht immer eindeutig abgegrenzten „top-down“ und „bottom up agreements“ ("Subsidiaritätsprinzip") und damit Dezentralisierung“ und „Regionalisierung“ zu 'Trojanischen Pferden' der Liberalisierung werden können, und zwar dann, wenn sie die Umgehung nationalstaatlicher Kompetenzen sowohl über die subnationale wie über die supranationale Ebene ermöglichen sollten.

Schließlich gibt es - neben den oben angesprochenen Vertragswerken der WTO - einen weiteren strukturellen Rahmen, der die neuen Deregulierungsmodelle absichert und erweitert. Gemeint ist hiermit der 1995 von der OECD initiierte Beschluß, die weltweiten neoliberalen Deregulierungstendenzen argumentativ und evaluativ zu begleiten. Die Begründungen für die Reform basieren auf Argumenten generellen Wandels und wachsender Komplexität bestehender Regulationssysteme.⁹

Teilweise beziehen sich Argumentationen explizit auf die Prinzipien der oben geschilderten WTO-Abkommen.¹⁰ Im wesentlichen konzentrieren sie sich jedoch auf die Reformierung staatlicher Verwaltung und zwar, neben der Verschlankung und der Effektivierung und Erhöhung der Kundenfreundlichkeit der öffentlichen Verwaltung, auf die gesetzgeberischen und verwaltungstechnischen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft, z. B. durch die Beseitigung 'unnötiger' Handelsbeschränkungen und Monopolisierungen.

Es dürfte klar sein, welcher potentiell großer Markt sich mit dem Bereich Bildung öffnen läßt, und man darf davon ausgehen, daß schon bestehende weltweit operierende Unternehmen "in den Startlöchern stehen", um sich ihre Marktanteile zu erobern. Das betrifft z. B. den gesamten Sektor meist angelsächsischer Unternehmen, die mit dem Hintergrund langjähriger Erfahrungen von Marktpräsenz, kurzfristig weltweit Test- und Evaluationsentwicklungen auch im Hinblick auf international gültige Sekundarabschlüsse, international unmittelbar verwertbare berufliche Qualifikationen, 'Skill Certificates', hochschulische sowie berufsgruppenspezifische Abschlüsse anbieten können. Als jüngste Entwicklung haben sich z. B. in den USA zunehmend neue Unternehmen auf den Markt begeben, die im Gegensatz zu den bisher üblichen "Privaten" (d. h. nicht-profitorientierten Institutionen), rein kommerzielle Unternehmen (meist in Form von Aktiengesellschaften) bilden. Andere, z. B. IBM oder der Elsevier-Verlag haben sich zu Medienkonglomeraten entwickelt, die neben anderem auch im Bildungsmarkt aktiv geworden sind. Auch der Markt der Lehrbücher und Lehrmittel bietet sich (in Deutschland darüber hinaus im

⁹ „Good regulations can become bad regulations over time...Many regulations currently on the books date from periods earlier in this century when economic and social conditions were very different from what they are today“ in: The OECD Report on Regulatory Reform - Synthesis. OECD: Paris 1997, S. 9.

¹⁰ The OECD Report on Regulatory Reform a.a.O., S. 34-35.

Zusammenhang der Forderung nach Aufhebung der Preisbindung für Bücher, die aus demselben Liberalisierungszusammenhang stammt) als zu öffnender Markt an.

Zunächst dürfte die Marktöffnung sich auf den hochschulischen Bereich konzentrieren, der im internationalen Vergleich so gesehen in Deutschland einen großen 'Nachholbedarf' aufweist. Parallel hierzu gewinnt der gesamte Bereich der Erwachsenen- und Weiterbildung (der Bereich des "lebenslangen Lernens"), der ohnehin meist zu großen Teilen außerhalb des formalen Bildungssystems stattfindet und damit 'nationalen Vorbehaltsklauseln' überhaupt nicht zugänglich ist, an Bedeutung. Es läßt sich schon jetzt absehen, daß es nicht nur um die Ausweitung des bisherigen nichtformalen Bereichs gehen könnte, sondern auch um Auslagerung von Bildungsmöglichkeiten d.h. bisherigen qualifikatorischen und Bildungs-'Modulen' aus dem formalen in den nichtformalen Bereich. Über kurz oder lang dürften auch die regulären Primar- und Sekundarsysteme vom Druck der Liberalisierung erfaßt werden.

Der GATS-Komplex, der im Hinblick auf das Schulwesen in Deutschland bisher fast überhaupt nicht öffentlich diskutiert wurde, impliziert möglicherweise weitreichende Konsequenzen. Dabei ist klar, daß es sich um eine hochpolitische Angelegenheit handelt, die sehr schnell Gefahr läuft, nach der einen oder anderen Seite hin ideologisiert zu werden. Deswegen muß auch deutlich gesagt werden, daß mit der vorliegenden Hervorhebung von "Gefahren", Liberalisierung und Globalisierung nicht pauschal dämonisiert werden sollten. Die mit ihnen verbundenen Möglichkeiten der internationalen Offenheit, Pluralisierung, Deregulierung, Transparenz und Verantwortlichkeit ("Accountability") von öffentlichen Institutionen, die sich ohne weiteres hinter ihrem bisherigen Status und ihrer nicht in Frage stehenden "staatshochheitlicher" Autorität verstecken konnten, bietet fraglos große Chancen, verkrustete Strukturen aufzubrechen. Allerdings ist es unbedingt notwendig, daß die pädagogische Öffentlichkeit das GATS-Vertragswerk, seine Implikationen und Möglichkeiten, seine Gefahren und Chancen detailliert zur Kenntnis nimmt, intensiv öffentlich diskutiert und sich darüber klar wird, was sie will und was nicht.

Anhang

GATS Commitments by Country European Community:
Educational Services

Modes of Supply: 1) Cross-border, 2) Consumption Abroad, 3) Commercial Presence, 4) Presence of Natural Persons

a) Primary Education Services (CPC 921) / Secondary Education Services:

	Limitations on Market Access	Limitations on National Treatment
1)	F: Condition of nationality. However, third country nationals may obtain authorization from competent authorities to establish and direct an education institution and to teach.	I: Condition of nationality for service providers to be authorized to issue State recognized diplomas.
2)	None	None
3)	None	GR: Majority of members of the Board must be of Greek nationality.
4)	Unbound except as indicated in the horizontal section and subject to the following specific limitations: F: Condition of nationality. However, third country nationals may obtain authorization from competent authorities to establish and direct an education institution and to teach. I: Condition of nationality for service providers who are authorized to issue State recognized diplomas. GR: Condition of nationality for teachers.	Unbound except as indicated in the horizontal section

b) D. Adult Education Services (CPC 924)

	Limitations on Market Access	Limitations on National Treatment
1)	None	None
2)	None	None
3)	None	None
4)	Unbound except as indicated in the horizontal section	Unbound except as indicated in the horizontal section

Quelle: www.gats-info.eu/