

zialen Sicherung das nächste Politikfeld sein, das – vielfach unerwartet – durch das EG-Wettbewerbsrecht betroffen sein wird.

*Verf.: Elies Steyger, Professorin für Europäisches Verwaltungsrecht an der Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, De Boelelaan 1105, 1081 HV Amsterdam, und Rechtsanwältin bei Bird & Bird, Den Haag, Niederlande*

*Christoph Scherrer*

## **Bildung als Handelsware? Die neue GATS-Verhandlungsrunde\***

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

In diesem Beitrag möchte ich zentrale Bestimmungen des GATS verständlich machen, die bisher eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen vorstellen, die Dynamik grenzüberschreitender Bildungsdienstleistungen veranschaulichen und schließlich einige Problembereiche der laufenden Verhandlungen benennen.

### **1 Das Dienstleistungsabkommen GATS**

Als Objekte internationaler Handelsliberalisierungen wurden Dienstleistungen erst in den späten 1970er Jahren entdeckt<sup>1</sup>. Das erste internationale Dienstleistungsabkommen, das General

\* Ich danke Thomas Fritz und Gülşan Yalçın für ihre Mitarbeit an zweien diesem Beitrag zugrundeliegenden Studien, der von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Studie »GATS 2000. Arbeitnehmerinteressen und die Liberalisierung des Dienstleistungshandels« (Fritz/Scherrer 2002) und der von der Max-Traeger-Stiftung geförderten Studie »GATS-Verhandlungsrunde im Bildungsbereich« (Yalçin/Scherrer 2002).

Agreement on Trade in Services (GATS), wurde 1994 abgeschlossen und in die 1995 gegründete Welthandelsorganisation eingebracht. Mit dem GATS wurde ein Rahmenwerk für die fortschreitende Liberalisierung des internationalen Handels mit Dienstleistungen geschaffen. Zugleich wurde eine Neuverhandlung dieses Abkommens festgelegt, die im Februar 2000 begann und sich erwartungsgemäß über mehrere Jahre erstrecken wird.

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

- *primäre Bildungsdienstleistungen* (im vorschulischen Bereich, z. B. an Kindergärten),
- *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).

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).

Diese Klassifikationen ermöglichen 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.

1 Fritz, Th./ Scherrer, Ch., GATS 2000. Arbeitnehmerinteressen und die Liberalisierung des Dienstleistungshandels, Düsseldorf (2002), S. 46–48.

eine staatsbürgerliche Eingrenzung des Personenkreises, der in der Weiterbildung lehren darf. Die spezifischen Verpflichtungen sind als eigene Länderlisten Teil des GATS.

Das flexible Liberalisierungskonzept des GATS erlaubt es den WTO-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.

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

Das Meistbegünstigungsprinzip 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. 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 Bildungsanbieter aus dem WTO-Mitgliedsland USA genauso den Marktzutritt gewähren wie Bildungsanbietern aus dem WTO-Mitgliedsland Indien.

Der Grundsatz der Inländerbehandlung 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.

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.

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.

## 2 Verpflichtungen der Europäischen Union

Bereits mit Abschluss des GATS-Abkommens haben die Europäischen 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. 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.

Neben den sektoralen Verpflichtungen findet sich in der Länderliste noch die Rubrik »horizontale Verpflichtungen«. Letztere Verpflichtungen erstrecken sich auf sämtliche Sektoren, die in der Rubrik der spezifischen Verpflichtungen aufgelistet sind. Allerdings tauchen viele der 155 Subsektoren überhaupt nicht in der EU-Liste auf, d. h. für sie gibt es folglich keinerlei Verpflichtungen. Unter »horizontale Verpflichtungen« hat die EU eine für das Bildungswesen sehr bedeutsame Ausnahme eingetragen, und zwar bezüglich öffentlicher Dienste.

### Ausnahme: Öffentliche Dienste

Dienstleistungen, die »in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht« werden<sup>2</sup>, sind vom Anwendungsbereich des GATS-Übereinkommens ausgenommen. Welche Dienstleistungen unter »hoheitlich« fallen, wird jedoch nicht näher spezifiziert. Der Artikel I, Abs. 3 (c) nimmt nur eine Negativdefinition vor:

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

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.

In Deutschland sind private Träger neben der öffentlichen Hand in allen Bildungssegmenten tätig. Somit kann der deutsche Bildungsbereich nicht unter Berufung auf die Hoheitsklausel von den GATS-Vorschriften ausgenommen werden, zumal Deutschland als Mitglied der

2 GATS, Art. I, Abs. 3 b.

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<sup>3</sup>. 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.

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<sup>4</sup>. 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 (...)«<sup>5</sup>.

Lehrtätigkeiten sind jedoch nicht explizit in diese Ausnahmeliste aufgenommen worden. Diese betreffen bekanntlich alle Bildungssegmente. Doch 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 besteht kein Recht auf Inländerbehandlung:

»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«.

Dieser Subventionsvorbehalt könnte allerdings dadurch umgangen werden, dass Nicht-EU-Bildungsdiensteanbieter ihre europäischen Tochtergesellschaften nach europäischem Recht bzw. dem Recht des jeweiligen EU-Mitgliedsstaates gründen. Diese Umgehungsmöglichkeit wurde aber bisher noch nicht ausgelotet<sup>6</sup>.

Ferner verweigert die EU ausländischen Studierenden ein Recht auf staatliche Unterstützung:

»Soweit Subventionen natürlichen Personen zur Verfügung gestellt werden, können sie auf Staatsangehörige eines Mitgliedsstaats der Gemeinschaften beschränkt werden.«

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

3 WTO: Subsidies and Trade in Services. Note by the Secretariat, S/WPGR/W9, Genf (1996).

4 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.

5 Liste der spezifischen Verpflichtungen: 1679, FN 1.

6 Krajewski, Markus, Kurzgutachten zum Umfang der spezifischen GATS-Verpflichtungen der EG im Bereich Subventionen erstellt im Auftrage von Prof. Dr. Christoph Scherrer, King's College London (2002).

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, zumal diesbezüglich Forderungen gegenüber der EU erhoben worden sind (s. unten).

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.

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<sup>7</sup>. 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 Partner, die texanische Rice University, verfüge über ein Anrecht auf diese Gelder.

### 3 Entstehung internationaler Bildungsmärkte

Die 1994 von der EU im GATS-Abkommen eingegangenen Marktöffnungsverpflichtungen wurden öffentlich nicht wahrgenommen. Zum damaligen Zeitpunkt waren Internationalisierung und Privatisierung des Bildungswesens noch kaum entwickelt. Die Auswirkungen der Liberalisierungszusagen waren somit schwer abzusehen. Heute nehmen jedoch die Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Erbringung von Bildungsdienstleistungen deutliche Konturen an, und zunehmende Teile des Bildungswesens werden kommerziell erbracht. Zur Abschät-

7 OECD: 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 (2000).

zung der Auswirkungen multilateraler Dienstleistungsverhandlungen bedarf es deshalb heute keiner ausgeprägten Phantasie mehr.

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<sup>8</sup>. Besonders dynamisch entwickelt sich das grenzüberschreitende Angebot:

Mode 1 *Grenzüberschreitende Erbringung*: Wie bereits erwähnt, erfolgt diese Erbringungsart der Dienstleistung vom Hoheitsgebiet eines Mitgliedes in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedslandes. Sie nimmt insbesondere mit der Entwicklung und der Verbreitung des Internets an Bedeutung zu (E-Learning, Cyber-Universities etc.)<sup>9</sup>. Im Jahre 2000 nahmen 6% aller im Ausland Studierenden an »distance learning«-Programmen teil<sup>10</sup>. 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. Die deutschen Projekte des »distance learning« werden vom BMBF und dem DAAD initiiert und finanziell unterstützt, z. B. »virtuelle Fachhochschule«<sup>11</sup>.

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<sup>12</sup>.

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<sup>13</sup>. Seit einigen Jahren engagieren sich auch deutsche Universitäten mit Unterstützung des DAAD im Ausland.

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

8 WTO: Economic Effects of Services Liberalization: Overview Of Empirical Studies, Council for Trade in Services, Background Note by the Secretariat Addendum, Geneva (1998).

9 Ebd.

10 Larsen, K./ Morris, R./ Martin, J. P., Trade in Education Services: Trends and Emerging Issues. Working Paper OECD (2001), S.13.

11 Vgl. die Homepage, abrufbar unter URL: <http://www.vfh.de> (Stand: 19.04.02).

12 Larsen, K./ Morris, R./ Martin, J. P., Trade in Education Services: Trends and Emerging Issues. Working Paper OECD (2001), S.8–14.

13 Ebd., S.13.

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 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 Gegeneinanderausspielen der Ebenen Europäischen Union und WTO 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 meines Erachtens jedoch noch nicht systematisch erfasst worden, sodass ich hier nur einige vorläufige Überlegungen präsentieren kann, und zwar differenziert nach Erbringungsarten.

*Grenzüberschreitende Erbringung* (Mode 1): 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<sup>14</sup>.

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<sup>15</sup>. *Nutzung im Ausland* (Mode 2): 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.

*Kommerzielle Präsenz* (Mode 3): Die Präsenz deutscher Hochschulen im Ausland bedarf derzeit noch einer signifikanten Förderung durch den DAAD. Es fehlt den deutschen Hoch-

14 Yalcin/Scherrer 2002: Anhang 4.

15 ETS; URL: <http://www.ets.org/> vom 12.04.02.



schulen 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): 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.

Die bestehenden öffentlichen Subventionen für »sekundäre« und »tertiäre« Bildungsdienstleistungen werden allerdings 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.

#### 4 Derzeitige Verhandlungspositionen

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 Juli 2002 erhielt zudem der US-Präsident ein Verhandlungsmandat vom US-Repräsentantenhaus (Trade Promotion Authority), 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 sollten 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<sup>16</sup>.

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 Handelspo-

<sup>16</sup> WTO: Ministerial Declaration. Adopted on 14 November 2001. WT/Min(01)DEC/1, Doha (2001e).

litik zurück. Zwar ist die europäische Außenhandelspolitik bereits vergemeinschaftet, jedoch blieben weiterhin einige wenige nationale Mitbestimmungsmöglichkeiten. Für Abkommen im Bereich Bildung besteht noch die so genannte gemischte Zuständigkeit der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedsstaaten<sup>17</sup>.

Gemischte Zuständigkeit 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<sup>18</sup>. Somit muss die Europäische Kommission im Bereich Bildung ihr handelspolitisches Vorgehen mit den Mitgliedsstaaten im 133er Ausschuss abstimmen.

Derzeit liegen dem WTO-Sekretariat Positionspapiere von den USA, Australien, Neuseeland und Japan für die neue GATS-Verhandlungsrunde vor. In diesen vier Positionspapieren werden die nationalstaatlichen Regulierungen als Handelshindernisse beim freien Fluss der Liberalisierung im Sektor Bildungsdienstleistungen formuliert. In den angelsächsischen Positionen werden die Visa-Vorschriften der Studierenden sowie Akademikern insbesondere angeprangert. Ferner wird die mangelnde Transparenz, ungenügende gegenseitige Qualifikationsanerkennungen, Diskriminierung bei der Besteuerung der ausländischen Anbietern und Restriktionen bei der Gründung von Bildungsdienstleistungsanbietern in den Mitgliedsstaaten beanstandet. Australien und die USA heben die Errichtung der Barrieren durch die Regierungen bei der »grenzüberschreitende Erbringung« der Dienstleistung über Internet hervor<sup>19</sup>. Konkrete Forderungen an die Handelspartner zeichnen sich 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.

17 Art. 133 Abs. 6 Uabs. 2, Vertrag von Nizza, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2001 C 80, S. 16, URL: [http://www.europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/nice\\_treaty\\_de.pdf](http://www.europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/nice_treaty_de.pdf) (Stand: 12.04.02).

18 Krenzler, H. G./ Pischas, C., Fortschritt oder Stagnation? Die gemeinsame Handelspolitik nach Nizza, in: EuR, (2001), S. 457; Herrmann, C.: Vom misslungenen Versuch der Neufassung der gemeinsamen Handelspolitik durch den Vertrag von Nizza, in: EuZW (2001), S. 269–272.

19 WTO: Higher (Tertiary) Education, Adult Education, and Training. Communication from the United States, 18. Dezember, S/CSS/W23, Genf (2000); WTO: Negotiating Proposal for Education Services. Communication from Australia, 1. October, S/CSS/W110, Genf (2001d).

Japan hingegen warnt vor qualitativen Minderwertigen Bildungsangeboten und fordert eine Regulierung zum Schutz von Konsumenten und drückt damit eine wohl eher zurück haltenden Position einer zu forschen Liberalisierung der Bildungsdienstleistungen aus<sup>20</sup>.

Neben diesen allgemeinen Verhandlungsvorschlägen haben mittlerweile verschiedene Regierungen konkrete Marktöffnungsforderungen bilateral an einzelne WTO-Mitglieder gerichtet. So fordert die EU von den USA die Marktöffnung im Bereich privat finanzierter höherer Bildungsdienstleistungen. Das Wirtschaftsministerium und die EU-Kommission verweisen darauf, dass die Forderung gegenüber den USA nicht über die Verpflichtungen hinausgehe, die von der EU selbst bereits mit Inkrafttreten des GATS 1995 übernommen worden seien. Deshalb gerate die EU in den weiteren Verhandlungen nicht unter Druck, ihre eigenen Verpflichtungen für Bildungsdienstleistungen auszuweiten.

Diese Argumentation ist wenig überzeugend, da sich die EU in den laufenden Verhandlungen nicht auf den Standpunkt zurückziehen kann, sie habe schon in der Uruguay-Runde liberalisiert und nun seien andere an der Reihe. Vielmehr muss die EU, wenn sie ihre eigenen offensiven Interessen im Verlaufe des Aushandlungsprozesses durchsetzen möchte, selbstverständlich auch zu Zugeständnissen bereit sein.

Entsprechende Liberalisierungsforderungen sind auch schon an die EU adressiert worden. Einer Zusammenfassung des Wirtschaftsministeriums, der Forderungen von zunächst 19 Staaten zugrunde liegen, ist zu entnehmen, dass Forderungen für die Kategorie der sonstigen Bildungsdienstleistungen gestellt worden sind, wo die EU bisher keine Verpflichtungen übernommen hat. Schließlich gebe es auch »Forderungen, die sich auf ‚höhere Bildung‘ und Erwachsenenbildung generell, ohne die von der EU vorgenommen Beschränkung auf privat finanzierte Dienstleistungen beziehen und Forderungen speziell für Bildungstest-Dienstleistungen«<sup>21</sup>. Im Klartext heißt dies, dass auch Marktöffnungsforderungen im Bereich öffentlich finanzierter Bildungsangebote gestellt worden sind. Konsequenterweise haben daher offenbar auch einzelne Drittstaaten die Beseitigung der horizontalen Ausnahmen der EU hinsichtlich öffentlicher Aufgaben und Subventionen gefordert.

Das Ministerium macht allerdings keine Angaben darüber, welche konkreten Forderungen von welchen Staaten an die EU übermittelt wurden. Das GATS-Vertragwerk enthält keinen Passus einer Geheimhaltungspflicht, doch der EU-Kommissar für Handelsfragen, Pascal Lamy, meint, dass der »in allen Verhandlungen bestehende Zeitpunkt für vertrauliche Reflexion und Diskussion«<sup>22</sup> bereits 2 1/2 Jahre vor dem anvisierten Ende der Verhandlungen eingetreten sei.

Wie wahrscheinlich ist die Erfüllung dieser Forderungen an die EU?

Am wahrscheinlichsten ist die Realisierung der US-amerikanischen Forderung nach der Liberalisierung der Bildungstestdienstleistungen. Die Bundesbildungsministerin Bulmahn signalisierte bereits in ihrem Artikel »Wir dürfen Bildung nicht als Ware dem Handel überlassen« in der Frankfurter Rundschau vom 8. Juli 2002 Liberalisierungsbereitschaft:

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

21 BMWi: Schreiben vom 8.8.2002

22 Brief vom 7. Juni 2002 an den Generalsekretär Emilio Gabaglio des Europäischen Gewerkschaftsverbandes, Übersetzung ChS.

»Microsoft, Cisco und andere bieten (...) den Erwerb von Zertifikaten auf kommerzieller Basis an. Hier entwickelt sich ein internationaler Bildungsmarkt, von dem natürlich auch Druck auf die öffentlichen Angebote ausgeht. Wir tun gut daran, ihn sich unter bestimmten Vorkehrungen entwickeln zu lassen. Maß nehmen an ausländischen und einzelnen privaten Angeboten, um hohe Qualität und Innovation zu gewährleisten, gehört zu solchen Vorkehrungen. Auch die Stiftung Bildungstest ist hierzu zu rechnen.«

Freilich reicht die deutsche Stimme für eine eventuelle Verpflichtung der EU nicht aus. Es bleibt abzuwarten, wie sich die anderen europäischen Länder zu dieser Forderung verhalten.

Trotz der bestehenden Forderung anderer Länder nach Aufgabe des Subventionsvorbehaltes der EU im Bildungssektor, ist der Verzicht auf den Subventionsvorbehalt für das gesamte Bildungswesen eher unwahrscheinlich. Wie bereits im Gutachten ausgeführt, besteht für eine solche Forderung innerhalb der USA kein Konsens (und von daher wurde diese Forderung wahrscheinlich nicht seitens der USA gestellt). Die Bundesbildungsministerin Bulmahn dürfte zudem mit ihrer strikten Ablehnung der Aufgabe des Subventionsvorbehaltes in Europa nicht allein dastehen:

»staatliche Subventionen für Bildungseinrichtungen müssen auf nationaler oder – im Falle der EU – auf Einrichtungen besonderer Rechtsgemeinschaften beschränkt werden können (...). Das muss auch für Stipendien für die Ausbildung gelten.«

Gleichwohl kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Subventionsvorbehalt für einzelne Bereiche des Bildungswesens zurückgenommen wird. Wiederum die Ministerin:

»Es kann nicht darum gehen, diese Dienstleistungen [Bildungsdienstleistungen, ChS] aus den Verhandlungen auszuschließen, sondern nur darum, die marktfähigen und die nicht marktfähigen Teilbereiche schärfer zu unterscheiden.«

Zu den marktfähigen Bereichen zählt die Ministerin mindestens den Bereich der Weiterbildung (»wo ein echter Markt herrscht«) und den Fernunterricht.

#### Gefahr der Instrumentalisierung der Bildung für andere handelspolitische Ziele der EU

Im Vorfeld der neuen Welthandelsrunde war es die EU, die darauf drängte, diese möglichst breit anzulegen, d.h. möglichst viele Industrie- und Dienstleistungsbranchen sowie handelspolitische Themen (Wettbewerbsordnung, öffentliches Beschaffungswesen etc.) miteinzubeziehen. In den Worten von EU Handelskommissar Pascal Lamy:

»falls wir den Zugang zu ausländischen Märkten erleichtern wollen, dann können wir unsere geschützten Sektoren nicht aus dem Sonnenlicht halten. Wir müssen bereit sein, über alle diese Sektoren zu verhandeln, damit wir genügend Verhandlungsmasse für einen *big deal* haben<sup>23</sup>.«

Das Motiv der EU-Verhandlungsführer ist einfach zu durchschauen. In der Agrarpolitik steht die EU weltweit auf dem Pranger. Die meisten Entwicklungsländer, die großen Getreideexporteure (zum Beispiel Kanada), aber auch die USA fordern die Öffnung des europäischen Marktes für ihre jeweiligen landwirtschaftlichen Produkte. Da aber die protektionistische Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) zu den Grundpfeilern des europäischen Vereinigungsprozesses gehört und diese in den nächsten Jahren ohnehin durch die EU-Erweiterung erheblichen Belastungen ausgesetzt sein wird, ist die verhandlungsführende EU-Kommission im Bereich der Landwirtschaft zu keinen Zugeständnissen an die Handelspartner bereit. Von

23 Rede vor dem United States Council for International Business, New York, 8 Juni 2000; Übersetzung und Hervorhebung ChS.

daher ist ihr sehr viel daran gelegen, möglichst viele andere Sektoren als Tauschobjekte in die Verhandlungen mit einzubeziehen.

Die Erfahrungen vergangener Verhandlungsrunden zeigen, dass in den wichtigsten Streitfällen zwischen den Handelspartnern erst in der sprichwörtlich letzten Minute Vereinbarungen erzielt worden waren, und zwar als so genannte Paketlösungen. Die erzielten Kompromisse für die prioritären Verhandlungsgegenstände beziehen sehr viele weitere Branchen und Bereiche mit ein und bilden somit ein »Paket«. Für Vertreter eines Sektors, der in dieses Paket hinein gekommen ist, die mit den sie betreffenden Vereinbarungen nicht einverstanden ist, bestehen kaum Möglichkeiten, die eingeräumten Zugeständnisse wieder zurückzunehmen. Mit der Rücknahme würde nämlich das Gesamtpaket der Vereinbarungen wieder »aufgeschnürt« werden, woran die Verhandlungsführer und die maßgeblich beteiligten Sektoren kein Interesse haben. Mithin wird auf dem unzufriedenen Sektor ein enormer Druck lasten, sich der Paketlösung zu fügen.

Die Verpflichtungen im Bereich der Bildung, die die EU beim Abschluss von GATS 1994 übernommen hat, sind mit großer Wahrscheinlichkeit das Ergebnis einer solchen Paketlösung, da die für die Bildung politisch Verantwortlichen zumeist erst hinterher über die GATS-Verpflichtungen in Kenntnis gesetzt worden sind. Der bisherige Ablauf der jetzigen GATS-Runde legt den Verdacht nahe, dass die Bildung wie 1994 als Tauschobjekt für politisch mächtigere Sektoren eingesetzt werden soll. Aus dem Bereich der Bildung sind nämlich keine Forderungen gegenüber den Handelspartnern erhoben worden. Im 133er Ausschuss der EU haben lediglich die Niederlande sehr spät die Idee eingebracht, von den USA zu verlangen, dass sie im Bereich der Hochschulen mit den GATS-Verpflichtungen der EU gleichziehen. Ein konkretes Interesse niederländischer Hochschulen, in den USA Zweigniederlassungen zu eröffnen, ist allerdings nicht bekannt geworden. Gleichwohl hat sich die EU-Kommission sofort dieser Forderung bemächtigt. Denn ein Sektor, der im Rahmen von GATS eine Forderung erhebt, muss sich im Klaren sein, dass dieser Forderung nur im Tausch gegen ein Zugeständnis nachgekommen wird. Somit wurde zugleich die Bereitschaft zu Liberalisierungszugeständnissen signalisiert.

Mit den oben erwähnten Überlegungen der deutschen Politik zur Unterscheidung von »marktfähigen« und »nicht marktfähigen« Bildungsdienstleistungen wird bereits bekundet, in welchen Bereichen sie zu Zugeständnissen bereit ist. Falls in den anderen europäischen Ländern eine ähnliche Haltung eingenommen wird, dann verfügen die europäischen Unterhändler in der WTO-Runde über ein flexibel einsetzbares Angebot an die Verhandlungspartner. Wenn in Europa niemand wirklich daran interessiert ist, in den USA im Bereich der Hochschulen Niederlassungen zu gründen, wird sich auch niemand aus dem Bildungsbereich für diese Forderung in den Verhandlungen stark machen. Entsprechend können die Unterhändler diese Forderung zu Gunsten anderer Sektoren fallen lassen.

Will das Bildungswesen vermeiden, als Manövriermasse instrumentalisiert zu werden, dann muss es im Vorfeld der Verhandlungen die Grenzen seiner Liberalisierungsbereitschaft öffentlich deutlich machen und entsprechend Bündnispartner finden.

## Literatur

*Europäische Kommission: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa. Mitteilung der Kommission, KOM(2000)580, 20. September, Brüssel (2000)*

- European Commission*: Review of the Internal Market Strategy, 11. April, Brüssel, COM(2001)198 final (2001)
- Fritz, Th./Scherrer, Ch.*: GATS 2000. Arbeitnehmerinteressen und die Liberalisierung des Dienstleistungshandels, Düsseldorf: edition der Hans Böckler Stiftung (2002)
- Herrmann, C.*: Vom misslungenen Versuch der Neufassung der gemeinsamen Handelspolitik durch den Vertrag von Nizza, in: EuZW (2001), S. 269–274
- Krajewski, Markus*: Kurzgutachten zum Umfang der spezifischen GATS-Verpflichtungen der EG im Bereich Subventionen erstellt im Auftrage von Prof. Dr. Christoph Scherrer, King's College London (2002)
- Krenzler, H. G., and Pischas, C.*: Fortschritt oder Stagnation? Die gemeinsame Handelspolitik nach Nizza, in: EuR, (2001), S. 442–461
- Larsen, K., Morris, R.; Martin, J. P.*: Trade in Education Services: Trends and Emerging Issues. Working Paper OECD (2001)
- 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.
- OECD*: 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 (2000)
- OECD*: Kein Wohlstand ohne offene Dienstleistungsmärkte. Policy Brief Observer (2001)
- UNICE*: UNICE Strategy on WTO Service Negotiations (GATS 2000), Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe, 24. November, Brüssel (2000)
- WTO*: Subsidies and Trade in Services. Note by the Secretariat, S/WPGR/W9, Genf (1996)
- WTO*: Economic Effects of Services Liberalization: Overview Of Empirical Studies, Council for Trade in Services, Background Note by the Secretariat Addendum, Geneva (1998)
- WTO*: Higher (Tertiary) Education, Adult Education, and Training. Communication from the United States, 18. Dezember, S/CSS/W23, Genf (2000)
- WTO*: Negotiating Proposal for Education Services. Communication from New Zealand, 26. June, S/CSS/W93, Genf (2001)
- WTO*: Guide to the GATS. An Overview of Issues for Further Liberalization of Trade in Services. WTO Secretariat, London/The Hague/Boston (2001a)
- WTO*: GATS 2000: Temporary Movement of Service Suppliers. Communication from the European Union and their Member States, 14. März, S/CSS/W/45, Genf (2001b)
- WTO*: Negotiating Proposal for Education Services. Communication from Australia, 1. October, S/CSS/W110, Genf (2001d)
- WTO*: Ministerial Declaration. Adopted on 14 November 2001. WT/Min(01)DEC/1, Doha (2001e)

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

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

*Roger O'Keefe*

## **Handel mit Bildungsdienstleistungen: Die Rolle der Europäischen Kommission**

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

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

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