

**Gutachten für die Max-Traeger-Stiftung  
Oktober 2006**

**Gutachten zu den potentiellen Auswirkungen der  
aktuellen GATS-Verhandlungen sowie der  
europäischen Dienstleistungsrichtlinie  
auf den Bildungssektor in Deutschland**

**Barbara Dickhaus und Christoph Scherrer, unter  
Mitarbeit von Caren Kunze**

Prof. Dr. Christoph Scherrer

FB Gesellschaftswissenschaften

Universität Kassel

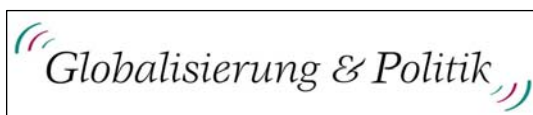
Nora-Platiel-Str. 1

34127 Kassel

[scherrer@uni-kassel.de](mailto:scherrer@uni-kassel.de)

Tel.: 0561 804 3095/3253

Fax.: 0561 804 3464



## INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis .....	3
ZUSAMMENFASSUNG .....	4
1. EINLEITUNG.....	7
2. GATS-VERHANDLUNGEN IM BILDUNGSSEKTOR.....	8
2.1 Aktuelle Entwicklungen in der GATS-Verhandlungsdynamik.....	9
2.2 Mode-4: Temporäre Migration natürlicher Personen.....	10
2.2.1 EU-Verpflichtungen von 1994 und Angebot von 2005 .....	10
2.2.2 Bewertung des EU-Angebotes im Bereich Mode-4 .....	12
2.3 Plurilaterale Forderungen im Bildungssektor.....	13
2.3.1 Inhalte der plurilateralen Forderungen .....	14
2.3.2 Bewertung der plurilateralen Forderungen .....	15
2.4 Innerstaatliche Regulierung (Domestic Regulation, Art. VI.4) .....	18
2.4.1 Verhandlungsstand zu innerstaatlicher Regulierung.....	19
2.4.2 Bedeutung der Verhandlungen zur innerstaatlichen Regulierung.....	22
2.4.3 Auswirkungen der Vorschläge zur innerstaatlichen Regulierung .....	23
2.5 Fazit GATS.....	24
3. DIE EUROPÄISCHE DIENSTLEISTUNGSRICHTLINIE.....	28
3.1 Richtlinienentwurf: Ziele und Verhandlungsdynamiken.....	28
3.2 Bedeutung des Richtlinienentwurfes für den Bildungssektor .....	29
3.2.1 Gilt diese Richtlinie für Bildungsdienstleistungen? .....	30
Kasten 1: Urteil des EU-Gerichtshofes - Der Fall Humbel(1986) .....	35
3.2.2 Forderungen in Bezug auf den Anwendungsbereich .....	35
3.3 Weitere Bestimmungen des Richtlinienentwurfes .....	36
3.4 Fazit Dienstleistungsrichtlinie .....	41
LITERATUR .....	44
ANHANG.....	50
Anhang 1: Struktur und Prinzipien des GATS .....	50
Anhang 2: Auszug Dienstleistungsrichtlinie.....	54

## Abkürzungsverzeichnis

AK	Kammer für Arbeiter und Angestellte in Wien
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMWI	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
CSI	Coalition of Services Industries
DAI	Dienstleistungen von allgemeinem Interesse
DAWI	Dienstleistungen von allgemein wirtschaftlichem Interesse
EGBW	Europäisches Gewerkschaftskomitee für Bildung und Wissenschaft
EI	Education International
ESF	European Services Forum
ETUCE	European Trade Union Committee for Education
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GATS	General Agreement on Trade in Services
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
ICTSD	International Centre for Trade and Sustainable Development
IATP	Institute for Agriculture and Trade Policy
WEED	World Economy, Ecology and Development
WTO	World Trade Organization

## Zusammenfassung

Für den Bildungssektor sind die größten Veränderungen durch die europäische Dienstleistungsrichtlinie und durch – hier nicht untersuchte – bilaterale Abkommen mit einzelnen Handelspartnern zu vermuten. Weitere Liberalisierungen im Rahmen des multilateralen Dienstleistungsabkommen GATS sind aufgrund des Stockens der allgemeinen WTO-Handelsrunde eher in die Ferne gerutscht und werden wohl auch aufgrund der bisherigen schwunglosen Verhandlungsdynamik im GATS relativ gering ausfallen. Allerdings können neue Verpflichtungen hinsichtlich der temporären Migration von Arbeitskräften und innerstaatlicher Disziplinen auch für das Bildungswesen folgenreich sein.

Die Angebote der Europäischen Union (EU) im Bereich temporäre Migration von natürlichen Personen (Mode 4 des GATS), sprich **innerbetrieblich Entsandte** und **Geschäftsreisende**, erleichtern den Aufbau privater Bildungsinstitutionen gerade im Weiter- und Fortbildungsbereich. Es ist zu erwarten, dass transnationale Anbieter ihre Ressourcen nutzen werden, um beim Zugang zu staatlichen Geldern mindestens den bisherigen privaten inländischen Anbietern gleichgestellt zu werden. Angesichts der unklaren Trennschärfe von privaten und öffentlichen Dienstleistungen wird bei einer Ausweitung und Zentralisierung des privaten Sektors der privilegierte Zugang öffentlicher Institutionen zu öffentlichen Geldern zunehmend hinterfragt werden. Die Umstellung staatlicher Unterstützung des Bildungswesens von einer Finanzierung von ausgewählten Institutionen zu einer Finanzierung der Bildungsnachfrager wird dadurch beschleunigt. Die Lernenden werden dann die Dienstleistungen einer (privaten oder öffentlichen) Bildungseinrichtung ihrer Wahl mit einem staatlichen Voucher und eventuell zusätzlichen eigenen Mitteln bezahlen.

An den **plurilateralen Forderungen** von Neuseeland und einigen anderen Bildungsexporturen hat sich die EU zwar nicht beteiligt, doch könnten sie eine neue Dynamik in die Verhandlungen bringen, die auch die EU erfasst. Sie enthalten Forderungen nach einer Liberalisierung „anderer Bildungsdienstleistungen“, für die sich die EU bisher nicht verpflichtet hat. Gerade in diesem Bereich bestehen seitens der USA nachdrückliche Interessen, und zwar nach Öffnung der Märkte für Bildungstestdienstleistungen.

Die derzeitige, vom Vorsitzenden der Arbeitsgruppe zu **innerstaatlichen Vorschriften** zusammengefasste Position dominanter WTO-Mitglieder enthält drei Prinzipien, die die nationale Souveränität bei der Regulierung des Bildungswesens in Frage stellen. Erstens wird nicht nur eine allgemeine Transparenz der Vorschriften gefordert, sondern auch das Anhörungsrecht von ausländischen Dienstleistern bei geplanten Reformen. Zweitens sollen alle Vorschriften auf ihre Verträglichkeit mit der Freizügigkeit des grenzüberschreitenden Handels geprüft werden. Die Beweislast, dass Maßnahmen zur Qualitätssicherung nicht belastender als notwendig sind, läge beim Nationalstaat. Drittens sollen zur Dienstleistungs-

erbringung notwendige Qualifikationen über all erworben werden können, was auf eine *de facto* gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen hinausläuft.

Die **Relevanz des GATS** ist nach einem Urteil des WTO-Streitschlichtungsgremiums aus dem Jahr 2004 gestiegen. Der verhandelte Streit zwischen Antigua-Barbados und den USA hinsichtlich der US-amerikanischen GATS-Verpflichtungen im Sektor der Glücksspiele machte auf die Gefahr „unbeabsichtigter Liberalisierungen“ - oder bewusst offen formulierter und damit interpretierbarer Liberalisierungsverpflichtungen – aufmerksam. Aufgrund der unklaren Trennung zwischen privaten und öffentlichen Sektor im Bildungswesen ist es durchaus möglich, dass im Falle eines Streits ein Urteil gefällt wird, das in ähnlicher Weise die europäischen GATS-Verpflichtungen im privaten Bildungssektor zu Ungunsten des öffentlichen Sektors auslegt.

Für die GATS-Verhandlungen empfehlen wir

- im Bereich Mode-4, der temporären Migration von natürlichen Personen, daraufhin zuwirken, dass beim Arbeitseinsatz die qualifikatorischen Anforderungen und das Arbeits- und Tarifrecht des Gastlandes Vorrang behalten.
- hinsichtlich der plurilateralen Forderungen die EU darin zu bestärken, dem Kreis der Forderer nicht beizutreten. Ein Beitreten würde den Druck auf die EU erhöhen, insbesondere bei den „anderen Bildungsdienstleistungen“ Liberalisierungszugeständnisse zumachen.
- bei den Verhandlungen zu Disziplinen für innerstaatliche Vorschriften, die prinzipiell zu begrüßende Transparenz für Vorschriften nicht in ein Mitwirkungsrecht privater in- und ausländischer Dienstleistungsunternehmen ausarten zu lassen. Gleichfalls sollte sich die Regulierung des Bildungswesens an den Zielen Qualitätssicherung und Gewährung von Chancengleichheit orientieren und nicht an der Vereinbarkeit mit Handelsfreiheit. Die Anerkennung von Qualifikationen sollte dem Nationalstaat bzw. Vereinbarungen im Rahmen der UNESCO überlassen bleiben.

Der Anwendungsbereich der **europäischen Dienstleistungsrichtlinie** ist in Bezug auf Bildungsdienstleistungen nicht klar formuliert, da sich die Richtlinie auf Dienstleistungen im allgemeinem wirtschaftlichen Interesse bzw. auf wirtschaftliche Tätigkeiten bezieht. In vielen Bereichen des Bildungswesens werden bereits Entgelte bzw. Gebühren gezahlt. Auch zukünftig stehen weitere marktorientierte Umstrukturierungen an, so dass die Richtlinie auch überwiegend öffentlich finanzierte Bildungsangebote betreffen könnte. Daher stellt die Formulierung im rechtlich nicht verbindlichen Erwägungsgrund 34, dass überwiegend öffentlich finanzierter Unterricht im Rahmen des nationalen Bildungssystems ausgenommen wird, keinen grundsätzlichen Schutz öffentlicher Bildungsdienstleistungen (Unterricht, Prüfungen etc) dar.

Die Bestimmungen der Richtlinie stellen gegenwärtig angewandte Begründungen, Kriterien und Maßnahmen zur Regulierung von Dienstleistungsanbietern wie z.B. Zulassungsverfahren, Anforderung von Zertifikaten, Originalen oder beglaubigten Übersetzungen etc. zum Teil in Frage. Zudem sind die möglichen Auswirkungen der Richtlinie auf gegenwärtige Vergabeverfahren öffentlicher Aufträge im Bildungssektor unklar. Es besteht eine Gefahr grundsätzlicher Regulierungsverbote bzw. Beschränkungen auf nationaler Ebene und einer Kontrolle von Regulierungsmaßnahmen durch die EU nach Maßgabe der Dienstleistungsrichtlinie.

Für die Verhandlungen über die europäische Dienstleistungsrichtlinie empfehlen wir:

- Dienstleistungen von allgemeinen Interesse bzw. allgemeinem wirtschaftlichen Interesse aus dem Anwendungsbereich in Artikel 2 herauszunehmen.
- eine Ausnahme für öffentliche wie private Bildungsdienstleistungen in Artikel 2 zu verankern.

Ein zentraler Aspekt mit Blick auf die Folgen der Verhandlungen zum GATS und zur Dienstleistungsrichtlinie im Bildungssektor ist die Frage der Wechselwirkungen zwischen auf nationaler Ebene angestoßenen Reformen und der Liberalisierung im Zuge der multilateralen und regionalen Liberalisierungsprojekte. Marktorientierte Umstrukturierungen auf nationaler Ebene (z.B. Kommerzialisierung und Privatisierung durch Studiengebühren) könnten dazu führen, dass gegenwärtig als öffentlich angesehene Bildungsdienstleistungen in den Anwendungsbereich von GATS und Dienstleistungsrichtlinie fallen. Zudem ist zu befürchten, dass Qualität und Chancengleichheit im Zugang zu Bildung durch diese Umstrukturierungen in Frage gestellt werden („Rosinenpicken“). Reformen des Bildungssektors sollten daher nicht durch eine sektorübergreifende EU-Richtlinie oder das GATS bzw. nicht über Liberalisierung und Privatisierung angestoßen werden. Erstrebenswerter sind Reformen, die aus dem Bildungswesen auf europäischer Ebene selbst angestoßen werden (Stichwort: Bologna-Prozeß) und die auf eine allgemein zugängliche und qualitativ hochwertige Bildung zielen.

# 1. Einleitung<sup>1</sup>

Seit der unter meiner Leitung 2002 entstandenen Studie zum Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services) mit dem Titel „GATS-Verhandlungsrunde im Bildungsbereich. Bewertung der Forderungen“<sup>2</sup> traten einige Ereignisse ein, die die Aktualisierung und Erweiterung dieser Studie erforderlich machen:

- Im Jahre 2003 unterbreitete die EU-Kommission als Verhandlungsführerin für die EU-Mitgliedstaaten das Angebot, die temporäre Migration von Arbeitskräften im Dienstleistungsbereich zu erleichtern („Mode-4“ im GATS-Vertragswerk).
- Im Laufe der Jahre 2005 und 2006 sind neue Angebote und neue Forderungen in der GATS-Verhandlungsrunde vorgelegt worden.
- Die WTO-Ministerkonferenz in Hongkong (2005) forderte zudem die WTO-Mitgliedstaaten auf, nun ernsthaft Vorschläge zur Angleichung von Qualifikations- und Zulassungserfordernissen (sog. Disziplinen) zu entwickeln, damit solche nationalen Erfordernisse nicht den grenzüberschreitenden Handel hemmen.
- Zeitgleich versucht die EU einen Binnenmarkt für Dienstleistungen zu schaffen, der weit über die GATS-Liberalisierungsvorschläge hinaus geht.

Diese Entwicklungen analysiert die vorliegende Studie mit Blick auf potentielle Folgen für die Beschäftigten und ihre Vertretungsorgane im Bildungswesen in zwei Schritten. Zunächst werden die Verhandlungsfortschritte im GATS untersucht (eine Einführung in die Prinzipien des GATS-Abkommens findet sich im Anhang) und dann werden die aktuellen Entwürfe der europäischen Dienstleistungsrichtlinie auf ihre potentiellen Folgen überprüft.

---

<sup>1</sup> Herzlichen Dank an Annemarie Falktoff (ETUCE Brüssel) und Klaus Dräger (GUE/NGL im Europäischen Parlament) für zahlreiche Kommentare, Informationen und Einschätzungen. Für wertvolle Anregungen und Kommentare insbesondere zu juristischen Aspekten danken wir Professor Dr. Markus Krajewski (Universität Potsdam) und Dr. Sebastian Haslinger (Universität Kassel).

<sup>2</sup> Enders, Judith, Sebastian Haslinger, Gernot Rönz und Christoph Scherrer (2003): GATS-Verhandlungsrunde im Bildungsbereich. Bewertung der Forderungen, Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Hauptvorstand (Hrsg.), Frankfurt, März 2003.

## 2. GATS-Verhandlungen im Bildungssektor

Die derzeitige Verhandlungsrunde der WTO-Mitgliedsstaaten zum Welthandel, die sogenannte Doha-Runde, sollte ursprünglich im Januar 2006 abgeschlossen werden, doch bereits vor der Ministerkonferenz in Hongkong im Dezember 2005 zeichnete sich ab, dass dieser Zeitplan nicht einzuhalten war. Die unterschiedlichen Interessen der WTO-Mitgliedsstaaten – sowohl Interessenunterschiede zwischen Nord und Süd aber auch innerhalb des Südens und Nordens – führten dazu, dass sich die Verhandlungen verzögerten. Im Juli 2006 wurden die WTO-Verhandlungen sogar offiziell unterbrochen. Wann sie wieder aufgenommen werden, ist ungewiss. Die Gründe für das vorläufige Scheitern der Doha-Runde lagen außerhalb des GATS (insbesondere im Bereich der Landwirtschaft), doch auch die GATS-Verhandlungen selbst machten nur geringe Fortschritte. Zwar hatten ca. 70 WTO-Länder (EU zählt als ein Land) bis dahin weitere Liberalisierungsschritte ihren jeweiligen Verhandlungspartnern angeboten, doch weit geringer als von den Liberalisierern erwartet (WEED 2006).

In der Geschichte der Verhandlungsrunden des Welthandels sind solche Verzögerungen nicht außergewöhnlich, schließlich fand bisher jede Runde ihren Abschluss. Doch ist nicht auszuschließen, dass sich in den nächsten Jahren die Liberalisierungsbemühungen auf zwischen jeweils zwei Handelspartnern (bilateral) geführte Verhandlungen oder auf regionale Freihandelsabkommen fokussieren, bevor die solcherart erzielten Liberalisierungsfortschritte wieder in einem multilateralen, für alle WTO-Mitglieder verbindlichen Vertragstext gebündelt werden. Eine kürzlich veröffentlichte Studie der Forschungsabteilung der WTO weist daraufhin, dass gerade im Bildungswesen im Rahmen von bilateralen und regionalen Handelsabkommen die Liberalisierungsverpflichtungen deutlich über das GATS-Niveau hinausgehen, insbesondere wenn die USA einer der vertragsschließenden Parteien sind (WTO 2006b: 41-43). Wir werden hier kurz von drei Initiativen innerhalb des GATS berichten, die im letzten Jahr für die GATS-Verhandlungen im Allgemeinen bedeutsam sind. Wir werden dann explizit auf den Verhandlungsstand im Bildungswesen eingehen.

Die EU, unterstützt von den USA und Kanada, machte vor der Ministerkonferenz in Hongkong 2005 Vorschläge für neue Verhandlungsregeln, so genannte **Benchmarks**. Die WTO-Mitglieder sollten sich alle auf eine Mindestanzahl von zu liberalisierenden Sektoren festlegen (numerische Benchmarks). Darüber hinaus sollten diese numerischen Verpflichtungen auch substantiell nicht ein Mindestmaß unterschreiten (qualitative Benchmarks), wie z.B. Verzicht auf Begrenzung ausländischer Kapitalbeteiligungen an inländischen Bildungseinrichtungen, Arbeitsmarktbedarfsprüfungen und wirtschaftliche Bedarfstests (vgl. Kapitel 2.4). Diese Vorschläge stehen der Flexibilität des GATS grundsätzlich entgegen und stellen den bisherigen bilateralen Verhandlungsprozess im Rahmen der multilateralen Verhandlungsrunde in Frage. Dementsprechend wurden sie von vielen WTO-Mitgliedsländern erfolgreich abgewehrt (Sinclair 2006: 10-13). Der EU-Vorstoß zeigt, dass die Liberalisie-



rungsbefürworter letztlich nicht an der oftmals betonten Flexibilität des GATS, die den nationalen Regierungen das Recht zu Regulieren zugesteht, festhalten wollen. Seine Abwehr macht aber auch deutlich, dass die Mehrheit der WTO-Mitglieder keine umfangreichen Liberalisierungen im Dienstleistungsbereich anstreben.

In Hongkong wurde im Dezember 2005 allerdings ein heftig umstrittener Anhang zur offiziellen Abschlusserklärung verabschiedet, der u.a. einen neuen, **plurilateralen Verhandlungsmodus** für die GATS-Verhandlungen vorsieht. Damit bleibt zwar der bilaterale Angebots-Forderungs-Prozess bestehen, wird jedoch durch die Möglichkeit ergänzt, dass einige Länder als so genannte *demandeurs* gemeinsame Forderungen an andere Länder (*recipients* oder *target group*) stellen. Die deutsche Bundesregierung hat die EU in ihrem Vorschlag für diesen Verhandlungsansatz unterstützt und sieht darin keine Abkehr von der Flexibilität des GATS (BMWI 2006a: 5). Von Gewerkschaftsverbänden und entwicklungspolitischen Gruppen wird dieser Vorstoß jedoch vielfach kritisiert, da nun zwei Verhandlungsmodi (bi- und plurilateral) nebeneinander laufen, wodurch sich einzelne Länder einer Gruppe von Forderern gegenüber stehen sehen. Unter diesem Druck sind sie möglicherweise nicht in der Lage, ihre politischen Prioritäten durchzusetzen (WEED 2006, Sinclair 2006: 14-17). Erste, sehr weit reichende plurilaterale Forderungen wurden im Laufe des Jahres 2006 gestellt, unter anderem auch im Bereich der privaten Bildungsdienstleistungen. In Kapitel 2.3 wird die Bedeutung dieser Forderungen ausführlich untersucht. Ob der plurilaterale Verhandlungsmodus auch weiterhin von Bedeutung für die GATS-Verhandlungen ist, wird sich in den kommenden Monaten abzeichnen.

Schließlich führt die EU gegenwärtig **Kompensationsverhandlungen** mit ca. 15 anderen WTO-Mitgliedsländern. Im Zuge der EU-Erweiterung sind Länder in die EU aufgenommen worden, die z.T. zuvor im Rahmen der WTO höhere Verpflichtungen eingegangen waren als die EU. Die Verpflichtungen der neuen EU-Mitgliedsländer sollen nun dem Niveau der EU-12 angeglichen werden. Daher sieht sich die EU gezwungen, anderen WTO-Mitgliedsländern Kompensationen für die Bereiche anzubieten, in denen die neuen EU-Mitgliedsstaaten zuvor höhere Verpflichtungen vorgenommen hatten (BMWI 2006:b). Der Inhalt der Kompensation ist uns nicht bekannt (Verhandlungen im sogenannten 133er Ausschuss zwischen Europäischer Kommission und den EU-Mitgliedstaaten sind nicht öffentlich). Inwiefern öffentliche Aufgaben und insbesondere der Bildungsbereich tangiert ist, sollte beim Bundeswirtschaftsministerium erfragt werden. Da die Kompensationsverhandlungen nicht Teil der Doha-Runde sind, werden sie weitergeführt und möglicherweise im Herbst 2006 abgeschlossen (BMWI 2006:b).

## 2.1 Aktuelle Entwicklungen in der GATS-Verhandlungsdynamik

Beim Abschluss des GATS im Jahre 1994 hat sich die EU zur Liberalisierung privat-finanzierter Bildungsdienstleistungen verpflichtet. In der seit 2000 laufenden Verhandlungs-

runde für weitere Liberalisierungen wurde die EU 2002 von etlichen Ländern aufgefordert, ihre Liberalisierungsverpflichtung auf das öffentliche Bildungswesen auszudehnen. Die EU hat zeitgleich mit einer Gegenforderung an die USA prinzipielle Verhandlungsbereitschaft signalisiert. Da diese Entwicklung ausführlich im Gutachten von 2002 (Enders et al. 2003) analysiert wurde, konzentrieren wir uns im Folgenden auf die Entwicklungen seit 2003. Diese betreffen erstens das Angebot der EU von 2003, die temporäre Migration natürlicher Personen zu erleichtern, zweitens weitere Forderungen und Angebote hinsichtlich der jeweiligen Länderlisten und drittens Verhandlungen um die Konkretisierung des Artikel VI.4. des GATS-Abkommens hinsichtlich innerstaatlicher Regulierung..

## **2.2 Mode-4: Temporäre Migration natürlicher Personen**

Im Juni 2005 hat die EU ein vorläufiges Angebot vorgelegt (WTO 2005a), welches bei der Erbringungsart „zeitlich befristete Migration von natürlichen Personen“ (Mode-4) über das Angebot von 2003 und das Verpflichtungsniveau von 1994 hinausgeht. Teilweise kommt die EU dabei den im Jahr 2002 gestellten Forderungen nach einer längeren Aufenthaltsdauer, Spezifizierung von Qualifikationsanforderungen oder auch Öffnung für bestimmte Sektoren wie z.B. Forschung und Entwicklung entgegen (Enders et al. 2003: 18-21).

### **2.2.1 EU-Verpflichtungen von 1994 und Angebot von 2005**

Die bestehenden Verpflichtungen der EU im Bereich Mode-4 sind in der Liste der spezifischen Verpflichtungen im horizontalen Teil aufgeführt. 1994 wurden die „natürlichen Personen“, für die das GATS gelten soll, in drei Gruppen unterteilt (WTO 1994b: 5-8), 2003 wurde eine zusätzliche Kategorie geschaffen, die 2005 bekräftigt wurde. Die Verpflichtungen und die Angebote zu den einzelnen Kategorien folgen hier:

#### **1. Innerbetrieblich entsandte (Kategorie: Intra-Corporate Transferees, ICT)**

Zu dieser Kategorie gehören:

*Manager und Spezialisten*, die in Niederlassungen von Unternehmen entsendet werden und vor der Entsendung bereits ein Jahr in den Unternehmen beschäftigt waren. Das Tätigkeitsgebiet von Managern soll im höheren Managementbereich von Niederlassungen liegen. Im Bildungssektor könnten das z.B. Führungskräfte von Bildungsstätten sein. Spezialisten sollen über außergewöhnliche Kenntnisse in den Bereichen Dienstleistungserbringung, Forschungsausstattung, Techniken oder Management verfügen. Im Bildungssektor könnten das z.B. Lehrkräfte mit besonderen Sprachkenntnissen, Lehrmethoden, etc. sein.

Diese Verpflichtung gilt für alle Sektoren des privat-finanzierten Bildungswesens, mit Ausnahme der Kategorie „andere Bildungsdienstleistungen“.

Folgende Angebote legte die EU 2005 vor, womit einigen im Jahre 2002 gestellten Forderungen der Handelspartner entsprochen wurde:

Die maximale Aufenthaltsdauer für Manager und Spezialisten wurde von drei Monaten innerhalb eines Jahres auf drei Jahre ausgeweitet.

Eine zusätzliche Unterkategorie wurde geschaffen, die *Graduate Trainees*. Diese sollen zum Zweck von Karriereentwicklung und Schulungszwecken für maximal 12 Monate entsendet werden können (WTO 2005a: 24). Graduate Trainees sind insbesondere für größere Forschungsinstitute von Interesse.

## **2. Geschäftsreisende (Kategorie: Business Visitors, BV)**

Zu dieser Kategorie gehören Personen, die nur vorübergehend zur Gründung einer Niederlassung oder zur Geschäftsanbahnung einreisen. Diese Verpflichtung gilt für alle Sektoren des privat-finanzierten Bildungswesens, mit Ausnahme der Kategorie „andere Bildungsdienstleistungen“.

Im Angebot 2005 wurden keine weitgehenden Veränderungen vorgenommen, es wird jedoch festgehalten, dass der Aufenthalt für drei Monate innerhalb eines 12-Monatszeitraums genehmigt wird und kein wirtschaftlicher Bedarfstest angewandt wird.

## **3. Vertragsdienstleister (Kategorie: Contractual Service Suppliers, CSS)**

Diese Kategorie umfasst Beschäftigte von Unternehmen aus Drittstaaten, die keine Niederlassung in der EU haben, und deren Beschäftigte zur Erfüllung eines Dienstleistungsvertrages in die EU einreisen. Für das Bildungswesen im engeren Sinne (GATS Kategorie 5) bestehen hinsichtlich dieser Kategorie keine Verpflichtungen, aber für technische Test- und Prüfdienste (GATS Kategorie 1Fe). Darunter könnten eventuell Dienstleistungen fallen, welche die Qualität von Bildungsangeboten evaluieren oder Zugangstests vornehmen. Dies ist ein Bereich, in dem beispielsweise die USA Interesse bekundet haben. Allerdings wird derzeit versucht, diese unter der Kategorie „andere Bildungsdienstleistungen“ zu liberalisieren.

Im Angebot 2005 wurde für diese Personengruppe die Aufenthaltsdauer verlängert, die Qualifikationsanforderungen gesenkt, eine numerische Obergrenze anvisiert und die Zahl der für die Entsendung zulässigen Sektoren erhöht, wobei das Bildungswesen im engeren Sinne (GATS Kategorie 5), nicht betroffen ist, aber Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen (GATS Kategorie 1C) (Fritz et al. 2006: 123f.; WTO 2005a: 31-37). Derzeit wird ein Angebot erwogen, das im Sinne der europäischen Forscherrichtlinie (2005/71/EC) ForscherInnen aus Drittländern Zugang in die EU verschaffen soll (Anbuhl 2006b).

## **4. Selbständig Tätige (IP) (Freiberufler)**

Das Angebot von 2005 enthält diese neue Kategorie der Selbständig Tätigen, denen bis zu 12 Monate die Einreise erlaubt werden soll. Im Bildungssektor sind von der EU 1994 hier jedoch keine Verpflichtungen übernommen worden und auch im revidierten Angebot von 2005 werden hierzu keine Angebote gemacht.

In einer Fußnote (WTO 2005a: 21, Fußnote 15) hat die EU folgende Klausel eingetragen: Die Bestimmungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu **Mindestlöhnen und tariflichen Bestimmungen** sollen grundsätzlich auch für die Entsendung natürlicher Personen gelten.

Eine weitere Klausel in dieser Fußnote, die zunächst nur von Österreich eingetragen wurde, wurde in das aktuelle Angebot für die EU übernommen: Verpflichtungen in Bezug auf die Entsendung von natürlichen Personen gelten nicht in Fällen, in denen die Absicht oder Wirkung solcher Entsendungen darin besteht, den Ausgang von Arbeitnehmer/Arbeitgeber-Konflikten oder Verhandlungen zu beeinflussen. Somit enthält die EU-Verpflichtung eine Art „Streikbrecherklausel“, um zu verhindern, dass ArbeitnehmerInnen gegeneinander ausgespielt werden.

Ferner beharrt die EU in ihrem Angebot darauf, dass die Anerkennung von Abschlüssen (Diplome, etc) der unter Mode-4 tätigen natürlichen Personen in der Hand der einzelnen EU-Staaten bleibt. Europäische Richtlinien zur gegenseitigen Anerkennung von Abschlüssen gelten nicht für andere WTO-Mitgliedsstaaten (WTO 2005a: 21).

## 2.2.2 Bewertung des EU-Angebotes im Bereich Mode-4

Die hier vorgenommene Bewertung zielt auf potentielle Gefährdungen des Status quo für Beschäftigte im Bildungswesen und ihre Vertretungsorgane ab. Arbeitsmigration als solche wird nicht abgelehnt. Vielmehr soll einerseits geklärt werden, welche Möglichkeiten angesichts der Liberalisierungsverpflichtungen bestehen, eine auf nationaler Ebene beeinflussbare Regulierung vorzunehmen und andererseits sicherzustellen, dass keine Diskriminierung verschiedener Gruppen von ArbeitnehmerInnen in Bezug auf Arbeitsbedingungen und Entlohnung stattfindet.

Mit dem Angebot 2005 signalisiert die EU ihre Bereitschaft, weit reichende Verpflichtungen für den befristeten Aufenthalt natürlicher Personen einzugehen. Diese Bereitschaft betrifft auch das Bildungswesen, mit Ausnahme der Kategorien Vertragsdienstleister und Freiberufler. Die liberalisierten Bedingungen für **innerbetrieblich Entsandte** und **Geschäftsreisende** erleichtern die Gründung von Niederlassungen ausländischer Bildungsdienstleister in Deutschland. Diese können für die Startphase länger auf eigenes Personal zurückgreifen. Sie können im laufenden Betrieb auch international bestehende Lohngefälle nutzen, da es derzeit in Deutschland noch keinen Mindestlohn gibt und für das Bildungswesen keinen flächendeckenden Tarifvertrag. Allerdings schreibt das Grundgesetz für Lehrkräfte an Schulen (primär und sekundär) eine ausreichende Sicherung der wirtschaftlichen und rechtlichen Stellung der Lehrkräfte vor (Art. 7 Abs.3 GG) und die Einschränkung auf Spezialisten, wengleich für das Bildungswesen nicht spezifiziert ist, was für „außergewöhnliche Kenntnisse“ diese vorweisen müssen, den Einsatz als „gewöhnliche“ Lehrkräfte ausschließen sollte. Die Nutzung dieser vorgeschlagenen Liberalisierung aus Lohnkosten-

gründen dürfte deshalb eher im Bereich der Hochschulen und insbesondere der Dienstleistungen im Bereich der Erwachsenenbildung (GATS Kategorie 5D) wahrscheinlich sein.

Die Kategorie der „**Graduate Trainees**“ wirft einige Fragen auf, denn einer Entsendung für „Karriereentwicklungszwecke“ bzw. zur Weiterbildung liegt keine eindeutige Definition zu Grunde. Vermutlich wird diese Personengruppe insbesondere für innerbetriebliche Entsendung von Personal in transnationalen Unternehmen von Bedeutung sein. Im Bildungsbe- reich könnten transnationale Forschungsinstitute von dieser vorgeschlagenen Regelung Gebrauch machen, die zahlenmäßig aber nicht ins Gewicht fallen dürften. Falls es zu mehr privaten transnationalen Schulen und Hochschulen kommen sollte, wäre zu fragen, ob ange- hendes Lehrpersonal unter diese Kategorie fällt.

Ein wichtiger Aspekt sind die **Qualifikationsanforderungen**, die im horizontalen Bereich festgehalten werden. Die dargelegten Beschränkungen halten grundsätzlich die Rechte auf national spezifische Kriterien und Verfahren zur Anerkennung von Qualifikationen und Zulassungen fest. Damit sind zentrale Vorschriften auch für den Bildungssektor (Qualifika- tion von Lehrpersonal etc) erfasst. Dennoch gilt es zu prüfen, ob diese Vorbehalte auch mit Blick auf die Verhandlungen zu Disziplinen innerstaatlicher Regulierung geschützt sind oder lediglich als administrative Marktzugangsbeschränkungen interpretiert werden (s. un- ten).

Aus gewerkschaftlicher Sicht lässt sich in Bezug auf Mode-4 noch ein grundsätzlicher As- pekt nennen. Die **Vertretung der Arbeitnehmerinteressen** natürlicher Personen wird durch den zeitlich befristeten Aufenthalt und die oft geringe Einbindung in Betriebs- und Gewerkschaftsstrukturen deutlich erschwert. Das stellt eine zentrale Herausforderung für Gewerkschaften und ihre Internationalisierung dar (vgl. Dickhaus/Scherrer 2005: 42).

## 2.3 Plurilaterale Forderungen im Bildungssektor

Nach dem die reichen OECD-Länder mit der Forderung gegenüber den Entwicklungslän- dern nach einem „Benchmarking“, sprich einem Mindestumfang an Liberalisierungsver- pflichtungen gescheitert sind (s. oben), besteht jetzt die neue Strategie in der Begrenzung der Zahl der sich weiteren Liberalisierungen verpflichtenden Ländern durch sog. „plurilate- rals“. Die fokussierten Länder sind die handelsaktiven Schwellenländer. Diese stellen die interessantesten Märkte im Globalen Süden dar. Zudem besteht die Hoffnung, dass wenn diese sich verpflichtet haben, die anderen Länder nachziehen werden.

Auf der Grundlage des im Anhang C der WTO-Erklärung von Hongkong beschlossenen plurilateralen Verhandlungsmodus haben Neuseeland, Australien und die USA sowie Ma- laysia und Taiwan im Frühjahr 2006 eine plurilaterale Forderung für neue oder erweiterte Liberalisierungsschritte im privaten Bildungsbereich gestellt. Dies sind zum Teil die Län- der, die auch 2002 zahlreiche Forderungen an die EU gestellt haben. Sie beziehen sich auf die Bereiche der privaten höheren Schulausbildung - also Hochschulen und Berufsausbil-

dungen (*vocational training*) sowie „sonstige“ private Bildungsdienstleistungen. Wenn gleich die „sonstigen“ privaten Bildungsdienstleistungen nicht näher definiert sind, formulieren die USA Interessen für den Bereich der Leistungsüberprüfungsdienste (wie z.B. Hochschulzugangstest) und Australien für Bildungsvermittlungsdienste (z.B. Beratung von Studierenden bei der Wahl ihres Studienplatzes). Mit den USA, Neuseeland und Australien sind drei Länder an den plurilateralen Forderungen beteiligt, die im internationalen Kontext als wichtige „Exporteure von Bildungsangeboten“ bezeichnet werden können.

Adressaten der Forderungen sind 21 Schwellenländer wie z.B. Argentinien, Brasilien, Chile, China und Indien. Die EU ist nicht adressiert, und hat sich auch nicht an diesen Forderungen beteiligt. Nach Auskunft des Bundeswirtschaftsministeriums ist auch keine Beteiligung an derartigen Verhandlungen geplant (Werner 2006), ebenso wenig wie eine weitere Liberalisierung im Bereich der privaten höheren Bildung (vgl. Anbuhl 2006a). Dennoch lassen sich aus den Forderungen wichtige Folgeeinschätzungen für den deutschen Bildungssektor und insbesondere den Bereich der Hochschulbildung ziehen. Die Forderungen zeigen die Zielrichtung von GATS-Verhandlungen im Bildungssektor auf.

### 2.3.1 Inhalte der plurilateralen Forderungen

Zu Beginn des plurilateralen Forderungskataloges wird die ökonomische und politische Bedeutung des Handels mit Bildungsdienstleistungen herausgestrichen. Zugleich wird eingeräumt, dass die zögerliche Haltung vieler Länder, den Sektor zu liberalisieren, nachvollziehbar sei. Sie würden befürchten, dass aufgrund des Nebeneinanders von privat und staatlich organisierten und finanzierten Bildungseinrichtungen Gefahr für das öffentliche Bildungssystem bestünde. Diese Befürchtungen möchte der Forderungskatalog mittels verschiedener Klarstellungen und Verhandlungsvorschläge entkräften (WTO 2006a: 1-2; 4-5), und zwar durch:

- Die Begrenzung auf private höhere Bildung und sonstige private Bildungsdienstleistungen. Es werden keine Forderungen für den öffentlichen Bildungssektor gestellt.
- Formulierungsvorschläge, die ausschließen sollen, dass durch eine Liberalisierung ungewollt öffentliche Gelder (Subventionen, Quersubventionen, Stipendien für Studierende etc) an private ausländische Bildungsanbieter fließen.
- Die Empfehlung, eine ausführliche Beschreibung dessen, was als öffentliche Bildungsdienstleistung angesehen wird, in die Verpflichtungen aufzunehmen. Eine Definition öffentlicher oder privater Bildungsdienstleistungen sei nicht notwendig. Vielmehr sollen Bildungsdienstleistungen wie andere Sektoren, in denen öffentliche und private Strukturen nebeneinander stehen, gehandhabt werden: In den sektoralen Verpflichtungen sollen die Ausnahmen festgehalten werden.

Die **Forderungen** lauten (WTO 2006a: 3):

- Verpflichtungen sollen in den Bereichen **private höhere Bildung** und **private „sonstige“ Bildung** vorgenommen werden. Hier sind für Deutschland bzw. für die EU insbesondere die Verhandlungen im Bereich der privaten sonstigen Bildungsdienstleistungen von Bedeutung. Da die Kategorie nicht eindeutig abgegrenzt ist, fallen möglicherweise Testdienstleistungen (Hochschulzugangsteste etc.) in diesen Bereich.
- In den **Erbringungsarten Mode-1** (grenzüberschreitende Erbringung wie z.B. *e-learning*) und **Mode-2** (Nutzung im Ausland, z.B. Einreise von Studierenden aus dem Ausland) wird gefordert, keine Begrenzungen bzgl. Marktzugang und Inländerbehandlung aufzuführen (*none*). Somit wird gefordert, dass die Länder in diesen beiden Erbringungsarten keinerlei Beschränkungen für ausländische Anbieter bzw. NutzerInnen auführen.
- Für **Mode-3** (Kommerzielle Präsenz ausländischer Anbieter) sollen Marktzugang und Inländerbehandlung ebenfalls nicht beschränkt werden oder allenfalls eine - zeitlich befristete - Beschränkung von Beteiligungen ausländischer Anbieter (Erwerb von Kapitalbeteiligungen an Bildungseinrichtungen) formuliert werden.
- Im Bereich **Mode-4** (Präsenz natürlicher Personen wie z.B. Lehrpersonal) soll Personen, die Anbieter von Bildungsdienstleistungen sind, die zeitliche befristete Einreise gewährt werden. Hier könnten dann die für Mode-4 aufgeführten Beschränkungen in den horizontalen Sektionen der Länderlisten gelten.

Die Forderungen sind somit sehr weit reichend. Welche möglichen Auswirkungen derartige Verpflichtungen für den privaten und öffentlichen Bildungssektor haben könnten, wird im Folgenden aufgezeigt. An dem plurilateralen Forderungskatalog wird auch deutlich, in welche Richtung die Verhandlungen im Bildungssektor zielen. Damit werden auch Aspekte erkennbar, die für Gewerkschaften und andere der Liberalisierung des Bildungssektors kritisch gegenüberstehende gesellschaftliche Organisationen ein wichtiger Anhaltspunkt für politische Interventionen darstellen.

### 2.3.2 Bewertung der plurilateralen Forderungen

Um dem Protest gegen eine Aufgabe öffentlich finanzierter Bildung den Wind aus den Segeln zu nehmen, stellt die Plurilaterals-Forderung den angesprochenen Ländern frei, genau zu definieren, was sie unter dem privaten Sektor verstehen. Beispielsweise können sich die Länder vorbehalten, ihre Landeskinder im Vergleich zu internationalen Studierenden mit geringeren Studiengebühren zu belasten. Eine solche, dem Geist des GATS widersprechende Regelung ist in den USA üblich und wird deshalb in dieser Verhandlungsrunde auch nicht in Frage gestellt.

Diese **Flexibilität**, Einschränkungen genau spezifizieren zu können, soll es den WTO-Mitgliedern erleichtern, GATS-Verpflichtungen einzugehen. Doch können so lediglich bestehende Maßnahmen – sofern sie denn vollständig aufgeführt werden – geschützt werden. Zu einem späteren Zeitpunkt weitere Maßnahmen aufzunehmen, die nicht unter die Verpflichtungen fallen sollen, ist jedoch kaum möglich, da die Liberalisierungszugeständnisse faktisch unumkehrbar sind. Politische Flexibilität, die für neue Vorschriften und Maßnahmen notwendig ist, ist somit nicht gegeben (vgl. auch BI 2006).

Darüber hinaus stellt sich für den Bildungssektor die zentrale Frage der **Abgrenzbarkeit von öffentlichen und privaten Bildungsdienstleistungen**. Zu Recht befürchten viele Staaten, dass sie beim Eingehen von GATS-Verpflichtungen entweder Steuergelder auch ausländischen Personen und Organisationen zur Verfügung stellen oder ganz auf eine staatliche Finanzierung des Bildungswesens verzichten müssten. Der plurilaterale Forderungskatalog versucht diese Befürchtungen mit dem Hinweis zu entkräften, dass öffentliche Finanzierungsmaßnahmen für Bildung von den Verpflichtungen ausgenommen werden können (WTO 2006a: 6). Wenn eine Regierung jedoch staatliche Gelder auch für private inländische Anbieter zugänglich macht (wie im deutschen Bildungssektor), sollen diese Finanzierungsmaßnahmen auch ausländischen privaten Anbietern zu Gute kommen (ebd.), wie es auch im europäischen Wettbewerbsrecht bereits umgesetzt wird. Zudem ist unklar, ab welchem Eigenbeitrag der Lernenden die öffentliche Dienstleistung zu einer privaten wird. Dies ist keine akademische Frage, da zum einen im zunehmenden Maße private Sponsoren für die Ausstattung von Bildungsinstitutionen gewonnen werden und öffentliche Bildungseinrichtungen ihr kostenpflichtiges Angebot ausdehnen, insbesondere betriebswirtschaftliche Studienangebote. Theoretisch könnte ein rein privater Anbieter unter Berufung auf das GATS gegen solche privaten, aber letztlich doch noch zu einem Teil öffentlich subventionierten Studiengänge vorgehen. 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 die GATS-Prinzipien. Gewinne aus profitablen Angeboten können streng genommen nur noch dann zur Deckung von Verlusten eingesetzt werden, wenn sie ohne Subventionen erzielt wurden (vgl. Kelk/Worth 2002: 39-43).

Die Forderungen sind auch mit Blick auf mögliche Wechselwirkungen mit den Disziplinen zur innerstaatlichen Regulierung zu beurteilen (s. unten). Das zeigt sich am Beispiel von **Akkreditierungsanforderungen** und Verfahren. In den plurilateralen Forderungen heißt es zu Akkreditierungsverfahren, dass diese mit den Prinzipien von Marktzugang und Inländerbehandlung konform sind, sofern objektive Qualitätsstandards angewandt werden (WTO 2006a: 6). Das bedeutet also, dass Akkreditierungsanforderungen nicht gegen Verpflichtungen zur Gewährung von Marktzugang und Inländerbehandlung verstoßen, wenn sie objektiven Kriterien folgen und nicht diskriminierend sind. In den Ausführungen zu den Verhand-



lungen über innerstaatliche Regulierung (vgl. Kapitel 2.4) wird jedoch deutlich, dass ein Akkreditierungsverfahren als eine Zulassungsanforderung (Lizenz) angesehen werden kann. Demnach könnten Akkreditierungsanforderungen auch einem Notwendigkeitstest unterzogen werden. Werden Verpflichtungen im Bildungssektor eingegangen und treten Disziplinen zu innerstaatlicher Regulierung in ihrer gegenwärtigen Form in Kraft, könnte somit gefordert werden, dass auch nicht diskriminierende Maßnahmen wie Akkreditierungsvorschriften für Hochschulen unter die Bestimmungen der Disziplinen zur innerstaatlichen Regulierung fallen (vgl. auch BI 2006).

Die eigentliche Bedeutung der Plurilaterals-Forderung für Deutschland liegt in ihrer potentiellen **Auswirkung auf die GATS-Verhandlungsdynamik** im Bereich Bildung. Die EU, die für Deutschland die WTO-Verhandlungen führt, schloss sich nicht dieser Forderung an. Sie hat allerdings schon vor Jahren, zu Beginn dieser Verhandlungsrunde, eine solche Forderung gegenüber den USA erhoben, allerdings begrenzt auf private Hochschulen. Im Gegenzug ist sie damals selbst Adressat einer entsprechenden US-amerikanischen Forderung geworden, nämlich ihre bereits für „private“ Hochschuldienstleistungen vorgenommene Liberalisierungsverpflichtung auf den gesamten Hochschulbereich, sprich auch auf den staatlichen Bereich, und auf die „anderen“ Bildungsdienstleistungen auszudehnen.

Die Logik von Handelsverhandlungen lässt nun folgendes Szenario erwarten: Da die EU die Plurilaterals-Forderung bereits erfüllt, wird sie sicherlich von den Handelspartnern und auch von heimischen Liberalisierungsbefürwortern aufgefordert werden, diesen Plurilaterals beizutreten. Aufgrund ihrer eigenen Forderung gegenüber den USA wird sie aber unter Druck stehen, über das bisherige Liberalisierungsniveau hinauszugehen, sprich wie alle anderen weitere Liberalisierungsschritte vorzunehmen. Welche Schritte sind wahrscheinlich? Einerseits Schritte, die dem stärksten Handelspartner, den USA, entgegen kommen und andererseits Schritte, die das Bekenntnis zur „Entwicklungsrunde“ der WTO glaubwürdig erscheinen lassen (wg. des Widerstandes im Agrarsektor):

**a)** Forderung der USA, den öffentlichen Bereich genau zu definieren:

Derzeit behält sich die EU mittels einer offenen Beispielliste vor, was sie unter öffentlichen, und damit nicht unter die Verpflichtungen des GATS zu fassenden Aufgaben versteht. Eine genauere Festlegung würde zwar klarer die Grenzen gegenüber dem Privaten markieren. Dies würde für den verbliebenen öffentlichen Sektor zunächst die Gefahr bannen, angesichts der derzeitig unklaren Grenzen zum Privaten im Streitschlichtungsverfahren der WTO unter die GATS-Regeln zu fallen. Doch ist eine solche Festlegung kaum mehr zurückzunehmen und es bestünde in den nächsten Verhandlungsrunden verstärkter Druck, den Bereich öffentlicher Aufgaben noch enger zu definieren.

**b)** Forderung der USA sowie Australiens und Neuseelands, „andere“ Bildungsdienstleistungen zu verpflichten:

Leistungsüberprüfungsdienste: Angesichts der zunehmenden Selektion der Studierenden

durch die Hochschulen selbst werden standardisierte Tests auch in Deutschland stärkere Verbreitung finden. Eine GATS-Verpflichtung würde dem US-Monopolanbieter ETS die Tür zum deutschen Markt aufstoßen. Eigenständige Entwicklungen könnten sich kaum gegenüber dem Erfahrungsschatz und der Marktmacht von ETS erwehren können.

c) Forderung einiger Schwellenländer nach weiterer Liberalisierung des Zugangs für „natürliche Personen“ zur Erbringung der Bildungsdienstleistungen (Mode-4; s. oben).

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die Zielrichtung der Forderungen dahin geht, ein möglichst hohes Verpflichtungsniveau zu schaffen. Dabei werden höchst problematische Aspekte wie die Frage der ungeklärten Definition und Abgrenzung öffentlicher und privater Bildungsdienstleistungen ausgeblendet. Die Beteuerung, dass für den privaten Bildungsbereich ohne Einschränkungen des staatlichen Rechts zu Regulieren und ohne Gefährdung öffentlicher Dienstleistungserbringung weitgehende Liberalisierungsschritte möglich sind, steht der *de facto* Unumkehrbarkeit von Verpflichtungen und den zu befürchtenden Wechselwirkung mit Verhandlungen in anderen GATS-Bereichen wie innerstaatlicher Regulierung entgegen. Mit Blick auf das Mandat des GATS zur fortschreitenden Liberalisierung wird nach und nach zudem der Druck steigen, den Bildungsbereich weiter zu liberalisieren. Somit haben die hier aufgestellten Forderungen exemplarischen Charakter und stellen für die Diskussion über Liberalisierungen des deutschen Bildungssektors ein warnendes Beispiel dar.

## **2.4 Innerstaatliche Regulierung (Domestic Regulation, Art. VI.4)**

Artikel VI des GATS über innerstaatliche Regulierung beauftragt den Rat für den Dienstleistungshandel innerhalb der WTO Disziplinen zu entwickeln, die gewährleisten, dass nationale Qualifikationserfordernisse und -verfahren, Zulassungserfordernisse (Lizenzen) und technische Normen keine „unnötigen Hemmnisse“ für den Dienstleistungshandel darstellen. In Hongkong wurden die WTO-Mitgliedsländer dazu aufgerufen, vor Abschluss der aktuellen Verhandlungsrunde die Gestaltung der Disziplinen auszuarbeiten. Eine Arbeitsgruppe (*Working Party on Domestic Regulation*, WPDR) wurde initiiert, deren Vorsitzender im Juli 2006 ein Arbeitspapier hierzu vorgelegt hat (WPDR 2006a). Die hier entwickelten Disziplinen sollen auf alle Dienstleistungsbereiche Anwendung finden, in denen ein WTO-Mitgliedsland Verpflichtungen eingegangen ist.

Dienstleistungen sind im Bildungsbereich stark reguliert. Es bestehen zahlreiche Vorschriften zur Qualifikation und Lizenzierung bzw. Akkreditierung von Bildungsanbietern, um Qualitätsstandards sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass die nationalen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Prioritäten eingehalten werden. Es geht somit darum, einen kritischen Blick darauf zu werfen, inwiefern die Erfüllung der Forderungen innerstaatliche

Regulierungsmaßnahmen zu ändern, die öffentliche Kontrolle von Qualitätsstandards im Bildungssektor gefährden.

### 2.4.1 Verhandlungsstand zu innerstaatlicher Regulierung

Der Vorsitzende der Arbeitsgruppe zur innerstaatlichen Regulierung hat die Diskussionen und Forderungen zur Entwicklung der Disziplinen in einem Arbeitspapier zusammengefasst. Dabei wurden jedoch z.T. strittige Aspekte wie Uneinigkeit über das Konzept des Notwendigkeitstest oder der Transparenz sowie die entwicklungspolitischen Fragen der Disziplinen lediglich in Fußnoten aufgeführt. Insbesondere Länder aus dem Süden wie Brasilien und die Philippinen sowie zahlreiche Nichtregierungsorganisationen haben den Entwurf daher kritisiert (Sinclair 2006: 19, ICTSD 2006, EI 2006b: 2).

Das Arbeitspapier führt zunächst die allgemeinen **Zielsetzungen** der Entwicklung von Disziplinen auf (WPDR 2006a: 3). Hier heißt es, Maßnahmen mit Bezug auf Lizenzerfordernisse und Lizenzverfahren, Qualifikationsanforderungen und Verfahren zur Feststellung von Qualifikationen sowie technische Standards sollen für Dienstleistungserbringer keine „unötigen Handelshindernisse“ darstellen und:

- auf objektiven und transparenten Kriterien beruhen;
- nicht mehr belastend bzw. umständlicher als notwendig sein (*not more burdensome than necessary*), um die nationalen politischen Ziele wie Qualitätssicherung von Dienstleistungen sicher zu stellen;
- Lizenz- und Qualifikationsverfahren sollen nicht an sich bereits eine Einschränkung der Dienstleistungserbringung darstellen.

Die zur Diskussion stehenden Maßnahmen werden definiert als (WPDR 2006a: 4):

- **Lizenzanforderungen (Zulassungsanforderungen)**, also Vorschriften, die neben Qualifikationsanforderungen erfüllt werden müssen, um die Erlaubnis zur Dienstleistungserbringung oder Erneuerung einer Erlaubnis zu erhalten. Hierzu zählen beispielsweise Akkreditierungsverfahren für Studiengänge und andere Bildungsangebote oder Lizenzverfahren für öffentlichen Rundfunk und Fernsehen (Sinclair 2006: 19).
- **Lizenzverfahren (Zulassungsverfahren)**, also administrative Verfahren, die durchlaufen werden müssen, um eine Lizenz für die Dienstleistungserbringung zu erhalten.
- **Qualifikationsanforderungen**, also Anforderungen in bezug auf die Fähigkeit und Eignung von Dienstleistungsanbietern und **administrative Verfahren zur Feststellung von beruflichen oder universitären Qualifikationen (Qualifikationsverfahren)**. Dies umfasst berufliche und universitäre Abschlüsse sowie berufliche Befähigungen.

gungsnachweise, die für bestimmte Dienstleistungsanbieter vorgeschrieben sind sowie die Verfahren, die zur Überprüfung und Dokumentation von Qualifikationen durchgeführt werden.

- Technische Standards, was sowohl Vorschriften zur Ausgestaltung der Dienstleistungserbringung (Art der Dienstleistungserbringung) sowie über von staatlicher Seite geforderte Eigenschaften der Dienstleistungen umfasst. Das könnte Verfahren umfassen, welche die Qualität von Bildungsangeboten feststellen, möglicherweise z.B. Leistungsüberprüfungen wie Hochschulzugangstests.

Somit zielen die Verhandlungen zu den Disziplinen auf zahlreiche, in dieser Definition kaum eingeschränkte nationale Vorschriften, die im Sinne des GATS als administrative Marktzugangsbeschränkungen in verschiedensten Dienstleistungssektoren angesehen werden. Dabei werden sowohl die Kriterien, die den Vorschriften zu Grunde liegen als auch die Art der Bewertung von Qualifikationen (Verfahren zur Feststellung von Qualifikationen oder zur Vergabe von Lizenzen) überprüft und hinterfragt<sup>3</sup>.

In dem Arbeitspapier werden zwei zentrale Konzepte eingeführt, die eine sehr weitgehende Bedeutung haben: **Transparenz** und **Notwendigkeit** von Maßnahmen.

Die Forderung der **Transparenz** bezieht sich zunächst auf das allgemeine Ziel von „objektiven und transparenten Kriterien“ für nationale Vorschriften. Unter anderen wird verlangt, dass nationale Regulierungsvorgaben öffentlich bekannt gemacht werden und leicht zugänglich, z.B. über Internet einsehbar sind. Mit Bezug auf Transparenz wird jedoch auch gefordert, dass nationale Vorschriften *vor* Inkrafttreten veröffentlicht und von interessierten Personen oder Mitgliedstaaten mit Änderungsvorschlägen kommentiert werden können (WPDR 2006a: 5). Somit wird hier ein Mitspracherecht anderer WTO-Mitgliedsländer oder Dienstleistungserbringer (interessierter Personen)<sup>4</sup> bei der Erstellung von nationalen Regulierungsvorschriften gefordert.

---

<sup>3</sup> In Bezug auf Kriterien für die Lizenzvergabe könnten auch Forderungen, diese Kriterien sollen ausschließlich „für die Aktivitäten, für welche die Lizenzen vergeben werden, relevant sein“ (WPDR 2006a: 6) eine erhebliche Bedeutung für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen haben. Nicht selten werden Lizenzen für Dienstleistungserbringung nämlich an Bedingungen geknüpft, die als öffentliches Interesse angesehen werden, aber nicht direkt in Bezug zur Dienstleistungserbringung stehen. Beispielsweise wenn Forschungs- oder Entwicklungszuschüsse für Anbieter von Bildungsdienstleistungen bestimmten Nutzergruppen zu Gute kommen sollen oder Energiedienstleister als Bedingung für ihre Zulassung regenerative Energien fördern müssen (vgl. auch Sinclair 2006: 20-21).

<sup>4</sup> Die Forderung, einzelnen Dienstleistungserbringern bzw. interessierten Personen die Möglichkeit für ein Mitspracherecht einzuräumen, weist Parallelen auf zu dem in der NAFTA (North American Free Trade Agreement) verankerten *investor to state*-Klagemechanismus. Dieser eröffnet nicht nur Regierungen, sondern auch Unternehmen die Möglichkeit, vor einem Schiedsgericht gegen diskriminierende Bestimmungen in einem der Mitgliedsländer zu klagen (Public Citizen 2001).

Das Konzept der **Notwendigkeit** von Regulierungsmaßnahmen steht in Bezug zur Forderung, dass nationale Vorschriften „nicht mehr belastend bzw. umständlicher als für die Qualitätssicherung notwendig“ sein sollen. Mit solch einer Notwendigkeitsüberprüfung wird verlangt, dass nationale, regionale oder kommunale Regierungen den Nachweis erbringen, dass die von ihnen auferlegten Vorschriften in einzelnen Dienstleistungssektoren den Handel nicht stärker einschränken als notwendig, dass es keine anderen Maßnahmen gibt, die weniger handelsbeschränkend sind und dass sie erforderlich sind, um Ziele des öffentlichen Interesses zu wahren. Damit würde den Regierungen eine Beweislast und ein Rechtfertigungszwang für Regulierungsmaßnahmen auferlegt. Im Streitfall hätte dann ein WTO-Gremium die Entscheidungshoheit darüber, ob eine Maßnahme notwendig und angemessen ist oder nicht. Dass das Konzept der Notwendigkeit auch in der Arbeitsgruppe zu innerstaatlicher Regulierung heftig umstritten ist, zeigt sich in dem offiziellen Arbeitspapier jedoch lediglich darin, dass in insgesamt fünf Fußnoten darauf hingewiesen wird, dass zahlreiche Verhandlungsdelegationen keine Vorschläge zum Notwendigkeits-Prinzip gemacht haben und eine Aufnahme des Prinzips in die Disziplinen zur innerstaatlichen Regulierung grundsätzlich ablehnen (WPDR 2006a)<sup>5</sup>.

Wie weit die im Arbeitspapier aufgeführten Vorschläge gehen, zeigt sich beispielsweise bei der Frage der **Anerkennung von Qualifikationsanforderungen**. Im Arbeitspapier werden, ähnlich wie im EU-Angebot zu Mode-4 von 2005 (vgl. oben), die zusätzlichen Qualifikationsanforderungen an ausländische Dienstleistungsanbieter thematisiert (WPDR 2006a: 8). Werden die üblichen Anforderungen von dem ausländischen Anbieter nicht erfüllt, soll das Gastland die Möglichkeit eröffnen, die erforderlichen Qualifikationen in dessen Heimatland, in einem dritten Land oder im Gastland zu erwerben. Können zusätzliche Qualifizierungen nur im Gastland erworben werden, soll das Gastland dazu verpflichtet werden, diese Anforderungen zu rechtfertigen. Hier wird also zum einen *de facto* eine gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen gefordert, indem Qualifikationen aus dem Ausland anerkannt werden sollen, zum anderen wird das Gastland verpflichtet, sich dafür zu rechtfertigen, warum eine solche gegenseitige Anerkennung gegebenenfalls nicht möglich ist. Damit stehen potentiell nicht nur souveräne nationale Entscheidungsprozesse, sondern auch Vorschriften

---

<sup>5</sup> Unstimmigkeit gibt es auch darüber, von welchen „relevanten internationalen Organisationen“ Vorschriften als richtungsweisend angesehen werden sollen. Einige Verhandlungsdelegationen nennen lediglich internationale Organisationen, ohne diese näher zu charakterisieren (WPDR 2006a: 3). Brasilien und die Philippinen betonen dagegen, dass hiermit Organisationen gemeint sind, die nach dem Mitbestimmungsprinzip „ein Land – eine Stimme“ funktionieren und die auch für Nichtregierungsdelegationen offen sind (WPDR 2006b:2, ebenso: WPDR 2006a: 3). Damit gelten beispielsweise die ILO sowie andere UN-Organisationen als relevante internationale Organisationen, nicht jedoch der IMF.

und Zielsetzungen zu Qualifikationsanforderungen sektorübergreifend – also auch in sensiblen Bereichen wie Bildungs- und Gesundheitssektor - auf dem Spiel.

## 2.4.2 Bedeutung der Verhandlungen zur innerstaatlichen Regulierung

Die hier dargestellten Veränderungsvorschläge nationaler Vorschriften und Regulierungen sind in vielfacher Weise auch für den Bildungssektor relevant. Um die in historisch spezifischen Prozessen auf nationaler Ebene entwickelten Zielvorstellungen im Bildungsbereich zu sichern, werden bestimmte Lehrinhalte vorgeschrieben, in- und ausländische Anbieter müssen sich oftmals einem Zulassungs- bzw. Akkreditierungsverfahren unterziehen. An Lehrpersonal werden je nach Bildungssektor bestimmte Qualifikationsanforderungen gestellt. Nur dann können staatlich anerkannte Abschlüsse vergeben werden. Somit ist der Bildungsbereich durch Zulassungs- und Qualifizierungsanforderungen sowie Qualitätsstandards stark reguliert.

In der post-sekundären und Hochschulbildung beispielsweise sind potentiell folgende Vorschriften von den Disziplinen zur innerstaatlichen Regulierung betroffen (vgl. BI 2006, EI 2006a: 2):

- **Akkreditierung** von Studiengängen und **Zulassungsverfahren** anderer Bildungsangebote im tertiären Bildungsbereich.
- **Anforderungen an das Lehrpersonal und Beschäftigungsbedingungen:** Qualifikation, Anzahl, Berufungsverfahren, Beurteilungskriterien und Beschäftigungsbedingungen werden von Behörden vorgegeben.
- **Lehr- und Lernmittel:** Die Ausstattung mit für die Studiengänge oder anderen Bildungsmaßnahmen angemessenem Material, Unterrichtsräumen etc. muss nachgewiesen werden.
- **Verwaltungsstrukturen- und Kapazität:** Gesetzliche vorgegebene Eigenschaften und Rechtsformen, Aufsichts- und Verwaltungsstrukturen und die Kapazität hierfür muss vorhanden sein, um post-sekundäre Bildungseinrichtungen führen zu können.
- **Überprüfung der Qualität:** Evaluationen des Lehrprogramms und der Verwaltungsstrukturen des Hochschulbetriebs.
- **Finanzierungsfragen:** Die finanzielle Stabilität von Bildungseinrichtungen muss nachgewiesen werden, um einen langfristigen Lehrerfolg bieten zu können. Öffentliche Subventionen für bestimmte Bildungsangebote werden oftmals an Bedingungen geknüpft, die im Sinne des öffentlichen Interesses erfüllt werden sollen, aber nicht im direkten Zusammenhang mit den Lehrzielen stehen (z.B: positive Effekte für die Region, besondere Berücksichtigung bestimmter Nutzergruppen).

- Akademische Freiheit und Integrität: Die Bildungseinrichtungen sind aufgefordert, ein Umfeld zu schaffen, das von akademischer Freiheit und geistiger Unabhängigkeit geprägt ist und Verfahren zu entwickeln, die akademische Integrität sicherstellen.

### 2.4.3 Auswirkungen der Vorschläge zur innerstaatlichen Regulierung

In all diesen Bereichen könnte es durch die Entwicklung von Richtlinien (Disziplinen) zur innerstaatlichen Regulierung dazu kommen, dass bestehende Regelungen, die auf gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen beruhen und jahrzehntelang im öffentlich definierten Interesse umgesetzt wurden, in Frage gestellt werden. Dabei geht es jedoch nicht um schrittweise und auf nationaler Ebene ausgehandelte, vielleicht teilweise notwendige Reformen. Vielmehr würden durch die Disziplinen neue Vorschriften (auch) auf internationaler Ebene verhandelt und langfristig festgeschrieben. Derartige Lizenz- bzw. Zulassungsverfahren könnten neue Kriterien für die Vergabe von Lizenzen bzw. die Akkreditierung von Schulen und Hochschulen erlassen, die Qualifikationserfordernisse von LehrerInnen und HochschullehrerInnen ändern und im Bereich der technischen Standards neue Verfahren für die Überprüfung der Lehrqualität einführen.

Ähnliche nationale Vorschriften insbesondere in Bezug auf Verwaltungsstrukturen, Finanzierungsfragen, Lehrinhalte bzw. Qualität der Lehre und Qualifikationserfordernisse der Lehrenden bestehen in Deutschland auch im primären und sekundären Bildungssektor. Auch diese sind somit potentiell von den Verhandlungen zur innerstaatlichen Regulierung betroffen. Mit Blick auf die unter Mode-4 aufgeführten Verpflichtungen und Bestimmungen in Bezug auf Zulassungsvoraussetzungen und Überprüfung der Qualifikationen von entsandten Personen ist es zudem möglich, dass im horizontalen Bereich aufgeführte Regulierungsvorbehalte (Kriterien und Verfahren zur Überprüfung von Qualifikationen) durch die Disziplinen zur innerstaatlichen Regulierung in Frage gestellt werden.

Die in den letzten Monaten schnell vorangekommenen Verhandlungen zu Disziplinen für innerstaatliche Regulierung haben somit potentiell weit reichende Folgen für den deutschen Bildungssektor. Sie können sowohl Effekte auf die Lehrinhalte, Beschäftigungsvoraussetzungen und Qualifikationsanforderungen für Lehrpersonal sowie auf Kriterien und Verfahren zur Zulassung von Bildungsdienstleistern in Deutschland haben. Die bestehenden Vorschriften werden sozusagen als administrative Marktzugangsbarrieren angesehen und dementsprechend richten sich die Verhandlungen auf das Ziel, diese Schranken abzubauen.

Dem eigentlichen Ziel von Vorschriften und Regulierungsverfahren im Bildungsbereich - die Qualität zu sichern, soziale, politische und wirtschaftliche Ziele umzusetzen - wird damit entgegen gearbeitet. In Bezug auf die geforderte Transparenz und Objektivität von Vorschriften wird somit zum einen die Frage danach ignoriert, wer Objektivität in diesem Kontext definieren soll. Den WTO-Gremien wird seitens vieler handelspolitischer Nichtregie-

rungsorganisationen eine solche Objektivität abgestritten (EI 2006a,b, Sinclair 2006: 21, ICTSD 2006). Zum anderen wird die Tatsache ignoriert, dass Regulierungsvorschriften aus dem Abwägen verschiedener, z.T. konkurrierender Interessen (Dienstleistungsanbieter, Beschäftigte, NutzerInnen) hergeleitet werden, und daher nie rein objektiven Kriterien genügen, sondern immer einen gesellschaftlichen Kompromiss darstellen. Mit den neuen Disziplinen steht zu befürchten, dass Vorschriften einseitig zugunsten der Dienstleistungsanbieter verschoben werden sollen (vgl. auch BI 2006, EI 2006b).

Des Weiteren werden durch die geforderten Veränderungen demokratische, der öffentlichen Kontrolle unterliegende politische Prozesse in Frage gestellt. Mit dem Notwendigkeitstest liegt die Beweislast bei Regierungen, deren Handlungsspielraum hierdurch sowie durch die *de facto* Festschreibung von Disziplinen auf internationaler Ebene massiv eingeschränkt werden. Vielmehr wird die Lobbybildung für Interessen von Dienstleistungsanbietern gefördert, indem ein Widerspruchsrecht anderer Regierungen und interessierter Personen wie z.B. Dienstleistungsanbieter gefordert wird. Gleichzeitig wird es für Regierungen zunehmend schwierig - wenn nicht unmöglich - werden, auf veränderte Regulierungsanforderungen schnell zu reagieren. Das Recht zu Regulieren würde damit grundlegend eingeschränkt.

Um nationale soziale, politische, wirtschaftliche und entwicklungspolitische Ziele<sup>6</sup> umsetzen zu können, benötigen Regierungen Flexibilität und Handlungsspielraum. Soll die Möglichkeit erhalten bleiben, diese Ziele im Bildungssektor zu erfüllen und sich veränderten Bedingungen durch neue Vorschriften anpassen zu können, sind die Forderungen zur Ausarbeitung von Disziplinen zur innerstaatlichen Regulierung im Rahmen der WTO daher kritisch zu betrachten.

## 2.5 Fazit GATS

Für den Bereich **Bildungsdienstleistungen** hat die EU keine, über die Verpflichtungen von 1994 hinausgehenden Angebote vorgelegt. Auch ihre Forderung gegenüber den USA bleibt im Rahmen ihres eigenen Liberalisierungsniveaus. Allerdings hat sie in anderen Bereichen Angebote gemacht bzw. Positionen vertreten, die auf das Bildungswesen rückwirken. Zudem weisen die neuerlichen plurilateralen Forderungen der Bildungsexporteure außerhalb der EU auf Begehrlichkeiten hin, denen sich die EU aufgrund der Verhandlungsdynamik in anderen Sektoren eventuell nicht entziehen kann.

Im Bereich des **Mode-4** hat die EU nicht den *Status quo* beibehalten, sondern ist mit einigen Veränderungen den Forderungen für eine Klärung von Qualifikationsanforderungen und verlängerten Aufenthaltszeiten entgegengekommen. Die liberalisierten Bedingungen für **innerbetrieblich Entsandte** und **Geschäftsreisende** erleichtern die Gründung von Nieder-

---

<sup>6</sup> Zu den entwicklungspolitischen Dimensionen der Verhandlungen zu innerstaatlicher Regulierung vergleiche auch South Centre (2006).



lassungen ausländischer Bildungsdienstleister in Deutschland. Sie können auch im begrenzten Maße die Ausnutzung eines Lohngefälles begünstigen, und zwar insbesondere im Bereich der Erwachsenenbildung. Die neue Kategorie der „**Graduate Trainees**“ könnten transnationale Forschungsinstitute für den Einsatz ausländischer Promovierende nutzen. Falls es zu mehr privaten transnationalen Schulen und Hochschulen kommen sollte, wäre zu fragen, ob angeheendes Lehrpersonal unter diese Kategorie fällt.

An den **plurilateralen Forderungen** im Bildungsbereich hat sich die EU nicht beteiligt, was als Bekenntnis zu ihrer Aussage, im Bildungsbereich im Rahmen des GATS nicht weiter verhandeln zu wollen, interpretiert werden kann. Sie ist auch nicht Adressat dieser Forderungen geworden, zumal diese kaum über das bisherige Verpflichtungsniveau der EU hinausgehen. Allerdings enthalten die plurilateralen Forderungen die „anderen Bildungsdienstleistungen“, für die sich die EU bisher nicht zur Liberalisierung verpflichtet hat. Gerade in diesem Bereich bestehen seitens der USA nachdrückliche Interessen und zwar nach der Öffnung der Märkte für Bildungstestdienstleistungen. Eine Forderung, die die USA gegenüber der EU in der ersten, durch die plurilateralen Forderungen nicht aufgehobenen Forderungsrunde erhoben haben.

Die plurilateralen Forderungen übernehmen die von der EU vorgenommene Unterscheidung zwischen öffentlich und privat finanzierten Bildungsdienstleistungen. Doch der Beteuerung, dass für den privaten Bildungsbereich ohne Einschränkungen des staatlichen Rechts zu Regulieren und ohne Gefährdung öffentlicher Dienstleistungserbringung weitgehende Liberalisierungsschritte möglich sind, stehen die Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen privat und öffentlich entgegen. Durch Sponsoring, Studienbeiträge und gewinnbringende Zusatzangebote (insbesondere in der Weiterbildung) öffentlicher Einrichtungen schwimmt zunehmend die Grenze zwischen privat und öffentlich, so dass eine steigende Zahl von Aktivitäten öffentlicher Bildungsinstitutionen unter GATS-Regeln fallen. Darüber hinaus gilt es in Erinnerung zu halten, dass eingegangene GATS-Verpflichtungen *de facto* unumkehrbar sind. Trotz Beschränkung der Liberalisierung auf den privaten Sektor kann der öffentliche Sektor zudem aufgrund von Wechselwirkungen zu anderen GATS-Bereichen wie innerstaatlicher Regulierung von der Liberalisierung erfasst werden. Mit Blick auf das Mandat des GATS zur fortschreitenden Liberalisierung wird nach und nach zudem der Druck steigen, den Bildungsbereich weiter zu liberalisieren.

**Innerstaatliche Vorschriften** zu Qualifikation, Zulassung und Marktzugang auch mit Relevanz für den Bildungssektor stehen in den Verhandlungen zur innerstaatlichen Regulierung zur Diskussion – und diese Tatsache droht aus dem Blick zu geraten. Die Verhandlungen um innerstaatliche Regulierung stellen letztendlich eine Art Hintertür für Liberalisierungen in verschiedenen Sektoren dar, da sie sektorübergreifende Bedeutung haben könnten. Die derzeitige, vom Vorsitzenden der Arbeitsgruppe zu innerstaatlichen Vorschriften zusammengefasste Position dominanter WTO-Mitglieder enthält drei Prinzipien, die die

nationale Souveränität bei der Regulierung des Bildungswesens in Frage stellen. Erstens wird nicht nur eine allgemeine Transparenz der Vorschriften gefordert, sondern auch das Anhörungsrecht von ausländischen Dienstleistern bei geplanten Reformen dieser Vorschriften. Zweitens sollen alle Vorschriften auf ihre Verträglichkeit mit der Freizügigkeit des grenzüberschreitenden Handels geprüft werden. Die Beweislast, dass Maßnahmen zur Qualitätssicherung nicht belastender als notwendig sind, läge beim Nationalstaat. Drittens sollen zur Dienstleistungserbringung notwendige Qualifikationen über all erworben werden können, was auf eine *de facto* gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen hinausläuft. Das von der EU in der Länderliste fixierte Recht ihrer Mitgliedsstaaten im Falle von Drittstaaten, über die Anerkennung von Diplomen selbst zu entscheiden, würde durch eine solche Regel ausgehebelt. Alle drei Prinzipien betreffen zahlreiche Regelungen zur Sicherung von Qualität und Chancengleichheit im Bildungswesen.

Die **Relevanz des GATS** erscheint nach einem Urteil des WTO Streitschlichtungsgremiums aus dem Jahr 2004 in einem anderen Licht. Hier hatte Antigua-Barbados gegen die USA geklagt, da die USA den Sektor der Glücksspiele im Rahmen des GATS 1994 geöffnet hatte, Internetglücksspiele jedoch in einigen Bundesstaaten verboten sind. Damit, so die Klage von Antigua-Barbados, werden die Marktzugangspflichten, die die USA eingegangen waren, verletzt. Dem Argument der US-amerikanischen Regulierungsbehörden, dass sowohl in- als auch ausländische Anbieter keine Genehmigung erhalten und somit eine Form nicht-diskriminierender, für notwendig erachteter Regulierung vorliege, folgte das WTO-Gremium nicht, denn die eingegangene GATS-Verpflichtung würde unabhängig vom staatlichen Verhalten gegenüber inländischen Dienstleistungserbringern gelten. Es urteilte, dass die US-amerikanischen Regulierungsvorgaben GATS-widrig seien. In einem Berufungsverfahren konnten sich die USA jedoch auf Ausnahmeregelungen berufen und somit bewirken, dass grundsätzliche Gesetzesänderungen, die der Schiedsspruch des WTO-Streitschlichtungsgremiums zur Folge gehabt hätte, abgewendet wurden. Daher wurde dem Schiedsspruch des WTO-Gremiums wenig Bedeutung beigemessen (vgl. Gould 2005). Letztendlich zeigt er jedoch grundsätzlich höchst problematische Aspekte an Liberalisierungsverpflichtungen auf: Durch eine sozusagen „unbeabsichtigte Liberalisierung“ (Gould 2005: 4) wurden nationale Regulierungsmöglichkeiten grundsätzlich in Frage gestellt. Davon sind auch nicht diskriminierende Maßnahmen, also Vorschriften, die für in- und ausländische Anbieter gleichermaßen gelten betroffen - und es wird möglicherweise nicht immer möglich sein, sich auf Ausnahmeklauseln zu berufen. Entscheidungen über die Berechtigung solcher Regulierungen trifft ein internationales WTO-Gremium, nicht ein US-amerikanisches Gericht oder eine nationale Regulierungsbehörde. Die Gefahr „unbeabsichtigter Liberalisierungen“ - oder bewusst offen formulierter und damit interpretierbarer Liberalisierungsverpflichtungen - ist auch deshalb wichtig, da eine Abschätzung von Liberalisierungsfolgen im Vorhinein ebenso wie die Rücknahme von Verpflichtungen kaum möglich

ist. Da die EU und Deutschland den privaten Bildungssektor bereits z.T. geöffnet haben, ist es durchaus möglich, dass es hier zu ähnlichen Konfliktfällen kommen könnte.

Die **Umsetzungswahrscheinlichkeit** der im GATS verhandelten Liberalisierungsmaßnahmen ist auch mit Blick auf Tendenzen in anderen handelspolitischen Bereichen zu beurteilen. Parallel zu den multilateralen WTO-Verhandlungen und verstärkt nach einem Stocken der Verhandlungsrunde wie im Sommer 2006 werden auch regionale und bilaterale Handelsabkommen geschlossen. Zu untersuchen wäre, inwiefern Bildungsdienstleistungen in derartigen Abkommen eine Rolle spielen, und ob damit vielleicht aus der Sicht mancher Regierungen ein schnellerer Weg zur Liberalisierung geebnet wird. Davon wird auch die Umsetzungswahrscheinlichkeit der im GATS getroffenen Vereinbarungen abhängen. Mit der europäischen Dienstleistungsrichtlinie wird in dieser Studie ein regionales Abkommen, in dem auch die Liberalisierung von Bildungsdienstleistungen vorgesehen ist, bereits untersucht (vgl. folgendes Kapitel). Zudem ist der Zeithorizont zu berücksichtigen. Die multilateralen GATS-Verhandlungen sind vor allem langfristige Entwicklungen. Die beteiligten Akteure werden jedoch vermutlich ihre Präferenzen beibehalten, und versuchen, die in bilateralen und regionalen Abkommen fragmentierten Interessen für die Liberalisierung von (Bildungs-) Dienstleistungen langfristig auch multilateral umzusetzen. Somit zeichnet sich hier - wie in anderen Politikfeldern - eine Art „Forum-shifting“ ab: Die BefürworterInnen von Liberalisierungsmaßnahmen versuchen, ihre Interessen in verschiedenen Politikforen- und auf unterschiedlichen Ebenen voranzubringen.

Für die GATS-Verhandlungen empfehlen wir

- im Bereich Mode-4, der temporären Migration von natürlichen Personen, daraufhin zuwirken, dass beim Arbeitseinsatz die qualifikatorischen Anforderungen und das Arbeits- und Tarifrecht des Gastlandes Vorrang behalten.
- hinsichtlich der plurilateralen Forderungen die EU darin zu bestärken, dem Kreis der Forderer nicht beizutreten. Ein Beitreten würde den Druck auf die EU erhöhen, insbesondere bei den „anderen Bildungsdienstleistungen“ Liberalisierungszugeständnisse zumachen (zu den potentiellen Folgen solcher Zugeständnisse, s. Enders et al. 2002: Kap. 6).
- bei den Verhandlungen zu Disziplinen für innerstaatliche Vorschriften, die prinzipiell zu begrüßende Transparenz für Vorschriften nicht in ein Mitwirkungsrecht privater in- und ausländischer Dienstleistungsunternehmen ausarten zu lassen. Gleichfalls sollte sich die Regulierung des Bildungswesen an den Zielen Qualitätssicherung und Gewährung von Chancengleichheit orientieren und nicht an der Vereinbarkeit mit Handelsfreiheit. Die Anerkennung von Qualifikationen sollte dem Nationalstaat bzw. Vereinbarungen im Rahmen der UNESCO überlassen bleiben.

### **3. Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie**

Im Januar 2004 legte der EU-Kommissar Frits Bolkestein einen Entwurf für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt vor („Bolkestein-Richtlinie“). Der Richtlinienentwurf ist Teil des europäischen Binnenmarktprojektes und sieht eine sektorübergreifende, horizontale Liberalisierung europäischer Dienstleistungsbereiche vor.

Die Anforderungen der Richtlinie könnten eine grundlegende Veränderung der bestehenden Organisations-, Regulierungs- und Finanzierungsmaßnahmen in zahlreichen europäischen Dienstleistungssektoren zur Folge haben. Dementsprechend wurde der Entwurf seit 2004 vielfach grundlegend kritisiert. Einige der Kritikpunkte wurden von der EU-Kommission in den vergangenen Monaten aufgegriffen, der ursprüngliche Vorschlag z.T. verändert und entschärft. Dennoch finden sich im gegenwärtigen Richtlinienentwurf zahlreiche Aspekte, die eine Gewährleistung öffentlicher Dienstleistungserbringung und bestehender Regulierungsmaßnahmen weiterhin grundsätzlich in Frage stellen. Davon ist auch der Bildungssektor betroffen.

#### **3.1 Richtlinienentwurf: Ziele und Verhandlungsdynamiken**

Zentrales Anliegen der EU-Kommission ist es, mit der Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt (Dienstleistungsrichtlinie) das europäische Binnenmarktprojekt fortzuführen. Dementsprechend nennt der erste Erwägungsgrund des Richtlinienentwurfes die „Beseitigung der Beschränkungen für die Entwicklung von Dienstleistungstätigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten“ (Rat der Europäischen Union 2006: 2) als vorrangiges Ziel. An dieser Ausrichtung der Richtlinie wurde in den vergangenen zwei Jahren massive Kritik geäußert. Zentraler Kritikpunkt war das so genannte Herkunftslandsprinzip. Demzufolge sollte sich ein Dienstleistungserbringer nach den Regulierungsvorgaben seines Herkunftslandes und nicht nach denen des Landes, in dem es die Dienstleistung erbringen will, richten. Des Weiteren bezieht sich die Kritik v.a. auf die Frage der Anwendung auf öffentliche Dienstleistungen. Ebenso umstritten sind Fragen nationalstaatlicher Souveränität in Bezug auf Regulierungsmaßnahmen sowie des Verbraucherschutzes und arbeitspolitische Aspekte. Nicht zuletzt wurde aber auch die fehlende Konsultation betroffener Interessengruppen auf nationaler und europäischer Ebene bei der Erstellung des Richtlinienentwurfes bemängelt.

Der Europäische Rat legte im Mai 2004 eine positive Stellungnahme vor. In der ersten Lesung des Richtlinienentwurfes im EU-Parlament im Februar 2006 wurden jedoch weitgehende Änderungen gefordert. Im April 2006 veröffentlichte die EU-Kommission einen überarbeiteten Entwurf, in den einige, aber nicht alle Änderungsvorschläge des Parlamentes aufgenommen wurden (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006a). Der so entstandene Kompromiss sieht unter anderen vor, dass das Herkunftslandsprinzip in seiner ursprünglichen Form nicht erhalten bleibt. Das Herkunftslandsprinzip wurde im neuen Ent-

wurf durch den Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit ersetzt, der in vielen Bereichen die Inhalte des Herkunftslandsprinzips widerspiegelt. Die umstrittensten Regelungen wurden jedoch gestrichen oder entschärft. Der Kompromiss wird auch von kritischen BeobachterInnen begrüßt, wenngleich die Änderungen vielfach als nicht weitgehend genug angesehen werden (vgl. AK 2006; EGBW 2006; Dräger 2006). Der europäische Rat übernahm im Juli 2006 in seinem „gemeinsamen Standpunkt des Rates“ mit einigen Änderungsvorschlägen die Positionen der EU-Kommission (Rat der Europäischen Union 2006). Das EU-Parlament strebt eine zweite Lesung für weitere Veränderungen im November 2006 an. Entsprechend legte im September 2006 die Berichterstatterin des EU-Parlamentes, Evelyne Gebhardt, einen Entwurf mit Änderungsvorschlägen am gemeinsamen Standpunkt des Rates vor (Europäisches Parlament 2006). Wichtigster Änderungsvorschlag neben einer Stärkung des Verbraucherschutzes (Europäisches Parlament 2006: 9) gilt dem Anwendungsbereich der Richtlinie: Es wird eine vollständige Ausnahme aller Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gefordert. Dieser Vorschlag ist sehr bedeutsam, da damit eine Vielzahl von Dienstleistungen vom Geltungsbereich ausgenommen würde, die als öffentliche Dienstleistungen angesehen werden. Jedoch wird in dem Dokument bereits angedeutet, dass sich diese Position möglicherweise gegenüber Kommission und Rat nicht umsetzen lässt (Europäisches Parlament 2006: 7).

Der Richtlinienentwurf des Rates betrifft - anders als bisherige EU-Richtlinien - eine Vielzahl an Dienstleistungssektoren, womit der Anwendungsbereich der Richtlinie sehr weit gefasst ist. Auch Bildungsdienstleistungen werden unter die Bestimmungen der Richtlinie fallen. Zunächst sind davon nur die überwiegend privat finanzierten Bildungsdienstleistungen berührt. Angesichts von marktorientierten Restrukturierungen im Bildungssektor und der nicht immer eindeutigen Abgrenzung von öffentlichen und privaten Bildungsdienstleistungen ist nicht auszuschließen, dass auch öffentliche Bildungsangebote unter die Bestimmungen der Richtlinie fallen werden.

### **3.2 Bedeutung des Richtlinienentwurfes für den Bildungssektor**

In Bezug auf den gegenwärtigen Richtlinienentwurf und seine Relevanz für den Bildungssektor sind grundsätzlich zwei Bereiche zu unterscheiden. Zunächst ist zu klären, ob und inwiefern Bildungsdienstleistungen in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. In einem zweiten Schritt wird hier exemplarisch veranschaulicht, welche Bedeutung einzelne Bestimmungen der Richtlinie für den Bildungssektor haben könnten, falls sie auf Bildungsdienstleistungen Anwendung finden<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Zur Analyse des veränderten Richtlinienentwurfes der EU-Kommission und dessen Relevanz für den Bildungssektor vgl. auch EGBW (2006) (Stand April 2006).

### 3.2.1 Gilt diese Richtlinie für Bildungsdienstleistungen?

Gegenstand und Anwendungsbereich der Richtlinie werden in Kapitel I, Artikel 1, 2 und 4 (vgl. Übersicht im Anhang), sowie in den Erwägungsgründen des Richtlinienentwurfs erläutert. Hervorzuheben sind hier zunächst die Artikel 1, 2 und 4, da diese – anders als die dem Text des Entwurfes vorangestellten Erwägungsgründe - rechtsverbindlich sind.

#### **Dienstleistungen und Entgeltlichkeit**

In der Dienstleistungsrichtlinie werden Dienstleistungen, die im Anwendungsbereich der Richtlinie liegen sollen, definiert als „jede von Artikel 50 des Vertrages erfasste selbständige Tätigkeit, die in der Regel gegen Entgelt erbracht wird“ (Rat der Europäischen Gemeinschaften 2006: 54, Artikel 4). Explizit orientiert sich die Richtlinie an der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), der grundsätzlich unterscheidet zwischen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten. Dienstleistungen, die gegen Entgelt erbracht werden und als „wirtschaftliche Tätigkeit“ gelten, unterliegen demnach dem EU-Wettbewerbsrecht und sind somit potenziell von Liberalisierungsmaßnahmen betroffen.

Zugleich wird im Artikel 2 der Richtlinie festgehalten, dass die Richtlinie grundsätzlich keine Anwendung finden soll auf „nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ (Rat der Europäischen Gemeinschaften 2006: 51)<sup>8</sup>. In Einklang mit dem Kriterium der „Zahlung eines Entgeltes“ werden somit einige nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen, die im allgemeinen Interesse erbracht werden, ausgenommen.

Der EG-Vertrag kennt lediglich die Kategorie der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI)<sup>9</sup>, die den Binnenmarktregeln zu Wettbewerb und Subventionen unterliegen. Dazu gehören Dienstleistungen wie Energieversorgung, Postdienstleistungen, Verkehrsdienste etc., die z.T. im Rahmen des Binnenmarktprojektes bereits durch sektorspezifische Richtlinien liberalisiert wurden. Der Begriff Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (DAI) wurde von der EU-Kommission u.a. im *Grünbuch zu Dienstleistungen von Allgemeinem Interesse* gefasst. Hierzu gehören als Untergruppe die DAWI, aber auch Dienstleistungen in Bereichen Bildung, Kultur und Soziales (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003).

Die Definition und Abgrenzung von DAI und DAWI ist nicht eindeutig und zum Teil umstritten. Ebenso verhält es sich mit der Frage, wann eine wirtschaftliche Tätigkeit vorliegt. Laut Gemeinschaftsrecht sind die Mitgliedstaaten der EU dazu berechtigt festzulegen, wel-

---

<sup>8</sup> Vgl. hierzu auch Erwägungsgrund 17 (Rat der Europäischen Union 2006: 9).

<sup>9</sup> Artikel 86.2. EG-Vertrag

che Dienstleistungen sie als DAWI betrachten<sup>10</sup>. Dieses Recht gilt unabhängig davon, ob es im Entwurf der Dienstleistungsrichtlinie erwähnt wird oder nicht. In Streitfällen entscheidet jedoch der EuGH, ob eine Dienstleistung als wirtschaftliche Tätigkeit bzw. als DAWI anzusehen ist. Der EuGH hat in seiner bisherigen Rechtsprechung einerseits Unterricht an staatlichen Bildungseinrichtungen, „die im wesentlichen aus öffentlichen Mitteln finanziert“ werden als nicht-wirtschaftliche Tätigkeit dargestellt, die somit nicht unter Artikel 50 des EG-Vertrages und nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Zum anderen wurde durch private Anbieter gegen Entgelt durchgeführter Hochschulunterricht als wirtschaftliche Tätigkeit eingestuft (ETUCE 2006b: 5-10)<sup>11</sup>.

Für den Bildungssektor gilt damit nach Rechtsprechung des EuGH und laut Erwägungsgrund 34 der Richtlinie (s.u.) dass *überwiegend öffentlich finanzierter*, im Rahmen des nationalen Bildungssystems erteilter Unterricht nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt. Überwiegend öffentlich finanzierte Hochschulen und z.B. Bildungseinrichtungen für den beruflichen Bildungssektor unterliegen also nicht den Bestimmungen der Dienstleistungsrichtlinie. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI)<sup>12</sup> sollen dagegen im Regelungsbereich der Richtlinie liegen. Im Sinne der Richtlinie (Artikel 2, 4 und Erwägungsgrundes 34) sind das Bildungsangebote, die *überwiegend privat finanziert* werden, also auch Bildungseinrichtungen, die aus privaten und öffentlichen Mitteln gemischt finanziert werden. Das umfasst Bildungsdienstleistungen, für die ein Entgelt gezahlt wird, die Aufgaben im öffentlichen Interesse erfüllen und deren Anbieter vom Staat damit betraut wurden. Somit werden insbesondere private Bildungseinrichtungen im Hochschulsektor sowie in der beruflichen Bildung von der Richtlinie betroffen sein (vgl. auch EGBW 2006: 3-6).

Von besonderer Bedeutung für die Frage des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf den Bildungssektor ist auch der **Erwägungsgrund 34** der Richtlinie. Hier heißt es:

„Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes muss die Frage, ob bestimmte Tätigkeiten – insbesondere Tätigkeiten, die mit öffentlichen Mitteln finanziert oder durch öffentliche Einrichtungen erbracht werden – eine „Dienstleistung“ darstellen, **von Fall zu Fall** im Lichte sämtlicher Merkmale, insbesondere der Art wie die Leistungen im betreffenden Mitgliedsstaat erbracht, organisiert und finanziert werden, beurteilt werden. Der Gerichtshof hat entschieden, dass das wesentliche Merkmal eines Entgelts darin liegt, dass es eine Gegenleistung für die betreffenden Dienst-

---

<sup>10</sup> Da der Begriff der DAI nicht im EG-Vertrag festgehalten ist, beziehen sich die einzelnen EU-Staaten entweder auf den im EG-Vertrag definierten Begriff der DAWI oder auf von ihnen festgelegte Begriffe wie „Daseinsvorsorge“ (Deutschland), „Service Public“ (Frankreich) o.ä.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu Kasten 1 zu Beispielen zu bisherigen Rechtsprechungen des EuGH über Bildungsdienstleistungen.

<sup>12</sup> Für weitere Erläuterungen zur Definition von DAWI vergleiche auch die Ausführungen der Erwägungsgründe 17 (Seite 9) und 70 (Seite 32) im gemeinsamen Standpunkt des Rates (Rat der Europäischen Kommission 2006).

leistungen darstellt, und hat anerkannt, dass das **Merkmal des Entgelts bei Tätigkeiten fehlt**, die vom Staat oder für den Staat ohne wirtschaftliche Gegenleistung im Rahmen der sozialen, kulturellen, bildungspolitischen und rechtlichen Verpflichtungen des Staates ausgeübt werden, wie etwa **bei im Rahmen des nationalen Bildungssystems erteilten Unterricht** [...]. Die Zahlung einer Gebühr durch den Dienstleistungsempfänger, z.B. **eine Unterrichts- oder Einschreibgebühr, die Studenten als Beitrag zu den Betriebskosten eines Systems** entrichten, stellt als solche kein Entgelt dar, da die Dienstleistung noch überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert wird. Diese Tätigkeiten entsprechen daher nicht der in Artikel 50 des Vertrages enthaltenen Definition von „Dienstleistungen“ und fallen somit nicht in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie.“ (Rat der Europäischen Gemeinschaften 2006: 16, Hervorhebungen AutorInnen)

Die hier genannten Einschränkungen für den Anwendungsbereich sind für den Bildungsbe- reich wichtig, denn im nationalen Bildungssystem erteilter Unterricht an überwiegend öf- fentlich finanzierten Bildungseinrichtungen wird ausgenommen. Allerdings sind die dem operativen Teil des Richtlinienentwurfes vorangestellten Erwägungsgründe nicht rechtsver- bindlich.

Zudem sind die Formulierungen im Erwägungsgrund z.T. unklar und lassen damit Interpre- tationsspielraum insbesondere in Bezug auf die Formulierungen zu Entgeltlichkeit und Ge- bühren. Gebühren, die „als Beitrag zu den Betriebskosten“ und als „Unterrichts- und Ein- schreibegebühr“ gelten, sollen nicht als Entgelt im Sinne der EU-Definition angesehen wer- den. Unterrichtsangebote, die überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, sol- len also nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Fraglich ist, wie zukünftige Entwicklungen im Bereich von Studiengebühren den Charakter von Bildungsdienstleistun- gen verändern und ob damit heute noch als öffentlich definierte Bildungsangebote zu einem späteren Zeitpunkt als private Dienstleistungen kategorisiert werden könnten. Gegenwärtig werden Studiengebühren in Deutschland (noch) nicht in allen Bundesländern und nicht in kostendeckender Höhe erhoben. Sie dürfen auch nicht kapazitätswirksam (z.B. für die Schaffung von Stellen) eingesetzt werden. Unklar ist somit zum einen, wie die Tatsache, dass in einigen Bundesländern keine oder geringe und in anderen Bundesländern sehr hohe Studiengebühren erhoben werden zu bewerten ist. Steigen die Gebühren im Laufe der kommenden Jahre deutlich an, wird zudem eine Abgrenzung öffentlicher und privater Bil- dungsangebote unklarer werden. Hier könnte der EuGH im Zweifelsfall entscheiden, dass eine private Bildungsdienstleistung vorliegt, die dann auch den Bestimmungen der Richtli- nie unterliegen würde.

Auch die Verwendung der Studiengebühren ist zu berücksichtigen: An einigen Universitä- ten wie z.B. der Universität Göttingen finanzieren Studiengebühren Tutorien für Studieren- de. Damit werden klar abgrenzbare Dienstleistungstätigkeiten (überwiegend oder vollstän- dig) privat, d.h. von den Studierenden finanziert, die auch ausgegliedert werden könnten. Ein neuer Markt für Bildungsdienstleistungen kann so entstehen, an dem in- und ausländi- sche Anbieter Interesse bekunden könnten. Stellt die Regierung oder der EuGH daraufhin



fest, dass hier eine Bildungsdienstleistung im Sinne der Richtlinie vorliegt, müsste den privaten Anbietern Marktzugang gewährt werden. Möglicherweise steht hier auch die politische Flexibilität von Mitgliedstaaten auf dem Spiel, wenn der EuGH eine solche Bildungsdienstleistung als wirtschaftliche Tätigkeit definiert, die der Dienstleistungsrichtlinie unterliegt. Sollten Mitgliedstaaten bspw. die Finanzierung und Organisation ihrer Bildungsangebote umstrukturieren wollen, um der Kommerzialisierung, Liberalisierung und Privatisierung entgegen zu wirken, könnte eine entsprechende Entscheidung des EuGH sie daran hindern. Ähnlich wie bei den Bestimmungen des GATS könnte somit eine Art Festschreibung von Liberalisierungsmaßnahmen die Folge sein.

Auch in anderen Bereichen sind die Formulierungen im Erwägungsgrund zum Teil unklar und schließen wichtige Aspekte nicht mit ein. Zunächst wird in dem Erwägungsgrund festgehalten, dass die Frage, ob ein Bildungsangebot eine Dienstleistung im Sinne der Richtlinie darstellt, eine Frage ist, die „von Fall zu Fall“ zu klären ist und letztendlich der Entscheidung des EuGH unterliegt. Damit wird die Definitionsmöglichkeit der einzelnen Mitgliedstaaten hierzu eingeschränkt<sup>13</sup>. Zum anderen ist die Formulierung „im Rahmen des im nationalen Bildungssystems erteilten Unterricht“ unklar. Die Bezeichnung „nationales Bildungssystem“ bezieht sich zwar auf die Rechtsprechung des EuGH<sup>14</sup>, es wird aber keine eindeutige Aussagen darüber gemacht, ob auf öffentliche und /oder private Bildungseinrichtungen Bezug genommen wird. Der EU-Rat hat demgegenüber in seiner ersten Lesung gefordert, Unterricht in öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen auszunehmen (EGBW April 2006: 7). Mit der Formulierung über Tätigkeiten die „vom Staat oder für den Staat“ ausgeübt werden, sind zwar auch private Bildungsdienstleister erfasst, die öffentliche Aufgaben ausüben, jedoch wird dies nicht explizit formuliert. Es ist zu vermuten, dass die Kommission mit derartigen unklaren Formulierungen die Tür zu ihren ursprünglichen, auf weitgehende Liberalisierung zielenden Vorstellungen offen halten will.

Zum anderen bestehen Bildungsdienstleistungen nicht nur aus der Erteilung von Unterricht. Beispielsweise sind Prüfungen oder Zulassungstest ein zentraler Teil von Bildungsangeboten bzw. des öffentlichen Bildungssystems, und in diesem Bereich gibt es auch Interesse ausländischer Anbieter, Marktzugang zu erhalten - wie in den GATS-Verhandlungen deutlich wurde (vgl. Kapitel 4). Gegenwärtig gibt es bereits einige Hochschulen, die für Prüfungsdienstleistungen Entgelte erheben. Wird dieser Bereich weiter kommerzialisiert, könnten die Prüfungsdienstleistungen als nicht mehr öffentlich finanzierte Bildungsdienstleistungen klassifiziert werden und damit unter den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Vorstellbar wäre, dass Prüfungsdienstleistungen ausgegliedert und von privaten Anbietern übernommen werden.

---

<sup>13</sup> Vergleiche Kasten 1 zur Entscheidung des EuGH über nationale Bildungssysteme (Fall Humbel).

<sup>14</sup> Vgl. ETUCE 2006b.

Grundsätzlich bleibt mit Blick auf den Anwendungsbereich der Richtlinie (Artikel 2 und 4 sowie Erwägungsgrund 34) Folgendes festzuhalten:

Es besteht Unklarheit und damit Interpretationsspielraum in Bezug darauf, welche Bildungsdienstleistungen von der Richtlinie betroffen sein werden. Diese Unklarheit stellt möglicherweise einen Handlungsspielraum für Mitgliedstaaten dar, die Anwendungsbereiche definieren und nicht festgelegte Aspekte selbst auslegen können. Andererseits bedeutet der Verzicht auf klare Formulierungen und Definitionen, dass der EuGH im Streitfall eine auf nationaler Ebene als öffentliche Dienstleistung betrachtete Leistung als wirtschaftliche Tätigkeit definiert, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt. Hier ist zum einen anzumerken, dass KritikerInnen die Rechtsprechung der EuGH zumindest als grundsätzlich eher liberalisierungsfreundlich bezeichnen. Zum anderen ist mit Blick auf politische Entscheidungsprozesse festzuhalten, dass damit auf nationaler Ebene getroffene Entscheidungen und möglicherweise auch die politische Flexibilität einzelner Regierungen in Frage gestellt werden.

Problematisch ist der Zusammenhang zwischen Restrukturierungen auf nationaler Ebene und den Bestimmungen der Dienstleistungsrichtlinie. Werden Bildungsdienstleistungen durch Studiengebühren, Gebühren für Prüfungen, Zulassungstests etc. weiter kommerzialisiert und privatisiert, fallen bisher öffentliche Dienstleistungsbereiche möglicherweise in die Kategorie wirtschaftlicher Tätigkeiten und damit in den Anwendungsbereich der Richtlinie. Derartige Prozesse sind eventuell nicht rückgängig zu machen.

## Kasten 1: Urteil des EU-Gerichtshofes zu Bildungsdienstleistungen - Der Fall Humbel(1986)

In dem Fall klagte der französische Staatsangehörige Frederic Humbel gegen den belgischen Staat. Eine staatliche Universität Belgiens verlangte von Humbel eine Gebühr für das Studium eines Kurses, den Belgien als Teil seines nationalen Bildungssystems anbot und der für belgische Staatsangehörige kostenfrei war. Zentrale Fragen waren demnach:

- Ob es sich hier um eine Dienstleistung im Sinne des Artikels 50 des EG-Vertrages (gegen Entgelt) handelt, die damit dem europäischen Wettbewerbsrecht unterliegen würde.
- Ob der belgische Staat von ausländischen Studierenden eine Gebühr fordern darf, wenn inländische Studierende diese Gebühr nicht zahlen müssen.
- Was die Eigenschaften eines nationalen Bildungssystems sind.

Der EuGH entschied hierzu:

- Das in diesem Fall gezahlte Entgelt für einen Studiengang des nationalen Bildungssystems stellt kein Entgelt im Sinne einer wirtschaftlichen Tätigkeit dar.
- Der Aufbau und die Aufrechterhaltung eines nationalen Bildungssystems stellt keine profitorientierte, wirtschaftliche Tätigkeit dar, sondern die Erfüllung von Aufgaben in sozialen, kulturellen und bildungspolitischen Bereichen durch den Staat.
- Nationale Bildungssysteme sind – in der Regel – durch öffentliche Gelder finanziert, nicht durch Studierende oder deren Eltern. Jedoch erkannte der EuGH an, dass Unterrichts- oder Einschreibegebühren, die einen Beitrag zu den Betriebskosten eines Bildungsträgers darstellen, nicht bedeuten, dass die Dienstleistung dadurch nicht unter die Bestimmungen zu Dienstleistungen im Sinne Artikel 50 EG-Vertrag fallen.
- Dass ausländische Studierende zahlen müssen, während der Studiengang für inländische Studierende kostenfrei ist, wurde vom EuGH als diskriminierende Praxis bezeichnet. Da die Dienstleistung jedoch nicht unter Artikel 50 EG-Vertrag fällt, widerspricht dies nicht dem EU Wettbewerbsrecht.

Quelle: ETUCE 2006b

### 3.2.2 Forderungen in Bezug auf den Anwendungsbereich

Aus einer Perspektive, die allgemein zugängliche und qualitativ hochwertige Bildung anstrebt, sollte eine Ausnahme von Bildungsdienstleistungen unter Artikel 2 der Richtlinie (Kapitel I) gefordert werden. Darin sollten Ausnahmen für Bildungsdienstleistungen allgemein gefordert werden, also nicht nur für Unterricht, sondern auch für Prüfungen sowie andere Bildungsdienstleistungen im öffentlichen Bildungswesen. Nur dann sind die Aus-

nahmen rechtsverbindlich. Ebenso sollte festgehalten werden, dass es den Mitgliedstaaten frei steht, öffentliche und private Bildungsdienstleistungen zu definieren. So könnte beispielsweise gefordert werden, in Artikel 2 festzuhalten, dass „im Rahmen des öffentlichen Bildungswesens erbrachte Bildungsdienstleistungen“ auszunehmen sind sowie, dass „öffentliche und private Bildungsdienstleistungen von den Mitgliedstaaten definiert werden.“ Da im deutschen Bildungssektor öffentliche und private Bildungsangebote eng verzahnt, und negative Auswirkungen durch Liberalisierungen des privaten Bildungssektors nicht auszuschließen sind, wird empfohlen, sowohl öffentliche wie auch private Bildungsdienstleistungen vom Anwendungsbereich der Richtlinie auszunehmen. Wenn eine Internationalisierung des deutschen Bildungssystems durch eine teilweise Öffnung des Bildungssektors für private in- und ausländische Anbieter in Zukunft angestrebt wird, sollte dies auf nationaler Ebene gestaltet werden. Möglich ist dies eventuell auch im Rahmen eines anderen EU-Vorhabens, sofern eine breite zivilgesellschaftliche Beteiligung sicher gestellt ist.

Grundsätzlich ist auch die Forderung der EU-Berichterstatterin Evelyne Gebhardt in den Änderungsvorschlägen für die zweite Lesung des Richtlinienentwurfes im EU-Rat zu unterstützen, dass „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ und nicht nur „nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ von der Anwendung der Richtlinie ausgenommen werden (Europäisches Parlament 2006: 7).

### **3.3 Weitere Bestimmungen des Richtlinienentwurfes**

Falls der gegenwärtige Richtlinienentwurf angenommen wird, werden in Deutschland überwiegend privat finanzierte Bildungsdienstleistungen wie z.B. private Hochschulen oder Einrichtungen für die berufliche Bildung oder Weiterbildung den Bestimmungen der Richtlinie unterliegen. Für diese gelten dann die Regelungen zu Verwaltungsvereinfachung, Niederlassungsfreiheit, Qualität der Dienstleistungen, Verwaltungszusammenarbeit und Konvergenzprogramm der Dienstleistungsrichtlinie. Wie alle Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sind diese Bildungsdienstleistungen jedoch von den Bestimmungen zum freien Dienstleistungsverkehr (Marktzugang und Nichtdiskriminierung) ausgenommen (Europäisches Parlament 2006: 78). Im Folgenden werden einige Aspekte exemplarisch behandelt, um aufzuzeigen, welche Auswirkungen die Bestimmungen der Richtlinie haben könnten. Insbesondere geht es hier um die Beschränkung der staatlichen Regulierungsmöglichkeiten gegenüber Bildungsanbietern<sup>15</sup>, dabei ist ein zentraler Aspekt die Fra-

---

<sup>15</sup> Vergleiche hierzu auch die sehr ausführliche Analyse von Thomas Fritz zu den Auswirkungen der Richtlinie auf das Bildungswesen vom Dezember 2004 (Fritz 2004). Wenngleich durch die Änderungen des Richtlinienentwurfes einige Punkte (z.B. Herkunftslandprinzip) nicht mehr dem aktuellen Stand entsprechen, stellt dieses Hintergrundpapier zahlreiche grundlegende Aspekte sehr detailliert dar. Die Arbeiterkammer Wien hat verschiedene, ausführliche Analysen der aktuellen Richtlinienentwürfe mit Schwerpunkt auf arbeitsrechtliche Fragen und ArbeitnehmerInnenvertretung erstellt (vgl. u.a. AK 2006).

ge, welche „zwingenden Gründe des Allgemeininteresses“ von Regierungen festgelegt werden können.

### **Definition von „zwingenden Gründen des Allgemeininteresses“ (Kap. I, 4)**

Die Richtlinie führt in Artikel 4 eine Vielzahl von so genannten „zwingenden Gründen des Allgemeininteresses“ auf. Diese wurden in ständiger Rechtsprechung vom EuGH als Begründungen für die Regulierung von Dienstleistungstätigkeiten anerkannt. Die Mitgliedstaaten sollen Vorschriften und Einschränkungen zur Regulierung von grenzüberschreitenden Dienstleistungsanbietern beibehalten dürfen, wenn sie sich auf diese Gründe beziehen können. Während im rechtsverbindlichen Teil der Richtlinie keine Begründung mit explizitem Bezug auf Ziele der Bildungspolitik genannt wird und diese allenfalls als Ziele der Sozialpolitik deklariert werden könnten, wird im rechtlich nicht verbindlichen Erwägungsgrund 40 (Rat der Europäischen Gemeinschaften 2006: 19) auch die „Notwendigkeit, ein hohes Bildungsniveau zu gewährleisten“ genannt. Diese Formulierung bezieht sich jedoch lediglich auf die Qualität von Bildung und nicht auf die Frage des Zugangs zu Bildung und damit der damit verbundenen Chancengleichheit. Ein Bildungssystem zu schaffen, das Chancengleichheit und eine hohe Qualität von Bildung sicher stellt, sollte daher als zwingender Grund des Allgemeininteresses im rechtlich verbindlichen Text der Richtlinie in Artikel 4 verankert werden.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass Mitgliedstaaten in einen Begründungszwang für Regulierungen geraten und politisch weniger flexibel sein könnten. Zwar nennt der EuGH eine Vielzahl von auch sozialpolitisch ausgerichteten Gründen, diese sind jedoch auch recht allgemein formuliert und letztendlich wird die souveräne nationalstaatliche Entscheidung über angemessene Regulierungsmaßnahmen eingeschränkt. Insbesondere, da in einzelnen Artikeln der Richtlinie die Anzahl der anerkannten Gründe erheblich eingeschränkt wird. In Kapitel IV, Artikel 16 zur Dienstleistungsfreiheit werden z.B. nur vier Gründe genannt: Schutz der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit oder der Umwelt. Da DAWI und damit auch Bildungsdienstleistungen von den Bestimmungen zur Dienstleistungsfreiheit ausgenommen sind, wird hier auf Kapitel IV jedoch nicht weiter Bezug genommen.

### **Verwaltungsvereinfachung (Kapitel II, Artikel 5, Abs. 3)**

Im Zuge der Liberalisierung des Binnenmarktes soll auch ein Abbau von Verwaltungsvorschriften und anderen Regulierungsmaßnahmen erfolgen, um die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung zu erleichtern. Die Richtlinie sieht im Kapitel II verschiedene Maßnahmen zur Vereinfachung von Verwaltungsverfahren vor, darunter die Anerkennung von Dokumenten, die Schaffung einheitlicher Ansprechpartner und elektronische Verfahrenabwicklung.

Mit Bezug zur Anerkennung von Dokumenten lautet Artikel 5, Abs. 3:

„[...]Verlangen die Mitgliedstaaten von einem Dienstleistungserbringer oder -empfänger ein **Zeugnis, eine Bescheinigung oder ein sonstiges Dokument zum Nachweis der Erfüllung einer Anforderung**, so erkennen die Mitgliedsstaaten alle Dokumente eines anderen Mitgliedsstaates, die eine gleichwertige Funktion haben oder aus denen hervorgeht, dass die betreffende Anforderung erfüllt ist. **Die Mitgliedstaaten dürfen nicht verlangen, dass Dokumente eines anderen Mitgliedstaates im Original, in beglaubigter Kopie oder in beglaubigter Übersetzung vorgelegt werden**, außer in Fällen, in denen dies in anderen Gemeinschaftsakten vorgesehen ist, oder wenn zwingende Gründe des Allgemeininteresses, einschließlich der öffentlichen Ordnung und Sicherheit dies erfordern.

[Dies] berührt nicht das Recht der Mitgliedsstaaten, nicht beglaubigte Übersetzungen von Dokumenten in einer ihrer Amtssprachen zu verlangen.“ (Hervorhebungen AutorInnen)

Diese Bestimmung ist mit Blick auf den Bildungssektor von großer Relevanz. Dokumente wie Zeugnisse und andere Nachweise, dass Dienstleistungserbringer die Anforderungen erfüllen, sind die Grundlage für die Gewährleistung von Dienstleistungsqualität und -sicherheit. Sie stellen die Voraussetzung für die Anerkennung von Qualifikationen und die Besetzung von Stellen im Lehrbetrieb dar. Qualifikationen nachzuweisen ist im Bildungsbe- reich unerlässlich. Die Internationalisierung im Bildungssektor wird auch mit Blick auf die Erweiterung von Wissen und Erfahrungen verstärkt gefördert und findet durch die Anstel- lung ausländischer MitarbeiterInnen oder den Austausch von Lehrenden im Rahmen inter- nationaler Studiengänge zunehmend statt. Jedoch ist die internationale Vergleichbarkeit von Abschlüssen und Qualifikationen und die Möglichkeit, diese einzuschätzen bisher auch im europäischen Kontext keineswegs gegeben. Es ist daher auch angesichts der Vielfalt an Amtssprachen innerhalb der EU für Mitgliedstaaten oder deren lokale und regionale Behör- den dringend notwendig, ausländische Dokumente vergleichen und prüfen zu können. Um die Qualität und Sicherheit von Dienstleistungen sicher zu stellen, ist die Vorlage von Ori- ginalen und beglaubigten Kopien sowie beglaubigten Übersetzungen unerlässlich.

### **Niederlassungsfreiheit: Erteilung von Genehmigungen (Kap. III, 9, 10)**

Mitgliedstaaten dürfen ausländische Dienstleistungserbringer nicht mehr grundsätzlich der Genehmigungspflicht unterwerfen. So geht es im Richtlinienentwurf bei der Frage der Ertei- lung von Genehmigungen nicht um die Voraussetzungen, die Dienstleistungserbringer erfül- len müssen, um eine Genehmigung zu erhalten (vgl. Artikel 9). Vielmehr werden Leitlinien aufgestellt, nach denen Genehmigungsregeln nur angewandt werden dürfen, wenn sie u.a. auf folgenden Kriterien beruhen (Artikel 10, Abs. 2):

- Sie dürfen nicht diskriminierend sein, d.h. einen ausländischen Anbieter nicht ge- genüber inländischen Anbietern benachteiligen.

- Sie müssen durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein.
- Sie sollen in Bezug auf diesen Grund des Allgemeininteresses verhältnismäßig sein.
- Sie sollen objektiv sein.

In Artikel 10, Absatz 4 wird gefordert, dass eine Genehmigung dem Dienstleistungserbringer die Aufnahme oder die Ausübung der Dienstleistungstätigkeit im gesamten Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaates ermöglicht, sofern nicht zwingende Gründe des Allgemeininteresses dagegen sprechen. Genehmigungen dürfen nicht mehr grundsätzlich befristet sein, sondern nur in drei Fällen befristet werden (automatische Verlängerung der Genehmigung, Zahl der verfügbaren Genehmigungen ist durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses begrenzt, Befristung ist objektiv durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt).

Grundsätzlich sind im Bildungssektor für die Regulierung von privaten (ausländischen) Dienstleistungsanbietern aus Sicht der Beschäftigten und der NutzerInnen verschiedene Aspekte von zentraler Bedeutung: Zum einen betrifft dies die Qualitätssicherung. Maßnahmen zur Kontrolle der Qualifikationen der Lehrenden/Prüfenden und von Lehrinhalten bzw. Lehrmethoden müssen ebenso gewährleistet sein wie eine Einschätzung, ob ein Bildungsangebot mit Blick auf finanzielle und personelle Ressourcen langfristig aufrechterhalten werden kann. Zudem muss sicher gestellt werden können, dass Arbeitsgesetze und Arbeitsrechte eingehalten bzw. gewährleistet werden<sup>16</sup>.

Diese Regulierungsanforderungen gelten gleichermaßen für in- und ausländische private Anbieter im Bildungssektor, so dass keine Diskriminierung des ausländischen Anbieters besteht. Damit könnte möglicherweise auch eine Objektivität der Maßnahmen belegt werden, wie in den Kriterien der Richtlinie gefordert. Anzumerken ist allerdings, dass im Erwägungsgrund 69 (Rat der Europäischen Gemeinschaften 2006: 31) neben einer „Koordination der Modernisierung“ auch nicht-diskriminierende nationale Anforderungen in Frage gestellt werden, wenn diese die „Niederlassungsfreiheit maßgeblich einschränken oder sogar verhindern könnten“ (ebd.). Damit geht die Richtlinie weit über die Anforderungen zur Inländerbehandlung im GATS hinaus und stellt grundsätzlich Regulierungsmaßnahmen in Frage, die als Marktzugangsbarriere angesehen werden könnten.

Da die Mitgliedstaaten einem Begründungszwang für Regulierungsmaßnahmen unterliegen, der Bildungssektor jedoch im rechtlich verbindlichen Teil nicht explizit erwähnt wird, müssten mit Blick auf diese Regulierungsnotwendigkeiten wie oben ausgeführt in die „zwingenden Gründe des Allgemeininteresses“ (Artikel 4) Ziele wie „Sicherstellung von

---

<sup>16</sup> Die Arbeiterkammer Wien legt in ihren Analysen einen Schwerpunkt auf arbeitsrechtliche Fragen und ArbeitnehmerInnenvertretung (vgl. u.a. AK 2006).

hoher Qualität von Bildung“ sowie „Chancengleichheit“ aufgenommen werden. Dies wäre ebenfalls notwendig, um Befristungen von Genehmigungen zu rechtfertigen. Die Bestimmung, eine Genehmigung automatisch für das gesamte Hoheitsgebiet zu erteilen, ist nicht mit dem föderativen System der Bundesrepublik Deutschland und der damit verbundenen weitgehenden Zuständigkeit der Bundesländer für den Bildungssektor vereinbar. Zahlreiche Bildungsträger erhalten in Deutschland durch lokale/regionale Schulbehörden (z.B. private Ergänzungsschulen) oder die Bundesländer (z.B. Anerkennung nichtsstaatlicher Hochschulen) Genehmigungen oder Anerkennungen. Im beruflichen Bildungsbereich sind Handwerks-, Handels-, Industrie- oder Landwirtschaftskammern für die Anerkennung von Qualifikationen zuständig.

### **Niederlassungsfreiheit: Vergabeverfahren (Kapitel III, Artikel 12)**

In Artikel 12, Absatz 1 und 2 wird grundsätzlich die Einführung von Vergabeverfahren gefordert, wenn die Anzahl der Genehmigungen begrenzt ist und eine Auswahl zwischen mehreren Bewerbern vorgenommen werden muss. Somit wird hier durch eine Ausschreibungsverpflichtung eine Marktöffnung gefordert. Die gegenwärtige Vergabepaxis von Aufträgen im Bildungssektor steht damit zur Diskussion. Wenn öffentliche und private Anbieter bei Ausschreibungen konkurrieren, könnten die staatlichen Subventionen öffentlicher Träger als Wettbewerbsverzerrung angesehen werden. Zu klären ist auch das Verhältnis der hier geforderten Vergabeverfahren zu den bereits existierenden Bestimmungen des europäischen Vergaberechts (vgl. auch AK 2006: 5, 7)<sup>17</sup>. Somit ist ebenfalls unklar, ob die Richtlinie tatsächlich keinerlei Auswirkungen auf die Subventionierung öffentlicher Bildungsangebote haben wird, wie in Artikel 1, Absatz 2 und 3 dargestellt wird.

### **Niederlassungsfreiheit: Unzulässige Anforderungen (Kapitel III, Artikel 14)**

Artikel 14 führt auf, welche Anforderungen an Dienstleistungserbringer nicht gestellt werden dürfen. Absatz 5 stellt dar, dass wirtschaftliche Bedarfstest nur durchgeführt werden dürfen, sofern sie keine wirtschaftlichen Ziele verfolgen und zwingenden Gründen des Allgemeininteresses dienen. Da bildungspolitische Aspekte keine in Artikel 4 explizit aufgeführten Gründe darstellen, könnten hier wirtschaftliche Bedarfsplanungen im Bildungswesen in Frage gestellt werden. In Absatz 8 wird die Anforderung als unzulässig bezeichnet, bereits *vor* der Tätigkeit im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates in einem von ihm geführten Register eingetragen gewesen zu sein. Auch die Forderung, die Tätigkeit zuvor während

---

<sup>17</sup> Grundsätzlich ist ein Widerspruch zwischen bestehendem Gemeinschaftsrecht und Bestimmungen der Richtlinie nicht unmöglich bzw. unwahrscheinlich. Dies wird auch im Entwurf des Rates in Erwägungsgrund 30 dargestellt („Kollisionen mit bestehendem Gemeinschaftsrecht“). Derartige Bestimmungen der Richtlinie sollen durch die Erstellung von Ausnahmeregelungen berücksichtigt werden (Rat der Europäischen Gemeinschaften 2006: 14).



eines bestimmten Zeitraumes im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates ausgeübt zu haben wird als unzulässig aufgeführt. Im Bildungswesen ist jedoch wie oben erwähnt ein langfristiges, dauerhaftes Dienstleistungsangebot von besonderer Bedeutung. Zudem wird eine dauerhafte Tätigkeit im Hoheitsgebiet von staatlichen Behörden teilweise als Voraussetzung für die Zulassungen im Bildungssektor angesehen (vgl. auch Fritz 2004: 13).

### **Qualitätssicherung: Freiwillige Zertifikate und Verhaltenskodizes (Kapitel V, Artikel 26, Kapitel VII, Artikel 37)**

Der Entwurf sieht vor, dass die Dienstleistungserbringer freiwillig dazu beitragen sollen, dass Zertifikate und Gütesiegel von der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten erarbeitet werden (Artikel 26). Zudem sollen diese in Zusammenarbeit mit Berufsverbänden u.a. Organisationen Verhaltenskodizes ausarbeiten. Die Verhaltenskodizes zielen jedoch vor allem darauf, die Dienstleistungserbringung oder Niederlassung zu erleichtern und nicht vorrangig zur Qualitätssicherung (Artikel 37). Es scheint grundsätzlich fraglich, inwieweit durch freiwillige Zertifizierungen und Gütesiegel oder Verhaltenskodizes die Regulierung von Anbietern gewährleistet ist.

### **Gegenseitige Evaluierung und Konvergenzprogramm (Kapitel VII, Artikel 39)**

Der Entwurf sieht vor, dass die Mitgliedstaaten der EU-Kommission regelmäßig Berichte zu den von ihnen umgesetzten Genehmigungsregelungen und Anforderungen vorlegen. Darin sollen die Maßnahmen und Kriterien begründet und die Vereinbarkeit mit den in der Richtlinie geforderten Kriterien dargelegt werden. Die EU-Kommission wird die Richtlinien insbesondere mit Blick auf die Vorgaben zu Diskriminierungsfreiheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit überprüfen. Neue Anforderungen sollen der EU-Kommission mitgeteilt und ihr gegenüber begründet werden. Grundsätzlich ist eine Harmonisierung einiger Regulierungsvorgaben auf europäischer Ebene in vielen Bereichen sicher zu begrüßen. Jedoch zielt der Richtlinienentwurf insgesamt vielmehr auf eine Deregulierung und Beschränkung von Regulierungsmöglichkeiten. Insbesondere in sozialpolitisch hochrelevanten Sektoren wie dem Bildungssektor sind Regulierungsmaßnahmen zudem dringend notwendig - und die Kriterien zugleich sehr regional- bzw. länderspezifisch, und daher kaum auf andere Mitgliedstaaten übertragbar. Grundsätzlich besteht hier auch die Gefahr einer „Vorabkontrolle“ durch die EU, was die politische Souveränität und Flexibilität deutlich einschränken könnte (vgl. auch AK 2006).

## **3.4 Fazit Dienstleistungsrichtlinie**

Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist in Bezug auf Bildungsdienstleistungen nicht klar formuliert, da sich die Richtlinie auf Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse bzw. auf wirtschaftliche Tätigkeiten bezieht. In vielen Bereichen des Bildungswesens werden bereits Entgelte bzw. Gebühren gezahlt. Auch zukünftig stehen weitere marktorien-

tierte Umstrukturierungen an, so dass die Richtlinie auch überwiegend öffentlich finanzierte Bildungsangebote betreffen könnte. Daher stellt die Formulierung im rechtlich nicht verbindlichen Erwägungsgrund 34, dass überwiegend öffentlich finanzierter Unterricht im Rahmen des nationalen Bildungssystems ausgenommen wird, keinen grundsätzlichen Schutz öffentlicher Bildungsdienstleistungen (Unterricht, Prüfungen etc) dar.

Die Bestimmungen der Richtlinie stellen gegenwärtig angewandte Begründungen, Kriterien und Maßnahmen zur Regulierung von Dienstleistungsanbietern wie z.B. Zulassungsverfahren, Anforderung von Zertifikaten, Originalen oder beglaubigten Übersetzungen etc. zum Teil in Frage. Zudem sind die möglichen Auswirkungen der Richtlinie auf gegenwärtige Vergabeverfahren öffentlicher Aufträge im Bildungssektor unklar. Es besteht eine Gefahr grundsätzlicher Regulierungsverbote- bzw. Beschränkungen auf nationaler Ebene und einer Kontrolle von Regulierungsmaßnahmen durch die EU nach Maßgabe der Dienstleistungsrichtlinie.

Grundsätzlich zielt die Richtlinie auf eine Liberalisierung, in vielen Bereichen jedoch auch auf eine Deregulierung. Möglicherweise notwendige Umstrukturierungen und Reformen sollten jedoch insbesondere in politisch sensiblen und stark regulierten Bereichen wie dem Bildungssektor nicht durch eine sektorübergreifende EU-Richtlinie mit dieser Ausrichtung erfolgen. Der Bildungssektor stellt ein zentrales Element gesellschaftlicher Teilhabe dar. Hohe Qualität und Chancengleichheit im Zugang sind elementare Elemente. Durch die Liberalisierung und Deregulierung im Zuge der Dienstleistungsrichtlinie könnte eine zunehmende Ausdifferenzierung des Bildungssystems und eine verstärkte Privatisierung im Bildungssektor erfolgen. Wie in anderen Sektoren ist auch im Bildungssektor ein „Rosinenpicken“ privater Dienstleistungsanbieter zu befürchten, die insbesondere Angebote für zahlungskräftige und besonders leistungsstarke NutzerInnen anbieten werden. Öffentliche Bildungsträger werden dann möglicherweise kostenintensive Bildungsangebote für die weniger zahlungsfähigen NutzerInnen anbieten. Die damit einhergehende Polarisierung stellt letztendlich auch die gesellschaftliche Funktion von Bildungsangeboten in Frage.

### **Forderungen in Bezug auf die Dienstleistungsrichtlinie:**

- Ausnahme der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bzw. allgemeinem wirtschaftlichen Interesse aus dem Anwendungsbereich in Artikel 2.
- Ausnahme für öffentliche wie private Bildungsdienstleistungen in Artikel 2.

Falls eine Ausnahme für den gesamten Bildungssektor nicht durchsetzbar ist:

- Aufnahme von Bildungspolitik als zwingenden Grund des Allgemeininteresses in den rechtsverbindlichen Teil der Richtlinie (Artikel 4, Abs.8), wobei Chancengleichheit und eine hohe Qualität von Bildung als Zielsetzungen genannt werden sollten.

- Überarbeitung der hier exemplarisch analysierten Bestimmungen zu Verwaltungsvereinfachung, Verwaltungszusammenarbeit, Niederlassungsfreiheit, Qualitätssicherung und Konvergenzprogramm. Die z.T. generellen und sehr weitgehenden Deregulierungsvorgaben und Einschränkungen nationaler Regulierungsmaßnahmen sollten überprüft werden.

## Literatur

- AK (2005): EU-Dienstleistungsrichtlinie: Grenzenloser Binnenmarkt um jeden Preis? In: Aktuell. Das Info-Service der AK 6/05, [ahhttp://www.arbeiterkammer.at/pictures/d28/0605.pdf](http://www.arbeiterkammer.at/pictures/d28/0605.pdf) (11. Mai 2006).
- AK (2006): Brief an das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Dr. Michner, zur Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt – Geänderter Vorschlag der Europäischen Kommission vom 4. April 2006, Alice Wagner et al., Wien.
- Anbuhl, Matthias (2006a): Aktuelle Informationen zu GATS – Vermerk zur Gesprächsrunde zur Handelspolitik im Bundeswirtschaftsministerium am 12. April 2006, Berlin.
- Anbuhl, Matthias (2006b): Aktuelle Informationen zu GATS – Vermerk zur Gesprächsrunde zur Handelspolitik im Bundeswirtschaftsministerium am 17. Juli 2006, Berlin
- BDI (2004): Stellungnahme zum EU-Richtlinienvorschlag (vom 12. Januar 2004) über Dienstleistungen, Berlin.
- Belgien (2002): Analysis of Requests to the EU. Diverse Dokumente, veröffentlicht bei einer Anhörung der belgischen Regierung zum GATS im Dezember 2002.
- BGB1. II (1994): S. 1645ff.: GATS, Liste der spezifischen Verpflichtungen der EG und ihrer Mitgliedstaaten, deutsche Übersetzung.
- BGB1. II (1994): S. 1703 ff.: GATS, Länderliste der EG-Mitgliedstaaten, deutsche Übersetzung.
- BI (2006): Kommentare der Bildungsinternationalen zu Plurilateralen Verhandlungen und Domestic Regulation und möglichen Folgen für den Bildungssektor. Brüssel.
- BMWi (2006a): Bericht der Bundesregierung über die 6. WTO-Ministerkonferenz in Hongkong (13.-18. Dezember 2005), Berlin.
- BMWi (2006b): Stand der Welthandelsrunde (Doha Development Agenda – DDA): August/September 2006, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/W/wto-handelsrunde-stand-august-september-2006,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (2. September 2006).
- Bormann, Sarah (2005): Sie riefen Dienstleistungen und es kamen Migranten. Mode-4: Die Regelung der Arbeitsmigration im Rahmen des GATS. WEED, Berlin.
- Burchardt, Ulla (2005): Europäische Dienstleistungsrichtlinie – Auswirkungen des Kommissionsentwurfs auf das Bildungswesen. Berlin.
- Deckwirth, Christina (2004): Das GATS als politisches Projekt. In: Z – Zeitschrift für marxistische Erneuerung, Nr. 59, S. 49 – 66.

- DGB Bundesvorstand (2005): EU-Dienstleistungsrichtlinie: Auswirkungen auf die Beschäftigung - Eine kritische Würdigung. Berlin.
- Dickhaus, Barbara/ Dietz, Kristina (2005): Öffentliche Dienstleistungen unter Privatisierungsdruck. Folgen von Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Europa. WEED Arbeitspapier, Berlin.
- Dickhaus, Barbara/ Scherrer, Christoph (2005): Mobile Arbeitskräfte. Die Modus-4-Verhandlungen im GATS. In: Zeitschrift Entwicklungspolitik 16/17, S. 39-42.
- Dräger, Klaus (2006): Der große Bluff. Wie Europas Eliten versuchen, die EU-Dienstleistungsrichtlinie geräuschlos durchzusetzen. In: Sozialismus 33(9): 46-53.
- EGBW (2006): EGBW-Kommentar zum veränderten Vorschlag der Europäischen Kommission für die Dienstleistungsrichtlinie vom 4. April 2006. Brüssel.
- Enders, Judith/ Haslinger, Sebastian/ Rönz, Gernot/ Scherrer, Christoph (2003): GATS-Verhandlungsrunde im Bildungsbereich: Bewertung und Forderungen. Gutachten für die Max-Traeger-Stiftung, Frankfurt.
- EI (2006a): TradEducation News Issue 8, April 2006,  
<http://data.ei-ie.org/4/JGPPHKMAJROOMIJMOPGJMMKEFPDBN9DBD7Y9DW3571KM/education/docs/DLS/2006-00092-01-E.pdf> (2. Juni 2006).
- EI (2006b): TradEducation News Issue 9, Juli 2006,  
<http://data.ei-ie.org/1/JGPPHKMAJROOMIJMOPGJMMKEFPDBN9DBY7D9DW3571KM/education/docs/DLS/2006-00190-01-E.pdf> (6. Juli 2006).
- ETUCE/CSEE (2006a): ETUCE Statement on the European Commission's amended proposal for a Services Directive vom 4. April 2006,  
[http://www.etcue.homestead.com/Statements/eng/ETUCE\\_Statement\\_ServicesDirective\\_May2006\\_ENG.pdf#search=%22ETUCE%20Statement%20on%20the%20European%20Commission%E2%80%99s%20amended%20proposal%20for%20a%20Services%20Directive%22](http://www.etcue.homestead.com/Statements/eng/ETUCE_Statement_ServicesDirective_May2006_ENG.pdf#search=%22ETUCE%20Statement%20on%20the%20European%20Commission%E2%80%99s%20amended%20proposal%20for%20a%20Services%20Directive%22) (3. Mai 2006).
- ETUCE/CSEE (2006b): ETUCE Note: The European Court of Justice's ruling on the definition of educational services vom 4. Mai 2006, MR/af/muj/, S. 1-10.
- Europäisches Parlament (2006): Entwurf einer Empfehlung für die zweite Lesung betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt (2004/0001 (COD)).
- Fritz, Thomas (2004): Auswirkungen der Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt auf das Bildungswesen. Hintergrundpapier im Auftrag der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft – GEW, <http://www.gew.de/Binaries/Binary8170/Fritz-DLR-Bildung-GEW.pdf> (18. Mai 2006).

- Fritz, Thomas/ Scherrer, Christoph (2002b): GATS 2000. Arbeitnehmerinteressen und die Liberalisierung des Dienstleistungshandels. Düsseldorf, edition der Hans Böckler Stiftung 63.
- Fritz, Thomas/ Mosebach, Kai/ Raza, Werner/ Scherrer, Christoph (2006): GATS-Dienstleistungsliberalisierung. Sektorale Auswirkungen und temporäre Mobilität von Erwerbstätigen. Düsseldorf, edition der Hans Böckler Stiftung 168.
- Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (2005): Überprüfung ausgewählter Aspekte des Vorschlags zu einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt KOM (2004) 2, Speyer/ Duisburg.
- Gould, Ellen (2005): How does GATS undermine the right to regulate CCPA. Lessons by the US-Gambling Case. Briefing paper.  
[http://www.policyalternatives.ca/documents/National\\_Office\\_Pubs/2005/brief6\\_4\\_GATS\\_and\\_Gambling.pdf](http://www.policyalternatives.ca/documents/National_Office_Pubs/2005/brief6_4_GATS_and_Gambling.pdf) (25. Mai 2006).
- Hartmann, Eva (2006): Konturen postnationaler Staatlichkeit - Interdependenz zwischen GATS und UNESCO beim Aufbau eines globalen Arbeitsmarktregimes. Unveröffentlichte Dissertation am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften Kassel.
- ICTSD (2006): Services: Domestic Regulation leaps forward, Market Access stands still. In: Bridges Weekly Trade News Digest 10(26) vom 19. Juli 2006,  
<http://www.ictsd.org/weekly/06-07-19/story2.htm> (15.08.2006).
- Kelk, Steven/Worth, Jess (2002): Trading it away: how GATS threatens UK Higher Education, Oxford.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1995): Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/cah/c11028.htm> (20. Mai 2006).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa. Mitteilungen der Kommission. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003): Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006a): Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, 4. April 2006, KOM(2006), 2004/0001 (COD), Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006b): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag über den gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des

- Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, 25. Juli 2006, KOM(2006) 424, 2004/001 (COD), Brüssel.
- Krajewski, Markus (2002): Kurzgutachten zum Umfang der spezifischen GATS-Verpflichtungen der EG im Bereich Subventionen. Erstellt im Auftrage von Prof. Dr. Christoph Scherrer, Kings's College London.
- Public Citizen (2001): NAFTA Chapter 11. Investor-to-State Cases: Bankrupting Democracy Lessons for Fast Track and the Free Trade Area of the Americas, Washington, DC.
- Rat der Europäischen Union (2006): Gemeinsamer Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, 17. Juli 2006, 2004/0001 (COD), 100003/06, Brüssel
- Raza, Werner (2006): Was bringt der Binnenmarkt für Dienstleistungen? Jüngste Studienergebnisse enttäuschen. In: Infobrief EU\_International, Nr. 1, Februar 2006: 7-9, <http://wien.arbeiterkammer.at/www-5635.html> (4. Mai 2006).
- Scherrer (2002): GATS Negotiation Round in the Education Sector. Paper prepared for the International Workshop GATS: Trading Development? at the University of Warwick, CSGR, 20-21. September 2002, Warwick, UK.
- Sinclair, Scott (2006): Crunch Time in Geneva: Benchmarks, plurilaterals, domestic regulation and other pressure tactics in the GATS negotiations, <http://www.policyalternatives.ca/Reports/2006/06/CrunchTimeGeneva/index.cfm?pa=BB736455> (10.05.2006).
- South Centre (2006): The Development Dimension of the GATS Domestic Regulation Negotiations. In: Trade-Related Agenda, Development and Equity (TRADE) Analysis Series, SC/TADP/AN/SV/11.
- ver.di Bundesverwaltung, Ressort 1 (2006): Vorschläge der ver.di zur Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt – Geänderter Vorschlag der Europäischen Kommission vom 4. April 2006, Berlin.
- Wagner, Alice (2006a): Dienstleistungsrichtlinie: Weitere Nachbesserungen notwendig. In: Infobrief EU\_International, Nr. 1, Februar 2006: 1-3, <http://wien.arbeiterkammer.at/www-5635.html> (15. Mai 2006).
- Wagner, Alice (2006b): Zielsprint bei der Dienstleistungsrichtlinie? In: Infobrief EU\_International, Nr. 2, April 2006: 4-6, [http://www.arbeiterkammer.at/pictures/d40/draft\\_nummer\\_2\\_2006\\_a.pdf#search=%22Zielsprint%20bei%20der%20Dienstleistungsrichtlinie%22](http://www.arbeiterkammer.at/pictures/d40/draft_nummer_2_2006_a.pdf#search=%22Zielsprint%20bei%20der%20Dienstleistungsrichtlinie%22), (25. Mai 2006).
- Werner, Walter (2006): BMWi, Rede auf der GEW-Tagung „Bildung im Tauschhandel? GATS und die EU-Dienstleistungsrichtlinie“ 15./16. Mai 2006, Kassel.

- WEED (2006): Die Doha-Runde zwischen Scheitern und Verlängerung. In: Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung Mai-Juni 2006.
- Working Party on Domestic Regulation - WDPR (2006a): Disciplines on Domestic Regulation pursuant to GATS Article VI:4, Consolidated Working Paper, Note by the Chairman, JOB(06)/225: 1-11,  
<http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?refID=88479#search=%22working%20paper%20domestic%20regulation%22> (17. Juli 2006).
- Working Party on Domestic Regulation – WDPR (2006b): Communication from Brazil and the Philippines, JOB (06)/133: 1-5, Genf.
- WTO(1994a): GATS - General Agreement of Trade in Services, Genf.
- WTO (1994b): European Communities and their Member States. Schedule of Specific Commitments, GATS/SC/31, Genf.
- WTO (2001): GATS – Facts and Fiction, Genf.
- WTO (2003): Conditional Revised Offer - Communication from the European Community and its Member States,  
<http://www.esf.be/pdfs/gats/EU%20Initial%20Offer%20-%20290403.pdf> (12. Mai 2006).
- WTO (2005a): Conditional Revised Offer - Communication from the European Community and its Member States, TN/S/0/ECC/Rev.,  
[http://docsonline.wto.org/GEN\\_searchResult.asp](http://docsonline.wto.org/GEN_searchResult.asp) 1, Genf (12. Mai 2006).
- WTO (2005b): Hong Kong Ministerial Declaration, WT/MIN(05)/DEC,  
[http://www.wto.org/English/thewto\\_e/minist\\_e/min05\\_e/final\\_text\\_e.htm](http://www.wto.org/English/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm) (15. Mai 2006).
- WTO (2006a): Plurilateral Request – Communication from New Zealand, download von ESF,  
<http://www.esf.be/pdfs/Collective%20Requests/Education%20Services.pdf#search=%22plurilateral%20request%20%20education%22> (20. Mai 2006).
- WTO (2006b): Services liberalization in the new generation of Preferential Trade Agreements (PTAs): How Much Further than the GATS, Staff Working Paper ERSD-2006-07, [http://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd200607\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd200607_e.htm) (4. Okt. 2006).
- Yalçın Gülşan/Scherrer, Christoph (2002): GATS-Verhandlungen im Bildungsbereich, Gutachten für die Max-Traeger-Stiftung, Kassel.





# Anhang

## Anhang 1: Struktur und Prinzipien des GATS

Das Ziel der GATS-Verhandlungen ist es, Gleichheit der Wettbewerbschancen in- und ausländischer Personen und Unternehmen im Dienstleistungssektor zu gewährleisten. Der GATS-Vertrag enthält Prinzipien, die dieses sicherstellen sollen. Darüber hinaus sind dem Vertrag sogenannte Länderlisten angehängt, in denen die Mitgliedsstaaten der WTO genau auflisten, für welche Bereiche und in welchem Umfang sie sicherstellen, dass zwischen inländischen und ausländischen Dienstleistungserbringern nicht diskriminiert wird.

Im GATS-Vertragswerk sind die Dienstleistungen in zwölf Sektoren unterteilt. Im fünften Sektor werden die Bildungsdienstleistungen (Educational Services, CPC 920) wiederum in fünf Kategorien untergliedert:

- 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)

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 werden im GATS vier Erbringungsarten („Modes“) des Dienstleistungshandels unterschieden:

- *Grenzüberschreitende Erbringung* (Mode-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).

- *Nutzung im Ausland*: (Mode-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).
- *Kommerzielle Präsenz* (Mode-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 Berlitz).
- *Präsenz natürlicher Personen* (Mode-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).

Die Verpflichtungen innerhalb des GATS unterliegen unterschiedlichen Prinzipien, die in allgemeine und spezifische unterteilt sind. Während sich allgemeine Verpflichtungen auf alle Dienstleistungssektoren gleichermaßen beziehen, sind die spezifischen Verpflichtungen nur für die Sektoren relevant, in denen die WTO-Mitglieder bereits Liberalisierungsverpflichtungen übernommen haben. Das Niveau der jeweiligen Verpflichtung eines WTO-Mitglieds ergibt sich aus der Art der Beschränkung auf z.B. den Marktzugang oder die Inländerbehandlung in je spezifischen Sektoren. Diese Beschränkungen haben alle WTO-Mitglieder in Länderlisten eingetragen, die sich in einen horizontalen und einen sektorspezifischen Teil untergliedern, wobei sich ersterer auf sämtliche in der Liste genannten Sektoren bezieht (siehe oben). Durch die in diesem Bereich aufgeführten Maßnahmen können über Sektorengrenzen hinweg für jede beliebige Erbringsart Beschränkungen auferlegt werden. Daraus folgt, dass sich manche Bestimmungen des Vertrages auch auf Dienstleistungen erstrecken, bei denen die WTO-Mitglieder bisher keine bindenden Verpflichtungen übernommen haben. In die Länderliste tragen die WTO-Mitglieder ein, ob in den liberalisierten Sektoren noch Beschränkungen des Marktzugangs oder der Inländerbehandlung bestehen.

Zu den wichtigsten allgemeinen Prinzipien gehören das Meistbegünstigungsprinzip (Art. II), Transparenz (Art. III), Innerstaatliche Regulierung (Art. VI), Öffentliche Auftragsvergabe (Art. XIII) und Subventionen (Art. XV). Zu den spezifischen Prinzipien zählen Marktzugang (Art. XVI) und Inländerbehandlung (Art. XVII).

Allgemeine Verpflichtungen	Spezifische Verpflichtungen		
Meistbegünstigung (Art. II)	Marktzugang (Art. XVI) Inländerbehandlung (Art. XVII)		
Transparenz (Art. III)	Liste der spezifischen Verpflichtungen (Art. XX)		
Innerstaatliche Regulierung (Art. VI)		Beschränkung des Marktzugangs	Beschränkung der Inländerbehandlung
Öffentliche Auftragsvergabe (Art. XIII)	Horizontale Verpflichtungen		
Subventionen (Art. XV)	Sektorale Verpflichtungen		

Quelle Enders et al. 2006

## Allgemeine Prinzipien

### Meistbegünstigung

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.

### Innerstaatliche Regulierung

Ebenso wie das Meistbegünstigungsprinzip gilt der Zugriff auf innerstaatliche Regulierung für sämtliche GATS-Sektoren. In Art. VI erfolgt die Beauftragung des Rats für den Dienstleistungshandel mit der Entwicklung von Disziplinen, die gewährleisten, dass „nationale Qualifikationserfordernisse und -verfahren, technische Normen und Zulassungserfordernisse“ keine „unnötigen Hemmnisse“ für den Dienstleistungshandel darstellen, bzw. „nicht belastender sind als nötig“. Zur Sicherstellung der Qualität der Dienstleistungen ist es not-

wendig, dass die staatlichen Regulierungen auf „objektiven und transparenten“ Kriterien beruhen und nicht belastender sind als nötig.

Die zu entwickelnden Disziplinen für Qualifikationen, Normen und Zulassungen gehen weit über klassische handelspolitische Maßnahmen hinaus, da sie auch im Fall keiner Diskriminierung ausländischer Anbieter Anwendung finden. Somit deutet sich hier ein entscheidender Perspektivwechsel in der Ausrichtung bisheriger internationaler Handelspolitik an, die bisher auf bestehende diskriminierende Handelshemmnisse fixiert war und eine Einschränkung staatlicher Souveränität mit der Schaffung gleicher Absatzchancen für ausländische Exporteure von Gütern und Dienstleistungen legitimierte.

Ein wichtiger Mechanismus der handelsneutralen Ausgestaltung nichtdiskriminierender innerstaatlicher Regulierung stellt der kontrovers diskutierte 'Notwendigkeitstest' dar. WTO-Mitglieder hätten demnach die Möglichkeit als Rechtfertigung für eine staatliche Maßnahme deren 'Notwendigkeit' zu proklamieren. Mit der Einführung des Notwendigkeitstest würde die Möglichkeit nationalstaatlicher Regulierung vollständig unter WTO-Kontrolle gestellt (Sinclair 2006).

## **Spezifische Prinzipien**

### **Marktzugang**

Die Marktzugangsregel bezieht sich auf das Verbot von quantitativen Handelsbeschränkungen. Im Artikel XVI, Abs. 2 des GATS werden sechs Kategorien von Maßnahmen aufgelistet, die den WTO-Mitgliedern untersagt sind, falls sie nicht entsprechende Rechte in ihre Länderliste eingetragen haben. Zu den verbotenen Maßnahmen gehören Beschränkungen:

- der Zahl der Dienstleistungserbringer
- des Gesamtwerts der Geschäfte oder des Betriebsvermögens
- der Gesamtzahl oder des Volumens der Dienstleistungen
- der zulässigen rechtlichen Unternehmensform
- der Höhe ausländischer Kapitalbeteiligungen.

### **Inländerbehandlung**

Dem Grundsatz der Inländerbehandlung folgend darf zwischen inländischen und ausländischen Dienstleistungserbringern auf einem bestimmten Markt nicht diskriminiert werden, wodurch die Gleichheit der Wettbewerbschancen gewährleistet werden sollen. Für den Bereich Bildung bedeutet dies, dass z.B. die Zulassungsverfahren zur Anerkennung als Bildungsträger für ausländische Anbieter identisch mit denen der inländischen Anbieter sein müssen.

## **Anhang 2: Auszug Dienstleistungsrichtlinie**

**Auszug aus dem Entwurf für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt (Gemeinsamer Standpunkt des Europäischen Rates, Stand 17. Juli 2006)**

### **Kapitel I, Allgemeine Bestimmungen**

#### Artikel 2, Anwendungsbereich

Abs. 2:

Diese Richtlinie findet auf folgende Tätigkeiten keine Anwendung:

a) nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

#### Artikel 4, Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke der Richtlinie bezeichnet der Ausdruck:

Abs. 1:

„Dienstleistung“ jede von Artikel 50 des Vertrags erfasste selbstständige Tätigkeit, die in der Regel gegen Entgelt erbracht wird

Abs. 8:

"zwingende Gründe des Allgemeininteresses" Gründe, die der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung als solche anerkannt hat, und schließen folgende Gründe ein: öffentliche Ordnung; öffentliche Sicherheit; Sicherheit der Bevölkerung; öffentliche Gesundheit; Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts der Systeme der sozialen Sicherung; Schutz der Verbraucher, der Dienstleistungsempfänger und der Arbeitnehmer; Lauterkeit des Handelsverkehrs; Betrugsbekämpfung; Schutz der Umwelt und der städtischen Umwelt; Tierschutz; geistiges Eigentum; Erhaltung des nationalen historischen und künstlerischen Erbes; Ziele der Sozialpolitik und Ziele der Kulturpolitik;

### **Kapitel II, Verwaltungsvereinfachung**

#### Artikel 5, Vereinfachung der Verfahren

Abs. 3:

Verlangen die Mitgliedstaaten von einem Dienstleistungserbringer oder -empfänger ein Zeugnis, eine Bescheinigung oder ein sonstiges Dokument zum Nachweis der Erfüllung einer Anforderung, so erkennen die Mitgliedstaaten alle Dokumente eines anderen Mitgliedstaates an, die eine gleichwertige Funktion haben oder aus denen hervorgeht, dass die betreffende Anforderung erfüllt ist. Die Mitgliedstaaten dürfen nicht verlangen, dass Dokumente eines anderen Mitgliedstaates im Original, in beglaubigter Kopie oder in beglaubigter Übersetzung vorgelegt werden, außer in den Fällen, in denen dies in anderen Gemeinschaftsrechtsakten vorgesehen ist, oder wenn zwingende Gründe des Allgemeininteresses, einschließlich der öffentlichen Ordnung und Sicherheit dies erfordern. Unterabsatz 1 berührt

nicht das Recht der Mitgliedstaaten, nicht beglaubigte Übersetzungen von Dokumenten in einer ihrer Amtssprachen zu verlangen.

### **Kapitel III, Niederlassungsfreiheit von Dienstleistungserbringern, Abschnitt 1, Genehmigungen**

Artikel 9, Genehmigungsregelungen

Abs. 1:

Die Mitgliedstaaten dürfen die Aufnahme und die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit nur dann Genehmigungsregelungen unterwerfen, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- a) die Genehmigungsregelungen sind für den betreffenden Dienstleistungserbringer nicht diskriminierend;
- b) die Genehmigungsregelungen sind durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt;
- c) das angestrebte Ziel kann nicht durch ein milderes Mittel erreicht werden, insbesondere weil eine nachträgliche Kontrolle zu spät erfolgen würde, um wirksam zu sein.

Artikel 10, Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung

Abs. 1:

Die Genehmigungsregelungen müssen auf Kriterien beruhen, die eine willkürliche Ausübung des Ermessens der zuständigen Behörden verhindern.

Abs. 2.:

Die in Absatz 1 genannten Kriterien müssen:

- a) nicht diskriminierend sein;
- b) durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein;
- c) in Bezug auf diesen Grund des Allgemeininteresses verhältnismäßig sein;
- d) klar und unzweideutig sein;
- e) objektiv sein;
- f) im Voraus bekannt gemacht werden;
- g) transparent und zugänglich sein.

Artikel 12, Auswahl zwischen mehreren Bewerbern

Abs. 1:

Ist die Zahl der für eine bestimmte Dienstleistungstätigkeit verfügbaren Genehmigungen aufgrund der Knappheit der natürlichen Ressourcen oder der verfügbaren technischen Kapazitäten begrenzt, so wenden die Mitgliedstaaten ein neutrales und transparentes Verfahren zur Auswahl der Bewerber an und machen insbesondere die Eröffnung, den Ablauf und den Ausgang des Verfahrens angemessen bekannt.

Abs. 2:

In den in Absatz 1 genannten Fällen wird die Genehmigung für einen angemessen befristeten Zeitraum gewährt und darf weder automatisch verlängert werden noch dem Dienstleistungserbringer, dessen Genehmigung gerade abgelaufen ist, oder Personen, die in besonderer Beziehung zu diesem Dienstleistungserbringer stehen, irgendeine andere Begünstigung gewähren.

## **Abschnitt 2, Unzulässige oder zu prüfende Anforderungen**

### **Artikel 14, Unzulässige Anforderungen**

Die Mitgliedstaaten dürfen die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit in ihrem Hoheitsgebiet nicht von einer der folgenden Anforderungen abhängig machen:

Abs. 1:

diskriminierenden Anforderungen, die direkt oder indirekt auf der Staatsangehörigkeit oder – für Unternehmen – dem satzungsmäßigen Sitz beruhen, insbesondere:

- a) einem Staatsangehörigkeitserfordernis für den Dienstleistungserbringer, seine Beschäftigten, seine Gesellschafter oder die Mitglieder der Geschäftsführung oder Kontrollorgane;
- b) einer Residenzpflicht des Dienstleistungserbringers, seiner Beschäftigten, der Gesellschafter oder der Mitglieder der Geschäftsführung oder Kontrollorgane im betreffenden Hoheitsgebiet;

Abs. 8:

der Pflicht, bereits vorher während eines bestimmten Zeitraums in den in ihrem Hoheitsgebiet geführten Registern eingetragen gewesen zu sein oder die Tätigkeit vorher während eines bestimmten Zeitraums in ihrem Hoheitsgebiet ausgeübt zu haben.

## **Kapitel IV, Qualität der Dienstleistung**

### **Artikel 26, Maßnahmen zur Qualitätssicherung**

Abs. 1:

Die Mitgliedstaaten ergreifen in Zusammenarbeit mit der Kommission begleitende Maßnahmen, um die Dienstleistungserbringer dazu anzuhalten, freiwillig die Qualität der Dienstleistungen zu sichern, insbesondere durch eine der folgenden Methoden:

- a) Zertifizierung ihrer Tätigkeiten oder Bewertung durch unabhängige oder akkreditierte Einrichtungen,
- b) Erarbeitung eigener Qualitätscharten oder Beteiligung an auf Gemeinschaftsebene erarbeiteten Qualitätscharten oder Gütesiegel von Berufsverbänden.



## **Kapitel VII, Konvergenzprogramm**

### **Artikel 37, Verhaltenskodizes auf Gemeinschaftsebene**

Abs. 1:

Die Mitgliedstaaten ergreifen in Zusammenarbeit mit der Kommission begleitende Maßnahmen, um insbesondere Berufsverbände, -organisationen und -vereinigungen zu ermutigen, auf Gemeinschaftsebene im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht Verhaltenskodizes auszuarbeiten, die die Dienstleistungserbringung oder die Niederlassung von Dienstleistungserbringern in einem anderen Mitgliedstaat erleichtern sollen.

### **Artikel 39, Gegenseitige Evaluierung**

Abs. 1:

Die Mitgliedstaaten legen der Kommission bis zum ...\* einen Bericht vor, der die folgenden Angaben enthält:

- a) Informationen gemäß Artikel 9 Absatz 2 über Genehmigungsregelungen;
- b) Informationen gemäß Artikel 15 Absatz 5 über die zu prüfenden Anforderungen;
- c) Informationen gemäß Artikel 25 Absatz 3 über die multidisziplinären Tätigkeiten.

Abs. 2:

Die Kommission leitet die in Absatz 1 genannten Berichte an die anderen Mitgliedstaaten weiter, die binnen sechs Monaten nach Erhalt zu jedem dieser Berichte ihre Stellungnahme übermitteln. Gleichzeitig konsultiert die Kommission die betroffenen Interessengruppen zu diesen Berichten.

Abs. 5:

Die Mitgliedstaaten legen der Kommission spätestens bis zum ...\* einen Bericht über die nationalen Anforderungen vor, deren Anwendung unter Artikel 16 Absatz 1 Unterabsatz 3 und Absatz 3 Satz 1 fallen könnte; in diesem Bericht legen sie die Gründe dar, aus denen die betreffenden Anforderungen ihres Erachtens mit den Kriterien nach Artikel 16 Absatz 1 Unterabsatz 3 und Artikel 16, Absatz 3 Satz 1 vereinbar sind. Danach übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission alle Änderungen der genannten Anforderungen einschließlich neuer Anforderungen und begründen. Die Kommission setzt die anderen Mitgliedstaaten von den übermittelten Anforderungen in Kenntnis. Diese Übermittlung steht dem Erlass der betreffenden Vorschriften jeweiligen Mitgliedstaat nicht entgegen. Die Kommission legt danach jährlich Analysen und Orientierungshinweise die Anwendung derartiger Vorschriften im Rahmen dieser Richtlinie vor.