

Gutachten für die Max-Traeger-Stiftung

GATS-Verhandlungsrunde im Bildungsbereich

Gülşan Yalçın und Christoph Scherrer
unter Mitwirkung von Thomas Fritz und Sebastian Haslinger

April 2002

Prof. Dr. Christoph Scherrer
FB Gesellschaftswissenschaften
Universität Gh Kassel
Nora-Platiel-Str. 1
34127 Kassel
scherrer@uni-kassel.de
Tel.: 0561 804 3095/3099
Fax.: 0561 804 3464

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	3
Executive Summary	4
Einleitung	5
1. Das Dienstleistungsabkommen GATS	5
1.1 Wesentliche Bestimmungen des GATS	6
1.2 „Vertikale“ Verpflichtungen der EU	9
1.3 „Horizontale“ Ausnahmen der EU	10
1.4 GATS und EU-Binnenmarktprogramm	12
2. Entstehung internationaler Bildungsmärkte	15
3. Liberalisierungsforderungen	17
3.1 Bestehende Handelshemmnisse	18
3.2 Forderungen der privaten Wirtschaft	18
3.3 Forderungen der Regierungen der USA, Australiens und Neuseelands	20
3.4 Bewertung der Forderungen	21
4. Konkurrenzfähigkeit	22
5. Potenzielle Auswirkungen	24
5.1 Folgen der „vertikalen“ Verpflichtungen	24
5.2 Folgen der Aufgabe der „horizontalen“ Ausnahmen	25
6. Verhandlungsfahrplan und Eingriffsmöglichkeiten	25
Literatur	29
Anhang 1: Definition of Educational Services	32
Anhang 2: Wie sind die Länderlisten zu lesen?	34
Anhang 3: Länderliste der EU-Mitgliedsstaaten	36
Anhang 4: Deutsche virtuelle Hochschulen	39
Anhang 5: Tabellen	40
Tabelle 1: Beispiel einer Liste der besonderen Verpflichtungen	40
Tabelle 2: Liste aller besonderen Verpflichtungen – Bildungsdienstleistungen	41
Tabelle 3: Marktzugangsverpflichtungen für Bildungsdienstleistungen	42
Tabelle 4: Private Hochschulen in Deutschland	43
Tabelle 5: Transnationale Bildungsanbieter	45
Tabelle 6: Deutsche Anbieter auf dem internationalen Bildungsmarkt	47

Abkürzungen

ACE	American Council on Education
AUCC	Association of Universities and Colleges of Canada
CHEA	Council for Higher Education Accreditation
CRE	Europäische Rektorenkonferenz
ECTS	European Credit Point Transfer System
ENQA	European Network of Quality Assurance in Higher Education
ERT	European Round Table of Industrialists
EUA	European University Association
GATE	Global Alliance for Transnational Education
INES	Indicators for Education Systems (im Rahmen der OECD)
ISCED	International Standard Classification of Education (UNESCO 1976)
NCITE	National Committee for International Trade in Education
UN CPC	United Nations Provisional Central Product Classification

Executive Summary

Bis 2005 sollen im Rahmen des Dienstleistungsabkommen GATS der Welthandelsorganisation (WTO) weitere Liberalisierungen der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen vereinbart werden. Bis zum 30. Juni 2002 müssen konkrete Marktzugangsforderungen der WTO übermittelt werden, die Liberalisierungsangebote sollen bis 31. März 2003 folgen.

Bereits 1994 hat sich die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten gegenüber den anderen WTO-Mitgliedsstaaten verpflichtet, in den meisten Bildungsbereichen („primäre“, „sekundäre“, „tertiäre“ Bildungsdienstleistungen und Erwachsenenbildung) freien Marktzugang und gleiche Behandlung zu gewährleisten. Es ist zu erwarten, dass ausländische Anbieter die ständig besseren technischen Möglichkeiten für die grenzüberschreitende Erbringung von Bildungsdienstleistungen vor allem im Hochschulbereich („virtuelle Universität“) und im Bereich der Erwachsenenbildung nutzen werden.

Aufgrund der bereits eingegangenen Verpflichtungen könnte die EU in der derzeitigen GATS-Runde im wesentlichen nur noch weitere Verpflichtungen für das Segment „andere Bildungsdienstleistungen“ und hinsichtlich der Erbringungsart 4 „Präsenz natürlicher Personen“ eingehen. Es bestehen Forderungen seitens Drittstaaten, Bildungsvermittlungsdienste (education agency services) und Leistungsüberprüfungsdienste (education testing services) zu liberalisieren.

Inwiefern öffentliche Dienste, die der Befriedigung grundlegender gesellschaftlicher Bedürfnisse (Gesundheitsversorgung, Bildung, Infrastrukturleistungen) dienen, durch handelsbezogene Maßnahmen geschützt werden dürfen, ist gemäß GATS von den bestehenden Wettbewerbsverhältnissen abhängig. Sobald private Träger neben der öffentlichen Hand in einem Bildungssegment tätig sind, kann dieses Segment nicht unter Berufung auf die Hoheitsklausel von den GATS-Vorschriften ausgenommen werden. Damit aber dennoch das öffentliche Bildungswesen geschützt bleibt, hat sich die EU 1994 die Ausnahme eintragen lassen, dass Dienstleistungen, die als öffentliche Aufgaben betrachtet werden, staatlichen Monopolen oder ausschließlichen Rechten privater Betreiber unterliegen können. Ferner hat sich die EU für ihre Mitgliedsstaaten das Recht vorbehalten, nach eigenem Belieben Bildung zu subventionieren.

Diese Ausnahmen stellen einen effektiven Schutz für die in öffentlicher Trägerschaft geführten Bildungseinrichtungen dar. Bisher wurde die EU von den WTO-Verhandlungspartnern nicht explizit zur Rücknahme ihrer Ausnahmen aufgefordert. Gleichwohl steht die EU unter Druck, die bisherigen Ausnahmen aufzugeben oder zumindest einzuschränken. Gemäß dem GATS-Übereinkommen sind Verhandlungen über Art und Ausmaß von Subventionen vorgesehen und der Rat für Dienstleistungshandel ist beauftragt, Regeln zur Erhöhung der Transparenz staatlicher Regulierung und Kriterien zur Bestimmung der Notwendigkeit staatlicher Maßnahmen auszuhandeln.

Soll auf die GATS-Verhandlungen im Bereich Bildung Einfluss genommen werden, dann bestehen aufgrund der doppelt „gemischten Kompetenz“ (zwischen Länder und Bund sowie Europäischer Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten) folgende Wege offen: über die Bundesländer, den Bundestag und vor allem die Bundesregierung; eingeschränkt auch über das Europäische Parlament und mittels grenzüberschreitender Koalitionen auch über die entsprechenden Organe in den anderen EU-Mitgliedsstaaten.

Einleitung¹

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 Bildungsdienstleistungen in ihre Kompetenz. Derzeit läuft eine neue Verhandlungsrunde zur Liberalisierung des internationalen Dienstleistungsverkehrs. Bildung gehört zum Themenkatalog dieser neuen Runde. Allerdings gibt es seitens der Europäischen Union (EU), die für die europäischen Mitgliedsstaaten verhandelt, nicht mehr viel, was noch im grenzüberschreitenden Verkehr liberalisiert werden könnte. Bereits zur WTO-Gründung hat sich die EU gegenüber den anderen WTO-Mitgliedsstaaten 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 sein wird, würde die Aufgabe dieses Vorbehalts drastische Änderungen in der Bildungslandschaft hervorrufen.

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

1. 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.

¹ Für hilfreiche Anregungen möchten wir den TeilnehmerInnen des Workshops „GATS und die Rolle der Bildungsgewerkschaft“ in Berlin danken, insbesondere Herrn Klaus-Peter Leier. Dank geht auch an Nicole Magura und Frank Hermenau, die entscheidend zur Fertigstellung des Manuskriptes beitrugen.

1.1 Wesentliche Bestimmungen des GATS

Was wurde bisher vereinbart? Zunächst wurde auf der Basis des vorläufigen Produktklassifikationsschemas der Vereinten Nationen (Preliminary CPC)² ein eigenes Klassifikationsschema entwickelt, das Dienstleistungen in zwölf Sektoren unterteilt. Im fünften Sektor befinden sich die Bildungsdienstleistungen (Educational Services, CPC 920), die wiederum in fünf Kategorien untergliedert sind:

- primäre Bildungsdienstleistungen (im vorschulischen Bereich, z. B. an Kindergärten; nicht jedoch Kinderaufbewahrung),
- sekundäre Bildungsdienstleistungen (schulische und berufsbildende Angebote unterhalb der Hochschulen),
- höhere (tertiäre) Bildungsdienstleistungen (z. B. Berufs- und Universitätsausbildung),
- Erwachsenenbildung (allgemeine Bildung und berufliche Ausbildung), soweit sie nicht vom regulären System für höhere Bildung angeboten wird,
- sowie andere Bildungsdienstleistungen (bezieht sich auch auf spezielle Bildungsangebote im primären und sekundären Bereich, soweit sie nicht dort aufgeführt sind; für den genauen englischen Wortlaut s. Anhang 1).

Erbringungsarten

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

Mode 1 *Grenzüberschreitende Erbringung*: Eine Dienstleistung, die „aus dem Gebiet eines Mitglieds stammt und im Gebiet eines anderen Mitglieds erbracht wird“, d. h. die Lieferung einer Dienstleistung von einem Land in das andere (z. B. E-Learning übers Internet);

Mode 2 *Nutzung im Ausland*: Eine Dienstleistung, die „im Gebiet eines Mitglieds gegenüber dem Dienstleistungsempfänger eines anderen Mitglieds erbracht wird“, d. h. die Erbringung einer Dienstleistung innerhalb eines Landes für Konsumenten eines anderen Landes (z. B. für Studierende aus dem Ausland);

Mode 3 *Kommerzielle Präsenz*: Eine Dienstleistung, die „von einem Erbringer einer Dienstleistung eines Mitglieds im Wege geschäftlicher Anwesenheit im Gebiet eines anderen Mitglieds erbracht wird“, d. h. die Erbringung einer Dienstleistung durch die kommerzielle Präsenz in einem anderen Land (z. B. eine Sprachschule von Berlitz);

Mode 4 *Präsenz natürlicher Personen*: Eine Dienstleistung, die „von einem Erbringer einer Dienstleistung eines Mitglieds durch die Anwesenheit einer natürlichen Personen eines Mitglieds im Gebiet eines anderen Mitglieds erbracht wird“, d. h. die Erbringung einer Dienstleistung durch Personen, die sich zu diesem Zweck temporär in ein anderes Land begeben (z. B. muttersprachliches Lehrpersonal an einer Sprachschule).

² Das 1997 von den Vereinten Nationen übernommene Schema unterscheidet sich im Bildungsbereich nur unwesentlich von dem vorläufigen Schema des Jahres 1991 (WTO – Guide to the GATS, 2001: 246).

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 könnte 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 (s. Anhang 2 u. Anhang 5 Tabelle 1). Das flexible Liberalisierungskonzept des GATS erlaubt es den Mitgliedern im Prinzip, nur in den Sektoren ihren Markt zu öffnen, in denen sie es für opportun halten. Haben sie sich allerdings einmal verpflichtet, sind sie dauerhaft gebunden, es sei denn, sie leisten denjenigen Handelspartner monetär oder durch Liberalisierungen in einem anderen Sektor (auch im Warenverkehr) Kompensationen, die durch die Rücknahme schlechter gestellt werden (Art. XXI).

Meistbegünstigung, Inländerbehandlung und Transparenz

Wozu 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 so genannten 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.

Ferner fordert das GATS-Übereinkommen zur Transparenz staatlicher Regulierung des Dienstleistungssektors auf. Artikel III enthält die Verpflichtung, alle Maßnahmen, die den Dienstleistungshandel betreffen, zu veröffentlichen. Einmal im Jahr muss die WTO über die Änderungen diesbezüglicher Gesetze, Vorschriften oder Verwaltungsrichtlinien unterrichtet werden.

Streitbeilegungsvereinbarung

Bei einem Verstoß gegen die vertraglichen Verpflichtungen zwischen den Mitgliedsregierungen im Rahmen des GATS-Übereinkommens wird nicht automatisch ein Sanktionsmechanismus in

Gang gesetzt. Vielmehr bedarf es einer Regierung eines Mitgliedlandes, die der Auffassung ist, dass ein anderes Mitglied seine Pflichten im Rahmen des GATS nicht erfüllt hat und von diesem Land eine Erfüllung seiner Pflichten verlangt. Falls das beschuldigte Land keinen Änderungsbedarf erkennt, kann das beschwerdeführende Mitglied das Streitbeilegungsverfahren der WTO in Anspruch nehmen. Die „WTO Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten“ gilt für alle im Rahmen des GATS auftretenden Streitigkeiten (Artikel XXII und XXIII). Privatunternehmen haben keinen direkten Zugang zu diesem Streitbeilegungssystem.

In der WTO-Streitbeilegungsvereinbarung sind die genauen Verfahrensregeln und Fristen für die einzelnen Schritte der Streitbeilegung festgelegt. Falls auf dem Wege der Konsultationen keine für alle Beteiligten befriedigende Lösung zu erzielen ist, kann das beschwerdeführende Mitglied die Einsetzung einer Sondergruppe („Panel“) beantragen. Diese Sondergruppe setzt sich in der Regel aus drei qualifizierten Personen zusammen, die die erforderliche Sachkenntnis in den strittigen Dienstleistungsbereichen besitzen. Das Sekretariat führt eine Liste der hier für von den Mitgliedern vorgeschlagenen Personen, i. d. R. Sachverständige für das Handelsrecht. Die Beratungen der Sondergruppe sind geheim, ihr Bericht muss vom Streitbeilegungsorgan (DSB) genehmigt werden, anderenfalls sind ihre Empfehlungen an die Streitparteien nicht bindend.³ Falls die Empfehlungen der Sondergruppe keine Beachtung finden, kann die beschwerdeführende Regierung die Genehmigung des DSB zur Aussetzung von Zugeständnissen beantragen, die der das Übereinkommen verletzenden Partei zuvor eingeräumt wurden. Zugeständnisse können auch in einem anderen Sektor ausgesetzt werden (so genannte „cross-retaliation“).

Wenn bspw. ein Land *D* seinen GATS-Verpflichtungen im Bereich Bildung nicht nachkommt und zugleich von der Liberalisierung des Bildungssektors im Land *U* wenig Gebrauch macht, und somit durch eine Rücknahme der Zugeständnisse im Bildungssektor des Landes *U* kaum betroffen wäre, könnte das Land *U* stattdessen Zugeständnisse in einem anderen Sektor, in dem Land *D* exportstark ist (bspw. bei Chemieprodukten), zurücknehmen.

Bisher wurde allerdings das Streitschlichtungsverfahren nur für ganz wenige Fälle im Bereich des GATS in Anspruch genommen (kein Fall im Bereich der Bildung), und in keinem dieser Fälle kam es zur Bildung einer Sondergruppe (WTO 2001b). Da gerade auch in den großen Handelsnationen die Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs im Bereich der öffentlichen Dienste innenpolitisch umstritten ist, besteht wenig Interesse seitens der jeweiligen Regierungen, das Streitschlichtungsverfahren mit politisch kontroversen Sachverhalten zu belasten.

Öffentliche Dienste

Dienstleistungen, die „in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht“ werden (GATS, Art. I, 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:

³ Eine Ablehnung würde aber einen Konsens aller WTO-Mitglieder einschließlich der unterlegenen Partei erfordern. Dafür können die Parteien die Panel-Entscheidungen in einer weiteren Instanz (Appellate Body) überprüfen lassen.

„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, fallen potenziell außerhalb des Schutzes der Hoheitsklausel.

Im Falle sozialer Dienste und der Krankenhausdienste hat das WTO-Sekretariat in einem Hintergrundpapier selbst bezweifelt, dass diese unter die Ausnahme des GATS Art. I.3 fallen. Der Krankenhausesektor besteht laut WTO in den meisten Ländern aus „government- and privately owned entities which both operate on a commercial basis, charging the patient or his insurance for the treatment provided“ (WTO 1998a: 11). Daher sei es unrealistisch, für eine Anwendung des Art. I.3 zu argumentieren. Die WTO folgert: „In scheduled sectors, this suggests that subsidies and any similar economic benefits conferred on one group would be subject to the national treatment obligation ...“ (ebd.). Dem Protokoll einer Sitzung des Rates für den Handel mit Dienstleistungen ist zu entnehmen, dass sich bei einer Besprechung dieser Thematik die anwesenden Mitglieder für eine enge Interpretation des Art. I.3 ausgesprochen haben (WTO 1998b). Nach dieser Interpretation ist ausländischen Anbietern von Krankenhausdienstleistungen der vollständige Zugang zu sämtlichen staatlichen Unterstützungsmaßnahmen zu gewähren, die sonst nur öffentlichen bzw. im öffentlichen Auftrag auftretenden Krankenhausdienstleistern eingeräumt werden. Bei Erhebung von Gebühren laufen Anbieter öffentlicher Gesundheitsdienste also Gefahr, als Konkurrenten privater Anbieter interpretiert zu werden und damit unter die GATS-Regeln zu fallen (Waghorne 2000: Annex 4).

In Deutschland sind private Träger neben der öffentlichen Hand in allen Bildungssegmenten tätig (s. Kapitel 2). 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. Aus Gründen, die unter Kapitel 1.3 ausgeführt werden, ist dieses Szenario allerdings noch Zukunftsmusik.

1.2 „Vertikale“ Verpflichtungen der EU

Bereits mit Abschluss des GATS-Abkommens haben die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedsstaaten mit Ausnahme der Kategorie „andere Bildungsdienstleistungen“ in allen Kategorien des fünften Sektors Bildungsdienstleistungen Verpflichtungen zur Gleichstellung ausländischer Bildungsdienstleister übernommen: primäre, sekundäre und höhere (tertiäre)

Bildungsdienstleistungen sowie Erwachsenenbildung. Sie haben allerdings diese Verpflichtungen auf „Privat finanzierte Ausbildungsleistungen“ beschränkt (siehe auch Kap. 1.3). 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-Mitgliedsstaaten durchgängig Marktzugang und Inländerbehandlung für die Erbringungsart 2, den Konsum im Ausland. Bei Bildungsdienstleistungen im primären, sekundären und 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 Mitgliedsstaaten 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 (s. Anhang 3).

Für den befristeten Aufenthalt natürlicher Personen sind von der EU nur begrenzte Verpflichtungen beim Marktzugang übernommen worden mit Ausnahme folgender, ausdrücklich genannter Kategorien:

- konzernintern versetztes Personal;
- Personen in höheren Positionen mit Leitungsfunktionen in einer Niederlassung;
- Personen, die über spezifisches Wissen oder Fertigkeiten für die Ausübung der Dienste einer Niederlassung verfügen;
- Repräsentanten ausländischer Unternehmen, die zur Geschäftsanbahnung einreisen;
- sowie Personen, die für den Aufbau einer Niederlassung in der EU verantwortlich sind.

Der Bildungssektor ist nach den Energiedienstleistungen derjenige Bereich, in dem die wenigsten Länder GATS-Verpflichtungen übernommen haben. Derzeit haben 41 WTO-Mitgliedsländer in diesem Bereich Eintragungen in ihren Listen spezifischer Verpflichtungen gemacht, darunter – wie ausgeführt – auch die EU und ihre Mitgliedsstaaten. Bei den Subsektoren „Kindergarten/Grundschule“ sind 32, „Schulbildung“ 34, der „Berufs-/Universitätsausbildung“ 32 und bei „Erwachsenenbildung“ sind 31 Mitgliedsländer Verpflichtungen eingegangen. Im Segment der „anderen Bildungsbereiche“ gingen nur 12 Mitgliedsländer Verpflichtungen ein (s. Anhang 5 Tabelle 2 u. Tabelle 3).

1.3 „Horizontale“ Ausnahmen der EU

Neben den sektoralen Verpflichtungen findet sich in der Länderliste noch die Rubrik „horizontale Verpflichtungen“. Letztere streichen erstrecken sich auf sämtliche Sektoren, die in der Rubrik der spezifischen Verpflichtungen aufgelistet sind. Im Bereich Bildung ist mithin nur die Kategorie „andere Bildungsdienstleistungen“ nicht von den horizontalen Verpflichtungen der EU betroffen. Doch hat die EU unter „horizontale Verpflichtungen“ eine für das Bildungswesen sehr bedeutsame Ausnahme eingetragen, und zwar bezüglich öffentlicher Dienste.

Oben wurde ausgeführt, dass sobald private Träger neben der öffentlichen Hand in einem Bildungssegment tätig sind, dieses Segment nicht unter Berufung auf die Hoheitsklausel von den GATS-Vorschriften ausgenommen werden kann. Damit aber dennoch das öffentliche Bildungswesen geschützt bleibt, hat die EU in der Länderliste unter der Rubrik „horizontale Verpflichtungen“ 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, FN 1).

Lehrtätigkeiten sind jedoch nicht explizit in diese 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 Mitgliedsstaats errichtet worden sind, vom Prinzip der Inländerbehandlung auszunehmen. Im Falle von Subventionen steht auch Zweigstellen, die nach dem Recht eines Mitgliedsstaats errichtet worden sind, nicht das Recht auf Inländerbehandlung zu:

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

Ferner heißt es:

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

Die EU steht in der derzeitigen Verhandlungsrunde unter Rechtfertigungsdruck, falls sie diese Ausnahmen aufrechterhalten möchte. Das GATS-Übereinkommen im Art. XV bezeichnet Subventionen als potenzielle Ursachen von Verzerrungen im Dienstleistungshandel und sieht die Aufnahme von Verhandlungen über erforderliche multilaterale Disziplinen vor. Allerdings schreibt das GATS für diese Verhandlungen keine Fristen vor, sodass, obwohl die Verhandlungen im März 1996 aufgenommen worden sind, diese noch zu keinen konkreten Ergebnissen geführt haben. Es ist aber nicht auszuschließen, dass im Rahmen der jetzt beschlossenen umfassenden Handelsrunde Vereinbarungen zur Einschränkung staatlicher Subventionstätigkeit im Dienstleistungsbereich getroffen werden.

Eine weitere Quelle des Drucks zur Einschränkung des bisher von der EU reklamierten Ausnahmereiches ist der Artikel VI über die innerstaatliche Regelung des GATS-Übereinkommens. Zwar bestätigt das GATS in seiner Präambel und im Artikel VI grundsätzlich das Recht der Mitgliedsstaaten, die Erbringung von Dienstleistungen nach ihren politischen Zielen zu regulieren und auch neue Regeln einzuführen. Dabei dürfen die eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen aber nicht eingeschränkt oder zunichte gemacht werden. Der Rat für den Dienstleistungshandel wird in Artikel VI beauftragt, Disziplinen zu entwickeln, die gewährleisten, dass nationale Qualifikationserfordernisse, technische Normen sowie Zulassungsverfahren keine unnötige Belastung des Dienstleistungshandels darstellen. Diese Disziplinen sollen sicherstellen, dass solche Erfordernisse auf objektiven und transparenten Kriterien beruhen und dass sie nicht belastender sind als nötig, um die Qualität einer Dienstleistung sicherzustellen. Welche politischen Ziele aber handelsbeschränkende Maßnahmen legitimieren können, ist noch ungeklärt. Offen ist, ob zur Qualität einer Dienstleistung auch ihre soziale, arbeits- oder strukturpolitische Verträglichkeit gezählt werden darf.

Zur Erarbeitung sektorübergreifender Disziplinen für die nationale Regelung wurde unter dem GATS eine „Working Party for Domestic Regulation“ eingesetzt. Diese verhandelt vor allem über folgende Punkte (Barth 2000):

- Transparenz hinsichtlich der politischen Ziele der staatlichen Regulierung, einschließlich internationaler Konsultationen schon im Vorfeld nationaler Gesetzgebungsvorhaben.
- Kriterien zur Bestimmung der Notwendigkeit einer staatlichen Maßnahme zur Erreichung ihres Ziels, der sog. „necessity test“. Dabei soll darauf geachtet werden, dass eine Maßnahme den Handel so wenig wie möglich beeinträchtigt.
- Gegenseitige Anerkennung von Qualifikations- und Zulassungserfordernissen und die Anwendung internationaler Standards.

Das GATS erzeugt folglich einen Druck, über nationale Regelungen bis hin zu Gesetzgebungsvorhaben schon in ihrem Entwurfsstadium in einen internationalen Beratungsprozess mit interessierten Parteien einzutreten (OECD 2000a). Offen ist dabei, wie weit nationale Politikpräferenzen, die durch parlamentarische Verfahren legitimiert sein können, gegenüber einzelnen Handelspartnern zurückgestellt werden, insbesondere wenn es bestimmte Druckmittel von Seiten dieser Länder gibt.

Sollte die EU diese „horizontalen“ Ausnahmen 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 besonderen, politisch begründeten Einzelfallentscheidung, sondern deren Betreiber, die texanische Rice University, verfügte über ein Anrecht auf diese Gelder.

1.4 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 2001).

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 genannt. Beim europäischen Bildungsministertreffen im Mai 2001 in Prag wurden weitere Schritte zur Vertiefung der europäischen Hochschulkooperation in Form eines *Prager Kommuniqués* vereinbart.⁴

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

⁴ http://eu.daad.de/arbeitsstelle_eu/euroletter/archiv/euroletter_19.pdf vom 12.04.02.

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.

Für den Verweis auf die WTO-Ebene zur Begründung einer weiteren Liberalisierung des EU-Binnenmarkts findet sich auch ein Beispiel aus dem Agrarsektor. So leitete jüngst die niederländische Regierung ihre Forderung zur Einstellung der Direktzahlungen an Landwirte aus den Beschlüssen der WTO zur Liberalisierung des Weltagrarmarktes ab (Handelsblatt 31.1.2002, Seite 5).

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 es ermöglicht, dass sich ein kleinerer Kreis von WTO-Mitgliedern auf weitergehende Liberalisierungsschritte verständigt. Die nur mit einer kleineren Anzahl von WTO-Mitgliedern abgeschlossenen Abkommen zur Basistelekommunikation und zu Finanzdienstleistungen wurden vor allem von wettbewerbsstarken Ländern wie den EU-Mitgliedern vorangetrieben. Sie kamen in erstaunlich kurzer Zeit von zum Teil ein bis zwei Jahren zustande. Die EU-Kommission propagiert daher auch diesen Ansatz. Neben diesen Abkommen, die die sich verpflichtenden Mitgliedern zur Meistbegünstigung auch gegenüber den sich nicht verpflichtenden Mitgliedsstaaten anhalten, besteht zudem die Möglichkeit im GATS, weitere Liberalisierungen im exklusiven Kreis vorzunehmen. Artikel VII sieht unter Auflagen vor, dass Absprachen hinsichtlich der „Erfüllung von Normen oder Kriterien für die Ermächtigung, Zulassung oder Beglaubigung von Dienstleistungserbringern“ zunächst bi- oder plurilateral vorgenommen werden können, ohne dass sich zugleich andere Mitgliedstaaten auf diese berufen könnten.

2. Entstehung internationaler Bildungsmärkte

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).

Bedeutung privater Anbieter in Deutschland

Im zunehmenden Maße werden seit Jahren die Angebote privater Bildungsträger wahrgenommen. Besonders weit fortgeschritten ist die Privatisierung des Bildungssektors in Ländern wie England, Australien, Neuseeland, USA, und Chile (Lohmann 2000). Aber auch in Deutschland finden sich für alle Erbringungsarten private Anbieter.

Im *Kindergartenbereich* ist in Deutschland die differenzierteste Finanzierungsform vorzufinden. Im Jahre 2000 wurden 60 % der Kindergärten von der öffentlichen Hand, 20 % durch den Träger selbst und 20 % durch Elternbeiträge finanziert (Nagel/Jaich 2000: 9-15). Die Einrichtungen in kirchlicher Trägerschaft weisen den größten Anteil unter den privaten Trägerschaften auf; die Schätzungen gehen bis zu 80 % (<http://home.t-online.de/home/to-stat/stkigart.htm>).

Die *Schulen* werden allerdings noch fast ausschließlich öffentlich finanziert und befinden sich überwiegend in öffentlicher Hand. Die Veränderungen des staatlichen Bildungsangebots werden durch die Zunahme der privaten Bildungsausgaben der Eltern deutlich, die zusätzliche Bildungsangebote wahrnehmen, z. B. Nachhilfestunden. Private Formen der Finanzierung nehmen in Form von Elterninitiativen zur Schulförderung, Sponsoring, Spenden und Werbung zu (Nagel/Jaich 2001: II 2-13).

Public Private Partnerships, die Kooperation zwischen der öffentlichen Hand und privaten Unternehmen, finden sich vermehrt insbesondere bei der Nutzung der Telekommunikation im Schulbereich: z.B. Initiative D21, „Schulen ans Netz“ (BMBF, Telekom Bildung Online), Deutscher Bildungsserver, WLAN und das Comenius Projekt (Land Berlin und Deutsche Telekom AG; <http://www.comenius-welt.de/comenius.html> vom 12.04.02).

Die *Hochschulen* befinden sich auch noch überwiegend in staatlicher Trägerschaft. In den letzten Jahren wurden einige private Universitäten gegründet, zum großen Teil allerdings öffentlich finanziert (s. Anhang 5 Tabelle 4). Mit der Novellierung des Hochschulrahmengesetzes (HRG) vom 20. August 1998 wird „mehr Eigenverantwortung, Kostenorientierung, Vielfalt, Internationalität und Wettbewerb der Institutionen“ angestrebt. Unter anderem ermöglicht sie die Erhebung von Studiengebühren und die Wahl von Rechtsformen, wie die der Stiftung oder einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung, jenseits der bisherigen Körperschaft des öffentlichen Rechts in staatlicher Trägerschaft (Fuchs/Reuter 2001: 101).

Der private Sektor engagiert sich im Bereich des Internet-gestützten Lernens, z.B. die Bertelsmann Stiftung mit dem Projekt „Virtus“ (s. Anhang 4).

Der Anteil privater Anbieter ist im Bereich der *Erwachsenenbildung* am größten. Im Jahre 1997 waren die Unternehmen mit 27 % die größte Anbietergruppe und mit der größten Teilnehmerzahl die „Marktführer“, gefolgt von Volkshochschulen als Träger mit 17 %. Die privaten Institute waren auf Platz drei mit 11 %, die Industrie- und Handelskammern mit 6 %, Berufsverbände mit 5 % und die Hochschulen, kirchliche Stellen und nicht kirchliche Wohlfahrtsverbände mit jeweils 4 %. Für das Jahr 1992 wurde für die berufliche Weiterbildung nach Finanzierungsträgern unterschieden, wobei die Privatpersonen mit 45,9 Mrd. DM, die Betriebe der Privatwirtschaft mit 43,2 Mrd. DM, die Bundesanstalt für Arbeit mit 21 Mrd. DM und sonstige Träger der öffentlichen Hand mit 10,3 Mrd. DM Aufwendungen verzeichnet wurden (Faulstich/Gnahn 2001: 191).

Entwicklung grenzüberschreitender Bildungsangebote

Besonders dynamisch entwickelt sich das grenzüberschreitende Angebot, das im Folgenden nach der Art der Erbringung kurz vorgestellt wird.

Mode 1 Grenzüberschreitende Erbringung: Diese Erbringungsart der Dienstleistung erfolgt vom Hoheitsgebiet eines Mitgliedens in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedenslandes. Sie nimmt insbesondere mit der Entwicklung und der Verbreitung des Internets an Bedeutung zu (E-Learning, Cyber-Universities etc.; WTO 1998). Im Jahre 2000 nahmen 6 % aller im Ausland Studierenden an „distance learning“-Programmen teil (Larsen/Morris/Martin 2001: 13). Fernuniversitäten arbeiten zwar heutzutage noch meist mit einer Präsenzphase, doch bereits jetzt, vor Einführung leistungsstarker Breitbandnetze, bieten einige Fernuniversitäten Kurse allein über das Internet an (Phoenix University). Das Konzept der virtuellen Universität, sei es als Teilvirtualisierung einer bestehenden Hochschule, als Virtualisierung in einem Verbund von

Partnerhochschulen oder als Neugründung einer nur im „cyberspace“ existierenden Virtuellen Universität findet rasche Verbreitung (s. Anhang 4 u. Anhang 5 Tabellen 5, 6). Die deutschen Projekte des „distance learning“ werden vom BMBF und dem DAAD initiiert und finanziell unterstützt.

Mode 2 Nutzung im Ausland:

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 der Zahl der Studierenden kommen nach Großbritannien allerdings Länder, in denen das Studium weitgehend frei ist: Frankreich und Deutschland. Die Einnahmen in diesem Bereich beliefen sich um 3 % des gesamten Handelsvolumens im Dienstleistungssektor der OECD-Länder (Larsen/Morris/Martin 2001: 8-14).

Mode 3 Kommerzielle Präsenz:

Universitäten angelsächsischer Länder sind immer häufiger mit Zweigniederlassungen im Ausland präsent. Im Jahre 2000 boten 35 australische Universitäten 750 Offshore-Programme an, die von 31.850 Studierenden in Singapur, Hongkong, Malaysia und China besucht wurden. 75 % aller Universitäten Großbritanniens unterhielten im Jahre 1996/97 Studienprogramme im Ausland (Larsen/Morris/Martin 2001: 13). Seit einigen Jahren engagieren sich auch deutsche Universitäten mit Unterstützung des DAAD im Ausland (siehe Anhang 5 Tabelle 6).

Der Umfang von Mode 4 *Präsenz natürlicher Personen* ist datenmäßig kaum erfasst.

3. Liberalisierungsforderungen

Private Anbieter, die Regierungen der USA, Australiens und Neuseelands sowie internationale Organisationen wie die OECD sehen große Potenziale im grenzüberschreitenden Bildungsdienstleistungsverkehr. So fasst beispielsweise die Regierung Australiens die positiven Auswirkungen eines freien internationalen Bildungsmarktes wie folgt zusammen: Mobilität der Menschen, Austausch des akademischen Wissens, Reichtum an Unterschiedlichkeit sowie Stärkung der wirtschaftspolitischen und soziokulturellen Allianzen durch bildungsgestützte Netzwerke. Die Regierung Neuseelands ergänzt diese Liste mit einem Hinweis auf den positiven Beitrag grenzüberschreitender Bildungsangebote zur Entwicklung von Humankapital (WTO 2000a). Die OECD erwartet durch die Öffnung der Märkte weltweite Wohlfahrtssteigerungen, insbesondere für die Entwicklungsländer (OECD 2001).

3.1 Bestehende Handelshemmnisse

Sie alle sehen aber dieses Potenzial durch eine Vielzahl bestehender staatlicher Regelungen eingeschränkt. Entsprechend fordern sie die Beseitigung von Regeln, die beabsichtigt oder unbeabsichtigt ausländische Bildungsanbieter diskriminieren. Zu solchen Regeln zählt die Begrenzung der Anzahl der Dienstleistungsanbieter, des Volumens der erbrachten Dienstleistungen und der Anteil ausländischer Beteiligungen an Unternehmen. Weiterhin werden die Zulassung und Lizenzierung von Dienstleistungsanbietern, insbesondere bei Auflagen hinsichtlich der Qualifikationen oder technischen Normen, als Handelshemmnisse angesehen (Reichert/Schaub 2001).

Das australische Positionspapier für die neue GATS-Runde prangert konkret für den Bildungssektor folgende staatliche Maßnahmen als Handelshindernisse an:

Konsum im Ausland

- Visa-Erfordernisse, die die Mobilität internationaler Studenten lenken.
- Devisen-Vorschriften, die die Mobilität internationaler Studenten lenken.
- Qualifikationsanerkennungsverfahren, die vom Erwerb eines Abschlusses aus einem anderen Land abschrecken.

Kommerzielle Präsenz

- Begrenzungen von Kapitalbeteiligungen.
- Einschränkende Regeln für Hochschulkooperationen.
- Mangelnde Transparenz staatlicher Regulierungen, Maßnahmen und Finanzierungsmodalitäten.

Präsenz natürlicher Personen

- Visa -Erlasse, die die Mobilität von Akademikern lenken.
- Arbeitsrechtliche Regeln, die die Mobilität von Akademikern lenken.
- Restriktionen beim Gebrauch und Import von Lehrmaterialien (akademisches Handwerkzeug).

Grenzübergreifende Angebote

- Errichtung neuer Barrieren als Antwort der Regierungen auf die wachsende Nutzung des Internets für die Lieferung von Bildungsdienstleistungen.
- Restriktionen beim Gebrauch und Import von Lehrmaterialien (akademisches Handwerkzeug; WTO 2001b; Übersetzung GY)

3.2 Forderungen der privaten Wirtschaft

Industrieverbände nehmen traditionell starken Einfluss auf Handelsverhandlungen. Das Lobbying für ein multilaterales Dienstleistungsabkommen begann in den USA schon zu Beginn der 80er Jahre, als die in der Coalition of Services Industries (CSI) zusammengeschlossenen Konzerne das Thema auf die Agenda der Uruguay-Runde bringen konnten (Fritz/Scherrer 2002: 46-48). Daneben werden der US-Handelsbeauftragte und das US-Wirtschaftsministerium durch so genannte Industrial Sector Advisory Committees (ISAs) beraten. Während der vergangenen Welthandelsrunde ließ sich die Europäische Kommission durch den European Roundtable of

Industrialists (ERT) und den europäischen Arbeitgeberverband UNICE beraten. Anfang 1999 wurde speziell für den Zweck der Neuverhandlung des GATS das European Services Forum (ESF) gegründet. Wie Dietrich Barth, Sachverständiger der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission, schreibt, ist das ESF „eine privatwirtschaftliche Organisation der Dienstleistungswirtschaft, die eng mit der EU-Kommission zusammenarbeitet, um die offensiven und eventuelle defensive Handelsinteressen der Gemeinschaft zu definieren und die Kommission zu beraten“ (Barth 2000: 290).

Auffällig ist die weitgehende Übereinstimmung der allgemeinen Forderungen im Dienstleistungssektor US-amerikanischer und europäischer Industrievertreter, die sich zudem im Rahmen des Transatlantic Business Dialogue – TABD – unmittelbar miteinander koordinieren können. Kernforderungen beziehen sich u. a. auf:

- die Erweiterung des Umfangs von Verpflichtungen in allen Dienstleistungssektoren und allen Erbringungsarten,
- die vollständige Niederlassungsfreiheit im Ausland sowie die Gewährung von Mehrheitsbesitz und Inländerbehandlung,
- die Entwicklung wettbewerbsfördernder Prinzipien für die innerstaatliche Regulierung als Fokus der GATS-Verhandlungen,
- Erleichterungen für den elektronischen Handel,
- die Freiheit für die konzerninterne Mobilität von Schlüsselpersonal, aber auch für die Vertragserbringung ohne Auslandsniederlassung,
- Sicherheitsklauseln für Notstände sollen mit eng definierten Auflagen sowie beschleunigten Streitschlichtungsmöglichkeiten versehen werden,
- das staatliche Beschaffungswesen, das durch multilaterale WTO-Regeln für ausländische Anbieter geöffnet werden soll,
- die Untersuchung über das Ausmaß von Subventionen im Dienstleistungsbereich und die Abschätzung eines möglichen GATS-Regelungsbedarfs (vgl. CSI 2000, ESF 1999, UNICE 2000; Global Services Network: <http://www.globalservicesnetwork.com/> vom 12.04.02).

Konkret für den Bereich der *Bildung* in der neuen GATS-Runde fordern US-amerikanischen Bildungskonzerne:

- Erleichterungen für ausländische Niederlassungen, 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 (CSI 2000).

Das Hauptinteresse richtet sich auf die tertiäre und die 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.

GATS-bezogene Forderungen der deutschen Wirtschaft im Bereich der Bildung konnten bisher nicht ermittelt werden. Allerdings erwartet Gerhard Cromme, Aufsichtsratsvorsitzender von ThyssenKrupp, einem Mitglied des ERT, von der Öffnung des Bildungssektors den Vorteil, dass damit die „culture of laziness which continues in the European education system (...)“ ein Ende bereitet werden könne (www.xs4all.nl/~ceo/observer7/ebs.html vom 11.02.02).

3.3 Forderungen der Regierungen der USA, Australiens und Neuseelands

Für die neue GATS-Runde liegen dem WTO-Sekretariat bisher nur drei Positionspapiere vor, und zwar von den USA, Australien und Neuseeland. Alle anderen WTO-Mitgliedsstaaten einschließlich der EU (s. unten) haben gegenüber ihren Handelspartnern noch keine Forderungen im Bildungsbereich erhoben.

Die US-Regierung hat den obigen Forderungskatalog von US-Bildungsdienstleister 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.

Auch die Regierung Neuseelands führt aus, dass die Bezeichnung „andere Bildungsangebote“ nicht hinreichend spezifiziert sei, um die gegenwärtigen Veränderungen im Bildungsmarkt adäquat zu erfassen. Sie schlägt vor, dieses Segment mit einer „illustrativen Liste“ zu ergänzen:

„Alle anderen Bildungsdienstleistungen, die nicht durch eine Bildungsstufe definiert sind. Diese beinhalten Kurzzeit-Trainingskurse, Sprachkurse und praktische/berufsorientierte Kurse unterschiedlichster Inhalte, z. B. Computerbedienung, Gastronomie, Ressourcen-Management und primäre Produktion, zusammen mit Bildungsdiensten nicht-traditioneller Anbieter, wie z. B. Fahrschulprogramme und Unternehmenstrainingsangebote“ (WTO 2000a, S. 2; Übersetzung GY).

Weiterhin fordert Neuseeland die Ergänzung des Bildungssegments „Erwachsenenbildung“ um den Begriff „community education“ (Allgemeinbildung; WTO 2000a).

Darüber hinaus schlägt Neuseeland die Einführung einer neuen Kategorie „education agency services“ (Bildungsvermittlungsdienste) vor, die durch folgende Funktionen definiert sein sollte:

„Bildungsvermittlungsdienste umfassen Werbung und Vermarktung von Bildungsdienstleistungen, die Bearbeitung von Bewerbungen und die Zahlung von Bewerbungsgebühren etc.. Diese werden von Vermittlungsagenturen im Auftrag von Bildungseinrichtungen oder direkt von Studenten gegen Gebühr oder auf Vertragsbasis ausgeführt“ (WTO 2000a, S. 3; Übersetzung GY).

Schließlich regt Neuseeland an, „Bildungsleistungen, die sich primär mit Freizeitinhalten befassen“, unter die Subkategorie „andere Bildungsdienstleistungen“ zu fassen. Diese werden in der gegenwärtigen Klassifizierung unter Sportservice eingeordnet. Die akademische Forschung

und Lehre zu Sport- und Freizeitaktivitäten passe jedoch besser zu den Bildungsdienstleistungen (WTO 2000a).

Die Regierung Australiens fordert in ihrem Positionspapier keine Änderung der Klassifikation von Bildungsdienstleistungen. Sie fordert die Handelspartner vornehmlich dazu auf, es ihr gleich zu tun und sich in den Unterkategorien „sekundäre“, „tertiäre“ und „andere“ Bildungsdienstleistungen zur Einhaltung der GATS-Prinzipien zu verpflichten. Interessanterweise macht sie auf die „signifikante Verknüpfung“ zwischen den im Bildungssektor vorherrschenden Regeln und den Regeln für andere Sektoren (z. B. den Telekommunikations- oder Audiovisionssektor bzw. der Erbringungsart 4) aufmerksam (WTO 2001b) und plädiert deshalb für eine umfassende GATS-Verhandlungsrunde.

Alle drei Positionspapiere enthalten ferner noch eine Liste von Handelshemmnissen, 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 (WTO 2000, 2001a,b).

3.4 Bewertung der Forderungen

Die Positionspapiere der USA, Australiens und Neuseelands stecken einen Horizont von Forderungen ab, der einerseits sicherlich nicht erschöpfend ist, andererseits aber auch nicht notgedrungen in dieser Form realisiert wird. Dass alle drei Regierungen mit starker innerstaatlichen Opposition zur angestrebten Liberalisierung des Bildungswesens rechnen, schlägt sich in diesen Positionspapieren nieder. Sie betonen wiederholt 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). Australien geht einen Schritt weiter und formuliert, dass „die Staaten ihr souveränen Rechte bewahren müssen, über ihre eigenen Haushalte sowie über Regulierungsmaßnahmen zu entscheiden“ (WTO 2001b; Übersetzung GY). Neuseeland hält „eine Balance zwischen den inländischen Bildungsprogrammen und den handelsliberalisierenden Verfahren“ für notwendig (WTO 2001a,b; Übersetzung GY).

Im Vergleich zur EU, aber auch zu Japan und Polen, haben sich diese erfolgreichen Bildungsexportnationen interessanterweise in weniger Subsektoren der Bildungsdienstleistungen im GATS verpflichtet. Die USA ist in den Bereichen „Erwachsenenbildung“ und „andere Bildungsdienstleistungen“, Australien in den Bereichen „sekundäre“, „tertiäre“ und „andere“ Bildungsdienstleistungen Verpflichtungen eingegangen. Neuseeland ist keine Verpflichtungen in den Bereichen „Erwachsenenbildung“ und „andere Bildungsdienstleistungen“ eingegangen (S/C/W/49 S. 21).

Mithin müssen diese Länder, die sich nun mit Forderungen exponiert haben, erst einmal das Niveau der EU erreichen. Entsprechend fallen die konkreten Forderungen vor allem nach Re-Klassifizierungen auch eher bescheiden aus. Die Forderung nach Ausdifferenzierung entspringt dem taktischen Kalkül, dass der Widerstand in Nischensegmenten des Bildungsbereichs geringer

ausfallen wird als im Falle einer breiten, viele Segmente erfassenden Liberalisierung. Das Positionspapier Neuseelands benennt sogar freimütig dieses Kalkül:

„New Zealand believes that certain education services subsectors may be less subject to the sensitivities relating to the divide between public policy and commercial activity than others. The possibility of making commitments on these subsectors should be given due consideration by Members. This process may be facilitated by discussion of how the current education classifications might more accurately reflect the realities of education delivery, to give Members greater certainty about the precise nature of commitments sought and offered, and assist them in determining where domestic sensitivities lie.“ (WTO 2000a)

4. Konkurrenzfähigkeit

Wie bereits ausgeführt, betrifft GATS in erster Linie das Verhältnis der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zu den so genannten Drittlandstaaten, den Staaten außerhalb der EU. Erst in zweiter Linie wirkt GATS vermittelt über das strategische Gegeneinanderauspielen der Ebenen Europäischen Union und WTO (s. Kapitel 1.4) auch auf das Verhältnis der EU-Mitgliedsstaaten untereinander ein. Aus diesem Grunde sind die Auswirkungen von GATS vornehmlich durch das Konkurrenzverhältnis deutscher und europäischer Bildungsträger gegenüber Bildungsdienstleistern aus Nicht-EU-Ländern bestimmt. Die Wettbewerbsposition heimischer Anbieter ist unseres Erachtens jedoch noch nicht systematisch erfasst worden, sodass wir hier nur einige vorläufige Überlegungen präsentieren können, und zwar differenziert nach Erbringungsarten und Bildungssegmenten.

Grenzüberschreitende Erbringung (Mode 1)

Bei dieser Art der Dienstleistungserbringung werden über Informations- und Kommunikationsmittel die Inhalte von Bildungsmaterialien weltweit exportiert. In einem nennenswerten Umfang findet sich diese Erbringungsart bisher nur in den Segmenten Hochschule, Erwachsenenbildung und „andere“ Bildungsdienstleistungen. Im Vergleich zu internationalen Anbietern im Bereich virtueller Hochschulen, wie der Western Governors University und der University of Phoenix Online, befinden sich die deutschen Anbieter mit Ausnahme der Fernuniversität Hagen in der Aufbauphase. Derzeit bestehen in Deutschland sechzehn virtuelle Universitäten, die überwiegend von den öffentlichen Einrichtungen finanziert, in Kooperation mit Stiftungen, Universitäten und Fachhochschulen getragen werden und vorerst für die Abnehmer in Deutschland konzipiert sind (s. Anhang 4).

Die angelsächsischen Anbieter verfügen auf den internationalen Märkten über einen Reputationsvorsprung und einen klaren Sprachvorteil. Ferner kommen sie aufgrund des größeren englischsprachigen Marktes in den Genuss von Größenvorteilen, die sich günstig auf die Kosten bei der Erstellung von Bildungsmaterialien auswirken. Zudem steht ihnen ein größerer Pool von informationstechnologischen Fachkräften zur Verfügung und sie befinden sich in größerer Nähe (nicht nur geographisch) zu den führenden Firmen im Bereich der Informationstechnologien und Internetdienste. In einigen Fachgebieten werden deutsche Universitäten bzw. Forscher und Forscherinnen international als führend wahrgenommen, doch für die Attraktivität des

Fernstudiums im Ausland dürfte die Reputation eine geringere Rolle spielen als im Bereich des Präsenzstudiums.

Grenzüberschreitend können im Bereich „andere Dienstleistungen“ auch Leistungsüberprüfungen mit Multiple-Choice-Fragebögen vorgenommen werden. Marktführer ist die US-amerikanische Educational Testing Services (ETS; <http://www.ets.org/> vom 12.04.02).

Nutzung im Ausland (Mode 2)

Auch diese Erbringungsart beschränkt sich vornehmlich auf Hochschulen und Erwachsenenbildung. Wie oben ausgeführt, dominieren angelsächsische Anbieter diesen Markt. Während international mobile Studierende bereit sind, in den angelsächsischen Ländern für das Studium zu bezahlen, erhält die Masse der ausländischen Studierenden in Deutschland nicht nur Zugang zu einem kostenfreien Studium, sondern zusätzlich noch Subventionen in Form von Sprachkursen und – zu einem geringeren Teil – direkte Aufenthaltsstipendien. Unter rein marktwirtschaftlichen Bedingungen würde somit die Zahl ausländischer Studierenden, die sich für Universitäten in Deutschland entscheiden, deutlich geringer ausfallen. Aufgrund des eigenen kleineren Sprachraums ist zu vermuten, dass auch bei einer stärkeren Ausdifferenzierung der deutschen Hochschullandschaft mit der Herausbildung international bekannter, marktorientierter Universitäten keine drastische Änderung dieser Situation eintreten wird.

Jenseits von Sprachkursen wird sich die Teilnahme an Weiterbildungsangeboten im Ausland auf firmeninterne oder firmengeförderte Angebote für die jeweiligen weltweit tätigen MitarbeiterInnen konzentrieren.

Kommerzielle Präsenz (Mode 3)

Dieser Modus umfasst die Eröffnung einer Niederlassung eines Dienstleistungsanbieters in einem anderen Mitgliedsland. Im Falle der Bildung bedeutet dies in erster Linie die Eröffnung von Sprachschulen bzw. berufsorientierten, fachlich spezialisierten Bildungsinstitutionen sowie eines Universitätscampus in einem anderen WTO-Mitgliedsland.

In beiden Bereichen sind angelsächsische Anbieter deutlich erfolgreicher. Die Präsenz deutscher Hochschulen im Ausland bedarf derzeit noch einer signifikanten Förderung durch den DAAD. Es fehlt den deutschen Hochschulen an internationaler Reputation (insbesondere als „Marke“ im Bildungsmarkt), an eigener Finanzkraft durch Stiftungsvermögen und an Kenntnissen der betriebswirtschaftlichen Führung und Vermarktung universitärer Lehrangebote. Aufgrund der öffentlichen Förderung der Hochschulen in Deutschland sind allerdings bisher umgekehrt nur wenige ausländische Anbieter mit Niederlassungen im deutschen Bildungswesen vertreten. Ihre kostenpflichtigen Angebote stehen in Konkurrenz zum gebührenfreien Studium an deutschen Hochschulen. Entsprechend versuchen sie selbst in den Genuss von staatlichen Subventionen zu kommen, wie bspw. die Rice University für ihren Standort Bremen International University

Präsenz natürlicher Personen (Mode 4)

Unter diesem Modus ist die zeitweilige Migration in ein anderes Mitgliedsland zum Zweck der Beschäftigung gefasst. Für diese Erbringungsart kommt auch der Bereich der Primärbildung in Frage. Das internationale Lohngefälle könnte zur zeitweiligen Beschäftigung von ausländischen Kindergärtnerinnen führen, wobei allerdings die notwendige Sprachkompetenz ein Hindernis

darstellen könnte. Letzteres schließt den Bereich „sekundärer“ Bildungsdienstleistungen weitgehend aus.

Im Subsegment der Berufs- und Universitätsausbildung ist eine Differenzierung nach Fachgebieten zu erwarten, und zwar in Abhängigkeit von der Bedeutung der deutschen Sprache für die Aneignung und Anwendung der Inhalte des jeweiligen Fachgebiets. Ausländische Fachkräfte dürften allerdings insgesamt weniger in der Wissensvermittlung als in Bereichen tätig werden, die die Lehre und Forschung unterstützen.

Größter Einsatzbereich dürfte die Erwachsenen-/Weiterbildung sein, da dort Lehrangebote mit zumeist deutlich kürzeren Teilnahmezeiten angeboten werden.

5. Potenzielle Auswirkungen

Die Zukunft abzuschätzen ist immer ein riskantes Unternehmen. Das Risiko, falsche Prognosen abzugeben, steigt, je dünner die empirische Basis ist. Dem vorliegenden Kurzgutachten fehlt die solide empirische Basis, sodass die folgenden Ausführungen zu den potentiellen Auswirkungen der bestehenden und künftigen GATS-Verpflichtungen mehr Vermutungen als Prognosen darstellen. In erster Linie dienen sie der Benennung von potenziellen Problembereichen.

5.1 Folgen der „vertikalen“ Verpflichtungen

Wie im Kapitel 1.2 ausgeführt, hat sich die EU hinsichtlich der Erbringungsarten 1 bis 3 in den Bereichen „primäre“, „sekundäre“, „tertiäre“ Bildungsdienstleistungen und Erwachsenenbildung zur Einhaltung der GATS-Prinzipien verpflichtet. Die bestehenden öffentlichen Subventionen für „sekundäre“ und „tertiäre“ Bildungsdienstleistungen werden auch weiterhin Angebote aus Nicht-EU-Staaten in Form der Erbringungsarten „Nutzung im Ausland“ und „kommerzielle Präsenz“ gering halten. Es ist aber zu erwarten, dass ausländische Anbieter die ständig besseren technischen Möglichkeiten für die grenzüberschreitende Erbringung von Bildungsdienstleistungen vor allem im Hochschulbereich und im Bereich der Erwachsenenbildung nutzen werden. Insbesondere amerikanische Anbieter verfügen im Bereich virtueller Universitäten über Vorsprünge hinsichtlich des Know-hows und der Reputation. Inwieweit die von diesen Anbietern angebotenen Abschlüsse in Konkurrenz zu Abschlüssen öffentlicher Universitäten treten werden, hängt im Wesentlichen von den Entwicklungen im Bereich der Anerkennung von Studienabschlüssen ab. Falls künftig auf einen Markt der Zertifizierung von Studiengängen gesetzt werden sollte, könnte es zu einer schärferen Konkurrenz mit den bisherigen Abschlüssen an Präsenzuniversitäten kommen.

Aufgrund der bereits eingegangenen Verpflichtungen könnte die EU in der derzeitigen GATS-Runde im wesentlichen nur noch weitere Verpflichtungen für das Segment „andere Bildungsdienstleistungen“ und hinsichtlich der Erbringungsart 4 „Präsenz natürlicher Personen“ eingehen. In der Tat bestehen Forderungen von Drittländern im Segment „andere Bildungsdienstleistungen“. Diese zielen nicht auf das gesamte Segment ab, zumal die Länder, die diese Forderungen aufstellen, sich selbst bisher in einem geringeren Umfang als die EU zur Marktöffnung verpflichtet haben. Vielmehr setzen sie auf eine weitere Ausdifferenzierung dieses Segments, wobei insbesondere Bildungsvermittlungsdienste (education agency services) und

Leistungsüberprüfungsdienste (education testing services) gesondert ausgewiesen werden sollen, damit sie liberalisiert werden können. Bei der Durchführung von Leistungsüberprüfungen von Studierenden sowie des verwendeten Bildungsmaterials ist die US-amerikanische Firma Testing Service Marktführer. Sie ist Mitglied im National Committee for International Trade in Education (NCITE), das auf amerikanischer Seite bei den GATS-Verhandlung vertreten ist. Eine Liberalisierung dieses Bereiches wirft die Frage auf, inwiefern sich die Standards solcher Unternehmen hinsichtlich der Lehrinhalte international durchsetzen und somit der bisherigen Hochschulautonomie bzw. der demokratischen Kontrolle der Schulen Grenzen setzen.

5.2 Folgen der Aufgabe der „horizontalen“ Ausnahmen

Bisher hat sich die EU das Recht vorbehalten, den Marktzugang im Bereich öffentlicher Aufgaben einzuschränken und im Bildungsbereich nach eigenem Belieben zu subventionieren. Diese Ausnahme stellt einen effektiven Schutz für die in öffentlicher Trägerschaft geführten Bildungseinrichtungen dar. In den bisher zur neuen GATS-Runde vorgelegten Positionspapieren der USA, Australiens und Neuseelands wird auch nicht explizit die Aufgabe dieser Ausnahmeregelung gefordert, zumal die Regierungen dieser Länder selbst wesentliche Teile des Bildungswesen subventionieren. Allerdings fordert die US-amerikanische Regierung, dass die Subventionspraxis transparent gemacht wird. Transparenz würde allerdings den diskretionären Spielraum bei den Subventionsentscheidungen einengen.

Gleichwohl steht die EU unter Druck, die bisherigen Ausnahmen aufzugeben oder zumindest einzuschränken. Wie bereits ausgeführt, sind Verhandlungen über Art und Ausmaß von Subventionen vorgesehenen und der Rat für Dienstleistungshandel ist beauftragt, Regeln zur Erhöhung der Transparenz staatlicher Regulierung und Kriterien zur Bestimmung der Notwendigkeit staatlicher Maßnahmen auszuhandeln. Auch wenn diese Verhandlungen bisher eher stagnierten, so ist nicht auszuschließen, dass eine Einigung im Zusammenhang mit anderen Themen erzielt werden kann (Paketlösung) oder dass eine Gruppe von Ländern voranschreitet und ein Abkommen abschließt. Die Vielzahl von Verhandlungsarenen für die Bereiche hoheitlicher Dienste und Subventionen wird es gesellschaftlichen Akteure nicht erleichtern, die Übersicht über den Verhandlungsstand und die Verhandlungsergebnisse zu behalten.

6. Verhandlungsfahrplan und Eingriffsmöglichkeiten

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 sog. Fast-Track-Verhandlungsmandat vom US-Repräsentantenhaus (Trade Promotion Authority; die erwartete Zustimmung des US-Senats steht jedoch noch aus), sodass 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, das für den 1.1.2005 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 des EG-Vertrags neu gefasst. Der Vertrag von Nizza und damit die Neufassung des Art. 133 EG, tritt einen Monat nach Ablauf des Monats, in dem die letzte Ratifizierungsurkunde eines Mitgliedstaats bei der EU hinterlegt wird, in Kraft. Bis zum 15. Februar 2002 wurde er von folgenden zehn EG-Mitgliedstaaten ratifiziert: Dänemark, Deutschland, Spanien, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Finnland und Schweden. Die Ratifikation durch Großbritannien wird im März erwartet. In Belgien, Griechenland und Italien läuft das Ratifizierungsverfahren noch. In Irland wurde das Ratifizierungsgesetz in einer Volksabstimmung abgelehnt. Die Volksabstimmung ist notwendig, weil durch den Vertrag von Nizza die irische Verfassung geändert werden muss. Daraufhin wurde eine nationale Debatte eingeleitet. Die irische Regierung strebt ein weiteres Referendum an. Falls dies scheitert ist ein weiteres Referendum rechtlich möglich.⁵ 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 so genannte 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 Mitgliedsstaaten“.⁶

Gemischte Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedsstaaten bedeutet zum einen, dass der Rat der Europäischen Union nach Art. 133 Abs. 5 Uabs. 3 einstimmig beschließen muss. Zum anderen ist bereits zur Aufnahme von Verhandlungen die einvernehmliche (= einstimmige) Zustimmung der Mitgliedsstaaten erforderlich; sie müssen in die Verhandlungen eingebunden sein und *müssen alle* das Abkommen *zusätzlich* zur EG ratifizieren, damit es in Kraft tritt (Krenzler/Pischas 2001: 457; vgl. Herrmann 2001: 272). Somit muss die Europäische Kommission im Bereich Bildung ihr handelspolitisches Vorgehen mit den Mitgliedsstaaten im 133er Ausschuss abstimmen.

⁵ http://europa.eu.int/comm/nice_treaty/ratifiable_de.pdf vom 12.04.02, und Herdegen, M., <http://www.competence-site.de/europarecht.nsf/News/4B567CE13618AED8C1256A760028E01C> v. 6.3.2002.

⁶ Art. 133 Abs. 6 Uabs. 2, Vertrag von Nizza, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2001 C 80, S. 16, http://www.europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/nice_treaty_de.pdf vom 12.04.02

Der 133er Ausschuss erfüllt mehrere Funktionen: Neben der Unterstützung der Kommission überwacht er sie; er kann die Tragweite der Richtlinien zur Verhandlungsführung entsprechend des Verhandlungsverlaufs präzisieren und der Kommission einen Anhalt geben, ob das Verhandlungsergebnis für die Mitgliedsstaaten annehmbar ist. Bei Uneinigkeit im „133er-Ausschuss“ können Fragen zur Auslegung der Richtlinien dem Ausschuss der ständigen Vertreter oder dem Rat vorgelegt werden (Bourgeois 1999, Rn. 52).

Den Mitgliedsstaaten bleibt es überlassen, ob und in welchem Umfang nationale Parlamente, Länderparlamenten oder Landesregierungen in die Vorbereitungen der Ausschusssitzungen eingebunden werden. Inwieweit der Bundestag und die Bundesländer mitwirken können, regeln Art. 23 GG, das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (ZEUBBG) und das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (ZEUBLG). Die Bundesregierung muss den Bundestag bereits über ein Vorhaben der EU zum frühestmöglichen Zeitpunkt umfassend informieren. Die Bundesregierung muss dem Bundestag die Möglichkeit zur Stellungnahme einräumen, bevor sie an Rechtssetzungsakten der EU mitwirkt. Diese Stellungnahmen sind von der Bundesregierung bei den Verhandlungen zu berücksichtigen (Vgl. Art. 23 Abs. 3 GG u. Art. 3-5 ZEUBBG); sie ist rechtlich nicht an die Stellungnahmen gebunden (Streinz 1996, Rn. 99-101, S. 734).

Die Länder haben eine Kompetenz zum Abschluss für Verträge mit Drittstaaten, wenn sie innerhalb der Bundesrepublik Deutschland über die Gesetzgebungskompetenz verfügen (Maunz, Rn. 19 u. 27). Da Bildung Länderaufgabe ist, sind die Länder (auch einzelne) nach Art. 32 Abs. 2 GG zu hören. Unklar ist, ob ihre Zuständigkeit ausschließlich ist oder mit der Zuständigkeit des Bundes konkurriert. Im sog. „Lindauer Abkommen“ vom 14.11.1957 (Streinz 1996, Rn. 35, S. 853f.) einigten sich Bund und Länder auf folgenden Modus Vivendi in dieser Frage: Bevor ein Abkommen völkerrechtlich verbindlich wird, soll mit den Ländern Einvernehmen hergestellt werden. Die Länder sollen frühestmöglich, unbedingt rechtzeitig vor der endgültigen Festlegung des Vertragstextes, beteiligt werden; die einstimmige Zustimmung des Bundesrats kann hierbei *nicht* als Zustimmung der Länder gewertet werden. Sind die Länder einverstanden, kann der Bund daraufhin den Vertrag abschließen. Die Verfassungskonformität dieser Regelung im „Lindauer Abkommen“ ist bis heute umstritten (Streinz 1996, Rn. 31-42, S. 852 ff.).

Das europäische Parlament verfügt nicht mehr über ein Anhörungsrecht (Bourgeois 1999, S. 841-844). Es kann allerdings ein Gutachten des Europäischen Gerichtshofs über die Vereinbarkeit eines geplanten Abkommens mit dem EG-Vertrag einholen. Dieses Recht steht auch einem Mitgliedstaat zu. Ist dieses Gutachten ablehnend, so kann das Abkommen nur nach Maßgabe des Artikels 48 des Vertrags über die europäische Union in Kraft treten (Vgl. Art. 300 Abs. 6 EG).

Bis dato liegen seitens der EU keine Forderungen im Bereich der Bildung vor. Keiner der Mitgliedsstaaten hat bisher Forderungen in den 133er Ausschuss zur Diskussion eingebracht, allein Vertreter der Regierungen Großbritanniens und der Niederlande haben mündlich angekündigt, ihre Regierungen hätten Forderungen gegenüber Drittländern (Auskunft: Reg. Dir. Schwed, BMWI; 8.2.2002). 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“ (Bundesregierung 2001). 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 (ebd.).

Soll auf die GATS-Verhandlungen im Bereich Bildung Einfluss genommen werden, dann bestehen aufgrund der doppelt „gemischten Kompetenz“ (zwischen Länder und Bund sowie Europäischer Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten) folgende Wege offen: über die Bundesländer, den Bundestag und vor allem die Bundesregierung; eingeschränkt auch über das Europäische Parlament und mittels grenzüberschreitender Koalitionen auch über die entsprechenden Organe in den anderen EU-Mitgliedsstaaten.

Literatur

- Barth, D., 2000: Die GATS 2000-Verhandlungen zur Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels, in: ZEuS, Zeitschrift für europarechtliche Studien, Heft 3, S. 273-293.
- Bourgeois, J. H. J. 1999: Artikel 113, in: v. d. Groeben, H./Thiesing, J./Ehlermann, C.-D., Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Baden-Baden, Bd. 3.
- Bundesregierung 2001: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Erich G. Fritz, Renate Blank, Wolfgang Börnsen (Bönstrup), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU. Deutscher Bundestag, 18. Juli, Drucksache 14/6702.
- CSI, 2000: Coalition of Service Industries Response to Federal Register Notice of March 28, 2000. Washington, DC.
- EI/PSI, 1999: The WTO and the Millennium Round. What is at stake for Public Education? Common Concerns for workers in education and the public sector, Education International/Public Services International, Brüssel, Ferney-Voltaire Cedex.
- EI/PSI, 2000: Great Expectations. The Future of Trade in Services, Education International/Public Services International, Brüssel, Ferney-Voltaire Cedex.
- ESF, 1999: Declaration of the European Service Industries towards the Millenium Round, European Services Forum, 25. Oktober, Brüssel.
- 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.
- European Commission, 2001: Review of the Internal Market Strategy, 11. April, Brüssel, COM(2001)198 final.
- Faulstich, Peter; Gnahs, Dieter, 2001: Weiterbildung, in: Böttcher, W. / Klemm, K. / Rauschenbach, T. (Hrsg.): Bildung und Soziales in Zahlen. Statistisches Handbuch zu Daten und Trends im Bildungsbereich, Weinheim/München, S. 183-206.
- Fritz, Thomas; Scherrer, Christoph, 2002: GATS 2000. Arbeitnehmerinteressen und die Liberalisierung des Dienstleistungshandels, Düsseldorf, edition der Hans Böckler Stiftung.
- Fuchs, Hans-Werner/Reuter, Lutz R., 2000: Bildungspolitik in Deutschland. Entwicklungen, Probleme, Reformbedarf, Opladen.
- Herrmann, C., 2001: Vom misslungenen Versuch der Neufassung der gemeinsamen Handelspolitik durch den Vertrag von Nizza, in: EuZW, S. 269-274
- Hochschulrektorenkonferenz: <http://www.hrk.de> vom 12.04.02).

- 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.
- Krenzler, H. G., and C. Pischas, 2001: Fortschritt oder Stagnation? Die gemeinsame Handelspolitik nach Nizza, in: EuR, S. 442-461.
- Larsen, Kurt/Morris, Rosemary/Martin, John P., 2001: Trade in Education Services: Trends and Emerging Issues. Working Paper OECD.
- Liste der spezifischen Verpflichtungen, 1678-1683: 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.
- Lohmann, Ingrid 2000: Bildung und Eigentum. Über zwei Kategorien der kapitalistischen Moderne. Abeldt, Sönke, Bauer, Walter (Hrsg.): „... was es bedeutet, verletzbarer Mensch zu sein“. Erziehungswissenschaft im Gespräch mit Theologie, Philosophie und Gesellschaftstheorie. Helmut Peukert zum 65. Geburtstag. Mainz, S. 267-276.
- Maunz, T. in: Maunz T/Düring G. (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattwerk
- Nagel, Bernhard/ Jaich, Roman, 2001: Endbericht des Max-Träger-Projekts „Bildungsfinanzierung“, Rohfassung, Kassel.
- OECD, 2000a: Strengthening Regulatory Transparency: Insights for the GATS from the Regulatory Reform Country Reviews, Working Party of the Trade Committee, TD/TC/WP(99)43/FINAL, Paris.
- OECD, 2001: Kein Wohlstand ohne offene Dienstleistungsmärkte. Policy Brief Observer.
- Reichert, Tobias/Schaub, Martina 2001: Liberalisierung, Regulierung und Demokratie – Der internationale Handel mit Dienstleistungen im Rahmen des GATS. Forum Umwelt & Entwicklung. (<http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-daten/daten/gats.htm> vom 12.04.02).
- Schreiterer, Ulrich/Witte, Johanna, 2001: Modelle und Szenarien für den Export deutscher Studienangebote ins Ausland. Eine international vergleichende Studie im Auftrag des DAAD. CHE Centrum für Hochschulentwicklung (Hrsg) DAAD Deutscher Akademischer Austauschdienst, Bonn, Gütersloh, Februar 2001.
- Streinz, R., 1996: in: Sachs, M. (Hrsg.), Grundgesetz, München.
- UNICE, 2000: UNICE Strategy on WTO Service Negotiations (GATS 2000), Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe, 24. November, Brüssel.
- Waghorne, Mike, 2000: Health Services for Trade, Public Services International, 18. April, Ferney-Voltaire Cedex.
- WTO, 1996: Subsidies and Trade in Services. Note by the Secretariat, S/WPGR/W9, Genf.
- WTO, 1998: Economic Effects of Services Liberalization: Overview Of Empirical Studies, Council for Trade in Services, Background Note by the Secretariat Addendum, Geneva.

- WTO, 1998a: Health and Social Services. Background Note by the Secretariat. 18. September, S/C/W/50, Genf.
- WTO, 1998b: Report on the Meeting held on 14 October 1998 – Note by the Secretariat. Council for trade in Services, 12. Nov., S/C/M/30, 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, 2001: Guide to the GATS. An Overview of Issues for Further Liberalization of Trade in Services. WTO Secretariat, London/The Hague/Boston.
- WTO, 2001a: GATS 2000: Temporary Movement of Service Suppliers. Communication from the European Union and their Member States, 14. März, S/CSS/W/45, 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.

Anhang 1: Definition of Educational Services

Primary education services (CPC 921):

Preschool education services; pre-primary school education services. Such education services are usually provided by nursery schools, kindergartens, or special sections attached to primary schools, and aim primarily at introducing very young children to a school-type environment.

Exclusion: Child day-care services are classified in subclass 93321.

Other primary education services: Other primary school education services at the first level. These education services are intended to give students a basic education in various subject matters, and are characterized by a relatively low specialization level. **Exclusion:** Services related to the provision of literacy programs for adults are classified in subclass 92400 (Adult education services not elsewhere classified).

Secondary education services (CPC 922):

General secondary education services; general school education services at the second level, first stage. These education services continue the basic programs taught at the primary level, but usually on a more subject-oriented pattern with some specialization.

Higher secondary education services: General school education services at the second level, second stage. These education services consist of general education programs covering a wide range of subjects involving greater specialization than at the first stage. The programs intend to qualify students either for technical or vocational education or for university without any special subject matter prerequisite.

Technical and vocational secondary education services: Technical and vocational education services below the university level. These education services consist of programs emphasizing subject matter specialization and instruction in both theoretical and practical skills. They usually apply to specific professions.

Technical and vocational secondary school-type education services for handicapped students: Technical and vocational secondary school-type education services specially designed to meet the possibilities and needs of handicapped students below the university level.

Higher education services (CPC 923):

Post-secondary, technical and vocational education services; post-secondary, sub-degree technical and vocational education services. These education services cover a large variety of subject matter programs. They emphasize teaching of practical skills, but also involve substantial theoretical background instruction.

Other higher education services: Education services leading to a university degree or equivalent. These education services are provided by universities or specialized professional schools. The programs not only emphasize theoretical instruction, but also research training aimed at preparing students to participation in original works.

Adult education (CPC 924):

Adult education services not elsewhere classified; education services for adults who are not in the regular school and university system. These education services may be provided in day or evening classes by schools or by special institutions for adult education. Included are education services provided through radio or television broadcasting or by correspondence. The programs may cover both general and vocational subjects. Services related to literacy programs for adults are also included. **Exclusion:** Higher education services provided within the regular education system are classified in subclass 92300 (Post-secondary technical and vocational education) or subclass 92390 (Other higher education services).

Other education services (CPC 929):

Other education services; education services at the first and second levels in specific subject matters not elsewhere classified, and all other education services that are not definable by level. **Exclusion:** Education services primarily concerned with recreational matters are classified in subclass 9641 (Sporting services). Education services provided by a governess or a tutor employed by a private household are classified in subclass 98000 (private households with employed persons).

gegebenenfalls für den Marktzugang aufrechterhält. Es stehen nur sechs Kategorien von Beschränkungen zur Auswahl, die es einführen oder aufrechterhalten kann.

Spalte „Inländerbehandlung“: Ein Mitglied, das die Inländerbehandlung beschränken möchte, muss dies in dieser Spalte seiner Liste angeben. Unter diese Beschränkungen fallen Maßnahmen, die zu einer weniger günstigen Behandlung ausländischer Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringer führen.

Spalte „Zusätzliche Verpflichtungen“: Die Eintragungen in dieser Spalte sind nicht obligatorisch, aber ein Mitglied kann in einem bestimmten Sektor zusätzliche Verpflichtungen eingehen für Maßnahmen, die nicht in der Spalte „Marktzugang“ oder der Spalte „Inländerbehandlung“ erscheinen müssen. Solche Verpflichtungen beziehen sich beispielsweise auf Qualifikationen, technische Normen, Lizenzanforderungen oder -verfahren sowie andere innerstaatliche Vorschriften.

Verpflichtungsniveaus

Es werden folgende Standardausdrücke verwendet:

Uneingeschränkte Verpflichtung	Keine	Dies bedeutet, dass es keine mit dem GATS unvereinbaren Beschränkungen oder Gesetze gibt (außer den gegebenenfalls im ersten Teil jeder Liste eingetragenen horizontalen Beschränkungen).
Keine Verpflichtung	Ungebunden	In diesem Fall können Maßnahmen, die mit den Disziplinen in den Bereichen Marktzugang oder Inländerbehandlung unvereinbar sind, eingeführt oder aufrecht erhalten werden. Dieser Vermerk erscheint nur dann, wenn in einem Sektor für mindestens eine Erbringungsweise eine Verpflichtung eingegangen wurde. Falls alle Erbringungsweisen ungebunden sind <i>und</i> in diesem Sektor keine zusätzlichen Verpflichtungen eingegangen wurden, dann wird der betreffende Sektor in der Liste gar nicht aufgeführt.
Verpflichtung nicht möglich (der Stern steht für folgende Fußnote: „Eine Verpflichtung ist bei dieser Art der Erbringung nicht möglich“)	Ungebunden*	Bei einigen Dienstleistungen sind bestimmte Erbringungsarten u. U. nicht möglich (wie z. B. beim Gaststättenbetrieb die grenzüberschreitende Erbringungsweise). In diesen Fällen wurde der Ausdruck „Ungebunden*“ verwendet.
Eingeschränkte Verpflichtung		Die Beschränkungen für den Marktzugang und die Inländerbehandlung sind aufgelistet, unabhängig davon, ob dadurch die bestehende Regelung festgeschrieben oder eine Liberalisierung erreicht wird. (Die entsprechenden Ausdrücke „Standstill“ bzw. „Rollback“ werden in den Listen und im GATS nicht verwendet.)

Anhang 3: Länderliste der EU-Mitgliedsstaaten

Arten der Erbringung

- 1) Grenzüberschreitende Erbringung 2) Nutzung im Ausland
 3) Kommerzielle Präsenz 4) Präsenz natürlicher Personen

Sektor oder Teilssektor	Marktzugangsbeschränkung	Beschränkung der Inländerbehandlung	Zusätzliche Verpflichtung
5. Privat finanzierte Ausbildungsdienstleistungen			
A. Primär- ausbildungs- dienstleistung (CPC 921)	<p>1) F: Staatsangehörigkeitserfordernis. Staatsangehörige von Drittländern können jedoch von den zuständigen Behörden die Genehmigung erhalten, eine Bildungsanstalt zu gründen und zu leiten sowie zu unterrichten.</p> <p>2) Keine</p> <p>3) Keine</p> <p>4) Ungebunden mit Ausnahme der Angaben unter „Horizontale Verpflichtungen“ und vorbehaltlich der folgenden spezifischen Beschränkungen: F: Staatsangehörigkeitserfordernis. Staatsangehörige von Drittländern können jedoch von den zuständigen Behörden die Genehmigung erhalten, eine Bildungsanstalt zu gründen und zu leiten sowie zu unterrichten. I: Staatsangehörigkeitserfordernis für Dienstleistungserbringer, die befugt sind, staatlich anerkannte Diplome auszustellen. GR: Staatsangehörigkeitserfordernis für Lehrer</p>	<p>1) I: Staatsangehörigkeitserfordernis für Anbieter von Dienstleistungen, die befugt sein müssen, staatlich anerkannte Diplome auszustellen.</p> <p>2) Keine</p> <p>3) GR: Staatsangehörigkeitserfordernis für die Mehrzahl der Mitglieder des Schulvorstandes</p> <p>4) Ungebunden mit Ausnahme der Angaben unter „Horizontale Verpflichtungen“</p>	

<p>B. Sekundär- ausbildungsdiens- t (CPC 922)</p>	<p>1) F: Staatsangehörigkeitserfordernis. Staatsangehörige von Drittländern können jedoch von den zuständigen Behörden die Genehmigung erhalten, eine Bildungsanstalt zu gründen und zu leiten sowie zu unterrichten. 2) Keine 3) Keine</p> <p>4) Ungebunden mit Ausnahme der Angaben unter „Horizontale Verpflichtungen“ und vorbehaltlich der folgenden spezifischen Beschränkungen: F: Staatsangehörigkeitserfordernis. Staatsangehörige von Drittländern können jedoch von den zuständigen Behörden die Genehmigung erhalten, eine Bildungsanstalt zu gründen und zu leiten sowie zu unterrichten. I: Staatsangehörigkeitserfordernis für Anbieter von Dienstleistungen, die befugt sein müssen, staatlich anerkannte Diplome auszustellen. GR: Staatsangehörigkeitserfordernis für Lehrer.</p>	<p>1) I: Staatsangehörigkeitserfordernis für Anbieter von Dienstleistungen, die befugt sein müssen, staatlich anerkannte Diplome auszustellen. 2) Keine 3) GR: Staatsangehörigkeitserfordernis für die Mehrzahl der Mitglieder des Schulvorstandes 4) Ungebunden mit Ausnahme der Angaben unter „Horizontale Verpflichtungen“.</p>	
<p>C. Dienstleistungen im Bereich der höheren Schulaus- bildung (CPC 923)</p>	<p>1) F: Staatsangehörigkeitserfordernis. Staatsangehörige von Drittländern können jedoch von den zuständigen Behörden die Genehmigung erhalten, eine Bildungsanstalt zu gründen und zu leiten sowie zu unterrichten. 2) Keine 3) E, I: Bedarfsprüfung für die Gründung einer Privatuniversität, die befugt ist, anerkannte Diplome oder Titel auszustellen; Verfahren beinhaltet Stellungnahme des Parlaments GR: Ungebunden für Bildungsanstalten, die anerkannte staatliche Diplome erteilen 4) Ungebunden mit Ausnahme der Angaben</p>	<p>1) I: Staatsangehörigkeitserfordernis für Anbieter von Dienstleistungen, die befugt sein müssen, staatlich anerkannte Diplome auszustellen. 2) Keine 3) Keine 4) Ungebunden mit Ausnahme der</p>	

	<p>unter „Horizontale Verpflichtungen“ und vorbehaltlich der folgenden spezifischen Beschränkungen:</p> <p>DK: Staatsangehörigkeitserfordernis für Professoren.</p> <p>F: Staatsangehörigkeitserfordernis. Staatsangehörige von Drittländern können jedoch von den zuständigen Behörden die Genehmigung erhalten, eine Bildungsanstalt zu gründen und zu leiten sowie zu unterrichten.</p> <p>I: Staatsangehörigkeitserfordernis für Anbieter von Dienstleistungen, die befugt sein müssen, staatlich anerkannte Diplome auszustellen.</p>	Angaben unter „Horizontale Verpflichtungen“.	
D. Dienstleistungen im Bereich der Erwachsenenbildung (CPC 924)	<p>1) Keine</p> <p>2) Keine</p> <p>3) Keine</p> <p>4) Ungebunden mit Ausnahme der Angaben unter „Horizontale Verpflichtungen“.</p>	<p>1) Keine</p> <p>2) Keine</p> <p>3) Keine</p> <p>4) Ungebunden mit Ausnahme der Angaben unter „Horizontale Verpflichtungen“.</p>	

Quelle: Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1994, Nr. 40., S. 1703f.

Anhang 4: Deutsche virtuelle Hochschulen

BMBF-Leitprojekt "Virtuelle Fachhochschule" (VFH)
Campus Virtuell
TeleTeaching-Projekt der Universität Trier
Verbund Virtuelles
vhs-virtuell
Virtual Global University (VGU)
Virtuelle Hochschule Baden-Württemberg (VHBW)
Virtuelle Hochschule Bayern (vhb)
Virtuelle Universität - FernUni Hagen
Virtuelle Universität Berlin/Brandenburg
Virtuelle Universität Hagen
Virtuelle Universität Oberrhein (VIROR)
Virtuelle Universität Regensburg (VUR)
Virtueller Campus Hannover, Hildesheim, Osnabrück
Virtueller Campus Rheinland-Pfalz
Virtueller Hochschulverbund Karlsruhe (ViKar)
VIRTUS Virtuelle Universitätssysteme der Uni Köln
ViSU - Virtuelle Saar-Universität

Eigene Zusammenstellung

Anhang 5

Tabelle 1: Beispiel einer Liste der besonderen Verpflichtungen

	Art der Erbringung	Marktzugangs- beschränkungen	Beschränkungen der Inländer- behandlung	Zusätz- liche Verpfli- cht- ungen
A-Horizontale Verpflichtungen (für sämtliche in dieser Liste aufgeführten Sektoren)	1 Grenzüberschreitende Erbringung 2 Nutzung im Ausland 3 Kommerzielle Präsenz 4 Präsenz natürlicher Personen	Keine Keine Eigene Rechtspersönlichkeit erforderlich Nur an innerbetrieblich versetzte Personen gebunden	Keine Keine Beschränkungen für den Erwerb von Grundbesitz Ungebunden mit Ausnahme der Angaben unter „Marktzugang“	
Anmerkung: Die meisten Listen enthalten keine horizontalen Beschränkung für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen und die Nutzung im Ausland (Erbringungsweisen 1 und 2)				
B- Sektorspezifische Verpflichtungen (Beschränkungen gelten für spezifische Dienstleistungen)	1 Grenzüberschreitende Erbringung 2 Nutzung im Ausland 3 Kommerzielle Präsenz 4 Präsenz natürlicher Personen	Keine Keine Keine Ungebunden mit Ausnahme der Angaben unter „Horizontal Verpflichtungen“	Keine Keine Keine Ungebunden mit Ausnahme der Angaben unter „Horizontale Verpflichtungen“	
Anmerkung: Diese Tabelle stammt aus dem Bericht The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations-Market access for Goods and Services: Overview of the Results, GATT-Sekretariat, Genf, November 1994.				

Tabelle 2: Liste aller besonderen Verpflichtungen – Bildungsdienstleistungen.

Länder	Primäre Bildungs- dienstleistungen	Sekundäre	Höhere (tertiäre)	Erwachsenen- bildung	Andere
Australien		x	x		x
Austria – Österreich	x	x		X	
Bulgarien	x	x		X	
Congo RP – Kongo			x		
Costa Rica	x	x	x		
Czech Republic – Tschechien	x	x	x	X	x
Europäische Gemeinschaft (12)	x	x	x	X	
Gambia	x			X	x
Ghana		x			x
Haiti				X	
Hungary – Ungarn	x	x	x	X	
Jamaika	x	x	x		
Japan	x	x	x	X	
Lesotho	x	x	x	X	x
Liechtenstein	x	x	x	X	
Mali				X	
Mexiko	x	x	x		x
Neu Seeland	x	x	x		
Norwegen	x	x	x	X	x
Panama	x	x	x		
Poland	x	x	x	X	
Ruanda				X	
Sierra Leone	x	x	x	X	x
Slowakei	x	x	x	X	x
Slowenien		x	x	X	
Switzerland – Schweiz	x	x	x	X	
Thailand	x	x		X	
Trinidad and Tobago			x		x
Türkei	x	x	x		x
USA				X	x
Summe der Verpflichtungen	32	34	32	31	12

Quelle: WTO 2001: 252.

Tabelle 3: Marktzugangsverpflichtungen für Erbringungsart 1, 2 und 3, Bildungsdienstleistungen

(Anzahl der WTO-Mitglieder)*

Klassifikation	Gesamtzahl der Mitglieder	^a Grenzüberschreitende Erbringung (Mode 1)			Nutzung im Ausland (Mode 2)			Kommerzielle Präsenz (Mode 3)		
		Uneingeschränkt ^a	Eingeschränkt ^b	Keine ^c	Uneingeschränkt ^a	Eingeschränkt ^b	Keine ^c	Uneingeschränkt ^a	Eingeschränkt ^b	Keine ^c
	(Mitglieder mit uneingeschränkten Verpflichtungen für Mode 1-3)									
Primäre	32 (4) ¹	11	15	6	28	1	3	18	12	2
Sekundäre	34 (5) ²	12	17	5	30	3	1	18	14	2
Tertiäre	32 (6) ³	16	14	2	29	1	2	7	23	2
Erwachsenenbildung	31 (22) ⁴	28	2	1	30	1	-	26	4	1
Andere	12 (6) ⁵	10	2	-	12	-	-	6	4	2

^a Uneingeschränkte Verpflichtung: ("keine"), ohne Beachtung horizontaler Einschränkungen.

^b Eingeschränkte Verpflichtung: Einschränkungen aufgelistet.

^c Keine Verpflichtung: ("ungebunden") diese Kategorie kann Einträge nach Erbringungsart mit Verpflichtungen zur Inländerbehandlung beinhalten.

* Die EG steht für 12 WTO-Mitglieder.

2 Österreich, Gambia (Mode 3, horizontale Einschränkungen), Lesotho (Mode 3, horizontale Einschränkungen), Neu Seeland.

3 Österreich, Ghana, Lesotho, Neu Seeland, Slowenien (Mode 3, horizontale Einschränkungen).

3 Australien (Mode 3, horizontale Einschränkungen), Kongo RP (Mode 3, horizontale Einschränkungen), Lesotho, Neu Seeland, Slowenien, Schweiz.

4 Österreich (außer Radio und Fernsehen), Bulgarien, EG, Gambia, Haiti (nur ländliche Zentren), Japan (nur Fremdsprachenunterricht), Lesotho, Mali, Ruanda, Slowenien, Schweiz.

5 Australien (Englischunterricht), Gambia, Ghana (nur Spezialisten), Lesotho, Norwegen (Ausbildung ohne staatlich anerkannte Zertifikate), USA.

Quelle: WTO, 2001: 253. (Übersetzung, ChS)

Tabelle 4: Private Hochschulen in Deutschland

Hochschule	Bundesland	Studierende
Bad Honnef FH	Nordrhein-Westfalen	25
Berlin ESCP-EAP	Berlin	143
Berlin SHB	Berlin	263
Bielefeld FHM	Nordrhein-Westfalen	54
Bochum TFH	Nordrhein-Westfalen	1.410
Bonn FHBibl	Nordrhein-Westfalen	41
Bremen IU	Bremen	131
Bruchsal IU	Baden-Württemberg	178
Darmstadt FernFH	Hessen	1.106
Dortmund ISM	Nordrhein-Westfalen	598
Elmshorn FH Nordakademie	Schleswig-Holstein	786
Essen FOM	Nordrhein-Westfalen	2.611
Frankfurt am Main HfB	Hessen	501
Göttingen FH	Niedersachsen	231
Hamburg BLS	Hamburg	210
Hamburg FernFH	Hamburg	2.922
Hannover FHDW	Niedersachsen	305
Heidelberg FH	Baden-Württemberg	991
Idstein FHFresen	Hessen	345
Iserlohn BiTS	Nordrhein-Westfalen	12
Isny FH	Baden-Württemberg	313
Kassel KIMS	Hessen	0
Köln RheinFH	Nordrhein-Westfalen	2.550
Lahr FH	Baden-Württemberg	2.873
Lahr WHL	Baden-Württemberg	181

Hochschule	Bundesland	Studierende
Leipzig FHTelekom	Sachsen	435
Leipzig HandelsH	Sachsen	232
Leipzig HBerufst	Sachsen	881
München EBA	Bayern	188
Nordhessen FH	Hessen	335
Nürtingen FHKunst	Baden-Württemberg	226
Oelsnitz FH	Sachsen	142
Oestrich-Winkel EBS	Hessen	1.102
Ottersberg FHKunst	Niedersachsen	491
Paderborn FHDW	Nordrhein-Westfalen	663
Rendsburg HBerufst	Schleswig-Holstein	2.697
Riedlingen FH	Baden-Württemberg	228
Schwäbisch Hall FHGest	Baden-Württemberg	141
Stuttgart MerzAk	Baden-Württemberg	245
Stuttgart SIMT	Baden-Württemberg	109
Vallendar WHU	Rheinland-Pfalz	432
Vechta/Diepholz FHWT	Niedersachsen	326
Wedel FH	Schleswig-Holstein	1.138
Weilheim-Bierbronnen GSA	Baden-Württemberg	42
Witten/Herdecke U	Nordrhein-Westfalen	1.128

Quelle: <http://www.hochschulkompass.hrk.de/> vom Februar 20002

Tabelle 5: Transnationale Bildungsanbieter

Bezeichnung	Initiatoren/Trägerschaft	Sponsoren	Angebote	Abnehmer Besonderheit
Initiativen einzelner Forschungsuniversitäten				
Stanford Instructional Television Network	Stanford University (Vorreiter in DL)		Zertifikatkurse Graduierten-Studiengänge	Informatik Elektrotechnik-Curricula 1998 28 on-line Kurse Abnehmer :300 Industrieunternehmen Weiterbildung der Mitarbeiter
Hochschul-Konsortien				
	Californisa Virtual University (1996 Pete Wilson)	Cisco Systems, Oracle Corporation, Pacific Bell, Sun Microsystems, International Thomson Publishing, Alfred P. Sloan Foundation		Frühjahr 1999 wurde das Projekt eingestellt.
	Colorado Electronic Community College	Fachbuchverlage	Online-Degree-Programme	Urheberrechte für alle Kursinhalte und -materialien liegen bei kommerziellen Fachverlagen.

Bezeichnung	Initiatoren/Trägerschaft	Sponsoren	Angebote	Abnehmer Besonderheit
Konsortien von Hochschulen und industriellen Abnehmern				
	National Technological University 1983		Weiterbildungslehrgänge (Advanced Technology Programs) Berufsbegleitende Master-Studiengänge	„Non-profit-Anbieter“ Abnehmer: Namhafte Technologieunternehmen in den USA US-Bundesbehörden US Air Force
Michigan Virtual Automotive College (MVAC)	Drei große Automobilhersteller Automobilarbeiter-Gewerkschaft UAW Michigan State University		On-Campus-Lehrgänge	
Konsortien von Hochschulen und industriellen Technologieanbietern				
Western Governors University (WGU)	Zusammenschluss von Hochschulen Techniefirmen (Apple, Cisco, Microsoft, Sun, KPMG, §com und IBM)		Diplom- und Zertifikatkurse	Bezieht ihre Online-Kurs- und Studienmaterialien von führenden Universitäten und kommerziellen Content-Providern im In- und Ausland

Eigene Zusammenstellung

Tabelle 6: Deutsche Anbieter auf dem internationalen Bildungsmarkt

Anbieter	Bezeichnung des Unternehmens	Gründungs-jahr	Initiatoren/Trägerschaft	Schwerpunkt	Besonderheit
Initiativen von öffentlich finanzierte Organisationen und Unternehmern	Von 1981-1993 German-Singapore Institut ab 1993 Nanyang Polytechnic		-gtz	Fortbildungszentru m	keine institutionelle Beteiligung von deutschen Hochschulen
	Deutsch-Chinesisches Hochschulkolleg	1998	- Tongij-Universität - DAAD - deutsche Industrie		
Internationale Konsortien von Hochschulen oder FH und öffentlich finanzierte Einrichtungen	German-Swiss University Jakarta		- FH Konstanz - FH Ostschweiz - Deutsch-Indonesische Handelskammer -Aufbauunterstützung gtz	B.A/M.A. Programme Ingenieurwissenscha ften	Konkurrenz zu australischen Hochschulen
Inter. Konsortien von Hochschulen oder FH, öffentlich finanzierten Einrichtungen und Industrieunternehmen	-noch keinen Namen -	(fortgeschritte ne Planung)	-dt. Industrieunternehmen, -zwei thailändische THs - dt u. thailändische Handelskammer - Anfangsfinanzierung gtz	Master- Ph.D Abschlüsse nach dem Modell der Aachener Ingenieurausbildung	Teilausbildung an englisch sprachigen Universitäten -Masterausbildung u. Praktikum in Deutschland

Anbieter	Bezeichnung des Unternehmens	Gründungs-jahr	Initiatoren/Trägerschaft	Schwerpunkt	Besonderheit
Konsortien von industriellen Technologieanbietern und ausländischen Hochschulen	Siemens Management Institute (SMI)	in Planung	Siemens -inhaltliche Unterstützung von einer australischen und eine amerikanischen HS (Deakin Uni./Duke Uni. NC) - derzeit wird eine geeignete dt. Universität gesucht, die inhaltliche und personelle Unterstützung gewähren kann.	Fortbildungseinrichtung, für die eigenen und andere Unternehmen Um MBA Titel zu ermöglichen werden dt. Uni. gesucht.	in Peking

Eigene Zusammenstellung aus Schreiterer / Witte 2001: 27-29.