

Hahn, Karola

## Die Globalisierung des Hochschulsektors und das 'General Agreement on Trade in Services' (GATS)

*Die Hochschule : Journal für Wissenschaft und Bildung 12 (2003) 1, S. 48-73*



Quellenangabe/ Reference:

Hahn, Karola: Die Globalisierung des Hochschulsektors und das 'General Agreement on Trade in Services' (GATS) - In: Die Hochschule : Journal für Wissenschaft und Bildung 12 (2003) 1, S. 48-73 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-164926 - DOI: 10.25656/01:16492

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-164926>

<https://doi.org/10.25656/01:16492>

in Kooperation mit / in cooperation with:



**Institut für Hochschulforschung (HoF)**  
an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

<https://www.hof.uni-halle.de>

### Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### Kontakt / Contact:

peDOCS  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Mitglied der

  
Leibniz-Gemeinschaft

# Die Globalisierung des Hochschulsektors und das ‚General Agreement on Trade in Services‘ (GATS)

**Karola Hahn**  
Kassel

Seit einigen Jahren schreitet die Globalisierung auch im Politikfeld ‚Hochschule‘ signifikant voran. Den Hochschulen kommt in diesem Prozess eine ambivalente Rolle zu: Zum einen sind die Hochschulen selbst handelnde, d.h. wissensgenerierende, -vermittelnde und

-distribuierende Subjekte, teilweise sind sie sogar Schlüsselakteure des Prozesses, zum anderen sind sie Objekte (oder ‚Opfer‘) des Wandels (Scott 1998: 122). Die Revolution im Bereich der Kommunikations-, Informations- und Transporttechnologien hat der Globalisierung auf dem Wissenschafts- und Hochschulsektor enormen Vorschub geleistet. Die Aufnahme von Bildungsdienstleistungen in das ‚General Agreement on Trade in Services‘ der Welthandelsorganisation lässt einen weiteren Globalisierungsschub erwarten, der für die Hochschulen und die Hochschulpolitik eine neue Dimension des Wandels darstellt.

In diesem Beitrag wird zunächst aufgezeigt, an welchen Entwicklungen die Globalisierung des Hochschulsektors evident wird. Es werden Kernprozesse und Akteure des globalen Wandels identifiziert. In dieses Bündel multidimensionaler Veränderungen wird das ‚General Agreement on Trade in Services‘ eingeordnet und näher erläutert. Eine schematische Darstellung der politischen Steuerung unter GATS soll die Abläufe zur Entwicklung einer deutschen Position transparenter machen. Das GATS wird in Bezug gesetzt zu deutschen und europäischen Entwicklungen des Bildungssektors. Es wird hinterfragt, ob Hochschulpolitik und Hochschulen in Deutschland ausreichend auf die neuen Herausforderungen vorbereitet sind. Die polarisierten Argumente und Zukunftsszenarien werden aufgezeigt und die wesentlichen Fragen für weitere Forschungen thematisiert.



## 1. Kernprozesse des globalen Wandels auf dem Hochschulsektor

Unter dem Begriff ‚Globalisierung‘ werden eine Vielzahl unterschiedlicher Prozesse zusammengefasst. Die Bedeutungen reichen von ‚Superkomplexität‘, über ‚Entgrenzung‘, ‚Verdichtung sozialer Lebensräume‘ bis hin zur ‚Denationalisierung‘, um nur einige zu nennen. Die Globalisierung des Hochschulsektors ist Ausdruck eines multidimensionalen Wandels. Bei diesem Wandel lassen sich einzelne, eng miteinander verwobene Kernprozesse identifizieren. Gemeinsames Charakteristikum dieser Prozesse ist, dass sie auf globaler Ebene stattfinden, aber tiefgreifende Auswirkungen auf nationalstaatliche Bildungspolitik und die nationalstaatlich verankerte Institution ‚Hochschule‘ haben.

### 1.1 Die Ökonomisierung der Hochschulen

Der ökonomische Druck auf die Hochschulen ist in den letzten Jahren stark gewachsen. Uwe Schimank spricht in diesem Zusammenhang von einer „historischen Koinzidenz von Herausforderungen und Knappheit“ (Schimank 2000: 96), welche die Lage der Universitäten in einer Zeit von Aufgabenwandel und Aufgabenzuwachs bei (relativer) Ressourcenreduktion schwierig macht. Diese Entwicklungen gehen einher mit der zunehmenden Globalisierung, dem Bedeutungszuwachs der wissenschaftsbasierten Wirtschaft und der Zunahme des globalen Wettbewerbs. Als Folge davon kann eine Verbetriebswirtschaftlichung der Hochschulen, d.h. die marktförmige Gestaltung der Institution ‚Hochschule‘ mit Hilfe des Neuen Steuerungsmodells, sowie die Ökonomisierung der Verhaltensorientierungen beobachtet werden (Lohmann 2002). Vorangetrieben durch politische und gesellschaftliche Forderungen nach mehr Effizienz, Effektivität und Responsivität, finden das Modell der unternehmerischen Hochschule und das Prinzip des Wettbewerbs auf dem Hochschulsektor zunehmend Anklang (u.a. Monopolkommission 2000). Autonomie und Deregulierung der ‚entfesselten‘ Hochschulen (Müller-Böling 2000) sowie eine neue Rolle des Staates als ‚evaluative state‘ (Neave et al. 2002) werden allgemein als angemessene Steuerungsphilosophie für die neuen Herausforderungen der Hochschulen erachtet.

## 1.2 Die Demonopolisierung der staatlichen Hochschulen

Eine der auffälligsten Entwicklungen auf dem tertiären Bildungssektor ist der sprunghafte Anstieg neuer Akteure, die ‚Hochschulbildung‘ anbieten. Viele dieser Anbieter sind nicht dem klassischen Hochschulsektor zuzurechnen. Zunehmend agieren private Hochschulen, Firmenuniversitäten, kommerzielle Anbieter (‚degree mills‘, ‚non-official HE provider‘), virtuelle Hochschulen, Hochschulkonsortien (Netzwerke), transsektorische Konsortien, transnationale Multi-Campus Universitäten und regionale Hochschul-Cluster auf dem Hochschulmarkt.

Eine Demonopolisierung der ‚konventionellen‘, historisch nationalstaatlich verankerten Hochschulen ist die Folge (Robertson 2000: 86). Diese Demonopolisierung ist einerseits Ausdruck einer verzögerten Anpassung der staatlichen Hochschulen an geänderte gesellschaftliche Bedürfnisse (‚responsiveness‘), andererseits aber auch für eine gestiegene Nachfrage und den damit verbundenen zunehmenden Wettbewerb auf dem Bildungsmarkt. Die (traditionellen) Hochschulen laufen Gefahr, in Zukunft weiteres Terrain auf dem Sektor der tertiären Bildung an diejenigen Anbieter zu verlieren, die flexibel nach dem Prinzip der unmittelbaren Bedarfs- und ‚Kunden‘orientierung agieren (‚learn tonight, apply tomorrow‘) (Schreiterer & Witte 2001, S. 18ff.). Diese Reduktion auf eine Schmalspur-(Aus)bildung ist eine ernstzunehmende Herausforderung für eine forschungsbasierte Hochschulbildung nach Humboldt'schem Prinzip und stellt sowohl Hochschulen als auch Bildungsplaner vor schwierige Aufgaben, sollen doch die Hochschulen auch in Zukunft zu einer nachhaltigen und sozial verträglichen Entwicklung der Gesellschaft beitragen.

## 1.3 Die Virtualisierung der Hochschulen

Als ernstzunehmende Konkurrenz für die traditionellen Hochschulen sind die stark expandierenden international agierenden virtuellen Universitäten und Fernuniversitäten zu nennen. Bei diesem Phänomen der ‚borderless education‘ (Middlehurst et al. 2000) wird das Schwinden nationaler und sektorieller Grenzen im Bereich der (Hochschul-)Bildung als Ausdruck der Globalisierung besonders deutlich. Ihren Erfolg verdanken diese Hochschultypen einerseits einer verstärkten Nachfrage, andererseits kommunikationstechnologischer Innovationen, die es ermöglichen, netzbasiertes Lehren und Lernen kundenfreundlicher, orts- und zeitunabhän-

gig zu gestalten. Einige der Fernuniversitäten, die zunehmend zur Virtualisierung ihrer Angebote übergehen, haben sich inzwischen zu Megauniversitäten mit mehr als 600.000 Studierenden entwickelt. Besonders interessant ist die Virtualisierung der Hochschulbildung auf dem Sektor der Weiterbildung, des lebenslangen Lernens und der ‚offenen‘ Fernlehre. Hier wird mit neuen netzbasierten Angeboten eine weit größere und differenziertere Zielgruppe angesprochen, als dies den klassischen Hochschulen mit ihrer Hauptzielgruppe der ‚jungen‘ Studierenden möglich ist. Zudem finden die neuen Akteure hier ein ‚grenzenloses‘ und lukratives Marktsegment.

Rolf Schulmeister registriert Ende 2000 ca. 25.000 virtuelle Lehrangebote und 150 virtuelle Universitäten. Als Beispiele für kommerziell arbeitende ‚Bildungsexporteur‘ können UNext.com, Apollo Group, Phoenix University und Jones International University genannt werden. Mehr als 100 weltweit agierende Firmen arbeiten momentan im globalen ‚virtuellen‘ Bildungsgeschäft. Auffallend beim Handel mit virtuellen Bildungsangeboten sind die Verflechtungen und Konzentrationen in der Hand von Medien-Mogulen und multinationalen Unternehmen der Unterhaltungsbranche (Schulmeister 2001). Als Beispiele für typische ‚Infotainment‘-Akteure mögen hier die ‚Jones Education Company‘, ‚The World Learning Network‘ oder die ‚Disney Corporation‘, genannt werden, die weltweit den tertiären Bildungsmarkt erobern (BLK 2000). Die Jones International University, die von einem Kabel-Unternehmer gegründet wurde, nahm inzwischen als erste voll akkreditierte ‚for-profit‘ Cyberspace-Universität den Betrieb auf. Sie hat sich mit ihren bedarfsgerichteten Angeboten für Firmen vornehmlich auf den Weiterbildungsmarkt bzw. die Erwachsenenbildung spezialisiert (Schreiterer & Witte 2001: 22).

Auch auf dem deutschen Hochschulmarkt versuchen ausländische private Anbieter Fuß zu fassen, so etwa die zur Apollo-Group gehörende Phoenix University, die als erste voll-virtualisierte Universität einen „Campus“ in Düsseldorf eröffnen wollte. Mittlerweile hat sie sich jedoch wegen ungünstiger Rahmenbedingungen und unzureichender Profitaussichten wieder vom deutschen Markt zurückgezogen. Zunehmend attraktiv für deutsche Hochschulen ist das Einkufen von ‚brand names‘ und Bildungsprogrammen renommierter ausländischer Hochschulen. Im Großen und Ganzen scheint der deutsche Hochschulmarkt bislang jedoch

nicht zu den vorrangigen Zielen ausländischer Bildungsexporteure zu zählen (Schreiterer & Witte 2001).

Im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden virtuellen Lehre hat die Bildungspolitik künftig verstärkt Fragen des Verbraucherschutzes, der Qualitätssicherung und der formellen Anerkennung ‚virtueller‘ Studienabschlüsse zu klären, eine Herausforderung, die nur in internationaler Kooperation bewältigt werden kann (Campbell & Van der Wende 2000). Einige Hochschulexperten befürworten im Hinblick auf die Vielfalt an transnationalen Angeboten, Darbietungsformen und Anbietern sowie die verstärkte internationale studentische Mobilität die Einführung eines Systems multipler Akkreditierungen als qualitätssichernde Maßnahme. Dies soll Transparenz in den ‚Dschungel‘ von Angeboten und Anbietern bringen und somit im Sinne des Verbraucherschutzes eine nationale wie transnationale Qualitätssicherung gewährleisten (Van Vught et al. 2002).

#### *1.4 Die Privatisierung der Hochschulen*

Eine weitere, zumindest für den deutschen Hochschulsektor relativ junge Entwicklung ist die Entstehung privater Hochschulen. Bereits 1998 spricht der Stifterverband von einem regelrechten ‚Gründungsboom‘ (Stifterverband 1998: 3). Im August 2002 befinden sich mehr als 10% aller deutschen Hochschulen in nicht-staatlicher Trägerschaft.<sup>1</sup> Sie stellen für die staatlichen Hochschulen eine zunehmende Konkurrenz dar. Auch wenn die privaten Anbieter bislang nur mit niedrigen Studierendenzahlen aufwarten können, so verstärken sie doch den Wettbewerb um die ‚besten‘ oder zahlungskräftigsten Studierenden, um die besten Lehrenden und um staatliche oder supranationale Fördermittel sowie potenzielle Fördergelder aus Wirtschaft oder Stiftungen.

Neben den rein privaten Hochschulen sind auch innovative, ‚gemischte‘ Akteursformen in die Arena getreten, auch dies ein Ausdruck der oben genannten Demonopolisierung. Hierzu zählen Public-Private-Arrangements, interinstitutionelle, internationale und intersektorische Netzwerke oder Konsortien, wie z. B. ‚EuroPACE2000‘, die Lehrangebote verschie-

---

<sup>1</sup> Nach einer Datenbank der Hochschulrektorenkonferenz bestehen im September 2002 in der Bundesrepublik bereits 47 Hochschulen in privater Trägerschaft (von insgesamt 329 Hochschulen). Siehe <http://www.hochschulkompass.hrk.de>

dener europäischer Mutteruniversitäten ins Netz ‚einspeisen‘ oder ‚Universität 21‘ als weltweites Hochschul- und Unternehmensnetzwerk.

Ein ebenfalls relativ junges Phänomen ist die zunehmende Gründung ‚privater‘ Unternehmensuniversitäten, insbesondere auf dem Sektor des Management, der Wirtschafts- und Informationswissenschaften sowie der Kommunikationstechnologien. Durch ihre Fähigkeit, sich leicht zu globalen Allianzen zu organisieren, werden die privaten, gewinnorientierten Anbieter der Infotainment-Branche und die firmeneigenen Hochschulen zu ernstzunehmenden Konkurrenten für die konventionellen Hochschulen.

Auffallend in der Sparte der ‚corporate‘-Akteure ist die inflationäre Verwendung der Bezeichnung ‚Universität‘, die häufig als Markenzeichen missbraucht wird (Kenney-Wallace 2000). In diesem Zusammenhang stellt die Schaffung von Verfahren zur Sicherung akademischer Qualitätsstandards eine große Herausforderung an die Bildungspolitik dar. Die Mehrzahl nicht-traditioneller Akteure bemüht sich um eine nationale oder internationale Zertifizierung oder Akkreditierung. ‚Dienstleistungen‘ dieser Art werden mittlerweile von einer Reihe unterschiedlicher Agenturen zur Qualitätssicherung angeboten. In der Bundesrepublik hat sich der Wissenschaftsrat der Problematik der Sicherung von Qualitätsstandards durch private Bildungsanbieter angenommen und in einem ersten Schritt Vorschläge zur Akkreditierung privater Hochschulen in Deutschland ausgearbeitet (Wissenschaftsrat 2000).

### *1.5 ‚Kommodifizierung‘ und Kommerzialisierung von Hochschulbildung: Die Entstehung eines internationalen Bildungsmarkts*

Nahezu allen neuen Akteuren auf dem internationalen Bildungsmarkt ist gemeinsam, dass sie transnationale, zielgruppenorientierte und ‚bedarfsgerechte‘ Hochschulbildung anbieten. Eine Vielzahl der Akteure, sowohl die Anbieter selbst als auch nationale Regierungen, arbeiten nach marktorientierten Aspekten und profitgeleiteter Motivation, so dass die Hochschulbildung hier eine starke Kommerzialisierung erfährt. Bereits 1997 erkennt eine europaweite komparative Studie im Hinblick auf die Internationalisierung der Hochschulen eine Verschiebung zu ökonomischen Motiven (Kälvemark & Van der Wende 1997). Genährt wird diese Entwicklung durch eine steigende Nachfrage nach Hochschulbildung, sowohl

quantitativ als auch qualitativ, die sich in einer permanent steigenden Mobilität von Studierenden und Graduierten weltweit ausdrückt. Australische Studien prognostizieren für das Jahr 2010 eine weltweite Hochschulzugangsrate von 20% und eine internationale Mobilität von ca. 2,75 Mio. Studierenden (z.B. Blight, Davis & Olsen 2000: 97 und 99).

Eng verbunden mit der Virtualisierung von Bildungsangeboten ist das Vordringen international agierender Akteure in vormalig nationale Bildungsmärkte, etwa durch Gründungen sogenannter ‚Offshore‘- oder ‚Branch‘-Campuse. Besonders aktiv in diesem Bereich sind britische, australische und U.S.-amerikanische Hochschulen, die vornehmlich im asiatisch-pazifischen Raum, aber auch in Europa - hier verstärkt in mitteleuropäischen Ländern -, in Afrika und Lateinamerika ‚Niederlassungen‘ gründen. Als typischer Akteur eines aggressiven Bildungsexports durch internationale Expansion kann die australische Monash University mit ihrem weltweiten Netz an Niederlassungen genannt werden.

Neben den Offshore-Gründungen ist auch das sogenannte ‚Franchising‘, d.h. das Lizenzieren der Verleihung akademischer Grade an ausländische Hochschulen, die unter dem ‚Label‘ der lizenzgebenden Hochschule agieren, zur Normalität geworden. Besonders verbreitet ist diese Art des Bildungsexports bei den britischen Hochschulen. Sie übertragen ihre ‚degree awarding power‘ für selbst entwickelte Studiengänge auf ausländische Hochschulen, vornehmlich in Südostasien und Osteuropa, aber zunehmend auch innerhalb der EU. Geregelt werden diese Arrangements mit Vertragshochschulen durch einen von der Quality Assurance Agency kontrollierten ‚Code of Practice‘, der die Qualitätssicherung gewährleisten soll.

Seit kurzem versuchen auch die deutschen Hochschulen sich am Geschäft des Bildungsexports zu beteiligen. Es ist explizites Ziel der Hochschulpolitik, den internationalen Bildungsmarkt nicht mehr nur angelsächsischen Anbietern zu überlassen. Unterstützt durch die ‚Zukunftsinitiative Hochschule‘ versuchen einige Hochschulen mit Bundesförderung, Teilsegmente dieses internationalen Bildungsmarktes durch Studienexport zu erobern. Es bleibt abzuwarten, ob diese Offshore-Vorhaben von Erfolg gekrönt sein werden und ob sich diese nach Auslaufen der Anschubfinanzierung weiter tragen können. Ergänzt wird der Bildungsexport durch weltweite Vermarktungsaktivitäten, etwa im Rahmen der Initiativen ‚Qualified in Germany‘ und ‚Hi Potentials! International Careers Made in Germany‘ sowie die Gründung von GATE, einem Konsortium

das zum Ziel hat, das internationale Hochschulmarketing zu verbessern und die Attraktivität des Studien- und Forschungsstandorts Deutschland zu stärken.<sup>2</sup>

### 1.6 Die Denationalisierung des Politikfelds ‚Hochschule‘

Neben den oben genannten Prozessen, die sich im Wesentlichen auf die Institution ‚Hochschule‘, deren ‚Produkte‘ und die Anbieter von Hochschulbildung beziehen, kann auch eine Entwicklung beobachtet werden, die das gesamte Politikfeld umfasst. Im Zuge von Globalisierung und Europäisierung ist eine zunehmende Denationalisierung des Politikfelds ‚Hochschule‘ zu beobachten. Der wachsende Verlust der Steuerungsfähigkeit des Staates auf dem Hochschulsektor ist ein Phänomen, das verschiedene Ursachen hat. Hier werden jedoch nur solche berücksichtigt, die auf die europäische Integration zurückzuführen sind.

In den 70er Jahren leitete die Förderpolitik der Europäischen Gemeinschaft mit Auflage der EU-Kooperationsprogramme die Epoche der Denationalisierung der Bildungspolitik der EG-Mitgliedsstaaten ein (Teichler 1999). Mit dem Vertrag von Maastricht und der Einführung des SOKRATES-Hochschulvertrags wird die politische Steuerung der Hochschulpolitik zunehmend auf die supranationale Ebene verschoben, was zu einer erheblichen Komplexitätssteigerung führt. (Pasternack & Kehm 2001) Ergänzt wurde diese Entwicklung der Denationalisierung durch eine voluntaristische Initiative europäischer Bildungsminister, die in der Sorbonne-Erklärung (1998) ihren ersten Ausgangspunkt fand und mit der Unterzeichnung der Bologna-Deklaration (1999) zu einem breiten zwischenstaatlichen politischen Prozess ausgeweitet wurde. Der sogenannte ‚Bologna-Prozess‘, der mittlerweile von mehr als 30 europäischen Ländern getragen wird, folgt der Vision der Schaffung eines europäischen Bildungsraums, der bis zum Jahr 2010 realisiert werden soll. Diese ‚pan-europäische‘ Initiative umfasst zunehmend auch den gesamten europäischen Forschungssektor - eine Entwicklung, die eine weitere Denationalisierung der Hochschulpolitik nach sich ziehen wird.

---

<sup>2</sup> Informationen zu den genannten Initiativen finden sich auf dem Server des Deutschen Akademischen Austauschdienst unter <http://www.daad.de>, <http://www.campus-germany.de/> und [http://www.gate-germany.de/index\\_ie.jsp](http://www.gate-germany.de/index_ie.jsp)

Mit der Aufnahme der Hochschulbildung in den Katalog des grenzüberschreitenden Handels mit Dienstleistungen 1994 und der Unterzeichnung des ‚General Agreement on Trade in Services‘ durch die Europäische Union wurde der Denationalisierung und dem Verlust der nationalen Steuerungsfähigkeit der Bildungspolitik weiter Vorschub geleistet.

## **2. Das ‚General Agreement on Trade in Services‘ und die Hochschulbildung**

Den vorläufigen ‚Höhepunkt‘ der Globalisierung des Hochschulsektors stellt die Aufnahme der Hochschulbildung in die Agenda des ‚General Agreement on Trade in Services‘ (GATS) dar. Das GATS weist eine Schnittmenge mit allen oben aufgeführten Kernprozessen auf und bildet die logische Ergänzung dieser Entwicklungen, indem es der Deregulierung einen rechtlichen Rahmen verleiht. Es kann somit als Regulierung der Deregulierung beschrieben werden.

### *2.1 Inhalte des GATS*

Das GATS wurde in der 1994 abgeschlossenen, sogenannten ‚Uruguay-Runde‘ ausgehandelt. Es dient als Regelwerk der Mitglieder der Welthandelsorganisation (WTO) für die fortschreitende Liberalisierung des internationalen Handels mit Dienstleistungen.<sup>3</sup> Der Katalog umfasst insgesamt zwölf Sektoren grenzüberschreitender Dienstleistungen. Der fünfte Sektor bezeichnet die privaten Dienstleistungen im Bildungsbereich und war von Anfang an Bestandteil der Verhandlungen. Dieser Sektor wird wiederum differenziert nach fünf unterschiedlichen Kategorien:

- Dienstleistungen aus dem vorschulischen Bereich (primärer Bildungsbereich),
- Dienstleistungen aus dem schulischen und berufsbildenden Bereich (sekundärer Bildungsbereich),
- Dienstleistungen im Bereich der Hochschulen und der post-sekundären Berufsbildung (tertiärer Bildungsbereich),

---

<sup>3</sup> Das GATS mit dem weltweiten Handel von Dienstleistungen als Gegenstand wurde in Ergänzung des bereits seit längerem gestehenden GATT ausgehandelt, in dem der weltweite Handel mit Produkten geregelt wird.

- Dienstleistungen im Bereich der Erwachsenenbildung,
- sonstige Bildungsdienstleistungen.

Der Abschluss dieses multilateralen, rechtsverbindlichen Abkommens gilt als erster Schritt zur Deregulierung und weltweiten Öffnung der Märkte für Hochschul- und Weiterbildung. Ausgenommen vom GATS sind nach Art. 1, Abs. 3 lediglich Dienstleistungen, die in staatlicher Hoheit erbracht werden (WTO 1994).

In dem Abkommen werden neben den Sektoren und Kategorien auch die Erbringungsweisen von Dienstleistungen festgeschrieben. Es wird differenziert zwischen

- grenzüberschreitender Erbringung von Dienstleistungen (z.B. internet-basiertes ‚e-learning‘),
- Nutzung einer Dienstleistung im Ausland (z.B. ausländische Studierende in einem Gastland),
- kommerzieller Präsenz ausländischer Dienstleister im Inland (z.B. Zweigstellen von Hochschulen in einem Gastland),
- Präsenz natürlicher Personen im Ausland (z.B. ausländische Dozenten und Wissenschaftler in einem Gastland).

Bei den Formen der Verpflichtung zur Liberalisierung, die die einzelnen Unterzeichner eingehen, wird unterschieden zwischen allgemeinen Verpflichtungen (z.B. Meistbegünstigtenklausel, Transparenz, innerstaatliche Regelungen, Marktzugang), horizontalen Verpflichtungen (sektorübergreifende Gültigkeit von Verpflichtungen, d.h. die Regelung ist auf alle Dienstleistungssektoren bezogen) und sektorspezifischen Verpflichtungen (d.h. ausschließlich bestimmte Sektoren betreffend, etwa den Bildungssektor).

Das GATS besteht folglich aus drei Kernkomponenten: Dem allgemeinen Regelwerk, in dem die generellen Verpflichtungen und Regeln festgeschrieben werden, einem sektorspezifischen Anhang sowie einem Katalog, der einzelne, sektorspezifische Zugeständnisse der Mitgliedsländer aufgeführt.

Die EU hat bereits in der Uruguay-Runde weitgehende Zugeständnisse in Bezug auf die tertiäre Bildung und die Erwachsenenbildung gemacht und sich zur Einhaltung von drei Erbringungsarten verpflichtet: Erbringung von Dienstleistungen im Ausland, Nutzung von Dienstleistungen im Ausland sowie die kommerzielle Präsenz von Dienstleistern im Ausland. Lediglich in der Kategorie ‚sonstige Bildungsdienstleistungen‘

gen' wurden keine Verpflichtungen eingegangen (WTO 1994). Bislang haben 32 WTO Mitgliedsländer im Sektor ‚Hochschulbildung‘ Zugeständnisse gemacht, wobei die EU als ein Unterzeichner gezählt wurde (Larsen et al. 2002: 12).

## 2.2 *Post-Uruguay-Entwicklungen*

Nach Abschluss der Uruguay-Runde und Inkrafttreten des GATS 1995 ruhten die Verhandlungen zur weiteren Liberalisierung des Bildungsmarkts zunächst. 1998 luden die USA einige Vertreter der WTO-Mitgliedsländer zu einer neuen Diskussionsrunde ein, um Fragen des Verbraucherschutzes zu klären. In diesen Gesprächen versuchte man sich über regulative Fragen (etwa die Anerkennung von Abschlüssen und Akkreditierungen) zu verständigen. Die Europäische Union wurde in dieser Diskussionsrunde durch Großbritannien vertreten (Middlehurst et al. 2000: 22). Nach den Gesprächen reichten die USA im Dezember 2000 einen Vorschlag bei der Welthandelsorganisation ein, der die staatliche Protektion der Hochschulbildung weiter aufweichen soll und eine Koexistenz von staatlich finanzierter und privat finanzierter Hochschulbildung zulässt. Nachdem bereits 1994 erste Einigungen erzielt wurden über die Aufnahme von (Hochschul-)Bildung und Weiterbildung in den Katalog grenzüberschreitender Erbringung von Dienstleistungen, sollen in den, seit Februar 2000 aufgenommenen Neuverhandlungen weitere Liberalisierungen ausgehandelt werden.

Entsprechend des Verhandlungsplans reichten einzelne WTO-Mitgliedsländer bis zum Juni 2002 ihre Forderungen ein. Bedingt durch die Tatsache, dass die Hochschulbildung in den vergangenen Jahren zum lukrativen Exportgut avanciert ist, haben deren Hauptexporteure, allen voran die USA, aber auch Australien, Neuseeland und Japan für die Runde der Neuverhandlungen in Positionspapieren Forderungen präzisiert.<sup>4</sup> Diese betreffen im Wesentlichen den Abbau von Handelsschranken. Thematisiert werden u.a. Mobilitätshemmnisse für Studierende und Wissenschaftler in Bezug auf bestehende Visa-Bestimmungen, Hemmnisse in der ‚virtuellen Mobilität‘ durch nationalstaatliche Restriktionen bei der Erbringung von Bildungsdienstleistungen über das Internet, Defizite in der Qua-

---

<sup>4</sup> Die Forderungen können von der Homepage der WTO geladen werden:

<http://www.wto.org>

litätssicherung, mangelnde Transparenz sowie Ungleichbehandlung in Besteuerungsangelegenheiten. In Bezug auf die Klassifikation ‚sonstige Bildungsdienstleistungen‘ wird eine weitere Ausdifferenzierung gefordert. Dies betrifft insbesondere den Bereich der Test-Dienstleistungen und Bildungsvermittlungsdienste, ein Segment, in dem US-amerikanische Firmen weltweit Marktführer sind (WTO 2000).

Die EU-Kommission hat, entgegen allen Erwartungen, ebenfalls Forderungen zu einer weiteren Liberalisierung eingereicht. So fordert sie etwa von den USA die Marktöffnung im Bereich privater finanzieller höherer Bildungsdienstleistungen (European Commission 2002).

### 2.3 Die politische Steuerung unter GATS

Beim GATS finden wir im wesentlichen drei Steuerungsebenen: die globale, die supranationale und die nationale Ebene.

Relevante Akteure auf der globalen Ebene sind die WTO und verschiedene internationale Organisationen, z.B. OECD und UNESCO, aber auch einzelne nationalstaatlich verankerte Lobbyisten wie das National Committee for International Trade in Education aus den USA.

Auf der supranationalen Ebene (innerhalb der Europäischen Union) agiert hauptsächlich die Europäische Kommission mit ihrem handelspolitischen Ausschuss, aber auch intermediäre Akteure, z.B. die European Association of Universities oder der europäische Studentenverband ESIB.

In Deutschland finden wir auf nationaler Ebene das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (als Koordinator), das Bundesministerium für Bildung und Forschung, Auswärtiges Amt, Kultusministerkonferenz sowie die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung. Bei den intermediären Akteuren sind besonders die Hochschulrektorenkonferenz und die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft hervorzuheben, die beide versuchen, die bildungspolitische Diskussion und Bewusstseinsbildung voranzutreiben.

Auf allen Ebenen sind zivilgesellschaftliche Gruppen aktiv, die über Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften bis hin zu Gruppen aus dem Lager der Globalisierungsgegner reichen.

Gegenüber der WTO fungiert die EU als Verhandlungsführerin für ihre Mitgliedsländer. Da das GATS ein Handelsabkommen ist, wird es von der WTO und ihren Mitgliedsländern dem Politikfeld ‚Wirtschaft‘ zugeordnet. Dies bedeutet, dass es in das Ressort der Wirtschaftspolitik und

somit in die Zuständigkeit der europäischen und nationalen Wirtschaftsministerien fällt. Trotz der durch den Vertrag von Maastricht stark eingeschränkten Kompetenzen im Bildungsbereich spielt die EU indirekt über das Wirtschaftsressort eine zentrale Rolle in der Hochschulpolitik. Entsprechend Art. 133 des EG-Vertrages über die Grundsätze der Gemeinsamen Handelspolitik werden die Positionen der Mitgliedsländer im handelspolitischen Ausschuss der EU beraten und koordiniert.<sup>5</sup>

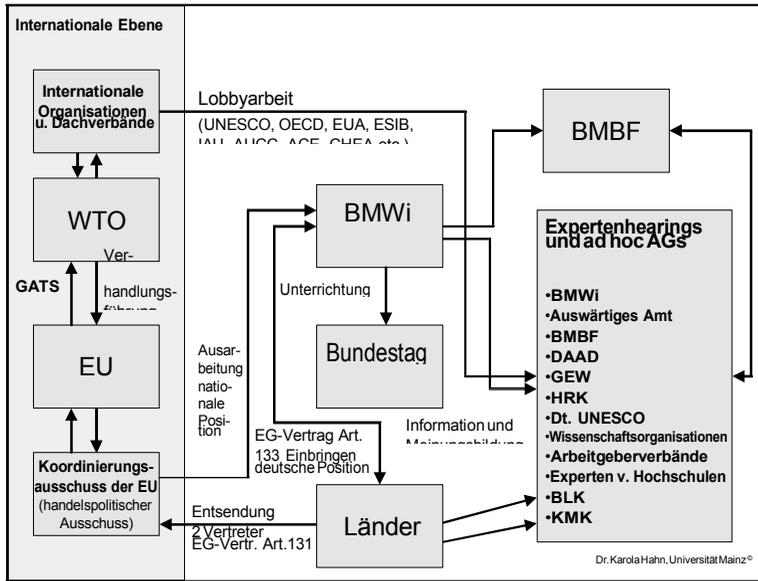
Neben dem BMWi-Vertreter sind die Länder nach Art. 131 des EG Vertrags mit zwei Vertretern im handelspolitischen Ausschuss der EU repräsentiert. Die Beteiligung der Bundesländer wird von einer Vertreterin des Landes Berlin koordiniert, die als Vertreterin der Länder im handelspolitischen Ausschuss für das Thema Bildungsdienstleistungen bestellt ist.

In der ersten Verhandlungsrunde hat u.a. die fehlende oder unzureichende Einbindung der relevanten staatlichen und intermediären Akteure des Bildungssektors zu weitreichenden Zugeständnissen durch die EU geführt. Diese im GATS festgeschriebenen Zugeständnisse sind nun, nachdem die Reichweite und Komplexität des weit über den Wirtschaftssektors hinausgehenden Abkommens erkannt wurden, nicht mehr, bzw. nur im Gegenzug mit Kompensationen von entstehenden Nachteilen der Handelspartner zu korrigieren.

Aus dieser Erfahrung heraus, erfolgte auf der europäischen Ebene und in Deutschland in der neuen Verhandlungsrunde - wenn auch relativ spät - eine Einbeziehung aller relevanten Akteure in den Abstimmungsprozess (vgl. Schaubild 1). Die Ausarbeitung der deutschen Position wird vom BMWi federführend in Zusammenarbeit mit den zuständigen Fachressorts koordiniert. Der Deutsche Bundestag, aber auch Verbände und Nichtregierungsorganisationen werden fortlaufend vom BMWi unterrichtet. Darüber hinaus hat die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung eine Ad hoc-Arbeitsgruppe GATS eingerichtet.

<sup>5</sup> Zur ‚gemischten Zuständigkeit‘, der einvernehmlichen Zustimmung der Mitgliedstaaten und den nationalen Mitbestimmungsmöglichkeiten siehe Yalcin & Scherrer 2002.

Schaubild 1: Politikformulierung des GATS auf nationaler Ebene in Deutschland



Aufgrund der sektorüberschreitenden Relevanz des GATS trafen im Dezember 2001 Vertreter von BMWi, BMBF, Auswärtigem Amt, KMK, BLK sowie verschiedenen NRO des Bildungssektors, Arbeitgebern, Gewerkschaften und Hochschulexperten zusammen. Die Gespräche hatten die möglichen Auswirkungen der anstehenden Verhandlungen zum Inhalt. Die Diskussion sollte dazu beitragen, dem deutschen Verhandlungsführer (BMWi) einen ersten Informationsaustausch mit Vertretern des Bildungswesens und anderer zivilgesellschaftlicher Institutionen zu ermöglichen.

In politischen Kreisen ist man davon ausgegangen, dass wegen der bereits bestehenden weitgehenden Liberalisierung keine weiteren Forderungen an die Bundesrepublik Deutschland bzw. an die Mitgliedsstaaten der EU herangetragen werden. „In den kommenden Verhandlungen spielt daher der defensive Aspekt im Sinne der Abwehr nicht gewünschter Liberalisierung eine untergeordnete Rolle.“ (HRK 2001: 3) Dass dies eine Fehleinschätzung darstellte, lässt sich aus Hinweisen aus Expertenkreisen

ableiten, die von nicht näher spezifizierten Forderungen berichten, welche von Drittländern an die EU herangetragen worden sein sollen, d.h. es sind Forderungen im Bereich der Subventionsvorbehalte und Marktöffnungsforderungen im Bereich öffentlich finanzierter Bildungsangebote gestellt worden (Scherrer & Yalcin 2002: 134; BMWi 2002: 7).

### **3. Positionen zum GATS**

#### *3.1 Polarisierung*

Die Diskussion um die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen im Bildungsbereich ist gekennzeichnet durch eine ausgeprägte Polarität der Standpunkte. So dominieren zwei konträre Positionen: Einerseits werden die Risiken des GATS im Hochschulbereich betont, andererseits die Chancen und das Entwicklungspotenzial des GATS herausgestellt. Darüber, dass das GATS weltweit weitreichende Implikationen für den Hochschulsektor haben wird, sind sich sowohl Befürworter als auch Gegner einig.

In den letzten Monaten hat die European University Association (EUA) versucht, durch intensive Öffentlichkeitsarbeit die GATS-Verhandlungen in die hochschulpolitische Diskussion zu bringen (EUA 2001). Hiermit verfolgt sie die Absicht, Hochschulen, intermediäre Organisationen des Hochschulsektors und politische und zivilgesellschaftliche Akteure entsprechend zu mobilisieren. Gemeinsam mit nordamerikanischen Dachverbänden, der Association of Universities and Colleges of Canada (AUCC), des American Council on Education (ACE) und des Council for Higher Education Accreditation (CHEA) warnt sie in einer Deklaration vor den weitreichenden Implikationen einer weiteren Liberalisierung des globalen Marktes für Hochschulbildung. Die Partnerorganisationen fordern in ihrer am 28. September 2001 verabschiedeten Erklärung die Verhandlungsführer ihrer Mitgliedsländer auf, im Sektor Bildung keine weiteren Zugeständnisse bei den anstehenden GATS-Verhandlungen mehr zuzulassen (AUCC et. al. 2001).

#### *3.2 Die Chancen von GATS*

Die OECD, als Verfechterin eines Wirtschaftswachstums, das - basierend auf marktfähigem ‚Humankapital‘ - stabile Gesellschaften und Wohl-

stand garantieren soll, tritt als besondere Fürsprecherin einer weiteren Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen hervor. Ihr Leitmotiv für den Handel mit Bildungsdienstleistungen lautet stark vereinfacht: Minimalisierung der Risiken bei maximalem Nutzen für alle (OECD 2002). In diesen Kanon stimmt die EU ein. Sie beteuert die Beibehaltung des Wertes der Hochschulbildung als öffentliches Gut, und dass keine weiteren Privatisierungen beabsichtigt sind; gleichzeitig sollen aber die Marktchancen europäischer Bildungsprodukte weltweit erhöht werden. (Europäische Kommission 2002).

Als Argumente, die den Nutzen von GATS betonen, werden häufig der verbesserte Zugang zur Hochschulbildung für eine breitere Zielgruppe sowie ein breiteres Bildungsangebot und eine größere Auswahl für die Konsumenten aufgeführt. Auch könne das GATS zu einem Ausgleich von qualitativen und quantitativen Defiziten in einigen Bildungssystemen durch ausländische Erbringung von Bildungsdienstleistungen beitragen. Betont wird ebenso der ökonomische Mehrwert durch Innovationen im Bereich der Bildungsanbieter und der Darbietungsformen sowie der wirtschaftliche Nutzen durch die Erschließung neuer Bildungsmärkte und den Export von Bildungsangeboten. Der wirtschaftliche Nutzen drückt sich nach den Befürwortern in der Schaffung neuen wirtschaftlichen Potenzials für ‚Konsumenten‘ und ‚Produzenten‘ aus, eine ‚Win-Win‘-Situation für beide Seiten. Ferner fördere das GATS die Intensivierung des globalen Dialogs über qualitätssichernde Maßnahmen. Für Bildungsexporteure bringe es mehr Transparenz in die gesetzlichen Grundlagen und eine Stärkung der Rechtssicherheit; der Handel könne somit als geordneter Ablauf unter freiheitlichen Bedingungen garantiert werden.

### 3.3 *Die Risiken von GATS*

Die Kritiker verbinden mit dem GATS zahlreiche Risiken für die Gesellschaft als Ganzes, die Hochschulen und die staatliche Hochschulpolitik. In Bezug auf letztere wird eine weitere Reduktion der Steuerungsfähigkeit des Staates und letztendlich ein nationaler Souveränitätsverlust befürchtet. Mit der erwarteten zunehmenden Privatisierung des Hochschulsektors wird das Ende der Bildung als öffentliches Gut durch weitere Kommerzialisierung und ‚Verdinglichung‘ von Bildung prognostiziert. Darüber hinaus wird die Gefahr stärkerer Monopolisierungstendenzen auf dem globalen Hochschulmarkt durch einzelne ‚Global Players‘ gesehen. Re-

sultat dieser Entwicklung könne beispielsweise eine Kartellbildung in bestimmten Marktsegmenten sein (etwa im Bereich der Test-Dienstleistungen). Beobachtbar sei bereits eine zunehmende Standardisierung durch ‚Global Players‘, welche zur Abwertung nationaler und lokaler Standards und zu hegemonialen Entwicklungen in den Studieninhalten führen könne. Bemängelt werden auch fehlende internationale Regelwerke zur Qualitätssicherung und zum Verbraucherschutz.

Das GATS könne zu einer Ausprägung eines Zwei-Klassen-Hochschulsystems führen: staatliche Hochschulen mit begrenztem Handlungsspielraum und gesellschaftlichem Auftrag zur nachhaltigen Entwicklung einerseits versus private Anbieter mit finanziellen, prozeduralen und Angebotsfreiheiten ohne soziale und globale Verantwortung andererseits. Wird die Frage des nationalen Subventionsrechts zugunsten des freien grenzüberschreitenden Handels (Prinzip der Inländerbehandlung und Meistbegünstigtenklausel) geklärt, werde das GATS auch zur Verstärkung des Wettbewerbs um staatliche Subventionen führen.

### 3.4 *Deutsche Positionen zu GATS*

In der deutschen Bildungspolitik herrscht eine ambivalente Haltung zum GATS im Bildungsbereich vor. Es scheint sich jedoch ein Paradigmenwechsel anzubahnen. Nachdem ‚das Kind‘ mit der Unterzeichnung des GATS durch die EU bereits zu einem sehrfrühen Zeitpunkt ‚in den Brunnen gefallen ist‘, versucht man nun, ihm ‚das Schwimmen beizubringen‘. Die Globalisierung des Hochschulsektors soll dazu genutzt werden, selbst eine aktivere Rolle beim Bildungsexport zu übernehmen. In den Vorbereitungsgesprächen zur nächsten Verhandlungsrunde soll daher geprüft werden, ob die Chancen deutscher Anbieter auf dem Markt außerhalb der EU gefördert werden können. Diese Haltung drückt sich bereits in der Auflage der zuvor genannten Förderprogramme von BMBF und DAAD aus.

Große Bedeutung wird den Verhandlungen zu den allgemeinen und horizontalen Verpflichtungen für das deutsche Hochschulwesen beigemessen. Hier wird seitens der Politik zu klären sein, ob Dienstleistungen, die entsprechend des GATS, Art. 1, Abs. 3 in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden, von der Liberalisierung ausgeschlossen sind. Dies könnte beispielsweise die Öffentlichen Dienste treffen, die zur Befriedigung grundlegender gesellschaftlicher Bedürfnisse dienen - so etwa die Bildung. Zu klären wäre hier, ob diese durch handelsbezogene Maßnahmen

geschützt werden dürfen. Nach dem GATS-Abkommen (Art. 1 Abs. 3c) wäre dies nur erlaubt, wenn ein solcher Dienst weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht wird. „Problematisch könnten daher alle Bereiche sein, die teilprivatisiert sind, deren Privatisierung angestrebt wird oder in denen quasi staatliche oder private Anbieter öffentliche Aufgaben wahrnehmen“ (HRK 2001: 3-4). Ein Gutachten liefert hier eine eindeutige Interpretation: „Sobald private Träger neben der öffentlichen Hand in einem Bildungssegment tätig sind, kann dieses Segment nicht unter Berufung auf die Hoheitsklausel von den GATS-Vorschriften ausgenommen werden“ (Yalcin & Scherrer 2002: 4). Dies trifft auf den bundesdeutschen Hochschulsektor zu, da die Koexistenz staatlicher und privater Anbieter zum Regelfall geworden ist. Gewissen Schutz vor ungewünschtem Bildungsimport dürfte der Subventionsvorbehalt bieten, der im GATS festgeschrieben wurde. Die EU hat sich das Recht vorbehalten, den Marktzugang im Bereich öffentlicher Aufgaben einzuschränken und im Bildungsbereich nach eigenem Belieben zu subventionieren (Yalcin & Scherrer 2002: 25).

Nach einem internen Bericht des erwähnten Treffens relevanter deutscher Akteure und ‚Stakeholder‘ des Bildungssektors mit den Verhandlungsführern des BMWi wurde von politischer Seite zugesagt, in Bezug auf die GATS-Verhandlungen relevante Informationen zügig weiterzugeben und gegen den erklärten Willen der ‚Bildungs-community‘ keine Zusagen am Verhandlungstisch zu treffen (HRK 2001).

Nach Einschätzung verschiedener Vertreter aus Hochschulforschung und Hochschulpolitik wird die Liberalisierung des Hochschulmarktes durch das GATS-Abkommen kurz- und mittelfristig wenig negative Implikationen für den deutschen Hochschulmarkt haben, da dieser zur Zeit noch durch staatliche Subventionen weitgehend geschützt ist. Zudem macht die Studiengebührenfreiheit für das Erststudium, die hohe Qualität der Hochschulangebote, die Diversität und die Quantität der Angebote den deutschen Markt für ausländische Anbieter relativ uninteressant. Das Kasseler Gutachten zu GATS spricht jedoch von möglichen Auswirkungen im Bereich der netzbasierten grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen „Es ist zu erwarten, dass ausländische Anbieter die ständig besseren technischen Möglichkeiten für die grenzüberschreitende Erbringung von Bildungsdienstleistungen vor allem im Hochschulbereich und im Bereich der Erwachsenenbildung nutzen werden. Insbesondere

amerikanische Anbieter verfügen im Bereich virtueller Universitäten über Vorsprünge hinsichtlich des Know-hows und der Reputation. Inwieweit die von diesen Anbietern angebotenen Abschlüsse in Konkurrenz zu Abschlüssen öffentlicher Universitäten treten werden, hängt im wesentlichen von den Entwicklungen im Bereich der Anerkennung von Studienabschlüssen ab. Falls künftig auf einen Markt der Zertifizierung von Studiengängen gesetzt werden sollte, könnte es zu einer schärferen Konkurrenz mit den bisherigen Abschlüssen an Präsenzuniversitäten kommen" (Yalcin & Scherrer 2002: 24).

Langfristig mögen die Prognosen anders ausfallen, falls sich der Staat weiter aus seiner Verantwortung für die Hochschulbildung als ‚öffentliches Gut‘ zurückziehen sollte und Privatisierungen in größerem Umfang folgen. Es ist momentan nicht abzusehen, ob konkrete Forderungen erhoben werden, die von der EU vorbehaltene Subventionsregelung aufzugeben, aber es wurde bereits von den USA gefordert, die staatlichen Subventionen transparenter zu machen, was den politischen Handlungsspielraum in der Subventionspolitik einschränken wird (European Commission 2002).

Es wird erwartet, dass im Bereich der Erbringungsart ‚sonstige Dienstleistungen‘, etwa der Bildungsvermittlungsdienste und Leistungsüberprüfungsdienste, weitere Liberalisierungen vereinbart werden. Besonders nachdrücklich an einer derartigen Liberalisierung interessiert ist der Marktführer auf dem Gebiet, die US-amerikanische Firma ‚Testing Service‘. Von der Hochschulforschung wird dies mit großer Skepsis beobachtet. „Eine Liberalisierung dieses Bereichs wirft die Frage auf, inwiefern sich die Standards solcher Unternehmen hinsichtlich der Lehrinhalte international durchsetzen und somit der bisherigen Hochschulautonomie bzw. der demokratischen Kontrolle der Schulen Grenzen setzen" (Yalcin & Scherrer 2002: 25).

#### **4. Zukunftsperspektiven**

Bislang haben sich die EU und ihre Mitgliedsländer staatliche Subventionen für lokale Bildungsanbieter (Hochschulen) vorbehalten. Falls diese Vorbehaltsklausel im Zuge weiterer ‚Paket‘-Lösungen aufgegeben oder eingeschränkt werden müsste, käme die Meistbegünstigtenklausel zum Tragen, die ausländischen Dienstleistern gleiches Recht zu gleichen (‚besten‘) Konditionen wie nationalen Dienstleistern einräumt. Hier müssen dann subventionsrechtliche Fragen geklärt werden, z.B. ob ausländische

Anbieter zukünftig das Recht haben werden, sich nach Auslaufen der Vorbehaltsklausel staatliche Subventionen in den Zielländern ihrer Aktivitäten auf dem Klageweg zu erstreiten. Dies beträfe eine Reihe relevanter Fragen, etwa die staatliche Förderung des Hochschulbaus bis hin zu Fragen der Ausbildungsförderung für Studierende an ausländischen Hochschulen in Deutschland.

Zahlreiche Institutionen und Verbände des Hochschulsektors warnen vor den Risiken des GATS und der zunehmenden Kommodifizierung der Hochschulbildung. Mit dem GATS wächst die Gefahr, die konstruktiven Ansätze der Internationalisierung bzw. Europäisierung der Hochschulen durch grenzüberschreitende Kooperationen, wie sie mit dem Bologna-Prozess vorangetrieben werden, zu schwächen. Frans van Vught und Kollegen weisen darauf hin, dass die im Bologna-Prozess verankerte transnationale Kooperation erweitert werden müsse, sollte sie denn eine effektive Antwort auf die Herausforderungen der fortschreitenden Globalisierung des Hochschulsektors unter GATS gewährleisten. Sie sprechen sich für ein europäisch angelegtes Qualitätssicherungssystem auf der Grundlage multipler Akkreditierung aus. Eine zeitliche Verzögerung bei dieser notwendigen bildungspolitischen Transformation könnte zur Folge haben, dass die mehr unternehmerisch orientierten und global agierenden europäischen Hochschulen, sich mit außereuropäischen Qualitätslabeln zertifizieren lassen (Van Vught et. al. 2002: 117-118). Ferner weisen sie auch darauf hin, dass die auf Kooperation beruhende Internationalisierung innerhalb Europas im Rahmen des Bologna-Prozesses in einigen Ländern bereits schon sichtbar im Sinne neuer Steuerungsmodelle von marktwirtschaftlichen und wettbewerblichen Mechanismen ergänzt wird. Hier könne es zu wachsenden, die Kooperation erschwerenden Ungleichheiten mit den Ländern kommen, die zwar die Hochschulbildung als öffentliches Gut propagieren, ihre Hochschulen aber unzureichend finanzieren.

Mit dem GATS ist ein weiterer Steuerungsverlust des Staates zu erwarten, der der Kommerzialisierung von Hochschulbildung Tür und Tor öffnet. Ein düsteres Zukunftsszenario könnte ausgemalt werden: Wird es künftig so aussehen, dass die staatlichen Hochschulen nur noch finanzintensive (Grundlagen-) Forschung betreiben und nicht unmittelbar kommerziell vermarktbar Studienprogramme für die weniger qualifizierten oder weniger finanzkräftigen Studierenden anbieten (Grundausbildung für die ‚Masse‘), während sich die neuen Anbieter und privaten Hoch-

schulen mit staatlichen Subventionen die lukrativen ‚Rosinen‘ aus dem Bildungsmarkt picken (Ausbildung für eine studentische, wie auch immer definierte, Elite)? Werden also soziale ‚Lasten‘ und ‚Kosten‘ auf die staatlichen Hochschulen übertragen, die versuchen, ihren öffentlichen Auftrag zu erfüllen, während auf der anderen Seite private oder ‚for-profit-provider‘ die Gewinne für kurzfristig relevante und lukrative Angebote abschöpfen? Letzteres möglicherweise, ohne dass diese nennenswerte Beiträge für eine sozial verträgliche nachhaltige Entwicklung der wissensbasierten Gesellschaften leisten und gleichzeitig soziale Klüfte auf globaler Ebene weiter verfestigen (u.a. Altbach 2001)?

Der Soziologie Manuel Castells erkennt in den Universitäten dynamische Systeme mit ambivalenten Funktionen. Er definiert vier Hauptfunktionen der Hochschulen: ‚generation and transmission of ideology‘, ‚selection and formation of the dominant elites‘, ‚production and application of knowledge‘, ‚training of the skilled labour force‘ (Castells 2001). Er weist darauf hin, dass die Globalisierung auf diese vier nationalstaatlich definierten und historisch gewachsenen Hauptfunktionen tiefgreifende Auswirkungen haben wird. Die Frage wird zu stellen sein, ob und wie unter GATS langfristig überhaupt gewährleistet werden kann, dass die staatlichen Universitäten ihre gesellschaftlichen Funktionen weiterhin erfüllen können. Ferner stellt sich auch die Frage, ob es aus Sicht von Regierung und Zivilgesellschaft überhaupt wünschenswert ist, dass die Bildung von Eliten, die Generierung und Vermittlung von Ideologien und Wissen sowie die Ausbildung akademischer Arbeitskräfte weitgehend beeinflusst oder bestimmt wird durch monopolistische, standardisierende ‚Global Players‘ des Hochschulmarkts. Ähnliche Bedenken hegt auch die kanadische Hochschulforscherin Jane Knight. Sie mahnt an, bei allen künftigen Überlegungen zum GATS auch grundlegende Aspekte mit zu berücksichtigen, wie etwa die Klärung der Frage der Rolle der Hochschulen und der Hochschulbildung für die Gesellschaft (Knight 2002: 21). Sie weist darauf hin, dass die Dominanz der ökonomischen Aspekte im GATS und ihr genereller Bedeutungszuwachs andere wichtige Aspekte der Hochschulbildung in den Hintergrund drängen. So verlieren wissenschaftliche, kulturelle und soziale Perspektiven der Internationalisierung der Hochschulen weiter an Bedeutung – eine Entwicklung, die bedenklich stimmt. Ähnlich kritisch äußert sich auch der American Council on Education zur ‚Brave New World of Higher Education‘. Er spricht von einer unheiligen Trinität von Globalisierung, Technologie und Wettbe-

werb, die eine Herausforderung für den Erhalt akademischer Werte darstellt. Die Aufgabe des ganzheitlichen Ansatzes der Hochschulen und der Übergang zu kurzfristigem Denken und Handeln können die Legitimation der Hochschulen künftig in Frage stellen: „If they are simply surfing the pressures, they indeed risk losing their ability to take the long-term view as both critic of society and as partner in its development and improvement" (Green et al. 2002: 27).

Protektionistische Reaktionen auf nationaler Ebene können die Folge negativer Globalisierungstendenzen sein. Dabei werden die im europäischen Integrationsprozess mühsam erworbenen Errungenschaften der Internationalisierung zurückgeworfen, und es kommt zu einer - aus europäischer Sicht - dysfunktionalen Fragmentierung, Segregation sowie zu Irritationen. Der im Bologna-Prozess geschaffene europäische Konsens, der auf den Prinzipien der regionalen Kooperation und der Anerkennung der Hochschulbildung als öffentliches Gut beruht, läuft Gefahr, durch die weitere Liberalisierung des Bildungsmarkts aufgeweicht zu werden. Eine solche Entwicklung würde die von Ulrich Beck erhobene These der Paradoxien der Globalisierung bestätigen, ‚dass oft auf Globalisierung mit Renationalisierung geantwortet wird' (Beck 1997: 16). Protektionistische Reaktionen sind aber, wie von Marijk Van der Wende aufgezeigt, unter dem neuen rechtlichen Regelwerk der WTO kaum möglich - ein paradoxer Zustand, der reichlich Potenzial für politische Spannungen birgt (Van der Wende 2001: 257).

Die Einschätzung der EU, die Aufnahme der Hochschulbildung in das GATS berge für die europäischen Länder mehr wirtschaftliche Chancen als Risiken, ist - zumindest in Bezug auf die deutschen Hochschulen - mit großer Skepsis zu betrachten. Die Folgen einer weiteren Demonopolisierung staatlicher Hochschulen und einer Denationalisierung der Hochschulpolitik sind momentan nicht abzusehen. Auch haben die deutschen Hochschulen bislang noch nicht die „Entfesselung" erfahren, die sie benötigen, um im globalen Wettbewerb mithalten zu können und den Markt aktiv mitzugestalten. Auf dem deutschen „quasi-market" der Hochschulbildung (Van der Wende 2001: 256) fehlt es zudem auch an Anreizen und entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen, die die staatlichen Hochschulen anregen könnten, sich unternehmerischer auf dem Weltmarkt zu positionieren.

Nach einer These von Ulrich Teichler werden im Zeitalter der Globalisierung die nationalen Regelsysteme der Hochschulpolitik weiter an

Bedeutung verlieren, während internationale Verhandlungssysteme in den Vordergrund treten. Nach seiner Einschätzung werden diese jedoch - im Gegensatz zu zahlreichen anderslautenden Prognosen - nicht alleine durch den Markt bestimmt werden (Teichler 2001). Die Verabschiedung des Prager Communiqués 2001, die Gründung des European Network for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) sowie das ‚Ins-Netz-Stellen‘ von Lernmaterialien und damit eine gebührenfreie Öffnung des Zugangs zu Bildungsangeboten des renommierten Bostoner Massachusetts Institute of Technology Ende September 2002 mögen als Belege für Teichlers These gelten.

Es fehlen wissenschaftliche Studien, welche die Risiken und Chancen des GATS aus einer multiperspektivischen und interdisziplinären, d.h. nicht nur wirtschaftlichen Perspektive, beleuchten. Zentrale Forschungsfragen sind die der politischen Steuerung des Hochschulsektors im Zeitalter der Globalisierung. Insbesondere die Rolle des Staates (und dessen Souveränitätsverlust), die Rolle der Hochschulen und der intermediären Akteure sind neu zu beleuchten. Zentral ist auch die Frage nach Modellen für international kompatible Qualitätssicherungssysteme, welche die kulturelle Vielfalt von Bildungsangeboten garantieren und dennoch ihre Funktion nach Vergleichbarkeit, Transparenz und Verbraucherschutz erfüllen. Ebenfalls Forschungsbedarf besteht über die Auswirkungen der Ökonomisierung der Hochschulen und Kommerzialisierung der Hochschulbildung sowie die Auswirkung der Standardisierung von Verfahren und Prozessen auf akademische Inhalte. Letztendlich sollte die Hochschulforschung sich auch verstärkt der Frage widmen, welche sozialen, kulturellen, politischen und ökonomischen Folgen der grenzüberschreitende Handel mit Bildungsdienstleistungen für die sogenannte ‚Dritte Welt‘ haben wird.

### **Literatur**

- Altbach, Philip (2001). Higher Education and the WTO: Globalization Run Amok, International Higher Education, Spring 2001. Boston: Center for International Higher Education.
- AUCC & ACE & CHEA & EUA (2001). Joint Declaration on Higher Education and the General Agreement on Trade in Services. (Gemeinsame Erklärung vom 21. September 2001.) (<http://www.unige.ch/eua/En/Activities/WTO/declaration-final1.pdf>).
- Beck, Ulrich (1998). Was ist Globalisierung? Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Blight, Dennis, Dorothy Davis & Alan Olsen (2000). The Globalization of Higher Education. In Peter Scott (ed.). Higher Education Re-formed. (New Millenium Series). London: Falmer Press, 95-113.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002). WTO Dienstleistungsverhandlungen. (Internes Arbeitspapier, August 2002). Berlin: BMWi (nicht veröffentlicht).
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (2000). Globalisierung des Bildungsmarktes durch Neue Medien - Auswirkungen auf die Hochschulen: Dokumentation des Bildungspolitischen Gesprächs der BLK vom 1. Oktober 1999. (Materialien zur Bildungsplanung und Forschungsförderung 81.) Bonn: BLK.
- Campbell, Carolyn & Marijk van der Wende (2000). International Initiatives and Trends in Quality Assurance for European Higher Education. Exploratory Trend Report. Helsinki: Enqa.
- Castells, Manuel (2001). Information Technology and Global Development (Keynote address at the Economic and Social Council of the United Nations, New York, delivered by Manuel Castells on 12 May 2000). In Johan Muller, Nico Cloete & Shireen Badat (ed.). Challenges of Globalisation: South African Debates with Manuel Castells. Capetown: CHET, 152-167.
- European Commission (2002). Summary of the EC's initial request to third countries in the GATS negotiations. 4 July 2002. Brussels: EC (<http://ECropa.EC.int/comm/trade/>).
- European University Association (2001). What is GATS (WTO) and what are the possible implications for higher education in Europe? (Memo an alle EUA Mitglieder, Genf, 21. Mai 2001). Geneva: EUA. (<http://www.unige.ch/eua>).
- European University Association (2002). The Bologna Process and the GATS Negotiations. Geneva: EUA. (<http://www.unige.ch/eua>).
- Hochschulrektorenkonferenz (2001). Interner Bericht zu den Verhandlungen zu GATS vom 17. Dezember 2001. (nicht veröffentlicht). (ohne Titel).
- Källemark, Torsten & Marijk van der Wende (ed.). (1997). National Policies for the Internationalisation of Higher Education in Europe. Stockholm: National Agency for Higher Education (Högskoleverket).
- Kehm, Barbara & Peer Pasternack (2001). Hochschulentwicklung als Komplexitätsproblem: Fallstudien des Wandels. Weinheim/Basel: Beltz.
- Kenney-Wallace, Geraldine (2000). Plato.com: The Role and Impact of Corporate Universities in the Third Millenium. In Peter Scott (ed.). Higher Education Re-formed. London: Falmer Press, 58-77.
- Knight, Jane (2002). Trade in Higher Education Services: The Implications of GATS (Report), The OBSERVATORY on borderless higher education, March 2002. London.
- Larsen, Kurt & John P. Martin & Rosemary Morris (2002). Trade in Educational Services: Trends and Emerging Issues. May 2002 (Revised Version). Working Paper. Paris: OEDC.
- Lohmann, Ingrid (2002). Bildungspläne der Marktideologien. Ein Zwischenbericht. (<http://www.erzwiss.uni-hamburg.de/Personald/Lohmann/Publik/18D GfE-SY.htm>)
- Middlehurst, Robin et al. (ed.) (2000). The Business of Borderless Education: A Project Undertaken for Committee of Vice Chancellors and Principals, United Kingdom. London: Committee of Vice Chancelors and Principals.

- Monopolkommission (2000). Wettbewerb als Leitbild für die Hochschulpolitik. (Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 4 GWB, Bonn 30. Juni 2000). (<http://www.monopolkommission.de>).
- Müller-Böling, Detlef (2000). Die entfesselte Hochschule. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Neave, Guy (ed.) (2001). Higher Education and the Nation State. Oxford: Pergamon.
- OECD (2002). GATS: The Case for Open Services Markets. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. (<http://www.oecd.org>)
- Robertson, David (2000). Students as Consumers: The Individualization of Competitive Advantage. In Peter Scott (ed.). Higher Education Re-formed. (New Millenium Series). London: Falmer Press, 78-94.
- Schreiterer, Ulrich & Johanna Witte (2001). Modelle und Szenarien für den Export deutscher Studienangebote ins Ausland: Eine international vergleichende Studie. Gütersloh: CHE/DAAD.
- Scherrer, Christoph & Gülsan Yalcin (2002). Bildung als Gegenstand von Handelsvereinbarungen: Die neue GATS-Verhandlungsrunde, Das Hochschulwesen 4/2002, 128-134.
- Schimank, Uwe (2000). Welche Chancen und Risiken können unterschiedliche Modelle erweiterter Universitätsautonomie für die Forschung und Lehre der Universitäten bringen? In Stefan Titscher & Georg Winckler (ed.). Universitäten im Wettbewerb: zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten, München: Hampp, 2000.
- Schulmeister, Rolf (2001). Virtuelle Universität - Virtuelles Lernen. (Mit einem Kapitel von Martin Wessner). München/Wien: Oldenbourg.
- Scott, Peter (1998). Massification, Internationalization and Globalization. In Peter Scott (ed.). The Globalization of Higher Education. Buckingham: The Society for Research into Higher Education & Open UP, 100-129.
- Teichler, Ulrich (1999). Internationalisation as a Challenge for Higher Education in Europe, Tertiary Education and Management 5/1, 5-23.
- Teichler, Ulrich (2001). Internationalisierung und Globalisierung im Brennpunkt der Hochschulforschung. (Unveröffentlichter Vortrag ‚Colloquium‘ des Wissenschaftlichen Zentrum für Berufs- und Hochschulforschung der Universität Gesamthochschule Kassel am 23.04.2001).
- Van Vugt, Frans & Marijk Van der Wende & Don Westerheijden (2002). Globalisation and Internationalisation: Policy Agendas Compared. In: Enders, Jürgen & Oliver Fulton (ed.). Higher Education in a Globalising World. International Trends and Mutual Observations. (A Festschrift in Honour of Ulrich Teichler). Dordrecht: Kluwer, 103-120.
- Wende, Marijk van der (2001). Internationalisation policies: about new trends and contrasting paradigms, Higher Education Policy, 14: 249-259.
- Wissenschaftsrat (2000). Empfehlungen zur Akkreditierung privater Hochschulen. Berlin: Wissenschaftsrat.
- World Trade Organisation (1994). General Agreement on Trade in Services. (<http://www.wto.org>).
- World Trade Organisation (2001a). GATS - Facts and Fiction. Geneva: WTO (<http://www.wto.org>)

- World Trade Organisation (2001b). Guide to the GATS. An Overview of Issues for Further Liberalization of Trade in Services. London/The Hague/Boston: WTO Secretariat.
- World Trade Organisation (2001c). GATS 2000: Temporary Movement of Service Suppliers. Communication from the European Union and their Member States, March 14, S/CSS/W/45. Geneva: WTO.
- Yalcin, Gülsan & Christoph Scherrer (2002). GATS-Verhandlungsrunde im Bildungsbereich. Gutachten für die Max-Traeger-Stiftung. Kassel: Universität Gesamthochschule Kassel.