

Bildungswesen unter Globalisierungsdruck

Die Kernbestimmungen des GATS und deren Folgen

Im Rahmen der Neuverhandlungen des Dienstleistungsabkommens GATS (General Agreement on Trade in Services) sind von den Handelspartnern der Europäischen Union (EU) umfangreiche Forderungen für das Bildungswesen gestellt worden. Der Beitrag lotet zum einen die möglichen Auswirkungen bei Erfüllung dieser Forderungen für das Bildungswesen aus und zum anderen die Wahrscheinlichkeit ihrer Erfüllung.

Für das Bildungswesen gelten seit 1994 die Regeln des internationalen Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services). Für die Europäische Union und damit für Deutschland ist der Anwendungsbereich dieser Regeln allerdings auf privat finanzierte Bildungsdienstleistungen beschränkt. Zudem schützen eine Reihe von sogenannten horizontalen Ausnahmen die staatlich bereitgestellten Bildungsdienstleistungen. In der derzeitigen GATS-Verhandlungsrunde stehen diese Einschränkungen des Geltungsbereichs der GATS-Regeln zur Disposition. Darauf wurde bereits von Scherrer und Yalçin im Heft 4/2002 hingewiesen (Scherrer/ Yalçin 2002a). Mittlerweile zeichnen sich die Konturen der Forderungen auf eine Ausweitung der Marktöffnungsverpflichtungen deutlicher ab. In ihrer Gesamtheit zielen diese Forderungen auf eine Aufhebung der staatlichen Verantwortung für das Hochschulwesen ab. Wenngleich sicherlich nicht alle Forderungen erfüllt werden, so sollten aufgrund ihrer Tragweite die möglichen Auswirkungen im Falle ihrer Erfüllung dennoch ausführlicher thematisiert werden. Für das Verhalten gegenüber diesen Forderungen bedarf es einer solchen Analyse.

GATS-Klassifikationen:

Arten der grenzüberschreitenden Bildungsdienstleistungen:

- *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).

Erbringungsarten („modes“) des Dienstleistungshandels:

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

Mode 2 *Nutzung im Ausland*: Die Erbringung einer Dienstleistung innerhalb eines Landes für Konsumenten eines anderen Landes (z. B. für Studierende aus dem Ausland);

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

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

Die EU-Verpflichtungen von 1994

Für Dienstleistungen im Bereich der höheren Schulausbildung (GATS-Kategorie 5.C., CPC 923)¹ sind die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedsstaaten bereits 1994 relativ umfangreiche Liberalisierungsverpflichtungen eingegangen: Marktzutritt und Inländerbehandlung für die Erbringungsarten 1 (grenzüberschreitende Erbringung), 2 (Nutzung im Ausland) und 3 (kommerzielle Präsenz). Dabei kommt allerdings eine wichtige Einschränkung zum Tragen: die EU-Liberalisierungsverpflichtung ist auf „*privat finanzierte*“ Bildungsdienstleistungen beschränkt. Somit sind die staatlichen Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland noch von den GATS-Verpflichtungen ausgenommen.

Neben den sektoralen Verpflichtungen findet sich in der Länderliste noch die Rubrik „horizontale Verpflichtungen“. Dort hat die EU drei für das Bildungswesen sehr bedeutsame Ausnahmen eingetragen, und zwar für: öffentliche Dienste, Zweigstellen von Unternehmen aus Drittstaaten und Subventionen. Wie anhand der Bewertung der Forderungen zur Streichung dieser Ausnahmen noch näher ausgeführt wird, sichern diese die staatliche Verantwortung für das Bildungswesen.

¹ Die genaue Definition des tertiären Sektors lautet:

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.

Forderungen der EU

Bis Ende Juni 2002 waren die einzelnen WTO-Mitglieder aufgefordert, an ihre Handelspartner konkrete Marktöffnungsforderungen zustellen. Im Rahmen dieses bilateralen Prozesses von Forderungen (requests) hat die EU kurz vor Ende dieser Frist von den USA die Marktöffnung im Bereich privat finanzierter höherer Bildungsdienstleistungen gefordert.

Sie hat damit Verhandlungsbereitschaft im Bildungsbereich bekundet. Dennoch versuchte die EU-Kommission, in der Öffentlichkeit Entwarnung zu signalisieren. Sie verwies darauf, dass die Forderung der Marktöffnung im Hochschulbereich gegenüber den USA nicht über die Verpflichtungen hinausgehe, die von der EU selbst bereits mit Inkrafttreten des GATS 1995 übernommen worden seien.

Das in Deutschland federführende Bundeswirtschaftsministerium spielte ebenso die Bedeutung der Aufstellung dieser Forderung herunter:

„Die lediglich an die USA gerichtete Forderung der Gemeinschaft bezüglich privat finanzierter Dienstleistungen der höheren Bildung geht nicht über die seitens der EU/EU-MS [MS = Mitgliedsstaaten, ChS] bereits seit 1995 hierzu eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen hinaus. Mit dieser Forderung werden Marktzugangsverbesserungen für exportorientierte europäische Unternehmen, die in diesem Bereich tätig sind, in den USA angestrebt; Nachteile für EU-Mitgliedsstaaten sind weder ersichtlich noch zu erwarten.“
(BT-Drs. 14/9768: 3)

Diese Argumentation ist wenig überzeugend, da die EU sich 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. Die Anerkennung bereits geleisteter Liberalisierungsschritte wird zwar derzeit von Entwicklungsländern eingefordert, ist jedoch keinesfalls eine GATS-Gepflogenheit, wie das Bundeswirtschaftsministerium anzudeuten scheint:

„Es entspricht dem von GATS für die laufenden Dienstleistungsverhandlungen vorgegebenen Auftrag, ein höheres und ausgewogeneres Liberalisierungsniveau aller WTO-Mitglieder anzustreben, wenn an Länder, die bislang in einem bestimmten Dienstleistungssektor geringere Liberalisierungsverpflichtungen als die Gemeinschaft eingegangen sind, nunmehr zusätzliche Liberalisierungsforderungen gerichtet werden.“ (BT-Drs. 14/9768: 4)

Für ihre Bildungsliberalisierung im Jahre 1994 hat die EU im Gesamtpaket von GATS an einer anderen Stelle ein Zugeständnis der Verhandlungspartner erhalten. Mit der Erfüllung einer Forderung kann nur dann gerechnet werden, wenn man bereit ist, Forderungen der Verhandlungspartner in gleicher Höhe zu erfüllen. Doch gerade das Bildungswesen kann nicht erwarten, dass andere Sektoren Liberalisierungsschritte zu seinen Gunsten unternehmen. Die Forderungen der Verhandlungspartner im Bildungssektor müssen daher mit größter Wahrscheinlichkeit innerhalb des Bildungssektors erfüllt werden.

Forderungen an die EU

Einer Zusammenfassung des Wirtschaftsministeriums, der Forderungen von 19 Staaten zugrunde liegen, ist zu entnehmen, dass sich im Bildungsbereich Forderungen zum einen auf spezielle Vorbehalte anderer EU-Mitgliedsstaaten (ohne Deutschland) beziehen. Darüber hinaus seien auch Forderungen für die Kategorie der anderen Bildungsdienstleistungen gestellt worden, 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“ (BMW, Schreiben vom 8. 8. 2002).

Nach den einzelnen Bildungskategorien gegliedert liegen somit folgende Forderungen vor:

Für *höhere Bildungsdienstleistungen*: Die Übernahme voller Verpflichtungen für die Erbringungsarten 1 (grenzüberschreitende Erbringung), 2 (Nutzung im Ausland) und 3 (kommerzielle Präsenz im Ausland), womit die bisherige Verpflichtung der EU für privat finanzierte Dienstleistungen auf öffentlich finanzierte Dienstleistungen ausgedehnt werden soll.

Für *Erwachsenenbildungsdienstleistungen*: Die Übernahme voller Verpflichtungen für die Erbringungsarten 1, 2, 3 und 4. Für diese Kategorie hat sich die EU im Rahmen von GATS bisher nur für privat finanzierte Dienstleistungen verpflichtet.

Für die Restkategorie »andere« *Bildungsdienstleistungen*: Die Übernahme voller Verpflichtungen für die Erbringungsarten 1, 2, 3, 4. Für diese Kategorie hat sich die EU bisher nicht verpflichtet. Darüber hinaus bestehen Forderungen, neue Kategorien für Bildungsdienstleistungen zu vereinbaren und entsprechende Verpflichtungen zu übernehmen: „*Training Services*“, „*Education Agency Services*“ (Bildungsvermittlungsdienste) und „*Educational Testing Services*“ (Leistungsüberprüfungsdienste).

Darüber hinaus bestehen noch Forderungen, die sektorübergreifend „horizontal“ gestellt wurden. Über diese informierte das Bundeswirtschaftsministerium summarisch wie folgt:

„Verschiedene Forderungen beziehen sich auf generelle EU-Vorbehalte für Dienstleistungen, die als öffentliche Aufgaben betrachtet werden (Forderung nach Erläuterungen und Spezifizierungen, teilweise auch Streichung), auf die Behandlung von Zweigstellen von Drittstaaten-Unternehmen in der EU (Forderung nach gleicher Behandlung wie Tochtergesellschaften) und auf Subventionen (Forderung nach teilweiser oder vollständiger Streichung der EU-Vorbehalte bezüglich Inländerbehandlung für GATS-Erbringungsarten 3 und 4)“ (BMW, Schreiben vom 8. 8. 2002).

Die horizontalen Forderungen an die EU beziehen sich somit auf folgende Vorbehalte der EU gegenüber einer vollständigen Übernahme der GATS-Prinzipien:

- weite und nicht erschöpfende Definition des öffentlichen Sektors;
- ungleiche Behandlung von Tochtergesellschaften aus Drittstaaten;
- Subventionsvorbehalt.

Mögliche Folgen der Forderungserfüllung

Die folgende Analyse der Auswirkungen der Forderungen im Falle ihrer Erfüllung geht stufenweise vor: Zunächst werden die Auswirkungen der sektoralen Forderungen untersucht, und dann die zusätzlichen Auswirkungen der jeweiligen horizontalen Forderung.

Aufgabe der Beschränkung auf »privat finanzierte« Bildungsdienstleistungen

Sofern die horizontalen Vorbehalte der EU bestehen bleiben, werden die Auswirkungen der Aufgabe der Beschränkung auf privat finanzierte Bildungsdienstleistungen eher gering ausfallen. Im wesentlichen würde sich nur die Rechtsstellung ausländischer öffentlich finanzierter Bildungsträger verbessern, da sie nun auch auf Marktzugang und Inländerbehandlung ein Anrecht erhalten. Es ist allerdings unwahrscheinlich, dass diese in großer Zahl innerhalb der EU nicht-kostendeckende Studiengänge anbieten werden (Studiengänge, die aufgrund von Studiengebühren und privaten Zuwendungen sich selbst tragen, können bereits derzeit unter Berufung auf das GATS angeboten werden). Es ist aber gleichwohl nicht auszuschließen, dass solche Institutionen zur längerfristigen Markterschließung ihre Studiengänge zunächst zu Dumpingpreisen, das heißt subventioniert, anbieten werden. So verfügt beispielsweise die australische öffentliche Universität Monash über eine gewinnorientierte Tochtergesellschaft, die im Ausland Universitäten unterhält (s. <http://www.monash.edu.my/studying/agents.htm>).

Die Auswirkungen der Aufgabe der Beschränkung auf privat finanzierte Bildungsdienstleistungen wären langfristig gravierender. Die Aufgabe würde nämlich für eine nächste Verhandlungsrunde den bestehenden Druck auf die horizontalen Vorbehalte erhöhen. Das GATS bezeichnet im Art. XV Subventionen nämlich als potenzielle Ursachen von Verzerrungen im Dienstleistungshandel und sieht die Aufnahme von Verhandlungen über erforderliche multilaterale Disziplinen vor. Eine weitere Quelle des Drucks zur Einschränkung des bisher von der EU reklamierten Ausnahmereiches ist der Art. VI über die innerstaatliche Regelung des GATS-Übereinkommens. Der Rat für den Dienstleistungshandel wird in Art. VI beauftragt, Disziplinen zu entwickeln, die gewährleisten, dass nationale Qualifikationserfordernisse, technische Normen sowie Zulassungsverfahren keine unnötige Belastung des Dienstleistungshandels darstellen (Fritz/Scherrer 2002: 18-19).

An dieser Stelle soll noch auf eine bereits bestehende Problematik dieser Beschränkung hingewiesen werden. Diese Beschränkung wurde nämlich nicht näher spezifiziert. Es ist derzeit unklar, ab welchem Ausmaß privater Beteiligung eine Bildungsdienstleistung als

privat finanzierte Bildungsdienstleistung gilt. Dies ist keine akademische Frage, da zum einen im zunehmenden Maße private Sponsoren für die Ausstattung von Bildungsinstitutionen gewonnen werden und öffentliche Bildungseinrichtungen ihr kostenpflichtiges Angebot ausdehnen, insbesondere betriebswirtschaftliche Studienangebote. Theoretisch könnte ein rein privater Anbieter unter Berufung auf das GATS gegen solche privaten, aber letztlich doch noch zu einem Teil öffentlich subventionierten Studiengänge vorgehen (Kelk/Worth 2002: 31). Falls die EU der Forderung nach Aufgabe der Beschränkung auf privat finanzierte Bildungsdienstleistungen nachkommt, dann steigt die Wahrscheinlichkeit, dass ein solcher Studiengang, als ein subventioniertes und damit gegenüber rein privaten ausländischen Anbietern unfaires Angebot angesehen wird, welches gegen das Prinzip der Inländergleichbehandlung verstößt. In diesem Falle würden nur die horizontale Vorbehalte der EU Schutz bieten.

Aufgabe der Diskriminierung gegen Zweigstellen

Weiterhin hat sich die EU 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. Für einen Anspruch auf Gleichbehandlung bspw. bei der Zulassung muss ein Bildungsträger aus einem Drittstaat innerhalb der EU eine Tochtergesellschaft nach dem Recht eines EU-Mitgliedstaats gründen, die zudem „eine tatsächliche und dauernde Verbindung zur Wirtschaft eines der Mitgliedstaaten“ aufweist (GATS 1994: 1679). Mithin kann derzeit gegen Zweigstellen, Vertretungen und auch Tochtergesellschaften, die nicht nach dem Recht eines Mitgliedstaats gegründet sind, sofern sie eben nicht diese dauernde Verbindung nachweisen können, diskriminiert werden, beispielsweise bei der Vergabe von Lizenzen oder bei Zulassungen. Um eine Diskriminierung zu verhindern, müssen derzeit Unternehmen von außerhalb der EU den teureren Akt der Gründung einer Tochtergesellschaft nach dem Recht eines EU-Mitgliedstaats vornehmen und den Nachweis erbringen, dass diese Tochtergesellschaft auf Dauer wirtschaftlich innerhalb Europas tätig ist. Im Klartext bedeutet sie nämlich, dass ein Unternehmen mit einer Tochtergesellschaft bereits präsent sein muss, um beispielsweise als Bildungsanbieter zugelassen zu werden, dass sich diese Präsenz aber ohne Zulassung betriebswirtschaftlich nicht rechtfertigen lässt.

Wiederum verlangen mindestens die USA, die Einschränkungen für Tochtergesellschaften und Vertretungen von Drittstaatengesellschaften aufzuheben. Falls die EU dieser Forderung nachkommt, würde der Einstieg ausländischer Unternehmen in Sektoren wie das Bildungswesen, in denen bisher inländische öffentliche bzw. private Bildungsinstitutionen vorherrschen, deutlich erleichtert werden, da sie einen Rechtsanspruch auf gleiche Behandlung, zum Beispiel bei Zulassung, erhielten. Die Folge wäre zunehmende Konkurrenz. Aufgrund der hohen Anfangsinvestitionen im Hochschulwesen (zumindest jenseits des Angebotes eines einzelnen, wohl möglich rein betriebswirtschaftlichen Studiengangs) ist aber nicht zu

vermuten, dass aufgrund einer solchen Erleichterung tatsächlich sehr viel mehr Anbieter als bisher auf den europäischen Markt kommen wollen. Die entscheidende Hürde für diese Anbieter dürfte der Subventionsvorbehalt sein. Solange dieser besteht, müssen sie nämlich gegen Bildungsinstitutionen konkurrieren, die ihre Studiengänge nicht kostendeckend anbieten.

Aufgabe der weiten und nicht erschöpfenden Definition von öffentlichen Aufgaben

Im Art. 1 Abs. 3 lit. b des GATS werden hoheitliche Aufgaben, die nicht den GATS-Verpflichtungen unterliegen, äußerst eingeschränkt definiert: „weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb ... erbracht“. Deshalb hat die EU 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 (GATS 1994: 1679). Die EU behält sich m. a. W. das Recht vor, den Marktzugang im Bereich öffentlicher Aufgaben einzuschränken. Selbst wenn, wie es in Deutschland der Fall ist, neben den staatlichen Bildungsinstitutionen auch private Anbieter bestehen, und somit die Bildung gemäß GATS nicht zu den hoheitlichen Aufgaben gehört, erlaubt dieser Vorbehalt Bildung als öffentliche Aufgabe zu behandeln, die entsprechend staatlich erbracht werden kann.

In der neuen GATS-Runde fordert mindestens ein Land die EU auf, konkret festzulegen, welche Dienstleistungen als öffentliche Aufgaben gelten (Marktzutritt, Erbringungsart 3). 1994 hatte die EU in der horizontalen Liste eintragen lassen:

„Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass öffentliche Aufgaben häufig auf nachgeordnete Ebene bestehen, ist eine detaillierte und erschöpfende sektorspezifische Auflistung nicht möglich“. (GATS 1994: 1679, Fn. 1)

Zur Illustration dessen, was sie unter öffentlichen Aufgaben versteht, hat die EU in einer Fußnote eine offene Beispielsliste eingefügt:

„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.“ (GATS 1994: 1679, Fn. 1).

Lehrtätigkeiten sind jedoch nicht explizit in diese Ausnahmeliste aufgenommen worden, aber auch nicht explizit ausgeschlossen. Diese betreffen bekanntlich alle Bildungssegmente. Sollte es zu einer abschließenden Definition öffentlicher Aufgaben seitens der EU für das GATS kommen, dann würde es durchaus nahe liegen, diese Definition auf die bisherige Beispielsliste zu beschränken, womit die

Hochschullehre aus den öffentlichen Aufgaben heraus und in das GATS fallen würde. Die Herausnahme der Hochschullehre aus den öffentlichen Aufgaben hätte folgenschwere Auswirkungen. Die Entscheidung über die Zulassung als Hochschule und das Recht auf Vergabe von Abschlussgraden liegt nämlich in staatlicher Hand. Die für das Hochschulwesen zuständigen Ministerien der Länder würden zwar unter GATS diese Kompetenz nicht verlieren, doch müssten sie bei den Zulassungsentscheidungen den Art. VI des GATS zur innerstaatlichen Regelung beachten. Dieser schreibt vor, dass Zulassungserfordernisse keine unnötigen Hemmnisse für den Handel mit Dienstleistungen darstellen dürfen (Abs. 4). Zulassungsanforderungen, die nur schwer von ausländischen Anbietern erfüllt werden können, wären dann nicht GATS konform. Mit anderen Worten, der Zugang von Bildungsdienstleistern in den europäischen Bildungsraum würde deutlich erleichtert. Wiederum gilt jedoch, dass letztlich die entscheidende Hürde für Anbieter aus Drittstaaten die Subventionen für hiesige Bildungsinstitutionen sind.

Aufgabe des Subventionsvorbehaltes

Die EU verweigert derzeit Unternehmen und Studierenden aus Drittstaaten das Recht auf Inländerbehandlung im Falle von Subventionen:

„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“.

„Soweit Subventionen natürlichen Personen zur Verfügung gestellt werden, können sie auf Staatsangehörige eines Mitgliedsstaats der Gemeinschaften beschränkt werden.“ (GATS 1994: 1680).

Beide Eintragungen stellen sicher, dass weder Unternehmen noch Bildungsnachfrager aus Nicht-EU-Staaten ein Anrecht auf staatliche Unterstützung haben. Zudem wird ausdrücklich festgehalten, dass „die Erbringung einer Dienstleistung oder ihre Subventionierung innerhalb des öffentlichen Sektors“ nicht die GATS-Verpflichtungen verletzt (GATS 1994: 1680). Mithin können Bildungsdienstleistungen in der EU trotz GATS staatlich erbracht werden.

Diesen Subventionsvorbehalt könnten allerdings Nicht-EU-Bildungsdiensteanbieter dadurch umgehen, dass sie ihre europäischen Tochtergesellschaften nach europäischem Recht bzw. dem Recht des jeweiligen EU-Mitgliedsstaates gründen (s. oben). Diese Umgehungsmöglichkeit wurde aber bisher noch nicht ausgelotet (Krajewski 2002).

Nun fordern einige, der deutschen Öffentlichkeit nicht bekannt gegebenen Länder die Aufgabe des Subventionsvorbehalts bei der Erbringungsart 3 (kommerzielle Präsenz) und 4 (Präsenz natürlicher Personen). Die Aufgabe des Subventionsvorbehalts hätte die schärfsten Auswirkungen auf das Bildungswesen.

Bei einer Streichung des Subventionsvorbehalts könnten Bildungsinstitutionen aus Drittstaaten, die in der EU Programme anbieten wollen, die öffentliche Unterstützung

der Hochschulen als Verstoß gegen das GATS Prinzip der Inländerbehandlung und damit als unzulässig bezeichnen. Ihr jeweiliger Heimatstaat könnte dann gegen die EU den Streitschlichtungsmechanismus bemühen. Selbst ohne geplante Präsenz in der EU könnte ein solches Verfahren angestrengt werden und zwar wenn ein kommerzielles Angebot in einem Drittstaat, das sich im wesentlichen an internationale Studierende richtet, ein vergleichbares, aber öffentlich finanziertes Pendant in der EU hat. Mit anderen Worten, die Aufgabe des Subventionsvorbehalts hätte gravierende Folgen für die Finanzierung des in der EU noch vorherrschenden öffentlichen Hochschulwesens.

Beim Fortfall des Subventionsvorbehalts stehen mehrere Optionen offen, um GATS-Konformität herzustellen. Erstens könnten die staatlichen Zahlungen völlig eingestellt werden. Eine solche drastische Maßnahme ist aber zumindest kurzfristig sehr unwahrscheinlich. Zweitens könnten alle Hochschulen direkt subventioniert werden. Die Vergabe der Mittel könnte über ein Ausschreibungsverfahren erfolgen und wäre nichtdiskriminierend durchführbar. Die bestehenden Hochschulen stünden dann nicht nur untereinander in Konkurrenz um staatliche Mittel, sondern auch in Konkurrenz mit potentiellen Anbietern von inner- und außerhalb der EU. Diese Konkurrenz wird wohl in jenen Fächern am stärksten sein, in denen zum Aufbau eines Studiengangs relativ geringe Investitionen notwendig sind. Dies trifft auf Geistes-, Sozial-, Recht- und Wirtschaftswissenschaften am ehesten zu. Die GATS-Konformität dieser Option ist allerdings hinsichtlich von Angeboten an Studierende aus dem Ausland fraglich (s. oben). Zudem besteht die Gefahr, dass die staatlichen Mittel zu anderen als den bewilligten Zwecken eingesetzt werden (z. B. für unzulässige Quersubventionierungen kommerzieller Angebote). Dasselbe Problem wohnt der gezielten Förderung bestimmter Studiengänge inne. Dieses Subventionsverfahren unterscheidet sich vom vorgenannten durch die Eingrenzung der Förderung auf bestimmte defizitäre Angebote, welche jedoch aus gesamtgesellschaftlicher Sicht als notwendig erachtet werden. Eine solche Förderung würde häufig Angeboten zugute kommen, welche mangels Wirtschaftlichkeit und Konkurrenz vom GATS nicht erfasst werden. Bei Hochschulen mit marktfähigen (z.B. betriebswirtschaftlichen Studiengängen) und nichtmarktfähigen Angeboten könnte es zudem zu Abgrenzungsschwierigkeiten bei der Verwendung der direkten Subventionen im Bereich der Gemeinkosten kommen. Dies und andere Formen der Quersubventionierung mittels öffentlicher Gelder verstoßen gegen GATS-Prinzipien. Gewinne aus profitablen Angeboten können strenggenommen nur noch dann zur Deckung von Verlusten eingesetzt werden, wenn sie ohne Subventionen erzielt wurden (vgl. Kelk/Worth 2002: 39-43).

Am ehesten GATS-konform wäre die Umstellung der Finanzierung des Hochschulwesens von einer Subventionierung der Bildungseinrichtungen auf eine der Studierenden. Diese könnten dann eine Hochschule ihrer Wahl besuchen, die dann entweder als kommerzielles Unternehmen oder als gemeinnützige Stiftung geführt wird. Die daraus folgende Konkurrenz um Studierende wäre für die derzeitige Hochschullandschaft sehr folgenreich. Falls die staatlichen Zuschüsse an die Studierenden nicht die unterschiedlichen Kosten der einzelnen Studiengänge berücksichtigen, käme es zu einer merklichen Verschiebung der Studienangebote

zugunsten kostengünstiger Studiengänge. Studiengänge in den Naturwissenschaften bedürften der Zuwendungen von Stiftungen oder anderen privaten Organisationen bzw. Personen. Die Hochschulen wären auch frei, ihre Gebühren zu setzen, so dass an mancher Hochschule die staatliche Bezuschussung der Studiengebühren nicht ausreichen wird. Die Qualität der Ausbildung würde dann mit Ausnahme weniger besonders begabter Studierender von den finanziellen Mitteln der Eltern abhängig werden.

Freilich ist auch für diese Subventionsform nicht gesichert, dass sie GATS-konform ist. Sie wirft nämlich Fragen der Anspruchsberechtigung auf. Wenn nur „Bildungsinländer“ subventioniert werden, dann würde gegen Anbieter diskriminiert, deren Studiengänge sich vornehmlich an „Bildungsausländer“ wenden. Wenn Bildungsinländer ihre staatliche Studiengeldsubvention nur im Inland beziehen können, dann würden Anbieter im Ausland benachteiligt (vgl. Kelk/Worth 2002: 29).

Die GATS Verhandlungen und der Bologna-Prozess

Zur Beurteilung der Frage, in welcher Weise die GATS-Verhandlungen das deutsche Bildungswesen berühren können, ist es 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.

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 Leistungspunktesystems (ECTS) und die Kooperation in der Qualitätssicherung wurden als Arbeitsperspektiven genannt (vgl. Bologna-Erklärung). Beim europäischen Bildungsministertreffen im Mai 2001 in Prag wurden weitere Schritte zur Vertiefung der europäischen Hochschulkooperation in Form eines Prager Kommuniqués vereinbart. Einiges wurde davon bereits umgesetzt, bspw. sind 544 Bachelor- und 367 Masterstudiengänge in Deutschland bis zum Sommersemester 2002 eingerichtet worden und für die Entwicklung eines Leistungspunktesystems an Hochschulen wurde ein Verbundprogramm mit einer Ausstattung von 7,9 Mio. € gestartet (vgl. KMK/HRK/BMBF 2003).

In welchem Verhältnis stehen GATS-Verhandlungen und Bologna-Prozess zueinander? Eine Liberalisierung des Bildungswesens im Rahmen des GATS flankiert in vieler Hinsicht die Schaffung eines europäischen Bildungsraums. Liberalisierungsschritte innerhalb Europas werden durch das GATS auf Drittstaaten ausgedehnt und zugleich festgeschrieben (Scherrer/Yalçın 2002b: 16-18). Obgleich Parallelen hinsichtlich den Zielsetzungen bestehen, so sind diese doch nicht durchgängig deckungsgleich. Beispielsweise stehen ebenso wie in der Bologna-Erklärung die Förderung der Mobilität und die erleichterte Anerkennung von Abschlüssen im Forderungskatalog einzelner Handelspartner in dieser GATS-Runde (vgl. WTO 2000). Dieses Ziel kann aber auf unterschiedlichem Wege erreicht werden, und zwar entweder über eine „institutionelle“

Strategie der kooperativen Harmonisierung oder mittels einer auf den marktwirtschaftlichen Wettbewerb setzenden „funktionellen Integrationsstrategie“ (Philipp 2000: 71). Die aktuellen Forderungen innerhalb des GATS sind eindeutig einer funktionellen Integrationsstrategie zu zuordnen, und zwar auf der Ebene einzelner Bildungsanbieter, die in den Wettbewerb zu einander um zahlungskräftige Studierende treten sollen. Die Mobilität bezieht sich in diesem Fall zum einen auf Studierende, die grenzüberschreitend ihre Hochschulwahl treffen sollen, und zum anderen auf die Anbieter, die frei ihre Standorte wählen sollen können. Die Mobilität zwischen den Bildungsinstitutionen wird dadurch allerdings erschwert. Profitorientierte Hochschulen werden nämlich versuchen, ihren Studierenden in Hinsicht auf Kundenwerbung und -bindung lediglich Mobilität innerhalb der eigenen Dependancen anzubieten. Der Bologna-Prozess setzt hingegen auf eine institutionelle, kooperative Strategie. Zur Erhöhung der Mobilität zwischen den einzelnen Bildungsstätten sollen Studiengänge mittels Anerkennungsverhandlungen, gemeinsamer Curricular-Entwicklung und europäischen Förderprogrammen auf einander abgestimmt werden (vgl. Altbach 2000: 85). Dieses Ziel würde durch einen Wettbewerb um zahlungsfähige Studierende, wie es das GATS vorsieht, nicht erreicht werden.

Des Weiteren zielt der Bologna-Prozess auf eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Hochschulen insbesondere gegenüber US-amerikanischen Institutionen ab. Eine vorzeitige Öffnung des europäischen Bildungswesens, vor allem durch eine Einschränkung der Subventionsmöglichkeiten, würde Gefahr laufen, dass die meisten europäischen Bildungsstätten der starken Konkurrenz aus Drittstaaten noch nicht ausreichend stand halten könnten.

Umsetzungswahrscheinlichkeit

Die Forderungen im Hochschulbereich werden von bedeutsamen Handelspartnern der EU gestellt, denen die EU selbst zahlreiche und prioritär gehandelte Liberalisierungsforderungen präsentiert hat. An die USA richtete die EU sogar im selben Bereich Forderungen. Für die USA ist allerdings auch bekannt, dass die Verbände der Hochschulen (American Council on Education [ACE], Council for Higher Education Accreditation [CHEA]) skeptisch bis kritisch gegenüber GATS stehen (AUCC et al. 2001). Sogar für private Eliteuniversitäten ist GATS problematisch, da sie als Stiftungsuniversitäten indirekt durch Steuerbefreiung und direkt durch Zuweisung von Forschungsmitteln und staatlichen Teilstipendien für ihre Studierenden öffentlich subventioniert werden. In der Europäischen Union haben sich die vergleichbaren Verbände ebenfalls kritisch geäußert (AUCC et al. 2001; National Unions of Students in Europe, ESIB) und einige Regierungen (z.B. Bulmahn 2002) und vor allem Vertreter von Bundesländern (s. BLK 2002) bzw. Regionen lehnen weitere Liberalisierungsverpflichtungen für das Hochschulwesen ab (Stellungnahme der Versammlung der Regionen Europas: A-E-R 2002).

Die Regierungsfractionen im Deutschen Bundestag, SPD und Bündnis 90/ Die Grünen,

forderten im März 2003 die Bundesregierung auf, in der Europäischen Union darauf hinzuwirken, dass die Kommission keine Zugeständnisse in den Bereichen Bildung, Kultur und audiovisuelle Dienstleistungen macht. So weit derzeit bekannt, hat die EU in dem Entwurf ihrer GATS-Angebote, die Bildung bisher ausgenommen. Vielmehr bietet sie den Verhandlungspartnern eine Liberalisierung der Erbringungsart vier (grenzüberschreitende, zeitlich begrenzte Dienstleistungen durch Personen) an (Deutscher Bundestag 2003), die sich allerdings auch auf die Bildung auswirken könnte. Das derzeit verhandlungstaktische Minimalangebot der EU wird sicherlich im Laufe der Verhandlungen deutlich erhöht werden müssen, falls die EU einen erkennbaren Teil ihrer eigenen Forderungen gegenüber den Verhandlungspartnern eingelöst sehen möchte. Deshalb können weitere Zugeständnisse der EU im Bildungsbereich nicht ausgeschlossen werden, doch werden diese angesichts des Widerstandes aus der Bildungscommunity nicht den Kern des Bildungswesens berühren.

Wahrscheinlicher sind zum einen Zugeständnisse in den randständigeren Bereichen des Bildungswesens, insbesondere in der Weiterbildung und den Testdienstleistungen. Die Bund-Länder-Kommission hat beispielsweise in ihrer Grundsatzposition zu GATS den Bereich der sonstigen Bildungsdienstleistungen für grundsätzlich verhandelbar erklärt (BLK 2002, vgl. Bulmahn 2002).

Zum anderen müssen die sektoralen Forderungen im Zusammenhang mit den horizontalen Forderungen gesehen werden (worauf auch in einigen der Länderkommunikationen hingewiesen wird). Zur Vermeidung öffentlich sichtbarer sektoraler Liberalisierungsverpflichtungen könnte die EU beispielsweise Abstriche hinsichtlich ihrer umfassenden und nicht erschöpfenden Definition öffentlicher Aufgaben, ihrer Diskriminierung von Zweigstellen gegenüber Tochtergesellschaften und ihres Subventionsvorbehaltes machen.

Schlussfolgerungen für die Verhandlungen

Die bevorstehenden GATS-Verhandlungen bergen für das Hochschulwesen eine große Anzahl von Unsicherheiten. Am geringfügigsten wären die Auswirkungen der alleinigen Aufgabe der Beschränkung auf privat finanzierte Bildungsdienstleistungen. Sie würde im wesentlichen für eine nächste Verhandlungsrunde den bestehenden Druck auf die horizontalen Vorbehalte erhöhen. Die Aufgabe der bisherigen Diskriminierung von Zweigstellen bzw. Vertretungen gegenüber Tochtergesellschaften von Unternehmen aus Drittstaaten würde den Marktzugang von Anbietern aus diesen Staaten erleichtern und damit die Konkurrenz erhöhen. Gleiches ist von der Aufgabe der weiten und nicht erschöpfenden EU-Definition von öffentlichen Aufgaben zu erwarten. Die letztlich entscheidende Hürde für Anbieter aus Drittstaaten stellt die öffentliche

Finanzierung der hiesigen Hochschulen dar. Fällt der Subventionsvorbehalt, dann müsste die Finanzierung des Hochschulwesens von einer Subventionierung der Bildungseinrichtungen auf eine der Studierenden umgestellt werden.

Mithin sind für das Hochschulwesen die Verhandlungen über die horizontalen Forderungen von besonderer Wichtigkeit. Der jeweilige Grad der Öffnungen im tertiären Sektor wird den Grad der Intensität der oben beschriebenen Auswirkungen auf das deutsche und europäische Hochschulsystem bestimmen. Daher ist es wichtig, die Bandbreite der möglichen Schattierungen der Liberalisierungszusagen genau zu analysieren und die Folgen auch der Öffentlichkeit zu verdeutlichen.

Literatur

- A-E-R ASSEMBLY OF EUROPEAN REGIONS 2002: Brixen/Bressanone Erklärung zur Kulturellen Vielfalt und GATS, 18. Oktober
- Altbach, Philip 2000: Die Messung von Lehr- und Lernleistungen. Credit-Systeme an US-amerikanischen Hochschulen, in: Schwarz, Stefanie/ Teichler, Ulrich (Hrsg.): Credits an deutschen Hochschulen, Neuwied, Kriftel, Berlin, S. 79-89
- AUCC, ACE, EUA , and CHEA 2001: Joint Declaration on Higher Education and the General Agreement on Trade in Services, 28. Sept.
- BLK 2002, Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung, Grundsatzposition zur Behandlung der Bildung Dienstleistungen in den laufenden Verhandlungen im Rahmen der WTO über das allgemeiner Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS), Bonn, 18.10.2002.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft, 2002: Informationen über den Fortgang der WTO-Dienstleistungsverhandlungen, Schreiben an Nichtregierungsorganisationen, 8.8.2002.
- Bulmahn, Edeltraut, 2002: Wir dürfen Bildung nicht als Ware dem Handel überlassen, Frankfurter Rundschau vom 8. Juli 2002, Dokumentation.
- Deutscher Bundestag 2003: Antrag der Fraktionen in SPD und Bündnis 90 / Die Grünen, GATS-Verhandlungen - Transparenz und Flexibilität sichern, 15. Wahlperiode, Drucksache 15./576, 12.03.2003.
- Enders, Judith, Sebastian Haslinger, Gernot Rönz und Christoph Scherrer 2003: GATS-Verhandlungsrunde im Bildungsbereich: Bewertung der Forderungen, Gutachten für die Max-Traeger-Stiftung, Kassel.
- Fritz, Thomas und Christoph Scherrer, 2002: GATS: Zu wessen Diensten? VSA-Verlag, Hamburg.
- GATS 1994, Liste der spezifischen Verpflichtungen der EG und ihrer Mitgliedstaaten, deutsche Übersetzung, in: BGBl. II 1994: 1678-1683.
- Kelk, Steven und Jess Worth, 2002: Trading it away: how GATS threatens UK Higher Education, Oxford.
- KMK/HRK/BMBF 2002: Länderbericht Bundesrepublik Deutschland. Realisierung der Ziele der „Bologna-Erklärung“ in Deutschland.
- Krajewski, Markus, 2002: Kurzgutachten zum Umfang der spezifischen GATS-Verpflichtungen der EG im Bereich Subventionen, erstellt im Auftrage von Prof. Dr. Christoph Scherrer, King's College London.
- Phillip, Christine, 2000: Auf dem Wege zum europäischen Bildungsmarkt, Lohmar, Köln.
- Scherrer, Christoph und Gülşan Yalçın, 2002a: Bildung als Gegenstand von Handelsvereinbarungen: Die neue GATS-Verhandlungsrunde, in: Das Hochschulwesen

50(4) 128-124.

Scherrer, Christoph und Gülşan Yalçın, 2002b: Gutachten zur GATS-Verhandlungsrunde im Bildungsbereich, in: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Freier Handel oder freier Zugang?, Dokumentation eines GEW-Workshops vom 26. Febr. 2002 in Berlin, Juni, 6-43.

Education International, 2002: USA Demands in Higher Education in GATS Negotiations, Brüssel, 26.11.2002 (GATS Update).

WTO, 2000: Higher (Tertiary) Education, Adult Education, and Training. Communication from the United States, 18. Dezember, S/CSS/W23, Genf.

Prof. Dr. Christoph Scherrer
FB Gesellschaftswissenschaften
Universität Kassel
Nora-Platiel-Str. 1
34127 Kassel
scherrer@uni-kassel.de
Tel.: 0561 804 3095/3253
Fax.: 0561 804 3464