

# **Gutachten für die Max-Traeger-Stiftung**

## **GATS-Verhandlungsrunde im Bildungsbe- reich: Bewertung der Forderungen**

**Judith Enders, Sebastian Haslinger, Gernot Rönz  
und Christoph Scherrer**

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

*Globalisierung & Politik*

**U N I K A S S E L  
V E R S I T Ä T**

# Inhalt

Tabellen.....	4
Abkürzungen.....	5
Summary.....	7
Einleitung.....	10
1 Klassifikationen und Prinzipien des GATS.....	12
2 Die EU-Verpflichtungen von 1994.....	14
3 Forderungen in der neuen Verhandlungsrunde.....	17
3.1 Forderungen der EU.....	17
3.2 Forderungen gegenüber der EU.....	18
3.2.1 Horizontal.....	18
3.2.2 Forderungen im Bildungsbereich – Überblick.....	21
4 Hochschule und Forschung.....	23
4.1 Verpflichtungen und Forderungen.....	23
4.1.1 Bestehende EU-Verpflichtungen im tertiären Sektor und im Forschungsbereich.....	23
4.1.2 Forderungen im Rahmen der laufenden GATS-Verhandlungsrunde.....	23
4.1.3 Umsetzungswahrscheinlichkeit.....	25
4.2 Mögliche Auswirkungen der GATS-Forderungen.....	26
4.2.1 Institutionelle Folgen.....	26
4.2.2 Beschäftigungspolitische Auswirkungen.....	29
4.2.3 Auswirkungen auf Studierende.....	30
4.2.4 Freiheit für Lehre und Forschung sowie Teilhabe.....	31
4.3 Schlussfolgerungen für die Verhandlungen.....	33
5 Weiterbildung.....	35
5.1 Einführung in den Weiterbildungssektor.....	35
5.1.1 Aufgaben der Weiterbildung.....	35
5.1.2 Das Weiterbildungsspektrum und seine Anbieter.....	35
5.1.3 Die Finanzierung von Weiterbildung.....	36
5.1.4 Beschäftigung.....	37
5.1.5 Nachfrager und Teilnehmer.....	38
5.2 Das GATS und Weiterbildung.....	38
5.2.1 Bestehende Marktöffnungsverpflichtungen für Weiterbildung im GATS.....	38
5.2.2 Forderungen im Rahmen der laufenden GATS-Verhandlungsrunde.....	39
5.2.3 Umsetzungswahrscheinlichkeiten der Forderungen.....	40
5.3 Mögliche Auswirkungen der GATS-Forderungen.....	40
5.3.1 Szenario eines vollständig liberalen Weiterbildungsmarkts.....	41
5.3.2 Weiterbildung aus ökonomischer Sicht.....	41
5.3.3 Mögliche Entwicklung des Weiterbildungsmarktes.....	43
5.3.4 Folgen für ausgewählte Angebote und Träger.....	44
5.3.5 Beschäftigungswirkungen bei Fortfall des Subventionsvorbehalts.....	48
5.3.6 Auswirkungen auf sich Bildende.....	48
5.3.7 Umstellung der öffentlichen Finanzierung.....	49
5.3.8 Teilhabe an Entscheidungsprozessen.....	50
5.4 Schlussfolgerungen für die Verhandlungen.....	51

6	Andere Bildungsdienstleistungen .....	52
6.1	Leistungsüberprüfungsdienste – ein Überblick .....	52
6.1.1	Internationale Anbieter und Angebote.....	53
6.1.2	Kritik an den standardisierten Tests .....	55
6.1.3	Leistungsüberprüfungsdienste in Deutschland .....	56
6.1.4	Interessenlagen innerhalb der Leistungsüberprüfungsdienste .....	57
6.2	Der Sektor andere Bildungsdienstleistungen im GATS .....	58
6.2.1	Bestehende EU-Verpflichtungen im Bereich der anderen Bildungsdienstleistungen.....	58
6.2.2	Die Forderungen der neuen Handelsrunde.....	58
6.2.3	Relevanz der Forderungen.....	59
6.3	Mögliche Auswirkungen der GATS-Forderungen.....	60
6.3.1	Institutionell .....	60
6.3.2	Beschäftigungswirkungen.....	61
6.3.3	Auswirkungen auf Studierende .....	61
6.3.4	Teilhabe .....	62
6.4	Schlussfolgerungen für die Verhandlungen .....	63
7	Verhandlungstransparenz unverzichtbar .....	65
	Anhang 1: Definition of Educational Services: .....	68
	Anhang 2: Länderliste der EU-Mitgliedsstaaten.....	70
	Literatur .....	72

## **Tabellen**

Tabelle 1:	Forderungen für konzernintern versetztes Personal .....	21
Tabelle 2:	Spezifische Forderungen für den tertiären Sektor (CPC 923) .....	24
Tabelle 3:	Spezifische Forderungen für den Forschungsbereich (CPC 851-853).....	24
Tabelle 4:	Spezifische Forderungen für den Subsektor Weiterbildung .....	39
Tabelle 5:	Spezifische Forderungen für den Subsektor andere Bildungsdienstleistungen.....	59

## Abkürzungen

ACE	American Council on Education
ACT	American College Testing Programme
AER	Assembly of European Regions
AUCC	Association of Universities and Colleges of Canada
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BGBL	Bundesgesetzblatt
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BLK	Bund-Länder-Kommission
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BWP	Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis
CAT	computer-adaptive-test
CHE	Centrum für Hochschulentwicklung
CHEA	Council for Higher Education Accreditation
CPC	Central Product Classification
DAAD	Deutscher Akademischer Auslandsdienst
DSH	Deutscher Sprachtest für den Hochschulzugang
ECTS	European Credit Transfer System
ENQA	European Network for Quality Assurance in Higher Education
ESIB	National Unions of Students in Europe
ETS	Educational Testing Services
EU	Europäische Union
GATS	General Agreement on Trade in Services
GMAT	Graduate Management Admission Test
GRE	Graduate Record Examinations
HRK	Hochschulrektorenkonferenz
IDP	International Development Programme of Australian Universities and Colleges
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement
IELTS	International English Language Testing System
ITB	Institut für Test- und Begabungsforschung Consulting GmbH
MBA	Master of Business Administration
MPI	Max-Planck-Institut
NCITE	National Committee for International Trade in Education

OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PIRLS	The Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Programme for International Student Assessment
SAT	School Aptitude Test
SGB III	Sozialgesetzbuch, Buch III
TestDaF	Test Deutsch als Fremdsprache
TIMSS	Third International Mathematics and Science Study
TMS	Test für medizinische Studiengänge
TOEFL	Test of English as a Foreign Language
TOEIC	Test of English for International Communication
UCLES	University of Cambridge Local Examinations Syndicate
USTR	Office of the U.S. Trade Representative
VHS	Volkshochschulen
WTO	World Trade Organization
ZVS	Zentrale Vergabestelle für Studienplätze

## Summary

Im Rahmen der Neuverhandlungen des Dienstleistungsabkommens GATS (General Agreement on Trade in Services) sind von den Handelspartnern der Europäischen Union (EU) folgende umfangreiche Forderungen für das Bildungswesen gestellt worden.

*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.

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

»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).

Für *Forschung und Entwicklung* wird die Aufgabe der EU-Vorbehalte und neue Verpflichtungen für den naturwissenschaftlichen und interdisziplinären Bereich gefordert.

Zudem bestehen sogenannte *horizontale* Forderungen, die sich auf alle von der EU im Rahmen des GATS verpflichteten Dienstleistungssektoren beziehen. Einige Handelspartner fordern von der EU die Aufgabe der bisherigen Vorbehalte gegenüber einer vollständigen Übernahme der GATS-Prinzipien: (a) weite und nicht erschöpfende Definition des öffentlichen Sektors, (b) ungleiche Behandlung von Zweigstellen von Unternehmen aus Drittstaaten, (c) Subventionsvorbehalt.

Viele dieser Forderungen werden von bedeutsamen Handelspartnern der EU gestellt, denen die EU selbst zahlreiche Liberalisierungsforderungen präsentiert hat. An die USA richtete die EU sogar für das Hochschulwesen Forderungen. Allerdings sind sowohl in den USA als auch in der EU die Verbände der Hochschulen skeptisch bis kritisch gegenüber GATS eingestellt. Es ist deshalb zu vermuten, dass die Forderungen im Hochschulbereich eher dazu dienen, zum einen den Druck auf Erfüllung von Forderungen in den randständigeren Bereichen des Bildungswesens, insbesondere in der Weiterbildung und den Testdienstleistungen, zu erhöhen. Zum anderen müssen die sektoralen Forderungen im Zusammenhang mit den horizontalen Forderungen gesehen werden. Zur Vermeidung

öffentlich sichtbarer sektoraler Liberalisierungsverpflichtungen könnte die EU beispielsweise Abstriche hinsichtlich ihrer weiten und nicht erschöpfenden Definition öffentlicher Aufgaben, ihrer Diskriminierung von Zweigstellen gegenüber Tochtergesellschaften und ihres Subventionsvorbehaltes machen.

Die Folgen der Aufgabe der Beschränkung auf privat finanzierte Bildungsdienstleistungen wären im Hochschulbereich eher langfristiger Art. Die Aufgabe bei der derzeitigen GATS-Neuverhandlung würde 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 Bildungsinstitutionen dar. Fällt der Subventionsvorbehalt, dann müsste die Finanzierung des Hochschulwesens von einer Subventionierung der Bildungseinrichtungen auf eine der Studierenden umgestellt werden.

Aufgrund der starken Stellung angelsächsischer Hochschulen können von einer weltweiten Liberalisierung des Hochschulbereichs bestenfalls nur ganz wenige deutsche Hochschulen profitieren. Im Weiterbildungssektor ist die Lage anders zu bewerten. Dort genießen Aufstiegsfortbildungen insbesondere in handwerklich-technischen Berufen international eine sehr hohe Reputation und sind durchaus marktfähig. Doch insgesamt überwiegen auch in diesem Bereich eher die Gefahren einer weiteren GATS-Liberalisierung. Öffentliche Bildungsträger, vor allem Volkshochschulen und Fachschulen, würden von der Aufgabe der horizontalen Vorbehalte stark negativ betroffen sein. Sie müssten entweder mit allen anderen Bildungsträgern um staatliche Subventionen (direkt oder vermittelt über die TeilnehmerInnen) konkurrieren oder ihre Angebote an der zahlungsfähigen Nachfrage ausrichten und die sich nicht selbst tragenden Kurse einstellen. Letzteres birgt die Gefahr einer Unterversorgung der Bevölkerung mit allgemein bildenden Kursen. Gleichfalls müssten Hochschulen ihre Expansionsbemühungen in die Weiterbildung einstellen oder rechtlich sowie finanziell ihre Weiterbildungsangebote von der Hochschule trennen. Investitionen in den Aufbau der Weiterbildungskapazitäten würden als unzulässige Subventionen gelten.

Ähnliche Folgen wären auch bei der Erfüllung der Forderung nach GATS-Verpflichtungen für Bildungsagenturen zu erwarten. Bislang unterhalten öffentlich finanzierte Hochschulen ein umfangreiches *Vermittlungs- und Betreuungssystem*. Darüber hinaus existieren öffentlich finanzierte zentrale Einrichtungen wie der Deutsche Akade-

mische Austauschdienst oder das Studentenwerk. Bei Rücknahme des Subventionsvorbehaltes müssten diese Dienstleistungen kostendeckend angeboten werden.

Die Übernahme von GATS-Verpflichtungen für *Leistungsüberprüfungsdienste* würde es den europäischen Anbietern angesichts der Marktführerschaft angelsächsischer Anbieter stark erschweren, sich zu etablieren. Ihre Markterschließungsinvestitionen könnten nicht mehr subventioniert werden. Zudem würden aus rein ökonomischen Effizienzerwägungen standardisierte Tests viele Bereiche bisheriger Prüfungspraxis und Qualitätsmessung ablösen. Die Unumkehrbarkeit des GATS schließt die Rücknahme des einmal gewährten Marktzutritts und der Inländerbehandlung aus.

## Einleitung<sup>1</sup>

Grenzüberschreitende Dienstleistungen und damit auch Bildungsdienstleistungen fallen in die Kompetenz der Welthandelsorganisation (WTO). Derzeit wird das 1994 abgeschlossene Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services) mit dem Ziel der weiteren Liberalisierung des internationalen Dienstleistungsverkehrs im Rahmen der WTO neu verhandelt. Bildung gehört zum Themenkatalog dieser neuen Runde. Bis Ende Juni 2002 waren die einzelnen WTO-Mitglieder aufgefordert, an ihre Handelspartner konkrete Marktöffnungsforderungen zu stellen. Im Rahmen dieses bilateralen Prozesses von Forderungen (requests) hat die Europäische Union (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, denn mit der Erfüllung einer Forderung kann nur dann gerechnet werden, wenn man bereit ist, Forderungen der Verhandlungspartner in gleicher Höhe zu erfüllen. Zum selben Zeitpunkt wurden Forderungen der Handelspartner an die EU gerichtet. Diese Forderungen sind bis heute nur in summarischer Form seitens der EU-Kommission und des deutschen Bundeswirtschaftsministeriums der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden. Allein die belgische Regierung hat im Rahmen einer dortigen GATS-Konsultation die an die EU gerichteten konkreten Forderungen veröffentlicht.<sup>2</sup> Diese „belgische Liste“ ist Grundlage der vorliegenden Abschätzung der potentiellen Auswirkungen der an die EU gerichteten GATS-Forderungen im Bildungsbereich. Diesen Listen sind Forderungen zu entnehmen, die den bisherigen Zusammenfassungen nicht entnommen werden konnten, so dass wir den Umfang unseres Auftrags etwas erweitert haben und zwar um eine Analyse der „horizontalen“ Forderungen allgemein und der sektoralen Forderungen im Bereich der Forschung. Die Untersuchung umfasst deshalb folgende Bereiche:

---

<sup>1</sup> Die Verfasser danken Sabine Biedenkapp, Roman Jaich, Alper Köklü, Russell Specht und Anna Haslinger für wertvolle Anregungen.

<sup>2</sup> Diese umfassen Forderungen von 16 Ländern: Australien, China, Japan, Korea, Schweiz, Taiwan, Uruguay, USA, Kanada, Mauritius, Brasilien, Singapur, Neuseeland, Mexiko, Panama und Paraguay (Belgien 13. 9. 2002).

In den USA forderte am 19. 12. 2002 ein Gericht im Zusammenhang mit dem Freihandelsabkommen mit Chile den US-Handelsrepräsentanten auf, Verhandlungsdokumente für die Bereiche Gesundheit, Arbeit und Umwelt öffentlich zu machen (Press Release 19. 12. 2002, Earthjustice). Diese Entscheidung könnte dazu führen, dass die US-Regierung auch die GATS-Verhandlungen transparenter macht.

- „Horizontale“ Forderungen mit Auswirkungen auf das Bildungswesen
- höhere Bildungsdienstleistungen & Forschung
- Weiterbildung (Training Services)
- Leistungsüberprüfungsdienste und Bildungsvermittlungsdienste

Forderungen im Bereich primärer und sekundärer Bildungsdienstleistungen wurden nicht analysiert, da deren Erfüllung höchst unwahrscheinlich ist und zwar aufgrund des geringen handelspolitischen Gewichts der Forderungen stellenden Länder und der deutlichen, ablehnenden Haltung des Bundesbildungsministeriums.

Das vorliegende Gutachten baut auf dem Max-Traeger-Stiftungs-Gutachten Yalçin/Scherrer „GATS-Verhandlungsrunde im Bildungsbereich“ vom April 2002 auf. Zum besseren Verständnis der Bewertung der jetzt konkret vorliegenden Forderungen haben wir hier allerdings einige Textpassagen übernommen.

# 1 Klassifikationen und Prinzipien des GATS

Im GATS-Vertragswerk sind die 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).

Forschung und Entwicklung sind dem ersten Sektor „Unternehmerische und berufsbezogene Dienstleistungen“ unter „C“ zu geordnet und selbst in drei Kategorien untergliedert:

- Naturwissenschaften (CPC 851)
- Sozial- und Geisteswissenschaften (CPC 852)
- Interdisziplinäre Forschungsdienstleistungen (CPC 853)

Die Klassifikationen sind selbst Gegenstand der Verhandlungen, d. h. dass zum einen die einzelnen Sektoren noch feiner untergliedert werden können und zum anderen die Zuordnung spezifischer Dienstleistungen neu vereinbart werden kann.

Des Weiteren unterscheidet GATS vier Erbringungsarten („modi“) des Dienstleistungshandels:

1. *Grenzüberschreitende Erbringung* (Modus 1): 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);
2. *Nutzung im Ausland*: (Modus 2) 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);

3. *Kommerzielle Präsenz* (Modus 3) 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 Berlin);
4. *Präsenz natürlicher Personen* (Modus 4): 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).

Zu was verpflichten sich die Länder, wenn sie einzelne Sektoren und Erbringungsarten in die Länderlisten des GATS-Abkommens 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 Nicht-EU-Staaten gewährt werden müssen. Die innerhalb der EU geltende Niederlassungsfreiheit muss demnach nicht sogenannten 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.

## 2 Die EU-Verpflichtungen von 1994

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. 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 (Erbringungsart 3). 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 Erbringungsart 4 (Präsenz natürlicher Personen) übernommen worden (s. Anhang 2).

Für den Bereich „Forschung & Entwicklung“ hat die EU nur für Sozial- und Geisteswissenschaften (CPC 852) Verpflichtungen übernommen, und zwar für die Erbringungsarten 1-3. Eine Einschränkung auf „privat finanzierte“ Dienstleistungen ist nicht vorgenommen 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.

Österreich, Finnland und Schweden, die der EU erst nach Abschluss von GATS beigetreten sind, haben mit Beitritt ihr bis dato bestehendes Verpflichtungsniveau beibehalten.

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 drei für das Bildungswesen sehr bedeutsame Ausnahmen eingetragen, und zwar für:

- öffentliche Dienste,
- Zweigstellen von Unternehmen aus Drittstaaten und
- Subventionen.

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 (BGBl. II 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 diese Eintragung der EU in die horizontale Liste Bildung als öffentliche Aufgabe zu behandeln, die entsprechend staatlich erbracht werden kann.

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-Mitgliedsstaats gründen, die zudem „eine tatsächliche und dauernde Verbindung zur Wirtschaft eines der Mitgliedsstaaten“ aufweist (BGBl. II 1994: 1679). Um in den Genuss der europäischen wirtschaftlichen Freizügigkeiten zu gelangen, reicht demnach die Eröffnung eines kleinen Vertretungsbüros nicht aus.

Schließlich verweigert die EU 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.“ (BGBl. II 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 (BGBl. II 1994: 1680). Mithin können Bildungsdienstleistungen in der EU trotz GATS staatlich erbracht werden. Im Satz zuvor wird zudem bekräftigt, dass insbesondere für Forschung und Entwicklung keine Einschränkung der Subventionsmöglichkeiten hingenommen werden („Ungebunden für Subventionen für Forschung und Entwicklung“).

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. Diese Umgehungsmöglichkeit wurde aber bisher noch nicht ausgelotet (Krajewski 2002).

### **3 Forderungen in der neuen Verhandlungsrunde**

#### **3.1 Forderungen der EU**

Bis Ende Juni 2002 waren die einzelnen WTO-Mitglieder aufgefordert, an ihre Handelspartner konkrete Marktöffnungsforderungen zu stellen. 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, Ch. S.] 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 un-

ternehmen. Die Forderungen der Verhandlungspartner im Bildungssektor müssen daher mit größter Wahrscheinlichkeit innerhalb des Bildungssektors erfüllt werden.

## 3.2 Forderungen gegenüber der EU

### 3.2.1 Horizontal

Über die Forderungen, die sektorübergreifend „horizontal“ gestellt wurden, 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)“ (BMWi 2002; Hervorhebungen im Original).

Den „belgischen“ Listen kann darüber hinaus entnommen werden, welches Land die jeweilige Forderung gestellt hat. Aufgrund des unterschiedlichen handelspolitischen Gewichts der einzelnen Länder erlaubt diese Information eine bessere Einschätzung der Erfüllungswahrscheinlichkeit. Die horizontalen Forderungen an die EU beziehen sich auf folgende Vorbehalte der EU gegenüber einer vollständigen Übernahme der GATS-Prinzipien:

- weite und nicht erschöpfende Definition des öffentlichen Sektors;
- ungleiche Behandlung der Zweigstellen von Unternehmen aus Drittstaaten;
- Freiheit für Subventionen;
- Einschränkungen für ausländische Investoren in einzelnen EU Mitgliedsländern;
- Beschränkungen für die Erbringungsart 4 (Präsenz natürlicher Personen).

#### *Öffentlicher Sektor*

Sowohl die USA als auch Japan fordern 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 nachgeordneter Ebene bestehen, ist eine detaillierte und erschöpfende sektorspezifische Auflistung nicht möglich“. (BGBl. II 1994: 1679, Fn. 1)

Zur Illustration dessen, was sie unter öffentlichen Aufgaben versteht, hat sie 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.“ (BGBl II 1994: 1679, Fn. 1).

Lehrtätigkeiten sind jedoch nicht explizit in diese Ausnahmeliste aufgenommen worden, aber auch nicht explizit ausgeschlossen. Diese betreffen bekanntlich alle Bildungssegmente.

Brasilien und Neuseeland fordern sogar die völlige Beseitigung des EU-Vorbehalts für öffentliche Aufgaben. Die Erfüllung dieser Maximalforderung ist recht unwahrscheinlich, sie erhöht aber den Druck, die öffentlichen Aufgaben entsprechend den Forderungen der USA und Japans genauer festzulegen.

#### *Tochtergesellschaften aus Drittstaaten*

Die USA, Uruguay, Brasilien, Singapur und Neuseeland verlangen, die Einschränkungen für Tochtergesellschaften und Vertretungen von Drittstaatengesellschaften aufzuheben. Kanada und Japan fordern lediglich, dass die EU diese Einschränkungen genauer erläutert und zwar insbesondere, was die EU unter der Bedingung »eine tatsächliche und dauernde Verbindung zur Wirtschaft eines der Mitgliedsstaaten« versteht. Gegen Zweigstellen, Vertretungen und auch Tochtergesellschaften, die nicht nach dem Recht eines Mitgliedstaats gegründet sind, sofern sie eben nicht diese dauernde Verbindung nachweisen können, kann derzeit nämlich 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. Gerade letzteres dürfte Unternehmen schwer fallen, die bisher noch über keine wirtschaftlich aktive Tochtergesellschaft innerhalb der EU verfügen. Dies dürfte insbesondere für die Dienstleistungsbereiche gelten, in denen bisher die grenzüberschreitende Leistungserbringung mittels Direktinvestitionen kaum entwickelt ist. Zu diesen gehört das Bildungswesen mit Ausnahme der Sprachschulen. Eine ausländische Universität müsste bereits innerhalb der EU mit einer Tochtergesellschaft präsent sein, um beispielsweise eine Diskriminierung bei der Zulassung zu vermeiden, doch ohne Aussicht auf Zulassung wird diese ausländische Universität kaum eine Tochtergesellschaft gründen wollen. Mit anderen Worten, falls die EU den Forderungen ihrer Handelspartner 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.

### *Subventionen*

Uruguay und Brasilien fordern die gänzliche Aufgabe des Subventionsvorbehalts bei der Erbringungsart 3 (kommerzielle Präsenz) und 4 (Präsenz natürlicher Personen), Japan will nur für Forschung und Entwicklung diesen Vorbehalt gelten lassen und Kanada sowie Neuseeland begnügen sich mit Erläuterungen und Präzisierungen dieses Vorbehalts für Erbringungsart 3. Die Aufgabe des Subventionsvorbehalts hätte die schärfsten Auswirkungen auf das Bildungswesen. Anbieter (bzw. Studierende) aus Drittstaaten könnten dann entweder ebenfalls staatliche Unterstützung einfordern oder umgekehrt die Abschaffung dieser Unterstützung für all jene Bildungsinstitutionen (Studierende) fordern, mit denen sie in Konkurrenz stehen. Angesichts des geringen handelspolitischen Gewichts der fordernden Länder ist die Aufgabe des Subventionsvorbehalts allerdings unwahrscheinlich. Gleichwohl kann nicht ausgeschlossen werden, dass im Zuge der Festlegung öffentlicher Aufgaben auch der Subventionsvorbehalt auf eine begrenzte Zahl von Dienstleistungen beschränkt wird.

### *Einschränkungen für ausländische Investoren in einzelnen EU Mitgliedsländern*

Insbesondere die USA verlangen die Beseitigung der Beschränkungen beim Erwerb von Grundbesitz bzw. bei Investitionen, die einige EU Mitgliedsländer in der horizontalen Liste eintragen ließen. Für Deutschland liegen jedoch keine solche Eintragungen vor.

### *Beschränkungen für die Erbringungsart 4 (Präsenz natürlicher Personen)*

Bisher sind von der EU nur wenige Verpflichtungen zur Freizügigkeit natürlicher Personen eingegangen worden. Deshalb zielen viele Forderungen auf eine stärkere Öffnung der EU in dieser Erbringungsart ab (vgl. im Folgenden: Belgien 2002: 2-7). Eine vollständige Übernahme von Verpflichtungen fordern lediglich Ägypten und Mauretanien. Auf die Abschaffung des wirtschaftlichen Bedarfstests („economic needs tests“) drängen zudem die USA, Kanada, Mexiko und Brasilien.

Bei unternehmensintern versetztem Personal geht es – wie aus Tabelle 1 hervorgeht – meist um die Länge und die Modalitäten der Aufenthaltsberechtigung:

Tabelle 1: Forderungen für konzernintern versetztes Personal

Staat	Aufenthalt	weitere Forderungen
USA	Erstaufenthalt bis zu 3 Jahren mit Verlängerungsmöglichkeit und mehrfacher Einreisemöglichkeit	Übernahme der US Definitionen für „executives“, „managers“ und „specialists“
Japan	unbeschränkte Aufenthaltsdauer	auch für Aufenthalte zur Berufsausbildung
Schweiz	5 Jahre ohne weitere Einschränkungen	Klarstellung der maximalen Aufenthaltsdauer für Leitende Angestellte, Geschäftsführer und Spezialisten
Taiwan	Erstaufenthalt bis zu 3 Jahren mit Verlängerungsmöglichkeit um jeweils ein Jahr	

Quelle: Belgien 2002: 2-7

Für Spezialisten und Fachkräfte fordert Kanada die Spezifizierung der Mindestanforderungen an die Qualifikation der Personen und anderer Zulassungsbeschränkungen. Australien verlangt für Personen, welche im Rahmen von Unterstützungsvereinbarungen tätig werden, eine Einreise- und Arbeitserlaubnis für zwei Jahre mit Verlängerungsmöglichkeit.

Für Außendienstmitarbeiter (Services salespersons) wird von den USA, Kanada, Neuseeland und Taiwan zur Anbahnung von Geschäften eine Aufenthaltserlaubnis für 90 Tage gefordert. Die USA wollen zudem eine Verlängerungsmöglichkeit. Kanada möchte die Aufenthaltserlaubnis zur Kundenbetreuung auch auf die Zeit nach dem Geschäftsabschluss ausgedehnt wissen. Neuseeland will die Aufenthaltserlaubnis unabhängig von einer kommerziellen Präsenz im jeweiligen Land.

Es gibt umfangreiche Forderungen an die EU und ihre Mitgliedstaaten, Verpflichtungen für die Freizügigkeit von Honorarkräften (contractual service suppliers) zu übernehmen. Die USA, Brasilien und Japan stellen sie gezielt für ausgewählte Sektoren; Forschung und Entwicklung sowie die Hochschulen sind davon betroffen. Eine generelle Aufenthaltsdauer von einem Jahr fordert Neuseeland, Australien zwei Jahre mit mehrfacher Einreisemöglichkeit.

Da das Bildungswesen voraussichtlich nur begrenzt von einer Liberalisierung dieser Erbringungsart berührt werden würde und ein höheres Verpflichtungsniveau angesichts der Haltung der Innenministerien wenig wahrscheinlich ist, wurde diese Forderung im Rahmen des vorliegenden Gutachtens nicht näher untersucht.

### 3.2.2 Forderungen im Bildungsbereich – Überblick

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 Bildungsdienstleis-

tungen 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 2002).

Laut „belgischer“ Liste liegen für primäre (Vorschule) und sekundäre Bildungsdienstleistungen (Allgemeine Schule und Berufsschule) mit Ausnahme der Forderung Brasiliens hinsichtlich der Erbringungsart 4 keine Forderungen vor. Laut dem Konsultationspapier der EU sollen aber auch für diese Sektoren Forderungen zur Aufgabe der Beschränkung auf „privat finanzierte“ Bildungsdienstleistungen existieren.<sup>3</sup>

Forderungen liegen 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).
- Für *Forschung und Entwicklung* wird die Aufgabe der EU-Vorbehalte und neue Verpflichtungen für den naturwissenschaftlichen und interdisziplinären Bereich gefordert.

Die Forderungen werden im einzelnen in den folgenden drei Kapiteln vorgestellt.

---

<sup>3</sup> **Requests to the EC** However, a certain number of countries request the elimination of existing reservations also for primary and secondary education. (WTO Members' Requests to the EC and Its Member States for Improved Market Access for Services Consultation Document)

## **4 Hochschule und Forschung**

### **4.1 Verpflichtungen und Forderungen**

#### **4.1.1 Bestehende EU-Verpflichtungen im tertiären Sektor und im Forschungsreich**

Für Dienstleistungen im Bereich der höheren Schulausbildung (GATS-Kategorie 5.C., CPC 923, s. Anhang 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) (s. Anhang 2). 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.

Darüber hinaus sind die öffentlich-rechtlichen Hochschulen noch durch die bereits erwähnten, von der EU eingetragenen „horizontalen“ Ausnahmen von den Disziplinen des GATS geschützt: durch (a) die weite und nicht erschöpfende Definition des öffentlichen Sektors, (b) die ungleiche Behandlung von Tochtergesellschaften aus Drittstaaten und (c) den Subventionsvorbehalts (s. Abschnitt 2).

Für den Bereich „Forschung & Entwicklung“ (GATS Klassifikation 1.C.) hat die EU nur für Sozial- und Geisteswissenschaften (CPC 852) Verpflichtungen übernommen, und zwar für die Erbringungsarten 1-3. Eine Einschränkung auf „privat finanzierte“ Dienstleistungen ist nicht vorgenommen worden. Die horizontalen Ausnahmen gelten allerdings gleichfalls und enthalten zudem noch den gesonderten Hinweis: „Ungebunden für Subventionen für Forschung und Entwicklung“ (BGBl. II 1994: 1680).

#### **4.1.2 Forderungen im Rahmen der laufenden GATS-Verhandlungsrunde**

Für Dienstleistungen im Bereich der höheren Schulausbildung (GATS-Kategorie 5.C., CPC 923) haben die USA, Japan und Brasilien Forderungen an die EU gerichtet. Am weitestgehend sind die Forderungen der USA: Die Übernahme voller Verpflichtungen (Marktzugang und Inländerbehandlung) 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. Japan erhebt diese Forderung lediglich für die Erbringungsarten 1 und 2, also nicht für Niederlassungen. Zusätzlich fordert Japan Transparenz bei der Regulierung des Bildungswesens. Brasilien hingegen möchte, dass die EU für die Erbringungsart 4 volle Verpflichtungen übernimmt.

Tabelle 2: Spezifische Forderungen für den tertiären Sektor (CPC 923)

Staat	Modus 1	Modus 2	Modus 3	Modus 4
USA	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	
Japan	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.		
Brasilien				MZ + IB, volle Verpfl.

MZ = Marktzutritt, IB = Inländerbehandlung

Quelle: Belgien 2002: 38

Im Bereich Forschung und Entwicklung (GATS-Kategorie 1.C., a-c) verlangen Neuseeland und Mexiko, dass die EU die bereits bestehenden Verpflichtungen für die Sozial- und Geisteswissenschaften (CPC 852) erhöht und zwar insbesondere hinsichtlich der Erbringungsart 3 (kommerzielle Präsenz), wobei Neuseeland ausdrücklich auch auf die horizontalen Forderungen nach Aufgabe der EU-Vorbehalte verweist.

Für die Kategorien, für die bisher noch keine EU-Verpflichtungen vorliegen, naturwissenschaftliche (CPC 851) und interdisziplinäre Forschungsdienstleistungen (CPC 853), bestehen seitens Neuseelands, der Schweiz, Singapurs und Uruguays Forderungen nach Erfüllung der vollen Verpflichtungen in den jeweiligen Erbringungsarten (s. Tabelle 3).

Tabelle 3: Spezifische Forderungen für den Forschungsbereich (CPC 851-853)

Staat	Modus 1	Modus 2	Modus 3	Modus 4
Uruguay CPC 851	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB <sup>1)</sup>
Uruguay CPC 853	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB <sup>1)</sup>
Neuseeland CPC 851	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB <sup>1)</sup>
Neuseeland CPC 852	MZ + IB, volle Verpfl.		Beschränkungen aufheben	<sup>1)</sup>
Neuseeland CPC 853	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB <sup>1)</sup>
Schweiz CPC 851	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB <sup>1)</sup>
Singapur CPC 851	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	
Singapur CPC 853	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	
Mexiko CPC 852			Beschränkungen aufheben	MZ + IB, volle Verpfl.

MZ = Marktzutritt, IB = Inländerbehandlung; <sup>1)</sup> Übernahme von Verpflichtungen im Umfang der „horizontalen“ Forderungen des jeweiligen Landes

Quelle: Belgien 2002: 15

### 4.1.3 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). Einige Regierungen (vgl. Bulmahn 2002) und vor allem Vertreter von Bundesländern bzw. Regionen lehnen weitere Liberalisierungsverpflichtungen ab (Stellungnahme der Versammlung der Regionen Europas: AER 2002, BLK für Bildungsplanung und Forschungsförderung 2002a). Es ist deshalb zu vermuten, dass diese Forderungen eher dazu dienen, zum einen den Druck auf Erfüllung von Forderungen in den randständigeren Bereichen des Bildungswesens, insbesondere in der Weiterbildung und den Testdienstleistungen, zu erhöhen. Die Bund-Länder-Kommission hat in ihrer Grundsatzposition zu GATS den Bereich der sonstigen Bildungsdienstleistungen für grundsätzlich verhandelbar erklärt (BLK für Bildungsplanung und Forschungsförderung 2002b: 3). 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. Deshalb lohnt eine Abschätzung der möglichen Auswirkungen der kompletten bzw. partiellen Erfüllung der an die EU gerichteten Forderungen im Hochschulbereich.

Die Länder, die im Bereich Forschung und Entwicklung gegenüber der EU Forderungen erhoben haben, sind vergleichsweise weniger gewichtige Handelspartner. Angesichts der hohen Priorität, die die EU der Förderung von Forschung und Entwicklung einräumt (AbIEG L 232/2002), ist die volle Erfüllung dieser Forderungen deshalb wenig wahrscheinlich. Gleichwohl trifft auch hier die obige Überlegung zu, nämlich dass diese Forderungen den Druck auf die EU erhöhen, ihre horizontalen Vorbehalte zu lockern.

## 4.2 Mögliche Auswirkungen der GATS-Forderungen

### 4.2.1 Institutionelle Folgen

Die folgende Analyse der potentiellen Auswirkungen der Forderungen geht stufenweise vor: Zunächst werden die Auswirkungen der sektoralen Forderungen der zentralen Handelspartner 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 (vgl. Monash University o. J.).

Die Auswirkungen der Aufgabe der Beschränkung auf privat finanzierte Bildungsdienstleistungen wären langfristig gravierend. Die Aufgabe würde nämlich für eine nächste Verhandlungsrunde den bestehenden Druck auf die horizontalen Vorbehalte erhöhen. Das GATS bezeichnet im Art. XV Subventionen 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

tionen 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*

Die derzeitige Diskriminierung von Zweigstellen beziehungsweise Vertretungen gegenüber Tochtergesellschaften von Unternehmen von außerhalb der EU (so genannte Drittstaaten) sowie die Vorgabe, dass diese Tochtergesellschaften nur dann gleichbehandelt werden, wenn sie eine „tatsächlich und dauernde Verbindung zur Wirtschaft eines der Mitgliedstaaten“ vorweisen können, erhöht die Kosten der Unternehmen aus Drittstaaten beim Versuch innerhalb der EU Fuß zu fassen. 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.

Die Aufgabe dieses horizontalen Diskriminierungsvorbehaltes würde mithin den Marktzugang von Anbietern aus Drittstaaten erleichtern und damit die Konkurrenz erhöhen. 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*

Derzeit gilt das Hochschulwesen als öffentliche Aufgabe und steht von daher, so weit es nicht rein privat finanziert wird, außerhalb des GATS. In der Beispielsliste für öffentliche Aufgaben wird allerdings ein zentraler Bereich der Hochschulen, die Lehre, nicht ausdrücklich erwähnt. 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 könnte Auswirkungen haben. Die Entscheidung über die Zulassung als Hochschule und das Recht auf Vergabe von Abschlüssen 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, die Herausnahme der Hochschullehre könnte den Zugang von Bildungsdienstleistern in den europäischen Bildungsraum erleichtern. Wiederum gilt jedoch, dass letztlich die entscheidende Hürde für Anbieter aus Drittstaaten die Subventionen für hiesige Bildungsinstitutionen sind.

#### *Aufgabe des Subventionsvorbehaltes*

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 Streitlichtungsmechanismus 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 würde. Die Qualität der Ausbildung würde dann mit Ausnahme weniger besonders begabter Studierender von den finanziellen Mitteln der Eltern abhängig werden. Allerdings ist auch für diese Subventionsform nicht gesichert, ob sie GATS-konform ist. Sie wirft Fragen der Anspruchsberechtigung auf. Wenn nur „Bildungsinländer“ subventioniert werden, dann würde gegen Anbieter diskriminiert, die Studiengänge für „Bildungsausländer“ konzipieren. Wenn „Bildungsinländer“ ihre staatliche Studiensubvention nur im Inland beziehen können, dann würden Anbieter im Ausland benachteiligt (vgl. Kelk/Worth: 34).

#### **4.2.2 Beschäftigungspolitische Auswirkungen**

Liberalisierungsbefürworter erwarten Spezialisierungsgewinne, eine Erhöhung der Vielfalt der Angebote und ein besseres Kosten-Leistungsverhältnis (Müller-Böling 2002). Sie halten zudem die Herausbildung einer kleinen Elite von Hochschulen in Deutschland für wünschenswert (Müller-Böling/Zechlin, 1998). Diese „Leuchttürme“ (industriepolitisch gemeinhin als *national champions* bekannt) könnten Nachfrage auf dem internatio-

nenal Bildungsmarkt auf sich ziehen, was angesichts der demographischen Lücke zum Erhalt der hiesigen Bildungseinrichtungen auch notwendig wäre. Dies wäre beschäftigungspolitisch durchaus wünschenswert.

Das Gutachten von Yalçın und Scherrer stellte die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Universitäten angesichts der Finanzkraft, des Management-Know-Hows und der jahrzehntelang gepflegten Reputation der großen angelsächsischen Universitäten mit ihrem klaren Sprachvorteil allerdings in Frage (2002: 24-26). Für ein erfolgreiches privates Hochschulwesen fehlen in Deutschland die gesetzlich-institutionellen Voraussetzungen. Sowohl ein institutionalisiertes Alumni-Engagement wie auch Stiftungs- und Mäzenatentum sind weder ausreichend kulturell verankert, noch existieren ausreichend positive gesetzliche Anreize wie Steuervergünstigungen, wie diese beispielsweise in den USA üblich sind (Bundestagsfraktion Bündnis90/Die Grünen 2002). Mithin ist es fraglich, ob durch eine Liberalisierung des Hochschulwesens konkurrenzfähige Institutionen entstehen würden, die die erwartbaren Beschäftigungsverluste in den unter Rationalisierungsdruck stehenden Massenuniversitäten ausgleichen könnten. Kostenaufwändige Grundlagenforschung, die sich wegen ihrer Langfristigkeit kaum an Effizienzkriterien messen lässt, würde beim Fortfall des Subventionsvorbehalts in „marktwirtschaftliche“ Bedrängnis geraten, wodurch dort Arbeitsplätze in Gefahr stünden.

Der in Deutschland auch für Hochschulbeschäftigte immer mehr unter Druck geratende Flächentarifvertrag (z. B. Austritt einiger Berliner Hochschulen aus den Arbeitgeberverbänden, vgl. GEW Berlin/ver.di Berlin 2003) wird mit der Ausweitung der Liberalisierungen auf den öffentlich finanzierten tertiären Sektor höchstwahrscheinlich sein Ende finden. Die neuen Anbieter würden zunächst sicherlich nicht einem Tarifverbund beitreten. Der von ihnen ausgehende Konkurrenzdruck würde wahrscheinlich zu einer Aufweichung der tariflichen Beschäftigung im öffentlichen Hochschulwesen führen. Arbeitsbedingungen würden sich entsprechend verändern. Die bisher verbeamteten Hochschulbeschäftigten müssten gegebenenfalls in ein Angestelltenverhältnis überwechseln.

#### **4.2.3 Auswirkungen auf Studierende**

Sollte es im Rahmen der GATS-Verhandlungen zur Ausweitung der zu liberalisierenden Bildungsdienstleistungen über die „privat finanzierten“ Dienstleistungen hinaus kommen, wird dies auf die Studierenden, die dann auch immer mehr als Kunden der Bildungseinrichtungen behandelt werden würden, gravierende Auswirkungen haben. Die wahrscheinlichste und spürbarste Wirkung wird die Einführung von Studiengebühren sein (Kelk/Worth 2002: 70). Wenigen „teuren“ Elitehochschulen würden dann etwas „preiswertere“, auf Massenausbildung spezialisierte Hochschulen gegenüberstehen. Aufgrund des mangelhaft ausgeprägten Stipendiensystems in Deutschland, werden die Auswirkungen für die Studierenden beträchtlich sein. Es besteht die Gefahr, dass vielmehr finanziel-

le Kapazitäten statt intellektuelle Fähigkeiten den Zugang zu höherer Bildung regulieren werden. Außerdem könnte eine solche Entwicklung die Verschuldung der Studierenden deutlich erhöhen und eine Armutsspirale nach dem Abschluss des Studiums in Gang setzen. Gleichheitsprinzipien beim Zugang zu Bildung geraten in Gefahr, das grundgesetzlich garantierte Recht auf Bildung – wobei der Bildungsbegriff ein allgemeiner ist – könnte durch die warenförmige Ausgestaltung von Bildungsangeboten verengt werden. Sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite würden höchstwahrscheinlich Effizienzkriterien über wissenschaftliche Kriterien stellen. Das sowieso kaum umsetzbare Ideal des „studium generale“ gerät unter GATS-Bedingungen für die breite Studierendenschaft noch mehr in Bedrängnis (vgl. Kelk/Worth 2002: 70 ff.).

Die Mobilitätschancen von Studierenden würden ebenfalls beeinträchtigt. Unter Modus 3 und 4 wäre zunächst eine erhöhte Mobilität bei Anwendung der GATS-Prinzipien zu vermuten. Bei genauerem Hinschauen spricht allerdings einiges dagegen. Die Bestrebungen der Hochschulen, auch international zu kooperieren, basieren bisher auf nicht profitorientierten Kooperationsabkommen, die sich hauptsächlich an fachlichen und kulturellen Kriterien orientieren. Wenn die öffentliche Hochschulbildung unter den GATS-Anforderungen organisiert wird, werden sehr schnell die Konkurrenzbeziehungen und ausschließlich profitorientierte Kooperationsbemühungen dominieren. Hochschulen werden versuchen, ihren Studierenden in Hinsicht auf Kundenwerbung und -bindung lediglich Mobilität innerhalb der eigenen Dependancen anzubieten (vgl. Kelk/Worth 2002). Dies könnte die positiven Ansätze der Hochschulzusammenarbeit, wie sie z. B. im Rahmen des Bologna-Prozesses angestrebt werden, unterlaufen (vgl.: BMBF 2002).

#### **4.2.4 Freiheit für Lehre und Forschung sowie Teilhabe**

Beim Fortfall der öffentlichen Subventionierung stellt sich zudem die Frage nach der grundgesetzlich garantierten Freiheit der Lehre und Forschung. Wie groß bleibt der Freiheitsgrad vor allem der kostenintensiven, langwierigen Grundlagenforschung, wenn diese zunehmend an outputorientierte Drittmittelfinanzierung gebunden ist (vgl. Institut Arbeit und Technik, 2000: 323)? Die in der Lehre bisher übliche Quersubventionierung von „Orchideenfächern“ stünde unter Druck (Kelk/Worth 2002: 68).

Die Frage der Teilhabe ist nicht nur, wie oben angesprochen, aus Sicht der Studierenden und Lehrenden brisant, sondern auch aus gesellschaftspolitischer Sicht. Die gesellschaftliche Dimension eröffnet nochmals die Frage nach der Bewertung der Bildung als ein „öffentliches Gut“. Wie der neue OECD-Bericht: „Bildung auf einen Blick 2002“ erneut betont, entwickeln sich die führenden Industriegesellschaften mehr und mehr zu Wissensgesellschaften. Dies bedeutet in erster Linie, dass der Wohlstand der Gesellschaft vom Bildungsniveau ihrer Mitglieder abhängt. Somit ist die Frage nach dem Zugang zu Bildung nicht nur eine Frage der individuellen Chancengleichheit, sondern auch eine des

gesamtgesellschaftlichen Wohlstands. Vor allem aber benötigen moderne Demokratien nicht nur produktive „Wissensarbeiter“, sondern auch mündige, gebildete Bürger für die Weiterentwicklung der demokratischen Gesellschaftsform. Zur Entwicklung dieser Eigenschaften kann das Bildungssystem beispielsweise mit der Förderung eigenverantwortlichen Studierverhaltens, statt ausschließlich berufsorientierter Ausbildung beitragen. Die Hochschulen sind dafür der geeignete Ort und bedürfen deshalb auch staatlichen Schutzes und staatlicher Förderung. Ob die Hochschulen dieser gesellschaftlichen Aufgabe auch unter GATS-Bedingungen gerecht werden können, ist zu bezweifeln.

### **4.3 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. European Ministers of Education 1999). 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? Wie Yalcin und Scherrer im ersten Gutachten ausführten, flankiert eine Liberalisierung des Bildungswesens im Rahmen des GATS in vieler Hinsicht die Schaffung eines europäischen Bildungsraums. Liberalisierungsschritte innerhalb Europas werden durch das GATS auf Drittstaaten ausgedehnt und zugleich festgeschrieben (2002: 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 zuzuordnen, und zwar auf der Ebene einzelner Bildungsanbieter, die in den Wettbewerb zueinander um zahlungskräftige Studierende treten sollen. Die Mobilität bezieht sich in diesem Fall zum einen auf Studierende, die grenzüberschreitend ihre Hochschulwahl treffen sollen können, und zum anderen auf die Anbieter, die frei ihre Standorte wählen sollen. 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 aufeinander abgestimmt werden. Die institutionelle, kooperative Strategie erfordert somit öffentlichen Investitionsbedarf, der nicht GATS-konform ist. Bei Öffnung des europäischen Bildungswesens würde der eingeschlagene Weg der kooperativen Qualitätssicherung mit primär bildungspolitischen Zielen, durch die handelspolitischen Interessen einzelner Nicht-EU-Staaten und die pekunären Interessen einzelner Anbieter unterbrochen 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 standhalten könnten.

### **4.3 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. Eine volle Liberalisierung des tertiären Bildungssektors ist nicht wünschenswert, da der deutsche Hochschulsektor traditionell, kulturell und auch institutionell darauf nicht vorbereitet ist. Auch die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Langzeitfolgen einer umfangreichen Liberalisierung des tertiären Sektors für unsere wissensbasierte Demokratie sind kaum abzuschätzen. Daher sollte, gerade in dem Bewusstsein der Unumkehrbarkeit von Handelsliberalisierungen, im sensiblen Bildungssektor auf besondere Sorgfalt und Rücksicht gegenüber den Liberalisierungsfolgen gedrungen werden. Insbesondere sollte die vorhandenen horizontalen Einschränkungen zum Schutz der öffentlichen Daseinsfürsorge aufrechterhalten werden.

## **5 Weiterbildung**

Der Weiterbildungssektor ist sehr heterogen. Es herrscht eine große Vielfalt an Angeboten, Anbietern bzw. Trägern sowie bei der Finanzierung und den Nutznießern. Zu Beginn steht eine Einführung in die Branche, an die sich ein kursorischer Überblick der Marktfähigkeit von Weiterbildung anschließt. Daraufhin wird die Branche im Kontext des GATS beleuchtet. Es werden u. a. Forderungen vorgestellt, welche im Rahmen der laufenden GATS-Runde zur Debatte stehen und – für den Fall ihrer Annahme – deren mögliche Auswirkungen. Eine Zusammenfassung der wesentlichen Schlussfolgerungen für die weiteren Verhandlungen beschließt das Kapitel.

### **5.1 Einführung in den Weiterbildungssektor**

#### **5.1.1 Aufgaben der Weiterbildung**

In Deutschland werden die Begriffe Erwachsenenbildung und Weiterbildung häufig synonymisch benutzt; international (so auch im GATS) ist „adult education“ gebräuchlich (vgl. Nuissl/Pehl 2000: 14). Der Deutsche Bildungsrat definierte Weiterbildung 1970 als „Fortsetzung oder Wiederaufnahme organisierten Lernens nach Abschluss einer unterschiedlich ausgedehnten ersten Bildungsphase“ (Deutscher Bildungsrat 1970: 197).

Der Weiterbildung kommen hierbei verschiedene Aufgaben zu. In der beruflichen Weiterbildung die Anpassung der beruflichen Fähigkeiten an den aktuellen Stand des Wissens und der Technik, die Höherqualifizierung von Arbeitnehmern sowie die Erweiterung der Kompetenzen um solche, die normalerweise nicht Bestandteil der beruflichen Erstausbildung sind. Allgemeine Weiterbildung verbreitert die Wissensbasis der Bevölkerung. Sei es durch Sprachen als „Tor“ zur Welt, durch Angebote zu Gesundheitsthemen, die mittelbar positiv auf die Kosten des Gesundheitssystems wirken können, durch gesellschaftliche oder politische Inhalte, welche zu einem funktionierenden gesellschaftlichen Zusammenleben beitragen. Die politische Bildung wurde nach dem zweiten Weltkrieg durch die Alliierten hauptsächlich aus Gründen der demokratischen „Re-Education“ besonders gefördert (vgl. Nuissl/Pehl (2000) 13).

#### **5.1.2 Das Weiterbildungsspektrum und seine Anbieter**

Unterschieden wird zwischen allgemeiner und beruflicher Weiterbildung. Die Grenze dazwischen ist fließend. Zum Beispiel kann der Besuch eines Sprachkurses sowohl beruflich als auch privat motiviert sein (vgl. Nuissl 2000: 126).

Die allgemeine Weiterbildung bestellt das sehr weite Feld nicht berufsbezogener Themen, wie beispielsweise Kultur, Politik, Gesellschaft, Gesundheit oder Sprachen. Gelegentlich werden politische und kulturelle Weiterbildung als eigenständige Bereiche neben der Erwachsenenbildung behandelt (vgl. Nuissl/Pehl 2000: 52-54). In der Gunst der Teilnehmer

stehen EDV-Angebote (ca. 23 % der Teilnahmefälle im Jahr 2000), Sprachkurse (ca. 17 %) und Gesundheitsthemen (ca. 10 %) am höchsten (vgl. Kuwan/Thebis 2001: 17). Anbieter sind meist die Volkshochschulen (bundesweit ca. 1 000; vgl. Nuisl/Pehl 2000: 21), Verbände (ohne Berufsverbände), Kirchen und Wohlfahrtsverbände, aber auch Arbeitgeber und Betriebe (vgl. Kuwan et al. 2000: 210).

Die berufliche Weiterbildung zielt unmittelbar auf die beruflichen Fähigkeiten des Teilnehmers ab. Ihr Spektrum reicht von meist kurzen Seminaren zur Anpassung der Qualifikation, über Umschulungen bis hin zur Aufstiegsfortbildung. Im Jahr 2000 waren die meisten Teilnahmefälle in der Aufstiegsfortbildung zu verzeichnen (ca. 34 %), gefolgt von Lehrgängen zur Einarbeitung (ca. 19 %), der beruflichen Aufstiegsfortbildung (ca. 9 %) und den Umschulungen (ca. 6 %) (vgl. Kuwan/Thebis 2001: 22). Der größte Teil des Angebots entfällt auf die Arbeitgeber bzw. Betriebe; es folgen mit Abstand private Institute, Kammern und Berufsverbände. Die Volkshochschulen betätigen sich ebenfalls in der beruflichen Weiterbildung (vgl. Kuwan et al. 2000: 220).

Bundesweit gibt es nach einer Studie des Bildungswerks der Bayerischen Wirtschaft (BBW) über 28 500 Anbieter (vgl. BBW 2002). Zusammengenommen führen sie mehrere 100 000 Weiterbildungsmaßnahmen durch (vgl. Feller/Schade 2002: 13). Nach Faulstich und Zeuner (1999: 179-182) lassen sich folgende vier Gruppen bilden:

1. Anbieter, die sich hauptsächlich an einem öffentlichen Auftrag orientieren (z. B. Volkshochschulen, staatliche Fachschulen und Hochschulen). Sie decken mit ihrem Angebot alle Sparten der Weiterbildung ab.
2. Anbieter, die Weiterbildung im Auftrag von partikularen gesellschaftlichen Großgruppen anbieten (z. B. Parteien, Gewerkschaften, Berufsverbände oder Kirchen). Ihr Angebot bewegt sich überwiegend in den Bereichen der gesellschaftlichen oder politischen Weiterbildung.
3. Kommerzielle Anbieter von Weiterbildung, die gewinnorientiert Maßnahmen anbieten.
4. Die betriebliche oder unternehmensinterne Weiterbildung, deren Hauptaufgabe in der Anpassung der Mitarbeiterqualifikation an betriebliche Bedürfnisse liegt.

### **5.1.3 Die Finanzierung von Weiterbildung**

Der Weiterbildungsmarkt mit einem grob geschätzten Jahresumsatz von ca. 50 Mrd. € (vgl. Kohsiek 2002: 131 f.) wird von mehreren Finanzquellen gespeist. Hierbei ist grundsätzlich zwischen staatlicher und privater Finanzierung zu unterscheiden (vgl. Dröll 1999: 91). Die Angaben zur Höhe der Aufwendungen einzelner Gruppen sind wegen der

pluralistischen Struktur der Branche und den unzusammenhängenden statistischen Erhebungen nur als Richtwerte zu sehen (vgl. Nuissl/Pehl 2000: 26-28).

Das Volumen öffentlicher Mittel betrug 1997 knapp 35 % des Gesamtaufkommens, was ca. 17 Mrd. € bezogen auf den oben genannten Jahresumsatz entspricht. Bei einem Teil der staatlichen Finanzierung handelt es sich um direkte Mittelzuweisungen aus den öffentlichen Haushalten der EU, des Bundes, der Länder und der Kommunen. Sie umfassen ca. 20 % der öffentlichen Zuschüsse und kommen meist öffentlichen Bildungseinrichtungen oder solchen mit einem öffentlichen Auftrag zugute. Beispielsweise wandte die öffentliche Hand für staatliche Fachschulen im Jahr 1995 rund 258 Mio. € auf (vgl. Krekel/Kath 1999: 11) und im Jahr 2000 für die Volkshochschulen über 384 Mio. € (vgl. DIE 2001). Der mit ca. 80 % weitaus größere Anteil der öffentlichen Aufwendungen stammt aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit. Sie fördert damit Weiterbildungsmaßnahmen nach dem Buch III des Sozialgesetzbuchs (SGB III; ehemals Arbeitsförderungsgesetz). Die Mittel fließen teilnehmerbezogen an öffentliche und private Anbieter. Zum Teil wird von der Bundesanstalt für Arbeit aus diesen Mitteln den Teilnehmern ein Zuschuss zum Lebensunterhalt gezahlt (vgl. Nagel/Jaich 2002: 202). Finanziert wird damit hauptsächlich unternehmensunabhängige berufliche Weiterbildung, z. B. zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt oder zur Aufstiegsfortbildung. Die private Wirtschaft finanziert etwa drei Viertel der privaten Weiterbildungsaufwendungen; das entspricht, bezogen auf das eingangs erwähnte Umsatzvolumen, ca. 24 Mrd. € jährlich. Im Vordergrund steht hier die unternehmensnahe berufliche Weiterbildung. Die Ausgaben der privaten Haushalte fallen in Form von Teilnahmegebühren, Kosten für Lernmaterialien u. ä. an und verteilen sich auf Maßnahmen der allgemeinen und der beruflichen Weiterbildung (vgl. Krekel/Kath 1999: 14-16).

#### **5.1.4 Beschäftigung**

Aufgrund der diffusen Datenlage sind ebenfalls keine genauen Angaben zur Beschäftigung möglich. Schätzungen gehen deutschlandweit von ca. 80 000–100 000 hauptberuflich und etwa dem zehnfachen an nebenberuflich in der Weiterbildung Beschäftigten aus (vgl. Nuissl/Pehl 2000: 39 sowie Kohsiek 2002: 132). Die Verteilung ist dabei recht unterschiedlich: Bei den Volkshochschulen gibt es einen hohen Anteil nebenberuflicher Mitarbeiter (im Jahr 1998 ca. 189 000 von insgesamt knapp 197 000; meist handelt es sich um Lehrkräfte), während sie bei kommerziellen Anbietern von beruflicher Weiterbildung häufig in der Minderzahl sind. Die meisten Beschäftigten sind berufliche Seiteneinsteiger; zwei Drittel von ihnen verfügen über einen Hochschulabschluss (vgl. Nuissl/Pehl 2000: 39).

Das uneinheitliche Gesamtbild der Branche spiegelt sich ebenfalls in den Arbeitsbedingungen wider: Es existieren weder ein Branchentarifvertrag oder andere Entlohnungs-

richtlinien, noch Standards für die Arbeitsbedingungen. Die Folge sind große Unterschiede in der Entlohnung und eine sehr hohe Fluktuation der Beschäftigten (vgl. Kohsiek 2002: 138 f.).

### **5.1.5 Nachfrager und Teilnehmer**

Die Nachfrage der Bevölkerung nach Weiterbildung nahm von 23 % im Jahr 1979 auf 43 % im Jahr 2000 zu (vgl. Kuwan/Thebis 2001: 13). Im Jahr 2000 nahmen 26 % der Bevölkerung an allgemeiner Weiterbildung (vgl. Kuwan/Thebis 2001: 16) und 29 % an beruflicher Weiterbildung teil (vgl. Kuwan/Thebis 2001: 21).

Die Teilnehmer an Weiterbildung rekrutieren sich aus allen gesellschaftlichen Gruppen. Dennoch sind erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen zu beobachten (vgl. im Folgenden Kuwan/Thebis 2001: 25-49 u. 69-73):

- Personen mit niedriger Schul- oder Berufsbildung nehmen erheblich weniger an Weiterbildung teil als solche mit einem höheren Bildungsniveau.
- Ebenso wirkt sich die soziale Situation der Menschen aus: Je schlechter sie ist, um so geringer ist die Nachfrage nach Weiterbildung.
- Ältere Menschen bilden sich, insbesondere beruflich, seltener weiter als jüngere.
- Männer nehmen häufiger an beruflicher, Frauen mehr an allgemeiner Weiterbildung teil.

Zusätzlich erschweren mangelnder Überblick über die Angebote und fehlende Informationsmöglichkeiten den Zugang zur Weiterbildung ebenso wie teilweise nicht vorhandene Bildungsurlaubsgesetze (vgl. Nuissl/Pehl 2000: 19 u. 26-28).

## **5.2 Das GATS und Weiterbildung**

### **5.2.1 Bestehende Marktöffnungsverpflichtungen für Weiterbildung im GATS**

Für Dienstleistungen im Bereich der Erwachsenenbildung (GATS-Kategorie 5. D., CPC 924) 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). Allerdings ist die EU-Verpflichtung wiederum auf „privat finanzierte“ Bildungsdienstleistungen beschränkt (s. Anhang 2).

Darüber hinaus sind die öffentlich-rechtlichen Hochschulen noch durch die bereits erwähnten, von der EU eingetragenen „horizontalen“ Ausnahmen von den Disziplinen des

GATS geschützt: durch (a) die weite und nicht erschöpfende Definition des öffentlichen Sektors, (b) die ungleiche Behandlung von Tochtergesellschaften aus Drittstaaten und (c) den Subventionsvorbehalts (s. Abschnitt 2).

Bei dem derzeitigen Stand können staatliche Weiterbildungsträger und solche mit staatlichem Auftrag trotz privater Anbieter auf dem Markt unbeschadet Weiterbildungsmaßnahmen von öffentlichem Interesse anbieten. Weiterbildungsanbieter aus EU fremden Drittstaaten haben keinen Subventionsanspruch. Lehrpersonal kann unter Berufung auf das GATS nur in der EU tätig werden, wenn es sich um Spezialisten oder konzernintern versetztes Personal handelt.

### 5.2.2 Forderungen im Rahmen der laufenden GATS-Verhandlungsrunde

Mittlerweile sind die Forderungen einiger WTO-Mitglieder bekannt, die sich meist auf horizontale Ausnahmen beziehen. Sofern sie den Subsektor Weiterbildung betreffen könnten, werden sie nun kurz dargelegt.

#### *Horizontale Forderungen*

Für die Weiterbildung gelten die selben „horizontalen“ Forderungen wie für den gesamten Bildungsbereich (s. 3.2.1). Aus Gründen die unten noch ausgeführt werden, ist es aber am wahrscheinlichsten, dass diese Forderungen zumindest partiell für die Weiterbildung erfüllt werden (s. 5.2.3).

#### *Vertikale Forderungen für Weiterbildung*

Die USA, Neuseeland, Japan, Singapur und Brasilien fordern von der EU, folgende Verpflichtungen über die bereits eingegangenen für „privat finanzierte Ausbildungsleistungen“ hinaus zu übernehmen:

Tabelle 4: Spezifische Forderungen für den Subsektor Weiterbildung

Staat	Modus 1	Modus 2	Modus 3	Modus 4
USA	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	
Neuseeland	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB <sup>1)</sup>
Japan	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.		
Singapur	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB <sup>1)</sup>
Brasilien				MZ + IB, volle Verpfl.

MZ = Marktzutritt, IB = Inländerbehandlung; <sup>1)</sup> Übernahme von Verpflichtungen im Umfang der „horizontalen“ Forderungen des jeweiligen Landes

Quelle: Belgien 2002: 38

Die USA schlagen zudem vor, einen neuen Subsektor „Training“ in das GATS aufzunehmen. Er unterscheidet sich von der Weiterbildung darin, dass es sich mehr um die Vermittlung arbeitsbezogener praktischer Fertigkeiten mit geringem Theorieanteil handelt (vgl. USA o. J.: 2). Angebote hierfür dürften hauptsächlich im Rahmen der betrieblichen Weiterbildung angesiedelt sein und zur Einarbeitung an neuen Arbeitsplätzen oder Maschinen dienen. Daneben ist denkbar, dass Teile der praktischen Berufsausbildung ebenfalls diesem neuen Subsektor zugeordnet werden könnten.

### **5.2.3 Umsetzungswahrscheinlichkeiten der Forderungen**

Während im primären bis tertiären Bereich eine breite, transatlantische Verteidigungskoalition bisheriger staatlicher Vorrechte besteht (s. 3.2.1), finden sich für den Weiterbildungsbereich derzeit kaum GATS-kritische Stimmen. Diese Sparte ist ohnehin kaum im Fokus der staatlichen Bildungspolitik. Bundesbildungsministerin Bulmahn signalisierte beispielsweise in ihrem Artikel „Wir dürfen Bildung nicht als Ware dem Handel überlassen“ in der Frankfurter Rundschau vom 8. Juli 2002 für diese Bereiche Liberalisierungsbereitschaft. Darüber hinaus hat die Ad-hoc AG zu GATS der Bund-Länder-Kommission (BLK) Liberalisierungsverpflichtungen im Bereich der anderen Bildungsdienstleistungen für grundsätzlich verhandelbar erklärt (10. 10. 2002).

Gerade deshalb könnte es dazu kommen, dass im Rahmen von Paketlösungen weitreichendere Liberalisierungsverpflichtungen für die Weiterbildung übernommen werden als angebracht wäre. Beispielsweise zum Schutz von Sektoren, für die bisher wegen einer mächtigen Lobby kaum Verpflichtungen eingegangen wurden. Es ist ratsam, bereits im Vorfeld die Möglichkeiten und Grenzen der Marktöffnung bei der Weiterbildung zu analysieren, damit bei den Verhandlungen angemessen agiert werden kann.

### **5.3 Mögliche Auswirkungen der GATS-Forderungen**

Nach einem Szenario eines vollständig liberalisierten Weiterbildungsmarktes, einer Betrachtung der ökonomischen Eigenschaften von Weiterbildung und einem kurzen Ausblick auf mögliche Marktentwicklungen, werden im folgenden Abschnitt mögliche Auswirkungen einer Umsetzung der Forderungen für bestimmte Angebote und Träger, die Beschäftigung sowie die sich Weiterbildenden dargestellt. Zunächst wollen wir als Folie zur Bewertung der Liberalisierungsforderungen das Szenario eines vollständig liberalisierten Weiterbildungsmarktes entwerfen (worauf einige Forderungen hinauslaufen) und einige Besonderheiten des Bildungswesens diskutieren, die für eine reine Marktsteuerung Probleme aufwerfen. Zudem werden möglicherweise notwendige institutionelle Änderungen und die Teilhabemöglichkeiten betrachtet.

### **5.3.1 Szenario eines vollständig liberalen Weiterbildungsmarkts**

Bei vollständiger Liberalisierung eines Marktes gilt: Der Staat greift nicht regulierend in den Markt ein. In der Praxis bedeutet dies, dass es keine über die Setzung des allgemeinen Rechtsrahmens hinausgehenden staatlichen Regulierungen gibt. Tritt der Staat als Anbieter oder Nachfrager auf, so darf er sich nicht anders als nichtstaatliche Marktteilnehmer verhalten.

Bei der Weiterbildung ist der Liberalisierungsgrad im Vergleich zu den anderen Bildungssektoren bereits heute sehr hoch: Es existieren viele private Anbieter. Regelungen für den Inhalt, die Qualifikation des Lehrpersonals oder den Zugang zum Weiterbildungsmarkt sind kaum vorhanden; selbst die Qualitätssicherung bleibt häufig den Anbietern überlassen. Die wichtigste Ausnahme hiervon bilden die Anforderungen, welche die Bundesanstalt für Arbeit an die Angebote zur Feststellung der Förderwürdigkeit von Maßnahmen nach dem SGB III stellt. Das Angebot ist vielgestaltig. Zur vollständigen Liberalisierung müssten im Wesentlichen staatliche Subventionen und staatlich anerkannte Bildungsabschlüsse abgeschafft werden.

Die Angebote müssten dann über Teilnahmegebühren, Spenden oder privat finanziert werden. Die Preise für die bisher subventionierten Angebote müssten steigen. Die Nachfrager werden nur an solchen Angeboten teilnehmen, welche – aus ihrer Sicht – für sie von Nutzen sind. Angeboten wird nur, was der Markt nachfragt. In der Folge dürfte der Markt erheblich schrumpfen. Einen kleinen Vorgeschmack gab die Reform des Arbeitsförderungsgesetzes Anfang der 1990er Jahre: Die Fördermittel der Bundesanstalt für Arbeit wurden drastisch gekürzt, was eine ganze Reihe Insolvenzen unter den privaten Anbietern auslöste (vgl. Kohsiek 2002: 136). Noch stärker wären Angebote der allgemeinen Weiterbildung betroffen: Gesellschaftlich sinnvolle Angebote können nur noch gemacht werden, wenn sie kostendeckend sind. Beispielsweise würde sich die politische oder gesellschaftliche Weiterbildung dann wohl weitgehend auf Anbieter mit Partikularinteressen reduzieren. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass es hohe Verluste an Arbeitsplätzen geben wird. Menschen mit niedrigem Einkommen werden von der Weiterbildung praktisch ausgeschlossen; die Schere zwischen Arm und Reich wird sich weiter öffnen.

### **5.3.2 Weiterbildung aus ökonomischer Sicht**

Das der Liberalisierung zugrunde liegende ökonomische Marktmodell fußt auf etlichen Annahmen. Sie sind notwendig, damit der Wettbewerb im Modell zu einem Gleichgewicht im gesamtgesellschaftlichen Optimum führt. Dazu gehören die vollständige Information und das rationale Handeln aller Marktteilnehmer, die Exklusivität von Eigentumsrechten, die Abwesenheit externer Effekte sowie das Fehlen von Transaktionskosten und öffentlichen Gütern. In der Realität treffen die Annahmen meist nicht oder nur teilweise zu. Die Folge: Das erwünschte Optimum wird vom Markt nicht erreicht (vgl.

Fritsch/Wein/Ewers 1999: 28-90). Dies hängt nicht zuletzt von den Eigenschaften des betreffenden Gutes ab.

### *Bildung – ein Vertrauensgut*

Der Erfolg von Weiterbildung – wie auch von Bildung allgemein – hängt von etlichen Faktoren ab: Neben der Qualität des Anbieters bzw. des Angebots spielen u. a. das Engagement des sich Bildenden, sein persönliches Umfeld sowie jenes, in dem Bildung stattfindet, eine Rolle. Bei Bildung handelt es sich um ein Vertrauensgut (vgl. Nagel/Jaich 2002: 210 f.). Es wird dadurch gekennzeichnet, dass man selbst durch die Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme keine vollständige Klarheit über ihre Eigenschaften und ihren Nutzen erlangt. Deshalb muss den Anbietern vertraut werden können, sinnvolle und qualitativ gehaltvolle Angebote zu machen. Ohne vollständige Kenntnis des Nutzens werden zudem risikoscheue Menschen weniger Bildungsleistungen nachfragen. Deshalb kann es bei einer rein marktbasieren Bereitstellung von Bildungsangeboten zu einem ineffizienten Ergebnis kommen, indem z. B. zu wenig in Weiterbildung investiert wird (vgl. Eger 2003: 137).

### *Beschränkte Rationalität*

Der Mensch verfügt nur über eine begrenzte Fähigkeit zur Aufnahme und Verarbeitung von Informationen. Die Rationalität der Entscheidung hängt von den kognitiven Fähigkeiten, dem persönlichen Umfeld und der persönlichen Einstellung sowie vom Umfang und der Komplexität der zur Verfügung stehenden Informationen ab (vgl. Fritsch/Wein/Ewers 1999: 339-341). Damit der Einzelne entscheiden kann, ob und in welcher Weise er sich bildet und welche Angebote er hierfür nutzt, muss er gerade in der sehr heterogenen Weiterbildungsbranche viele Informationen auswerten können. Dies wird – wenigstens teilweise – an der Diskrepanz bei der Teilnahme an Weiterbildung zwischen wenig- und hochgebildeten deutlich (vgl. Kuwan/Thebis 2001: 27-31). Nicht-rationalität kann – aus gesamtgesellschaftlicher Sicht – eine ebenfalls zu geringe Teilnahme an Weiterbildung nach sich ziehen.

### *Transaktionskosten*

Gerade im Weiterbildungsmarkt kann aufgrund der Marktunübersichtlichkeit von hohen Transaktionskosten ausgegangen werden (vgl. Arthur Andersen 2001: 15 f.). Zu den Transaktionskosten ist beispielsweise neben den Kosten für Recherchedienste oder Vermittlungsagenturen auch der Zeitaufwand zur Beschaffung und Auswertung der Informationen zu zählen. Der Zeitaufwand wird deshalb zu den „Kosten“ gezählt, weil diese Zeit anderweitig nutzbringender verwendet werden könnte (z. B. zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit). Je höher die Transaktionskosten, umso weiter weicht die Nachfrage vom

theoretischen Optimum ab. Im Extremfall prohibitiv hoher Transaktionskosten versagt der Markt mangels Nachfrage (vgl. Fritsch/Wein/Ewers 1999: 239-333).

### *Externe Effekte von Weiterbildung*

Neben dem individuellen Nutzen für den sich Weiterbildenden, kann es Auswirkungen auf Dritte geben. Steht diesen Auswirkungen keine Kompensation gegenüber, spricht man von externen Effekten, die je nach Wirkung auf andere in positive oder negative externe Effekte unterschieden werden. Das können beispielsweise geringere Krankenstände wegen einer Rückenschulung oder eine höhere Arbeitsproduktivität durch berufsbezogene Weiterbildung sein (vgl. Timmermann 2000: 237). Ein Individuum wird seine Entscheidung zur Teilnahme an Weiterbildung in erster Linie von seinem persönlichen Nutzen abhängig machen. Das kann zu Ineffizienzen führen, indem ebenfalls weniger Weiterbildung nachgefragt wird: Angebote werden nicht wahrgenommen, wenn deren Nutzen beispielsweise für die Gesellschaft hoch ist, nicht jedoch für das Individuum (vgl. Nagel/Jaich 2002: 212 f.). Bestehen seitens Dritter Interessen, die über den privaten Nutzen hinausgehen, so ist es notwendig, dass Anreize für die zusätzliche Nutzung von Weiterbildung geschaffen werden. Das kann durch die Ausgestaltung des Rechtsrahmens oder der Internalisierung der externen Effekte durch Beteiligung der Interessenten an der Finanzierung geschehen.

### **5.3.3 Mögliche Entwicklung des Weiterbildungsmarktes**

Mittlerweile gibt es bereits einige Erfahrungen mit der Liberalisierung von Märkten. Man könnte fast schon von einem „typischen“ Verlauf der Marktentwicklung sprechen, wie beispielsweise auf dem Elektrizitätsmarkt in Deutschland (vgl. im Folgenden Nagel/Haslinger/Meurer 2002: 45-70): In der ersten Phase nach der Liberalisierung durch das novellierte Energiewirtschaftsgesetz von 1998 war der Markt von starkem Wettbewerb geprägt. Neue Anbieter drängten in den Markt, die Preise sanken. Es galt, möglichst schnell einen möglichst großen Marktanteil zu erwerben. Nach etwa zwei Jahren setzte ein Konsolidierungsprozess ein: Überkapazitäten – sowohl bei den Anlagen als auch beim Personal – wurden abgebaut. Zu schwache Anbieter schieden durch Insolvenz, Übernahme oder Fusion aus dem Markt aus. Der Konzentrationsgrad nahm erheblich zu. Zum Beispiel reduzierte sich die Zahl der Verbundunternehmen von neun im Jahr 1996 auf vier heute, die zudem Beteiligungen an Regionalversorgern und Stadtwerken en gros halten und noch immer erwerben. Mittlerweile verfügen die Verbundunternehmen über eine so große Marktmacht, dass sie höhere Strompreise durchsetzen können. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Preise in absehbarer Zeit das vor der Liberalisierung bestehende Niveau übersteigen werden.

Ogleich Kapitalintensität und investive Vorleistungen (sunk costs) für die meisten Bereiche der Weiterbildung deutlich geringer als im Strommarkt ausfallen, bestehen Parallelen, die für den Weiterbildungsmarkts folgendes Szenario ergeben: In der Anfangsphase wird es einen sehr starken Wettbewerb mit vielen Anbietern und vielgestaltigen Angeboten geben. Nach etwa ein bis zwei Jahren wird es zu einer Beruhigung des Marktes kommen: Anbieter mit dünner Kapitaldecke, unattraktivem Angebot oder ungeschickter Unternehmenspolitik werden vom „Marktmechanismus“ ausselektiert. Übrig bleiben werden vermutlich vornehmlich große Anbieter, die über ein standardisiertes Angebot verfügen. Sie können in einem internationalen Filialsystem damit steigende Skalenerträge nutzen (economies of scale) und gerade in einem Markt, der von Unsicherheit über die Qualität des Produkts geprägt ist, mit einem Markennamen vermeintliche Sicherheit anbieten. Ableger von Industriekonzernen können bei produktbezogenen Weiterbildungsangeboten Verbundvorteile nutzen (economies of scope). Mit einer flächendeckenden Präsenz gehen weitere Vorteile einher: Marken (wie z. B. Berlitz) können leichter eingeführt und etabliert werden. Durch die Bündelung der Nachfrage lassen sich weniger stark nachgefragte Angebote immer noch gewinnbringend durchführen. Am Ende des Konsolidierungs- und Konzentrationsprozesses dürften – von einigen Nischenanbietern abgesehen – relativ wenige Anbieter die stark nachgefragten Segmente des Weiterbildungsmarktes beherrschen. Sie werden sobald als möglich versuchen, die Preise anzuheben und, wenn möglich, über das Niveau des Gleichgewichtspreises im Wettbewerb hinaus. Erst dienen solchermaßen erwirtschaftete Gewinne dem Ausgleich von Verlusten aus der Markterschließungsphase, später füllen sie die Taschen der Anteilseigner. In diesem Fall ist das Pareto-Kriterium nicht erfüllt, denn ein Teil der Betroffenen wird schlechter als zu Beginn gestellt. Ob die Vorteile der „Gewinner“ die Nachteile der „Verlierer“ im Sinne des Kaldor-Hicks-Kriteriums überwiegen, ist fraglich.

#### **5.3.4 Folgen für ausgewählte Angebote und Träger**

Am wenigsten werden kommerzielle Anbieter und die betriebliche Weiterbildung betroffen sein. Sie werden wahrscheinlich eher zu den Gewinnern zählen. Dagegen müssen Einrichtungen der öffentlichen Hand mit einschneidenden Veränderungen rechnen. Insgesamt dürften die meisten Weiterbildungsangebote kostspieliger werden. Menschen mit niedrigem Einkommen werden weniger an Weiterbildung partizipieren können, möglicherweise mit negativen Auswirkungen auf ihre berufliche und gesellschaftliche Einbindung.

##### *Volkshochschulen*

Von einer Annahme der Forderungen werden die Volkshochschulen (VHS) am stärksten betroffen sein. Die verhältnismäßig geringste Auswirkung dürfte die Verpflichtung zur Inländerbehandlung für Zweigstellen nach ausländischem Recht entfalten, sofern darüber

hinaus keine Verpflichtungen eingegangen werden. Die Zweigstellen ausländischer Unternehmen werden den nach inländischem Recht gegründeten Tochtergesellschaften (z. B. eine GmbH nach deutschem Recht, die im Eigentum eines US-amerikanischen Unternehmens ist) gleichgestellt. Dies erleichtert den Marktzugang für Drittstaaten-Unternehmen auf den europäischen Markt, da sie geringere Vorleistungen bspw. bei der Zulassung als Träger von Bildungsmaßnahmen, die staatlich anerkannt oder gefördert werden, erbringen müssen (s. 4.2). Solange der Subventionsvorbehalt bestehen bleibt, werden deswegen aber weder die staatlichen Zuschüsse für die VHS weniger werden, noch wesentlich mehr Konkurrenten in den Markt eintreten.

Schwerer werden die Übernahme von Verpflichtungen für öffentliche Dienstleistungen sowie eine Aufgabe des Subventionsvorbehalts wiegen: Die VHS werden plötzlich sehr starkem Wettbewerbsdruck ausgesetzt sein. Ohne die Ausnahme für öffentliche Dienstleistungen werden die Möglichkeiten der Quersubventionierung stark beschnitten (s. 5.3.7). Fällt der Subventionsvorbehalt weg, dann wird der Subventionsanteil an den Volkshochschulfinanzen zurückgehen. Der stark sinkende Anteil öffentlicher Gelder am Mittelaufkommen wird die Situation zusätzlich verschärfen: Das kleinere Budget führt einerseits zu einem nach betriebswirtschaftlichen Kriterien zusammengestellten Angebot, d. h. *betriebswirtschaftlich* nicht tragfähige Kurse werden gestrichen, auch wenn sie *volkswirtschaftlich* durchaus von Nutzen sind; das dürfte vor allem die allgemeine Weiterbildung betreffen. Da profitable Angebote nach der Liberalisierung anfangs einem starken Wettbewerbsdruck ausgesetzt sein werden, sind zudem kaum noch Gewinne für eine Quersubventionierung zu erwarten. Andererseits muss mit einem erheblichen Anstieg der Kursgebühren gerechnet werden. Das wiederum führt zu einer geringeren Nachfrage und in der Folge zu einem starken Rückgang des Marktanteils der Volkshochschulen.

### *Berufliche Aufstiegsfortbildung*

Aufstiegsfortbildungen von staatlichen Fachschulen, wie beispielsweise Meisterkurse oder solche zum staatlich geprüften Techniker oder Fachwirt, sind durchaus marktfähig; zum Teil gibt es bereits nichtstaatliche Angebote. Für die öffentlichen Angebote wird sich die Übernahme von Verpflichtungen ähnlich auswirken wie bei den Volkshochschulen. Zudem wird hier die Verpflichtung zur Inländerbehandlung für Zweigstellen nach ausländischem Recht eine stärkere Wirkung entfalten, weil in diesem Segment die Zahl der potentiellen Anbieter deutlich höher ist und die bisherigen Subventionen geringer ausfallen.

Allerdings könnte GATS für dieses Segment Vorteile bieten: Die Aufstiegsfortbildungen genießen beispielsweise in handwerklich-technischen Berufen international eine sehr hohe

Reputation (vgl. Wagner 2002: 28-31). Es können zumindest für einzelne Bereiche gute Exportchancen vermutet werden, falls es gelingt, neue Märkte zu erschließen.

Weiterbildungsangebote von Hochschulen stecken – verglichen mit den Angeboten angelsächsischer Hochschulen – bei uns noch in den Kinderschuhen. Je früher der Markt in diesem Segment geöffnet wird, umso weniger werden sie sich überhaupt soweit etablieren können, dass sie neben Schwergewichten wie beispielsweise der Harvard Business School bestehen können. Denn unter GATS dürften sie den Aufbau dieser Angebote nicht mit öffentlichen Mitteln finanzieren. Auf lange Sicht wird zudem den Hochschulen die Chance verbaut, mit Gewinnen aus nicht subventionierten Weiterbildungsangeboten defizitäre Bereiche quer-zu-subventionieren. Werden der öffentliche und der privatwirtschaftliche Teil der Hochschule als zwei rechtlich selbständige Körperschaften unter einer Holding zusammengefasst, dürfte das Transparenzgebot des GATS hinreichend erfüllt sein (vgl. Kelk/Worth 2002: 39-43).

### *Außerbetriebliche Weiterbildung nach dem SGB III*

Am 1. Januar 2003 trat das novellierte SGB III in Kraft (BGBl. I 2002: 4607-4616 u. 4621-4623). Im Zusammenhang mit dem GATS dürften folgende Änderungen relevant sein: Zum einen die Einführung von Gutscheinen, die der Arbeitslose bei einem geeigneten Träger seiner Wahl einlösen kann. Zum anderen soll die Akkreditierung der Weiterbildungsträger nicht mehr durch das Arbeitsamt erfolgen. Der Bundesanstalt für Arbeit bleibt jedoch die Möglichkeit zur nachträglichen Qualitätskontrolle und der Mitteilung dieses Ergebnisses an die zuständige „fachkundige Stelle“. Es besteht keine explizite Verpflichtung, das Evaluationsergebnis der Bundesanstalt für Arbeit bei der Zertifizierung zu berücksichtigen.

Die Bundesanstalt für Arbeit (BA) hat den Weiterbildungsbedarf des Arbeitslosen zu ermitteln. Auf dieser Grundlage kann nach § 77 Abs. 3 SGB III ein Bildungsgutschein für bestimmte Angebote ausgestellt werden. Die Gültigkeit des Gutscheins kann zeitlich und regional begrenzt werden. Die regionale Eingrenzbarkeit dürfte insbesondere in strukturschwachen und ländlichen Regionen kleinen und mittelständischen Unternehmen zugute kommen. Von dieser regionalen Eingrenzungsmöglichkeit abgesehen, dürfte dieses Verfahren den Zugang ausländischer Anbieter zum SGB III-Markt erleichtern. Bisher etablierte Anbieter werden verstärkter Konkurrenz ausgesetzt sein. Das Hauptproblem liegt wahrscheinlich bei der Akkreditierung und der Festlegung der Akkreditierungskriterien. Sie sind der „Flaschenhals“ den Anbieter mit seinem Angebot passieren muss, um Bildungsgutscheine bei der Bundesanstalt für Arbeit einlösen zu können. Eine einheitliche Arbeit der „fachkundigen Stelle“ (Zertifizierungsagentur) ist nur möglich, wenn flächendeckend einheitliche Regelungen zur Zulassung von Maßnahmen und Trägern existieren.

Deshalb und damit es zu keinen Wettbewerbsverzerrungen kommt, müssten diese Regelungen von staatlicher Seite vorgegeben werden; beispielsweise in Anlehnung an die bisher von der Bundesanstalt für Arbeit bislang verwendeten Kriterien. Im SGB III sind keine ausdrücklichen Bestimmungen über die „fachkundigen Stellen“ oder die Zulassungskriterien für Anbieter und Angebote enthalten. Es gibt lediglich eine Ermächtigung des BMWA, dies in Abstimmung mit dem BMBF per Rechtsverordnung zu bestimmen. Die Zertifizierungsagenturen (mehrere sind durch das SGB III nicht ausgeschlossen) müssen nicht zwingend staatlich organisiert sein. Deshalb könnten durchaus ausländische Zertifizierungsagenturen in den Markt eintreten. Denkbar ist, dass sich bei ihnen – im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten – bevorzugt ausländische – womöglich ihnen nahestehende – Weiterbildungsanbieter um Zulassung bemühen könnten. Obwohl bereits vor dieser Novelle durch die Bundesanstalt für Arbeit ausländische Weiterbildungsangebote zugelassen werden konnten, dürfte dies nun leichter fallen. Der Marktzutritt für ausländische Unternehmen wird jedoch durch § 84 Nr. 2. SGB III erschwert, denn sie müssen in der Lage sein, „... durch eigene Vermittlungsbemühungen die Eingliederung von Teilnehmern zu unterstützen ...“, um zur Einlösung der Bildungsgutscheine bei der Bundesanstalt für Arbeit zugelassen zu werden. Dieser Umstand verstößt gegen die Bestimmungen des GATS, sofern weitere Verpflichtungen zur Inländerbehandlung übernommen oder der Subventionsvorbehalt aufgehoben werden; gleiches gilt für den Fall, dass die bestehenden Verpflichtungen für privat finanzierte Weiterbildung auf öffentlich finanzierte ausgedehnt werden.

Weitere GATS-Verpflichtungen werden einen geringeren Anteil inländischer Anbieter an den Zuschüssen nach dem SGB III nach sich ziehen. Das dürfte sich wohl ähnlich auswirken, wie bei den VHS oder der beruflichen Aufstiegsfortbildung. Auch wenn eine genaue Abschätzung weiterer Auswirkungen sehr schwierig ist, werden am ehesten große Anbieter mit einem relativ dichten Filialnetz die besten Marktchancen haben.

### *Betriebliche Weiterbildung*

Eine umfassende Liberalisierung des Subsektors Weiterbildung bringt transnationalen Konzernen Vorteile. Sie können dann ihre Aktivitäten in der betrieblichen Weiterbildung konzentrieren. Ein, im Vergleich zu heute, relativ kleiner Mitarbeiterstab genügt für die Durchführung der Weiterbildungsmaßnahmen in allen Konzernteilen weltweit. Es verwundert deshalb nicht, dass die Industrievertreter nahezu unabhängig von ihrem Herkunftsland ähnliche Wünsche zur Öffnung der Weiterbildungsmärkte haben (vgl. Yalçın/Scherrer 2002: 19 f.) Eine wichtige Rolle spielen hier die grenzüberschreitende Erbringung der Dienstleistung in der Form des E-Learning (Modus 1), die Teilnahme an Kursen von Mitarbeitern im Ausland (Modus 2) sowie die Durchführung von Kursen durch ausländisches Lehrpersonal im Inland (Modus 4).

In den Bereichen Computer und EDV-Systeme dürften Unternehmen aus Fernost und Nordamerika, wie beispielsweise IBM, Cisco, Microsoft oder AT&T den meisten Nutzen aus einer Liberalisierung ziehen (vgl. Hirtt 2000); hier gibt es z. B. mit SAP auch deutsche Anbieter. Bei Weiterbildung, die von der Investitionsgüterindustrie abhängt, verfügen europäische Unternehmen – insbesondere die exportstarken deutsche Maschinenbauer – über ein erhebliches Marktpotenzial (vgl. Severing/Fietz 2002: 22 f.). Für diesen Weiterbildungszweig dürften von einer weitergehenden Liberalisierung am ehesten positive Wirkungen ausgehen.

### **5.3.5 Beschäftigungswirkungen bei Fortfall des Subventionsvorbehalts**

Bei Wegfall des Subventionsvorbehalts stehen die Arbeitsplätze bei den öffentlichen Anbietern sowie jenen mit öffentlichem Auftrag in Gefahr, insbesondere in der allgemeinen Weiterbildung. Allein an Volkshochschulen sind knapp 200 000 Personen – vornehmlich nebenberuflich – beschäftigt (vgl. Nuissl/Pehl 2000: 38).

Bei der beruflichen Weiterbildung dürfte das Arbeitsplatzangebot relativ konstant bleiben, sofern sich das Subventionsvolumen nicht verändert. In den Bereichen EDV und Sprachen könnten bei einer Übernahme von Verpflichtungen im Modus 4 zugunsten von unternehmensintern versetztem Personal oder Honorarkräften weniger Arbeitsplätze für EU-Bürger als bislang zur Verfügung stehen. Andererseits können gerade bei der beruflichen Weiterbildung und den Sprachen Beschäftigungschancen im Ausland bestehen (vgl. Körver-Buschhaus 2002: 24-27).

### **5.3.6 Auswirkungen auf sich Bildende**

Bei einer Übernahme von Verpflichtungen für öffentliche Dienstleistungen oder dem Wegfall des Subventionsvorbehalts wird das Angebot im Bereich der allgemeinen Weiterbildung an Vielfalt einbüßen. Die Kursgebühren von bislang direkt geförderten Anbietern (VHS, staatliche Fachschulen etc.) werden steigen. Der wegfallende Subventionsvorbehalt muss nicht zwangsläufig voll auf die sich Bildenden in Form höherer Ausgaben durchschlagen: Eine teilnehmerbezogene Subventionierung ist beispielsweise weiterhin möglich (mehr hierzu unter 5.3.7). Des Weiteren können bestimmte Angebote weiterhin direkt subventioniert werden, wenn die Bedingungen des Art. I Abs. 3 lit. c GATS erfüllt sind. Jedoch dürften gerade in einem weitestgehend liberalisierten Weiterbildungssektor selten die Bedingungen „nichtkommerzieller Zweck“ und „nichtexistierender Wettbewerb“ für *ein* Angebot gleichermaßen erfüllt sein.

Bei der beruflichen Weiterbildung ist eher von einem vielfältigeren Angebot auszugehen: Grenzüberschreitende Angebote (z. B. Fernunterricht oder E-Learning) werden in vollem Umfang nutzbar, wenn die Forderungen zu Modus 1 umgesetzt werden. Eine Umsetzung der Forderungen zu Modus 2 könnte die Anerkennung von in anderen Ländern erworbe-

ner Zertifikate erleichtern. Es könnten mehr Angebote ausländischer Anbieter im Inland genutzt werden, z. B. solche der universitären Weiterbildung, falls die Forderungen zu Modus 3 umgesetzt werden (zu den Forderungen: s. Tabelle 4).

### **5.3.7 Umstellung der öffentlichen Finanzierung**

Bei einer Streichung des Subventionsvorbehalts oder der Ausnahme für öffentliche Dienstleistungen wird insbesondere staatlichen Einrichtungen erheblich weniger Geld zur Verfügung stehen. Es ist anzunehmen, dass die Länder, die diese Forderungen stellen, die Subventionen nicht ganz abschaffen wollen: Manche von ihnen, wie beispielsweise die USA (vgl. USA o. J.), sprechen in ihren Communiqués durchaus von der „Wichtigkeit des Staates“ im Bildungssektor. Die Forderungen zielen wohl mehr auf einen Zugang zu den Subventionstöpfen anderer Länder ab.

Damit es möglichst wenig Marktverzerrungen gibt, sollte die staatliche Förderung umgestellt werden. Dafür bestehen folgende Optionen: Die Subventionen ganz streichen; die Gefahr von marktverzerrenden Staatseingriffen wäre damit gebannt. Der Weiterbildungssektor würde jedoch stark schrumpfen, und der Staat gäbe ein bildungspolitisches Steuerungsinstrument aus der Hand. Das dürfte nicht einmal im Interesse der Länder sein, die diese Forderungen stellen. Zweitens könnten alle Weiterbildungsanbieter direkt subventioniert werden. Die Vergabe der Mittel könnte über ein Ausschreibungsverfahren erfolgen und wäre nichtdiskriminierend durchführbar. Allerdings ist dafür Sorge zu tragen, dass diese Mittel von den Weiterbildungsanbietern nicht zu anderen als den bewilligten Zwecken eingesetzt werden (z. B. für unzulässige Quersubventionierungen). Dasselbe Problem wohnt der gezielten Förderung bestimmter Weiterbildungsangebote 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. Aus Transparenzgründen, d. h. zur Vermeidung unzulässiger Quersubventionierungen, sollten die Einrichtungen möglichst nicht mehr direkt vom Staat bezuschusst werden. Bei Trägern mit marktfähigen 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 werden durch den Wegfall des Subventionsvorbehalts unmöglich. Spätestens dann, wenn öffentliche Gelder fließen, ist peinlichst genau dafür zu sorgen, dass sie bestimmungsgemäß eingesetzt werden. Gewinne aus profitablen Angeboten können strenggenommen nur noch dann zur Deckung von Verlusten eingesetzt werden, wenn sie ohne Subventionen erzielt wurden. Die Einschränkung der Quersubventionierung kann noch weiter gehen, indem argumentiert (und nachgewiesen) wird, dass damit Dumping betrieben wird. Hier spielt die Herkunft des eingesetzten Geldes keine Rolle. Ohne Mög-

lichkeit zur Quersubventionierung werden Anbieter mit einem breiten Angebotsspektrum (z. B. VHS) dieses nicht halten können, obwohl es im öffentlichen Interesse ist und es, bezogen auf die Einrichtung, sogar kostendeckend wäre (vgl. Kelk/Worth 2002: 39-43).

Die effizienteste GATS-konforme Lösung dürfte deshalb wohl ein Zuschuss zu den Kursgebühren an die Weiterbildungsteilnehmer sein. Er kann von der Bedürftigkeit des Teilnehmers sowie der Art und dem Inhalt des Angebots abhängen. Die zu Bildenden könnten sich dann Bildungsträger ihrer Wahl aussuchen, also auch außerhalb des öffentlichen Sektors. Letzterer verlöre dann auch seine Existenzberechtigung (s. a. 4.2).

### **5.3.8 Teilhabe an Entscheidungsprozessen**

In einem rein marktwirtschaftlich organisierten Weiterbildungssektor verfügen die Bildungsinteressierten über eine große Auswahl an Angeboten. Sie können, soweit die oben beschriebenen Monopolisierungstendenzen in Grenzen bleiben, nach eigenen Prioritäten und gemäß ihrer finanziellen Mitteln das für sie attraktivste Angebot auswählen. Allerdings ist, wie bereits ausgeführt, Bildung sowohl ein „Vertrauensgut“ als auch ein „meritokratisches Gut“. Wie nicht zuletzt die großen Börsenskandale am Ende des New-Economy-Booms gezeigt haben, bestehen am Markt hohe Anreize, Vertrauen zu missbrauchen. Das derzeit gehandelte Zertifizierungssystem ISO 9000 ff. ist als Beurteilungsbasis für Bildungsangebote ungeeignet. Diese Normen legen nur fest, *wie* die Qualitätssicherung zu *erfolgen* hat, sagen jedoch *nichts* über das *Qualitätsniveau* aus. Das kann jedes Unternehmen nach wie vor selbst festlegen. Zur Vergleichbarkeit der Angebote oder gar zur Markttransparenz trägt dieses Verfahren deshalb kaum bei. Dies kann nur durch die Entwicklung einheitlicher Standards für die Inhalte, den Umfang von Weiterbildungsangeboten und die Qualifikation des Lehrpersonals erreicht werden. Hierbei muss das Qualitätsniveau der Bildung weiterhin national definierbar bleiben, denn bei einem Vertrauensgut wie Bildung ist dies, wie unter 5.3.2 bereits ausgeführt, durch Wettbewerb nicht gewährleistet.

Als meritokratisches Gut steht Bildung in Gefahr, insgesamt zu wenig erworben zu werden. Gerade in der „Wissengesellschaft“ ist es unabdingbar, dass die Wege zur Bildung erleichtert und nicht erschwert werden. Eine öffentliche Subventionierung ist deshalb mehr als je notwendig. Aufgrund der Bedeutung von Bildung für Gesellschaft sollte zudem seine Erbringung und Nachfrage nicht anonymen, vereinzelt Marktentscheidungen überlassen bleiben. Die Existenz öffentlicher Weiterbildungsträger (z. B. VHS) eröffnet den Bürgerinnen und Bürgern über die Volksvertretungen demokratische Einflussnahme.

Die marktförmige Steuerung der Weiterbildung schränkt zudem die Möglichkeiten derer ein, die konkret für die Lehre verantwortlich sind, nämlich die Ausbilderinnen und Ausbilder bzw. die Lehrenden. Mitwirkungsmöglichkeiten bestehen bspw. in den Volkshoch-

schulen. Deren Professionalität und Kenntnisse der konkreten Lehrsituationen können zur Sicherung der Interessen der Allgemeinheit beitragen (vgl. Nagel/Haslinger/Meurer 2002: 174-176).

#### **5.4 Schlussfolgerungen für die Verhandlungen**

Nichtsdestoweniger eröffnet die GATS-Verhandlungsrunde neue Chancen. Durch die Übernahme weiterer Verpflichtungen wird das für Inländer verfügbare Weiterbildungsangebot umfangreicher (s. 5.3.6). Vorteile könnten auch die auf den internationalen Märkten bislang kaum vertretenen deutschen Weiterbildungsanbieter entstehen (vgl. Severing/Fietz 2002: 19-23). So verfolgt ein Zusammenschluss privater Anbieter den Export von Angeboten der betrieblichen Weiterbildung. Gute Marktchancen für deutsche Weiterbildungsangebote werden insbesondere in den Bereichen Umweltdienstleistungen, Projektmanagement und Technik gesehen. Als wichtigste Zielmärkte wurden bisher die Staaten Osteuropas und China ins Visier genommen (vgl. Körver-Buschhaus 2002: 24-27).

Dennoch dürfen einige wichtige Punkte nicht unberücksichtigt bleiben. Zum Beispiel die Praxis von Paketlösungen bei Verhandlungen. Sie spricht nicht gerade für die Glaubwürdigkeit der Liberalisierungsbestrebungen: Wer transparente Märkte fordert, soll die Verhandlungen und Entscheidungen, die zu ihrer Öffnung führen, ebenfalls transparent halten. Solche „Pakete“ stehen den vielgescholtenen Subventionen hinsichtlich ihrer Nachvollziehbarkeit und Transparenz in nichts nach. Der Weiterbildungssektor ist in der EU ohnehin schon stärker liberalisiert als bei den meisten anderen WTO-Mitgliedern. Dies sollte bei den Verhandlungen berücksichtigt und herausgestellt werden. Eine weitere Öffnung des Weiterbildungsmarktes zugunsten von Sektoren mit starker Lobby, ist ohnehin abzulehnen. Vielmehr wäre mehr Reziprozität angebracht.

Wegen der leeren öffentlichen Kassen in Verbindung mit einer Streichung des Subventionsvorbehalts sowie einer Ausdehnung der bisherigen sektorspezifischen Verpflichtungen besteht die Gefahr, dass der Staat seinen Einfluss auf die kulturelle, politische und gesellschaftliche Weiterbildung an Gruppierungen mit Partikularinteressen preisgibt. Nur weil mehrere Anbieter auf einem Markt tätig sind, muss dieser noch lange nicht von Wettbewerb geprägt sein und das Marktergebnis effizient sein. Es ist zwingend notwendig, dass der öffentlichen Hand für Fälle von Marktversagen Eingriffsmöglichkeiten belassen werden, ohne dass diese (wie im GATS vorgesehen) kompensiert werden müssen. Nur so können die Folgen unzulänglicher Annahmen in dem der Liberalisierung zu Grunde gelegten Marktmodell beherrschbar bleiben. Die Ausnahme für öffentliche Dienstleistungen muss für die Weiterbildung erhalten bleiben.

## **6 Andere Bildungsdienstleistungen**

Dem Subsektor andere Bildungsdienstleistungen (other education services: Preliminary CPC 92900) kommt in der gegenwärtigen GATS-Verhandlungsrunde eine besondere Bedeutung zu, geht es hier doch um das einzige Segment im Bildungssektor in dem die EU bislang keine Verpflichtungen übernommen hat. Es liegen nun eine Reihe von Forderungen gegenüber der EU in diesem Segment vor. Die Forderungen betreffen insbesondere Leistungsüberprüfungsdienste und Bildungsvermittlungsdienste. Inwiefern die EU diesen Forderungen nachkommt, kann als Test für die Bereitschaft der EU gewertet werden, den Bildungsbereich weiter zu liberalisieren.

Um die zentrale Forderung – die Liberalisierung von Bildungstestdienstleistungen – besser abschätzen zu können, wird zunächst ein cursorischer Überblick von Leistungsüberprüfungsdiensten gegeben.

### **6.1 Leistungsüberprüfungsdienste – ein Überblick**

Standardisierte Leistungsüberprüfungsdienste besitzen vor allem in den USA eine lange Tradition und werden vielfach – zum Teil flächendeckend – für alle Stufen des Bildungssystems eingesetzt. Unterscheiden kann man sie hinsichtlich ihres Verwendungszweckes in Aufnahmetests für eine höhere Bildungsstufe, internationale, nationale oder regionale Vergleichstests des Wissensniveaus und Zwischen- oder Abschlusstests für bestimmte Qualifikationsstufen. Des weiteren ist eine Unterscheidung in die Entwicklung von Tests und deren Durchführung sinnvoll, da beide Bereiche zwar häufig, aber keineswegs zwingend in der Hand eines Anbieters liegen müssen.

Die zukünftige Marktentwicklung für Testdienstleistungen ist schwer abzuschätzen, doch bereits jetzt erwirtschaftet das weltweit führende Unternehmen Educational Testing System (ETS) einen Jahresumsatz von über 600 Mio. US\$ (vgl. ETS o. J. a). In den Regionen, wo die Implementation einer standardisierten „Testkultur“ gelingt, winken den führenden Anbietern – insbesondere den Entwicklern – starke Zuwächse ihres Handelsvolumens. CITO group, eine niederländische Firma im Bereich der Leistungsüberprüfungsdienste konnte zwischen 1997 und 2000 ihren Umsatz, vor allem durch eine Ausweitung von öffentlich finanzierten Schultests um 55 % steigern (vgl. CITO group o. J.). Im folgenden werden einige klassische Testverfahren und der internationale Testmarkt skizziert und wesentliche Kritikpunkte an standardisierten Testverfahren hervorgehoben. Im Vergleich mit ausgewählten Initiativen in Deutschland wird verdeutlicht, dass die Übernahme einer „amerikanischen Testkultur“ einen grundlegenden Systemwechsel der bisherigen deutschen Qualitätsmessung bedeuten würde.

### 6.1.1 Internationale Anbieter und Angebote

Marktführer im Bereich der Entwicklung und der Administration von Bildungstests für alle Stufen des Bildungssystems ist die Non-Profit-Organisation Educational Testing Services (ETS). Diese wurde 1947 durch das American Council on Education, der Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching und dem College Entrance Examination Board zum Zweck einer unabhängigen Einrichtung zur Leistungsüberprüfung gegründet. ETS hat seinen Hauptsitz in Princeton und beschäftigt gegenwärtig 2500 Personen. Der jährliche Umsatz wird mit über 600 Mio. US\$ angegeben und als zukünftig stark anwachsend taxiert. Mit The Chauncey Group International Ltd. und ETS Technologies Inc. gehören zwei kommerzielle Tochterunternehmen zu ETS, die ihre Schwerpunkte in den Bereichen der Lizenzierung und Zertifizierung von Tests bzw. in der technologischen Weiterentwicklung von Bildungstestdienstleistungen besitzen. The Chauncey Group entwickelt und führt beispielsweise den Test of English for International Communication (TOEIC) durch, ein Englischtest für Firmen und andere Institutionen (vgl. ETS o. J. a, The Chauncey Group o. J., ETS Technologies o. J.).

Zu dem von ETS entwickelten Angebot gehören u. a.:

- Graduate Management Admission Test (GMAT): Er ist Voraussetzung zur Aufnahme eines MBA-Programms. Renommiertere Hochschulen verlangen ein überdurchschnittlich gutes Ergebnis der Bewerber und Bewerberinnen.
- Graduate Record Examinations (GRE): Der GRE wird von den meisten Hochschulen in den USA als Voraussetzung zur Aufnahme gefordert. Er umfasst teilweise Fachfragen, besteht primär jedoch aus einem allgemeinen Begabungstest.
- School Aptitude Test (SAT): Der SAT ist Voraussetzung für die Aufnahme an ein amerikanisches College. Er wird deutschen Studierenden mit Abitur, die ein Studium in den USA aufnehmen wollen, in der Regel erlassen.
- Test of English as a Foreign Language (TOEFL): Der TOEFL ist weltweit als Fremdsprachentest anerkannt und in den USA und Kanada, aber auch in vielen anderen Ländern Voraussetzung für die Bewerbung von fremdsprachigen Studierenden.
- The Praxis Series: Professional Assessment for Beginning Teachers (PRAXIS): Der Test richtet sich an angehende Lehrer und Lehrerinnen und besitzt drei Stufen. Die Testergebnisse besitzen nicht unerhebliche Bedeutung bei der Bewerbung von Lehrern und Lehrerinnen (vgl. ETS o. J. b)

Nur TOEFL und SAT besitzen Konkurrenten in ihrem Marktsegment. Neben dem TOEFL gibt es das International English Language Testing System (IELTS), das ge-

meinsam vom British Council, dem University of Cambridge Local Examinations Syndicate (UCLES) und dem International Development Programme of Australian Universities and Colleges (IDP) angeboten wird. Vor allem in Commonwealth-Staaten und in Europa wird der IELTS gleichwertig mit dem TOEFL anerkannt, in den USA nur an einzelnen Hochschulen (vgl. International English Language Testing System o. J.). Neben dem SAT gibt es das American College Testing Programme (ACT) von der Non-Profit-Organisation ACT, das ebenfalls in vielen Staaten der USA anerkannt wird (vgl. ACT o. J.)

Die eigentlichen Tests sind nur ein Teil einer längeren Verwertungskette innerhalb der Leistungsüberprüfungsdienste. Will man als Europäer beispielsweise den GRE-Test (Graduate Record Examinations) für sein zukünftiges Studium in den USA ablegen, muss man sich zunächst bei Sylvan Learning Systems in Arnheim (Niederlande) anmelden. Nach der Anmeldung erfolgt die Phase der Testvorbereitung. Dies kann über frei zugängliches Material oder zusätzlich erworbene Handbücher und Software, aber auch durch spezielle Tutorien von Sylvan Learning Systems oder anderen kommerziellen Anbietern (z. B. der Firma Kaplan) passieren. Bis zu einem gewissen Grad ist eine gute Vorbereitung also vom Einsatz finanzieller Ressourcen abhängig.

Nächster Schritt ist das Ablegen der Prüfung in einem Testzentrum. Der GRE dauert etwa drei Stunden und besteht aus sprachlichen, quantitativen und analytischen Einheiten, die eine allgemeine Begabung messen sollen. Mit der zunehmenden Ablösung der „Papier- und Bleistifttests“ (Paper-and-Pencil-Tests) durch Computer-Tests, setzt sich das Format der computer-adaptive-tests (CAT) durch. Der CAT-Test beginnt mit einfachen Fragen, werden diese richtig beantwortet, wird der Schwierigkeitsgrad erhöht, werden sie falsch beantwortet bleibt man auf einem niedrigeren Frageniveau. Letztendlich erhält man bei allen Tests eine Punktzahl, mit der man sich dann bei den Hochschulen bewerben kann. Renommiertere Hochschulen erwarten – neben den üblichen guten Zeugnissen und Befürwortungsschreiben – ein Top-Ergebnis, während andere Hochschulen ein deutlich niedrigeres Niveau verlangen.

Auf internationaler Ebene kooperiert Educational Testing Services mit dem privatwirtschaftlichen Unternehmen Sylvan Learning Systems, das weltweit 900 Testzentren unterhält und Weltmarktführer in der Testdurchführung ist. Sylvan Learning Systems wurde 1979 gegründet und hat seinen Firmensitz in Baltimore. Außerhalb Nordamerikas besitzen sie das alleinige Recht zur Durchführung von zahlreichen ETS-Tests (vgl. Sylvan Learning Systems o. J.). Viele Testzentren werden allerdings als Franchise-Unternehmen betrieben, womit das finanzielle Risiko reduziert werden kann. Sylvan Learning hat 2001 einen Jahresumsatz von 484,8 Mio. US\$ erreicht (Sauve 2002).

Mit Ausnahme des TOEFL sind die Tests von ETS bislang nur flächendeckend an amerikanischen Universitäten in das Bildungssystem integriert. Allerdings gibt es zahlreiche Kooperationen und Aktivitäten von ETS, die auf ein verstärktes internationales Engagement abzielen. Dazu gehören u. a.:

- Ein Vertrag mit der Regierung von Ontario in Kanada, zur Überprüfung angehender Lehrer (Grieshaber-Otto/Sanger : 59).
- Eine Zusammenarbeit von der ETS-Tochtergesellschaft The Chauncey Group, Sylvan Learning Systems und dem chinesischen Arbeits- und Sozialministerium, um den Test of English for International Communication (TOEIC) als Standard für Englischkenntnisse in der Berufswelt zu etablieren (vgl. The Chauncey Group 2002: 1 f.)
- Eine maßgebliche Beteiligung an der Entwicklung und der Mitarbeit im Internationalen Konsortium des nächsten PISA-Testes.

Insgesamt ist eine Internationalisierung von Tests – definiert als die Übernahme und die Integration von ausländischen Tests in das eigene Bildungssystem – relativ gering. Damit die erworbenen Qualifikationen nicht nur Bedeutung für den nordamerikanischen Bildungsmarkt besitzen, bedarf es einer internationalen Durchsetzung von Standards im Testbereich. Insbesondere in Europa sind deshalb bislang die Testzentren nicht ausgelastet. So wurden seit Mai 2002 außerhalb der USA 84 Testzentren geschlossen. In Deutschland gab es bisher vier Zentren (München, Berlin, Frankfurt/Main und Hamburg), Hamburg wurde im Mai 2002 auf Grund fehlender Nachfrage geschlossen. (vgl. ETS 2002).

### **6.1.2 Kritik an den standardisierten Tests**

Standardisierte Testverfahren im Bildungsbereich sind in Deutschland und auch den USA umstritten. Als wesentliche Kritikpunkte werden folgende geäußert:

- Tests reduzieren Qualifikationen auf das technisch darstellbare, Faktenwissen wird deutlich stärker bewertet als fachübergreifende Qualifikationen oder aber theoretisches oder methodisches Verständnis (vgl. Hagemester 1999)
- „Learning for the test“. Bildungsnachfrager reduzieren ihre Anstrengung auf den Test, nicht auf den gesamten Inhalt der Veranstaltung (vgl. Hagemester 1999, New York Times 2002)
- Ausrichtung des Lehrangebots auf die Tests und nicht umgekehrt, insbesondere dann wenn institutionelle oder persönliche Sanktionsinstrumente mit dem Test verbunden werden (vgl. New York Times 2002).

Als ein wesentliches Kriterium der Testverfahren gilt die Konstruktvalidität, also inwieweit die Fragen (Konstrukte) auch das messen, was Ziel der Ausbildung ist. Doch genau diese wird von Kritikern der Begabungs- und Leistungsvergleichstests bezweifelt: Persönlichkeitseigenschaften, wie Kritikfähigkeit, Toleranz, Arbeitsfreude und Kooperationsbereitschaft etc., die neben dem fachlichen Wissen gleichermaßen Ziel schulischer oder hochschulischer Ausbildung darstellen, werden in standardisierten Tests wenig bis gar nicht berücksichtigt (vgl. Tillmann 1999: 16).

### **6.1.3 Leistungsüberprüfungsdienste in Deutschland**

Bislang spielt der internationale Testmarkt für Deutschland eine untergeordnete Rolle. Nur Sprachtests und andere Tests im Falle eines Studiums in den USA haben eine größere Bedeutung für den Bildungsmarkt. So wird man auch in Deutschland vom DAAD und den

akademischen Auslandsämtern an Sylvan Learning Systems verwiesen, um für ein Auslandsstudium den TOEFL und für ein Studium in den USA den GRE oder den GMAT zu absolvieren. Für Studiengänge in Deutschland wird nur selten ein internationaler Begabungstest verlangt (z. B. MBA-Programme).

Die folgende Auflistung von Aktivitäten im Testbereich zeigt, dass es durchaus auch in Deutschland Unternehmungen im Bildungstestbereich gibt:

- Innerhalb der Sprachtests ist mit der Entwicklung von TestDaF (Test Deutsch als Fremdsprache) vom gleichnamigen An-Institut der Fernuniversität Hagen, ein Test aus öffentlichen Geldern entwickelt worden, der über Lizenzbetreiber (z. B. Goethe-Institute) im Ausland angeboten wird. Dieser Test ist standardisiert. Er kann sowohl als paper-and-pencil-Test, als auch mit dem CAT-Verfahren absolviert werden. Bislang gab es nur den Deutschen Sprachtest für den Hochschulzugang (DSH), der die Präsenz vor Ort erforderte und mit dem wesentlich tiefergehend mit Face-to-Face-Kontakt die Leistung überprüft wurde. Da TestDaF eine wesentlich kostengünstigere und effizientere Handhabung beinhaltet, dürfte er den DSH langfristig verdrängen.
- Standardisierte Bildungstests gibt es innerhalb der beruflichen Ausbildung. Die Prüfungsaufgaben- und Lehrmittelentwicklungsstelle der IHK Region Stuttgart entwickelt in Zusammenarbeit mit ehrenamtlichen Mitarbeitern und der Firma Christiani Prüfungsunterlagen für rund hundert gewerblich-technische Berufe. Materialien zur Prüfungsvorbereitung können kostenpflichtig bei Christiani erworben werden (vgl. Christiani o. J.).
- Im Hochschulbereich werden standardisierte Multiple-Choice-Tests nur äußerst selten eingesetzt. Der mit dem amerikanischen System vergleichbare sog. Medizinertest (TMS) wurde inzwischen eingestellt. Der Grund hierfür war eine sinkende Nachfrage

am Medizinstudium generell, so dass man eine zusätzliche Hürde abschafft hat. Die dafür zuständig gewesene Firma Institut für Test- und Begabungsforschung Consulting GmbH (ITB) hat für einzelne Studienrichtungen Aufnahmetests entwickelt, die jedoch nur vereinzelt als Aufnahmekriterium von Hochschulen übernommen werden.

- Das PISA-Konsortium – ein Zusammenschluss aus MPI für Bildungsforschung und verschiedenen Universitäten – war für die nationale Durchführung verantwortlich. Die technische Durchführung wurde an das Subunternehmen Data Processing Center, eine eigens für internationale Studien (TIMSS, PIRLS) gegründete Abteilung der International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) vergeben.

Verglichen mit den USA hat sich bisher in Deutschland noch keine „Testkultur“ im Sinne standardisierter Leistungsmessung herausgebildet. Allerdings hat die öffentliche Diskussion um die PISA-Studie die Diskussion um vergleichende Leistungsuntersuchungen neu entfacht. Bislang spielten hierbei pekunäre Interessen deutscher Anbieter keine Rolle. Hervorzuheben ist auch, dass im Bereich der Leistungsmessung in Deutschland stärker Grundlagenforschungseinrichtungen (Max-Planck-Institut für Bildungsforschung) oder öffentliche Einrichtungen (vor allem Hochschulen) tätig sind. Bei der technischen Durchführung (Datenerhebung, Datenerfassung etc.) sind private Unternehmen beteiligt, deren Markt sich jedoch vornehmlich auf den deutschen Raum beschränkt.

#### **6.1.4 Interessenlagen innerhalb der Leistungsüberprüfungsdienste**

Die Entstehung von Leistungsüberprüfungsdiensten ist zunächst immer mit dem Bedarf von Bildungseinrichtungen nach einem System der Leistungsauswahl bzw. der Leistungskontrolle verbunden. Da die Bildungsinstitutionen an der Vergleichbarkeit der Leistungen ihrer Bewerber interessiert sind, neigen sie dazu, sich ausschließlich auf ein Testverfahren zu verlassen. Eine Vielzahl von Verfahren würde die gewünschte Vergleichbarkeit in Frage stellen. Deshalb bestehen starke Monopolisierungstendenzen im Markt für Bildungstestdienstleistungen. In vielen Testbereichen nimmt der amerikanische Weltmarktführer Educational Testing Services (ETS) die Monopolstellung ein.

Für die Durchführung ihrer Tests im Ausland hat ETS dem Unternehmen Sylvan Learning Systems ausschließliche Verwertungsrechte eingeräumt, so dass auch auf der Durchführungsebene kein freier Markt besteht.

Mit der Entwicklung eines internationalen Bildungsmarktes und den Aktivitäten der OECD im Bereich von Bildungsstandards (z. B. PISA) besteht auch außerhalb der USA ein wachsendes Interesse an Instrumenten zur Überprüfung, Auswahl und Vergleichbarkeit. Hier liegen die Chancen für amerikanische Leistungsüberprüfungsdienste, ihren Standard als globalen Standard durchzusetzen.

## **6.2 Der Sektor andere Bildungsdienstleistungen im GATS**

### **6.2.1 Bestehende EU-Verpflichtungen im Bereich der anderen Bildungsdienstleistungen**

Im Bereich der „anderen“ Bildungsdienstleistungen bestanden bisher keine GATS-Verpflichtungen der EU. Das Segment der anderen Dienstleistungen im Bildungsbereich spielte bisher in den GATS-Verhandlungen nur eine geringfügige Rolle. Seit der ersten Liberalisierungsrunde sind lediglich zwölf WTO-Mitgliedsländer (z. B. USA und Australien) Verpflichtungen in diesem Segment eingegangen (WTO 1998: S/C/W/49). Dies dürfte vor allem daran liegen, dass bislang hinreichende Spezifizierungen für diesen Bereich nicht vorlagen oder aber dem Bildungsbereich naheliegenden Kategorien anderen Bereichen zugeordnet wurden. Studentische Verpflegungseinrichtungen im Bereich Gastronomiedienstleistungen (Food Serving Services) und den Komplex Freizeitinhalte von Studierenden findet sich bspw. unter Sportdienstleistungen.

Der Produktklassifikation andere Bildungsdienstleistungen (CPC 92900) sind Dienstleistungen wie Führerscheinlizenzen für Automobile, Flugzeuge und Schiffe, Bildungsdienstleistungen für „sport instructors“ oder aber Computertraining-Dienstleistungen zugeordnet (vgl. United Nation Statistic Division o. J.)

### **6.2.2 Die Forderungen der neuen Handelsrunde**

In der neuen Verhandlungsrunde liegen von Brasilien, Neuseeland, China, Singapur, Japan und den USA Forderungen im Subsektor andere Bildungsdienstleistungen vor. Darüber hinaus gibt es Definitionsvorschläge für die Aufnahme der Kategorien Leistungsüberprüfungsdienste (Educational Testing Services) von den USA, sowie Bildungsvermittlungsdienste (Education Agency Services) von Neuseeland. Zur besseren Systematisierung wird von Neuseeland eine Aufnahme der Kategorie Freizeitinhalte von Studierenden in das Segment der anderen Bildungsdienstleistungen gefordert.

Die USA definieren die Leistungsüberprüfungsdienste folgendermaßen:

„Bildungstestdienstleistungen beinhalten sowohl das Erstellen und Verwalten von Tests, als auch die Evaluation der Ergebnisse. Diese Dienstleistungen sind ein fundamentaler und wesentlicher Teil des Lernprozesses und werden dazu benutzt, sowohl die Schüler und Studenten, als auch das Kursmaterial zu evaluieren“.  
(WTO 2000: S/CSS/W/23, Übersetzung G. R.)

Da diese Definition von Leistungsüberprüfungsdiensten sich explizit auf Tests und die Überprüfung von Schülern und Studierenden bezieht und nicht die Qualitätsentwicklung von Bildungsinstitutionen (Evaluation, Akkreditierung) erwähnt, wird hier davon ausgegangen, dass nur folgende Bereiche einbezogen sind:

- vergleichende Leistungstest in allen Bildungsbereichen (z. B. PISA);
- Sprachtests (z. B. TOEFL, IELTS);
- Begabungs- und Aufnahmetests (z. B. GRE).

Zentrale Forderung von Neuseeland ist die Aufnahme der Kategorie Bildungsvermittlungsdienste (Education Agency Services). Diese soll Werbung und Vermarktung von Bildungsdienstleistungen, sowie die Bearbeitung von Bewerbungen und die Zahlung von Bearbeitungsgebühren umfassen (WTO 2001: S/CSS/W/93).

Für den Bereich der anderen Bildungsdienstleistungen ist Modus 3, die kommerzielle Präsenz im Ausland, von besonderer Wichtigkeit. Hier fordern die USA, Neuseeland, Singapur, China und Brasilien Marktzutritt und Inländerbehandlung.

Tabelle 5: Spezifische Forderungen für den Subsektor andere Bildungsdienstleistungen

Staat	Modus 1	Modus 2	Modus 3	Modus 4
USA	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	
Neuseeland	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB <sup>1)</sup>
Japan	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.		
Singapur	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB <sup>1)</sup>
Brasilien	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB
China	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB, volle Verpfl.	MZ + IB <sup>1)</sup>

MZ = Marktzutritt, IB = Inländerbehandlung; <sup>1)</sup> Übernahme von Verpflichtungen im Umfang der „horizontalen“ Forderungen des jeweiligen Landes

Quelle: Belgien 2002: 38

### 6.2.3 Relevanz der Forderungen

Das Interesse der USA an einer verstärkten Verbreitung von Leistungsüberprüfungsdiensten ist groß. Sowohl in der Entwicklung, als auch in der Durchführung von Tests nehmen amerikanische Anbieter eine herausragende Weltmarktstellung ein. Der bereits erwähnte Weltmarktführer bei der Entwicklung und der Anwendung von Testdienstleistungen, Educational Testing Services, ist über den Lobbyverband National Committee for International Trade in Education (NCITE), das als Berater des US-Handelsbeauftragten, dem Office of the U. S. Trade Representative (USTR), fungiert, sogar indirekt an den GATS-Verhandlungen beteiligt. Ziel von ETS ist es nicht nur, in anderen Ländern präsent zu sein, denn schon jetzt sind von ETS entwickelte Tests über ein weltumspannendes Netzwerk zugänglich, sondern vor allem die stärkere Nutzung standardisierter Testdienstleistungen innerhalb anderer Bildungssysteme. Mittels GATS erhofft sich ETS einen gesicherten Zugang zu diesem expandierenden Markt.

Die neuseeländische Forderung, sich auf Marktzugang und Inländerbehandlung für Bildungsvermittlungsdienste zu verpflichten, spiegelt die starke Stellung neuseeländischer, aber auch australischer Universitäten im Bereich von E-Learning und Offshore-Campus wieder (vgl. Yağın/Scherrer: 18). Für diese Angebote sind Marketing und Betreuung Teil des Geschäftsprinzips. Mit der Ausführung dieser Aufgaben betrauen die Universitäten private Agenturen (in Deutschland z. B. GO Australia). Mit dem zunehmendem internationalen Wettbewerb zwischen Hochschulen um die leistungsstärksten Studierenden, kommt Vermittlern zwischen Angebot und Nachfrage eine bedeutsamere Rolle als bisher zu. Die Forderung kollidiert in Deutschland weniger mit anderen privaten Anbietern – für das deutsche Bildungssystem lassen sich keine, mit australischen und neuseeländischen Agenturen vergleichbaren privaten Anbieter identifizieren – als mit der Organisation der Hochschulen in Deutschland als Ganzem. Öffentlich finanzierte deutsche Universitäten und öffentliche Serviceeinrichtungen (DAAD, Akademisches Auslandsamt, zentrale Studienberatungen und Studentenwerke) bieten ein umfangreiches Serviceangebot, das mit dem Angebot der Agenturen in Teilen vergleichbar ist.

Im Verhältnis zum gesamten Handelsvolumen mit Bildungsdienstleistungen erscheint die Forderung nach Bildungsvermittlungs- und Leistungsüberprüfungsdiensten als geringfügig. Hinter diesen gezielten Forderungen, die vergleichsweise kleine Bereiche des Bildungssystems umfassen, steht vermutlich das „Kalkül, dass der Widerstand in Nischensegmenten des Bildungsbereichs geringer ausfallen wird als im Falle einer breiten, viele Segmente erfassenden Liberalisierung“ (Fritz/Scherrer 2002: 67). Es geht vor allem wohl darum, den Verhandlungsprozess der Liberalisierung im Bereich der Bildung offen zu halten.

### **6.3 Mögliche Auswirkungen der GATS-Forderungen**

#### **6.3.1 Institutionell**

Der internationale Markt für *Leistungsüberprüfungsdienste* wird in allen Bereichen eindeutig von amerikanischen Firmen dominiert. Eine Marktöffnung im Rahmen des GATS würde deutschen Testinstitutionen kaum neue Betätigungsfelder eröffnen. Im Gegenteil ist damit zu rechnen, dass sie sich aufgrund der Bedeutung globaler Standards für die Auswahl von Studierenden auf dem geöffneten Markt kaum halten können. Je früher mittels GATS geöffnet wird, desto schwerer wird es fallen, innerhalb der EU ein eigenes Leistungsbeurteilungssystem mit eventuell anderen Qualitätskriterien aufzubauen. Private *Bildungsvermittlungsdienste* besitzen bisher keine Bedeutung in Deutschland. Vielmehr ist zu den bestehenden öffentlichen Einrichtungen in diesem Bereich (Studentenwerk, DAAD, Akademische Auslandsämter) mit dem Konsortium für internationales Hochschulmarketing (GATE) eine weitere öffentlich finanzierte Einrichtung geschaffen worden, die internationale Interessen deutscher Universitäten vermarkten soll (vgl. GATE o. J.). Bei einem möglichen Wegfall des

o. J.). Bei einem möglichen Wegfall des Subventionsvorbehaltes, würde die Finanzierung dieser nationalen Einrichtungen eine Quersubventionierung des deutschen Hochschulsystems gegenüber ausländischen Anbietern bedeuten und wäre somit nicht mehr GATS-konform.

Ein weiteres Beispiel dafür, wie bisherige Organisationsstrukturen betroffen wären, stellt der TestDaF dar. Das eigens für diesen Zweck gegründete An-Institut der Fernuniversität Hagen, wurde beauftragt, einen dem TOEFL-Test vergleichbaren Deutschtest zu entwickeln. Das Institut wäre ohne öffentliche Finanzierung nicht entstanden und soll sich erst nach einer Übergangszeit selber durch Beiträge finanzieren.

Legt man das GATS konsequent aus, wäre sogar die nationale Konzeption und Durchführung von PISA keine nationale Angelegenheit mehr, sondern müsste auch privaten internationalen Leistungsüberprüfungsdiensten zugänglich sein und nicht allein dem PISA-Konsortium unter Federführung des öffentlich finanzierten Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung obliegen.

### **6.3.2 Beschäftigungswirkungen**

Die beschäftigungspolitischen Effekte im Falle der Erfüllung der Forderungen können nicht exakt beziffert werden.

Eine stärkere Nutzung von standardisierten Tests brächte mehr Beschäftigung im Testwesen insgesamt. Die Frage ist aber, wo dieses Mehr an Beschäftigung anfällt. Die Entwicklung globaler Produkte wird, aufgrund der dominanten Marktposition angelsächsischer Anbieter, kaum in Deutschland stattfinden, so dass hier kein positiver Beschäftigungseffekt zu erwarten ist. Auch im Bereich der Durchführung (Datenerfassung, Auswertung etc.) sind mittelfristig nur geringe Zuwächse an Beschäftigung zu erwarten, wenige Testzentren reichen aus, um ein Land, wie z. B. Deutschland, abzudecken.

Im Bereich privater *Bildungsvermittlungsdienstleistungen* sind Beschäftigungsauswirkungen schwierig vorhersehbar, da diese bisher in Deutschland eine untergeordnete Rolle spielten. Da Marketing von Hochschulen und der Beratungssektor für Studierende zunehmend an Bedeutung gewinnen, werden in diesen Berufsfeldern auch ohne die Übernahme der vollen Forderungen im GATS verstärkt Arbeitsmöglichkeiten entstehen. Allerdings dürften, im Falle der Forderungserfüllung, fast im gleichen Maße Stellen im Bereich der Verwaltung von Universitäten und Serviceeinrichtungen (Studentenwerk etc.) wegfallen, da diese Dienstleistungen dann nicht mehr quersubventioniert werden können.

### **6.3.3 Auswirkungen auf Studierende**

Standardisierte *Leistungsüberprüfungen* sind und bleiben umstritten, da sie immer nur ein begrenztes Spektrum an Fähigkeiten abfragen. Dort wo sie auf gesellschaftliche Ak-

zeptanz stoßen, stellen sie ein entscheidendes Selektionskriterium für Bildungskarrieren dar. Bislang ist der Zugang zu deutschen Hochschulen kostenfrei. Die Auswahl erfolgt über die Abiturnoten und die Zentrale Vergabestelle für Studienplätze (ZVS) oder aber über die persönliche Auswahl der Hochschulen. Bei Einführung von Tests bei vollen GATS-Verpflichtungen würde die Teilnahme unter Umständen kostenpflichtig. Eine Subventionierung müsste dann entweder mittels eines Ausschreibungsverfahrens, das nicht gegen ausländische Anbieter von Testdienstleistungen diskriminiert, oder direkt zugunsten der Studierenden erfolgen. Selbst wenn die Teilnahme am Test kostenfrei ist, so kann die Aussicht auf ein gutes Testergebnis durch die Teilnahme an privaten Vorbereitungskursen erhöht werden. Dies wirft Fragen nach Chancengleichheit auf.

Private *Bildungsvermittlungsdienste* in Form von Agenturen, die Studierende oder Erwachsene auf ihrem Bildungsweg begleiten, sind bislang nur randständige Erscheinungen in Deutschland. Weitestgehend werden Servicedienstleistungen für Studierende durch das Akademische Auslandsamt, den DAAD oder die Studentenwerke abgedeckt. Wesentlicher Vorteil solcher Agenturen könnte ein passgenaueres Angebot für Bildungsnachfrager in einem zunehmend unüberschaubareren Bildungsmarkt sein. In wie weit allerdings Marketingstrategien privater Agenturen für private Universitäten zu einer qualitativen Transparenz auf dem internationalen Bildungsmarkt führen, ist insbesondere dann fraglich, wenn ökonomische Interessen der jeweiligen Universitäten im Vordergrund stehen. Die kritische Diskussion um Rankings von Hochschulen und selektiven Auswahlkriterien von Leistungen, nicht zuletzt durch den Studienführer des CHE, sind ein Beispiel für die Problematik einer objektiven Messung von Hochschulleistungen (vgl. u. a. Bayer 1999). An der Forderung Neuseelands bleibt die Frage nach der Finanzierung der Bildungsvermittlungsagenturen offen. In der Definition heißt es:

„diese werden von Vermittlungsagenturen im Auftrag von Bildungseinrichtungen oder direkt von Studenten gegen Gebühr oder auf Vertragsbasis ausgeführt“ (WTO 2000: 3).

Sollten die Kosten durch Studierende bezahlt werden, würde für sie ein weiterer Kostenfaktor hinzukommen, der bislang aus guten Gründen öffentlich über Studentenwerke und die Auslandsämter finanziert wird. Auch hier stellt sich die Frage, inwieweit ein zukünftiges Hochschulsystem viel stärker von den finanziellen Ressourcen der Studierenden und ihrer Eltern abhängig sein wird.

#### **6.3.4 Teilhabe**

Bislang ist das Prüfungswesen fest in akademischer Hand. Was gute Leistungen im sekundären und tertiären Bildungssektor sind, definieren in erster Linie Lehrer und Lehrerinnen sowie das wissenschaftlichen Personal an Hochschulen. Mit der PISA-Studie, Evaluationen und den sich dauerhaft etablierenden Hochschulrankings wird dies sukzes-

sive in Frage gestellt, indem extern über selektive, messbare Indikatoren versucht wird, Qualität von Bildung zu beurteilen. Die Festlegung der Bildungsstandards wird so verstärkt nicht mehr dem akademischen Bereich allein überlassen. Der Einfluss von Bildungstests auf das Curriculum wird in jüngeren amerikanischen Studien als dominant hervorgehoben und zeigt deutlich, dass viele Ausbildungsstandards durch die Testfirmen gesetzt werden (vgl. New York Times v. 28. 12. 2002).

#### **6.4 Schlussfolgerungen für die Verhandlungen**

Noch gibt es innerhalb der EU keine Signale auf weitere Zugeständnisse im Bildungsbereich. Inwieweit diese Position die Verhandlungen überdauern wird, ist jedoch ungewiss. Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung hat in ihrer Grundsatzposition bereits Bereitschaft signalisiert, dass die anderen Bildungsdienstleistungen grundsätzlich verhandelbar sind (vgl. BLK für Bildungsplanung und Forschungsförderung 2002b: 3). Vorstellbar ist auch, dass dem Schutz anderer Sektoren, wie beispielsweise der Landwirtschaft, höhere Priorität eingeräumt wird. Zudem zielen die Forderungen im Bildungssektor auf randständige Bereiche ab, in denen sie kurzfristig keine größeren Veränderungen mit sich bringen und aus denen bisher kein öffentlicher Widerstand wahrnehmbar ist. Deshalb kann gerade die Erfüllung der Forderungen für andere Bildungsdienstleistungen nicht ausgeschlossen werden.

Jenseits der generellen Klärung des Subventionsvorbehaltes (vgl. Abschnitt 3) stellt sich die Frage, ob der Vorbehalt nur für die Kernsektoren des Bildungsbereichs aufrecht erhalten wird. So ist vorstellbar, dass der Subventionsvorbehalt nur für primäre, sekundäre und tertiäre Bildung aufrechterhalten bleibt, nicht aber für die anderen Bildungsdienstleistungen.

Bislang unterhalten öffentlich finanzierte Hochschulen ein umfangreiches *Vermittlungs- und Betreuungssystem*. Darüber hinaus existieren öffentlich finanzierte zentrale Einrichtungen wie der Deutschen Akademische Austauschdienst, die Akademischen Auslandsämter oder das Studentenwerk. Bei Rücknahme des Subventionsvorbehaltes müssten diese Dienstleistungen kostendeckend angeboten werden bzw. ausländische Bildungsagenturen könnten in gleicher Höhe öffentliche Unterstützung einfordern.

Auch bei den *Leistungsüberprüfungsdiensten* hätte die Rücknahme des Subventionsvorbehaltes Auswirkungen: Primär davon betroffen wäre zunächst das deutsche System der Studierendenauswahl, ein Bereich, in dem in Amerika Educational Testing Services eine bedeutsame Rolle einnimmt. Auf diesem expandierenden Feld hätten es europäische Anbieter schwer, sich zu etablieren. Ihre Markterschließungsinvestitionen könnten nicht mehr subventioniert werden.

Insgesamt würde die Aufgabe des Subventionsvorbehalts massiv in die Steuerungskompetenz des Staates eingreifen. Eine Ausrichtung an rein ökonomischen Effizienzkriterien würde mögliche andere, aus kulturellen oder gesellschaftlichen Gründen gewollte Wege verschließen. Zudem würden aus rein ökonomischen Effizienzerwägungen standardisierte Tests viele Bereiche bisheriger Prüfungspraxis und Qualitätsmessung ablösen. Die faktische Unumkehrbarkeit des GATS schließt die Rücknahme des einmal gewährten Marktzutritts und der Inländerbehandlung aus. Mögliche Fehlentwicklungen sind dann nicht korrigierbar.

## **7 Verhandlungstransparenz unverzichtbar**

Die Tiefe und die Unumkehrbarkeit der GATS-Eingriffe gebieten eine öffentlich geführte, gründliche Folgenabschätzung. Diese ist bisher nicht erfolgt und kann auch derzeit aufgrund der Geheimhaltungspolitik der Verhandlungsführung nicht durchgeführt werden. In den Werbebroschüren für GATS werden hohe volkswirtschaftliche Wohlfahrtsgewinne pauschal prognostiziert, doch weder der verhandlungsführende EU-Kommissar Pascal Lamy noch das deutsche Bundeswirtschaftsministerium können diese Prognose mit methodisch sorgfältigen Studien zu den Auswirkungen der bisherigen im GATS vereinbarten Liberalisierungen untermauern.

Seit dem 1. Juli 2002 liegen konkrete Forderungen der WTO-Handelspartner vor, sodass jetzt prinzipiell die Möglichkeit bestünde, eine Diskussion über die Folgen dieser Forderungen zu beginnen. Statt pauschaler Prognosen könnten nun gezielte Folgenabschätzungen vorgenommen werden. Doch die Öffentlichkeit wird seitens der EU-Kommission und des deutschen Bundeswirtschaftsministeriums lediglich summarisch über die Forderungen informiert. Welche konkreten Forderungen von welchen Staaten an die EU übermittelt wurden, bleibt Geheimnis, bzw. muss, wie hier geschehen, auf Umwegen über andere Länder herausgefunden werden. Obgleich das GATS-Vertragswerk keinen Passus einer Geheimhaltungspflicht bei Verhandlungen enthält, behalten sich die Verhandlungsführer vor, nach eigenem Gutdünken die Öffentlichkeit zu informieren. EU-Kommissar für Handelsfragen, Pascal Lamy, sieht den „in allen Verhandlungen bestehende Zeitpunkt für vertrauliche Reflexion und Diskussion“ (Brief v. 7. 6. 2002 an den Generalsekretär des Europäischen Gewerkschaftsverbundes Emilio Gabaglio, Übersetzung Ch. S.) bereits 2 ½ Jahre vor dem anvisierten Ende der Verhandlungen eingetreten. Diese Geheimniskrämerei steht in einem merkwürdigen Gegensatz zu dem vom WTO-Sekretariat und auch von den EU-Verhandlungsführern geforderten Vereinbarungen über staatliche Transparenz bei der Regulierung der Dienstleistungen.

Die Geheimhaltungspolitik der Verhandlungsführer ist demokratiepolitisch höchst bedenklich, weil mit der Ratifizierung des Vertrags von Nizza Handelsabkommen im Bereich der Dienstleistungen nicht mehr in die so genannte gemischte Zuständigkeit von der Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten fallen, sondern allein von der Europäischen Union abgeschlossen werden können. Somit besteht die reale Gefahr, dass an der Öffentlichkeit und den nationalen Parlamenten vorbei, Verträge mit weitreichenden Folgen vereinbart werden. Eine solche Verfahrensweise kann nur dazu führen, dass die ohnehin schon geringe gesellschaftliche Akzeptanz multilateraler Verträge zukünftig noch weiter schwindet. Selbst für jene Dienstleistungssektoren, die auch im Vertrag von Nizza noch unter die gemischte Zuständigkeit fallen, d. h. die Bereiche Kultur, Audiovision, Bildung, Soziales und Gesundheit, besteht die Gefahr, dass für sie unter Missachtung demokrati-

scher Prinzipien Liberalisierungsverpflichtungen eingegangen werden. So ist zwar die deutsche Bundesregierung gehalten, den Bundestag über ein Vorhaben der EU zum frühestmöglichen Zeitpunkt umfassend zu informieren und ihm die Möglichkeit zur Stellungnahme einzuräumen. Sie ist allerdings rechtlich nicht an diese Stellungnahme gebunden. 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 wichtigsten Verhandlungsgegenstände beziehen sehr viele weitere Branchen und Bereiche mit ein und bilden somit ein „Paket“. Für Vertreterinnen eines Sektors, der in dieses Paket hinein gekommen ist, die mit den sie betreffenden Vereinbarungen nicht einverstanden sind, 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.

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.) mit einzubeziehen. Wiederum in den Worten von 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.“ (Rede vor dem United States Council for International Business, New York, 8. Juni 2000; Übersetzung und Hervorhebung Ch. S.)

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

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 im Abschnitt 5.2.3 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.

## **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 vari-

ety 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).

## Anhang 2: Länderliste der EU-Mitgliedsstaaten

Sektor oder Teilsektor	Marktzugangsbeschränkung	Beschränkung der Inländerbehandlung	Zusätzl. Verpflichtung
5. Privat finanzierte Ausbildungsdienstleistungen			
A. Primär- ausbildungs- dienstleis- tung (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>	
B. Sekundär- ausbildungs- dienst (CPC 922)	<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 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.</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>	

Arten der Erbringung: 1) Grenzüberschreitende Erbringung 2) Nutzung im Ausland 3) Kommerzielle Präsenz 4) Präsenz natürlicher Personen

Sektor oder Teilsektor	Marktzugangsbeschränkung	Beschränkung der Inländerbehandlung	Zusätzl. Verpflichtung
5. Privat finanzierte Ausbildungsdienstleistungen			
C. Dienstleistungen im Bereich der höheren Schulausbildung (CPC 923)	<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) E, I: Bedarfsprüfung für die Gründung einer Privatuniversität, die befugt ist, anerkannte Diplome oder Titel auszustellen; Verfahren beinhaltet Stellungnahme des Parlaments</p> <p>GR: Ungebunden für Bildungsanstalten, die anerkannte staatliche Diplome erteilen</p> <p>4) Ungebunden mit Ausnahme der Angaben 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>	<p>1) I: Staatsangehörigkeitserfordernis für Anbieter von Dienstleistungen, die befugt sein müssen, staatlich anerkannte Diplome auszustellen.</p> <p>2) Keine</p> <p>3) Keine</p> <p>4) Ungebunden mit Ausnahme der Angaben unter „Horizontale Verpflichtungen“.</p>	
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>	

Arten der Erbringung: 1) Grenzüberschreitende Erbringung 2) Nutzung im Ausland 3) Kommerzielle Präsenz 4) Präsenz natürlicher Personen

Quelle: BGBl. II 1994: S. 1703 f.

## Literatur

- ACT o. J.: *Information for Life Transitions*, www.act.org (20. 12. 2002)
- AER Assenbly of European Regions 2002: *Brixen/Bressanone Erklärung zur Kulturellen Vielfalt und GATS*, (18. 10 2002)
- Altbach, Philip 2000: *Die Messung von Lehr- und Lernleistungen. Credit-Systeme an US-amerikanischen Hochschulen*, in: Schwarz, Stefanie/Teichler, Ulrich (Hg.): *Credits an deutschen Hochschulen*, Neuwied, Krißel, Berlin, S. 79–89
- Arthur Andersen Consulting (Hg.) 2001: *Studie zum europäischen und internationalen Weiterbildungsmarkt – Zusammenfassung der wichtigsten Projektergebnisse*, Bonn (BMBF)
- AUCC, ACE, EUA, and CHEA 2001: *Joint Declaration on Higher Education and the General Agreement on Trade in Services*, (28. 9. 2001)
- Bayer, Christian 1999: *Hochschulranking – Übersicht und Methodenkritik*, in: *Beiträge zur Hochschulforschung*, Sonderheft 1999
- Belgien 2002: *Analysis of Requests to all EC*
- BGBI. I 2002: 4607-4616 u. 4621-4623: *Novelle des SGB III*
- BGBI. II 1994: 1678-1683: *GATS, Liste der spezifischen Verpflichtungen der EG und ihrer Mitgliedstaaten*, deutsche Übersetzung
- BGBI. II 1994: S. 1645 ff.: *GATS (General Agreement on Trade in Services)*, deutsche Übersetzung
- BGBI. II 1994: S. 1703 ff.: *GATS, Länderliste der EG-Mitgliedstaaten*, deutsche Übersetzung
- Bildungswerk der Bayerischen Wirtschaft (BBW) e. V. 2002: *Weiterbildungsträger in Deutschland*, www.bbw.de (12. 12. 2002)
- BMBF 2002: *Bologna Prozess. Hin zu einem europäischen Hochschulraum 2010*, [http://www.bmbf.de/2103\\_4503.html](http://www.bmbf.de/2103_4503.html), (20. 12. 2002)
- BMWi 2002: Schreiben v. 8. 8. 2002
- BT-Drs. 14/9768 2002: *Drittlandsforderungen der EU-Kommission für Bildungsdienstleistungen in den WTO-Dienstleistungsverhandlungen (GATS)*
- Bulmahn, Edelgard 2002: *Wir dürfen Bildung nicht als Ware dem Handel überlassen*, in: FR v. 8. 6. 2002
- Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, 2002: *Neues Stiftungsrecht*, [http://www.gruene-fraktion.de/rsvgn/rs\\_dok/0,,410,00.htm](http://www.gruene-fraktion.de/rsvgn/rs_dok/0,,410,00.htm), (20. 1. 2003)
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 2002a: *Gemeinsame Stellungnahme von Bund und Ländern zu den Drittländerforderungen zu den Bildungsdienstleistungen in den laufenden Verhandlungen im Rahmen der WTO über das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)*, 18. 10. 2002

- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 2002b: *Grundsatzposition zur Behandlung der Bildungsdienstleistungen in den laufenden Verhandlungen im Rahmen der WTO über das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)*, 18. 10. 2002
- Christiani o. J.: *Geschichte*,  
[http://www.christiani.de/christiani/htmlpages/pages/christiani\\_index.htm](http://www.christiani.de/christiani/htmlpages/pages/christiani_index.htm)  
 (20. 12. 2002)
- CITO group o. J.: *Development in turnover Citogroup*,  
[http://www.cito.nl/e\\_alg/2000/eind\\_fr.htm](http://www.cito.nl/e_alg/2000/eind_fr.htm) (10. 1. 2003)
- Deutscher Bildungsrat 1970: *Strukturplan für das Bildungswesen*
- DIE 2001: *Volkshochschulstatistik 2000*, Frankfurt
- Dröll, Hajo 1999: *Weiterbildungspolitik*, Bad Heilbrunn
- Eger, Thomas 2003: *Ökonomische Analyse vertraglicher Leistungsstörungen*, in: Nagel, Bernhard/Eger, Thomas: *Wirtschaftsrecht II*, 4. Aufl., München, S. 123-148
- ETS 2002: *ETS To Reorganize International Testing Operations*, Press Release 4. 4. 2002, <http://www.ets.org/news/02040301.html> (4. 12. 2002)
- ETS o. J. a: *About ETS*, <http://www.ets.org/aboutets/index.html> (10. 1. 2003)
- ETS o. J. b: *Major Tests*, <http://www.ets.org/tests.html> (10. 1. 2003)
- Europäisches Parlament und Europäischer Rat, *Beschluss Nr. 1513/2002 über das Sechste Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration als Beitrag zur Verwirklichung des Europäischen Forschungsraums und zur Innovation (2002-2006)*, ABLEG L 232/2002, S. 1 ff.
- European Ministers of Education 1999: *Joint Declaration of the European Ministers of Education convened in Bologna on the 19<sup>th</sup> of June 1999*,  
<http://europa.eu.int/comm/education/socrates/erasmus/bologna.pdf> (20. 12. 2002)
- Faulstich, Peter/Zeuner, C. 1999: *Erwachsenenbildung*, Weinheim
- Feller, Gisela/Schade, Hans-Joachim 2002: *Weiterbildungsanbieter und Kurse im Überblick*, in: BWP 3/2002, S. 13-17
- Fritsch, Michael/Wein, Thomas/Ewers, Hans-Jürgen 1999: *Marktversagen und Wirtschaftspolitik*, München
- Fritz, Thomas/Scherrer, Christoph (2002): *GATS: Zu wessen Diensten?* Hamburg
- GATE Germany o. J.: *Ein Konsortium für internationales Hochschulmarketing*,  
[http://www.gate-germany.de/uebergate/idee\\_2.jsp](http://www.gate-germany.de/uebergate/idee_2.jsp) (20. 12. 2002)
- GEW Berlin und ver.di Berlin, gemeinsame Presseerklärung: *Verbandsflucht der Hochschulen wird sich nicht lohnen!* <http://www.gew-berlin.de/> (13. 1. 2003)
- Griehaber-Otto, Jim/Sanger, Matthew, 2002: *Perilous Lessons: The Impact of the WTO Services Agreement (GATS) on Canada's Public Education System*, *Canadian Center for Policy Alternatives*, Ottawa
- Hagemeister, Volker 1999: *Was wurde bei TIMSS erhoben? Über die empirische Basis einer aufregenden Studie*, in: *Die Deutsche Schule* 2/1991, S. 160-177.

- Hirtt, Nico 2000: *Will Education go to Market?*  
[http://www.unesco.org/courier/2000\\_02/uk/apprend/txt1.htm](http://www.unesco.org/courier/2000_02/uk/apprend/txt1.htm) (30. 12. 2002)
- Institut Arbeit und Technik, 2000: *Drittmittelforschung und Drittmittelbeschäftigung am IAT*, In: IAT Jahrbuch 1999/2000, S. 320-327,  
<http://www.iatge.de/index.html?aktuell/veroeff/jahrb9900.html>
- Kelk, Steven/Worth, Jess 2002: *Trading it away: how GATS threatens UK Higher Education*, Oxford, sowie unter <http://www.peopleandplanet.org>
- KMK/HRK/BMBF 2002: *Länderbericht Bundesrepublik Deutschland. Realisierung der Ziele der „Bologna-Erklärung“ in Deutschland*, [http://www.bologna-berlin.de/de/national\\_reports/Länderbericht\\_deu.htm](http://www.bologna-berlin.de/de/national_reports/Länderbericht_deu.htm) (15. 12. 2002)
- Kohsiek, Roland 2002: *Die Branche Weiterbildung – weitgehend nicht oder gar nicht reguliert?* In: Faulstich, Peter (Hg.): *Lernzeiten – für ein Recht auf Weiterbildung*, Hamburg, S. 130-139
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000, *Hin zu einem europäischen Forschungsraum*, Brüssel, 18. 1. 2000 KOM
- Körper-Buschhaus, Harald 2002: *Deutsche Bildungsanbieter stellen sich dem internationalen Wettbewerb*, in: BWP 6/2002, S. 24-27
- 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.
- Krekel, Elisabeth M./Kath, Folkmar 1999: *Was ist berufliche Bildung in Deutschland wert?* Bielefeld
- Kuwan, Helmut et al. 2000: *Berichtssystem Weiterbildung VII, integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland*, Bonn (BMBF)
- Kuwan, Helmut/Thebis, Frauke 2001: *Berichtssystem Weiterbildung VIII*, Bonn (BMBF)
- Lamy, Pascal 2000: *Rede vor dem United States Council for International Business*, New York, 8. 6. 2000
- Lamy, Pascal 2002: *Brief an den Generalsekretär des Europäischen Gewerkschaftsbundes Emilio Gabaglio*, 7. 6. 2002 (Übersetzung Ch. S.)
- Monash University o. J.: *Monash University Malaysia's Representatives*, <http://www.monash.edu.my/studying/agents.htm> (10. 1. 2003)
- Müller-Böling Detlef/Zechlin, Lothar (Hg.), 1998: *Strategieentwicklung an Hochschulen. Konzepte – Prozesse – Akteure*, Gütersloh
- Müller-Böling Detlef, 2002: *Die entfesselte Hochschule*, Gütersloh
- Nagel, Bernhard/Haslinger, Sebastian/Meurer, Petra 2002: *Mitbestimmungsvereinbarungen in öffentlichen Unternehmen mit privater Rechtsform*, Baden-Baden
- Nagel, Bernhard/Jaich, Roman 2002: *Bildungsfinanzierung in Deutschland*, Frankfurt
- New York Times 2002: *More Schools Rely on Tests, but Study Raises Doubts*, Ausg. v. 28. 12. 2002
- Nuissl, Ekkehard 2000: *Einführung in die Weiterbildung*, Neuwied
- Nuissl, Ekkehard/Pehl, Klaus 2000: *Portrait Weiterbildung Deutschland*, Bielefeld

- Nyborg, Per 2002: *European co-operation in the light of GATS*, UNESCO Global Forum 17-18 October 2002, <http://www.uhn.no/internasjonalsamarbeid/utskrifter/CD%20European%20cooperation%in%20the%20light%20GATS.htm> (10. 1. 2003)
- Phillip, Christine 2000: *Auf dem Wege zum europäischen Bildungsmarkt*, Lohmar u. Köln
- Royaume de Belgique 2002: *Brief an EU-Kommissarin Viviane Reding*, <http://www.unesco.org/iau/pdf/be-and-gats.pdf> (23. 12. 2002)
- Sauvé, Pierre 2002: *Trade, Education and the GATS: What's In, What's Out, What's All the Fuss About?* In: *Higher Education Management and Policy*, Vol. 14, No. 3
- Severing, Eckart/Fietz, Gabriele 2002: „weiterbildung worldwide” – *deutsche Weiterbildungsanbieter auf internationalen Märkten*, in: BWP 6/2002, S. 19-23
- Sylvan Learning Systems o. J.: *About Sylvan*, <http://www.educate.com/about.html> (20. 12. 2002)
- The Chauncey Group o. J.: *A Unique Approach to Testing*, <http://www.chauncey.com/> (10. 1. 2003)
- Tillmann, Klaus-Jürgen: *Leistungsvergleichs-Untersuchungen auf nationaler und internationaler Ebene. Möglichkeiten, Grenzen, Probleme*, in *Schulverwaltung ND Zeitschrift für Schulleitung, Schulaufsicht und SchulKultur Spezial 2/1999*, S. 15-17
- Timmermann, Dieter 2000: *Grundsätze der Finanzierung von Weiterbildung*, in: *Hessische Blätter für Volksbildung*, S. 233-241
- United Nation Statistic Division o. J.: *UN Classifications Registry. Registry Entries #1061, Comment on CPC V.1.0 code 92900*, <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regri.asp?Rid=1061> (25. 11. 2002)
- USA o. J.: *Communication from the US: Higher (Tertiary) Education, Adult Education and Training*, <http://www.usinfo.state.gov/topical/econ/wto99/education1214.htm> (30. 12. 2002)
- Wagner, Hans-Günter 2002: *China – ein Markt für deutsche Bildungsanbieter*, in: BWP 6/2002, S. 28-31
- WTO 1998: *Education Services*, S/C/W 49
- WTO 2000: *Higher (Tertiary) Education, Adult Education and Training. Communication from the United States*, 18. Dezember, S/CSS/W 23, Genf
- WTO 2001: *Negotiating Proposal for Education Services. Communication from New Zealand*, 26. Juni, S/CSS/W 93, Genf
- Yalçın Gülşan/Scherrer, Christoph 2002: *GATS-Verhandlungen im Bildungsbereich*, Gutachten für die Max-Traeger-Stiftung, Kassel