



ZUR ZUKUNFT ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN

Helmut Anthofer

GATS UND DIE LIBERALISIERUNG VON BILDUNGSDIENSTLEISTUNGEN

Eine Bestandsaufnahme

Nr 5

März 2005

Studie im Auftrag der Kammer für
Arbeiter und Angestellte für Wien



WIEN

ZUR ZUKUNFT ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN

Helmut Anthofer

GATS UND DIE LIBERALISIERUNG VON BILDUNGSDIENSTLEISTUNGEN

Eine Bestandsaufnahme

Vorwort

Helmut Anthofer befasst sich in der vorliegenden Studie, welche die überarbeitete Fassung einer am Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik der Wirtschaftsuniversität Wien approbierten Diplomarbeit ist, mit einem äußerst aktuellen und wichtigen Thema. Die Aktualität ergibt sich aus dem bereits sehr weit fortgeschrittenen Vorhaben, die öffentliche Daseinsvorsorge, zu der auch Bildung zählt, im Rahmen des General Agreements on Trade in Services (GATS) zu liberalisieren. Wie die Erfahrung zeigt, ist dies meist die Voraussetzung für die Privatisierung dieser Bereiche. Das Vorhaben ist vom Zeitgeist neoliberaler Ideologie getragen. Gemäß dieser ist „der Markt“ – und dessen AkteurInnen – dem öffentlichen Sektor in der Bereitstellung auch öffentlicher Leistungen überlegen. Liberalisierung und in der Folge Privatisierung gilt als Lösung aller Strukturprobleme im öffentlichen Bereich, insbesondere auch in jenen der Bildung. Der Staat wandelt sich dabei von einem, der politisch gestaltet, zu einem, der anpasst und „harmonisiert“.

Beim GATS geht es nicht um eine durchaus wünschenswerte Internationalisierung der Bildung im Sinne des gegenseitigen Kennenlernens und des befruchtenden Austausches von Wissen und neuen Erkenntnissen. Es geht um die Kommerzialisierung von Bildung mittels der Herstellung eines internationalen Bildungsmarktes. Dieser bewirkt in der Tendenz eine zunehmende Homogenisierung und Standardisierung, wie sie sich insbesondere in der tertiären Bildung abzeichnet, und damit einen Verlust an inhaltlicher Breite und Vielfalt an den Universitäten.

GATS setzt damit einen Trend fort, den es national, in der EU und global gibt. Ein Trend, dessen Wirkungen von PolitikerInnen weitgehend ignoriert werden. Wirkungsanalysen über die bisherige Liberalisierung und Kommerzialisierung von Bildung und die möglichen Implikationen weiterer Kommerzialisierung durchzuführen, bevor der bestehende und politisch hergestellte Trend fortgesetzt wird, ist daher von eminenter Bedeutung. Studien, wie die vorliegende von Herrn Anthofer, leisten dazu einen wichtigen Beitrag.

*Ao.Univ.Prof.Dr. Luise Gubitzer
Wirtschaftsuniversität Wien*

*Werner Raza
Bernhard Horak
AK Wien*

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	v
Abbildungsverzeichnis	vii
Einleitung	1
1 Das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen.....	4
1.1 Der Entstehungshintergrund	4
1.2 Die Welthandelsorganisation	8
1.2.1 Organe der WTO	9
1.2.1.1 Ministerkonferenz	11
1.2.1.2 Allgemeiner Rat	11
1.2.1.3 Sekretariat.....	12
1.2.1.4 Besondere Räte.....	13
1.2.2 Beschlussverfahren.....	13
1.2.3 Die EU in der WTO.....	14
1.3 Begriffsabgrenzung Dienstleistungen.....	16
1.4 Die Bedeutung des internationalen Dienstleistungshandels	18
1.4.1 Die nationale Bedeutung des Dienstleistungssektors	19
1.4.2 Die Bedeutung für den Außenhandel	21
1.5 Der Geltungsbereich des GATS	25
1.5.1 Die vier Erbringungsformen im internationalen Dienstleistungshandel.....	25
1.5.2 Der Dienstleistungsbegriff im GATS	28
1.5.3 Exkurs: Öffentliche Dienstleistungen.....	29
1.5.4 Die Bedeutung von Artikel I:3 (b) und (c) GATS.....	32
1.5.4.1 „Zu kommerziellen Zwecken“ erstellte Dienstleistungen	34
1.5.4.2 „Im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern“ erstellte Dienstleistungen	35
1.5.4.3 Widersprüchliche Auslegungen durch das WTO- Sekretariat.....	37
1.5.5 Möglichkeiten zur Klarstellung des Geltungsbereichs.....	38

1.6	Der Abkommensinhalt und wesentliche Bestimmungen des GATS	40
1.6.1	Allgemeine Verpflichtungen und Disziplinen.....	40
1.6.1.1	Meistbegünstigung	41
1.6.1.2	Transparenz	42
1.6.2	Spezifische Verpflichtungen	43
1.6.2.1	Marktzugang.....	43
1.6.2.2	Inländerbehandlung.....	44
1.6.2.3	Aufbau einer Länderliste.....	45
1.6.3	Fortschreitende Liberalisierung.....	47
1.6.4	Streitbeilegungsverfahren.....	48
2	Globale Trends im Bildungswesen.....	54
2.1	Wandel zur wissensbasierten Wirtschaft	55
2.2	Wachsende Nachfrage nach Bildung im Tertiärbereich.....	60
2.2.1	Steigende Beteiligungsquote	61
2.2.2	Zunehmend heterogenere Zusammensetzung der Studierenden ...	62
2.3	Lehrkräftemangel.....	64
2.4	Zunahme grenzüberschreitender Bildungsaktivitäten	67
2.5	Anstieg privater Finanzierung von Bildungsdienstleistungen	72
2.5.1	Relative Höhe und Veränderung der Bildungsausgaben.....	73
2.5.2	Anteil privater Finanzierungsquellen	74
2.6	Einsatz neuer Technologien.....	78
2.7	Die Zukunft des Schulsystems.....	82
3	Bildungsdienstleistungen im GATS-Abkommen.....	86
3.1	Einteilung der Bildungsdienstleistungen im GATS.....	86
3.2	Der internationale Bildungsmarkt.....	88
3.3	Fallen öffentliche Bildungsdienstleistungen unter das GATS-Abkommen?	90
3.4	Struktur der in den Länderlisten übernommenen Verpflichtungen	92
3.5	Verpflichtungen im Bildungssektor.....	94
3.6	Vergleich zwischen den Bildungszugeständnissen der Europäischen Gemeinschaft und Österreichs	98

3.7	Ausnahmeregelungen der EU-Länderliste mit besonderer Bedeutung für den Bildungsbereich.....	99
3.7.1	Einschränkung auf privat finanzierte Bildungsdienstleistungen .	100
3.7.2	Horizontale Ausnahmen mit Relevanz für den Bildungsbereich.....	100
3.7.2.1	Öffentliche Dienstleistungen.....	100
3.7.2.2	Zweigstellen von Unternehmen aus Drittstaaten.....	101
3.7.2.3	Subventionen.....	102
3.7.3	Österreich und die EU-Länderliste.....	103
3.8	Neue Forderungen im Bildungssektor.....	105
3.8.1	Liberalisierungsforderungen der EU an andere WTO-Mitglieder.....	106
3.8.2	Liberalisierungsforderungen an die EU.....	108
3.8.2.1	Horizontale Forderungen.....	108
3.8.2.2	Sektorspezifische Forderungen im Bildungsbereich.....	110
3.8.3	Bewertung der neuen Forderungen.....	112
4	Verschiedene Ebenen der Kommerzialisierung von Bildungsdienstleistungen.....	115
4.1	Der Bologna-Prozess.....	116
4.2	Der EU-Verfassungsentwurf.....	119
4.2.1	Bildungsdienstleistungen im Vertrag von Nizza.....	120
4.2.2	Das Ende der Ausnahmeregelung.....	121
4.3	Zunehmende Marktorientierung auf österreichischer Ebene.....	124
4.3.1	Schulautonomie.....	124
4.3.2	Einrichtung von Fachhochschulstudiengängen.....	129
4.3.3	Akkreditierung von Privatuniversitäten.....	131
5	Schlussfolgerung.....	134
Anhang	139
Anlage I	: Inhaltsübersicht des GATS-Abkommens.....	139
Anlage II	: Klassifikation von Bildungsdienstleistungen.....	141
Anlage III	: Übersicht über die spezifischen Verpflichtungen im Bildungssektor (April 2002).....	143

Anlage IV : Die spezifischen Verpflichtungen der Europäischen Gemeinschaft im Bildungssektor	144
Anlage V : Die spezifischen Verpflichtungen Österreichs im Bildungssektor	147
Literaturverzeichnis.....	148

Abkürzungsverzeichnis

AUCC	Association of Universities and Colleges of Canada
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMBWK	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMWV	Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr
CERI	Centre for Educational Research and Innovation
CRE	Association of European Universities
CSI	Coalition of Service Industries
DSB	Dispute Settlement Body
DSU	Dispute Settlement Understanding
ECTS	European Credit Transfer System
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
ETS	Educational Testing Service
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FHStG	Fachhochschul-Studiengesetz
GATS	General Agreement on Trade in Services (Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung)
ITO	International Trade Organisation (Internationale Handelsorganisation)
IWF	Internationaler Währungsfonds
NGO	Non-governmental organization (Nichtregierungsorganisation)
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
SchOG	Schulorganisationsgesetz

SchUG	Schulunterrichtsgesetz
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte geistigen Eigentums)
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UniAkkG	Universitäts-Akkreditierungsgesetz
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Organigramm der Welthandelsorganisation	10
Abbildung 2: Abschnitte der ÖNACE 1995	17
Abbildung 3: Anteil der im Dienstleistungssektor Beschäftigten gemessen an der Gesamtbeschäftigtenzahl, 1998 (Angaben in Prozent).....	20
Abbildung 4: Anteil kommerzieller Dienstleistungen am Gesamtexport von ausgewählten Ländern mit einem Dienstleistungsexportvolumen von mindestens 10 Milliarden US-Dollar, 2001 (Angaben in Prozent)	22
Abbildung 5: Die wichtigsten Exporteure und Importeure von Dienstleistungen im Jahre 2001 (Anteile und kumulierte Anteile am Weltdienstleistungshandel jeweils in Prozent)	23
Abbildung 6: Zusammensetzung der weltweiten Exporte kommerzieller Dienstleistungen 1992 – 2001	24
Abbildung 7: Aufteilung des internationalen Dienstleistungshandels auf die vier im GATS definierten Erbringungsarten (1997).....	27
Abbildung 8: Struktur einer Liste der spezifischen Verpflichtungen	45
Abbildung 9: Ablauf eines WTO-Streitverfahrens nach dem DSU 1994.....	50
Abbildung 10: Kompetenzsteigerungen und Anstieg der Gesamtbeschäftigung, 1980-1998 (durchschnittliche jährliche Veränderung der Gesamtbeschäftigung in Prozent).....	56
Abbildung 11: Arbeitslosenraten der 30 – 44-Jährigen nach Bildungsstufen, 1995 (Angaben in Prozent).....	57
Abbildung 12: Durchschnittliches Einkommen bei Männern im Alter zwischen 30 und 44 Jahren nach Bildungsstufe, 1995 (Angaben relativ zum Einkommen der Personen mit höherer Sekundärbildung = 100).....	58
Abbildung 13: Durchschnittliches Einkommen bei Frauen im Alter zwischen 30 und 44 Jahren nach Bildungsstufe, 1995 (Angaben relativ zum Einkommen der Personen mit höherer Sekundärbildung = 100).....	59
Abbildung 14: Veränderung der Gesamtzahl der Studierenden im Tertiärbereich im Vergleich zur Änderung der Beteiligungsquote und der Größe der Altersgruppe, 2000 (1995 = Index 100)	61
Abbildung 15: Altersverteilung der Studienanfänger im Tertiärbereich A (2000).....	63

Abbildung 16: Prozentsatz der Lehrkräfte im Alter von 50 Jahren und älter, Sekundärbereich I	65
Abbildung 17: Verhältnis gesetzlicher bzw. vertraglich vereinbarter Gehälter von Lehrern mit 15 Jahren Berufserfahrung zum BIP pro Kopf, öffentliche Bildungseinrichtungen, Sekundärbereich I	67
Abbildung 18: Verteilung der ausländischen Studierenden (gesamter Tertiärbereich) in den OECD-Ländern nach Gastland, 2000 (Werte auf ganze Zahlen gerundet)	69
Abbildung 19: Veränderung der Zahl ausländischer Studierender im Tertiärbereich, 1980 – 2000 (1990 = 100).....	70
Abbildung 20: Ausländische Studierende als Prozentsatz aller Studierenden (aus- und inländische) im Tertiärbereich, 2000	71
Abbildung 21: Veränderung der als Prozentsatz des BIP ausgedrückten gesamten öffentlichen Bildungsausgaben zwischen 1995 und 1999 (1995 = 100)	74
Abbildung 22: Privater Anteil (ohne Subventionen) an den Gesamtausgaben für Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich 1999 (Angaben in Prozent).....	75
Abbildung 23: Veränderung der direkten öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich zwischen 1995 und 1999 (1995 = 100)	77
Abbildung 24: Zahl der Schüler pro Computer im Sekundärbereich, 1996 - 1998	81
Abbildung 25: Die OECD-Szenarien zur Zukunft der Schulausbildung.....	82
Abbildung 26: Einteilung der Bildungsdienstleistungen gemäß der „Services Sectoral Classification List“	86
Abbildung 27: Anzahl der WTO-Mitglieder mit Liberalisierungsverpflichtungen in den einzelnen Dienstleistungssektoren, Juni 2000.	94
Abbildung 28: Anzahl der Länderlisten mit Verpflichtungen für mindestens eine Erbringungsart des jeweiligen Bildungssektors, April 2002.	96
Abbildung 29: Anteil der Länderlisten mit uneingeschränkten Verpflichtungen in den Erbringungsmodi 1, 2 und 3 (Angaben in Prozent).....	97

Einleitung

Als 1994 die Welthandelsorganisation gegründet und das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen unterzeichnet wurde, fand dies in der Öffentlichkeit kaum Beachtung. Selbst die nationalen Parlamente waren sich über die Tragweite der durch die Ratifizierung der Verträge übernommenen Verpflichtungen kaum bewusst. Erst die massiven Proteste im Vorfeld zur dritten WTO-Ministerkonferenz im Herbst 1999 in Seattle – sowie die Bilder der Straßenschlachten zwischen Polizei und Demonstranten, die tagelang auf den Fernsehschirmen zu sehen waren – rückten das WTO-Dienstleistungsabkommen ins Rampenlicht medialen Interesses und führten zum Scheitern der Konferenz.

Es waren nicht zuletzt diese Proteste, die verschiedenste Organisationen dazu veranlassten, sich näher mit dem Thema „Dienstleistungsabkommen“ auseinander zu setzen. Wurde das GATS zuvor nur in Fachkreisen debattiert, erschienen im Jahr 2000 erste Artikel und Studien, die versuchten, die Materie für ein breiteres Publikum aufzubereiten. Nichtregierungsorganisationen begannen sich zu vernetzen und ihre Kräfte in gemeinsamen Kampagnen zu bündeln. Zu den wichtigsten zählen mittlerweile das World Development Movement¹ und die von über 550 Organisationen in mehr als 60 Ländern unterstützte Kampagne „Stop the GATS Attack Now!“ (vgl. Polaris Institute 2002, [www](http://www.polaris.org.uk/)).

Das GATS-Abkommen wird inzwischen auch in Österreich thematisiert, im Bereich der Bildungsdienstleistungen vor allem auf Ebene der Hochschülerschaft und deren Kampagne „Education not Profit!“. Auf politischer Ebene wird es allerdings – abgesehen von vereinzelt parlamentarischen Anfragen – nach wie vor kaum behandelt. Es gibt beispielsweise keine einzige Studie über die Auswirkungen der bisherigen GATS-Liberalisierungsschritte auf Österreich, dennoch wird bereits über weitere Zugeständnisse verhandelt.

Im Bereich der Bildungsdienstleistungen drehen sich die Debatten vor allem um die Folgen für öffentlich finanzierte Bildungsangebote. Während GATS-Gegner das Ende der freien öffentlichen Bildung vorhersehen, werden derartige

¹ Nähere Informationen zum World Development Movement finden sich im Internet unter <http://www.wdm.org.uk/>.

Befürchtungen von GATS-Befürwortern als nicht nachvollziehbar, unbegründet und auf Missverständnissen über den wirklichen Inhalt des GATS beruhend abgetan (vgl. Österreichisches Parlament 2003b, S. 8).

Ziel dieser Arbeit ist es, diesen „wirklichen Inhalt“ des GATS zu analysieren und jene Abschnitte des Abkommens zu identifizieren, die für Bildungsdienstleistungen relevante Regelungen enthalten. Davon ausgehend soll festgestellt werden, ob und – wenn ja – welche Dienstleistungen des Bildungssektors unter die Bestimmungen des GATS-Abkommens fallen. Auf Grundlage des bestehenden Verpflichtungsniveaus und den bereits bekannten Forderungen der laufenden WTO-Verhandlungen wird anschließend versucht, die Bereiche aufzuzeigen, in denen zukünftig direkte Auswirkungen durch das Dienstleistungsabkommen zu erwarten sind.

Die Arbeit wurde dafür in fünf Teile gegliedert. Das erste Kapitel dient als Einführung über den Inhalt und die wichtigsten Bestimmungen des Abkommens, seine historische Entwicklung und die Funktionsweise der Welthandelsorganisation. Der Begriff „Dienstleistungen“ wird ebenso behandelt wie die Bedeutung des Dienstleistungshandels für die Außenwirtschaft und die nationalen Volkswirtschaften. Besonderes Augenmerk gilt der Frage, welche Art von Handel bzw. welche Dienstleistungen dem GATS unterliegen, und den hierbei gegebenen Möglichkeiten zur Vertragsauslegung.

Kapitel zwei zeigt sechs Trends im Bildungswesen auf, die sich international trotz unterschiedlichster Bildungssysteme feststellen lassen. Darauf aufbauend werden sechs Szenarien vorgestellt, die mögliche Bildungsmodelle als Teil zukünftiger Entwicklungen aufzeigen. Das GATS ist nicht die eigentliche Ursache dieser Trends, verstärkt diese jedoch in ganz bestimmte Richtungen.

Im dritten Kapitel werden Bildungsdienstleistungen als ein spezieller Bereich des GATS-Abkommens behandelt. Nach einem kurzen Blick auf den internationalen Bildungsmarkt soll die Frage beantwortet werden, ob nicht nur private, sondern auch öffentliche Bildungsdienstleistungen unter das Dienstleistungsabkommen fallen. Eine einfache Frage, die weniger einfach zu beantworten ist. Neben einer Bestandsaufnahme bestehender Verpflichtungen und Ausnahmeregelungen auf österreichischer und europäischer Ebene werden vor

allem auch neu bekannt gewordene Forderungen im Bildungssektor hinsichtlich ihrer möglichen Auswirkungen untersucht.

Dass bestehende Liberalisierungsbestrebungen im Rahmen des GATS als Teil eines mehrstufigen Prozesses zu verstehen sind, verdeutlicht Kapitel vier. Die Liberalisierung und Kommerzialisierung von Bildungsdienstleistungen, wie sie global auf der Ebene des GATS vorangetrieben wird, erfolgt parallel dazu in ganz ähnlicher Weise auf europäischer und österreichischer Ebene. Einige konkrete Beispiele sollen dies verdeutlichen.

Das fünfte und letzte Kapitel rekapituliert die wesentlichen Punkte der Untersuchung und fasst die Ergebnisse zusammen.

Die in der vorliegenden Arbeit verwendeten Personenbezeichnungen sind geschlechtsneutral zu verstehen!

1 Das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen

Das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) stellt ein Rahmenabkommen mit Regeln für den internationalen Austausch von Dienstleistungen dar. Es handelt sich dabei um ein sehr umfangreiches und nicht immer leicht verständliches Vertragswerk. Allein die Länderlisten, ein integraler Bestandteil des Abkommens, belaufen sich auf über 30.000 Seiten (vgl. WTO o.J. d, www).

Für die Befürworter des Freihandels verkörpert das GATS einen weiteren Meilenstein in der Liberalisierung der internationalen Handelsbeziehungen. Gegner hingegen bringen ihre große Besorgnis über potenzielle Auswirkungen des Abkommens, vor allem im Bereich der Daseinsvorsorge und der öffentlichen Dienstleistungen, zum Ausdruck. Da die Bedeutung des GATS-Abkommens und die Rolle der Welthandelsorganisation erst vor ihrem historischen Hintergrund zu verstehen sind, wird in Kapitel 1.1 zunächst ein kurzer Rückblick auf die Ursprünge gegeben.

1.1 Der Entstehungshintergrund

Die Ursprünge der heutigen Welthandelsorganisation (WTO²) und die dahinter stehenden Handelsabkommen wie GATT, GATS oder TRIPS³ lassen sich auf die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg zurückverfolgen. Um den Wiederaufbau voranzutreiben und die Integration der Weltwirtschaft auf handelspolitischem Gebiet zu koordinieren, sollte den so genannten „Bretton Woods-Institutionen“, dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank, die Internationale

² WTO ist die englische Abkürzung für World Trade Organization und steht für die Welthandelsorganisation.

³ GATT, GATS und TRIPS sind die englischen Abkürzungen für General Agreement on Tariffs and Trade, General Agreement on Trade in Services und Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights. Die jeweiligen deutschen Bezeichnungen lauten: Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen, Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen und Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte geistigen Eigentums.

Handelsorganisation (ITO⁴) zur Seite gestellt werden. Diese in der Havanna-Charta vorgesehene Handelsorganisation der Vereinten Nationen wurde jedoch nie institutionalisiert, da der US-Senat 1947 das Gründungsdokument der ITO blockierte (vgl. Gabler 1992, S. 1735).

Infolge dessen wurde nur ein Teilabkommen der Havanna-Charta über Außenwirtschaftspolitik unterzeichnet. Dieses Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT), das am 1. Januar 1948 in Kraft trat, war eigentlich nur als Provisorium gedacht, überdauerte jedoch die folgenden 46 Jahre (vgl. Kreissl-Dörfler / Quandt-Lützner 2001, S. 9). Die ursprünglich der ITO zugedachten handelspolitischen Aufgaben wurden vom GATT übernommen, wobei der Begriff „GATT“ sowohl für das Abkommen als auch für den institutionellen Rahmen in Form des GATT-Sekretariats⁵ steht (vgl. Internationale der Öffentlichen Dienste 2000, S. 5). Vorrangiges Ziel war der schrittweise Abbau von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen für den Warenverkehr, um so die Produktion in den Mitgliedsstaaten zu steigern und den internationalen Güteraustausch zu intensivieren. In mehreren Zollrunden (z.B. Kennedy-Runde 1962-1967, Tokio-Runde 1973-1979) wurden hier deutliche Fortschritte erzielt, sodass zunehmend zur Bekämpfung nicht-tarifärer Handelshemmnisse übergegangen werden konnte (vgl. Schulev-Steindl 1998, S. 20ff.).

War das GATT bisher auf die Liberalisierung des Handels mit Waren beschränkt, so wurde im Herbst 1982 vorgeschlagen, den internationalen Dienstleistungsverkehr in das multilaterale Vertragswerk mit einzubeziehen (vgl. Eiteljörge 1998, S. 149). Vor allem die USA waren hierbei die treibende Kraft. Einflussreiche US-Dienstleistungskonzerne, u.a. Federal Express, Citibank / Citicorp und American Express, hatten sich 1982 zur „Coalition of Service Industries“ (CSI) zusammengeschlossen und betrieben intensives Lobbying (vgl. Fritz 2002, S. 5; CSI o.J., www). Doch gab es auch andere Gründe für das besondere Engagement der USA. Bereits seit Mitte der siebziger Jahre hatten der

⁴ International Trade Organisation, zu deutsch Internationale Handelsorganisation, wird mit ITO abgekürzt.

⁵ Das GATT-Sekretariat war im völkerrechtlichen Sinn keine internationale Institution und ging aus der „Interim Commission of the ITO“ (ICITO) hervor (vgl. Raghavan 1999, www).

Dienstleistungssektor und der damit verbundene Handel rasant an Bedeutung⁶ gewonnen (vgl. Eiteljörge 1998, S. 137). Während im internationalen Warenverkehr der USA stark steigende Defizite zu verzeichnen waren, wies der Dienstleistungssektor hohe Überschüsse auf (vgl. Werner 1999, S. 6). Die USA erkannten, dass sie gegenüber ausländischen Dienstleistungsanbietern offensichtlich komparative Kostenvorteile⁷ besaßen, und waren bestrebt, weitere Konzessionen im Warenverkehr an Fortschritte in der Liberalisierung des Dienstleistungshandels zu knüpfen (vgl. Hoekman / Kostecki 2001, S. 237). Das erklärte Ziel war ein fairer Ausgleich für Zugeständnisse der letzten Jahrzehnte im Bereich des Warenhandels. Die USA zeigten sich nicht länger bereit, Wettbewerbsnachteile zu erdulden, die durch die Liberalisierung von Sektoren entstanden, in denen sich US-Anbieter als weniger konkurrenzfähig sahen, während Sektoren mit hohen komparativen Kostenvorteilen vom internationalen Handel weiterhin abgeschottet blieben (vgl. Eiteljörge 1998, S. 150f.).

Gegen ein Einbeziehen von Dienstleistungen in die GATT-Verhandlungen sprachen sich vor allem die Entwicklungsländer aus, die hier durch den großen Vorsprung der Industrieländer wenig neue Chancen für sich sahen. Da mit Ausnahme des Tourismus die meisten Dienstleistungsbranchen in den Entwicklungsländern entweder überhaupt nicht oder erst in bescheidenen Ansätzen existierten, wurde in Anlehnung an das Infant-Industry-Argument⁸ befürchtet, dass durch einen frühzeitigen Wettbewerbsdruck von außen die

⁶ Zur Bedeutung des Dienstleistungssektors siehe Kapitel 1.4.

⁷ Die Freihandelslehre von Adam Smith und dessen Theorie der absoluten Kostenvorteile wurde von David Ricardo in der Theorie der komparativen Kostenvorteile weiterentwickelt. Derzufolge wird der Wert der Güter im Außenhandel nicht von den absoluten, sondern von den relativen Produktionskosten bestimmt. Der zwischenstaatliche Handel soll für zwei Wirtschaften auch dann vorteilhaft sein, wenn ein Land alle Waren unter günstigeren Bedingungen produzieren kann als ein anderes. Für alle beteiligten Länder könne ein Wohlfahrtsgewinn erzielt werden, wenn sich das Land, das alle Güter mit geringeren Kosten als das andere hervorbringen vermag, der Erzeugung derjenigen Güter zuwendet, die es im Vergleich zum Ausland relativ billiger herstellen kann, d.h., für die es einen komparativen Vorteil hat, und dafür Produkte aus dem weniger begünstigten Land importiert (siehe dazu Yüksel 2001, S. 11ff.).

⁸ Das Infant-Industry-Argument, in der deutschsprachigen Literatur auch als Erziehungszoll-Argument bekannt, besagt, dass junge, sich entwickelnde Wirtschaftszweige durch Schutzzölle oder mengenmäßige Beschränkungen vor ausländischen Importen geschützt werden sollen, bis sich diese Sektoren am freien Markt behaupten können. Es rechtfertigt somit protektionistische Maßnahmen für junge Branchen, die das Potential haben, bei einem temporären Schutz internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erlangen (vgl. Todaro 1997, S. 466).

wirtschaftliche Entwicklung dieses wichtigen Sektors behindert werden könnte (vgl. Werner 1999, S. 7). Die Regierungen hatten auch Angst, durch irreversible Zugeständnisse in ein Korsett verbindlicher Rahmenrichtlinien gezwängt zu werden und dadurch wichtige Teile ihrer staatlichen Autonomie zu verlieren, eine Besorgnis, die übrigens auch von Nicht-Entwicklungsländern geteilt wurde (vgl. Eiteljörge 1998, S. 151).

Im September 1986 konnte schließlich mit der „Punta del Este Declaration“⁹ ein Kompromiss gefunden werden, der den Beginn der Uruguay-Runde und weitere Gespräche über Dienstleistungen bedeutete (vgl. WTO 1986, www). Die bisher achte und letzte Verhandlungsrunde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens war vor allem durch die unterschiedlichen Erwartungshaltungen seitens der Industrie- und Entwicklungsländer gekennzeichnet und fand erst im Dezember 1993 ihren endgültigen Abschluss (vgl. Werner 1999, S. 7; WTO o.J. a, www). Am 15. April 1994 wurde in Marrakesch die Schlussakte der Uruguay-Runde von den beteiligten Staaten unterzeichnet. Neben dem Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS), das sicher eines der wichtigsten Verhandlungsergebnisse darstellt, brachte die Uruguay-Runde auch das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte geistigen Eigentums (TRIPS) und die Gründung der Welthandelsorganisation (vgl. WTO o.J. a, www). Die Aufgaben des GATT-Sekretariats wurden von der neu gegründeten WTO übernommen, das GATT-Abkommen selbst besteht als „GATT 1947“ bzw. in der überarbeiteten Fassung des „GATT 1994“ weiter (vgl. WTO o.J. b, www).

⁹ Die „Punta del Este Declaration“ ist auch als „Ministerial Declaration on the Uruguay Round“ bekannt. Einleitend heißt es darin: „Ministers, meeting on the occasion of the Special Session of the CONTRACTING PARTIES at Punta del Este, have decided to launch Multilateral Trade Negotiations (The Uruguay Round)“ (WTO 1986, www). In der Präambel zu Teil II heißt es weiters: „Ministers also decide, as part of the Multilateral Trade Negotiations, to launch negotiations on trade in services“ (ebenda).

1.2 Die Welthandelsorganisation

Die mit 1. Jänner 1995 ins Leben gerufene Welthandelsorganisation verfügt, im Gegensatz zum provisorischen GATT-Vertrag von 1947, über den Status einer internationalen Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit (vgl. WTO-Abkommen Artikel VIII:1). Mit dem Beitritt der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien im April 2003 umfasst die WTO mittlerweile 146 Mitglieder¹⁰ und bildet den gemeinsamen institutionellen Rahmen für eine Reihe von internationalen Handelsübereinkommen (vgl. WTO 2003a, www). Dazu gehören die im Anhang des Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation¹¹ zu findenden multilateralen Handelsabkommen GATT, GATS und TRIPS sowie die plurilateralen Handelsabkommen über das öffentliche Beschaffungswesen, den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen, Molkereierzeugnissen und Rindfleisch. Die multilateralen Handelsabkommen sind für alle WTO-Mitgliedsstaaten¹² verbindlich, während die plurilateralen Abkommen nur für jene Mitgliedsländer maßgeblich sind, die sie angenommen haben (vgl. Schulev-Steindl 1998, S. 21).

Nach eigenen Angaben zählt zu den vorrangigen Aufgaben der WTO die Förderung des freien Austausches von Waren und Dienstleistungen sowie die Beseitigung von Marktzugangshemmnissen. Als Diskussionsforum für handelspolitische Themen soll die WTO ausgleichend und vermittelnd zwischen den divergierenden Interessen der Mitglieder wirken und so zur Schaffung transparenter und berechenbarer Handelsregelungen beitragen. Als weitere

¹⁰ Zu den WTO-Mitgliedern gehören auch die Europäischen Gemeinschaften, sowie die chinesischen Verwaltungsgebiete Macao und Hongkong (vgl. WTO 2003a, www). Am 11. September 2003 stimmte die WTO der Aufnahme von Kambodscha und Nepal als neue Mitglieder zu. Zu offiziellen WTO-Mitgliedern werden sie allerdings erst dreißig Tage nach Ratifizierung der Mitgliedschaft durch die nationalen Parlamente. Die Zahl der WTO-Mitglieder erhöht sich damit auf 148 (vgl. WTO 2003d, www).

¹¹ Das Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation („Agreement Establishing the World Trade Organization“) wird im weiteren Verlauf der Arbeit abgekürzt mit „WTO-Abkommen“ bezeichnet. Der genaue Inhalt dieses Vertrages kann beispielsweise online auf der Homepage der WTO nachgelesen werden (http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm, Stand vom 28.6.2003).

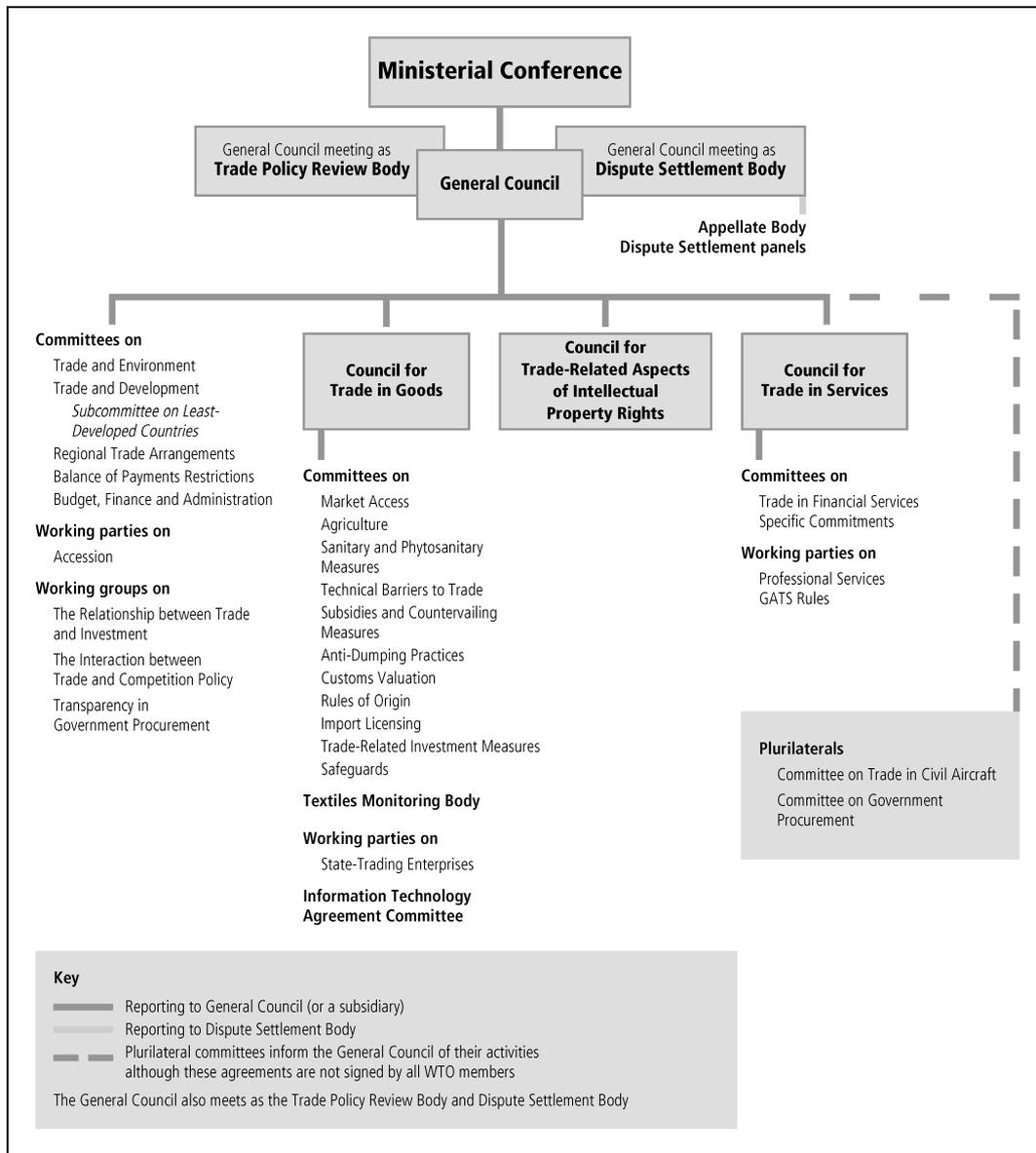
¹² Mit „WTO-Mitgliedsstaaten“ bzw. „WTO-Mitgliedsländer“ sind alle WTO-Mitglieder gemeint, also auch die Europäischen Gemeinschaften und die chinesischen Verwaltungsgebiete.

wichtige Funktion ist die Bereitstellung eines verbindlichen Mechanismus zur Beilegung von Handelsstreitigkeiten anzusehen (vgl. WTO 2001c, S. 4). Vor allem die zunehmende Verrechtlichung der Streitbeilegungspraxis hat dazu geführt, dass die WTO heute zu den „mächtigsten Akteuren auf der internationalen Bühne“ (Yüksel 2001, S. 10) zählt.

1.2.1 Organe der WTO

Den Organen der WTO obliegt gemäß Artikel III des WTO-Abkommens die Umsetzung und Administration der Handelsabkommen, die Durchführung der Streitbeilegungsverfahren und die Überwachung der Handelspolitiken der Mitglieder. Die Hauptorgane sind die Ministerkonferenz (Ministerial Conference), der Allgemeine Rat (General Council) und das WTO-Sekretariat. Darüber hinaus gibt es noch eine Reihe von Unterorganen (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Organigramm der Welthandelsorganisation



Quelle: WTO 2001c, S. 61.

Abbildung 1 zeigt die Organisationsstruktur der WTO mit der Ministerkonferenz und dem Allgemeinen Rat an der Spitze sowie den einzelnen Beratungs- und Entschlussgremien für die verschiedenen Abkommen. Diese Gremien sind wiederum in Ausschüsse und Arbeitsgruppen zu speziellen Themen untergliedert. Daneben bestehen noch Ausschüsse und Unterausschüsse, wie der Ausschuss für Handel und Umwelt oder der Ausschuss für Handel und Entwicklung, die direkt von der Ministerkonferenz und dem Allgemeinen Rat eingerichtet werden.

1.2.1.1 Ministerkonferenz

Das oberste Organ der WTO ist die Ministerkonferenz. Sie wird aus Vertretern aller Mitglieder gebildet und tritt mindestens alle zwei Jahre zusammen. Die Ministerkonferenz führt die Aufgaben der WTO aus und ist berechtigt, die dafür notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Weiters ist sie befugt, über Angelegenheiten im Zusammenhang mit den multilateralen Handelsabkommen auf Antrag der Mitglieder zu entscheiden (vgl. WTO-Abkommen Artikel IV:1).

Welchen innerstaatlichen Rang die Vertreter der Mitglieder einzunehmen haben, wird im WTO-Abkommen nicht näher bestimmt. Die Bezeichnung als Ministerkonferenz lässt jedoch darauf schließen, dass hier Repräsentanten der obersten Regierungsebene vorgesehen sind. Da Welthandelsfragen oft auch eine starke politische Dimension beinhalten, war die vermehrte Einbindung von Ministern in den Entscheidungsprozess bereits ein erklärtes Ziel der Uruguay-Runde. So heißt es in der „Punta del Este Declaration“: „Negotiations shall aim to develop understandings and arrangements: [...] (ii) to improve the overall effectiveness and decision-making of the GATT as an institution, including, inter alia, through involvement of Ministers“ (WTO 1986, Kapitel E).

1.2.1.2 Allgemeiner Rat

Als Exekutivorgan ist der Allgemeine Rat das operative Hauptorgan der WTO. Zwischen den Sitzungen der Ministerkonferenz übernimmt er deren Aufgaben, entscheidet in dringenden Angelegenheiten und koordiniert die Arbeit der Unterorgane. Der Allgemeine Rat setzt sich wie die Ministerkonferenz aus Vertretern aller Mitglieder zusammen. Obwohl der Vertragstext diesbezüglich keine detailliertere Regelung beinhaltet, weist die Bezeichnung Rat darauf hin, dass dieses Organ nicht von politischen Entscheidungsträgern, sondern vielmehr von mit Detailfragen vertrauten Experten und Expertinnen zu besetzen ist, die die laufenden Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Tagungen finden immer dann statt, wenn erforderlich – in der Praxis etwa ein Mal pro Monat (vgl. WTO-Abkommen Artikel IV:2; Beise 2001, S. 187f.). Der Allgemeine Rat ist ferner mit der Streitbeilegung und der Überwachung der Handelspolitiken betraut und tritt in diesen Funktionen als „Trade Policy Review Body“ bzw. als „Dispute Settlement

Body“ mit jeweils eigenem Vorsitzenden und eigener Geschäftsordnung zusammen (vgl. WTO-Abkommen IV:3 und 4).

1.2.1.3 Sekretariat

Das Sekretariat, mit Sitz in Genf, erfüllt die administrativen Aufgaben innerhalb der WTO. Die Ministerkonferenz ernennt zu dessen Leitung den Generaldirektor (Director-General) und legt seine Befugnisse und Pflichten sowie Dienstbedingungen und Amtsdauer fest (vgl. WTO-Abkommen Artikel VI:2). Dieser wiederum ernennt die Mitglieder des Sekretariats und bestimmt nach den Vorgaben der Ministerkonferenz die Aufgaben für seine Mitarbeiter (vgl. WTO-Abkommen Artikel VI:3).

Das WTO-Abkommen betont ausdrücklich die Unabhängigkeit des Generaldirektors und der Sekretariatsmitglieder, die weder von Regierungen noch von anderen Stellen außerhalb der WTO Weisungen entgegennehmen dürfen. Jedwede Einflussnahme seitens der WTO-Mitglieder auf die Amtsführung der Sekretariatsbeamten hat zu unterbleiben (vgl. WTO-Abkommen Artikel VI:4).

Zu den Aufgaben des Sekretariats zählen die administrative und technische Unterstützung der Arbeitsgruppen und Ausschüsse bei den Verhandlungen und der Umsetzung der Übereinkommen, die technische Hilfestellung für Entwicklungsländer, die ökonomische und statistische Analyse von Handelspolitiken, die Mitarbeit bei der Interpretation von Handelsbestimmungen im Rahmen der Streitbeilegungsverfahren sowie die Beratung von Beitrittskandidaten und die Organisation von Aufnahmeverhandlungen (vgl. WTO 2003a, S. 66).

Obwohl das Sekretariat selbst über keine Entscheidungsbefugnisse mit verbindlicher Wirkung für die Mitglieder verfügt, nimmt es durch die Vielzahl an Aufgaben dennoch großen Einfluss auf die Politik der WTO (vgl. Beise 2001, S. 190).

Bemerkenswert ist die geringe finanzielle und personelle Ressourcenausstattung des Sekretariats, die sich trotz erheblicher Aufwertung unter der WTO und der damit verbundenen Ausweitung der Aufgaben nur geringfügig verändert hat (vgl. ebenda, S. 193). Mit einem Budget von 155 Millionen Schweizer Franken beschäftigt die WTO gerade einmal 550 ständige

Mitarbeiter (vgl. WTO o.J. e, www; WTO 2003b, www). Im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen ist dies sehr wenig. Die OECD beschäftigt beispielsweise 2.300, der IWF 2.600 und die Weltbank 8.000 Mitarbeiter (vgl. OECD o.J., www; IWF o.J., www; Weltbank o.J., www).

1.2.1.4 Besondere Räte

Gemäß Artikel IV:5 des WTO-Abkommens sind unterhalb der Ebene der Hauptorgane drei besondere Räte unter der Leitung des Allgemeinen Rates angesiedelt. Dabei handelt es sich um den Rat für Warenhandel (Council for Trade in Goods), den Rat für Dienstleistungshandel (Council for Trade in Services) und den Rat für den Schutz geistigen Eigentums (Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights), die die Anwendung des jeweiligen Handelsabkommens überwachen und die Erreichung seiner Ziele unterstützen. Die Teilnahme an diesen Räten steht allen WTO-Mitgliedern offen, die tatsächliche Beteiligung richtet sich nach Interesse und Finanzkraft des Mitgliedsstaates.

1.2.2 Beschlussverfahren

Die Bestimmungen zur Beschlussfassung in der WTO finden sich in Artikel IX des WTO-Abkommens. Im Normalfall werden Entscheidungen, wie bereits im GATT 1947 üblich, durch Konsens getroffen. Von einer Konsensentscheidung in einem Gremium wird dann gesprochen, wenn keines der anwesenden Mitglieder in der Sitzung, in der über den Antrag abgestimmt wird, einen förmlichen Einwand erhebt (vgl. WTO-Abkommen Artikel IX:1). Ein Konsens liegt somit auch dann noch vor, wenn ein Mitglied Zweifel anmeldet und gegen den Antrag argumentiert, jedoch an der beschlussfassenden Sitzung nicht teilnimmt oder keine förmliche Ablehnung erklärt.

Kann eine Entscheidung durch Konsens nicht erzielt werden, so sieht das WTO-Abkommen eine Abstimmung vor. Bei Sitzungen der Ministerkonferenz und des Allgemeinen Rates kann jedes Mitglied je eine Stimme abgeben. Eine spezielle Regelung besteht für die Europäischen Gemeinschaften. Diese verfügen, wenn sie ihr Stimmrecht ausüben, über ebenso viele Stimmen wie Mitglieder, die

zugleich Mitglied der WTO sind (vgl. ebenda). Somit können von den Europäischen Gemeinschaften zurzeit 15 Stimmen eingebracht werden. Eine Gewichtung der Stimmen, wie sie beispielsweise beim Internationalen Währungsfonds (vgl. IWF 1944, Artikel XII:5) oder bei der Weltbank (vgl. IBRD 1945, Artikel V:3) vorgenommen wird, findet in der WTO nicht statt (siehe dazu Beise 2001, S. 201ff.). Sofern die einzelnen Regelungen des WTO-Abkommens und der multilateralen Handelsabkommen keine anderen Mehrheitserfordernisse vorsehen, reicht für die Beschlussfassung durch Abstimmung in der Ministerkonferenz und im Allgemeinen Rat eine einfache Mehrheit aus (vgl. WTO-Abkommen Artikel IX:1).

Abweichungen vom einfachen Mehrheitsprinzip bestehen beispielsweise für verbindliche Interpretationen des WTO-Abkommens oder der multilateralen Handelsabkommen durch den Ministerrat bzw. den Allgemeinen Rat sowie für die Entbindung eines WTO-Mitglieds von Vertragsverpflichtungen in Ausnahmefällen (waiver). Hierfür ist jeweils eine Dreiviertelmehrheit notwendig (vgl. WTO-Abkommen Artikel IX:2 und 3).

1.2.3 Die EU in der WTO

Der besondere Charakter, den die EU in der WTO einnimmt, kann daran abgelesen werden, dass die Europäischen Gemeinschaften in drei Bestimmungen des WTO-Abkommens namentlich erwähnt werden. Während die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft nie dem GATT 1947 beigetreten ist, weisen die Artikel XI und XIV des WTO-Abkommens explizit auf die Möglichkeit einer Mitgliedschaft der Europäischen Gemeinschaften in der WTO hin. Die EU ist damit als einzige internationale Organisation Mitglied der WTO. Gemäß Artikel IX:1 des WTO-Abkommens verfügt die EU (d.h. die Europäischen Gemeinschaften) jedoch über kein eigenes Stimmrecht, sondern nur die jeweiligen EU-Mitgliedsstaaten (vgl. dazu Kapitel 1.2.2).

Eine bedeutende Frage in diesem Zusammenhang ist die nach der Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den EU-Mitgliedsstaaten. Bereits während der Uruguay-Runde hatten sich diesbezüglich Streitigkeiten entwickelt. Die Kommission vertrat die Auffassung, dass ihr die alleinige Kompetenz zur Vertretung der EU innerhalb der WTO und zum

Abschluss der Übereinkommen zukäme. Dem widersprachen die Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten, die von einer gemischten Zuständigkeit ausgingen (vgl. Kreissl-Dörfler o.J., S. 20). Aufgrund des bevorstehenden Abschlusses des WTO-Abkommens spitzte sich die Lage derart zu, dass die Kommission neun Tage vor Unterzeichnung der Schlussakte in Marrakesch dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) diese Frage zur Entscheidung vorlegte.

In seinem Rechtsgutachten vom 15.11.1994¹³ stellte der EuGH fest, dass gemäß Artikel 113 des EWG-Vertrages (nunmehr Artikel 133 EGV) der Gemeinschaft die alleinige Kompetenz zum Abschluss von Verträgen nur im Bereich des Warenhandels, wie dem GATT 1994, zustehe. Für die Materien des Dienstleistungshandels (GATS) und der handelsbezogenen Aspekte des geistigen Eigentums (TRIPS) erkannte er auf gemischte Zuständigkeit (vgl. Beise 2001, S. 175). So fällt im Bereich des GATS nur die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung ohne Personenbewegung unter die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft. Die anderen vom GATS geregelten Erbringungsarten (vgl. dazu Kapitel 1.5.1) werden hingegen nicht von der gemeinsamen Handelspolitik erfasst, die Abschlusskompetenz liegt somit bei den Mitgliedsstaaten. Auch beim TRIPS konnte der EuGH, mit Ausnahme von Maßnahmen an den Außengrenzen der Gemeinschaft zum Schutz gegen nachgeahmte Waren, keine ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft feststellen (vgl. Krenzler / Pitschas 2001, S. 445f.).

Als Völkerrechtssubjekte können die Europäischen Gemeinschaften in ihrem Zuständigkeitsbereich völkerrechtliche Verträge mit Drittstaaten und internationalen Organisationen abschließen. Bei den so genannten „gemischten Abkommen“, bei denen die Abschlusskompetenz sowohl der Gemeinschaft als auch den Mitgliedsstaaten zukommt, hat sich in der Praxis die Vorgehensweise herausgebildet, solche Abkommen gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten zu unterzeichnen (vgl. Öhlinger 1999, S. 86). Aufgrund der vom EuGH vorgenommenen Auslegung musste das WTO-Abkommen von den Gemeinschaften sowie von den EU-Mitgliedsstaaten auf nationaler Ebene ratifiziert werden

¹³ Gutachten des EuGH 1/94 (Slg. 1994 I-5267)

(vgl. Krenzler / Pitschas 2001, S. 446f.; Beise 2001, S. 176; siehe dazu auch Kapitel 4.2).

1.3 Begriffsabgrenzung Dienstleistungen

Dienstleistungen umfassen ein sehr breit gefächertes Spektrum an Aktivitäten und lassen sich inhaltlich nur schwer erfassen. In der einschlägigen Fachliteratur finden sich unzählige Definitionsversuche des Begriffs Dienstleistungen, wobei vor allem die eindeutige Abgrenzung zu Sachgütern als vorrangiges Ziel angesehen wird (vgl. Bieberstein 1998, S. 26). Dies kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass „[d]ie Problematik der Begriffsabgrenzung [...] bisher weder theoretisch noch in der Praxis befriedigend gelöst werden [konnte]“ (Eiteljörge 1998, S. 138).

Die Bedeutung der Dienstleistungen für die Volkswirtschaft wurde lange Zeit nicht erkannt. Nationalökonomien, wie z.B. Smith oder Malthus, sahen in der Erbringung von Dienstleistungen keine produktive Tätigkeit und berücksichtigten in ihren Überlegungen nur die Produktion materieller Güter. Erst in den vierziger Jahren mit der Entwicklung der Drei-Sektoren-Theorie fand der Dienstleistungsbegriff allgemeine Beachtung (vgl. Bieberstein 1998, S. 26). Dienstleistungen wurden demnach dem tertiären Sektor zugerechnet, einer Residualgröße, die alle gewerblichen Wirtschaftsaktivitäten umfasste, die nicht dem Ackerbau (primärer Sektor) oder der Herstellung physischer Güter (sekundärer Sektor) zuzurechnen waren (vgl. Biermann 1999, S. 21). Eine solche Negativabgrenzung führte jedoch dazu, „dass der an sich schon sehr heterogene Sektor zu einer Art Auffangbecken für sonst schwer zuordenbare Produkte wurde“ (Eiteljörge 1998, S. 138).

Durch die unscharfe und uneinheitliche Abgrenzung lassen sich Dienstleistungen statistisch nur schwer erfassen. Das führt u.a. zu teilweise erheblichen Unterschieden in den Zahlungsbilanzkonzepten, der Vergleich bzw. das Zusammenfassen der Statistiken verschiedener Länder ist so unmöglich (vgl. ebenda). Trotz der damit verbundenen Mängel hat sich diese Einteilung der Volkswirtschaft auf Basis der Wirtschaftsgüter erstellenden Betriebe international durchgesetzt.

Darauf aufbauend wird für die statistische Systematisierung in den meisten westlichen Ländern eine weitere Unterteilung der Sektoren in Klassen vorgenommen (vgl. Meyer 1998, S. 7). Beispielsweise werden in Österreich alle Wirtschaftstätigkeiten in der ÖNACE 1995¹⁴ durch eine hierarchisch strukturierte Klassifikation erfasst. Die drei Sektoren werden dafür, wie in Abbildung 2 dargestellt, in siebzehn Abschnitte gegliedert (vgl. Statistik Austria 2001a, www).

Abbildung 2: Abschnitte der ÖNACE 1995

Primärer Sektor	
A	Land- und Forstwirtschaft
B	Fischerei und Fischzucht
Sekundärer Sektor	
C	Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden
D	Sachgütererzeugung
E	Energie- und Wasserversorgung
F	Bauwesen
Tertiärer Sektor	
G	Handel; Reparatur von Kfz und Gebrauchsgütern
H	Beherbergungs- und Gaststättenwesen
I	Verkehr und Nachrichtenübermittlung
J	Kredit- und Versicherungswesen
K	Realitätenwesen, Unternehmensdienstleistungen
L	Öffentl. Verwaltung, Sozialversicherung
M	Unterrichtswesen
N	Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen
O	Erbringung von sonstigen öffentl. und persönl. Dienstleistungen
P	Private Haushalte
Q	Exterritoriale Organisationen

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Statistik Austria 2002, S. 161.

Durch eine möglichst umfangreiche Gliederung¹⁵ wird versucht, das Problem der fehlenden Dienstleistungsdefinition zu umgehen (vgl. Meyer 1998, S. 9).

Unschärfen entstehen aber alleine schon dadurch, dass Unternehmen, die Tätigkeiten aus verschiedenen Unterklassen ausüben, jeweils nach ihrem

¹⁴ Bei der ÖNACE 1995 handelt es sich um die österreichische Version der NACE (Nomenclature générale des activités économiques dans les communautés européennes) Rev. 1, einer Wirtschaftstätigkeitenklassifikation, die gemäß Europäischer Ratsverordnung (VO (EWG) Nr. 3037/ 90) von allen Mitgliedsstaaten entweder direkt oder in einer davon abgeleiteten nationalen Version zu übernehmen ist (vgl. Statistik Austria 2001a, www).

¹⁵ In der ÖNACE 1995 werden die 17 Abschnitte weiters in 31 Unterabschnitte, 60 Abteilungen, 222 Gruppen, 503 Klassen und 718 Unterklassen unterteilt (vgl. Statistik Austria 2001a, www).

wirtschaftlichen Schwerpunkt zugeordnet werden (vgl. Statistik Austria 2001b, www). So werden in vielen Betrieben des primären und sekundären Sektors zunehmend auch Dienstleistungen produziert (vgl. Corsten 1988, S. 10). Als Beispiele können hier der Bauer angeführt werden, der ein eigenes Vertriebsnetz für seine Produkte aufbaut, oder das Industrieunternehmen, das Beratungs- und Ausbildungsdienstleistungen anbietet. Andererseits werden auch von klassischen Dienstleistern physische Produkte hergestellt. Das Restaurant verarbeitet Rohstoffe zu Mahlzeiten und das Beratungsunternehmen produziert Berichte und Gutachten physisch in Form von Drucksachen (vgl. Bieger 1998, S. 5f.).

Eine völlig andere Betrachtungsweise versucht Dienstleistungen über deren charakteristische Besonderheiten von Sachleistungen zu unterscheiden. So gilt eine Wirtschaftsaktivität dann als Dienstleistung, wenn

- ihr Output immateriell ist,
- sie nicht gelagert oder auf Vorrat produziert werden kann,
- Leistungserstellung und Konsum gleichzeitig stattfinden und
- der Abnehmer in den Erstellungsprozess eingebunden werden muss (Biermann 1999, S. 22).

Doch fehlt auch hier die notwendige Trennschärfe. Durch technische Weiterentwicklungen im Bereich der Telekommunikation und Datenübertragung lassen sich diese Abgrenzungskriterien nicht weiter beibehalten. Künstlerische Dienstleistungen, wie ein Konzert oder eine Theateraufführung, können auf CD oder Videokassette gespeichert und so jederzeit an jedem Ort konsumiert werden (vgl. Eiteljörge 1998, S. 139). Auch muss die Leistungserstellung nicht immer Ziel der Nachfrage sein. Bei der Gebäudereinigung ist es beispielsweise die Sauberkeit des Gebäudes, d.h. die Folge der Leistungserstellung. Produktion und Konsum erfolgen dabei mit zeitlicher Differenz (vgl. Meyer 1998, S. 12f.).

Zusammenfassend soll noch einmal darauf hingewiesen werden, dass es trotz zahlreicher Versuche keine allgemein anerkannte Begriffsabgrenzung für Dienstleistungen gibt.

1.4 Die Bedeutung des internationalen Dienstleistungshandels

Lange Zeit galten Dienstleistungen aufgrund der in Kapitel 1.3 angeführten charakteristischen Eigenschaften als nicht handelbar. Obwohl in bestimmten

Branchen, wie beispielsweise dem Transportwesen oder im Tourismus, der Dienstleistungshandel schon immer große wirtschaftliche Bedeutung hatte, brachten erst die technologischen Fortschritte der letzten Jahrzehnte den großen Durchbruch (vgl. Hoekman / Kostecki 2001, S. 238).

Grenzüberschreitende Dienstleistungen lassen sich nur mit großen Schwierigkeiten statistisch erfassen. Das verfügbare Datenmaterial ist daher relativ ungenau und unvollständig und lässt sich oft nur schwer miteinander vergleichen (vgl. ebenda, S. 240; WTO 2002a, S. 216). So gibt es weder eine genaue begriffliche Abgrenzung von Dienstleistungen noch ein einheitliches Klassifikationsschema (vgl. Kapitel 1.3). Viele Dienstleistungen sind untrennbar an den Warenhandel gebunden und werden wertmäßig nicht gesondert ausgewiesen. Andere Angaben wiederum basieren auf Schätzungen, wie beispielsweise Statistiken über den Tourismus oder die Transportleistungen (vgl. Senti 2000, S. 569). Ein besonderes Problem stellen elektronisch übermittelte Dienstleistungen dar, die vor allem bei Transaktionen innerhalb von multinationalen Konzernen nicht erfassbar sind (vgl. WTO 2002a, S. 216). Aufgrund dieser Unzulänglichkeiten und mangels besserer Grundlagen sind nachfolgende Größen über den Dienstleistungshandel lediglich als Richtwerte zu verstehen.

Zur Bewertung der Bedeutung des Dienstleistungssektors werden zwei Kriterien herangezogen, zum einen die nationale Bedeutung des Sektors, gemessen anhand der im Dienstleistungssektor Beschäftigten, und zum anderen die Bedeutung für den Außenhandel, ausgedrückt als Anteil der kommerziellen Dienstleistungen am Gesamthandel (vgl. Eiteljörge 1998, S. 145).

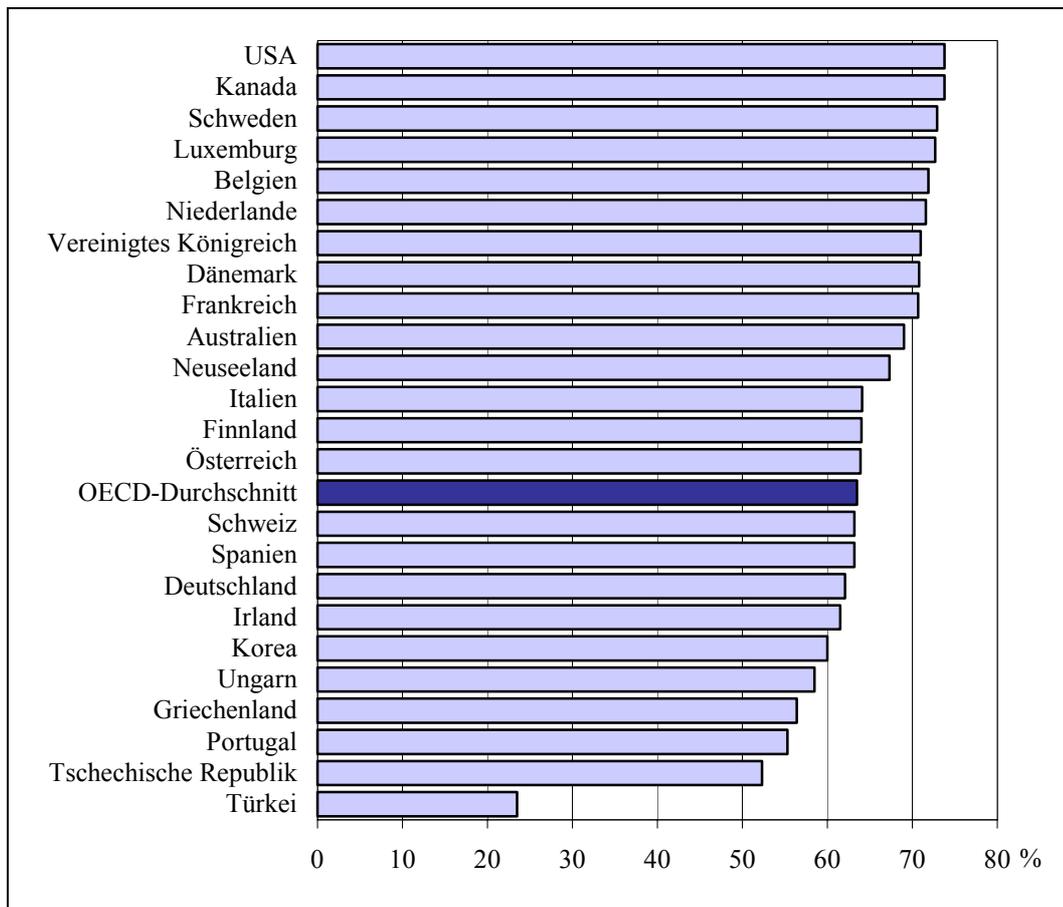
1.4.1 Die nationale Bedeutung des Dienstleistungssektors

Langfristige Entwicklungstrends zeigen, dass der Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungssektor seit den sechziger Jahren stetig zugenommen hat. In einer von Elfring durchgeführten Untersuchung über die sektorale Beschäftigungsverteilung in Frankreich, Deutschland, Japan, den Niederlanden, Schweden, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten wurde für den Zeitraum von 1960-1987 ein durchschnittlicher Anstieg der Dienstleistungen an der Gesamtbeschäftigung von 46 auf 65 Prozent errechnet (siehe dazu Elfring

1988, 1989, 1992; zitiert nach OECD 2000a, S. 95). Dieser Trend setzte sich in den neunziger Jahren ungebrochen fort und lässt sich im gesamten OECD-Raum beobachten. In den OECD-Mitgliedsstaaten verzeichnete der Anteil der im Dienstleistungssektor Beschäftigten für den Zeitraum von 1984 bis 1998 einen durchschnittlichen Zuwachs von 8 Prozent auf 63,5 Prozent (vgl. OECD 2000a, S. 138). In Ländern wie Australien, Kanada, Dänemark und den USA hatten Dienstleistungen verglichen mit den meisten anderen OECD-Ländern Mitte der achtziger Jahre noch einen deutlich größeren Anteil an der Gesamtbeschäftigung. Dieser Unterschied verringerte sich jedoch in den letzten 15 Jahren, wobei Länder mit einem niedrigen Ausgangsniveau besonders stark zulegten (vgl. ebenda, S. 95).

Abbildung 3 verdeutlicht die enorme volkswirtschaftliche Bedeutung, die dem Dienstleistungssektor zukommt.

Abbildung 3: Anteil der im Dienstleistungssektor Beschäftigten gemessen an der Gesamtbeschäftigtenzahl, 1998 (Angaben in Prozent)



Quelle: Eigene Darstellung mit Zahlenmaterial aus OECD 2000a, S. 98.

Abbildung 3 zeigt, dass in einigen OECD-Ländern, wie z.B. den USA, Kanada, Schweden oder Luxemburg, mittlerweile beinahe drei Viertel der Beschäftigten im tertiären Sektor tätig sind. Österreich mit einem Wert von 63,9 Prozent liegt knapp über dem OECD-Durchschnitt von 63,5 Prozent.

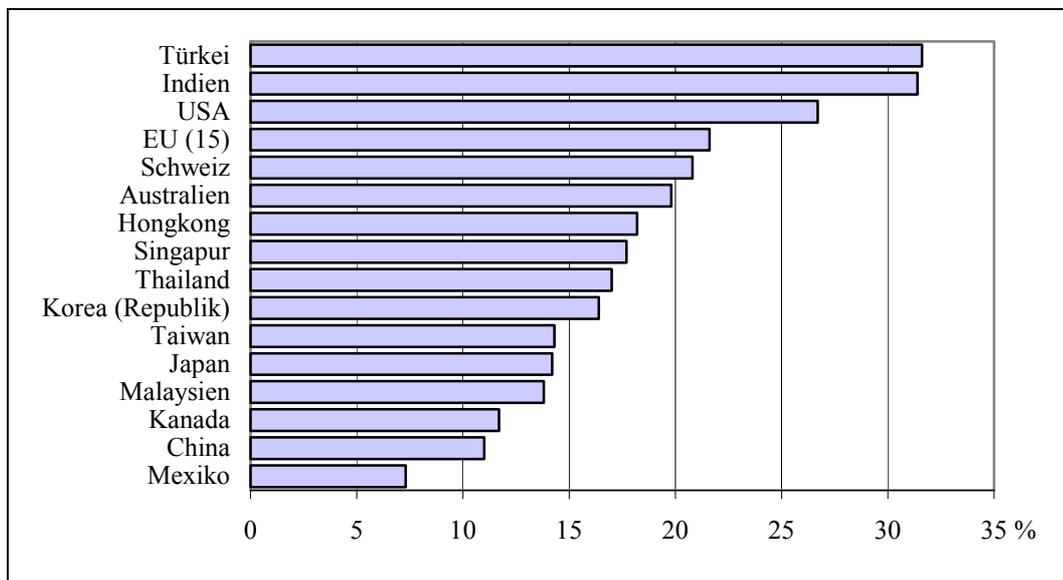
Der Dienstleistungssektor ist in den Industriestaaten der größte Arbeitgeber und erwirtschaftet den größten Teil des Bruttosozialproduktes (vgl. Eiteljörge 1998, S. 148). Selbst in Ländern mit geringem Pro-Kopf-Einkommen entfällt mehr als ein Drittel der gesamtwirtschaftlichen Produktion auf Dienstleistungen, in Ländern mit durchschnittlichem Pro-Kopf-Einkommen sogar mehr als die Hälfte. Ähnlich hoch ist der Anteil der in diesem Sektor Beschäftigten (vgl. OECD 2002a, S. 22).

1.4.2 Die Bedeutung für den Außenhandel

Neben der stetig wachsenden Bedeutung für die nationalen Volkswirtschaften spielt der Dienstleistungssektor auch im internationalen Handel eine zunehmend wichtiger werdende Rolle. Als Indikator für die Bedeutung von Dienstleistungen im Außenhandel eines Landes soll hier das Verhältnis zwischen Waren- und Dienstleistungsexporten herangezogen werden.

Der weltweite Export kommerzieller Dienstleistungen belief sich im Jahre 2001 auf insgesamt 1.458 Milliarden US-Dollar, was einem Anstieg von mehr als 75 Prozent innerhalb eines Jahrzehntes entspricht (vgl. WTO 2002a, S. 179). Der Anteil der Dienstleistungen beträgt somit beinahe ein Fünftel des Welthandels (vgl. ebenda S. 28). Dabei variiert der Anteil des Dienstleistungssektors an den Exporten der einzelnen Länder recht beträchtlich, wie in Abbildung 4 anhand der weltweit größten Dienstleistungsexporteure verdeutlicht wird.

Abbildung 4: Anteil kommerzieller Dienstleistungen am Gesamtexport von ausgewählten Ländern mit einem Dienstleistungsexportvolumen von mindestens 10 Milliarden US-Dollar, 2001 (Angaben in Prozent)



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung mit Zahlenmaterial aus WTO 2002a, S. 28.

Selbst innerhalb der Europäischen Union (EU) liegt die Bandbreite zwischen 65 Prozent für Griechenland und 12 Prozent für Finnland. Es gibt aber auch Länder wie Venezuela oder Nigeria, die bei Dienstleistungen einen Exportanteil von gerade einmal 4 Prozent aufweisen (vgl. WTO 2002a, S. 28).

Während der relative Anteil der Dienstleistungen an den Gesamtexporten die Bedeutung des Sektors für die Wirtschaft eines Landes widerspiegelt, gibt das absolute Exportvolumen Auskunft über die Wichtigkeit eines Landes am globalen Dienstleistungsmarkt. In Abbildung 5 wurden die Länder nach dem Wert ihrer Dienstleistungsexporte bzw. -importe gereiht.

Abbildung 5: Die wichtigsten Exporteure und Importeure von Dienstleistungen im Jahre 2001 (Anteile und kumulierte Anteile am Weltdienstleistungshandel jeweils in Prozent)

Exporteure	Anteil	kum. Anteil	Importeure	Anteil	kum. Anteil
USA	18,1	18,1	USA	13,0	13,0
Vereinigtes Königreich	7,4	25,5	Deutschland	9,2	22,2
Frankreich	5,5	31,0	Japan	7,4	29,6
Deutschland	5,5	36,5	Vereinigtes Königreich	6,3	35,9
Japan	4,4	40,9	Frankreich	4,3	40,2
Spanien	3,9	44,8	Italien	3,9	44,1
Italien	3,9	48,7	Niederlande	3,7	47,8
Niederlande	3,5	52,2	Kanada	2,9	50,7
Belgien-Luxemburg	2,9	55,1	Belgien-Luxemburg	2,7	53,4
Hongkong (China)	2,9	58,0	China	2,7	56,1

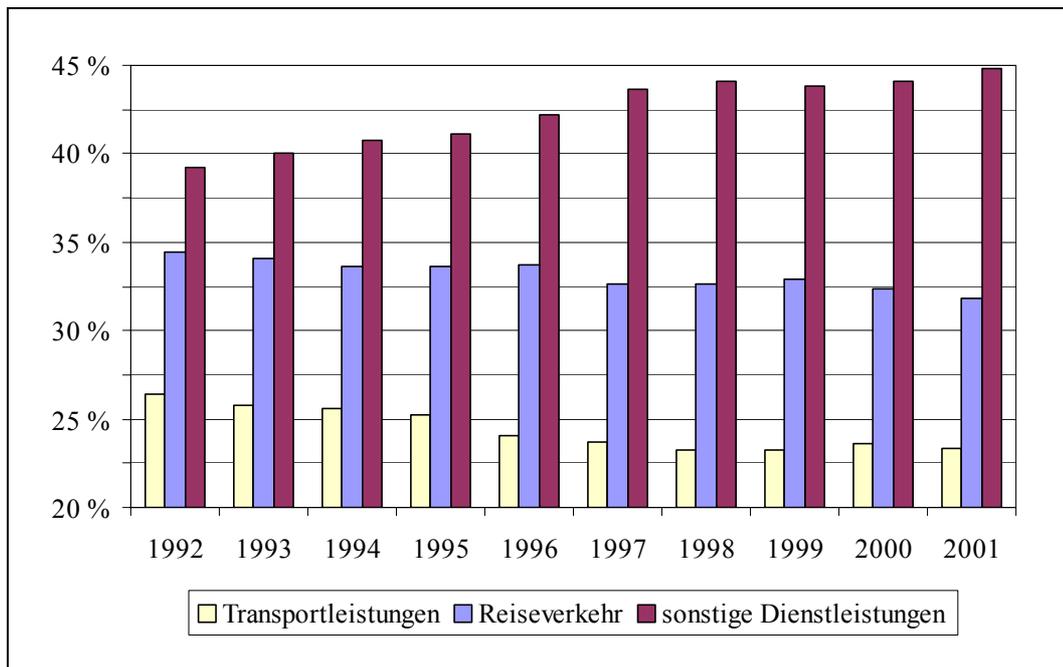
Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung mit Zahlenmaterial aus WTO 2002a, S. 27.

Mit 18,1 Prozent waren die USA im Jahre 2001 der größte Exporteur von Dienstleistungen, gefolgt vom Vereinigten Königreich, Frankreich und Deutschland mit jeweils mehr als 5 Prozent Marktanteil. Österreich lag mit 2,2 Prozent der weltweiten Dienstleistungsexporte auf Rang 13.

Interessant für das Verständnis des internationalen Kräfteverhältnisses sind auch die kumulierten Anteile. Acht Länder teilen sich die Hälfte des weltweiten Dienstleistungshandels. Werden die 15 wichtigsten Dienstleistungsexporteure herangezogen, so repräsentieren diese etwa zwei Drittel des weltweiten Handels mit Dienstleistungen, die 20 größten sogar drei Viertel (vgl. WTO 2002a, S. 27).

Bei der Bedeutung der einzelnen Dienstleistungen innerhalb des Sektors hat sich in den letzten Jahrzehnten ein Strukturwandel vollzogen. Abbildung 6 zeigt den jüngsten Abschnitt dieser langfristigen Entwicklung im Detail.

Abbildung 6: Zusammensetzung der weltweiten Exporte kommerzieller Dienstleistungen 1992 – 2001



Quelle: Eigene Darstellung mit Zahlenmaterial aus WTO 2000b/c/d, www und WTO 2002b/c/d, www.

Die Darstellung verdeutlicht die stetig sinkende Bedeutung der Transportleistungen am Gesamtwert der grenzüberschreitenden Dienstleistungsexporte. Lag der Anteil in den siebziger Jahren noch bei etwa 40 Prozent, so betrug er im Jahre 2001 nur mehr 23 Prozent. Der Reiseverkehr verzeichnete in den siebziger und achtziger Jahren noch einen Anstieg von über 20 auf beinahe 35 Prozent, fiel aber nach einer Trendumkehr in den neunziger Jahren auf ein Niveau von gut 31 Prozent leicht zurück. Der Bereich der sonstigen Dienstleistungen, der sich zu einem Großteil aus Finanz- und Versicherungsleistungen zusammensetzt, ist als Gesamtgröße in all diesen Jahren kontinuierlich gestiegen und erreichte 2001 den bisherigen Höchstwert von 45 Prozent. Die Dienstleistungen der öffentlichen Hand, eine Teilgröße der sonstigen Dienstleistungen, haben jedoch als Folge der Privatisierung von Staatsbetrieben relativ stark abgenommen, alleine in den siebziger und achtziger Jahren von 14 auf 4 Prozent (vgl. Senti 2000, S. 569f.; WTO 2000a, S. 155ff.; WTO 2002a, S. 161ff.).

1.5 Der Geltungsbereich des GATS

Um in weiterer Folge die Auswirkungen des GATS-Regelwerkes auf einzelne Dienstleistungsbereiche untersuchen zu können, muss zuerst der Gegenstand des Abkommens klar abgegrenzt werden.

Der Geltungsbereich des GATS¹⁶ wird in Artikel I des Vertragstextes festgeschrieben. Demnach findet das Übereinkommen Anwendung auf „Maßnahmen der Mitglieder, die den Handel mit Dienstleistungen beeinträchtigen“¹⁷ (GATS Artikel I:1). Die äußerst große Reichweite, die für das GATS in Artikel I:1 vorgesehen ist, wird anschließend näher bestimmt¹⁸.

Der Begriff „Maßnahmen der Mitglieder“ wird in Artikel I:3 (a) GATS erläutert. So fallen darunter „Maßnahmen i) zentraler, regionaler oder örtlicher Regierungen und Behörden sowie ii) nichtstaatlicher Stellen in Ausübung der ihnen von zentralen, regionalen oder örtlichen Regierungen oder Behörden übertragenen Befugnisse“.

1.5.1 Die vier Erbringungsformen im internationalen Dienstleistungshandel

Der Ausdruck „Handel mit Dienstleistungen“, wie er in Artikel I:1 GATS bei der Festlegung der Anwendbarkeit des Abkommens Verwendung findet, wird für die Zwecke des GATS definiert als „die Erbringung einer Dienstleistung“ (GATS Artikel I:2) in einer der vier angeführten Erbringungsarten, den so genannten „modes“ (vgl. Internationale der Öffentlichen Dienste 2000, S. 10f.):

- **Modus 1 – grenzüberschreitende Erbringung:** Darunter wird die Lieferung einer Dienstleistung „aus dem Hoheitsgebiet eines Mitglieds in das

¹⁶ Der Vertragstext des „General Agreement on Trade in Services“ steht auf der Homepage der WTO in Englisch, Französisch und Spanisch als Online-Version oder zum Download zur Verfügung (http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm, Stand vom 22.5.2003). Die in dieser Arbeit verwendeten deutschsprachigen Zitate des GATS-Vertragstextes wurden der im Bundesgesetzblatt für die Republik Deutschland (1994, Teil II, Seite 1643ff.) veröffentlichten und online unter <http://rw22big3.jura.uni-sb.de/BGBl/TEIL2/1994/19941643.2.HTML> (Stand vom 22.5.2003) verfügbaren Fassung entnommen.

¹⁷ Im englischen Original: „This Agreement applies to measures by Members affecting trade in services.“

¹⁸ Neben den Begriffsabgrenzungen in Artikel I finden sich noch weitere wichtige Definitionen in Artikel XXVIII GATS.

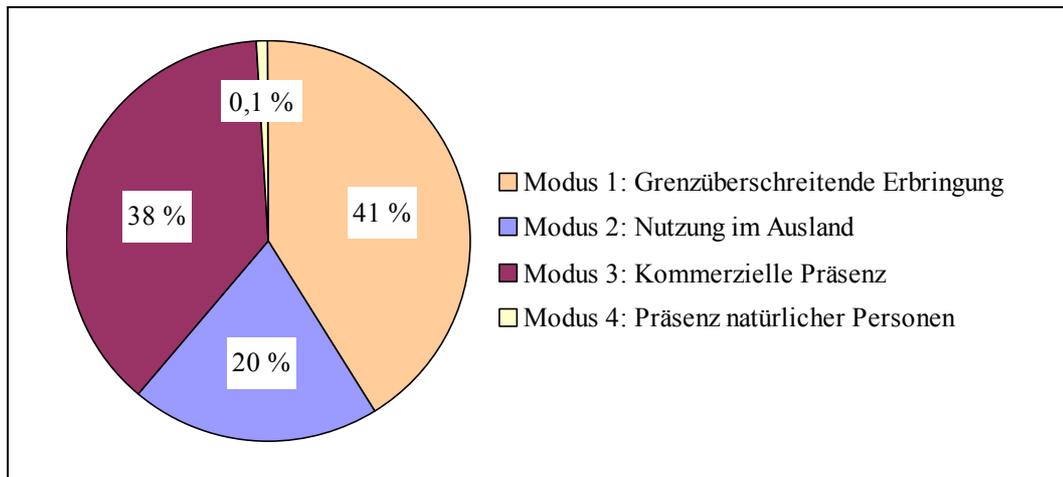
Hoheitsgebiet eines anderen Mitglieds“ (GATS Artikel I:2 (a)) verstanden. Modus 1 entspricht weitestgehend den im Warenhandel üblichen Exporten, sowohl der Dienstleistungserbringer als auch der Verbraucher bleiben in ihrem Land. Beispiele hierfür sind E-Learning übers Internet oder Beratungsleistungen, die über moderne Telekommunikationsmedien erbracht werden, aber auch Bankgeschäfte oder das Versenden von Softwareprodukten.

- **Modus 2 – Nutzung einer Dienstleistung im Ausland:** Die Bereitstellung einer Dienstleistung „im Hoheitsgebiet eines Mitglieds an den Dienstleistungsnutzer eines anderen Mitglieds“ (GATS Artikel I:2 (b)) wird in Modus 2 zusammengefasst. Um die Dienstleistung in Anspruch zu nehmen, begibt sich der Verbraucher in das Land des Dienstleistungserstellers. Hierzu zählen beispielsweise Studien, die von Studierenden vor Ort an einer ausländischen Universität absolviert werden oder der Besuch von Sprachschulen im Ausland. Generell werden Dienstleistungen der Tourismusbranche diesem Modus zugerechnet.
- **Modus 3 – kommerzielle Präsenz:** In diesem Fall wird die Dienstleistung „durch einen Dienstleistungserbringer eines Mitglieds mittels kommerzieller Präsenz im Hoheitsgebiet eines anderen Mitglieds“ (GATS Artikel I:2 (c)) erbracht. Der Anbieter der Dienstleistung kommt in das Land des Verbrauchers und gründet dort eine Niederlassung. Hierunter fallen ausländische Direktinvestitionen, z.B. Zweigstellen amerikanischer Universitäten in Europa oder Filialen ausländischer Banken.
- **Modus 4 – Präsenz natürlicher Personen:** Der vierte Modus umfasst Dienstleistungen, die „durch einen Dienstleistungserbringer eines Mitglieds mittels Präsenz natürlicher Personen eines Mitglieds im Hoheitsgebiet eines anderen Mitglieds“ (GATS Artikel I:2 (d)) bereitgestellt werden. Die Dienstleistung wird von einer natürlichen Person angeboten, die sich vorübergehend in einem anderen Mitgliedsland aufhält, beispielsweise ausländisches Lehrpersonal, das an einer inländischen Bildungseinrichtung unterrichtet.

Der „Handel mit Dienstleistungen“ umfasst demnach nicht nur den klassischen grenzüberschreitenden Handel, sondern auch ausländische Direktinvestitionen und zeitlich beschränkte Arbeitsmigration.

Über den Gesamtwert der in den einzelnen Modi erbrachten Dienstleistungen gibt es keine genauen Statistiken. Abbildung 7 zeigt eine Schätzung für das Jahr 1997.

Abbildung 7: Aufteilung des internationalen Dienstleistungshandels auf die vier im GATS definierten Erbringungsarten (1997)



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Karsenty 1999, o.S., zitiert nach Hufbauer / Warren 1999, S. 3.

Danach stellen die grenzüberschreitende Lieferung mit 41 Prozent am Gesamtwert des Dienstleistungshandels und die kommerzielle Präsenz mit etwa 38 Prozent die mit Abstand wichtigsten Erbringungsarten dar. Mit deutlichem Abstand folgt die Dienstleistungsnutzung im Ausland mit einem Anteil von rund 20 Prozent, die Präsenz natürlicher Personen ist mit gerade einmal 0,1 Prozent beinahe bedeutungslos (vgl. Karsenty 1999, o.S., zitiert nach Hufbauer / Warren 1999, S. 3).

1.5.2 Der Dienstleistungsbegriff im GATS

Von besonderer Bedeutung sind die Artikel I:3 (b) und I:3 (c) GATS¹⁹, da in ihnen festgelegt wird, welche Dienstleistungen unter das GATS-Abkommen fallen. Demnach „schließt der Begriff ‚Dienstleistungen‘ jede Art von Dienstleistung in jedem Sektor mit Ausnahme solcher Dienstleistungen ein, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden“ (GATS Artikel I:3 (b)). Dabei umfasst „der Begriff ‚in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbrachte Dienstleistung‘ jede Art von Dienstleistung, die weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht wird“ (GATS Artikel I:3 (c)).

Artikel I:3 (b) GATS unterscheidet zwar zwischen Dienstleistungen, die unter das GATS fallen, und solchen, die davon nicht betroffen sind, gibt aber keinerlei Erklärung über den dem Abkommen zu Grunde gelegten Dienstleistungsbegriff (vgl. Internationale der Öffentlichen Dienste 2000, S. 6). Wie bereits in Kapitel 1.3 gezeigt wurde, existiert keine allgemein anerkannte Definition. In Ermangelung einer klaren Begriffsabgrenzung verwenden daher viele Länder Klassifikationslisten, um Dienstleistungen zu erfassen. Der GATS-Vertragstext enthält jedoch weder eine Definition, die festschreibt, was im Rahmen des Abkommens unter einer Dienstleistung verstanden wird, noch einen Verweis auf ein entsprechendes Klassifikationsschema. Die Wahl eines solchen liegt im Ermessen des einzelnen WTO-Mitglieds, sodass die Beurteilung des Umfangs geleisteter Zugeständnisse (vgl. dazu Kapitel 1.6.2) unter Berücksichtigung der jeweils verwendeten sektoralen Einteilung zu geschehen hat (vgl. WTO 1998a, S. 3). Zahlreiche Länder beziehen sich auf die vom WTO-Sekretariat als Hilfestellung veröffentlichte „Services Sectoral Classification List“, welche auf der „Provisional Central Product Classification“ (CPCprov) der Vereinten Nationen basiert und Dienstleistungen in zwölf Sektoren und mehr als 150 Subsektoren unterteilt (vgl. Colas / Gottlieb 2001, S. 10; WTO 1991, S. 2ff.).

¹⁹ Die englische Fassung von Artikel I:3 (b) und (c) GATS lautet wie folgt: „(b) ‘services’ includes any service in any sector except services supplied in the exercise of governmental authority; (c) ‘a service supplied in the exercise of governmental authority’ means any service which is supplied neither on a commercial basis, nor in competition with one or more service suppliers“.

1.5.3 Exkurs: Öffentliche Dienstleistungen

Weder im GATS-Abkommen noch in anderen WTO-Dokumenten wird der Begriff „öffentliche Dienstleistung“ explizit verwendet. Ein Grund dafür, liegt wohl darin, dass sich die Vorstellungen, was unter einer „öffentlichen Dienstleistung“ zu verstehen ist, von Land zu Land, aber auch innerhalb einer Gesellschaft stark voneinander unterscheiden können. Bereits die Übersetzung in verschiedene Sprachen verursacht Schwierigkeiten. Obwohl „öffentliche Dienstleistung“, „public service“ oder „service public“ oftmals als synonyme Begriffe verwendet werden, stehen dahinter recht unterschiedliche Konzeptionen und Systeme, in denen sich historisch gewachsene Traditionen und Werte widerspiegeln²⁰ (vgl. Ambrosius 2000, S. 16).

Da jedoch in weiterer Folge die Frage, ob bzw. inwieweit „öffentliche Dienstleistungen“ wie Bildung, Gesundheit oder Wasserversorgung unter das GATS-Abkommen fallen, in Hinblick auf den Geltungsbereich des GATS von entscheidender Bedeutung ist, sollen nachfolgend doch einige grundsätzliche Überlegungen zu Inhalt und Umfang des Begriffs angestellt werden.

Die Idee der „öffentlichen Güter“, zu denen auch die „öffentlichen Dienstleistungen“ zählen, ist eng mit der Vorstellung verbunden, dass der freie Wettbewerb als alleiniges Organisationsprinzip der Wirtschaft nicht alle Güter und Dienstleistungen hervorbringt, die gesellschaftlich gewollt sind (vgl. Cox 1996b, S. 14). „Öffentliche Güter“ beruhen somit auf einer Intervention der öffentlichen Hand in den Marktmechanismus. Eine Begründung dafür wird aus dem entsprechenden Marktversagen abgeleitet, das entweder die Erstellung eines bestimmten Gutes von der Regelung durch den Markt ausschließt oder zu einem unerwünschten Marktergebnis führt (vgl. Nowotny 1996, S. 34).

Die Literatur unterscheidet zwischen reinen öffentlichen Gütern und Mischgütern. Charakteristisch für reine öffentliche Güter sind die Nicht-Ausschließbarkeit und die Nicht-Rivalität. So kann zum einen niemand an der Nutzung eines solchen Gutes gehindert werden, unabhängig davon, ob der Nutzer

²⁰ Zur in den verschiedenen Rechtssystemen historisch gewachsenen Bedeutung der Begriffe „öffentliche Dienstleistung“, „public service“ und „service public“ siehe Ambrosius 2000, S. 17ff.; Thiry 1996, S. 29ff.

dafür bezahlt hat oder nicht. Die fehlende Ausschlussmöglichkeit von Nicht-Zahlern macht die Bereitstellung des Gutes über den Markt unmöglich. Zum anderen können aufgrund der Nicht-Rivalität mehrere Personen das Gut konsumieren, ohne sich dabei gegenseitig zu beeinträchtigen. Häufig angeführte Beispiele für reine öffentliche Güter sind Landesverteidigung, Straßenbeleuchtung oder Wettervorhersage (vgl. ebenda, S. 37).

Von größerer praktischer Bedeutung für den öffentlichen Sektor sind im Gegensatz zu den „reinen“ öffentlichen Gütern die so genannten „unvollkommenen“ öffentlichen Güter bzw. Mischgüter. Der Unterschied liegt hier in der teilweisen Rivalität beim Konsum des Gutes, so können beispielsweise Probleme der Kapazitätsauslastung bzw. Überfüllung auftreten. Wird die von einem Lehrer unterrichtete Schülerzahl erhöht, kann zwar weiterhin jeder einzelne Schüler das volle Unterrichtsprogramm „konsumieren“, die Qualität des Unterrichts wird jedoch sinken. Auch Straßen und andere öffentliche Einrichtungen wie Feuerwehr, Spitäler oder Polizeikommissariate werden zu den Mischgütern gezählt. Die Nutzungsmöglichkeit kann hier durch die geografische Lage eingeschränkt werden und hängt von der Nähe des Einzelnen zu den jeweiligen öffentlichen Gütern ab (vgl. ebenda, S. 39f.).

Streng zu unterscheiden von den „reinen“ und „unvollkommenen“ öffentlichen Gütern, sind die „meritorischen Güter“. Diese gelten zwar grundsätzlich als marktfähig und handelbar, der Marktprozess führt bei diesen Gütern jedoch zu einem ökonomisch oder gesellschaftspolitisch unerwünschten Ergebnis, weil der Nutzen für die Gemeinschaft den privaten übersteigt und die freiwillige Nachfrage somit geringer ist als die gesellschaftlich erwünschte. Erst durch staatliche Eingriffe, wie etwa die Konsumpflicht bei Bildung oder Schutzimpfungen, wird ein als optimal betrachtetes Nachfrageniveau erreicht (vgl. ebenda, S. 40f.).

Auch im Falle eines natürlichen Monopols können Eingriffe der öffentlichen Hand in den Marktmechanismus wohlfahrtssteigernde Effekte haben. Da bei einem natürlichen Monopol aufgrund der über den gesamten Ausbringungsbereich fallenden Durchschnittskosten ein einziges Unternehmen immer kostengünstiger produzieren kann als mehrere, kommt langfristig kein funktionierender Wettbewerbsprozess zu Stande; die Monopolisierung ist

vorprogrammiert. Beispiele dafür sind vor allem im Bereich der Infrastrukturdienste anzutreffen und umfassen Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung, aber auch Telekommunikation und Eisenbahnverkehr (vgl. Neck / Nowotny / Winckler 2001, S. 217). Im englischen Sprachgebrauch werden diese Dienste häufig unter dem Begriff „public utilities“ zusammengefasst (vgl. Thiry 1996, S. 31).

Es gibt darüber hinaus auch noch andere Gründe dafür, bestimmte marktfähige Aktivitäten als „öffentliche Dienstleistungen“ anzubieten. So wird in manchen Ländern die Bedeutung der Kontinuität, Gleichberechtigung, Anpassungsfähigkeit und Sicherheit beim Angebot öffentlicher Dienste betont. In anderen wiederum wird mit der Zielsetzung argumentiert, für den Konsumenten eine zuverlässige Versorgung mit Basisdienstleistungen zu angemessenen Preisen und Qualitäten sicherstellen zu wollen (vgl. ebenda, S. 32).

Die Konzepte der einzelnen Länder unterscheiden sich auch dahingehend, dass die Definition und Kontrolle „öffentlicher Dienstleistungen“ nicht immer nur Aufgabe des Zentralstaates, wie beispielsweise in Frankreich und Großbritannien, sein muss. In Ländern, wie Belgien und Deutschland, spielt ebenso die lokale Ebene eine wichtige Rolle (vgl. Thiry 1996, S. 32). Deutschen Gemeinden beispielsweise obliegt die Organisation der Ver- und Entsorgungswirtschaft, des Nahverkehrs, des Sozialwesens und bestimmter kultureller Aufgaben (vgl. Ambrosius 2000, S. 20). Was die Erbringung der „öffentlichen Dienstleistungen“ betrifft, so werden abhängig vom jeweiligen Land auch staatliche Unternehmen oder private Unternehmen mit öffentlichem Auftrag damit betraut (vgl. Thiry 1996, S. 32).

Allem übergeordnet bleibt das „allgemeine“ bzw. „öffentliche Interesse“. Was darunter zu verstehen ist, steht jedoch nicht a priori fest, sondern muss auf Grundlage von gesellschaftlichen Werten und Leitbildern geklärt werden. Die Entscheidung, welche „öffentlichen Dienstleistungen“ angeboten werden und in welchem Ausmaß, ist somit immer eine politische (vgl. Cox 1996b, S. 16).

Abschließend sei hier noch eine Definition des Europäischen Parlaments angeführt, die viele der angesprochenen Aspekte berücksichtigt: „Eine öffentliche Dienstleistung (man spricht auch von Dienstleistung im öffentlichen Interesse oder von öffentlichen Versorgungsunternehmen) ist gekennzeichnet durch eine

vom Staat initiierte Wirtschaftstätigkeit, die im allgemeinen Interesse liegt, und unter Aufsicht des Staates durchgeführt wird, auch wenn im Einzelfall die Durchführung an einen (staatlichen oder privaten) Betreiber außerhalb der betreffenden Verwaltung delegiert wird. Es handelt sich hierbei insbesondere um die so genannten Versorgungsnetze: insbesondere Verteilung von Elektrizität, Gas und Wasser; öffentliche Verkehrsmittel; Post- und Telekommunikationsnetz“ (Europäisches Parlament o.J., www).

1.5.4 Die Bedeutung von Artikel I:3 (b) und (c) GATS

In der öffentlichen Diskussion spielt die Frage, welche Dienstleistungen nun tatsächlich unter das GATS-Abkommen fallen, eine wichtige Rolle. Vor allem in Bezug auf öffentliche Dienstleistungen herrscht große Unsicherheit. Die Anwendbarkeit der GATS-Bestimmungen auf öffentliche Dienstleistungen hängt im Wesentlichen von der Interpretation der Formulierung „in Ausübung hoheitlicher Gewalt“ (GATS Artikel I:3 (b)) ab. Das GATS präzisiert in Artikel I:3 (c) nur dahingehend, als damit Dienstleistungen gemeint sind, die weder „zu kommerziellen Zwecken“ noch „im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern“ erbracht werden. Es müssen somit zwei Bedingungen erfüllt sein. Dienstleistungen, die zwar zu nicht-kommerziellen Zwecken, aber im Wettbewerb mit anderen Anbietern oder zu kommerziellen Zwecken, aber ohne Wettbewerb erstellt werden, gelten nicht als „in Ausübung hoheitlicher Gewalt“ erbracht (vgl. Krajewski 2001, S. 6). Wie diese beiden kumulativen Bedingungen im Detail zu interpretieren sind, ist jedoch unklar.

So gelangt Krajewski bei der Untersuchung von WTO-Dokumenten und Diskussionspapieren zu folgendem Schluss: „Neither the Secretariat nor WTO Members have a clear and coherent understanding of the meaning of Article I:3 (b),(c)“ (Krajewski 2001, S. 6). Selbst das WTO-Sekretariat schreibt in einer „Background Note“: „[...] [T]he question does arise of when public service functions fall within the scope of GATS disciplines and when they do not“ (WTO 1998a, S. 14). Weiters heißt es: „A key issue is whether sales are made on a commercial basis. To begin with, it is not completely clear what the term ‘commercial basis’ means. Nevertheless, if services were deemed to be supplied on a commercial basis, then, regardless of whether ownership was in public or private

hands, the sector would be subject to the main GATS disciplines and to the negotiation of commitments under Articles XVI and XVII²¹“ (ebenda).

Ein anderer Sachverhalt läge vor, so das WTO-Sekretariat, „in situations in which the government has privatized certain services as local monopolies and the private firms receive payment from the government rather than from individual users“ (ebenda). In diesem Fall unterscheidet das WTO-Sekretariat zwischen zwei möglichen Sichtweisen. Zum einen, dass es sich um Dienstleistungen „in Ausübung hoheitlicher Gewalt“ handelt, da sie nicht „zu kommerziellen Zwecken“ und weiterhin von einem Monopolisten angeboten werden. Zum anderen, dass diese Dienstleistungen vom Staat nicht erstellt, sondern bezogen werden und somit einen öffentlichen Beschaffungsvorgang darstellen, der unter das GATS und die Bestimmungen für das öffentliche Beschaffungswesen fällt (vgl. ebenda).

Selbst Basisdienstleistungen, die vom Europäischen Parlament explizit als Beispiel für öffentliche Dienstleistungen angeführt werden (vgl. dazu Kapitel 1.5.3), können nach Ansicht des WTO-Sekretariats Gegenstand des GATS sein. In einer „Background Note by the Secretariat“ zum Thema Post- und Kurierdienste ist unter dem Punkt „Definition von Postdienstleistungen“ u.a. Folgendes zu lesen: „There might also be a relation between postal services provided by wholly government entities and the GATS Article I provision excluding government functions. Postal services of a Member, whatever the status of the postal supplier, would be services covered by the GATS so long as, and which is usually the case, they are supplied on a commercial basis“ (WTO 1998b, S. 2).

Im Rahmen der Gesundheits- und Sozialleistungen spricht das WTO-Sekretariat von der Möglichkeit, Leistungen „in Ausübung hoheitlicher Gewalt“ erbringen zu können. Ein Beispiel dafür wäre „the provision of medical and hospital treatment directly through the government, free of charge“ (WTO 1998c, S. 10). In den meisten Ländern bestehen jedoch Mischsysteme aus privaten und öffentlichen Anbietern, die auf „kommerzieller“ Basis agieren: „The hospital sector in many countries, however, is made up of government- and privately-owned

²¹ Die Artikel XVI und XVII GATS enthalten Regelungen zu Marktzugang und Inländerbehandlung und werden in den Kapiteln 1.6.2.1 und 1.6.2.2 dieser Arbeit näher behandelt.

entities which both operate on a commercial basis, charging the patient or his insurance for the treatment provided. Supplementary subsidies may be granted for social, regional and similar policy purposes. It seems unrealistic in such cases to argue for continued application of Article 1:3 and/or maintain that no competitive relationship exists between the two groups of suppliers or services“ (ebenda).

1.5.4.1 „Zu kommerziellen Zwecken“ erstellte Dienstleistungen

Das WTO-Sekretariat bezieht sich in seinen Ausführungen wiederholt auf den „kommerziellen Zweck“ einer Dienstleistung, obwohl es eingestanden hat, dass die Bedeutung dieser Formulierung unklar ist (vgl. WTO 1998a, S. 14). Da der „kommerzielle Zweck“ eine Grundlage für den Ausschluss von Dienstleistungen aus dem GATS darstellt, soll dennoch versucht werden, verschiedene Interpretationsmöglichkeiten und den damit verbundenen Interpretationsspielraum aufzuzeigen.

Wie dem in Kapitel 1.5.4 zitierten Beispiel über Gesundheits- und Sozialleistungen zu entnehmen ist, werden Dienstleistungen, die „free of charge“, also unentgeltlich, erbracht werden, vom WTO-Sekretariat als nicht-kommerziell eingestuft (vgl. WTO 1998c, S. 10). Demzufolge könnte argumentiert werden, dass entgeltlich angebotene Dienstleistungen einem „kommerziellen“ Zweck unterliegen. Dies scheint auch die Ansicht des WTO-Sekretariats zu sein, wenn es schreibt, dass Postdienste Gegenstand des GATS sind, „as long as, and which is usually the case, they are supplied on a commercial basis“ (WTO 1998b, S. 2). Werden entgeltliche Leistungen in Anspruch genommen, so muss dafür ein Preis entrichtet werden. Üblicherweise handelt es sich dabei um einen Marktpreis, d.h. einen Preis, der durch Angebot und Nachfrage am Markt bestimmt wird und der dem Anbieter das Erzielen eines Gewinnes ermöglicht. Der Preis kann aber auch bloß kostendeckend sein, sogar ein Preis niedriger als die Kosten ist denkbar, wenn anfallende Verluste beispielsweise durch Subventionen oder andere Marktaktivitäten abgedeckt werden können. Gerade die Postdienste sind ein Beispiel dafür, dass eine flächendeckende Versorgung in unrentablen Stadtrandzonen oder dünn besiedelten ländlichen Räumen nur durch Querfinanzierung oder externe Finanzmittel sichergestellt werden kann (siehe dazu Cox 1996b, S. 22f.). Wo in dieser Bandbreite an Möglichkeiten die Grenze

zwischen „kommerziell“ und „nicht-kommerziell“ zu ziehen ist und inwieweit das Vorhandensein eines Preises als Unterscheidungskriterium dienen kann, bleibt unklar.

In einem anderen Abschnitt der weiter oben zitierten „Background Note“ zum Thema Post- und Kurierdienste hält das WTO-Sekretariat fest, dass Postdienstleistungen weiterhin in der Preispolitik streng reguliert und Monopolrechte an einen Versorgungsauftrag geknüpft bleiben werden: „According to the UPU [Universal Postal Union], by 2005 the typical postal administration will probably be a corporatized state enterprise with a monopoly or an exclusive licence in the letter post market, but which is increasingly commercial in outlook. However, such monopolies are also likely to remain highly regulated in terms of pricing matters. UPU foresees that only a minority of postal service suppliers will be, or will be modelled on, fully private corporations. In exchange for monopoly privileges, national regulation commonly holds national postal suppliers responsible for providing universal service in the form of homogeneous and reasonable rates, accessibility of letter boxes, a dense network of postal offices, and for meeting and improving upon certain standards for quality of service“ (WTO 1998b, S. 7). Da trotz dieser Einschätzung Postdienstleistungen als üblicherweise „zu kommerziellen Zwecken“ erstellte Dienstleistungen betrachtet werden, dürften nach Ansicht des WTO-Sekretariat durchaus auch Leistungen, die zu nicht kostendeckenden bzw. subventionierten Preisen angeboten werden, das Kriterium der Kommerzialität erfüllen.

1.5.4.2 „Im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern“ erstellte Dienstleistungen

Gemäß Artikel I:3 (c) GATS müssen Dienstleistungen nicht nur „zu kommerziellen Zwecken“, sondern auch „im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern“ angeboten werden, um unter die Bestimmungen des GATS-Abkommens zu fallen. Die Bedeutung des Wortes „Wettbewerb“ ist in diesem Zusammenhang von besonderer Wichtigkeit. Im allgemeinen Sprachgebrauch wird darunter ein „Konkurrenzkampf um Gewinne, einen Absatzmarkt“ (Bünting / Karatas 1996, S. 1309) verstanden. Eine etwas ausführlichere Definition für das englische Wort „competition“ beschreibt eine

Marktsituation, „in which a large number of independent buyers and sellers compete for identical commodities, deal freely with each other, and retain the right of entry and exit from the market“ (Gove 1993, S. 464). Das in der spanischen Vertragsversion verwendete „competencia“ wird im „Diccionario Salamanca de la lengua española“ mit „[l]ucha que existe entre personas o grupos de personas o animales que quieren conseguir el mismo objetivo²²“ (Gutiérrez Cuadrado 1996, S. 360) umschrieben. Das Wort „Wettbewerb“ bezieht sich demnach auf eine Marktsituation, in der eine Gruppe von Personen oder Unternehmen das gleiche Ziel bzw. den gleichen Zweck verfolgt und dabei um Güter bzw. Absatzmärkte in Konkurrenz steht.

Um festzustellen, ob eine Dienstleistung „im Wettbewerb“ erbracht wird, schlägt Krajewski einen zweistufigen Ansatz vor. So soll zum Ersten geprüft werden, ob eine Situation besteht, in der zwei oder mehrere Dienstleistungsanbieter die gleiche oder vergleichbare Leistungen erbringen. In einem zweiten Schritt gilt es zu ermitteln, ob die Dienstleistungen geeignet sind, einander zu substituieren, oder sich gegenseitig komplementieren. Eine Wettbewerbssituation liegt nur dann vor, wenn ein Anbieter die Leistungen eines anderen Anbieters substituieren kann, d.h., wenn die Verluste an Kunden bzw. Marktanteilen durch einen anderen Anbieter abgedeckt werden können (vgl. Krajewski 2001, S. 12). Dass dies auch von der Größe des Marktes abhängt, in dem die Dienstleistungsanbieter agieren, illustriert Krajewski anhand eines Arztes in einer abgelegenen Stadt. Die Anzahl der Menschen, die medizinische Dienstleistungen benötigen, hängt von der Größe der Stadt ab. Ist diese sehr groß, reicht möglicherweise ein Arzt alleine nicht aus, um alle Kranken zu versorgen. Ein zweiter Arzt könnte in der Stadt eine Praxis eröffnen, ohne mit Ersterem im Wettbewerb zu stehen, wenn die Nachfrage am Markt groß genug für beide ist (vgl. ebenda).

Es muss sich jedoch nicht unbedingt wie in obigem Beispiel um „gleiche“ Dienstleistungserbringer bzw. „gleiche“ Dienstleistungen handeln, damit von „Wettbewerb“ gesprochen werden kann. Während derartige Formulierungen

²² Zu Deutsch: ein Kampf, der zwischen Personen, Gruppen von Personen oder Tieren besteht, die das gleiche Ziel erreichen wollen (Übersetzung vom Autor).

beispielsweise in Artikel XVII GATS²³, aber auch in zahlreichen Passagen des GATT-Vertragstextes²⁴ zu finden sind, wird in Artikel I:3 (c) GATS darauf verzichtet. Daraus kann geschlossen werden, dass es nicht in der Absicht des Gesetzgebers lag, den Wettbewerbsbegriff auf „gleiche“ Dienstleistungserbringer oder Dienstleistungen einzuschränken (vgl. Colas / Gottlieb 2001, S. 12).

Ebenso wenig finden sich in Artikel I:3 (c) GATS Anhaltspunkte, ob die Erbringungsart (vgl. dazu Kapitel 1.5.1) Einfluss auf den „Wettbewerb“ zwischen zwei Dienstleistern haben kann. So könnte beispielsweise eine Hochschule, die Kurse über das Internet anbietet, mit einer anderen Hochschule, die die gleichen Lehrveranstaltungen in Hörsälen anbietet, „im Wettbewerb“ stehen. Ob der Wettbewerbsbegriff auf Dienstleistungen beschränkt ist, die im gleichen Modus erbracht werden, oder ob auch zwischen verschiedenen Erbringungsarten Wettbewerb herrschen kann, geht aus den GATS-Verträgen nicht hervor (vgl. ebenda).

1.5.4.3 Widersprüchliche Auslegungen durch das WTO-Sekretariat

Während das WTO-Sekretariat in den „Background Notes“ seine Unsicherheit über die genaue Bedeutung von Artikel I:3 (b) und (c) GATS ausdrückt, heißt es in einer später veröffentlichten Informationsbroschüre: „Because no question has been raised by any Member about services supplied in the exercise of governmental authority there has been no need for interpretation of this phrase“ (WTO 2001a, S. 10). Es entsteht der Eindruck, die Bedeutung von Artikel I:3 (b) und (c) des GATS-Vertragstextes sei völlig klar, gleichzeitig jedoch weist das WTO-Sekretariat darauf hin, dass sich die Frage durchaus stellen könnte, „if a specific measure which had been challenged in dispute settlement were to be

²³ Artikel XVII GATS spricht im Zusammenhang mit den Wettbewerbsbedingungen ausdrücklich von „gleichen“ Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringern: „Eine formal identische oder formal unterschiedliche Behandlung gilt dann als weniger günstig, wenn sie die Wettbewerbsbedingungen zugunsten von Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringern des Mitglieds gegenüber gleichen Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringern eines anderen Mitglieds verändert“ (GATS Artikel XVII:3).

²⁴ So heißt es beispielsweise in Artikel XIII: „No prohibition or restriction shall be applied [...], unless the importation of the like product of all third countries or the exportation of the like product to all third countries is similarly prohibited or restricted“ (GATT 1947 Artikel XIII:1).

defended on the ground that it applied only to services supplied in the exercise of governmental authority and was therefore outside the scope of the GATS“ (ebenda)²⁵.

In klarem Gegensatz zu der bisher vertretenen Meinung steht folgende Argumentation des WTO-Sekretariats: „It is perfectly possible for governmental services to coexist in the same jurisdiction with private services. In the health and education sectors this is so common as to be virtually the norm. Although there has never been a dispute or any other occasion requiring the interpretation of Article I:3 it seems clear that the existence of private health services, for example, in parallel with public services could not be held to invalidate the status of the latter as ‘governmental services’: this would void the exclusion of governmental services of most of its significance“ (WTO o.J. c, S. 124). Dies entspricht dem genauen Gegenteil der in Kapitel 1.5.4 zitierten Aussage aus den „Background Notes“ zu Gesundheits- und Sozialdiensten.

Die jüngsten Aussagen des WTO-Sekretariats könnten als Reaktion auf zunehmende Kritik seitens der Öffentlichkeit und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) gewertet werden. Mit Sicherheit kann jedoch gesagt werden, dass die vom WTO-Sekretariat in den diversen WTO-Publikationen verwendete Auslegung von Artikel I:3 (b) und (c) GATS weder einheitlich noch widerspruchsfrei ist.

1.5.5 Möglichkeiten zur Klarstellung des Geltungsbereichs

Trotz eingehender Untersuchung des GATS-Vertragstextes und anderer WTO-Dokumente bleibt die genaue Bedeutung von Artikel I:3 (b) und (c) ungewiss. Vor allem in Bezug auf öffentliche Dienstleistungen ist keine klare Aussage möglich. Inwieweit sie von den GATS-Bestimmungen ausgenommen sind, hängt von der Auslegung der entsprechenden Textstellen ab. Eine verbindliche

²⁵ Die in diesem Absatz angeführten Zitate stammen aus der im März 2001 vom WTO-Sekretariat veröffentlichten Broschüre „GATS – Fact and Fiction“. In der zwischenzeitlich überarbeiteten Fassung liest sich die gleiche Textstelle wie folgt: „So far, Members have not expressed the need to adopt an authoritative interpretation of the criteria in Article I:3(c). They could obviously do so whenever they deem it desirable or appropriate. Also, the issue could arise if a specific measure, which had been challenged in dispute settlement, were to be defended on the ground that it applied only to services supplied in the exercise of governmental authority“ (WTO 2001b, S. 10).

Interpretation durch die WTO gibt es noch nicht. Wird die Bedeutung der Formulierungen „zu kommerziellen Zwecken“ und „im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern“ eng definiert, so hat das GATS einen sehr großen Geltungsbereich und beinahe alle Dienstleistungen würden den Bestimmungen unterliegen (vgl. Krajewski 2001, S. 6). Explizit vom GATS ausgenommen sind nur sehr wenige Dienstleistungen, so beispielsweise Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Flugsicherung (vgl. GATS Artikel XXIX: Anlage zu Luftverkehrsdienstleistungen (2)), militärische Dienstleistungen (vgl. GATS Artikel XIV^{bis}:1 (i)), Tätigkeiten einer Zentralbank oder Tätigkeiten im Rahmen eines gesetzlichen Systems der sozialen Sicherheit bzw. einer staatlichen Alterssicherung (vgl. GATS Artikel XXIX: Anlage zu Finanzdienstleistungen (1.b)).

Um den Geltungsbereich des GATS bestimmen zu können, ist eine Präzisierung der Bedeutung von Artikel I:3 (b) und (c) GATS notwendig. Dafür stehen mehrere Möglichkeiten zur Auswahl. So könnte beispielsweise der GATS-Vertragstext durch einen zusätzlichen Artikel ergänzt bzw. der Wortlaut von Artikel I:3 (b) und (c) GATS abgeändert werden. Einem solchen Amendment sehr ähnlich, wäre ein so genanntes „interpretative understanding“. Darunter wird ein eigenständiges Abkommen verstanden, das einzelne Vertragsbestimmungen eines anderen Abkommens genauer ausführt. Da in beiden Fällen bestehende GATS-Bestimmungen geändert würden, wären neue Verhandlungen zwischen den WTO-Mitgliedern und eine anschließende Ratifizierung durch die nationalen Parlamente notwendig (vgl. Krajewski 2001, S. 20f.).

Eine andere Möglichkeit eröffnet Artikel IX:2 des WTO-Abkommens²⁶. Demnach können die Ministerkonferenz und der Allgemeine Rat die Auslegung von Vertragsbestimmungen verbindlich festlegen. Im Falle des GATS sind die Empfehlungen des Dienstleistungsrates zu berücksichtigen und, falls eine Entscheidung im Konsensverfahren nicht erzielt werden kann, ist eine Dreiviertelmehrheit notwendig. Weiters könnten sich die WTO-Mitglieder auf eine unverbindliche Erklärung („non-binding statement“) einigen. Obwohl es sich

²⁶ Das „WTO-Abkommen“ kann online auf der Homepage der WTO unter folgender URL abgerufen werden: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm.

hierbei um keine rechtsverbindliche Interpretation handelt, gilt es als unwahrscheinlich, dass das WTO-Schiedsgericht eine derartige Erklärung in seinen Entscheidungen unberücksichtigt lassen würde (vgl. ebenda, S. 21f.).

1.6 Der Abkommensinhalt und wesentliche Bestimmungen des GATS

Nach dem Abschluss der Uruguay-Runde wurde das GATS-Abkommen im April 1994 in Marrakesch unterzeichnet und trat im Jänner 1995 in Kraft. Ähnlich wie das GATT für den Warenhandel beinhaltet das GATS in einem multilateralen und rechtlich bindenden Übereinkommen Regelungen für den internationalen Handel mit Dienstleistungen. Als Teil des WTO-Abkommens²⁷ wird es von der Welthandelsorganisation überwacht. Sein Zustandekommen ist Ausdruck der wachsenden Bedeutung des Dienstleistungssektors im Welthandel (vgl. OECD 2003b, S. 120; siehe dazu auch Kapitel 1.4).

Das Dienstleistungsabkommen GATS besteht im Wesentlichen aus vier Elementen: dem Rahmenabkommen, den Länderlisten mit den konkreten Liberalisierungszugeständnissen, den sektorspezifischen Anhängen und den Ministerbeschlüssen und Protokollen. Das Rahmenabkommen selbst ist wiederum in sechs Teile untergliedert (vgl. Anlage I). Nachfolgend werden einige der wesentlichen Bestimmungen erläutert.

1.6.1 Allgemeine Verpflichtungen und Disziplinen

Zu den Kernbereichen des GATS zählen die unter Teil II des Abkommens angeführten allgemeinen Verpflichtungen. Diese gelten für alle WTO-Mitgliedsstaaten und alle Dienstleistungssektoren, unabhängig davon, ob spezifische Verpflichtungen übernommen wurden oder nicht (vgl. Lal Das 1999, S. 325f.). Zu den bedeutendsten allgemeinen Verpflichtungen zählen die Prinzipien der Meistbegünstigung und der Transparenz.

²⁷ Das GATS ist als Anhang 1B Teil des WTO-Gründungsvertrages („Marrakesh Agreement establishing the World Trade Organization“), der abgekürzt auch als WTO-Abkommen („WTO Agreement“) bezeichnet wird (vgl. WTO o.J. d. www).

1.6.1.1 Meistbegünstigung

Die Meistbegünstigungsklausel besagt, dass „[j]edes Mitglied [...] hinsichtlich aller Maßnahmen, die unter dieses Übereinkommen fallen, den Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern eines anderen Mitglieds sofort und bedingungslos eine Behandlung [gewährt], die nicht weniger günstig ist als diejenige, die es den gleichen Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringern eines anderen Landes gewährt“ (GATS Artikel II:1). Dies bedeutet, dass sämtliche Liberalisierungszugeständnisse die ein Land einem anderen Land einräumt, automatisch auf alle anderen Vertragsparteien übertragen werden müssen. Das Prinzip der Meistbegünstigung löst so die bisher übliche Vorgehensweise ab, unzählige individuelle Verträge auszuhandeln und Liberalisierungsmaßnahmen jeweils von entsprechenden Gegenmaßnahmen abhängig zu machen. Durch den Abschluss eines multilateralen Abkommens wird sichergestellt, dass alle Vertragsparteien den gleichen Handelsregeln unterliegen und die Zugangsmöglichkeiten zu Auslandsmärkten nicht länger durch bilaterale Vereinbarungen bestimmt werden (vgl. Werner 1999, S. 10). Aus diesem Grund kann die Meistbegünstigungsklausel als „der wesentliche Motor der weltweiten Verbreitung der Handelsliberalisierung“ (Fritz 2002, S. 9) angesehen werden.

Eine derartige Regelung ist jedoch nicht frei von Nachteilen. So ist die Möglichkeit, auf Handelspartner Druck auszuüben, um wechselseitige Zugeständnisse oder Zugang zu den Märkten der ausländischen Konkurrenz zu erzielen, auf die Zeit vor Abschluss des Handelsvertrages beschränkt. Eine weitere Schwäche der unbedingten Meistbegünstigung liegt in der Möglichkeit, als Trittbrettfahrer am Liberalisierungsprozess teilzunehmen, ohne selbst besondere Zugeständnisse zu gewähren. Dies hat dazu geführt, dass vor allem auf Drängen der Industriestaaten, bedeutende Ausnahmeregelungen geschaffen wurden (vgl. Werner 1999, S. 10ff.). Allgemeine Meistbegünstigungsausnahmen bestehen für wirtschaftliche Integrationsabkommen (vgl. GATS Artikel V), die Anerkennung von Qualifikationen (vgl. GATS Artikel VII), die öffentliche Beschaffung von Dienstleistungen (vgl. GATS Artikel XIII) sowie die allgemeinen Ausnahmen des Artikels XIV GATS. Die Ausnahme für wirtschaftliche Integrationsabkommen ist besonders für die Europäische Union von Bedeutung, da ansonsten die im Rahmen der Binnenmarktpolitik auf den EU-

Raum beschränkter Liberalisierungsmaßnahmen automatisch gegen die Meistbegünstigungsklausel verstoßen würden (vgl. Fritz 2002, S. 9).

Darüber hinaus bestand bis zum Abschluss der Verhandlungen die Möglichkeit, länderspezifische Meistbegünstigungsausnahmen in so genannten Negativ-Listen anzuführen. Diese in einem speziellen Anhang geregelten Ausnahmen zu Artikel II GATS durften für bestimmte Sektoren, nicht jedoch gegenüber einzelnen Staaten vorgenommen werden (vgl. Werner 1999, S. 12). Nach spätestens fünf Jahren wird vom GATS-Rat überprüft, „ob die Bedingungen, welche die Notwendigkeit der Ausnahme begründeten, weiter bestehen“ (GATS Anlage zu Ausnahmen von Artikel II:4 (a)). Grundsätzlich dürfen derartige Ausnahmen einen Zeitraum von 10 Jahren nicht überschreiten und sind auf jeden Fall Gegenstand von Verhandlungen im Rahmen späterer Handelsliberalisierungsrunden (vgl. GATS Anlage zu Ausnahmen von Artikel II:6). Bestehende Ausnahmeregelungen können nachträglich zwar eingeschränkt, jedoch nicht mehr ausgeweitet werden (vgl. Senti 2000, S. 576).

1.6.1.2 Transparenz

Zur Erhöhung der Transparenz verpflichtet Artikel III GATS die WTO-Mitgliedsländer alle einschlägigen Maßnahmen und internationalen Übereinkünfte mit Relevanz für den Dienstleistungshandel spätestens bis zu ihrem In-Kraft-Treten zu veröffentlichen bzw. öffentlich zugänglich zu machen. Davon ausgenommen sind „vertrauliche Informationen, deren Offenlegung die Durchsetzung von Gesetzen behindern oder sonst dem öffentlichen Interesse widersprechen würde oder die berechtigten kommerziellen Interessen bestimmter öffentlicher oder privater Unternehmen schädigen würde“ (GATS Artikel III^{bis}).

Jedes Mitgliedsland hat mindestens einmal jährlich den GATS-Rat über die Einführung neuer oder die Änderung bestehender Rechtsvorschriften, die den Handel mit Dienstleistungen betreffen, zu unterrichten. Darüber hinaus sind von den einzelnen Mitgliedsstaaten Informationsstellen einzurichten, die auf Ersuchen anderer Mitgliedsländer über die von der Transparenzpflicht betroffenen Angelegenheiten unterrichten (vgl. GATS Artikel III:3 und 4).

Da die Veröffentlichung von Rechtserlässen in den Industriestaaten eine Selbstverständlichkeit darstellt, richtet sich Artikel III GATS hauptsächlich an die

Entwicklungs- und Schwellenländer, die häufig aus Kostengründen Gesetze und Vorschriften nur unzureichend veröffentlichen (vgl. Senti 2000, S. 578f.).

1.6.2 Spezifische Verpflichtungen

Im Zusammenhang mit dem GATS-Abkommen wird oft von einem Rahmenvertrag gesprochen, da im Gegensatz zu den Grundpflichten, insbesondere den Verpflichtungen zur Meistbegünstigung und Transparenz, die zentralen Liberalisierungsverpflichtungen, Marktzugang und Inländerbehandlung, nicht allgemein verbindlich, sondern das Ergebnis individueller Zugeständnisse sind (vgl. Schulev-Steindl 1998, S. 23). Die Prinzipien des Marktzugangs und der Inländerbehandlung gelten nur für jene Sektoren, die von einem WTO-Mitgliedsland in die jeweilige Länderliste der spezifischen Verpflichtungen („schedule of specific commitments“) aufgenommen wurden. In den übrigen Sektoren ist es den Mitgliedsstaaten freigestellt, bestehende Handelshemmnisse beizubehalten oder neue einzuführen (vgl. Senti 2000, S. 589).

1.6.2.1 Marktzugang

Hinsichtlich des Marktzugangs durch die in Kapitel 1.5.1 definierten Erbringungsarten („modes of supply“) legt Artikel XVI GATS fest, dass „jedes Mitglied den Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern eines anderen Mitglieds eine Behandlung [gewähren muss], die nicht weniger günstig ist als die, die nach den in seiner Liste vereinbarten und festgelegten Bestimmungen, Beschränkungen und Bedingungen vorgesehen ist“ (GATS Artikel XVI:1). Sofern in der jeweiligen Länderliste nichts anderes festgelegt wurde, dürfen in jenen Sektoren, in denen Marktzugangsverpflichtungen übernommen wurden, nachfolgende Maßnahmen weder eingeführt noch beibehalten werden:

- Beschränkungen der Anzahl der Dienstleistungserbringer;
- Beschränkungen des Gesamtwerts der Dienstleistungsgeschäfte oder des Betriebsvermögens;
- Beschränkungen der Gesamtzahl der Dienstleistungen oder des Gesamtvolumens erbrachter Dienstleistungen;
- Beschränkungen der Gesamtzahl natürlicher Personen, die in einem bestimmten Dienstleistungssektor beschäftigt werden dürfen oder die ein Dienstleistungserbringer beschäftigen darf;

- Maßnahmen, die bestimmte Arten rechtlicher Unternehmensformen oder von Gemeinschaftsunternehmen beschränken oder vorschreiben, sowie
- Beschränkungen der Beteiligung ausländischen Kapitals (vgl. GATS Artikel XVI:2).

Die Länderliste der Europäischen Union enthält im Bildungswesen einige Beispiele für Marktzugangsbeschränkungen. So behalten sich Spanien und Italien das Recht vor, die Gründung einer Privatuniversität, die befugt ist, anerkannte Diplome auszustellen, von einer Bedarfsprüfung abhängig zu machen. Der überwiegende Teil der Ausnahmen beim Marktzugang betrifft jedoch Staatsangehörigkeitserfordernisse, beispielsweise für Professoren in Dänemark oder Lehrer in Griechenland (vgl. Anlage IV).

1.6.2.2 Inländerbehandlung

Das Prinzip der Inländerbehandlung besagt, dass jedes WTO-Mitgliedsland in den in seiner Länderliste aufgeführten Sektoren und unter den darin festgelegten Bedingungen und Vorbehalten den Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern der anderen Mitgliedsländer eine Behandlung gewähren muss, die nicht weniger günstig ist als die, die es seinen eigenen gleichen Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern gewährt (vgl. GATS Artikel XVII:1). „Eine [...] Behandlung gilt dann als weniger günstig, wenn sie die Wettbewerbsbedingungen zugunsten von Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringern des Mitglieds gegenüber gleichen Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringern eines anderen Mitglieds verändert“ (GATS Artikel XVII:3). Da Regelungen, die die gesetzliche Gleichbehandlung in- und ausländischer Unternehmen vorsehen, de facto die Benachteiligung ausländischer Anbieter bedeuten können, müssen ausländische Dienstleistungen und Dienstleistungserbringer die gleichen Ausgangsbedingungen nicht nur vor dem Gesetz, sondern auch im Wettbewerb selbst erhalten (vgl. Werner 1999, S. 39).

Für den Bildungssektor bedeutet dies, dass im Falle einer uneingeschränkten Inländerbehandlung ausländische Bildungsanbieter z.B. den gleichen Anspruch auf staatliche Subventionen erwerben wie inländische (vgl. Hachfeld o.J., www; siehe dazu auch Kapitel 3.7.2).

1.6.2.3 Aufbau einer Länderliste

Der Länderliste eines WTO-Mitgliedsstaates kann entnommen werden, für welche Dienstleistungen die spezifischen Verpflichtungen Marktzugang und Inländerbehandlung gewährt werden. Es obliegt dabei jedem Land selbst, zu entscheiden, für welche Sektoren oder Teilsektoren es Zugeständnisse machen möchte. In der Praxis wird der Umfang der Liberalisierungsverpflichtungen allerdings wesentlich durch die zwischenstaatlichen Verhandlungen vor Abschluss des Vertrages beeinflusst (vgl. Werner 1999, S. 40). Abbildung 8 zeigt die typische Struktur einer solchen Länderliste.

Abbildung 8: Struktur einer Liste der spezifischen Verpflichtungen

Sektor oder Subsektor	Marktzugangsbeschränkungen	Beschränkungen der Inländerbehandlung	Zusätzliche Verpflichtungen
A - HORIZONTALE VERPFLICHTUNGEN			
(für sämtliche in dieser Liste aufgeführten Sektoren)	1) Keine	1) Keine	
	2) Keine	2) Keine	
	3) Eigene Rechtspersönlichkeit erforderlich	3) Beschränkungen für den Erwerb von Grundbesitz	
	4) Nur an innerbetrieblich versetzte Personen gebunden	4) Ungebunden mit Ausnahme der Angaben unter "Marktzugang"	
B - SEKTORSPEZIFISCHE VERPFLICHTUNGEN (Beschränkungen gelten für spezifische Dienstleistungen)			
Sektor XY	1) Keine	1) Keine	
	2) Keine	2) Keine	
	3) Keine	3) Keine	
	4) Ungebunden mit Ausnahme der Angaben unter "Horizontale Verpflichtungen"	4) Ungebunden mit Ausnahme der Angaben unter "Horizontale Verpflichtungen"	

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

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Senti 2000, S. 591, zitiert nach Europäische Kommission 1995, S. 52.

Wie aus Abbildung 8 hervorgeht, besteht eine Liste der spezifischen Verpflichtungen aus zwei Teilen. Um Wiederholungen zu vermeiden, enthält der erste Teil unter der Bezeichnung „horizontale Verpflichtungen“ jene Maßnahmen, die sektorübergreifend auf sämtliche in der Liste genannten Dienstleistungen Anwendung finden. Der zweite Teil bezieht sich auf sektorspezifische Verpflichtungen und enthält eine Auflistung der liberalisierten Dienstleistungssektoren sowie etwaige Liberalisierungsausnahmen (vgl. Senti 2000, S. 589ff.).

Das übliche Layout einer Länderliste besteht aus vier Spalten. Die erste Spalte der Tabelle enthält den Namen des Sektors oder Subsektors für den Verpflichtungen übernommen werden. Die meisten Länder beziehen sich hier auf die vom WTO-Sekretariat erarbeitete „Services Sectoral Classification List“ oder die „Central Product Classification numbers“, welche in der „Provisional Central Product Classification“ der Vereinten Nationen enthalten sind (vgl. dazu Kapitel 1.5.2).

In den Spalten zwei und drei stehen die Beschränkungen des Marktzugangs und der Inländerbehandlung, die für den jeweiligen Sektor weiterhin bestehen bleiben sollen. Die Ziffern 1, 2, 3 und 4 verweisen jeweils auf die vier Formen der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung (vgl. dazu Kapitel 1.5.1). Für jeden Sektor bzw. Subsektor ergeben sich so insgesamt bis zu acht Differenzierungsmöglichkeiten.

Um das jeweilige Verpflichtungsniveau anzugeben, werden verschiedene Standardkürzel verwendet. So bedeutet der Ausdruck „keine“ („none“), dass sich das WTO-Mitgliedsland dazu verpflichtet, keinerlei Beschränkung des Marktzugangs bzw. der Inländerbehandlung für die angeführte Erbringungsart in diesem Sektor vorzunehmen (mit Ausnahme der gegebenenfalls unter den „horizontalen Verpflichtungen“ eingetragenen Beschränkungen). Das Kürzel „ungebunden“ („unbound“) besagt, dass keine Verpflichtungen in diesem Bereich übernommen wurden und weiterhin Maßnahmen eingeführt oder aufrechterhalten werden können, die den Prinzipien Marktzugang und Inländerbehandlung widersprechen (vgl. Lal Das 1999, S. 335). Dieses Kürzel wird jedoch nur dann verwendet, wenn in einem Sektor für zumindest eine Erbringungsart eine Verpflichtung eingegangen wurde. In einigen Länderlisten findet sich auch der

Vermerk „ungebunden*“⁴⁴. Der Stern verweist darauf, dass für diese Erbringungsart in diesem Sektor keine Verpflichtungen möglich sind. So ist es beispielsweise unmöglich, die Dienstleistungen eines Hotels oder Restaurants grenzüberschreitend zu erbringen.

In der vierten und letzten Spalte können zusätzliche Verpflichtungen gemäß Artikel XVIII GATS eingetragen werden, die sich nicht auf den Marktzugang oder die Inländerbehandlung beziehen, wie z.B. Maßnahmen in Bezug auf Qualifikations-, Normen- oder Zulassungsfragen (vgl. Yalçın / Scherrer 2002, S. 35).

Die Unterbreitung der Zugeständnisse in den Länderlisten erfolgt in einem zweistufigen Verfahren. Im ersten und wichtigsten Schritt werden die Listen nach dem so genannten Positivlisten-Ansatz erstellt. Es müssen nur für jene Sektoren Angaben gemacht werden, für die das Land Vertragsverpflichtungen übernehmen möchte. Keine Angaben bedeutet somit keine Liberalisierung. Erst im zweiten Schritt wird die Liste zu einer Negativliste. Für bereits eingetragene Sektoren können einzelne Erbringungsarten wieder von den Liberalisierungsverpflichtungen des Marktzugangs und der Inländerbehandlung ausgenommen werden. Die Einigung auf einen hybriden Listen-Ansatz, der dem Grundprinzip nach einen Positivlisten-Ansatz darstellt, geht vor allem auf das Drängen der Entwicklungsländer zurück. Da Beschränkungen in vielen Sektoren die Regel sind, fällt so der Arbeitsaufwand für die Erstellung der Länderlisten deutlich niedriger aus als bei Anwendung des Negativlisten-Ansatzes, der die WTO-Mitgliedsländer gezwungen hätte, sich zu einer enormen Fülle von Einzelfällen zu äußern (vgl. Werner 1999, S. 41f.). Eine Arbeitsbelastung, die mit den Ressourcen, die den Entwicklungsländern zur Verfügung stehen, wohl kaum zu bewerkstelligen gewesen wäre. Selbst so sind die Länderlisten vieler Entwicklungsländer eher knapp gehalten oder rein symbolischer Natur, während die von den Industriestaaten hinterlegten Listen detailliert ausgearbeitete Konzepte darstellen (vgl. Senti 2000, S. 592).

1.6.3 Fortschreitende Liberalisierung

In Teil IV des GATS-Abkommens wird die fortschreitende Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels festgeschrieben. In Artikel XIX heißt es

dazu: „Entsprechend den Zielen dieses Übereinkommens treten die Mitglieder in aufeinanderfolgende Verhandlungsrunden ein, die spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des WTO-Übereinkommens beginnen und danach regelmäßig stattfinden, um schrittweise einen höheren Stand der Liberalisierung zu erreichen. [...] Der Prozeß [sic!] der schrittweisen Liberalisierung ist in jeder derartigen Runde durch bilaterale, plurilaterale oder multilaterale Verhandlungen voranzubringen mit dem Ziel, den allgemeinen Umfang der spezifischen Verpflichtungen, welche die Mitglieder nach diesem Übereinkommen übernommen haben, zu vergrößern“ (GATS Artikel XIX:1 und 4).

Die Verpflichtung zu wiederkehrenden Verhandlungsrunden betont den provisorischen Charakter des Dienstleistungsabkommens. Die Unterzeichnung des GATS bildete nicht den Abschluss von Außenhandelsgesprächen, sondern vielmehr den Auftakt eines andauernden Liberalisierungsprozesses (vgl. Senti 2000, S. 603). Auch wenn viele Länder bisher nur zu geringfügigen Zusagen bereit waren, die häufig kaum über den Status quo hinausgehen, so wurde mit dem GATS und der so genannten „built-in agenda“ doch ein institutioneller Rahmen geschaffen, der die Mitgliedsländer verpflichtet, zukünftig die Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels stetig voranzutreiben (vgl. Internationale der Öffentlichen Dienste 2000, S. 11).

1.6.4 Streitbeilegungsverfahren

Mit der Unterzeichnung des Abkommens zur Errichtung der WTO wurde auch das in Anhang 2 geregelte „Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes“²⁸ (DSU) in Kraft gesetzt. Die WTO verfügt damit über ein wirkungsvolles Verfahren zur Durchsetzung der Vertragsbestimmungen und gilt aufgrund der damit verbundenen Sanktionsmacht als einflussreichste internationale Organisation (vgl. Kreissl-Dörfler / Quandt-Lützner 2001, S. 12). Durch die zunehmende Verrechtlichung der Streitbeilegung sollen Recht und Gesetz an die Stelle der reinen Handelsmacht treten (vgl. Wardenbach o.J.,

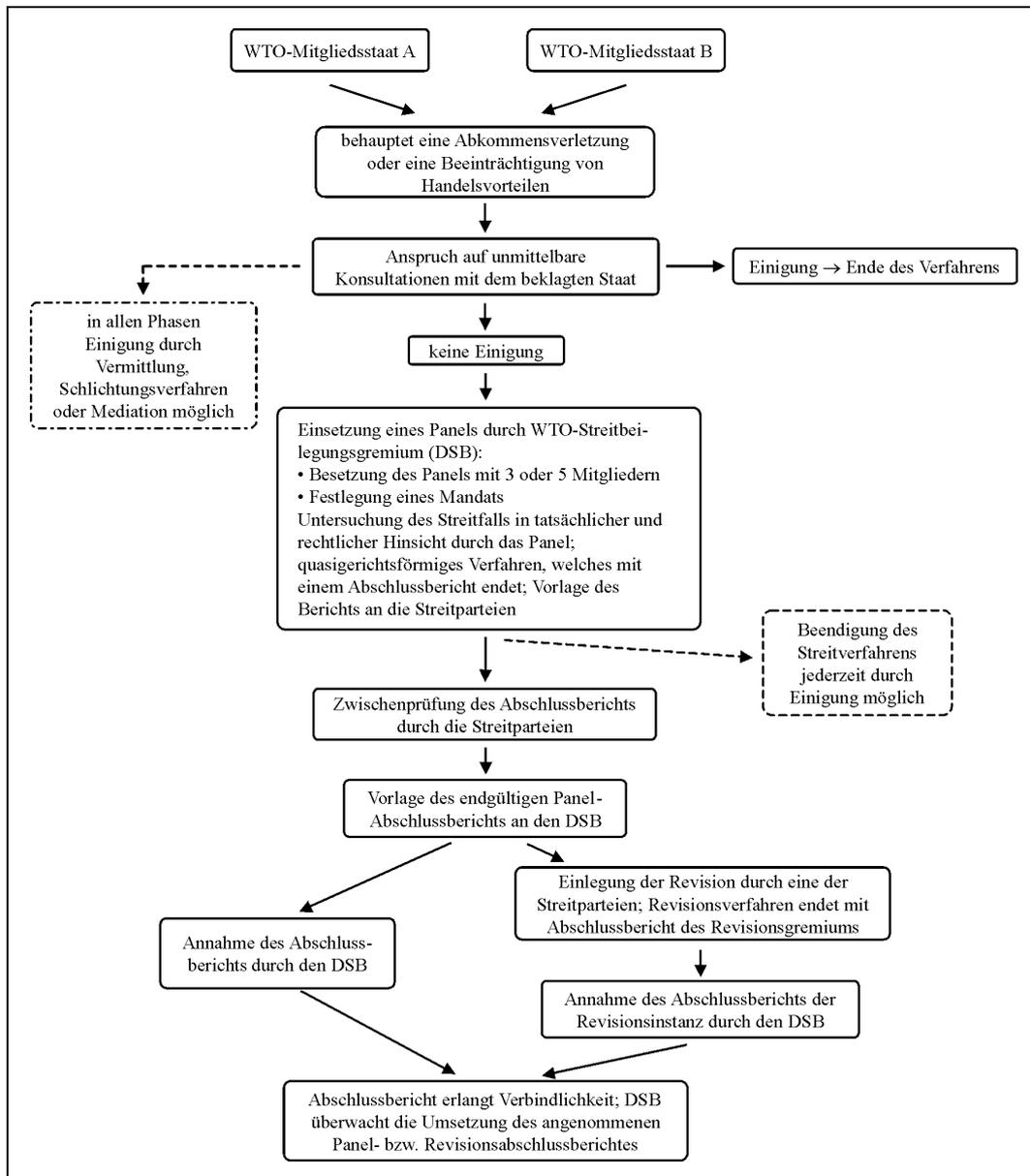
²⁸ Die Bestimmungen des Dispute Settlement Understanding sind online auf der Homepage der WTO abrufbar: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/28-dsu_e.htm, Stand vom 10.7.2003.

S. 112). Es soll verhindert werden, dass einflussreiche WTO-Mitgliedsstaaten bei vermeintlichen Vertragsverstößen zur Selbsthilfe greifen und einseitig mit Repressalien gegen andere Mitgliedsländer vorgehen (vgl. Letzel 1999, S. 226).

Gemäß Artikel 1 des DSU findet das Streitbeilegungsverfahren, mit Ausnahme des in Anhang 3 festgelegten „Trade Policy Review Mechanism“, auf alle im WTO-Abkommen beinhalteten Verträge Anwendung, insbesondere auch auf das GATS. Zur Durchführung der Streitbeilegungsverfahren wurde mit dem DSU ein eigenes Organ geschaffen, das Streitbeilegungsgremium (Dispute Settlement Body – DSB), das in seiner Zusammensetzung dem Allgemeinen Rat entspricht (vgl. WTO-Abkommen Artikel IV:3 und Kapitel 1.2.1.2). Der DSB hat die alleinige Befugnis, Streitbeilegungspanels einzusetzen, Abschlussberichte anzunehmen, die Umsetzung von Entscheidungen und Empfehlungen zu überwachen sowie die vorübergehende Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen zu genehmigen (vgl. DSU Artikel 2:1).

Beteiligte in einem WTO-Streitverfahren können nur WTO-Mitglieder sein, weder Organe der WTO noch Privatpersonen oder -unternehmen sind zugelassen (vgl. Letzel 1999, S. 253). Ist ein WTO-Mitgliedsland der Ansicht, dass ein anderes Mitglied gegen Vertragsbestimmungen verstößt oder übernommene Verpflichtungen nicht erfüllt, so hat es die Möglichkeit, ein Streitschlichtungsverfahren einzuleiten. Dieses kann in mehrere Phasen unterteilt werden (vgl. Abbildung 9).

Abbildung 9: Ablauf eines WTO-Streitverfahrens nach dem DSU 1994



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Letzel 1999, S. 345.

Das WTO-Streitverfahren beginnt formell mit der Einreichung eines schriftlichen Konsultationsbegehrens, das die angefochtenen Maßnahmen und den Rechtsgrund der Beschwerde zu enthalten hat. Dessen Inhalt ist von besonderer Wichtigkeit, da Maßnahmen, die im Konsultationsbegehren nicht angeführt sind, auch in einem etwaigen späteren Panel- oder Revisionsverfahren nicht berücksichtigt werden können. Die Konsultationen laufen üblicherweise vertraulich, auf diplomatischer Ebene ab. Ihr Ausgang hängt ausschließlich vom Willen der beteiligten Streitparteien ab (vgl. Letzel 1999, S. 251). Kann innerhalb von 60 Tagen keine Einigung erzielt werden, hat die klagende Partei das Recht, die Einrichtung eines

Panels beim DSB zu beantragen (vgl. DSU Artikel 4:7). Die Möglichkeit, den Konflikt auf informellem Wege beizulegen, bleibt jedoch weiterhin bestehen (vgl. Letzel 1999, S. 263f.).

Ein Panel besteht aus drei bzw. fünf Experten, die aus einer vom WTO-Sekretariat zu führenden Liste qualifizierter Personen ausgewählt werden und nicht Staatsangehörige einer der beteiligten Parteien sein dürfen (vgl. DSU Artikel 8:3-5). Gelingt es nicht, sich innerhalb von 20 Tagen auf die Zusammensetzung des Panels zu einigen, obliegt es dem Generaldirektor, die nach seiner Ansicht geeignetsten Kandidaten als Panelmitglieder einzusetzen (vgl. DSU Artikel 8:7). Nach einem schriftlichen Vorverfahren erhalten die beteiligten Parteien die Gelegenheit, in mündlichen Plädoyers ihre Argumente vorzutragen (vgl. Letzel 1999, S. 275). Das Panel erarbeitet den beschreibenden Teil²⁹ des Zwischenberichts und legt ihn den Streitparteien zur Stellungnahme vor. Der fertige Zwischenbericht enthält dann neben etwaigen Änderungen des beschreibenden Teils auch die Tatbestandsfeststellungen und Schlussfolgerungen des Panels. Wird innerhalb einer festzusetzenden Frist kein Antrag gestellt, bestimmte Aspekte des Zwischenberichts noch einmal zu prüfen, gilt der Zwischenbericht als Abschlussbericht des Panels. Dieser wird an die Mitglieder des DSB weitergeleitet (vgl. DSU Artikel 15:1-2). Vom Zeitpunkt der Einrichtung des Panels bis zur Zustellung des Abschlussberichts an die Streitparteien sollen in der Regel nicht mehr als 6 Monate verstreichen, in keinem Fall jedoch mehr als 9 Monate (vgl. DSU Artikel 12:8-9).

Panels sind ein Hilfsorgan des DSB und werden nicht in eigener Verantwortung tätig (vgl. DSU Artikel 11). Streng genommen stellt der Panel-Abschlussbericht somit lediglich eine Empfehlung an den DSB dar, eine auf dem Abschlussbericht beruhende Entscheidung zu treffen (vgl. Letzel 1999, S. 278). Es entspricht jedoch dem allgemeinen Verständnis von Artikel 16:4 DSU, dass der Panel-Abschlussbericht innerhalb von 60 Tagen nach Verteilung automatisch vom DSB anzunehmen ist, falls keine der Streitparteien Revision einlegt (vgl. Letzel 1999, S. 305ff.).

²⁹ „[...] the panel shall issue the descriptive (factual and argument) sections of its draft report to the parties to the dispute [...]“ (DSU Artikel 15:1).

In der Praxis ist dies allerdings regelmäßig der Fall, da die Einleitung eines Revisionsverfahrens abgesehen von der Einhaltung der Fristen an keinerlei Voraussetzungen gebunden ist. Die Revisionsinstanz kann alleine schon deshalb in Anspruch genommen werden, weil eine Streitpartei mit dem Ergebnis oder der Begründung des Panels nicht einverstanden ist (vgl. ebenda, S. 316 und S. 321). Durch die Einlegung der Revision seitens einer Streitpartei wird gleichzeitig die Erörterung der Annahme des Panel-Abschlussberichts bis zum Ende des Berufungsverfahrens vertagt (vgl. DSU Artikel 16:4).

Die Revisionsinstanz ist in ihrem Urteil auf eine rein rechtliche Überprüfung der im Panel-Abschlussbericht enthaltenen Argumentationen und Schlussfolgerungen beschränkt (vgl. DSU Artikel 17:6). Eine weitere Sachaufklärung oder eine neuerliche Entscheidung in der Sache selbst ist im DSU nicht vorgesehen. Die Dauer des Revisionsverfahrens soll vom Zeitpunkt der Revisionseinlegung an im Regelfall 60 Tage nicht überschreiten und kann maximal auf 90 Tage verlängert werden (vgl. DSU Artikel 17:5). Innerhalb dieser Frist hat die Revisionsinstanz ihren Abschlussbericht vorzulegen. Mit der Annahme desselben durch den DSB und die bedingungslose Akzeptanz durch die Streitparteien gemäß Artikel 17:14 DSU ist das Verfahren beendet und sind alle in der WTO verfügbaren Rechtsmittel zur Streitbeilegung erschöpft (vgl. Kreissl-Dörfler o.J., S. 111).

Artikel 20 DSU legt für die Entscheidungsfindung des DSB einen Zeitrahmen von grundsätzlich neun bzw. im Falle eines Revisionsverfahrens von zwölf Monaten fest und lässt so „das WTO-Streitverfahren als das vermutlich schnellste Streitbeilegungsverfahren des Völkerrechts erscheinen“ (Letzel 1999, S. 322).

Wird vom DSB festgestellt, dass die gerügte Maßnahme eine Vertragswidrigkeit darstellt, so hat die unterlegene Partei innerhalb von 30 Tagen nach der endgültigen Annahme des Panelberichts zu erklären, wie sie die Entscheidung umzusetzen gedenkt. Ist eine sofortige Umsetzung nicht möglich, kann dem Staat eine angemessene Frist gesetzt werden (vgl. DSU Artikel 21:3). Wurde die Entscheidung nach Ablauf der Frist noch immer nicht umgesetzt, muss der Staat mit dem Kläger über eine Entschädigung verhandeln. Gelingt es nicht, sich innerhalb von 20 Tagen auf eine für beide Seiten akzeptable

Kompensationsleistung zu einigen, kann die beschwerdeführende Partei beim DSB die Aussetzung von Zugeständnissen gegenüber der unterlegenen Partei beantragen³⁰ (vgl. DSU Artikel 22:2). Sowohl die Entschädigung als auch die Aussetzung von Zugeständnissen sind nur als vorübergehende Maßnahmen bis zur Wiederherstellung vertragskonformer Zustände gedacht (vgl. DSU Artikel 22:1). Vor allem in dieser Möglichkeit, ergangene Entscheidungen in den internationalen Handelsbeziehungen durchsetzen zu können, liegt die besondere Bedeutung und Macht des WTO-Streitbeilegungsverfahrens.

³⁰ Die Aussetzung von Zugeständnissen kann z.B. bedeuten, dass zusätzliche Zölle auf Importe aus dem unterlegenen Staat erhoben werden. Grundsätzlich sollten die Zugeständnisse in dem Sektor ausgesetzt werden, auf den sich die beanstandete Maßnahme bezogen hat. Scheint dies nicht möglich oder unwirksam, kann ein anderer Sektor im selben Abkommen oder, bei besonders schweren Verstößen, sogar in einem anderen Abkommen gewählt werden (vgl. DSU Artikel 23:3).

2 Globale Trends im Bildungswesen

Nachdem in Kapitel 1 ein Überblick über den Inhalt und die wichtigsten Bestimmungen des GATS-Abkommens, seine historische Entwicklung und die Funktionsweise der Welthandelsorganisation gegeben wurde, sollen in Kapitel 2 einige globale Trends im Bildungswesen aufgezeigt werden, die einen Rückschluss darauf zulassen, in welche Richtung sich das Bildungssystem der Zukunft bewegen könnte. Der seit den 90er Jahren stetig wachsende Reformdruck auf das Bildungswesen im Allgemeinen und den Tertiärbereich im Speziellen lässt sich zu einem Großteil auf diese Entwicklungen zurückführen. Obwohl viele dieser Trends bereits vor In-Kraft-Treten des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen im Jahre 1995 zu beobachten waren, ihre Entstehung somit nicht darauf zurückzuführen ist, kann davon ausgegangen werden, dass das GATS-Abkommen in der Funktion eines Katalysators bestehende Trends verstärken und beschleunigen wird (vgl. OECD 2003b, S. 123).

Bemerkenswert dabei ist, dass ungeachtet der jeweiligen Ausgangssituation, die sich von Land zu Land hinsichtlich der bildungspolitischen Tradition, des ökonomischen Umfelds und des Engagements der öffentlichen Hand doch recht deutlich unterscheidet, die Veränderungen einem sehr ähnlichen Muster folgen. Besonders deutlich ist dies im post-sekundären Bildungsbereich³¹ zu erkennen, wo in vielen Ländern bereits umfangreiche Reformen durchgeführt worden sind (vgl. Johnstone / Arora / Experton 1998, S. 1).

Der schulischen Ausbildung wird eine hohe Bedeutung für die Entwicklung und das Wohlergehen einer Gesellschaft beigemessen. Sie übernimmt eine Schlüsselrolle bei der Vermittlung von Wissen und der Förderung von Fähigkeiten, darüber hinaus kommt ihr eine entscheidende Funktion bei der Sozialisation und Integration der Kinder und Jugendlichen zu. In einer Welt, die rasanten Veränderungen unterliegt und ständig neue Anforderungen an den Einzelnen stellt, muss auch die Konzeption der Bildungssysteme überdacht

³¹ Zu den post-sekundären Bildungsdienstleistungen zählen vor allem die weiterführende Berufs- und Universitätsausbildung. Vgl. dazu Anlage II: Klassifikation von Bildungsdienstleistungen.

werden, um ihrer gesellschaftlichen Aufgabe weiterhin gerecht werden zu können (vgl. OECD 2001a, S. 134; Nunn / Worth 2001, S. 16).

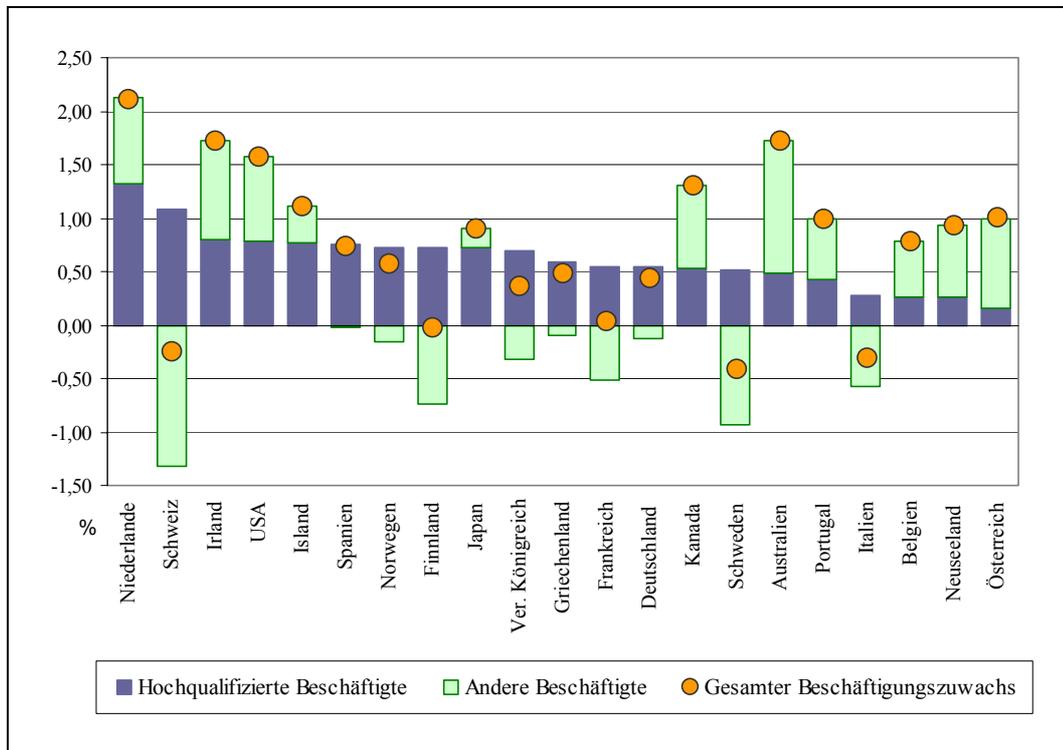
Die nachfolgende Untersuchung der verschiedenen Trends im Bildungswesen wurde auf die Mitgliedsländer der OECD beschränkt. Der Grund dafür liegt in der Verfügbarkeit von relativ umfangreichem und nach einheitlichen Kriterien erfasstem Datenmaterial, das so den Vergleich verschiedener Länder und Zeitperioden ermöglicht. Die beschriebenen Veränderungen sind zwar keinesfalls auf den OECD-Raum beschränkt, lassen sich für diesen aber am besten dokumentieren.

2.1 Wandel zur wissensbasierten Wirtschaft

Tief greifende Veränderungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien haben die Grundlage für eine „wissensbasierte Wirtschaft“ geschaffen, welche auf der Produktion und Nutzung von Informationen und Wissen beruht. Hinter dem Konzept der „wissensbasierten Wirtschaft“ steht die Überzeugung, dass Informationen und Wissen als Motor für wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung fungieren (vgl. OECD 2001a, S. 111ff.). So erwirtschaften wissensbasierte Wirtschaftszweige, dazu zählen beispielsweise Produzenten von Technologiesgütern, aber auch wissensintensive Dienstleistungen wie Finanzen, Versicherungen, Unternehmensdienstleistungen oder Kommunikation, in den OECD-Ländern bereits mehr als 50 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (vgl. ebenda, S. 113, zitiert nach OECD 2000b, o.S.).

Um in einem Umfeld, das durch zunehmende Globalisierung, raschen technologischen Fortschritt und Veränderungen in den Innovationsprozessen gekennzeichnet ist, weiterhin wettbewerbsfähig zu bleiben, benötigen die Unternehmen eine gut ausgebildete und qualifizierte Belegschaft. Da die von den Beschäftigten auszuübenden Tätigkeiten zunehmend höhere Kompetenzen erfordern, werden in den meisten OECD-Ländern besser Qualifizierte am Arbeitsmarkt bevorzugt (vgl. OECD 2001a, S. 115). Abbildung 10 belegt die Bedeutung der Kompetenzverbesserung für das Beschäftigungswachstum.

Abbildung 10: Kompetenzsteigerungen und Anstieg der Gesamtbeschäftigung, 1980-1998 (durchschnittliche jährliche Veränderung der Gesamtbeschäftigung in Prozent)



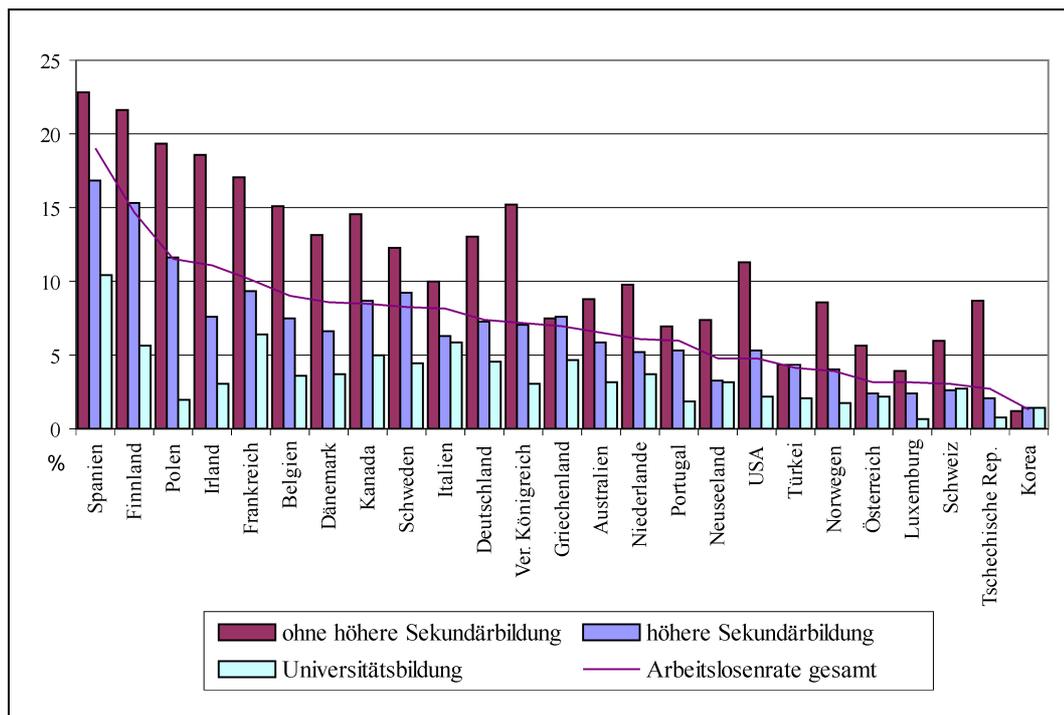
Quelle: Eigene Darstellung mit Zahlenmaterial aus OECD 2001a, S. 168.

Abbildung 10 zeigt, dass in den letzten beiden Jahrzehnten der Beschäftigungsanstieg hoch qualifizierter Beschäftigungsgruppen in 13 der untersuchten 21 Länder größer war als der in anderen Berufsgruppen. Alle Länder verzeichneten ein Wachstum in den akademischen, technischen, administrativen und leitenden Berufen, auch jene mit sinkender Gesamtbeschäftigung. Österreich, mit einem durchschnittlichen Beschäftigungswachstum von 1,01 Prozent, bildet hier insofern das Schlusslicht, als es den geringsten durchschnittlichen jährlichen Anstieg bei hoch qualifizierten Beschäftigten aufweist.

Untersuchungen der Beschäftigungstrends lassen einen Anstieg des durchschnittlichen Qualifikationsniveaus innerhalb der Branchen erkennen und nicht nur eine Verlagerung von Sektoren mit niedrig qualifizierten Tätigkeiten hin zu Sektoren mit höher qualifizierten Arbeiten. Auch Branchen mit einer insgesamt rückläufigen Gesamtbeschäftigung, wie beispielsweise die verarbeitende Industrie, verzeichnen einen Zuwachs bei den gut ausgebildeten Beschäftigten (vgl. ebenda, S. 116f.).

Eng verbunden mit dem Konzept der „wissensbasierten Wirtschaft“ ist die Forderung nach „lebenslangem Lernen für alle“. Um die europäische Öffentlichkeit für die Bedeutung einer lebenslangen allgemeinen und beruflichen Bildung zu sensibilisieren, erklärte die Europäische Union das Jahr 1996 zum „europäischen Jahr des lebensbegleitenden Lernens“ (vgl. EU o.J., www). Investitionen in „Humankapital“ spielen eine zunehmend wichtigere Rolle bei der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit, sowohl für Staaten und Unternehmen als auch für die einzelne Person am Arbeitsmarkt. Je höher das erreichte Bildungsniveau, umso größer ist die Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz zu finden und zu behalten (vgl. OECD 1997, S. 31). In Abbildung 11 wird dieser Zusammenhang dargestellt.

Abbildung 11: Arbeitslosenraten der 30 – 44-Jährigen nach Bildungsstufen, 1995 (Angaben in Prozent)



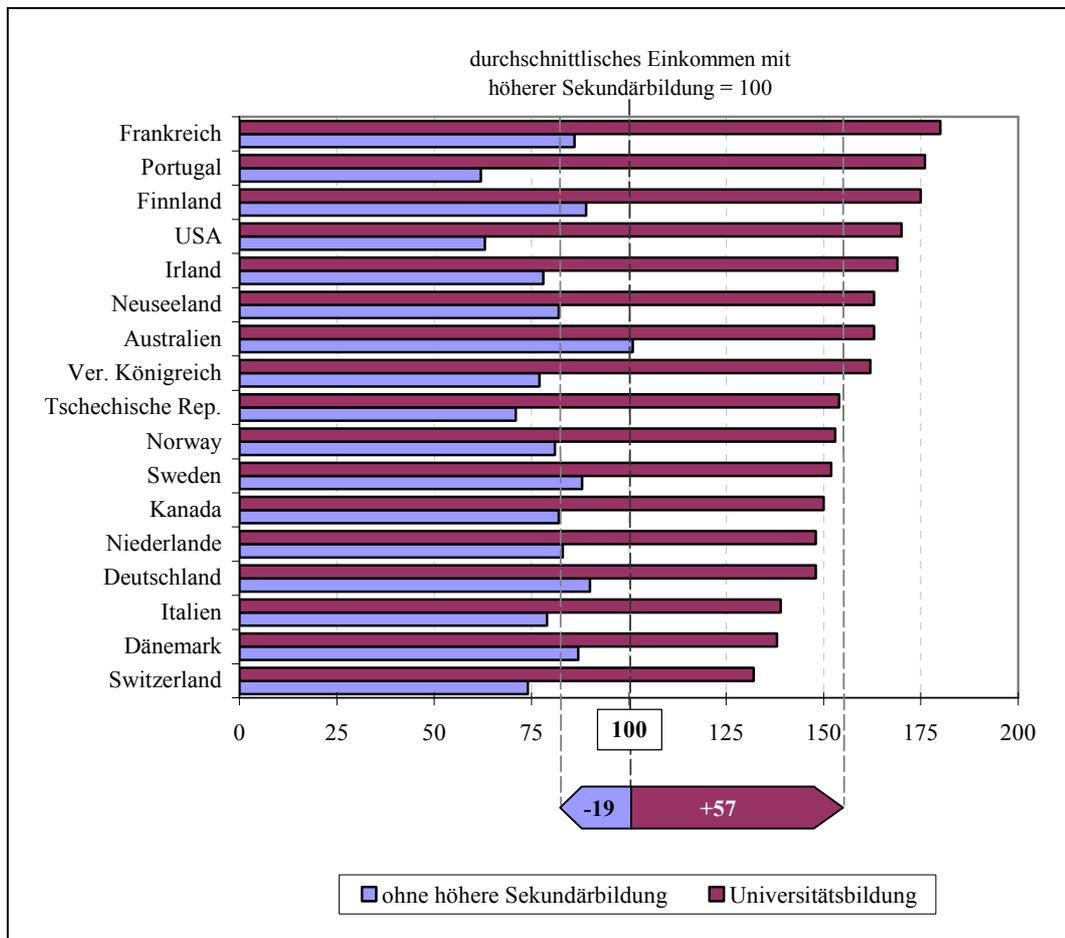
Quelle: Eigene Darstellung mit Zahlenmaterial aus OECD 1997, S. 101.

Gemäß den Daten liegt in allen Ländern, mit Ausnahme von Korea, die Arbeitslosenrate für Universitätsabsolventen deutlich unter dem nationalen Durchschnitt. Ein Erwerbstätiger mit Universitätsausbildung ist im Alter zwischen 30 und 44 Jahren nur halb so oft von Arbeitslosigkeit betroffen wie eine durchschnittliche Person der gleichen Altersgruppe, im Extremfall Polen sogar

fast sechsmal seltener. Die Arbeitslosenrate von Personen ohne höhere Sekundärbildung ist im Durchschnitt 3,2-mal und die von Personen mit höherer Sekundärbildung 1,9-mal so hoch wie die von Universitätsabgängern.

Studien zeigen außerdem sowohl bei Männern als auch bei Frauen eine stark positive Korrelation zwischen Bildungsniveau und voraussichtlichem Einkommen (vgl. Abbildung 12 und Abbildung 13).

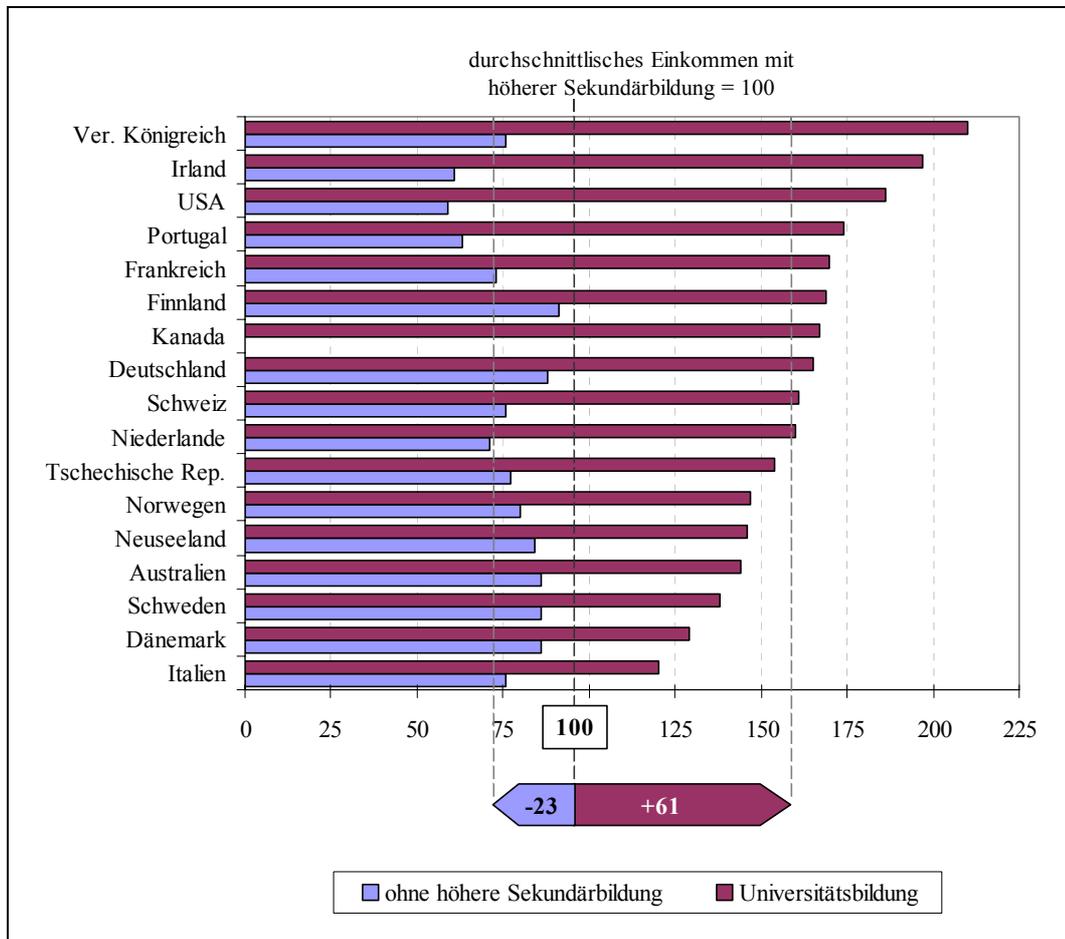
Abbildung 12: Durchschnittliches Einkommen bei Männern im Alter zwischen 30 und 44 Jahren nach Bildungsstufe, 1995 (Angaben relativ zum Einkommen der Personen mit höherer Sekundärbildung = 100)



Anmerkung: Zahlen für Irland beziehen sich auf das Jahr 1994.

Quelle: Eigene Darstellung mit Zahlenmaterial aus OECD 1997, S. 102.

Abbildung 13: Durchschnittliches Einkommen bei Frauen im Alter zwischen 30 und 44 Jahren nach Bildungsstufe, 1995 (Angaben relativ zum Einkommen der Personen mit höherer Sekundärbildung = 100)



Anmerkung: Zahlen für Irland beziehen sich auf das Jahr 1994.

Quelle: Eigene Darstellung mit Zahlenmaterial aus OECD 1997, S. 102.

In allen untersuchten Ländern verdienen Erwerbstätige mit Universitätsabschluss deutlich mehr als solche mit geringerem Bildungsstand. Besonders ausgeprägt sind die zu erwartenden Einkommenszuwächse beim Übergang von der höheren Sekundär- zur Tertiärbildung (vgl. ebenda, S. 33f.).

Wie in Abbildung 12 dargestellt, verdienen männliche Universitätsabsolventen im Alter von 30 bis 44 Jahren um durchschnittlich 57 Prozent mehr als Gleichaltrige mit höherer Sekundärbildung und 76 Prozent mehr als Männer ohne höhere Sekundärbildung. Bei Frauen ist im Durchschnitt der Einkommensunterschied geringfügig größer als bei Männern (vgl. Abbildung 13). Universitätsabsolventinnen in mittlerem Alter bekommen 61 Prozent mehr bezahlt als gleichaltrige Frauen mit höherer Sekundärbildung. Frauen ohne höhere

Sekundärbildung erhalten durchschnittlich um 23 Prozent weniger für ihre Arbeitsleistung als Frauen mit höherer Sekundärbildung und 84 Prozent weniger als Frauen mit Universitätsausbildung. Generell sind die größten Einkommensunterschiede zwischen den einzelnen Ländern und weniger zwischen den Geschlechtern zu beobachten.

Neben den Vorteilen für den Einzelnen entstehen durch ein allgemein höheres Ausbildungsniveau auch positive externe Effekte für die Gesellschaft als Ganzes. Als Beispiele können unter anderem höhere Steuereinnahmen, weniger Kriminalität, ein verbessertes Gesundheitswesen oder größerer sozialer Zusammenhalt angeführt werden. Im Gegensatz zu den Zusammenhängen zwischen Bildung und Arbeitslosigkeit bzw. Einkommen lassen sich diese Wirkungen jedoch quantitativ nur schwer erfassen (vgl. ebenda, S. 34).

Während über die Notwendigkeit von lebenslangem bzw. lebensbegleitendem Lernen große Einigkeit herrscht, gibt es bei der praktischen Umsetzung dieses Konzepts doch recht deutliche Unterschiede in den gesetzten Schwerpunkten. Einige Länder verstärken ihr Engagement auf der schulischen Ebene, um junge Menschen länger und vor allem über die Pflichtschuljahre hinaus auszubilden. Andere wiederum setzen besondere Akzente auf die Schaffung neuer Möglichkeiten im Bereich der Erwachsenenbildung und die Verbesserung von post-sekundären und berufsbegleitenden Bildungsangeboten. Allen Ansätzen gemein ist jedoch die Schaffung von zusätzlichen Bildungsoptionen, um so sowohl der gestiegenen Nachfrage als auch der veränderten Nachfragestruktur nach Bildungsinhalten gerecht zu werden (vgl. OECD 1998a, S. 10ff.).

2.2 Wachsende Nachfrage nach Bildung im Tertiärbereich

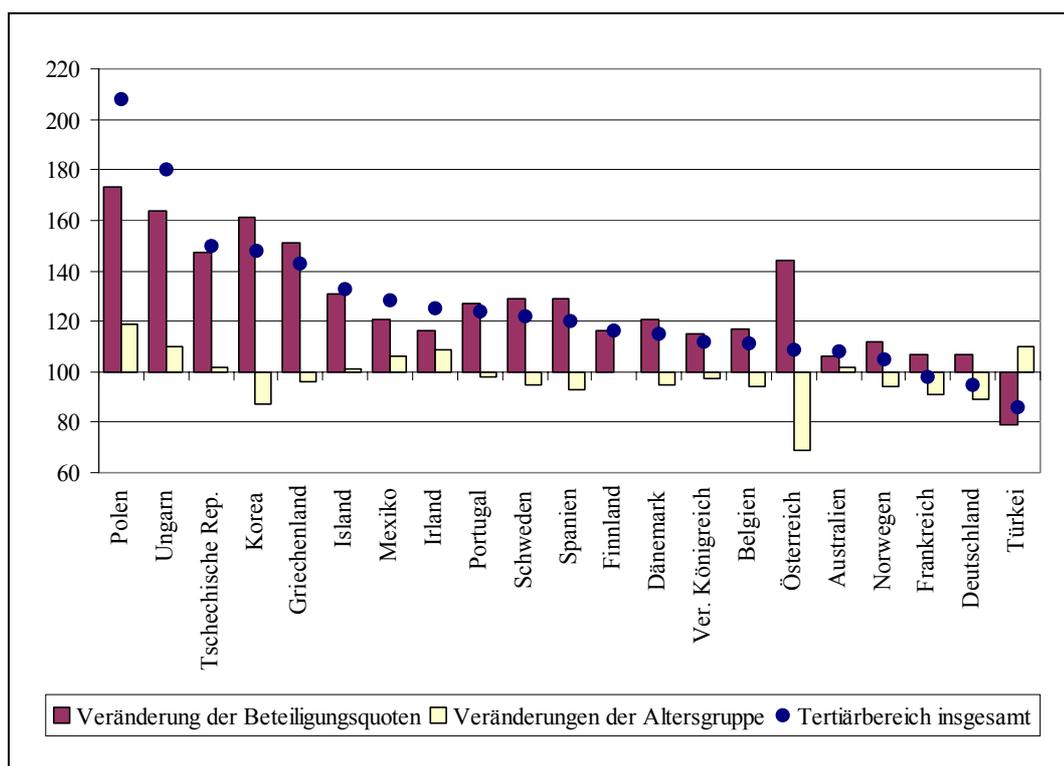
Wie in Kapitel 2.1 ausgeführt, werden mit einer höheren Bildung und speziell mit einer Universitätsausbildung bessere Beschäftigungsaussichten und ein höheres Einkommen verbunden. Diese wirtschaftlichen und sozialen Vorteile einer Ausbildung haben zum Anstieg der Zahl der Studienanfänger im Tertiärbereich beigetragen. Die zunehmende Bildungsbeteiligung im Tertiärbereich spiegelt aber auch den Wandel hin zur wissensbasierten Wirtschaft wider und ist ein Maßstab dafür, inwieweit eine Bevölkerung die Nachfrage nach hoch qualifizierten

Fähigkeiten und Kenntnissen erfüllen kann (vgl. OECD 2002b, S. 249). In weiterer Folge sollen die wichtigsten Ursachen für die steigenden Studienanfängerquoten im Tertiärbereich untersucht werden.

2.2.1 Steigende Beteiligungsquote

In 18 der 21 OECD-Länder, für die Daten vorliegen, ist die Anzahl der Studierenden im Tertiärbereich zwischen 1995 und 2000 gestiegen (vgl. Abbildung 14). In der Hälfte der Länder beträgt der Anstieg mehr als 20 Prozent, wobei die höchsten Zuwächse die Tschechische Republik mit 50 Prozent, Ungarn mit 80 Prozent und Polen mit 108 Prozent zu verzeichnen hatten (vgl. OECD 2002b, S. 259).

Abbildung 14: Veränderung der Gesamtzahl der Studierenden im Tertiärbereich im Vergleich zur Änderung der Beteiligungsquote und der Größe der Altersgruppe, 2000 (1995 = Index 100)



Quelle: Eigene Darstellung mit Zahlenmaterial aus OECD 2002b, S. 259.

Die in Abbildung 14 dargestellte Gesamtänderung der Studierendenzahl lässt sich auf eine veränderte Beteiligungsquote und auf demographische Einflüsse zurückführen. Diese Faktoren können sich in ihrer Wirkung sowohl verstärken als

auch gegenseitig aufheben. Österreich liegt beispielsweise mit einem Zuwachs an Studierenden von 9 Prozent zwischen 1995 und 2000 deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von 24 Prozent. Bemerkenswerter sind jedoch die dahinter stehenden Veränderungen. So waren von allen untersuchten Ländern in Österreich die demographischen Auswirkungen am stärksten. Die gesunkene Zahl an Jugendlichen hätte einen Rückgang der Bildungsbeteiligung im Tertiärbereich um 31 Prozent bedeutet. Ein stärkerer Anstieg der Beteiligungsquote wirkte dem jedoch entgegen und führte insgesamt zu einem Wachstum der Studentenschaft.

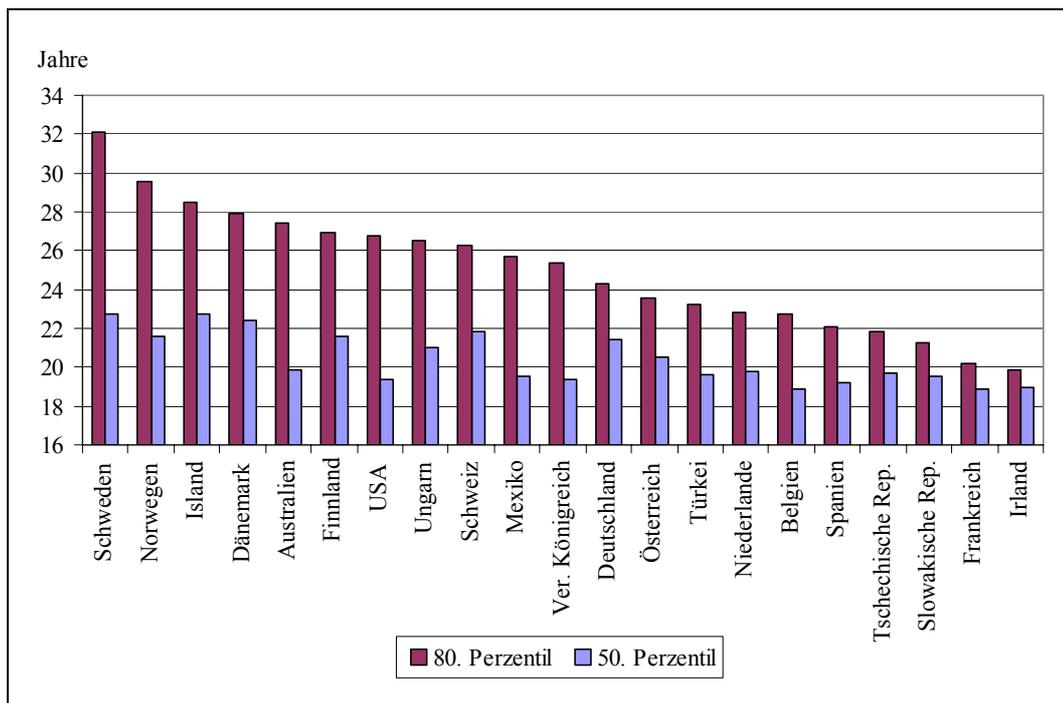
Die Hauptursache für die gestiegene Nachfrage nach tertiärer Bildung ist in der Veränderung der Beteiligungsquote zu finden, die in allen Ländern bis auf die Türkei gestiegen ist. Nur in Frankreich und Deutschland war der Bevölkerungsrückgang stärker, sodass trotz einer Zunahme der Beteiligungsquote die Zahl der Studierenden im Tertiärbereich gesunken ist (vgl. Abbildung 14).

2.2.2 Zunehmend heterogenere Zusammensetzung der Studierenden

Üblicherweise wurden universitäre Studien unmittelbar nach Abschluss der Schulausbildung begonnen. In Ländern wie Irland, Frankreich, der Slowakischen und Tschechischen Republik, in denen mehr als 80 Prozent der Studienanfänger im Tertiärbereich A³² jünger als 22 Jahre alt sind, ist dies nach wie vor der Fall (vgl. Abbildung 15).

³² Der Tertiärbereich A ist weitgehend theoretisch orientiert und soll hinreichende Qualifikationen für den Zugang zu weiterführenden Forschungsprogrammen und Berufen mit hohem Qualifikationsniveau vermitteln. Studiengänge, die sich auf praktische, technische bzw. berufsbezogene Fähigkeiten für den direkten Eintritt in den Arbeitsmarkt konzentrieren, sind darin nicht enthalten (vgl. OECD 2002b, S. 412).

Abbildung 15: Altersverteilung der Studienanfänger im Tertiärbereich A (2000)



Anmerkung: Zahlen für Belgien umfassen nur den flämischen Landesteil. „80. Perzentil“ bedeutet, dass 80 Prozent der Studienanfänger jünger sind als der angegebene Wert.

Quelle: Eigene Darstellung mit Zahlenmaterial aus OECD 2002b, S. 258.

Abbildung 15 zeigt aber ebenso, dass in anderen Ländern bereits mehr als die Hälfte der Studierenden ihr Studium nach dem 22 Lebensjahr beginnen, so beispielsweise in Schweden, Island und Dänemark. Häufig steht vor der Aufnahme des Erststudiums eine Phase der Erwerbstätigkeit, sodass zunehmend Erwachsene, die das klassische Universitätsalter bereits überschritten haben, zu den Studienanfängern gehören (vgl. OECD 2002b, S. 253). In Schweden, Norwegen und Island nehmen bereits mehr als 20 Prozent ihr Erststudium im Alter von 28 oder darüber auf.

Generell ist das Durchschnittsalter der Studierenden gestiegen. In fast allen Ländern sind folgende Tendenzen mehr oder weniger ausgeprägt zu beobachten:

- der Zeitpunkt des Studienbeginns wird verschoben, um zwischenzeitlich zu arbeiten, Pflichtdienste abzuleisten oder Aufnahmequalifikationen zu erwerben;
- das Studium wird in „Teilzeit“ absolviert oder eine „Auszeit“ genommen;
- die Studienrichtung wird gewechselt und ein anderes Studium neu begonnen;
- nach Erlangung einer Erstqualifikation wird weiterstudiert, um zusätzliche Qualifikationen zu erwerben (vgl. OECD 2000c, S. 85).

Eine weitere Ursache liegt in der höheren Bildungsbeteiligung von Erwachsenen. Diese zählen nicht nur zunehmend zu den Studienanfängern, viele kehren auch an die Universität zurück, um ein abgebrochenes Studium fortzusetzen oder ein Zweit- bzw. Ergänzungsstudium zu beginnen (vgl. ebenda, S. 84f.).

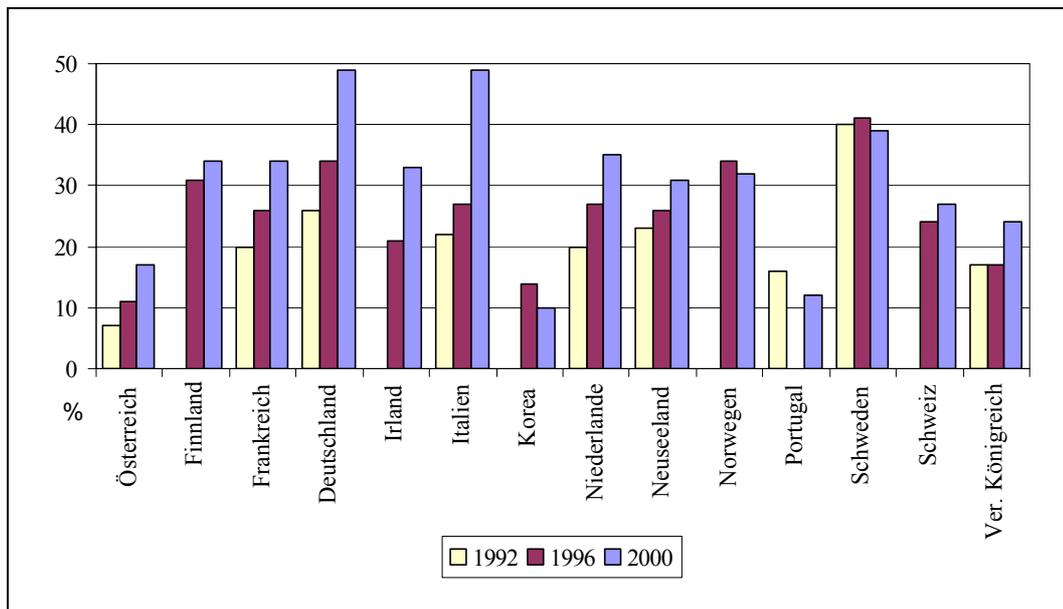
2.3 Lehrkräftemangel

Im Rahmen der Schulleistungsstudie PISA wurden im Jahre 2000 Schulleiter danach befragt, inwieweit nach ihrer Einschätzung der Mangel oder fachfremde Einsatz von Lehrkräften das Lernen von 15-Jährigen an ihrer Schule beeinträchtigt. In 13 von 27 untersuchten OECD-Ländern besuchten mehr als 50 Prozent der 15-Jährigen Schulen, die zumindest „etwas“ durch den Lehrkräftemangel beeinträchtigt wurden (vgl. OECD 2003b, S. 99).

Eine Analyse des Lehrkräftemangels gestaltet sich insofern als schwierig, als Mängel sowohl in qualitativer als auch quantitativer Weise vorliegen können. Darüber hinaus kann der ungedeckte Bedarf an Lehrern nur indirekt ermittelt werden, da sich die Auswirkungen kaum in Form von vollen Klassen mit leeren Lehrerpulten offenbaren. Vielmehr reagiert ein Schulsystem kurzfristig durch eine Erhöhung der Unterrichtsbelastung für Lehrer oder eine Absenkung der Qualifikationsanforderungen (vgl. ebenda, S. 78). So waren im Jahre 2000 nur in etwa der Hälfte der OECD-Länder mehr als 90 Prozent der Vollzeit beschäftigten Lehrer voll qualifiziert. Am schlechtesten war die Befähigung der Lehrerschaft in Portugal, Neuseeland, Luxemburg und Mexiko, wo weniger als 80 Prozent der Lehrkräfte im [Sekundär](#)bereich über vollständige Qualifikationen verfügten (vgl. ebenda S. 89).

Als Indikator für zukünftige Engpässe wird die Altersverteilung der gegenwärtig beschäftigten Lehrkräfte herangezogen. Ein wachsender Anteil älterer Lehrer kann zu pensionierungsbedingten Engpässen bei der Verfügbarkeit von Lehrpersonal führen (vgl. ebenda). Wie aus Abbildung 16 hervorgeht, ist in vielen Ländern zwischen 1996 und 2000 der Anteil von Lehrkräften im Alter von über 50 Jahren stark angestiegen. Die hier für den Sekundärbereich I dargestellte Verschiebung der Altersstruktur gilt in ganz ähnlicher Form für den Primärbereich.

Abbildung 16: Prozentsatz der Lehrkräfte im Alter von 50 Jahren und älter, Sekundärbereich I



Anmerkung: Während sich die Zahlen für 2000 sowohl auf den privaten als auch auf den öffentlichen Bereich beziehen, gelten die Zahlen für 1992 und 1996 nur für den öffentlichen Sektor. Die Zahlen für Frankreich, die Niederlande, Portugal und das Vereinigte Königreich für 1992, für Irland und Neuseeland für 1996 und die Daten für Irland und die Niederlande für 2000 umfassen auch den Sekundärbereich II. Die Zahlen für Deutschland für 1992 beziehen sich auf die alte Bundesrepublik Deutschland und umfassen auch staatlich subventionierte private Bildungseinrichtungen. Die Zahlen für die Schweiz für 2000 umfassen nur öffentliche Bildungseinrichtungen und die Zahlen für Norwegen für 2000 umfassen auch den Primärbereich. Die Zahlen für das Vereinigte Königreich für 1992 beziehen sich nur auf England und Wales, während sich die Zahlen für 1996 auf England und Schottland beziehen. Die Zahlen für Österreich und die Schweiz für 2000 beziehen sich auf 1999.

Quelle: In Anlehnung an OECD 2003b, S. 90, zitiert nach OECD 1995/1998b, o.S. und OECD 2002c, www.

Von den untersuchten Ländern wiesen vor allem Italien und Deutschland einen besonders hohen Anteil von über 50-jährigen Lehrkräften auf. In diesen Ländern gehörte im Jahre 2000 bereits jeder zweite Lehrer dieser Altersgruppe an, 1992 war es gerade einmal jeder vierte. In Österreich ist der Anteil des Lehrkörpers mit einem Alter von 50 Jahren und darüber noch relativ gering, etwa jede sechste Lehrkraft zählt zu dieser Altersgruppe. Aber auch hier hat sich der Anteil deutlich erhöht, zwischen 1992 und 1999³³ um beinahe das Zweieinhalbfache.

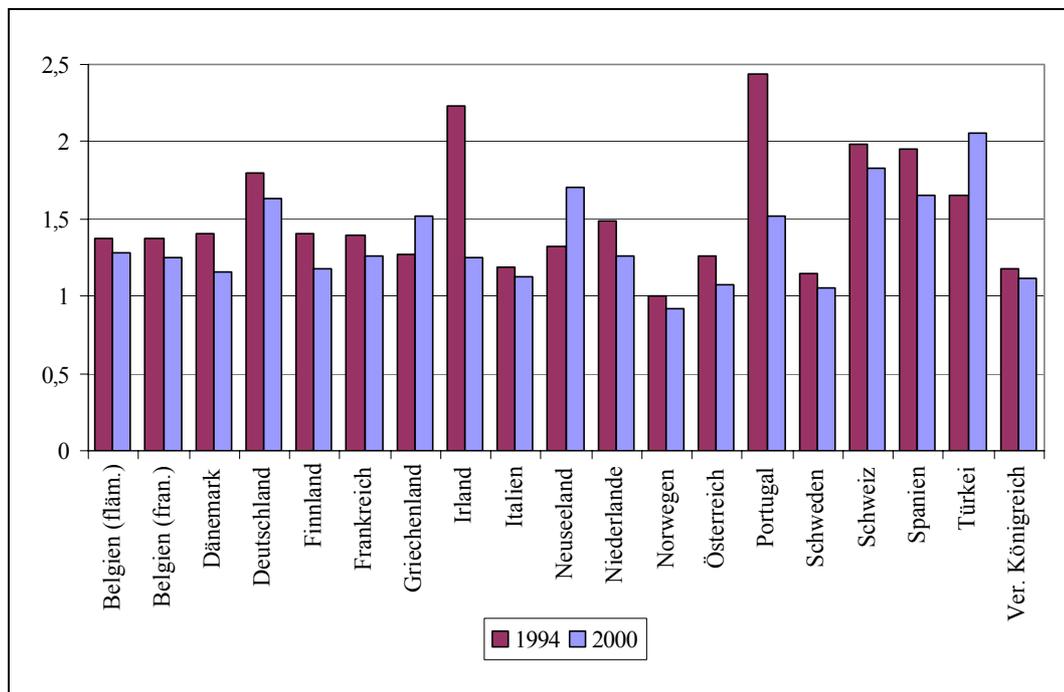
Prognosen für Deutschland rechnen mit einer Verschärfung der Lage zwischen 2005 und 2010, wenn aufgrund des erreichten Pensionierungsalters

³³ Vgl. Anmerkung zu Abbildung 16: der Wert von Österreich für das Jahr 2000 bezieht sich auf das Jahr 1999.

massive Abgänge von Lehrkräften zu erwarten sind. Der bevorstehende Generationenwechsel und sinkende Anfängerzahlen in den Lehramtsstudiengängen führen aber bereits jetzt zu Engpässen in einigen deutschen Bundesländern (vgl. Deutsche Presse-Agentur 2001, www). So wirbt beispielsweise das Hessische Kultusministerium auf seiner Internetseite um Quereinsteiger für so genannte „Mangelfächer“. Demnach sollen bestehende Engpässe vor allem in naturwissenschaftlichen Fächern durch Hochschulabsolventen ohne Lehramtsstudium ausgeglichen werden (vgl. Hessisches Kultusministerium 2003, www).

Eine Erklärung, warum manche Fächer stärker von solchen Defiziten betroffen sind als andere, könnte im Zusammenhang mit der Attraktivität des Lehrberufes gefunden werden. Der Arbeitsmarkt für Naturwissenschaftler, Mathematiker oder Informatiker beschränkt sich nicht auf den schulischen Bereich, oftmals gibt es in der freien Wirtschaft attraktivere und besser bezahlte Betätigungsfelder (vgl. o.A. 2001a, S. 51). Tatsächlich lässt sich in Abbildung 17 eine deutliche Tendenz bei den Lehrergehältern erkennen.

Abbildung 17: Verhältnis gesetzlicher bzw. vertraglich vereinbarter Gehälter von Lehrern mit 15 Jahren Berufserfahrung zum BIP pro Kopf, öffentliche Bildungseinrichtungen, Sekundärbereich I



Anmerkung: Für 1994 wurde für beide belgische Landesteile der gleiche Wert verwendet. Die Zahlen für die Türkei beziehen sich auf den Primärbereich.

Quelle: Eigene Darstellung mit Zahlenmaterial aus OECD 2003b, S. 91, zitiert nach OECD 1996, o.S.; OECD 2002b, S. 376.

Im abgebildeten Zeitraum zwischen 1994 und 2000 sind die Gehälter von Lehrern mit 15 Jahren Berufserfahrung im Sekundärbereich I in allen Ländern außer in Griechenland, Neuseeland und der Türkei im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf gesunken. Besonders stark waren die Rückgänge in Portugal (von 2,44 auf 1,52) und Irland (von 2,23 auf 1,25). Die österreichischen Lehrergehälter fielen in der gleichen Zeit von 1,26 auf 1,07. Österreich gehörte damit im Jahre 2000 neben Norwegen und Schweden zu den Ländern mit dem niedrigsten Gehaltsniveau bei Lehrern. Relativ gesunkene Einkommen sind sicherlich ein Faktor, der die Attraktivität des Lehrberufs verringert und so zum Lehrkräftemangel beiträgt.

2.4 Zunahme grenzüberschreitender Bildungsaktivitäten

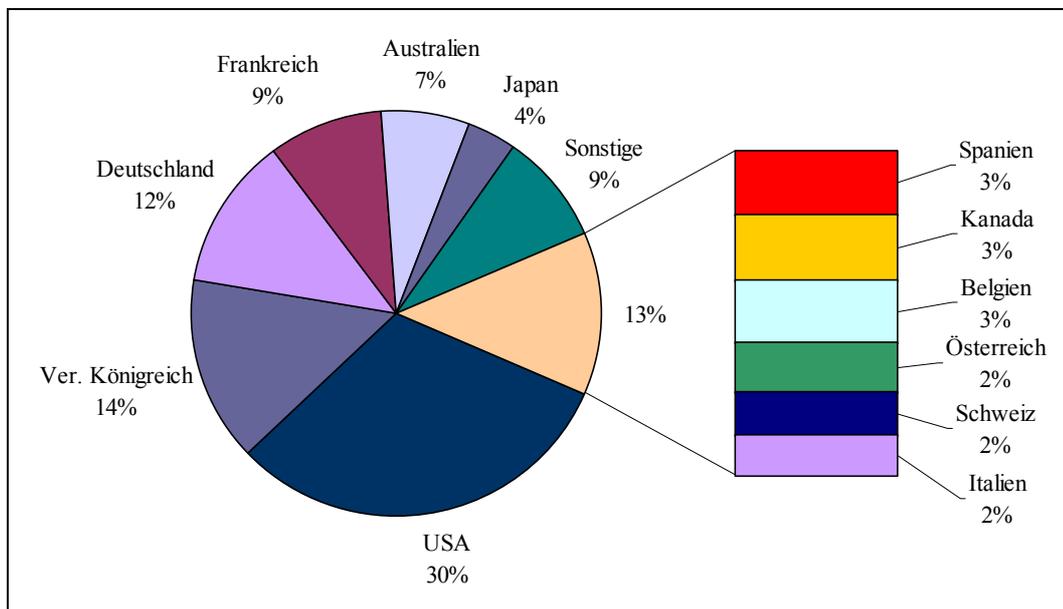
Der grenzüberschreitende Handel mit Bildungsdienstleistungen ist in den letzten Jahrzehnten stark angestiegen, vor allem im post-sekundären Bereich. Die

wachsende Bedeutung von Bildung führt zu einer steigenden Nachfrage (vgl. dazu die Kapitel 2.1 und 2.2), die immer mehr Studierende veranlasst, sich an einer Bildungseinrichtung außerhalb ihres Heimatlandes einzuschreiben. Ein Grund dafür ist nicht selten das fehlende Angebot im eigenen Land, vor allem in Entwicklungsländern. Andererseits suchen viele Studierende bewusst die Vorteile, die mit einem Auslandsstudium verbunden sind: das Kennenlernen einer anderen Kultur, die Verbesserung von Sprachkenntnissen oder international angesehene Qualifikationen. Darüber hinaus haben gesunkene Kosten für Reisen und Kommunikation dazu beigetragen, Studien im Ausland oder die Nutzung von ausländischen Bildungsdienstleistungen im Inland zu erleichtern (vgl. OECD 2003b, S. 102f.).

Während anfänglich viele Länder aus kulturellen und politischen Gründen Studierende ermutigten, im Ausland zu studieren, kommen in jüngster Zeit zunehmend ökonomische Motive hinzu. Für die Wirtschaft eines Landes stellen ausländische Studierende an heimischen Bildungseinrichtungen Dienstleistungsexporte dar, sodass in manchen Ländern das Bildungswesen bereits zu einer wichtigen Quelle für Exporterlöse geworden ist (vgl. ebenda, S. 105). So machten im Jahre 2000 Bildungsexporte in Australien bereits 11,8 Prozent der Dienstleistungsexporterlöse aus und befanden sich damit auf Rang drei bei den Exporterlösen im Dienstleistungsbereich und an 14. Stelle bei den Gesamtexporterlösen. In keinem anderen Land, für das Daten zur Verfügung stehen, haben Bildungsdienstleistungen eine derart große Bedeutung für die Exportwirtschaft wie in Australien. Vergleichbar höchstens mit Neuseeland, wo im Jahre 2000 das Bildungswesen mit 4,7 Prozent die viertgrößte Quelle von Dienstleistungsexporterlösen darstellte und insgesamt auf Platz 15 bei den Exporterlösen lag (vgl. ebenda, S. 112f.).

Im Jahre 2000 studierten in den OECD-Ländern insgesamt mehr als 1,5 Millionen ausländische Studierende an tertiären Bildungseinrichtungen (vgl. OECD 2002c, www). Eine Analyse der Mobilitätsströme, wie in Abbildung 18, lässt große Unterschiede in der Verteilung der Studierenden erkennen.

Abbildung 18: Verteilung der ausländischen Studierenden (gesamter Tertiärbereich) in den OECD-Ländern nach Gastland, 2000 (Werte auf ganze Zahlen gerundet)

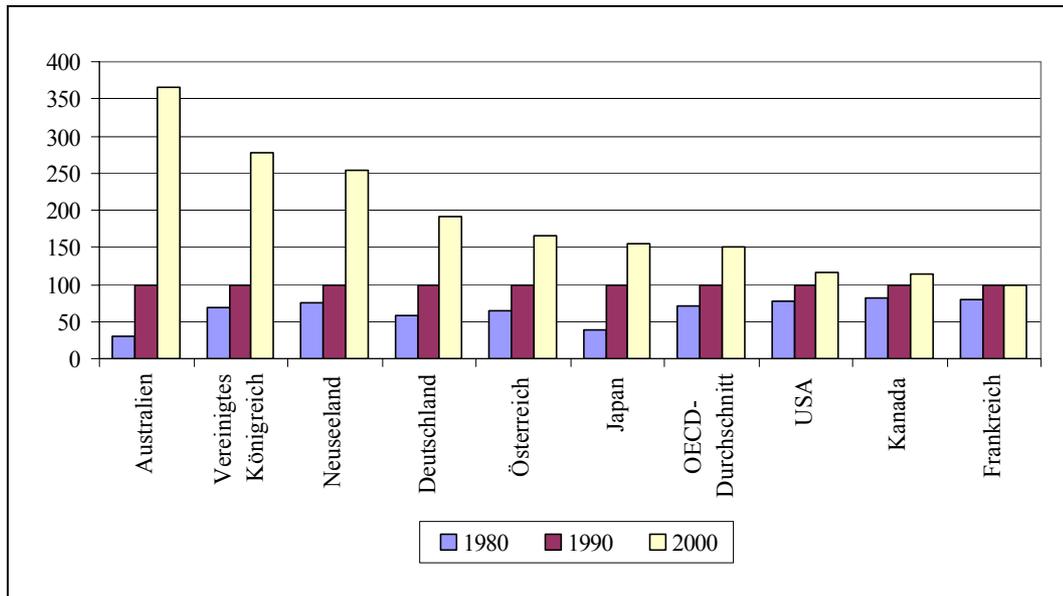


Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung mit Zahlenmaterial aus OECD 2002c, www.

So zeigt sich, dass fünf Länder beinahe 75 Prozent aller ausländischen Studierenden in OECD-Ländern aufnehmen: die USA (475.000), das Vereinigte Königreich (223.000), Deutschland (187.000), Frankreich (137.000) und Australien (106.000). Österreich befindet sich mit 30.000 aufgenommenen Studierenden auf Platz 10 der wichtigsten Gastländer. Mehr als die Hälfte (55 Prozent) aller ausländischen Studierenden wählt eines der vier größten englischsprachigen Länder – die USA, das Vereinigte Königreich, Australien und Kanada (vgl. OECD 2003b, S. 107). Diese profitieren von der weiten Verbreitung, die Englisch aus historischen und wirtschaftlichen Gründen gefunden hat. Als internationale Geschäftssprache wird sie von den meisten auslandsinteressierten Studierenden beherrscht, sodass auch zunehmend nicht-englischsprachige Länder dazu übergehen, Studiengänge in Englisch anzubieten (vgl. OECD 2002b, S. 266).

Deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern sind auch bei der Entwicklung der ausländischen Studierendenzahlen in Abbildung 19 erkennbar.

Abbildung 19: Veränderung der Zahl ausländischer Studierender im Tertiärbereich, 1980 – 2000 (1990 = 100)

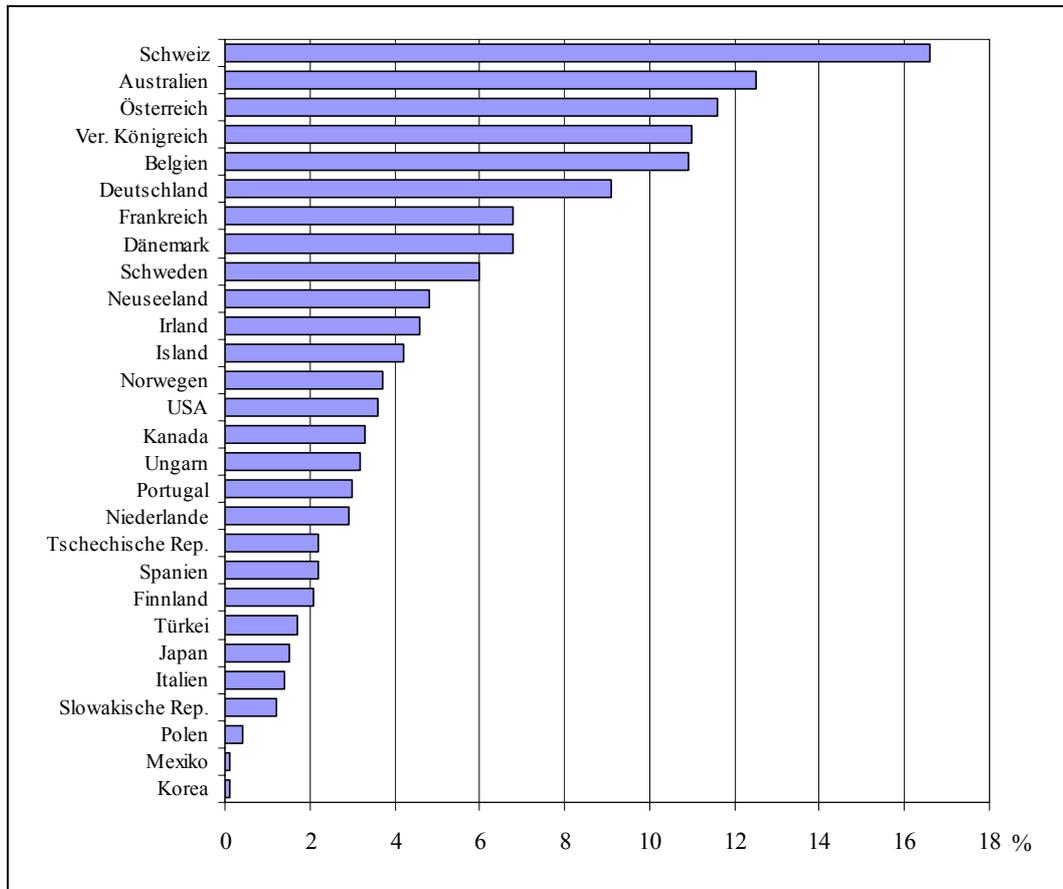


Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung mit Zahlenmaterial für 1980 und 1990 aus OECD 2003b, S. 130 und für 2000 aus OECD 2002c, www.

Die Grafik zeigt den größten Zuwachs für Australien, wo in den neunziger Jahren die Zahl der ausländischen Studierenden im Tertiärbereich auf mehr als das 3,5fache angestiegen ist. Dahinter kommen das Vereinigte Königreich und Neuseeland mit jeweils mehr als 2,5-mal so vielen Studierenden, gefolgt von Deutschland, Österreich und Japan, die für den Zeitraum von 1990 bis 2000 alle ein Wachstum über dem OECD-Durchschnitt von 52 Prozent aufweisen. Im Vergleich dazu ist die Anzahl der ausländischen Studierenden in den USA, Kanada und Frankreich relativ stabil geblieben.

Weiter oben (vgl. Abbildung 18) wurde die Verteilung der ausländischen Studierenden nach Gastländern anhand von absoluten Zahlen analysiert. Da so großen Ländern als Studienland eine überproportional hohe Bedeutung zugemessen wird, soll hier noch der relative Anteil ausländischer Studierender an der Gesamtzahl der im Tertiärbereich eines Landes Studierenden untersucht werden.

Abbildung 20: Ausländische Studierende als Prozentsatz aller Studierenden (aus- und inländische) im Tertiärbereich, 2000



Quelle: Eigene Darstellung mit Zahlenmaterial aus OECD 2002b, S. 272.

Abbildung 20 zeigt, dass 16,6 Prozent aller in der Schweiz im Tertiärbereich Studierenden aus dem Ausland (aus OECD- und Nicht-OECD-Ländern) stammen. Die Schweiz wies damit für das Jahr 2000 den höchsten relativen Anteil aller OECD-Länder auf. Österreich lag mit 11,6 Prozent auf dem dritten Platz und zählte gemeinsam mit Australien, dem Vereinigten Königreich und Belgien, die alle einen Anteil an ausländischen Studierenden von mindestens 11 Prozent aufwiesen, zu den relativ gesehen wichtigsten Empfängerländern. Dahinter folgten Deutschland, Frankreich, Dänemark und Schweden mit Werten zwischen 6 und 9 Prozent. Dagegen war der Anteil in Polen, Mexiko und Korea mit jeweils unter 1 Prozent recht gering.

Die Zunahme grenzüberschreitender Bildungsaktivitäten lässt sich besonders deutlich im Tertiärbereich feststellen. Neben den direkten positiven Auswirkungen auf die Leistungsbilanz des Gastlandes durch die Einnahmen aus Studiengebühren und den Ausgaben ausländischer Studierender für die

Lebenshaltung ergeben sich vor allem bei kostendeckenden Studiengebühren auch indirekte Vorteile. So können in den Aufnahmeländern durch die verstärkte Nachfrage nach Bildungsinhalten Größenvorteile erzielt werden, die ihrerseits dazu beitragen, die Kosten pro Studierenden zu senken und die Auswahl an Bildungsgängen zu erhöhen. Die Aufnahme ausländischer Studierender kann zum Technologietransfer, beispielsweise im Rahmen von Forschungsprogrammen, beitragen, internationale Kontakte schaffen und die länderübergreifende Zusammenarbeit fördern (vgl. OECD 2002b, S. 269f.).

„Ferner zwingt das Vorhandensein potentieller ausländischer Kunden (Studierender) die tertiären Bildungseinrichtungen auch dazu, qualitativ hochwertige Studiengänge anzubieten, um sich gegenüber anderen ausländischen Wettbewerbern abzusetzen, was zu einem reaktionsschnellen und kundenorientierten Hochschulsystem beiträgt“³⁴ (ebenda).

2.5 Anstieg privater Finanzierung von Bildungsdienstleistungen

Wie bereits in Kapitel 1.5.3 festgestellt wurde, gibt es verschiedenste Gründe, weshalb sich der Staat an der Bereitstellung von Dienstleistungen für die Öffentlichkeit beteiligt. Oftmals ist eine Intervention des Staates in einem Marktversagen begründet, das dazu führt, dass eine Dienstleistung nicht in dem gesellschaftlich erwünschten Ausmaß angeboten bzw. nachgefragt wird. Der Bildungsbereich ist ein Beispiel für Dienstleistungen, deren öffentlicher Nutzen größer ist als der private. Die öffentliche Finanzierung von Bildung wird daher in allen OECD-Ländern als wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe angesehen, auch in jenen mit niedriger Staatsquote. So soll u.a. sichergestellt werden, dass allen Gesellschaftsschichten die gleichen Bildungsmöglichkeiten offen stehen (vgl. ebenda, S. 194f.).

³⁴ Die OECD-Studie spricht hier von Studierenden als „Kunden“ bzw. einem „kundenorientierten“ Hochschulsystem und impliziert damit, dass es sich bei Hochschulbildung um ein „Produkt“ handelt, das auf einem „Markt“ eingetauscht oder gekauft werden kann. Damit würde aber auch die Lehrer-Schüler-Beziehung auf ein Anbieter-Kunden-Verhältnis reduziert werden.

2.5.1 Relative Höhe und Veränderung der Bildungsausgaben

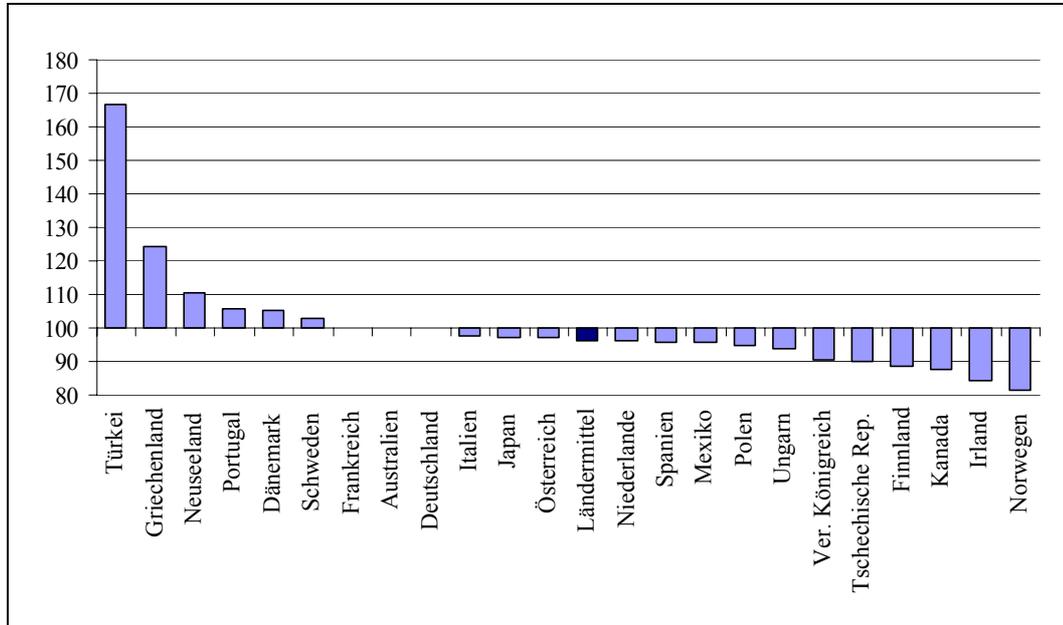
Der hohe Stellenwert, den Bildung im Vergleich zu anderen öffentlichen Aufgaben einnimmt, ist daran erkennbar, dass 1999 im OECD-Durchschnitt 12,7 Prozent der gesamten öffentlichen Ausgaben für Bildung aufgewendet wurden. Darin enthalten sind sowohl direkte öffentliche Ausgaben für Bildungseinrichtungen als auch öffentliche Subventionen an private Haushalte (beispielsweise in Form von Stipendien und Studiendarlehen) und an andere private Bildungseinheiten. Die Werte für die einzelnen Länder schwankten dabei zwischen 7 Prozent in Griechenland und 22,6 Prozent in Mexiko. Die große Schwankungsbreite ist vor allem auf die unterschiedliche Größe der öffentlichen Haushalte im Verhältnis zum BIP zurückzuführen, wobei der Anteil der Bildungsausgaben in Ländern mit kleinen öffentlichen Haushalten üblicherweise relativ hoch ist. So betragen in Mexiko die öffentlichen Gesamtausgaben weniger als 20 Prozent des BIP, während sie in Griechenland über 52 Prozent lagen (vgl. ebenda, S. 196ff. und S. 396).

Gemessen am BIP wurden im OECD-Ländermittel 5,1 Prozent der Bildungsausgaben im Jahre 1999 aus öffentlichen und weitere 0,5 Prozent aus privaten Quellen finanziert³⁵. Die höchsten öffentlichen Ausgaben für Bildung verzeichneten Norwegen und Schweden mit je 6,5 Prozent des BIP, den niedrigsten Anteil wies Japan mit 3,5 Prozent auf (vgl. ebenda, S. 190). Durch die derzeit in vielen Ländern vorherrschende Finanzknappheit der öffentlichen Hand und die Bestrebungen den Staatshaushalt zu konsolidieren, geraten auch die öffentlichen Bildungsbudgets unter zunehmenden Druck (ebenda, S. 197). Obwohl die von der öffentlichen Hand getragenen Ausgaben für Bildung zwischen 1995 und 1999 in 19 von 23 OECD-Ländern absolut um mehr als 5 Prozent gestiegen und lediglich in der Tschechischen Republik gesunken sind, ist der Anstieg der öffentlichen Bildungsausgaben in den meisten Ländern hinter das BIP-Wachstum zurückgefallen (vgl. ebenda, S. 193). Abbildung 21 zeigt die

³⁵ Die Unterschiede zu den Angaben in Kapitel 3.2 sind darauf zurückzuführen, dass die Werte im OECD-Ländermittel und nicht für die OECD insgesamt ermittelt wurden. Für den gesamten OECD-Raum liegt der Wert für Bildungsausgaben bei 5,8 Prozent der Gesamtsumme aller Bruttoinlandsprodukte, davon entfallen 4,6 Prozent auf öffentliche und 1,1 Prozent auf private Quellen (vgl. OECD 2002b, S. 190).

Veränderung der von der öffentlichen Hand getragenen Ausgaben für Bildungseinrichtungen gemessen am BIP.

Abbildung 21: Veränderung der als Prozentsatz des BIP ausgedrückten gesamten öffentlichen Bildungsausgaben zwischen 1995 und 1999 (1995 = 100)



Anmerkung: Die öffentlichen Bildungsausgaben beinhalten auch öffentliche Subventionen an private Haushalte für den Lebensunterhalt, die nicht für Bildungseinrichtungen ausgegeben werden.

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung mit Zahlenmaterial aus OECD 2002b, S. 199.

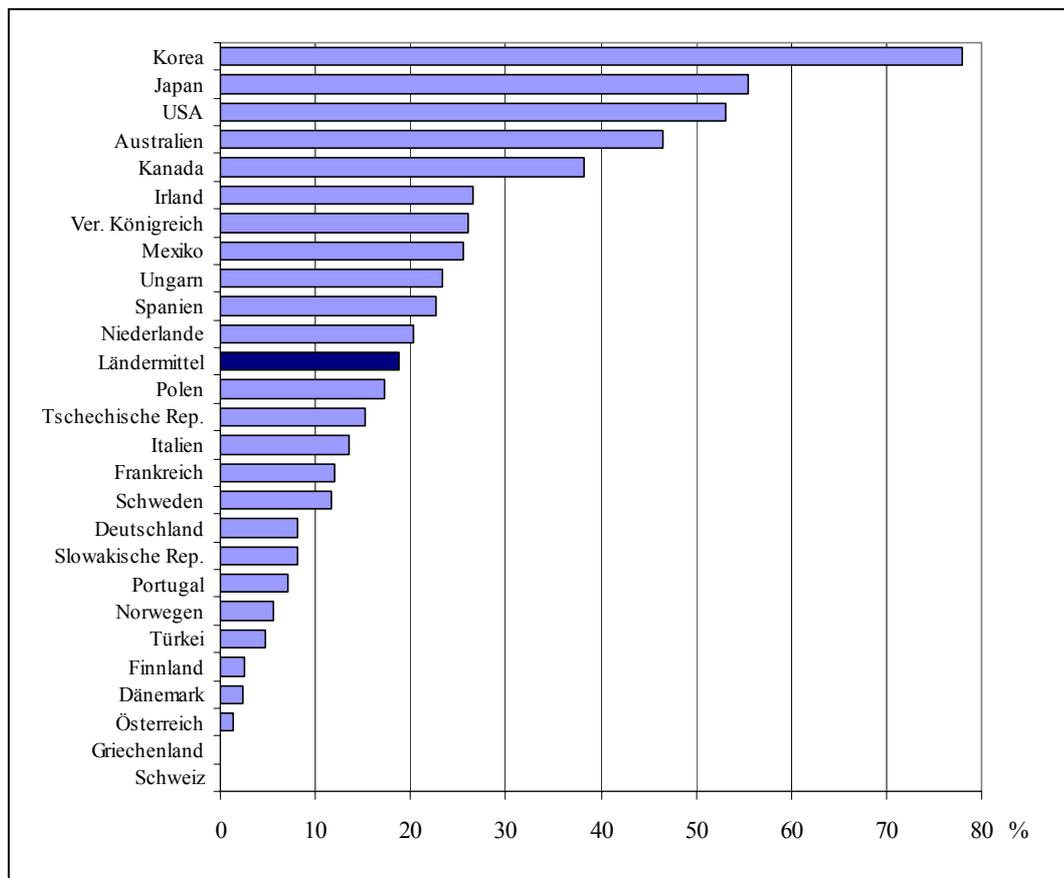
Demnach ist der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am BIP zwischen 1995 und 1999 in 15 von 24 OECD-Ländern gesunken. Besonders deutlich war der Rückgang mit mehr als 15 Prozent in Norwegen und Irland und mit jeweils mehr als 10 Prozent in Kanada, Finnland und der Tschechischen Republik. Im Ländermittel ist der Bildungsanteil am BIP um 3,7 Prozent gesunken. Österreich lag mit -3,08 Prozent knapp darüber. Vom BIP-Wachstum profitiert hat der öffentliche Bildungsbereich lediglich in 6 Ländern, vor allem in der Türkei (+67 Prozent) und in Griechenland (+24 Prozent).

2.5.2 Anteil privater Finanzierungsquellen

Bildungseinrichtungen werden zwar immer noch überwiegend von der öffentlichen Hand finanziert, trotzdem gewinnen private Finanzierungsquellen

stetig an Bedeutung. Im Jahre 1999 wurden im OECD-Ländermittel bereits 11,3 Prozent der Bildungseinrichtungen aus privaten Quellen finanziert³⁶. Am höchsten war der Anteil privater Mittel im Tertiärbereich mit durchschnittlich 18,7 Prozent (vgl. ebenda, S. 212f.). Wie Abbildung 22 erkennen lässt, ist hier die Aufteilung zwischen öffentlichen und privaten Finanzierungsquellen in den einzelnen Ländern recht unterschiedlich.

Abbildung 22: Privater Anteil (ohne Subventionen) an den Gesamtausgaben für Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich 1999 (Angaben in Prozent)



Quelle: Eigene Darstellung mit Zahlenmaterial aus OECD 2002b, S. 213.

Der in Abbildung 22 dargestellte private Finanzierungsanteil für tertiäre Bildungseinrichtungen reichte 1999 von unter 3 Prozent in Finnland, Dänemark,

³⁶ Für die OECD-Länder insgesamt beträgt der Anteil privater Ausgaben an den Gesamtausgaben für Bildungseinrichtungen etwa 21 Prozent (vgl. Statistik Austria 2002, S. 514).

Österreich³⁷, Griechenland und der Schweiz bis hin zu über 50 Prozent in den USA und Japan und 78 Prozent in Korea. Darin enthalten sind Schul- und Studiengebühren sowie sonstige Zahlungen an Bildungseinrichtungen abzüglich der Zahlungen, die durch öffentliche Subventionen gedeckt sind. Unberücksichtigt bleiben Ausgaben für bildungsbezogene Sach- und Dienstleistungen, die nicht direkt in den Bildungseinrichtungen anfallen, beispielsweise für Privatunterricht oder Unterrichtsmaterialien, die im Handel erworben werden, aber auch Kosten für den Lebensunterhalt, die speziell im Tertiärbereich einen beträchtlichen Teil der Bildungskosten ausmachen (vgl. ebenda, S. 202f.).

Durch die in Kapitel 2.2 angesprochene Zunahme der Bildungsbeteiligung ist in vielen OECD-Ländern die Frage nach der Aufteilung der Kosten zwischen den Teilnehmern am Bildungssystem auf der einen und der Gesellschaft als Ganzes auf der anderen Seite zum Gegenstand heftiger Diskussionen geworden. Während das Bildungsangebot im Primär- und Sekundärbereich üblicherweise als öffentliches Gut³⁸ angesehen wird, dessen Nutzen hauptsächlich wieder der Öffentlichkeit zugute kommt, wird im Tertiärbereich eine stärkere Kostenbeteiligung des Einzelnen mit dem Hinweis auf den hohen privaten Nutzen in Form von besseren Beschäftigungsmöglichkeiten und höheren Einkommen³⁹ gerechtfertigt (vgl. ebenda, S. 205).

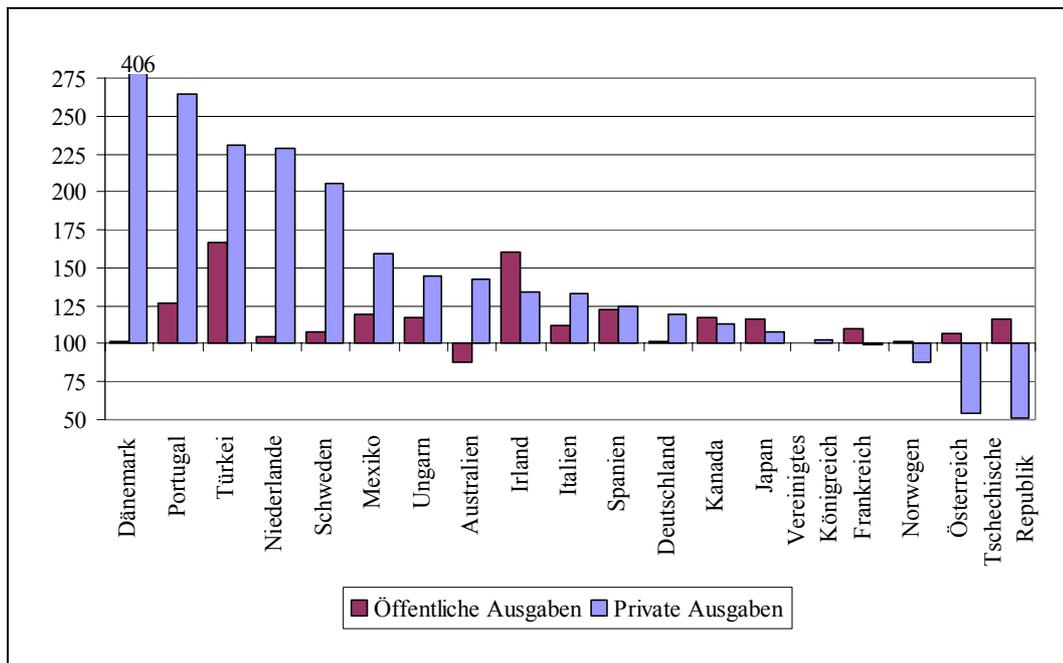
In Abbildung 23 wird die Veränderung der öffentlichen und privaten Ausgaben für tertiäre Bildungseinrichtungen in jenen OECD-Ländern dargestellt, von denen für den Untersuchungszeitraum vergleichbares Datenmaterial zur Verfügung steht.

³⁷ Die im Wintersemester 2001/2002 in Österreich eingeführten Studiengebühren sind in diesen Zahlen noch nicht berücksichtigt.

³⁸ Zum Begriff des öffentlichen Gutes vgl. Kapitel 1.5.3.

³⁹ In Kapitel 2.1 wird auf den Zusammenhang zwischen Bildungsstufe und Arbeitslosenrate bzw. Einkommen näher eingegangen.

Abbildung 23: Veränderung der direkten öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich zwischen 1995 und 1999 (1995 = 100)



Quelle: Eigene Darstellung mit Zahlenmaterial aus OECD 2002b, S. 193.

Abbildung 23 zeigt, dass zwischen 1995 und 1999 in der Mehrheit der OECD-Länder der Anstieg der privaten Ausgaben für tertiäre Einrichtungen im Vergleich zu den öffentlichen Ausgaben deutlich stärker ausgefallen ist. In 10 von 19 Ländern betrug die Steigerung privater Finanzmittel mehr als 30 Prozent. In Schweden, den Niederlanden, der Türkei und Portugal hat sich die Höhe privater Mittel mehr als verdoppelt, in Dänemark sogar vervierfacht. Nur in vier der untersuchten Länder sanken die direkten privaten Ausgaben für tertiäre Bildungseinrichtungen, am stärksten in Österreich mit -46 Prozent und der Tschechischen Republik mit -49 Prozent.

Diese unterschiedliche Dynamik führt dazu, dass in den meisten OECD-Ländern der Anteil privater Finanzierungsmittel an den gesamten Bildungsausgaben im Tertiärbereich ansteigt. Mit zunehmender Bildungsbeteiligung hat sich somit die von den einzelnen Haushalten zu tragende finanzielle Belastung erhöht. Inwieweit die Finanzierungsstruktur Einfluss auf die Beteiligungsrate unterschiedlicher Bevölkerungsschichten hat, ist weitestgehend unklar. Die Entscheidung für eine weiterführende Ausbildung wird durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst, sodass kein eindeutiger Zusammenhang

zwischen Beteiligungsrate und dem Anteil privater Ausgaben für tertiäre Bildungsleistungen zu erkennen ist.

In einigen Ländern hat sich jedoch die tertiäre Bildungsbeteiligung von Familien mit niedrigem Einkommen trotz der allgemein höheren Beteiligungsrate kaum verändert. Da keine länderübergreifenden Daten zur Verfügung stehen, soll auf zwei Einzelbeispiele verwiesen werden, die darauf hindeuten, dass Kinder einkommensschwacher Familien und erwachsene Studierende besonders sensibel auf eine steigende finanzielle Belastung bei Bildungsausgaben reagieren. So ist in den USA die Bildungsbeteiligung von Jugendlichen aus Familien des untersten Einkommensviertels vom Ende der 70er bis Mitte der 90er Jahre unverändert geblieben, während sie im obersten Einkommensviertel um 10 Prozent zugenommen hat. Ebenso in Japan, wo nach einem starken Wachstum in den 70er Jahren die Beteiligungsrate der unteren Einkommenschichten in den 80er Jahren nicht mehr gestiegen ist und weiterhin einen unterdurchschnittlichen Wert aufweist (vgl. OECD 1998a, S. 69f.).

2.6 Einsatz neuer Technologien

In einem Zeitalter, in dem Wissen als Schlüsselfaktor für die Wettbewerbsfähigkeit angesehen wird, ist die Integration von modernen Informations- und Kommunikationstechnologien (IC-Technologien nach dem englischen Fachbegriff⁴⁰) in die Bildungssysteme von zentraler Bedeutung (vgl. dazu Kapitel 2.1). Einerseits ist es Aufgabe der Bildungseinrichtungen den Umgang mit diesen Technologien zu vermitteln, um so auf eine wissensbasierte Gesellschaft vorzubereiten, andererseits müssen vielerorts erst die technischen und personellen Voraussetzungen geschaffen werden, die einen optimalen Einsatz moderner Lehr- und Lernmittel ermöglichen.

Auf politischer Ebene ist die wichtige Rolle von IC-Technologien weitestgehend anerkannt, was sich in einer Reihe von Initiativen widerspiegelt, deren Ziel ein möglichst universeller Zugang zu Computern und Internet darstellt.

⁴⁰ Die englische Bezeichnung für Informations- und Kommunikationstechnologien lautet „information and communication technologies“.

Exemplarisch seien hier die „Technology Literacy Challenge“ in den USA und der „eEurope-Aktionsplan“ der europäischen Kommission erwähnt.⁴¹ Ausgehend von einem niedrigen Anfangsniveau nehmen in allen OECD-Ländern die Ausgaben für IC-Technologien stark zu, wobei die Investitionen maximal zwei Prozent, in den meisten Fällen jedoch weniger als 1 Prozent des Gesamthaushaltes für den Primär- und Sekundaäbereich ausmachen. Eine grobe Schätzung der OECD, basierend auf Daten von 1996 bis 1998, ergab, dass in allen OECD-Ländern zusammen jährlich etwa 16 Milliarden US-Dollar für IC-Technologien im Bildungsbereich (einschließlich Tertiärbereich) ausgegeben werden (vgl. OECD 2000c, S. 56ff.).

Über die Verfügbarkeit und den Einsatz von IC-Technologien stehen kaum vergleichbare Daten zur Verfügung. Ebenso wenig gibt es eine einheitliche Definition für Ausgaben in diesem Bereich. So werden Aufwendungen für Wartungsarbeiten oder Schulungsmaßnahmen des Lehrkörpers von Land zu Land unterschiedlich behandelt. Relativ detaillierte Erhebungen gibt es lediglich für das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. Es sollen daher die Ausgabestrukturen dieser beiden Länder herangezogen werden, um einige allgemeine Tendenzen im schulischen Einsatz von IC-Technologien aufzuzeigen (vgl. ebenda).

In beiden Ländern sind die Investitionen für IC-Technologien, dazu zählen u.a. Ausgaben für Internetzugänge, Computerhardware und -software, im Primär- und Sekundärbereich pro Schüler stark angestiegen. Im Vereinigten Königreich vom Schuljahr 1996/97 bis 1998/99 um etwa 30 Prozent und in den Vereinigten Staaten in einem vergleichbaren Zeitraum von 1995/96 bis 1997/98 um mehr als 16 Prozent. Die Kosten für Lehrbücher und sonstige gedruckte Materialien haben im Gegensatz dazu im Vereinigten Königreich um etwa 8 Prozent zugenommen und sind in den Vereinigten Staaten nur marginal gesunken. An den Ausgabemustern dieser beiden Länder lässt sich erkennen, dass die zusätzlichen

⁴¹ Ausführliche Angaben zur „Technology Literacy Challenge“ finden sich auf den WWW-Seiten des U.S. Department of Education (<http://www.ed.gov/Technology/TLCF>, Stand vom 11.6.2003); aktuelle Informationen und weiterführende Links zum „eEurope-Aktionsplan“ bietet die Homepage der Europäischen Union (http://europa.eu.int/information_society/eeurope/index_en.htm, Stand vom 11.6.2003).

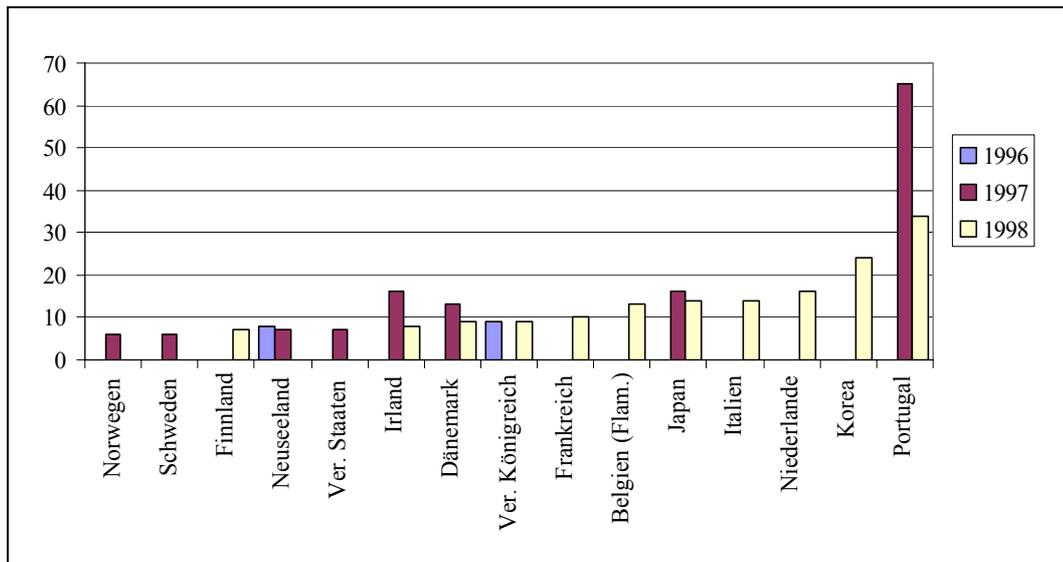
Aufwendungen für IC-Technologien die Ausgaben für gedruckte Materialien nicht ersetzen, sondern ergänzen.

Die Investitionen in IC-Technologien betragen im Vereinigten Königreich mittlerweile 28 Prozent der Gesamtausgaben für Lernmittel, in den Vereinigten Staaten haben die Ausgaben für elektronische Unterrichtsmittel die für gedrucktes Material sogar schon überholt (vgl. ebenda, S. 104). Diese Umschichtung von Ressourcen hin zu elektronischen Hilfsmitteln lässt sich dadurch erklären, dass es sich hier nicht nur um Einmalinvestitionen handelt. Die raschen technologischen Veränderungen verursachen laufende Kosten für Pflege und Aktualisierung der Systeme (vgl. ebenda, S. 72).

Es bestehen auch große Unterschiede bei den Ausgaben für Hard- und Software, nach wie vor wird drei- bis viereinhalbmal so viel für Hardware wie für Software aufgewendet. Dies zeugt von der Notwendigkeit, in einer Anfangsphase erst einmal die technische Infrastruktur schaffen zu müssen (vgl. ebenda, S. 59). Ein Grund für die relativ niedrigen Softwareausgaben mag aber ebenso im Mangel geeigneter Multimedia-Lernsoftware und der fehlenden Ausbildung von Lehrkräften im Umgang mit IC-Technologien zu finden sein (vgl. ebenda, S. 72).

Ein guter Indikator, um den Zugang von Schülern zu IC-Technologien zu messen, ist die Anzahl der Schüler pro Computer. Schwierigkeiten beim Vergleich der Zahlen ergeben sich dadurch, dass diese Kennzahl in vielen Ländern nicht regelmäßig erhoben wird. Ebenso wenig werden das Alter der Geräte oder die Standorte der Computer berücksichtigt (vgl. ebenda, S. 60). So können nur in beschränktem Maße Rückschlüsse auf die tatsächliche Nutzung von IC-Technologien gezogen werden, da sich erhebliche Unterschiede ergeben, je nach dem ob sich die Computer direkt im Klassenzimmer oder in nur beschränkt zugänglichen Computerlabors, Bibliotheken oder Lehrerzimmern befinden (vgl. ebenda, S. 63). In Abbildung 24 wird das vorhandene Datenmaterial aus OECD-Ländern über die Anzahl der Schüler pro Computer im Sekundärbereich für den Zeitraum von 1996 bis 1998 dargestellt. Die Länder sind nach dem jeweils letzten verfügbaren Wert in aufsteigender Reihenfolge angeordnet.

Abbildung 24: Zahl der Schüler pro Computer im Sekundärbereich, 1996 - 1998



Anmerkung: Zahlen für Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden enthalten nur den Sekundärbereich II ohne Sekundärbereich I; die Daten für Japan beziehen sich nur auf den Sekundärbereich I. Die Angaben für die Niederlande und Schweden entsprechen der Anzahl der Schüler pro Unterrichtscomputer. Die Daten für das Vereinigte Königreich gelten nur für den allgemein bildenden Sekundärbereich II, die Zahlen für 1996 umfassen nur England mit 82 Prozent der Schulen im Vereinigten Königreich.

Quelle: Eigene Darstellung mit Zahlenmaterial aus OECD 2000c, S. 104.

Die Darstellung verdeutlicht, dass noch recht große Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern bestehen. Die intensivste Nutzung von IC-Technologien findet in Norwegen, Schweden, Finnland, Neuseeland und den Vereinigten Staaten statt, wo es einen Computer für 7 oder weniger Schüler gibt. In Korea und Portugal teilen sich im Gegensatz dazu 24 bzw. 34 Schüler ein Gerät. Es zeigt sich jedoch anhand der Länder, von denen Zahlen über zwei Jahre zur Verfügung stehen, dass große Anstrengungen unternommen werden, die Computerdichte zu erhöhen. So hat sich in Irland und Portugal der Bestand an Computern innerhalb eines Jahres verdoppelt bzw. beinahe verdoppelt.

Die Zahl der Schüler pro Computer ist im Sekundärbereich deutlich niedriger als im Primärbereich. In einigen OECD-Ländern wird die Meinung vertreten, der Einsatz von IC-Technologien sei im Primärbereich noch verfrüht, sodass der Ausstattung von Sekundärschulen mit Computern eine höhere Priorität eingeräumt wird (vgl. ebenda).

Vor große Herausforderungen sehen sich die tertiären Bildungseinrichtungen gestellt, wo der Einsatz moderner Technologien zum Entstehen völlig neuartiger Unterrichtsmodelle geführt hat. Über das Internet

agierende Schulungs- und Bildungsunternehmen bieten Alternativen zu den klassischen orts- und zeitgebundenen Lernangeboten in Form von Fernstudien, virtuellen Universitäten oder Online-Lehrgängen an. Die Finanzknappheit und der damit verbundene Kostendruck zwingen die Hochschulen dazu, in zunehmendem Maße marktorientiert zu agieren. Durch den Einsatz von IC-Technologien wird eine Effizienzsteigerung erwartet, die mithelfen soll, die Kosten pro Studierendem zu senken und die Qualität des Bildungsangebotes zu erhöhen (vgl. OECD 2002b, S. 165).

2.7 Die Zukunft des Schulsystems

Mit der Frage nach der Zukunft der Schulausbildung beschäftigt sich ein im Oktober 2001 veröffentlichter Bericht des „Centre for Educational Research and Innovation“ der OECD. Darin werden sechs Szenarien mit einem Zeithorizont von 15 bis 20 Jahren vorgestellt, anhand derer mögliche Entwicklungen des Schulsystems aufgezeigt werden sollen (vgl. Abbildung 25).

Abbildung 25: Die OECD-Szenarien zur Zukunft der Schulausbildung

Extrapolation des Status quo	Stärkung der Schulen	Schwächung der Schulen
Szenario 1: Widerstandsfähige bürokratische Schulsysteme	Szenario 3: Schulen als Schlüsselzentren der Gesellschaft	Szenario 5: Netzwerke von Lernenden und die Netzwerkgesellschaft
Szenario 2: Erweiterung des Marktmodells	Szenario 4: Schulen als speziell ausgerichtete lernende Organisationen	Szenario 6: Lehrerexodus - das Kollaps- Szenario

Quelle: In Anlehnung an OECD 2001a, S. 136.

Die ersten beiden der dargestellten Szenarien stellen eine Weiterentwicklung aktueller Schulsysteme dar. Das in Szenario 1 beschriebene System ist gekennzeichnet durch eine starke Bürokratie und mächtige Interessensgruppen und erweist sich gegenüber Veränderungen als äußerst träge. Die Schulen werden ständig mit neuen Aufgaben und Verantwortungsbereichen betraut, sodass finanzielle und personelle Ressourcen immer maximal beansprucht werden. Während die Dauer

der Ausbildung kontinuierlich steigt, bleiben die vor allem durch den familiären Hintergrund bedingten Bildungsungleichheiten weiterhin bestehen (vgl. OECD 2001b, S. 79f.).

In Szenario 2 erfahren marktorientierte Schulmodelle eine wesentliche Erweiterung. Aufgrund der Unzufriedenheit mit der Leistung staatlicher Schulsysteme und dem zunehmenden Kostendruck fördern Regierungen das Aufkommen und die Diversifizierung neuartiger Bildungsanbieter. Schulausbildung wird nicht mehr nur als öffentliches Gut betrachtet und der Mangel an Lehrkräften beschleunigt die Verbreitung marktorientierter Modelle. Der Staat verliert als Geldgeber zunehmend an Bedeutung, private Haushalte und Unternehmen treten an seine Stelle, wodurch sozioökonomische Ungleichheiten verstärkt werden. Die Organisationsstruktur ist durch Privatisierung, öffentlich-private Partnerschaften und Gutscheinsysteme charakterisiert. Informations- und Kommunikationstechnologien werden in stärkerem Ausmaß für den Unterricht und das vernetzte Arbeiten genutzt. Durch die Vielzahl an Abschlüssen, die von international agierenden Bildungsdienstleistern angeboten werden, erleben auch Akkreditierungsagenturen eine Hochkonjunktur (vgl. ebenda, S. 82ff.).

Die Szenarien 3 und 4 gehen von einer Stärkung der Schulen aus. Bildung wird uneingeschränkt als öffentliches Gut anerkannt und verfügt über ausreichend Ressourcen sowohl bei finanziellen Mitteln als auch bei Lehrkräften. Das Schulsystem genießt ein hohes Ansehen und ist bemüht um Chancengleichheit für alle. Lebenslanges Lernen führt zu einer höheren Bildungsbeteiligung älterer Bevölkerungsschichten. Szenario 3 betont besonders stark die soziale Bedeutung der Schulen, die enger in die lokalen Gemeinschaften integriert werden. Schulen genießen weit reichende Autonomie und übernehmen eine Reihe neuer Aufgaben und Verantwortungsbereiche. Sie gelten als Zentren gesellschaftlicher Identität, die durch die Vermittlung von Werten und Fähigkeiten wichtiges Sozialkapital heranbilden (vgl. ebenda, S. 85ff.).

In Szenario 4 liegt die große Bedeutung der Schulen weniger in der Erfüllung sozialer Aufgaben, als in der Erzeugung, Vermittlung und dem Einsatz von Wissen. Lehrer und Lernende sind international vernetzt, Schulen, Universitäten und wissensbasierte Unternehmen arbeiten eng zusammen. Schulen

bieten individuell gestaltete Ausbildungsgänge und schenken als lernende Organisationen neuen Prozessen des Lehrens und Lernens große Aufmerksamkeit.

Beide Szenarien können jedoch als eher unwahrscheinlich eingestuft werden, da deren Verwirklichung in den meisten Ländern derart massive Veränderungen notwendig machen würde, dass sie in 15 bis 20 Jahren kaum zu bewerkstelligen wären. Darüber hinaus wäre ein radikaler Bruch mit der bestehenden Praxis erforderlich, der auf breiter Basis kaum durchführbar sein dürfte (vgl. ebenda, S. 88ff.).

Im Gegensatz zu den Szenarien 3 und 4 wird für die Szenarien 5 und 6 ein weiterer Bedeutungsverlust der Institution Schule unterstellt. Im fünften Szenario kommt es aufgrund der allgemeinen Unzufriedenheit zu einer Abkehr vom klassischen Schulsystem. An seine Stelle tritt die so genannte Netzwerkgesellschaft, die auf den Möglichkeiten des Internets und der Informations- und Kommunikationstechnologien aufbaut. Lernen erfolgt nicht mehr orts- und zeitgebunden, sondern findet über Netzwerke und per Fernunterricht statt. Eine große Gefahr liegt in der digitalen Kluft und dem Ausschluss jener Bevölkerungsgruppen, die nicht an der Netzwerkgesellschaft teilnehmen. Ebenso wenig können Funktionen abseits der Wissensvermittlung, wie die Sozialisierung Jugendlicher, erfüllt werden (vgl. ebenda, S. 91ff.).

Das sechste und letzte Szenario schildert den Extremfall, dass sich der in Kapitel 2.3 beschriebene Lehrkräftemangel zu einer richtigen Personalkrise weiterentwickelt. Gelingt es nicht, den Lehrberuf attraktiver zu gestalten und die hohen pensionierungsbedingten Abgänge, die in den nächsten Jahren zu erwarten sind, durch Neueinstellungen von Lehrkräften zu kompensieren, könnten sinkende Standards, Stundenkürzungen und sich verschlechternde Unterrichtsbedingungen zu einem Kollaps des Schulsystems führen. Konflikte und Notfallstrategien beherrschen das politische Klima. Einige Länder versuchen der Krise mit der Rekrutierung ausländischen Lehrpersonals zu begegnen. Die Ungleichheit zwischen armen und wohlhabenden Familien nimmt stark zu, wobei letztere sich vermehrt aus dem öffentlichen Schulsystem zurückziehen und auf private Bildungsanbieter vertrauen. Wie wahrscheinlich dieses Szenario tatsächlich ist, geht aus den verfügbaren Untersuchungen nicht hervor. Es gibt jedoch eine Reihe

von Hinweisen (vgl. dazu Kapitel 2.3), die zumindest dessen Plausibilität unterstreichen (vgl. ebenda, S. 94ff.).

Vorrangiges Ziel bei der Entwicklung dieser Szenarien war nicht die möglichst genaue Prognose eines konkreten Entwicklungspfades, sondern das Aufzeigen möglicher Wege in die Zukunft. Politiker und Entscheidungsträger sollen zum Nachdenken über alternative Modelle, Einflussgrößen und Interdependenzen angeregt werden, um so gezielter Einfluss auf bestehende Trends nehmen zu können. Vor allem, weil im Vergleich zu anderen Politikbereichen zukunftsgerichtetes Denken im Bildungsbereich noch relativ wenig entwickelt ist (vgl. ebenda, S. 77).

Es ist nicht zu erwarten, dass eines dieser Szenarien in seiner reinen Form eintreten wird. Viel wahrscheinlicher ist, dass das Schulsystem der Zukunft unterschiedliche Aspekte aus den verschiedenen Alternativen in sich vereinen wird (vgl. ebenda, S. 78). Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass verstärkt die in Szenario 2 beschriebenen marktwirtschaftlichen Komponenten im Schulsystem der Zukunft zu finden sein werden. Die Begründung für diese Annahme liegt zum einen darin, dass als Grundlage für Szenario 2 das bestehende Schulmodell herangezogen und weiterentwickelt wurde, zum anderen lassen sich bereits jetzt viele der darin prognostizierten Entwicklungen in den OECD-Ländern nachweisen (vgl. dazu die Kapitel 2.1 bis 2.6). Ebenso sind gleichgerichtete Auswirkungen von der Einbeziehung der Bildungsdienstleistungen in das GATS-Abkommen zu erwarten. Durch die Beseitigung bestehender Handelshemmnisse, die Zunahme privatwirtschaftlicher Anbieter und die Steigerung des internationalen Handels mit Bildungsdienstleistungen werden auf Marktmodellen beruhende Schulsysteme in ihrer Entwicklung beschleunigt und favorisiert.

3 Bildungsdienstleistungen im GATS-Abkommen

Lange Zeit spielte Bildung in der Globalisierungs- und Liberalisierungsdebatte keine besondere Rolle, galten Bildungsdienstleistungen doch als im Wesentlichen nicht handelbar. In den letzten Jahrzehnten entwickelte sich jedoch in einigen Ländern der Handel mit Bildungsdienstleistungen von einem ökonomisch vernachlässigbaren Bereich zu einem bedeutenden Wirtschaftszweig und einer wichtigen Quelle von Exporterlösen (vgl. Kapitel 2.4). Dieser zunehmenden wirtschaftlichen Bedeutung von Bildungsdienstleistungen wurde bereits in der Uruguay-Runde im GATS-Abkommen Rechnung getragen.

3.1 Einteilung der Bildungsdienstleistungen im GATS

Wie in Kapitel 1.5.2 angeführt, gibt es im Rahmen des GATS kein für alle Mitglieder verbindliches Klassifikationsschema. Im Laufe der Uruguay-Runde wurde jedoch für die Aufstellung der Liberalisierungslisten, welche die von den jeweiligen Ländern eingegangenen sektoralen Verpflichtungen enthalten, die „Services Sectoral Classification List“ entwickelt. Diese unterteilt, wie in Abbildung 26 dargestellt, die Bildungsdienstleistungen in fünf Kategorien.

Abbildung 26: Einteilung der Bildungsdienstleistungen gemäß der „Services Sectoral Classification List“

Educational Services	
	CPCprov
A. Primary education services	921
B. Secondary education services	922
C. Higher education services	923
D. Adult education	924
E. Other education services	929

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf WTO 1991, S. 4.

Für eine genauere Unterteilung und Definition der einzelnen Kategorien verweist sie auf die entsprechenden Gruppen der „Provisional Central Product Classification“ (CPCprov) der Vereinten Nationen (vgl. WTO 1998d, S. 2). Eine

detaillierte Beschreibung der Bildungsdienstleistungen gemäß CPCprov befindet sich in Anlage II.

Danach zählen zu den primären Bildungsdienstleistungen die vorschulische Erziehung in Kindergärten oder speziellen Einrichtungen der Grundschulen, in denen Kinder auf das schulische Umfeld vorbereitet werden. Weiters gehören dazu die Grundschulausbildung, mit der ein erstes Basiswissen vermittelt wird, Tagesstätten und Kurse für Analphabeten sind ausdrücklich von dieser Gruppe ausgenommen. Die sekundären Bildungsdienstleistungen umfassen schulische und berufsbildende Angebote unterhalb der Hochschulen. Zunehmende Spezialisierung und die Vorbereitung auf das praktische Berufsleben oder die Hochschule stehen hier im Vordergrund. Die Gruppe der höheren bzw. tertiären Bildungsdienstleistungen fasst die im Rahmen der weiterführenden Berufs- oder Universitätsausbildung angebotenen Programme zusammen. Zur Erwachsenenbildung werden Bildungsdienstleistungen für Erwachsene gezählt, die sich nicht in einer regulären Schul- oder Universitätsausbildung befinden. Darunter fallen sowohl Abendschulen oder auf Erwachsenenbildung spezialisierte Einrichtungen als auch über Telekommunikationsmedien angebotene Bildungsinhalte. Als fünfte und letzte Kategorie werden in der „Services Sectoral Classification List“ die sonstigen Bildungsdienstleistungen angeführt. Darunter werden spezielle Bildungsdienstleistungen im primären und sekundären Bereich verstanden, soweit sie nicht bereits dort angeführt wurden; ebenso Bildungsdienstleistungen, die keiner anderen Gruppe zuordenbar sind. Für den genauen englischen Wortlaut siehe Anlage II (vgl. UN o.J., www).

Die überwiegende Mehrheit der Länder bezieht sich auf dieses Klassifikationsschema. Im Jahre 1998 beinhalteten 30 Länderlisten besondere Verpflichtungen im Bildungssektor, nur drei (USA, Ungarn und Norwegen) verwiesen dabei nicht auf die CPCprov. Mehrere Staaten verfeinerten jedoch die Einteilung, um so strukturellen Unterschieden im jeweiligen Bildungssystem Rechnung zu tragen (vgl. WTO 1998d, S. 2).

3.2 Der internationale Bildungsmarkt

Die große ökonomische Bedeutung des Bildungssektors kann daran abgelesen werden, dass 1999 alle OECD-Länder zusammen 5,8 Prozent der Gesamtsumme ihrer Bruttoinlandsprodukte für Bildungseinrichtungen ausgegeben haben⁴². Darin enthalten sind die Ausgaben öffentlicher und privater Quellen im primären, sekundären und tertiären Bereich, nicht jedoch Aufwendungen für die Erwachsenenbildung und sonstige Bildungsdienstleistungen. Rund 80 Prozent der Bildungsausgaben im OECD-Raum werden direkt oder indirekt von der öffentlichen Hand getragen (vgl. Statistik Austria 2002, S. 513f.). In absoluten Größen bedeutet dies, dass alleine in den OECD-Ländern für Bildungsdienstleistungen mehr als 1,5 Billionen US-Dollar ausgegeben werden. Bildung stellt einen gigantischen Markt dar, von dem zunehmend auch private Anbieter profitieren wollen.

Das genaue Ausmaß des internationalen Handels im Bildungssektor lässt sich jedoch nur schwer ermitteln. In den wenigsten Ländern werden grenzüberschreitende Bildungsdienstleistungen statistisch erfasst, so enthält beispielsweise die OECD-Datenbank über den internationalen Dienstleistungshandel in der Kategorie „Personal travel, education-related activities“ Zahlenmaterial von gerade einmal sieben Ländern (vgl. Larsen / Martin / Morris 2002, S. 853). Und selbst die zur Verfügung stehenden Handelsstatistiken sind unvollständig oder erfassen Bildungsdienstleistungen nur in Verbindung mit anderen Dienstleistungen. Aussagen über das genaue Handelsvolumen sind so unmöglich.

Einzig für die in Modus 2 (Nutzung im Ausland) erbrachten Bildungsdienstleistungen gibt es relativ gute Näherungswerte. Im Jahre 1999 absolvierten etwa 1,47 Millionen Studierende im Tertiärbereich ein Auslandsstudium in einem der OECD-Länder. Auf Basis der Länder, für die

⁴² Das Bruttosozialprodukt im Jahre 1999 betrug für alle OECD-Länder zusammen 25.155,3 Milliarden US-Dollar (vgl. OECD 2003a, www). Davon wurden alleine für Bildungsdienstleistungen im primären, sekundären und tertiären Bereich 5,8 Prozent ausgegeben. Dieser Wert bezieht sich auf die Gesamtsumme der Bruttoinlandsprodukte aller OECD-Länder und entspricht nicht dem Ländermittel.

Statistiken zur Verfügung stehen, wurden die durchschnittlichen Ausgaben pro Jahr und Studierendem ermittelt. Diese betragen inklusive Studiengebühren und Lebenshaltungskosten etwa 20.600 US-Dollar (vgl. ebenda, S. 858). Hochgerechnet ergibt dies für den gesamten OECD-Raum ein Handelsvolumen für Bildungsdienstleistungen im Modus 2 von ungefähr 30 Milliarden US-Dollar oder knapp 3 Prozent des internationalen Dienstleistungshandels im Jahre 1999. Diese Zahlen dürften in Wirklichkeit noch höher liegen, da in dieser Schätzung nur der tertiäre Bildungsbereich berücksichtigt wurde. Zum Vergleich, im Jahre 1999 war Australien nicht nur Gastland für 117.500 Studierende im Tertiärbereich, sondern auch für 40.500 ausländische Schüler der Primär- und Sekundärstufe (vgl. ebenda).

Da es kaum statistisches Material über den genauen Umfang grenzüberschreitender Bildungsangebote gibt, soll hier nur kurz auf erkennbare Entwicklungen bei den verschiedenen Erbringungsarten eingegangen werden. Das Studium im Ausland (Modus 2) stellt die wertmäßig wichtigste und statistisch am besten erfasste Form des Handels mit Bildungsdienstleistungen dar (vgl. OECD 2003b, S. 104f.; vgl. dazu auch Kapitel 2.4). Die Anzahl der im Ausland Studierenden wird häufig als Indikator für das Gesamtausmaß des im Bildungsbereich stattfindenden internationalen Handels herangezogen. Aufgrund des raschen Wachstums in anderen Modi ist jedoch davon auszugehen, dass diese Kenngröße in den nächsten Jahren an Aussagekraft verlieren wird (vgl. ebenda, S. 113).

Vor allem Fernstudien⁴³ (Modus 1) und die kommerzielle Präsenz (Modus 3) gewinnen an Bedeutung dazu. Schätzungen für Australien gehen davon aus, dass im Jahre 2000 bereits 6 Prozent aller an den Universitäten eingeschriebenen Studierenden ihre australischen Studiengänge in Form eines Fernstudiums absolvierten. Weitere 29 Prozent der in Australien registrierten Studierenden nahmen an so genannten „Offshore Programmen“ teil, die von universitären Zweigstellen im jeweiligen Heimatland (Modus 3) angeboten werden. Durch die Möglichkeit verstärkt moderne Informations- und

⁴³ Dazu zählen vor allem E-Learning-Studiengänge, die über das Internet oder andere Kommunikationswege (Satellit, TV, CD, Post) angeboten werden (vgl. OECD 2003b, S. 117).

Kommunikationstechnologien einzusetzen, gilt das Wachstumspotential für die Modi 1 und 3 als besonders groß (vgl. OECD 2003b, S. 105; Larsen / Martin / Morris 2002, S. 856). Während es über die Mobilitätsströme von Studierenden relativ gute Statistiken gibt, ist das Ausmaß, in dem Lehrkräfte und Forscher im Ausland tätig sind (Modus 4), datenmäßig nicht erfasst (vgl. Yalçın / Scherrer, S. 17; WTO 1998d, S. 8). Durch die zunehmende berufliche Mobilität von Fachleuten kann jedoch von einem potentiell großen Markt ausgegangen werden (vgl. OECD 2003b, S. 104).

3.3 Fallen öffentliche Bildungsdienstleistungen unter das GATS-Abkommen?

Die Frage, welche Dienstleistungen unter das GATS-Abkommen fallen und welche mit Sicherheit nicht davon betroffen sind, ist vor allem in Bezug auf öffentliche Dienstleistungen schwer zu beantworten (vgl. dazu Kapitel 1.5.4). Artikel I:3 GATS, in dem der Geltungsbereich des GATS-Abkommens festgelegt wird, stellt, um es mit den Worten der Financial Times auszudrücken, „a piece of clumsy drafting“ (Williams 2001, o.S.) dar, das nach Meinung vieler Kritiker einen zu großen Freiraum für Interpretationen lässt. Dieser Interpretationsspielraum soll nachfolgend in Hinblick auf öffentliche und private Bildungsanbieter näher untersucht werden.

In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage bezüglich der Auswirkungen des GATS-Abkommens auf den Bildungssektor stellte Martin Bartenstein, österreichischer Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, Folgendes fest: „Grundsätzlich ist festzuhalten, dass das GATS als Instrument zur Liberalisierung des Handels von seiner Konzeption her weder in die national gewachsene Struktur des Bildungssektors noch in die Struktur anderer Sektoren eingreift. Die Liberalisierung des Handels beinhaltet nicht den öffentlichen Bildungssektor, der Leistungen gemeinwirtschaftlich einem breiten Bevölkerungskreis zur Verfügung stellt. In den meisten Staaten – auch in Österreich – existiert parallel zu den öffentlichen Bildungseinrichtungen ein privates Angebot, das in der Regel das öffentliche Bildungsangebot in sinnvoller Weise ergänzt. Handelsliberalisierung im Bildungssektor bezieht sich stets auf

letzteres Segment“ (Österreichisches Parlament 2002, o.S.). Dass private Anbieter von Bildungsdienstleistungen den GATS-Bestimmungen unterliegen, gilt als unbestritten, da die Ausnahmeregelung des Artikels I:3 GATS nur auf Dienstleistungen anwendbar ist, die „in Ausübung hoheitlicher Gewalt“ (GATS Artikel I:3 (b)), also weder „zu kommerziellen Zwecken“ noch „im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern“ (GATS Artikel I:3 (c)), erbracht werden.

Ob und welche öffentliche Bildungsdienstleistungen diese Kriterien erfüllen, ist jedoch bei weitem nicht so klar, wie es die Aussage des Ministers vermuten ließe. So schreibt beispielsweise das WTO-Sekretariat in der „Background Note“ zu Bildungsdienstleistungen: „Basic education [primary and secondary education] provided by the government may be considered to fall within the domain of, in the terminology of the GATS, services supplied in the exercise of governmental authority“ (WTO 1998d, S. 4). Ob daraus geschlossen werden darf, dass alles, was nicht dem Bereich der öffentlichen Grundschulen zugerechnet werden kann, somit den Bestimmungen des GATS unterliegt, wird nicht näher erläutert. Auch nicht, weshalb in dieser Aussage post-sekundäre und tertiäre Bildung unberücksichtigt bleiben.

Eine andere Meinung vertritt die OECD in einem Bericht zu diesem Thema: „Da in vielen Ländern öffentliche Bildungsdienstleistungen in einem gewissen Ausmaß mit privaten konkurrieren, lässt sich argumentieren, dass diese Ausnahme [Artikel I:3 (b) und (c) GATS] keine Anwendung findet. Allerdings wirft dies wiederum die Frage auf, ob öffentliche und private Anbieter ‚gleiche Dienstleistungen‘ erbringen“ (OECD 2003b, S. 120). Da sowohl öffentliche als auch private Schulen Kinder einer bestimmten Altersgruppe mit meist in Lehrplänen festgelegten Bildungsinhalten versorgen, kann dies durchaus bejaht werden. Ein Kind kann jeweils nur eine Schule besuchen und die Angebote der Privatschulen und öffentlichen Einrichtungen können einander vollständig substituieren, sodass hier von „gleichen Dienstleistungen“ und einer Wettbewerbssituation gesprochen werden kann (vgl. dazu Kapitel 1.5.4.2). Andererseits könnte argumentiert werden, dass öffentliche und private Schulen keine vergleichbaren Leistungen erbringen, weil öffentliche Schulen im Gegensatz zu den privaten einen universellen Bildungsauftrag zu erfüllen haben.

Und während Privatschulen nur ausgewählte Marktsegmente bedienen, z.B. nur Familien, die sich das Schulgeld leisten können, ist die Zielgruppe der öffentlichen Schulen der gesamte Markt (vgl. Krajewski 2001, S. 12f.).

Dass selbst innerhalb der WTO beide Argumentationsweisen vertreten werden, mag zwar überraschen, unterstreicht aber die Notwendigkeit, den Geltungsbereich von Artikel I:3 (b) und (c) GATS klarzustellen (vgl. dazu Kapitel 1.5.5). So weist David Hartridge, Leiter der Abteilung für Dienstleistungshandel im WTO-Sekretariat, in einer Rede vor dem European Services Forum darauf hin, dass „[...] we in the Secretariat often have to explain the exclusion of governmental services and we have come up against the difficulty that these terms are not further defined. [...] We also have to be clear that public sector services, in health and education for example, can and almost invariably do coexist in the same jurisdiction with private suppliers without being in competition with them and therefore without losing the status of governmental services“ (Hartridge 2000, www). Ganz anderer Meinung ist sein Kollege Keith Rockwell, Leiter der Presseabteilung, der in einem offenen Brief in Bezug auf Großbritannien schreibt: „competition between private and public services providers already exists [...] in these sectors [health, education, energy, film and television]“ (Rockwell 2001, www).

Aufgrund der vorangegangenen Ausführungen kann nicht ausgeschlossen werden, dass neben privaten auch öffentliche Bildungsdienstleistungen, einschließlich Grund- und Hochschulbildung, Gegenstand des GATS-Abkommens sind. Dies ist insofern von entscheidender Bedeutung, da für alle Dienstleistungssektoren, die dem GATS-Regelwerk unterliegen, die allgemeinen Verpflichtungen (u.a. Meistbegünstigung, Transparenz und Streitbeilegung) gelten, selbst dann, wenn von den WTO-Mitgliedsstaaten keine spezifischen Verpflichtungen übernommen wurden (vgl. dazu Kapitel 1.6.1).

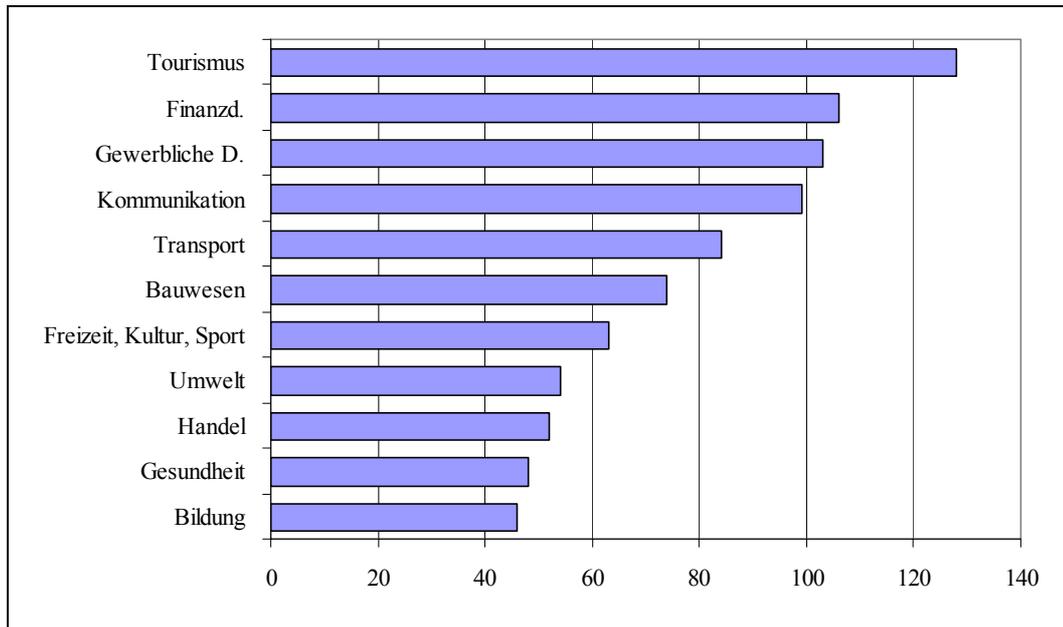
3.4 Struktur der in den Länderlisten übernommenen Verpflichtungen

Anders als bei bisherigen Verhandlungsrunden im Rahmen des GATT-Regimes, wo das Hauptaugenmerk auf die Handelsliberalisierung innerhalb eines bereits

etablierten Vertragswerkes gelegt werden konnte, mussten in der Uruguay-Runde erst die vertraglichen Grundlagen geschaffen werden, um die Integration neuer Handelsbereiche (Dienstleistungen und handelsbezogene Aspekte der Rechte geistigen Eigentums) in das bestehende System zu ermöglichen. Da die Bestimmungen des GATT hierfür nicht geeignet schienen, mussten Regelungen geschaffen werden, die den neuartigen Anforderungen, vor allem des Dienstleistungshandels, gerecht wurden. Dies hatte zur Folge, dass ein Großteil der Verhandlungsbemühungen der Gestaltung der neuen Rahmenabkommen und weniger den konkreten Marktöffnungsbestrebungen galt. Unter diesem Gesichtspunkt sind auch die übernommenen Liberalisierungsverpflichtungen zu betrachten, die oftmals nur bestehende Marktzugangsmöglichkeiten verbindlich festschreiben (vgl. WTO 2001d, S. 103). Wie bereits in Kapitel 1.6.3 hingewiesen wurde, befindet sich der Liberalisierungsprozess im internationalen Dienstleistungshandel noch in seiner Anfangsphase.

Zur Erstellung der Länderlisten mit den spezifischen Verpflichtungen wurde von den meisten Staaten die vom WTO-Sekretariat vorgeschlagene „Services Sectoral Classification List“ verwendet, welche den Dienstleistungssektor in 12 Sektoren und mehr als 150 Subsektoren unterteilt. Bis Juni 2000 hatte etwa ein Drittel der WTO-Mitglieder Liberalisierungsverpflichtungen in bis zu 20 Subsektoren übernommen. Ein weiteres Drittel in 21 bis 60 Subsektoren und das restliche Drittel in 61 bis maximal 145 Subsektoren. Generell kann festgestellt werden, dass vor allem die Industrieländer eine hohe Zahl an Zugeständnissen geleistet haben. So befinden sich beispielsweise alle OECD-Länder, mit Ausnahme Polens, im letztgenannten Drittel mit mehr als 61 übernommenen Verpflichtungen. Das „typische“ WTO-Mitgliedsland verpflichtete sich in etwas mehr als 25 Subsektoren. Berücksichtigt wurde hierbei nur die Aufnahme eines Sektors in die Länderliste, nicht jedoch der Umfang der geleisteten Zugeständnisse (vgl. ebenda, S. 104). In Abbildung 27 wird die sektorale Verteilung der Verpflichtungen dargestellt.

Abbildung 27: Anzahl der WTO-Mitglieder mit Liberalisierungsverpflichtungen in den einzelnen Dienstleistungssektoren, Juni 2000.



Anmerkung: Insgesamt 140 WTO-Mitglieder; die Einteilung folgt der „Services Sectoral Classification List“.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf WTO 2001d, S. 107.

Demnach haben von den 140 WTO-Mitgliedern im Juni 2000 128 zumindest einen Subsektor des Tourismus in ihre Länderliste aufgenommen. Damit liegt der Tourismussektor klar an erster Stelle. Dahinter folgen Finanzdienstleistungen und Dienstleistungen im gewerblichen Bereich (business services) mit Zugeständnissen von 106 bzw. 103 Ländern. Zu den Sektoren mit der geringsten Anzahl an Verpflichtungen zählen die Gesundheits- (48) und Bildungsdienstleistungen (46).

3.5 Verpflichtungen im Bildungssektor

Wie in Kapitel 3.4 festgestellt wurde, ist der Bildungssektor der Bereich, bei dem die WTO-Mitglieder bisher die geringste Bereitschaft zeigten, Zugeständnisse zu leisten. Laut einer OECD-Studie aus dem Jahre 2002 enthielten 42 Länderlisten

zumindest einen Subsektor der Bildungsdienstleistungen⁴⁴. Von den ehemals 12 EU-Mitgliedern wurde 1994 nur eine gemeinsame Liste eingereicht⁴⁵ (vgl. OECD / CERI 2002, S. 2). Die Anzahl der Länder mit Verpflichtungen im Bildungssektor ist damit seit 2000 um 7 auf insgesamt 53 Länder angestiegen (vgl. dazu Kapitel 3.4). Von den 42 Länderlisten enthalten 16 Listen Ausnahmen zur Meistbegünstigung. Keine der Ausnahmen bezieht sich jedoch direkt auf den Bildungssektor (vgl. ebenda, S. 6).

Von den 30 OECD-Ländern haben 25 zumindest in einem Bildungssubsektor Zugeständnisse gemacht. Die fünf OECD-Länder, in deren Liste der Bildungssektor nicht aufscheint, sind Kanada, Finnland, Island, Korea und Schweden. Der Umfang der von Entwicklungsländern im Bildungssektor geleisteten Zugeständnisse ist relativ gering. Von den großen Bildungsimporteuren außerhalb der OECD haben nur China, Taiwan und Thailand Verpflichtungen übernommen. Andererseits gibt es auch unter den ärmsten Ländern solche, die den Markt für Bildungsdienstleistungen weitestgehend geöffnet haben, dazu zählen beispielsweise Länder wie Kirgisistan, Lesotho, Moldawien und Sierra Leone. Die Liberalisierung des Bildungssektors in diesen Ländern erfolgt hauptsächlich in der Absicht, so den Markt für ausländische Bildungsinvestitionen interessant zu machen (vgl. ebenda, S. 7f.).

Unter den 42 Länderlisten mit Liberalisierungsverpflichtungen im Bildungsbereich befinden sich 9 Listen mit Zugeständnissen in allen fünf Subsektoren und 16 Listen mit Verpflichtungen in vier der fünf Bildungssektoren⁴⁶. Bemerkenswert ist, dass von den 27 Länderlisten, die während der Uruguay-Runde eingereicht wurden, nur 13 Listen Zugeständnisse in mindestens vier

⁴⁴ In Anlage III befindet sich eine detaillierte Auflistung der Bildungssektoren, in denen Liberalisierungsverpflichtungen von den einzelnen Ländern übernommen wurden.

⁴⁵ In Anlage IV wird der Abschnitt „Bildungsdienstleistungen“ aus der im Jahre 1994 von den 12 Mitgliedern der Europäischen Gemeinschaft eingereichten Länderliste wiedergegeben. Die gesamte Liste der spezifischen Verpflichtungen der EU ist online auf den Internetseiten der WTO verfügbar (vgl. WTO 1994b, o.S.).

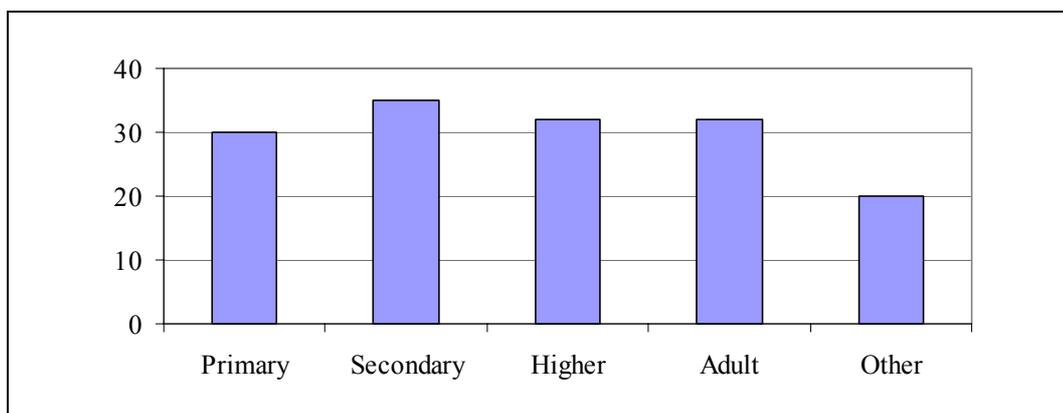
⁴⁶ Länder mit Zugeständnissen in allen fünf Subsektoren: Tschechische Republik, Norwegen, Slowakische Republik, China, Estland, Jordanien, Lesotho, Moldawien und Sierra Leone. Länder mit Verpflichtungen in vier der fünf Subsektoren: Ungarn, Japan, Mexiko, Polen, Schweiz, Türkei, Europäische Gemeinschaft (12), Albanien, Taiwan, Kroatien, Georgien, Kirgisistan, Lettland, Lichtenstein, Litauen und Oman (vgl. dazu Anlage III).

Subsektoren des Bildungssektors enthalten. Im Gegensatz dazu gehören zu den 15 nach der Uruguay-Runde erstellten Listen 12 mit Verpflichtungen in mindestens vier Subsektoren. Eine Erklärung mag darin zu finden sein, dass nur wenige Länderlisten während der Uruguay-Runde von den Handelspartnern näher begutachtet wurden. Länder, die jedoch erst später der WTO beigetreten sind, mussten sich erst mit den übrigen WTO-Mitgliedern über die genauen Beitrittsbedingungen einigen und waren so einem höheren Liberalisierungsdruck ausgesetzt (vgl. ebenda).

Im Allgemeinen ist die Anzahl der Einschränkungen der Liberalisierungszugeständnisse beim Marktzugang höher als bei der Inländerbehandlung. Dies hängt mit Artikel XX:2 des GATS-Abkommens zusammen, der besagt, dass Maßnahmen, die weder mit Artikel XVI GATS (Marktzugang) noch mit Artikel XVII GATS (Inländerbehandlung) vereinbar sind, in die für Beschränkungen des Marktzugangs vorgesehene Spalte einzutragen sind (vgl. ebenda, S. 8).

Die Verteilung der Zugeständnisse im Bildungsbereich auf die einzelnen Subsektoren wird in Abbildung 28 dargestellt.

Abbildung 28: Anzahl der Länderlisten mit Verpflichtungen für mindestens eine Erbringungsart des jeweiligen Bildungssektors, April 2002.



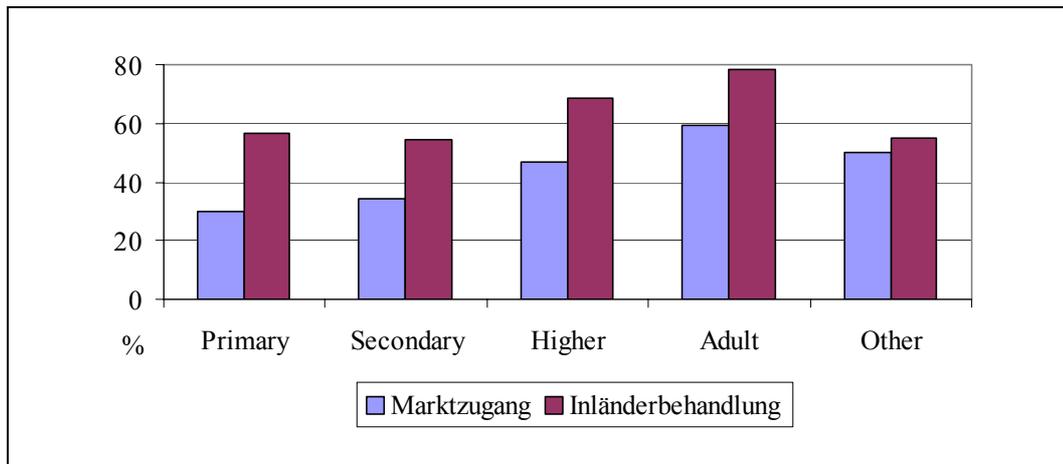
Quelle: Eigene Darstellung mit Zahlenmaterial aus OECD / CERI 2002, S. 19.

Sie zeigt, dass die Anzahl der Verpflichtungen in den einzelnen Subsektoren ziemlich konstant ist: 30 Länderlisten enthalten Liberalisierungszugeständnisse für zumindest eine Erbringungsart im primären Bildungsbereich, im Sekundärbereich sind es 35, in der Hochschul- und Erwachsenenbildung jeweils 32. Die geringste Zahl an Verpflichtungen besteht im Bereich der sonstigen

Bildungsdienstleistungen, nur 20 Länderlisten enthalten diesen Subsektor. Grund dafür ist möglicherweise die relativ unpräzise Definition der sonstigen Bildungsdienstleistungen als Restgröße, wodurch nicht völlig klar ist, welche Bildungsdienstleistungen dieser Subsektor umfasst (vgl. dazu Anlage II).

Deutlich größere Unterschiede lassen sich beim Umfang der geleisteten Zugeständnisse feststellen (vgl. Abbildung 29).

Abbildung 29: Anteil der Länderlisten mit uneingeschränkten Verpflichtungen in den Erbringungsmodi 1, 2 und 3 (Angaben in Prozent)



Quelle: Eigene Darstellung mit Zahlenmaterial aus OECD / CER I 2002, S. 9ff.

Wie die Grafik verdeutlicht, enthalten nur 30 Prozent der Länderlisten mit Verpflichtungen im primären Bildungsbereich keinerlei Einschränkungen beim Marktzugang in den Erbringungsmodi 1, 2 und 3, bei der Inländerbehandlung sind es 57 Prozent (vgl. dazu Kapitel 1.5.1). Generell enthalten die Länderlisten im primären und sekundären Bildungsbereich eine größere Anzahl an Ausnahmen bei den Zugeständnissen als in der Hochschul- und Erwachsenenbildung. Viele der Industriestaaten beschränken darüber hinaus ihre Zugeständnisse auf privat finanzierte Bildungseinrichtungen, so beispielsweise die Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft (vgl. dazu Anlage IV). Die umfassendsten Verpflichtungen wurden in der Erwachsenenbildung übernommen. Beim Marktzugang sind etwa 60 Prozent und bei der Inländerbehandlung beinahe 80 Prozent der Länderlisten ohne Beschränkungen in den Erbringungsmodi 1, 2 und 3. Diese Tendenz, den Marktzugang stärker einzuschränken als die Inländerbehandlung, gilt für alle fünf Bildungssektoren gleichermaßen (vgl. OECD / CER I 2002, S. 8f.).

Hinsichtlich der vier Erbringungsarten enthalten die 42 Länderlisten mit Zugeständnissen im Bildungssektor die meisten Ausnahmen für Modus 4 (Präsenz natürlicher Personen), gefolgt von Modus 3 (kommerzielle Präsenz). Die wenigsten Beschränkungen sind für die grenzüberschreitende Erbringung (Modus 1) und die Nutzung im Ausland (Modus 2) vorgesehen (vgl. ebenda, S. 16).

3.6 Vergleich zwischen den Bildungszugeständnissen der Europäischen Gemeinschaft und Österreichs

Im Anhang dieser Arbeit befinden sich als Anlage IV und Anlage V die jeweiligen Abschnitte der Länderlisten der Europäischen Gemeinschaft (EG) und Österreichs mit den Verpflichtungen im Bildungssektor. Da Österreich 1994 noch nicht der EG angehörte, wurden die österreichischen Zugeständnisse in einer eigenen Länderliste eingereicht. Die Liste der EG umfasst die Verpflichtungen der damals 12 Mitgliedsländer. Ausnahmen zu den spezifischen Verpflichtungen sind darin mit dem jeweiligen Länderkürzel gekennzeichnet.

Die Länderliste der Europäischen Gemeinschaft beinhaltet Zugeständnisse im primären und sekundären Bildungsbereich sowie in der Hochschul- und Erwachsenenbildung. Sie beruht auf einer Klassifikation des Bildungssektors, die von der vom WTO-Sekretariat vorgeschlagene „Services Sectoral Classification List“ abweicht, indem die Verpflichtungen ausdrücklich auf privat finanzierte Bildungsdienstleistungen beschränkt wurden. Von 6 der 12 Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft wurden Einschränkungen der spezifischen Verpflichtungen vorgenommen, wobei die Mehrheit der Ausnahmen auf Maßnahmen hinsichtlich der Beschränkung der Staatsangehörigkeit abzielt. Die umfangreichsten Liberalisierungsverpflichtungen wurden im Bereich der Erwachsenenbildung übernommen. So dürfen hier in den Erbringungsmodi 1, 2 und 3 keine Maßnahmen eingeführt oder aufrecht erhalten werden, die den Prinzipien Marktzugang oder Inländerbehandlung widersprechen. In keinem der vier Teilspektoren bestehen Beschränkungen hinsichtlich der Nutzung einer Bildungsdienstleistung im Ausland (Modus 2) (vgl. Anlage IV).

Die von Österreich eingereichte Länderliste beinhaltet Verpflichtungen für den primären und sekundären Bildungsbereich sowie die Erwachsenenbildung.

Vom letztgenannten Teilsektor sind jedoch über den Rundfunk oder das Fernsehen übertragene Bildungsdienstleistungen für Erwachsene ausgenommen (vgl. Anlage V). Weshalb Wirtschaftsminister Bartenstein in Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage feststellt, dass Österreich „keine Forderungen oder zusätzliche Angebote zu den bereits bestehenden GATS-Verpflichtungen im primären und tertiären Bildungsbereich ins Auge [fasst]“ (Österreichisches Parlament 2002, o.S.), ist unverständlich, da sich in den offiziell verfügbaren Dokumenten keine Hinweise auf Verpflichtungen im tertiären Bildungsbereich bzw. im Hochschulbereich finden. Möglicherweise bringt aber die Aussage des Bundesministers die Absicht der Regierung zum Ausdruck, die österreichischen Zugeständnisse im Bildungssektor an die der übrigen EU-Mitgliedsländer anzupassen und bei künftigen Verhandlungen auch im Bereich der Hochschulbildung Verpflichtungen zu übernehmen.

Für alle drei in der österreichischen Liste aufgeführten Bildungssektoren wird bei den Erbringungsmodi 1, 2 und 3 voller Marktzugang und volle Inländerbehandlung gewährt. Bei Modus 4 (Präsenz natürlicher Personen) sind die österreichischen Zugeständnisse auf den in den horizontalen Verpflichtungen definierten Personenkreis beschränkt. Im Gegensatz zur Liste der Europäischen Gemeinschaft wurde von Österreich keine Unterscheidung zwischen privat und öffentlich finanzierten Bildungseinrichtungen getroffen (vgl. Anlage V; siehe dazu auch Kapitel 3.7.1).

3.7 Ausnahmeregelungen der EU-Länderliste mit besonderer Bedeutung für den Bildungsbereich

Die Länderliste der Europäischen Union enthält weit reichende Liberalisierungszugeständnisse für ausländische Bildungsanbieter. Da aber aus den GATS-Bestimmungen nicht eindeutig hervorgeht, ob und inwieweit öffentliche Bildungsdienstleistungen von den Verpflichtungen ausgenommen sind, insbesondere für den Fall, dass sowohl öffentliche als auch private Bildungsanbieter in ein und demselben Bereich tätig sind (vgl. dazu Kapitel 3), enthält die Länderliste der Europäischen Union einige Einschränkungen, die den

Umfang der geleisteten Zugeständnisse relativieren und den großen öffentlichen Bildungssektor weiterhin schützen sollen.

3.7.1 Einschränkung auf privat finanzierte Bildungsdienstleistungen

Die von der EU übernommenen Verpflichtungen im Bereich des Bildungswesens beschränken sich, wie bereits in Kapitel 3.6 angeführt wurde, auf privat finanzierte Bildungsdienstleistungen. Die davon für das öffentliche Bildungssystem ausgehende Schutzwirkung ist allerdings begrenzt, da von Seiten der EU nicht näher spezifiziert wurde, was unter „privat finanzierten Bildungsdienstleistungen“ zu verstehen ist. Diese Frage ist deshalb von praktischer Bedeutung, da immer stärker auch öffentliche Bildungseinrichtungen auf private Finanzmittel zurückgreifen. So weiten öffentliche Bildungsinstitutionen beispielsweise in zunehmendem Maße kostenpflichtige Bildungsangebote aus oder bedienen sich privater Sponsoringverträge bzw. Kooperationen, um eine adäquate technische Ausstattung gewährleisten zu können (vgl. dazu auch Kapitel 4.3.1). Die Grenzen zwischen privater und öffentlicher Finanzierung verschwimmen zusehends und es bleibt unklar, ab welchem Ausmaß privater Beteiligung eine Bildungsdienstleistung als privat finanziert gilt (vgl. Hartmann / Scherrer 2003, S. 15).

3.7.2 Horizontale Ausnahmen mit Relevanz für den Bildungsbereich

Weitere Einschränkungen zum Schutz des öffentlichen Bildungssektors finden sich im Abschnitt „horizontale Verpflichtungen“ der EU-Länderliste. Die hier eingetragenen Ausnahmen gelten für alle Dienstleistungssektoren, in denen Verpflichtungen übernommen wurden (vgl. dazu Kapitel 1.6.2.3). Von besonderer Bedeutung für das Bildungswesen sind die horizontalen Ausnahmen für öffentliche Dienste, Zweigstellen von Unternehmen aus Drittstaaten und Subventionen.

3.7.2.1 Öffentliche Dienstleistungen

Die Europäische Union hat für alle Mitgliedsstaaten bei der Erbringungsform „kommerzielle Präsenz“ folgende Beschränkung des Marktzugangs eintragen

lassen: „In all EC Member States services considered as public utilities at a national or local level may be subject to public monopolies or to exclusive rights granted to private operators“ (WTO 1994b, o.S.). Die EU behält sich damit das Recht vor, Bildung als öffentliche Aufgabe zu behandeln, die staatlich erbracht werden kann, selbst dann, wenn neben den staatlichen Bildungsinstitutionen private Anbieter bestehen (vgl. Enders et al. 2003, S. 16). Ohne eine derartige Ausnahme könnte in einem solchen Fall der GATS-Vertragstext dahingehend interpretiert werden, dass Bildung nicht zu den hoheitlichen Aufgaben zu zählen sei (vgl. dazu die Kapitel 1.5.4 und 3).

In einer Fußnote definiert dabei die EU öffentliche Dienstleistungen (public utilities) recht weitläufig und unspezifisch: „Public utilities exist in sectors such as related scientific and technical consulting services, R&D services on social sciences and humanities, technical testing and analysis services, environmental services, health services, transport services and services auxiliary to all modes of transport. [...] Given that public utilities often also exist at the sub-central level, detailed and exhaustive sector-specific scheduling is not practical“ (vgl. WTO 1994b, o.S.). Im Gegensatz zu „Forschung & Entwicklung“⁴⁷ sind Lehrtätigkeiten nicht explizit in diese Liste von Ausnahmen aufgenommen worden; sie sind aber auch nicht explizit davon ausgeschlossen worden. Es lässt sich somit nicht zweifelsfrei feststellen, ob Lehrtätigkeiten, wie sie in sämtlichen Bildungssektoren anzutreffen sind, nach dem Willen der EU zu den öffentlichen Dienstleistungen gehören sollen oder nicht.

3.7.2.2 Zweigstellen von Unternehmen aus Drittstaaten

Die EU beschränkt bei der kommerziellen Präsenz nicht nur den Marktzugang sondern behält sich auch das Recht vor, Zweigstellen, Vertretungen oder Tochtergesellschaften von Drittländern, die nicht nach dem Recht eines EU-Mitgliedsstaates errichtet worden sind, von der Inländerbehandlung auszuschließen. Um die Inländerbehandlung beanspruchen zu können, muss eine

⁴⁷ Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen gehören nicht zum Bildungssektor, sondern sind nach der „Services Sectoral Classification List“ den Unternehmensdienstleistungen (business services) zuzurechnen (vgl. WTO 1991, S. 2; siehe auch Kapitel 3.1).

Tochtergesellschaft nach dem Recht eines Mitgliedsstaates gegründet werden. Dabei reicht es jedoch nicht aus, den Firmensitz in einem der EU-Staaten eingetragen zu haben, vielmehr muss für die Tochtergesellschaften nachgewiesen werden, „that they possess an effective and continuous link with the economy of one of the Member States“ (WTO 1994b, o.S.). Die Eröffnung eines kleinen Vertretungsbüros in einem der EU-Mitgliedsstaaten reicht somit nicht aus, um als Bildungsinstitution eines Nicht-EU-Landes gleich günstig behandelt zu werden, wie die Bildungsinstitutionen eines EU-Mitgliedsstaates (vgl. Enders et al. 2003, S. 16).

3.7.2.3 Subventionen

Zu guter Letzt verweigert die EU das Recht auf Inländerbehandlung im besonders sensiblen Bereich der Subventionen. So wird es weiterhin Beschränkungen für Zweigstellen geben, die von einem Unternehmen aus einem Drittstaat in einem EU-Land gegründet worden sind. Ferner kann der Anspruch auf Subventionen der Europäischen Gemeinschaften oder der EU-Mitgliedsstaaten auf juristische Personen mit Sitz in einem EU-Mitgliedsstaat bzw. einer bestimmten geographischen Teilregion davon beschränkt werden (vgl. WTO 1994b, o.S.).

Im Falle der Subventionen wird das Recht auf Inländerbehandlung nicht nur für Unternehmen, sondern auch für Studierende aus Drittstaaten eingeschränkt. So heißt es: „To the extent that any subsidies are made available to natural persons, their availability may be limited to nationals of a Member State of the Communities“ (ebenda). Durch diese beiden Ausnahmen stellt die EU sicher, dass weder Bildungsinstitutionen noch Bildungsnachfrager aus Drittstaaten rechtlichen Anspruch auf staatliche Unterstützungen erhalten (vgl. Enders et al. 2003, S. 16). Den EU-Mitgliedsländern steht es allerdings frei, von sich aus einzelne private

Anbieter aus dem Ausland staatlich zu fördern. Bereits jetzt existieren mehrere private Universitäten, die mit hohen staatlichen Subventionen errichtet wurden⁴⁸.

Besonders hervorzuheben ist noch die Bestimmung, dass die Erbringung einer Dienstleistung oder ihre Subventionierung innerhalb des öffentlichen Sektors nicht gegen das GATS verstößt⁴⁹. Demnach können Bildungsdienstleistungen innerhalb der EU trotz GATS weiterhin vom Staat angeboten werden (vgl. Hartmann / Scherrer 2003, S. 17).

Möglicherweise könnten aber Dienstleistungsanbieter aus Nicht-EU-Ländern diese Subventionsvorbehalte umgehen, indem sie innerhalb der EU Tochtergesellschaften nach dem Recht des jeweiligen EU-Mitgliedsstaates gründen. Ob diese Umgehungsmöglichkeit tatsächlich besteht, muss allerdings erst näher geprüft werden (vgl. Krajewski 2002, o.S., zitiert nach Hartmann / Scherrer 2003, S. 17).

3.7.3 Österreich und die EU-Länderliste

Österreich muss in diesem Abschnitt gesondert behandelt werden, da es, ebenso wie Finnland und Schweden, bei Abschluss der Uruguay-Runde noch nicht Mitglied der EG war und eine eigene Liste mit Zugeständnissen bei der WTO eingereicht hat (vgl. dazu Kapitel 3.6). Die in den Kapiteln 3.7.1 und 3.7.2 im Hinblick auf ihre Bedeutung für Bildungsdienstleistungen behandelten

⁴⁸ Nicht unumstritten war beispielsweise die Gründung der International University Bremen GmbH, ein Kooperationsprojekt mit der US-amerikanischen Rice University of Houston, die von der Stadt Bremen mit einer Startfinanzierung von DM 230 Millionen gefördert wurde (o.A. 1999, S. 23). Von der Größenordnung entsprach dies ungefähr der Hälfte aller jährlichen Hochschulausgaben des Bundeslandes Bremen für vorerst etwa 125 Studenten. Auch viele der seit 1999 in Deutschland gegründeten Business Schools und Technology Institutes (u.a. in Stuttgart, Bruchsal, Bremen und Hamburg) wurden zwar auf private Initiative aber mit öffentlichen Mitteln realisiert. Beinahe alle „privaten“ Hochschulen in Deutschland sind für ihren laufenden Betrieb auf staatliche Zuwendungen angewiesen (vgl. Bultmann 2002, o.S.).

Auch in Österreich, wo seit 1999 Privatuniversitäten gegründet werden können, engagieren sich in mehreren Fällen das Land und Landesgesellschaften in den jeweiligen privaten Trägerinstitutionen (vgl. o.A. 2002a, o.S.). Beispielsweise finanziert sich die Private Medizinische Universität Salzburg nicht nur über Studiengebühren und private Sponsoren, sondern wird zu rund 30 Prozent von der öffentlichen Hand getragen. Bis zum Jahre 2008 stellen das Land, die Stadt und der Gemeindeverband insgesamt 9 Millionen Euro zur Verfügung (vgl. o.A. 2003a, www; siehe auch Kapitel 4.3.2).

⁴⁹ „The supply of a service, or its subsidisation, within the public sector is not in breach of this commitment“ (WTO 1994b, o.S.).

horizontalen Ausnahmebestimmungen gelten somit nicht für Österreich. Österreich, Finnland und Schweden haben mit dem Beitritt zur EU ihre eigenen, von der EU-Länderliste abweichenden Verpflichtungsniveaus beibehalten (vgl. Enders et al. 2003, S. 15).

Es besteht dabei ein recht wesentlicher Unterschied zwischen den horizontalen Ausnahmen in der österreichischen Länderliste und denen der EU. Zum einen hat Österreich die sektorspezifischen Verpflichtungen im Bildungsbereich nicht wie die EU auf privat finanzierte Bildungsdienstleistungen eingeschränkt, zum anderen wurden keine mit den Ausnahmeregelungen der EU bezüglich öffentlicher Dienstleistungen bzw. Subventionen vergleichbaren Beschränkungen bei den horizontalen Verpflichtungen eingetragen (vgl. WTO 1994a, o.S.). Lediglich unter dem Punkt „Subventionen und steuerliche Vergünstigungen“ enthält die österreichische Länderliste eine im Wortlaut mit der in Kapitel 3.7.2.2 behandelten Ausnahme für Zweigstellen von Unternehmen aus Drittstaaten idente Klausel⁵⁰.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Schutzniveau, das die Ausnahmeregelungen der EU-Liste den Bildungsdienstleistungen bieten, im Vergleich zur österreichischen Länderliste als deutlich höher einzustufen ist.

Dieser Unterschied dürfte aber in Zukunft kaum mehr von praktischer Bedeutung sein, da in der aktuellen Verhandlungsrunde die Europäische Union eine konsolidierte Liste präsentiert hat, die die Verpflichtungen aller 15 EU-Mitgliedsstaaten umfasst und für Österreich, Schweden und Finnland wesentliche Neuerungen bringen wird (vgl. WTO 2003c, S. 3). Im Zuge der Harmonisierung und Konsolidierung der „EU 12+3-Listen“ wurden die horizontalen Ausnahmen der bisherigen EU-Länderliste auf Österreich, Schweden und Finnland ausgedehnt (vgl. Österreichisches Parlament 2003a, S. 1ff.). Somit werden zukünftig auch im österreichischen Bildungssektor die GATS-Verpflichtungen auf privat finanzierte Bildungsdienstleistungen beschränkt sein sowie die Schutzbestimmungen für öffentliche Dienstleistungen (public utilities) und Subventionen Anwendung

⁵⁰ Der einzige Unterschied in der Formulierung besteht darin, dass die EU-Länderliste von Mitgliedsstaaten der „(Europäischen) Gemeinschaften“ spricht, während sich die österreichische Liste auf Mitgliedsstaaten des „Europäischen Wirtschaftsraums“ bezieht.

finden, „sofern die ursprünglichen Vorbehalte Österreichs nicht strenger bzw. weitreichender formuliert sind“ (ebenda, S. 6). Dies ist beispielsweise der Fall bei den horizontalen Verpflichtungen im Bereich der Subventionen, wo Österreich im Gegensatz zu den anderen EU-Staaten bei der Präsenz natürlicher Personen keine Verpflichtungen übernommen hat und weiterhin Beschränkungen des Marktzugangs bzw. der Inländerbehandlung vornehmen wird können (vgl. WTO 2003c, S. 11).

3.8 Neue Forderungen im Bildungssektor

Die Europäische Union zählt zu jenen WTO-Mitgliedern, die ihren Bildungssektor im GATS am stärksten liberalisiert haben (vgl. dazu Kapitel 3.5 und 3.6). Trotz der weit reichenden sektoralen Zugeständnisse der EU sind bislang jedoch kaum direkte Folgen des GATS-Abkommens auf die europäische Bildungslandschaft spürbar. Grund dafür sind die in Kapitel 3.7 behandelten Ausnahmeregelungen, die übernommene Verpflichtungen stark einschränken. Dadurch ist die EU auch weiterhin in der Lage, beispielsweise den Marktzugang für Bildungsanbieter oder die Vergabe von Subventionen eigenständig zu regulieren, selbst wenn dies im Widerspruch zu GATS-Bestimmungen steht.

Mit dem GATS-Abkommen selbst wurde allerdings auch ein Zeitplan vereinbart, der eine Ausweitung des bestehenden Liberalisierungsniveaus sicherstellen soll (vgl. GATS Artikel XIX; siehe dazu auch Kapitel 1.6.3). Dieser Mechanismus der fortschreitenden Liberalisierung ist ein integraler Bestandteil des GATS und verpflichtet die WTO-Mitglieder, in regelmäßig stattfindenden Verhandlungen den Abbau von Handelshemmnissen im Dienstleistungsbereich voranzutreiben. Demgemäß wurde am 25. Februar 2000, fünf Jahre nach In-Kraft-Treten des GATS, formal eine neue Verhandlungsrunde gestartet (vgl. WTO 2000e, S. 1). Die WTO-Mitglieder wurden aufgefordert, bis zum 30. Juni 2002

Markttöfnungsforderungen an andere Mitglieder und bis zum 31. März 2003 eigene Angebote⁵¹ vorzulegen (vgl. WTO 2001e, S. 3).

3.8.1 Liberalisierungsforderungen der EU an andere WTO-Mitglieder

Erste Angaben zu den Forderungen der EU an andere WTO-Mitglieder wurden von der Europäischen Kommission im Juli 2002 veröffentlicht. Es handelte sich dabei um ein kurzes Dokument, das die von der EU angestrebten Verhandlungsziele zusammenfasste (vgl. Europäische Kommission 2002a, www). Die umfangreichen Originaldokumente mit den Detailinformationen sollten aber für die Öffentlichkeit auch weiterhin nicht einsehbar sein. Nachdem bereits im April 2002 die vertraulichen Entwürfe mit Forderungen für 29 Länder durchgesickert waren, wurden im Februar 2003 die endgültigen Fassungen der 109 von der EU eingereichten Forderungslisten einer Nichtregierungsorganisation zugespielt und im Internet veröffentlicht⁵².

Aus diesen Dokumenten geht hervor, dass die EU im Bildungsbereich an die USA die Forderung gestellt hat, den Hochschulbereich für privat finanzierte Bildungsdienstleistungen zu liberalisieren (vgl. Europäische Kommission 2002b, o.S.). Bisher haben die USA lediglich Verpflichtungen in den Bereichen Erwachsenenbildung und andere Bildungsdienstleistungen übernommen (vgl. dazu Anlage III). Aus von NGOs veröffentlichten Dokumenten geht hervor, dass diese Forderung in der Entwurfsversion vom März 2002 noch nicht enthalten war und erst kurz vor dem Einreichen der Liste in den Forderungskatalog der EU aufgenommen wurde (vgl. Europäische Kommission 2002c, o.S.). So schreibt selbst das deutsche Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie diesbezüglich in einer Mitteilung, die u.a. die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft über die neue Forderung gegenüber den USA informieren soll: „Die

⁵¹ Bis zum 23. Mai 2003 hatten erst 25 der 146 WTO-Mitglieder Liberalisierungsangebote abgegeben. Nur fünf Mitglieder (USA, EU, Kanada, Norwegen und Liechtenstein) entschlossen sich, ihre Angebote auch zu veröffentlichen (Pruzin 2003, www).

⁵² Die Entwürfe der EU-Forderungslisten wurden auf der Homepage von GATSwatch.org veröffentlicht (<http://www.gatswatch.org/docs/EU%20requests/>), die Endfassungen werden vom kanadischen Polaris Institut zum Download bereit gestellt (<http://www.polarisinstitute.org/gats/main.html>).

Einbeziehung dieses Punktes in die EU-Forderungen kommt [...] deshalb etwas überraschend, weil die Kommission zuvor undifferenziert erklärt hatte, die EU werde im Bildungsbereich keine Forderungen zu [sic!] stellen“ (Leier 2002, o.S.).

Da die EU selbst keine eigenen Angebote im Bildungsbereich unterbreitet hat (vgl. Europäische Kommission 2003a, S. 2; WTO 2003c, S. 92ff.), wird von Kritikern befürchtet, dass diese Forderung von den USA als Signal zur Verhandlungsbereitschaft im Bildungssektor verstanden werden könnte. Die deutsche *Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft* geht davon aus, „dass durch diese Forderung die Europäische Union unter Druck geraten wird, ihre eigenen Verpflichtungen für Bildungsdienstleistungen auszuweiten. Getreu dem Prinzip: Wer fordert, muss auch etwas bieten. Bereits eingegangene Verpflichtungen der Europäischen Union sind sicher bereits abgegolten und können nicht als Argument dienen“ (Stange 2002, o.S.). Weiters sei nicht davon auszugehen, „dass die Forderungen im Bildungssektor durch Gegenleistungen aus anderen Bereichen kompensiert werden. So ist sehr wohl vorstellbar, dass die USA ihrerseits Gegenforderungen im Bereich Testing-Services aufstellt [sic!]. Das würde eine weitere Spirale bei den Verhandlungen im Bildungssektor in Gang setzen, ausgelöst durch ein von der EU gesetztes Signal“ (ebenda). Auch wenn die vorgeschlagene Forderung nicht über die Verpflichtungen hinausgeht, die von der EU selbst bereits mit In-Kraft-Treten des GATS 1995 übernommen wurden, ist die Annahme der Kommission zu bezweifeln, dass der beschränkte Forderungsinhalt sicherstelle, „dass die EU in den weiteren Verhandlungen nicht unter Druck gerate, ihre eigenen Verpflichtungen für Bildungsdienstleistungen auszuweiten“ (Leier 2002, o.S.).

Dass diese Befürchtungen nicht unbegründet sind, zeigen alleine schon die bisher bekannt gewordenen Marktöffnungsforderungen der USA und anderer WTO-Mitglieder an die EU (vgl. dazu Kapitel 3.8.2). Sollte die EU in den Verhandlungen auf Erfüllung dieser Forderung gegenüber den USA beharren, dürfte es der Europäischen Kommission wohl sehr schwer fallen, an die EU gerichtete Gegenforderungen im Bildungssektor zu ignorieren.

3.8.2 Liberalisierungsforderungen an die EU

Welche bildungsrelevanten Forderungen andere WTO-Mitglieder an die EU gestellt haben, ist nur teilweise bekannt. Die Europäische Kommission hat bisher lediglich ein kurzes Konsultationspapier veröffentlicht, das die Anträge von 21 WTO-Mitgliedern auf verbesserten Marktzugang für Dienstleistungen zusammenfasst (vgl. Europäische Kommission 2002d, S. 16ff.). Länderspezifische Details sind darin allerdings nicht enthalten, sodass nicht festgestellt werden kann, welche Forderungen von welchem Land erhoben wurden.

Da aber auch Zusammenfassungen der Forderungslisten von mehreren Regierungen und vertrauliche, an Nichtregierungsorganisationen durchgesickerte Dokumente veröffentlicht worden sind, können dennoch die in den Neuverhandlungen des GATS von den Handelspartnern der EU gestellten Forderungen im Bildungswesen nachfolgend skizziert und in einem weiteren Schritt bewertet werden.

3.8.2.1 Horizontale Forderungen

Das deutsche Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie fasst die an die EU gerichteten horizontalen Forderungen wie folgt zusammen: „Verschiedene Forderungen beziehen sich auf generelle EU-Vorbehalte für Dienstleistungen, die als öffentliche Aufgaben betrachtet werden (Forderung nach Erläuterungen und Spezifizierungen, teilweise auch Streichung), auf die Behandlung von Zweigstellen von Drittstaaten-Unternehmen in der EU (Forderung nach gleicher Behandlung wie Tochtergesellschaften) und auf Subventionen (Forderung nach teilweiser oder vollständiger Streichung der EU-Vorbehalte bezüglich Inländerbehandlung für GATS-Erbringungsarten 3 und 4)“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2002, S. 3). Damit umfassen die von Drittländern gestellten Forderungen sämtliche für den Bildungssektor relevanten horizontalen Ausnahmebestimmungen (vgl. dazu Kapitel 3.7.2).

Die belgische Regierung hat im Rahmen einer GATS-Konsultation die von 16 Ländern an die EU gerichteten Forderungen veröffentlicht (vgl. Belgien 2002, o.S., zitiert nach Enders 2003, S. 19ff.). Diese so genannte „belgische Liste“

erlaubt es, einzelne Forderungen konkreten Ländern zuzuordnen. Die nachfolgenden länderspezifischen Angaben beziehen sich auf diese Liste.

Für den Bereich der öffentlichen Dienstleistungen fordern sowohl die USA als auch Japan die EU auf, genau festzulegen, welche Dienstleistungen zu den öffentlichen Aufgaben zählen. In der bisherigen Länderliste sind öffentliche Dienstleistungen von der EU nur recht weitläufig anhand einer offenen Beispielliste definiert worden (vgl. dazu Kapitel 3.7.2.1). Die von Brasilien und Neuseeland vorgelegten Forderungen sind noch umfangreicher, indem sie die völlige Beseitigung der EU-Ausnahmeregelung für öffentliche Dienstleistungen verlangen.

Hinsichtlich der horizontalen Ausnahme für Zweigstellen von Unternehmen aus Drittstaaten (vgl. dazu Kapitel 3.7.2.2) fordern Kanada und Japan eine genauere Erläuterung dieser Einschränkung, vor allem was unter der Formulierung „an effective and continuous link with the economy of one of the Member States“ (WTO 1994b, o.S.) verstanden wird. Die USA, Uruguay, Brasilien, Singapur und Neuseeland treten für eine generelle Aufhebung dieser Bestimmung ein. Bisher können Tochtergesellschaften ausländischer Bildungsanbieter z.B. bei der Vergabe von Lizenzen oder bei Zulassungen selbst dann benachteiligt werden, wenn sie nach dem Recht eines EU-Mitgliedsstaates gegründet wurden, nicht jedoch eine entsprechende Verflechtung mit der Wirtschaft eines der EU-Mitgliedsstaaten nachweisen können. Diese Ausnahmeregelung bedeutet für ausländische Institutionen oftmals eine erhebliche Erschwernis beim Zugang zum europäischen Bildungswesen.

Bei den Subventionen (vgl. dazu Kapitel 3.7.2.3) fordern Uruguay und Brasilien das uneingeschränkte Recht auf Inländerbehandlung bei der kommerziellen Präsenz (Modus 3) und der Präsenz natürlicher Personen (Modus 4). Japan will den Subventionsvorbehalt nur für Forschung und Entwicklung gelten lassen, und Kanada sowie Neuseeland verlangen eine Erläuterung und Präzisierung dieser Bestimmung für die Erbringungsart 3. Eine Aufhebung der Ausnahmeklausel für Subventionen hätte weit reichende Folgen für die europäische Bildungslandschaft. Bildungsinstitutionen als auch Studierende aus Drittstaaten hätten ein Anrecht auf staatliche Unterstützungen bzw. könnten die Abschaffung derselben einfordern.

3.8.2.2 Sektorspezifische Forderungen im Bildungsbereich

Den verfügbaren Dokumenten lässt sich bereits entnehmen, dass Liberalisierungswünsche für alle fünf Teilsektoren im Bildungsbereich eingereicht wurden (vgl. dazu Kapitel 3.1). Dabei richten sich die Forderungen „größtenteils auf die Bereiche Hochschulbildung, Erwachsenenbildung und sonstige Bildungsdienstleistungen. In diesem [sic!] Bereichen werden neben der Beseitigung noch vorhandener Beschränkungen für alle Erbringungsweisen uneingeschränkte Verpflichtungen in Bezug auf Marktzugang und Inländerbehandlung für alle Erbringungsweisen in Bereichen beantragt, in denen bisher keine Verpflichtungen eingegangen wurden, insbesondere im Teilsektor „sonstige Bildungsdienstleistungen“ (Europäische Kommission 2002d, S. 40).

Mit der Übernahme uneingeschränkter Verpflichtungen bei der Hochschul- und Erwachsenenbildung sollen die bisherigen Zugeständnisse der EU für privat finanzierte Bildungsdienstleistungen auf öffentlich finanzierte Bildungsangebote ausgedehnt werden (vgl. dazu die Kapitel 3.6 und 3.7.1). Für den Bereich „sonstige Bildungsdienstleistungen“ hat die EU bisher keine Verpflichtungen übernommen. Grund dafür ist, dass alle Bildungsdienstleistungen, die keinem anderen Teilsektor zugerechnet werden können, automatisch dieser „Restkategorie“ angehören und somit nicht klar ist, welche Dienstleistungen Verpflichtungen in diesem Teilsektor letztendlich umfassen. Das britische Department of Trade and Industry schreibt dazu: „We have taken no commitments in this sub sector as yet and are reluctant to commit to it fully because its scope is not clear. We may consider taking commitments where a request has been made and is specific about the areas it covers (e.g. language training, testing/examination services)“ (Department of Trade and Industry 2002, S. 36).

Diese Ankündigung ist deshalb von besonderem Interesse, da von den USA bekannt ist, dass sie sich neben der verstärkten Marktöffnung des Hochschulbereichs vor allem für die Liberalisierung von Berufsausbildungs- und

Leistungsüberprüfungsdienstleistungen einsetzen⁵³. Die USA sind im Bereich der Entwicklung und Durchführung von standardisierten Leistungsüberprüfungstests weltweit Marktführer⁵⁴ (vgl. Enders et al. 2003, S. 61). Während jedoch derartige Tests im US-amerikanischen Bildungssystem auf eine lange Tradition zurückblicken können, ist die Nachfrage danach in Europa noch eher gedämpft. Durch eine Liberalisierung des Bildungsmarktes für Leistungsüberprüfungsdienstleister könnte es US-amerikanischen Anbietern gelingen, ihre Testverfahren als Standard international durchzusetzen und die bereits jetzt in vielen Testbereichen bestehende Monopolstellung weiter auszubauen (vgl. ebenda, S. 59).

In diese Richtung zielen auch Vorschläge, neue Kategorien bei den sonstigen Bildungsdienstleistungen einzuführen. So liegen Definitionsvorschläge für die Aufnahme der Kategorien Leistungsüberprüfungsdienste (Educational Testing Services) von den USA und Bildungsvermittlungsdienste (Education Agency Services⁵⁵) von Neuseeland vor (vgl. ebenda, S. 60). Durch eine stärkere Untergliederung des Teilssektors sollen Zweifel über den Umfang der geleisteten Zugeständnisse ausgeräumt und mehr WTO-Mitglieder zur Übernahme von Verpflichtungen – zumindest in diesen neuen Kategorien – bewegt werden.

Die Liste der USA enthält darüber hinaus noch Forderungen, die sich direkt an jene EU-Mitgliedsstaaten richten, die bei der Hochschul- und Erwachsenenbildung sowie den sonstigen Bildungsdienstleistungen Einschränkungen der spezifischen Verpflichtungen vorgenommen haben. So soll beispielsweise Irland quantitative Beschränkungen bei der Anzahl der Bildungsinstitutionen aufheben,

⁵³ In einer Pressemitteilung des „Office of the United States Trade Representative“ heißt es dazu: „The United States is requesting increased access for higher education, training services and testing services provided in traditional institutional settings, such as universities or schools, or outside of traditional settings, including workplaces, or elsewhere“ (Office of the United States Trade Representative 2002, o.S.).

⁵⁴ Der weltweit größte private Anbieter von Leistungsüberprüfungstests ist die US-amerikanische Non-Profit-Organisation Educational Testing Service (ETS), die u.a. den Graduate Management Admission Test (GMAT) und den Test of English as a Foreign Language (TOEFL) anbietet (vgl. ETS 2003a und b, www).

⁵⁵ Das neuseeländische „Negotiating Proposal for Education Services“ beinhaltet hierfür folgenden Definitionsvorschlag: „Education agency services including the advertising and marketing of education services, the processing and payment of applications, etc, provided by agencies on behalf of education institutions or directly to students, on a fee or contract basis“ (WTO 2001f, S. 3).

Spanien und Schweden werden aufgefordert, die Vorgehensweise bei der Lizenzierung und Akkreditierung in der Hochschul- und Berufsausbildung⁵⁶ transparenter zu gestalten (vgl. o.A. 2002b, www).

In Bezug auf primäre und sekundäre Bildungsdienstleistungen sind konkrete Liberalisierungsforderungen nur von Brasilien für die Erbringungsart 4 öffentlich geworden (vgl. Belgien 2002, o.S., zitiert nach Enders 2003, S. 23). Der tatsächliche Umfang der Forderungen dürfte aber wesentlich größer sein, da die EU davon spricht, dass „[e]inige Länder [...] auch die Beseitigung bestehender Beschränkungen in den Bereichen Primär- und Sekundärschulbildung [beantragen]“⁵⁷ (Europäische Kommission 2002d, S. 40).

3.8.3 Bewertung der neuen Forderungen

Sowohl die Europäische Kommission als auch die österreichische Bundesregierung versuchen in den aktuellen GATS-Verhandlungen in der Öffentlichkeit Entwarnung für den Bildungsbereich zu signalisieren. Der österreichische Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit verweist beispielsweise auf eine Erhebung aus den Jahren 2001/2002, in der „für die sogenannten öffentlichen Dienstleistungen kein Potential für weitere Liberalisierungsschritte im Rahmen des GATS vorgefunden wurde“ (Österreichisches Parlament 2003b, S. 1). Weiters heißt es, dass „[g]emäß den [sic!] vorliegenden Entwurf eines EU-Angebots [...] bei den Dienstleistungsbereichen Wasserversorgung, Bildung und Erziehung, Gesundheit, öffentlicher Personennahverkehr sowie audiovisuelle Dienstleistungen keine neuen Verpflichtungen geplant [sind]“ (ebenda).

Auch wenn von Seiten der EU Forderungen im Bildungsbereich nur an die USA gestellt wurden (vgl. dazu Kapitel 3.8.1), können derartige Aussagen nicht darüber hinwegtäuschen, dass Bildungsdienstleistungen in der laufenden GATS-

⁵⁶ Die Liberalisierungsforderungen der USA sprechen hier konkret von „training services“, die wie folgt definiert werden: „Training services are very similar to education services, but training courses are generally less theoretical and more job-related than academic courses, often requiring hands-on operation of tools, equipment and certain devices“ (o.A. 2002b, www).

⁵⁷ Die Verpflichtungen der EU-Mitgliedsstaaten im (primären und sekundären) Bildungsbereich sind einerseits durch die Beschränkung auf privat finanzierte Bildungsdienstleistungen und andererseits durch länderspezifische Vorbehalte eingeschränkt (vgl. dazu die Kapitel 3.6 und 3.7.1).

Runde mit auf dem Verhandlungstisch liegen. Alleine aus den bisher durchgesickerten Forderungen geht klar hervor, dass es für alle Teilsektoren des Bildungsbereichs Befürworter einer weitgreifenderen Liberalisierung gibt (vgl. dazu Kapitel 3.8.2).

Verhandlungsbereitschaft im Bildungsbereich wurde von verschiedensten Seiten bekundet. Ob und inwieweit bestehende Marktöffnungsforderungen aber auch zu konkreten Zugeständnissen bei den Verhandlungspartnern führen werden, lässt sich nur schwer abschätzen. Der Verhandlungserfolg hängt sicherlich vom Verhandlungsgeschick und der wirtschaftlichen Macht des jeweiligen WTO-Mitglieds ab, nicht zuletzt aber auch von der Bereitschaft selbst Zugeständnisse im Gegenzug für die Erfüllung eigener Forderungen zu leisten. Vor allem die Forderungen wichtiger Handelspartner der EU werden nicht so ohne weiteres ignoriert werden können. Die USA werden nur dann den Hochschulbereich für privat finanzierte Bildungsdienstleistungen liberalisieren, wenn die EU ihrerseits bereit ist, Forderungen der USA zu erfüllen.

Allerdings stehen Verbände der Hochschulen auf beiden Seiten des Atlantiks einer weiteren Liberalisierung von Bildungsdienstleistungen äußerst kritisch gegenüber. Die Association of Universities and Colleges of Canada, der American Council on Education, die European University Association und der Council for Higher Education Accreditation befürworten zwar eine weitere Reduzierung von Handelshemmnissen im internationalen Hochschulbereich durch Abkommen außerhalb eines Außenhandelssystems⁵⁸, lehnen aber weitere Liberalisierungsmaßnahmen im Rahmen des GATS kategorisch ab: „Our respective countries should not make commitments in Higher Education Services or in the related categories of Adult Education and Other Education Services in the context of the GATS. Where such commitments have already been made in 1995, no further ones should be forthcoming“ (AUCC et al. 2001, o.S.). Eine stärkere Marktöffnung des Hochschulbereichs würde sich nicht nur auf öffentliche Universitäten auswirken. Selbst private Eliteuniversitäten in den USA wären davon betroffen, „da sie als Stiftungsuniversitäten indirekt durch Steuerbefreiung

⁵⁸ Im englischen Originaltext: „trade policy regime“ (AUCC et al. 2001, o.S.).

und direkt durch Zuweisung von Forschungsmitteln und staatlichen Teilstipendien für ihre Studierenden öffentlich subventioniert werden“ (Enders et al. 2003, S. 26).

Selbst wenn die volle Umsetzung einzelner Forderungen nicht sehr wahrscheinlich erscheint, wird damit doch der Druck auf „Nischensegmente“ des Bildungssektors, wo kein bzw. geringerer öffentlicher Widerstand wahrgenommen wird, erhöht. Darüber hinaus wird so verhindert, dass der Liberalisierungsprozess im Bereich der Bildung ins Stocken gerät und bildungsbezogene Dienstleistungen von den Verhandlungssagenden verschwinden (vgl. ebenda, S. 62).

Es darf aber auch nicht vergessen werden, dass wichtige bildungsrelevante Beschränkungen als horizontale Ausnahmen in der EU-Länderliste eingetragen sind (vgl. dazu Kapitel 3.7.2). Hier könnte die EU z.B. bei der Definition öffentlicher Dienstleistungen, der Diskriminierung von Zweigstellen von Unternehmen aus Drittstaaten oder den Subventionsvorbehalten den Wünschen anderer WTO-Mitglieder entgegenkommen, ohne zusätzliche sektorale Verpflichtungen im Bildungssektor übernehmen zu müssen (vgl. Enders et al. 2003, S. 26).

Noch vertritt die EU die Position, zu keinen weiteren Zugeständnissen im Bildungsbereich bereit zu sein. Inwieweit diese Haltung die Verhandlungen überdauern wird, bleibt allerdings ungewiss.

4 Verschiedene Ebenen der Kommerzialisierung von Bildungsdienstleistungen

In zunehmendem Maße wird Bildung wirtschaftlichen Interessen untergeordnet und dem Streben nach Gewinn dienstbar gemacht⁵⁹. Bildung verliert dabei zusehends seinen Charakter als öffentliches Gut und wird zu einer Ware, die auf einem weltweiten Bildungsmarkt angeboten und nachgefragt werden kann (vgl. dazu die Kapitel 1.5.3 und 3.2). Als Marktregulativ bestimmt der Preis über die gehandelten Bildungsinhalte, deren Wert vor allem an der ökonomischen Verwertbarkeit gemessen wird. Das verfolgte Ziel ist die Effizienzsteigerung des Bildungssystems. Als Maßstab dienen jedoch ausschließlich betriebswirtschaftliche Kriterien, denen andere Rationalitäten untergeordnet werden. Kulturelle, soziale oder ökologische Aspekte bleiben weitestgehend unberücksichtigt (vgl. Gubitzer 2002, S. 6ff.).

Deutliche Anzeichen einer marktorientierten Umgestaltung des Bildungswesens gibt es sowohl auf globaler als auch auf europäischer und österreichischer Ebene. In Kapitel 2 wurden bereits Trends besprochen, die weltweit beobachtbare Veränderungen im Bildungsbereich beschreiben. Diese verlaufen trotz unterschiedlicher Voraussetzungen in recht ähnlichen Bahnen. Das GATS-Abkommen, als globaler Transmissionsriemen eines neoliberalen Paradigmas, bündelt und verstärkt diese Trends, ruft sie aber nicht zwangsläufig hervor (vgl. dazu Kapitel 2.7). Die große Bedeutung des GATS besteht darin, dass es diese Trends in einen multilateralen Rahmen einklagbarer und sanktionsbewährter Regeln und Grundsätze für den Handel mit Dienstleistungen setzt und so den eingeschlagenen Kurs einzementiert (vgl. dazu Kapitel 1.6.4). Alternative Entwicklungen, wie sie beispielsweise von der OECD skizziert wurden, werden dadurch erschwert, wenn nicht sogar ausgeschlossen (vgl. OECD 2001a, S. 135ff.).

⁵⁹ Diese Formulierung entspricht der im Duden verwendeten Definition von „kommerzialisieren“ (vgl. Müller / Köster / Trunk 1982, S. 406).

Ein Großteil der Veränderungen geht ursprünglich jedoch nicht von dieser globalen Ebene aus. Der stärkste Deregulierungsdruck für die Bildungssysteme in Europa stammt vom europäischen Binnenmarktprogramm, mit dem formal bis Ende 1992 der europäische Binnenmarkt verwirklicht wurde (vgl. Yalçın / Scherrer 2002, S. 13). Dieser Binnenmarkt „umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital [...] gewährleistet ist“ (EGV Artikel 14:2).

In Österreich stehen die mit der Kommerzialisierung des Bildungssystems verbundenen Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse erst am Anfang einer Entwicklung, die in den USA, Australien oder Großbritannien bereits deutlich weiter fortgeschritten ist. Doch auch in Österreich gibt es eine Reihe von Anzeichen, die auf ähnliche Veränderungen hinweisen.

4.1 Der Bologna-Prozess

Als eine Art Pendant zum europäischen Binnenmarkt und der damit verbundenen Dienstleistungsfreiheit, die sowohl die grenzüberschreitende Erbringung als auch Inanspruchnahme von Dienstleistungen innerhalb der EU ermöglicht, kann auf bildungspolitischer Ebene der so genannte Bologna-Prozess gesehen werden. Der Name geht zurück auf eine im Juni 1999 von den europäischen Bildungsministern im italienischen Bologna veranstaltete Konferenz. Als Ergebnis wurde von den Vertretern 29 europäischer Staaten⁶⁰ eine Erklärung unterzeichnet, die die Schaffung eines europäischen Hochschulraums bis zum Jahr 2010 vorsieht. Zur Umsetzung dieser Absichtserklärung wurden darin die folgenden sechs Ziele vereinbart:

- Einführung eines Systems leicht verständlicher und vergleichbarer Abschlüsse,
- Einführung eines Systems, das im Wesentlichen auf zweistufigen Studiengängen aufbaut (undergraduate – graduate),

⁶⁰ Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Schweiz, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn und Vereinigtes Königreich (vgl. Einem et al. 1999, S. 5f.).

- Einführung eines Leistungspunktesystems – ähnlich dem European Credit Transfer System⁶¹ (ECTS) – als Mittel zur Mobilitätsförderung der Studierenden,
- Förderung der Mobilität durch die Beseitigung von Hindernissen, die der Freizügigkeit in der Praxis im Wege stehen,
- Förderung der europäischen Zusammenarbeit bei der Qualitätssicherung im Hinblick auf die Erarbeitung vergleichbarer Kriterien und Methoden,
- Förderung der europäischen Dimensionen in der Hochschulausbildung (vgl. Einem et al. 1999, S. 3f.).

Bei einem weiteren Treffen der europäischen Bildungsminister im Mai 2001 in Prag wurden darüber hinaus noch nachstehende Punkte hervorgehoben:

- die Bedeutung von lebenslangem Lernen in einer wissensbasierten Gesellschaft und Wirtschaft (siehe dazu auch Kapitel 2.1),
- die Notwendigkeit der Beteiligung der Hochschuleinrichtungen und Studierenden bei der Errichtung und Gestaltung des europäischen Hochschulraums und
- die Wichtigkeit der Förderung der Attraktivität des europäischen Hochschulraums durch leichte Verständlichkeit und Vergleichbarkeit europäischer Hochschulabschlüsse, durch die Entwicklung eines gemeinsamen Qualifikationsrahmens und durch Mechanismen zur Qualitätssicherung und Akkreditierung / Zertifizierung (vgl. o.A. 2001b, o.S.).

In der Bologna-Erklärung heißt es: „Inzwischen ist ein Europa des Wissens weitgehend anerkannt als unerläßliche [sic!] Voraussetzung für gesellschaftliche und menschliche Entwicklung sowie als unverzichtbare Komponente der Festigung und Bereicherung der europäischen Bürgerschaft; [...] Die Bedeutung von Bildung und Bildungszusammenarbeit für die Entwicklung und Stärkung stabiler, friedlicher und demokratischer Gesellschaften ist allgemein als wichtigstes Ziel anerkannt“ (vgl. Einem et al. 1999, S.1).

Daneben finden sich aber auch handfeste wirtschaftliche Ziele. Besonders betont wird beispielsweise die „Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Hochschulsystems“ (ebenda, S. 2). In einer Erläuterung zur Bologna-Erklärung wird diesbezüglich festgehalten: „[the Bologna Declaration] implicitly invites European institutions to compete more

⁶¹ „ECTS credits are a value allocated to course units to describe the student workload required to complete them. They reflect the quantity of work each course requires in relation to the total quantity of work required to complete a full year of academic study at the institution, that is, lectures, practical work, seminars, private work -- in the laboratory, library or at home -- and examinations or other assessment activities“ (Europäische Kommission 2003b, www).

resolutely than in the past for students, influence, prestige and money in the worldwide competition of universities“ (CRE 2000, S. 2). Ein weiteres gemeinsames Ziel, die Förderung der „arbeitsmarktrelevanten Qualifikationen der europäischen Bürger“ (Einem et al. 1999, S. 3), verdeutlicht, wie stark der zu Grunde gelegte Bildungsbegriff am Markt orientiert ist. Demgemäß soll die Schaffung eines europäischen Hochschulraums u.a. die Verwendungsfähigkeit (employability) der Bürger erhöhen (vgl. CRE 2000, S. 1), und auch Bakkalaureatsstudien sollen derart eingerichtet werden, dass sie „eine für den europäischen Arbeitsmarkt relevante Qualifikationsebene“ (Einem et al. 1999, S. 3) bescheinigen. Ob jedoch durch eine Reduzierung der Bildungsinhalte auf Anforderungen des Marktes die zuvor beschworene gesellschaftliche und menschliche Entwicklung sichergestellt werden kann, sei dahingestellt.

Ebenso gilt es abzuwarten, ob es gelingen wird, die in der Bologna-Erklärung formulierten Ziele „unter uneingeschränkter Achtung der Vielfalt der Kulturen, der Sprachen, der nationalen Bildungssysteme und der Autonomie der Universitäten“ (ebenda, S. 4) umzusetzen oder ob durch die geplante Harmonisierung und „Schaffung eines einheitlichen Europäischen Hochschulraums“ (o.A. 2003b, S. 1) nicht zwangsläufig auch eine Homogenisierung stattfinden wird.

Zumindest für Teilbereiche kann Letzteres bejaht werden. Während z.B. die Einführung des ECTS durch eine reine „Umetikettierung“ von Lehrveranstaltungen gelöst werden kann, ohne die Lehrinhalte selbst zu ändern, bedarf der Umstieg auf ein zweistufiges Studienmodell nach angloamerikanischem Vorbild tief greifender Veränderungen in den Strukturen der Hochschulen. Klassische Diplom- und Magister-Studiengänge sind entweder stärker zu modularisieren, um Lehrveranstaltungen sowohl für alte als auch neue Studiengänge zugänglich zu halten, oder gänzlich abzuschaffen und durch neue Bachelor- und Masterstudiengänge zu ersetzen, um inhaltlich und formal den neuen Studienordnungen zu entsprechen (vgl. Hoffrogge 2003, www).

Durch diese konsequente Umsetzung eines europaweit einheitlichen Studienmodells gehen aber auch nationale Besonderheiten in den Bildungssystemen verloren. Es überrascht daher, dass unter den europäischen Bildungsministern eine derartige Einigkeit herrscht. Ebenso bemerkenswert ist

folgende Aussage der Association of European Universities, die hinsichtlich der im Rahmen des Bologna-Prozesses durchgeführten Reformen feststellt: „Any pressure individual countries and higher education institutions may feel from the Bologna process could only result from their ignoring increasingly common features or staying outside the mainstream of change“ (CRE 2000, S. 1).

Hoffrogge führt dieses Einvernehmen auf den großen Erfolg amerikanischer und australischer Bildungsexporture zurück (vgl. Hoffrogge 2003, www). In beiden Staaten besteht ein homogener Hochschulraum mit einem System mehrstufiger Abschlüsse. „Will die EU ebenfalls zum erfolgreichen Bildungsexporteur aufsteigen, kommt sie an einer Homogenisierung nach diesem Vorbild nicht vorbei“ (ebenda).

Das Verhältnis zwischen den GATS-Verhandlungen und dem Bologna-Prozess kann als zwei sich ergänzende Liberalisierungsebenen beschrieben werden. In jenen Bereichen, in denen sich die Liberalisierungsziele voneinander unterscheiden, können internationale Dienstleistungskonzerne und Lobbygruppen die jeweils andere Regulierungsebene heranziehen, um Druck auf bestehende Handelshemmnisse auszuüben. Beschränkungen, deren Aufhebung auf europäischer Ebene auf starken Widerstand stößt, werden so auf der multilateralen Ebene des GATS herausgefordert. Umgekehrt dient das GATS in gleicher Weise dazu, Liberalisierungsfortschritte aus dem europäischen Binnenmarkt auf Drittstaaten auszudehnen und festzuschreiben (vgl. Yalçin / Scherrer 2002, S. 13f.). Die Liberalisierungsbestrebungen des Bildungswesens im Rahmen des GATS flankieren somit die Bestrebungen zur Schaffung eines europäischen Hochschulraums (vgl. Enders et al. 2003, S. 33).

4.2 Der EU-Verfassungsentwurf

Auf europäischer Ebene ist zumindest eine weitere Entwicklung zu erwähnen, die für den Bildungssektor möglicherweise ähnlich tief greifende Veränderungen mit sich bringen wird wie der Bologna-Prozess: die Festschreibung einer Verfassung für Europa. Die im Verfassungsentwurf vorgesehene weitere Kompetenzübertragung an die Kommission in den Belangen der gemeinsamen Handelspolitik kann durchaus als Weichenstellung für eine zukünftig weitere

Liberalisierung des Handels mit Bildungsdienstleistungen im Rahmen des GATS angesehen werden.

4.2.1 Bildungsdienstleistungen im Vertrag von Nizza

Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den EU-Mitgliedsstaaten in Angelegenheiten des Dienstleistungshandels war bereits während der Uruguay-Runde Gegenstand heftiger Debatten (vgl. dazu Kapitel 1.2.3). Da der Europäische Gerichtshof in den Materien des Dienstleistungshandels eine alleinige Kompetenz der Gemeinschaft auf der Grundlage von Artikel 133 EGV verneint hatte, wurde im Jahre 2000 auf der Regierungskonferenz von Nizza⁶² eine Änderung dieses Artikels vereinbart. Eine der wichtigsten Modifikationen findet sich in Absatz fünf des „neuen“ Artikels 133 EGV. Dort heißt es: „Die Absätze 1 bis 4 gelten unbeschadet des Absatzes 6 auch für die Aushandlung und den Abschluss von Abkommen betreffend den Handel mit Dienstleistungen und Handelsaspekte des geistigen Eigentums, soweit diese Abkommen nicht von den genannten Absätzen erfasst sind [Kursivschrift durch H.A.]“ (EU 2001, S. 16).

Die Absätze 1 bis 4 legen u.a. jene Bereiche fest, in denen die Kommission die alleinige Verhandlungs- und Abschlusskompetenz von Verträgen innehat. Absatz fünf begründet insoweit eine neue Gemeinschaftskompetenz, als jene Erbringungsarten im internationalen Dienstleistungshandel, die bisher durch „gemischte Abkommen“ geregelt werden mussten (Modi 2, 3 und 4; siehe dazu Kapitel 1.2.3 und 1.5.1), nunmehr ebenfalls von der gemeinsamen Handelspolitik erfasst werden. Dies bedeutet für die Aushandlung und den Abschluss von Abkommen, dass es grundsätzlich für keinen Dienstleistungssektor mehr der Einstimmigkeit im Rat bedarf. Des Weiteren ist eine Ratifikation solcher Abkommen durch die Mitgliedsstaaten nicht mehr erforderlich (vgl. Krenzler / Pitschas 2001, S. 451).

Allerdings wird der Anwendungsbereich von Absatz fünf durch die Bestimmungen des Absatzes sechs eingeschränkt, in dem besonders sensible

⁶² Die Regierungskonferenz von Nizza fand vom 7.- 9.12.2000 statt.

Dienstleistungssektoren von der alleinigen Zuständigkeit der Gemeinschaft ausgenommen werden: „Abweichend von Absatz 5 [...] fallen [...] Abkommen im Bereich des Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, Dienstleistungen im Bereich Bildung sowie in den Bereichen Soziales und Gesundheitswesen in die gemischte Zuständigkeit der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten“ (EU 2001, S. 16). Aufgrund dieser Ausnahmeregelung im Vertrag von Nizza, der die derzeitige Rechtslage darstellt, ist der Abschluss von Abkommen über die zuvor genannten Dienstleistungsbereiche weiterhin nur durch einen Beschluss der Gemeinschaft und die einvernehmliche Zustimmung der Mitgliedsstaaten möglich. Für die Mitgliedsstaaten bedeutet dies, dass sie bei Liberalisierungsverhandlungen u.a. im Bildungssektor de facto über ein Vetorecht verfügen.

4.2.2 Das Ende der Ausnahmeregelung

Im Dezember 2001 wurde im belgischen Laeken der „Europäische Konvent zur Zukunft Europas“ einberufen, der im Juni 2003 beim EU-Gipfel in Thessaloniki seinen Entwurf einer „Verfassung für Europa“ vorstellte. Die durch die Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten in Brüssel am 29. Oktober 2004 beschlossene und mittlerweile veröffentlichte Endfassung des Dokuments beinhaltet u.a. Neuerungen für die gemeinsame Handelspolitik, die besonders für Bildungsdienstleistungen von Bedeutung sind.

Die gemeinsame Handelspolitik soll nunmehr durch die Artikel III-314 und III-315 geregelt werden. Neu darin ist die alleinige Kompetenz der Gemeinschaft – neben den bisherigen Materien des GATT, GATS und TRIPS – für ausländische Direktinvestitionen⁶³ (vgl. EU 2003, S. 70). Somit bedürfen zukünftig auch Drittstaatenabkommen über Direktinvestitionen lediglich der qualifizierten Mehrheit im Rat, außer das betreffende Abkommen enthält Bestimmungen, bei

⁶³ Bereits in den Verhandlungen zum Vertrag von Nizza war die Einbeziehung der Direktinvestitionen in den Anwendungsbereich der EU-Außenhandelspolitik diskutiert worden. Das Vorhaben wurde jedoch wegen des Widerstands der französischen Präsidentschaft fallengelassen (vgl. Krenzler / Pitschas 2001, S. 444).

denen für die Annahme interner Vorschriften Einstimmigkeit erforderlich ist (Art III-315 (4)).

Das aus dem Vertrag von Nizza bekannte Einstimmigkeitserfordernis für den Abschluss von Abkommen im Bereich des Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen bleibt weiterhin bestehen. Freilich konnten auch die hartnäckigen Bemühungen Frankreichs eine deutliche Einschränkung nicht verhindern. Derartige Verträge bedürfen nur mehr der Einstimmigkeit im Rat, „wenn diese die kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Union beeinträchtigen können“ (vgl. ebenda, S. 71 – Artikel III-217:4). Dies zu beweisen dürfte allerdings alles andere als einfach sein (vgl. Stummann 2003, S. 1).

Ähnliches gilt auch für die Bereiche Bildung, Soziales und Gesundheit. Auch für diese ist eine einstimmige Beschlussfassung nur dann vorgesehen, „wenn diese Abkommen die einzelstaatliche Organisation dieser Dienstleistungen ernsthaft stören und die Verantwortlichkeit der Mitgliedsstaaten für ihre Erbringung beeinträchtigen könnten“(Art III-315 (4)b). Gegenüber dem Vertrag von Nizza, wo diese Dienstleistungen noch in die gemischte Zuständigkeit der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedsstaaten fallen, bedeutet dies einen weitem Schritt zum Verlust ihrer Sonderstellung im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik. Auch wenn in der Regierungskonferenz der Konventsentwurf durch die Aufnahme von Art III-315 (4)b etwas abgeschwächt werden konnte, konnten die Liberalisierungsbefürworter innerhalb des Konvents ihre Forderungen nach genereller Anerkennung der ausschließlichen Kompetenz der Union mit Einführung des Mehrheitsvotums weitgehend durchsetzen.

Die vorgesehene teilweise Aufhebung der Vetomöglichkeit und das Wegfallen der bisher erforderlichen Ratifikation durch die Mitgliedsstaaten bedeutet eine umfassende Verlagerung der Entscheidungsgewalt auf die europäische Ebene in wichtigen Bereichen der Daseinsvorsorge (vgl. Fritz 2003, S. 3). Diese weitere Ausdehnung der handelspolitischen Befugnisse würde der Gemeinschaft bei Liberalisierungsverhandlungen im Rahmen des GATS einen erheblich größeren Handlungsspielraum einräumen. Die Kommission würde es tendenziell erleichtert werden, gegen den Willen einzelner Mitgliedsstaaten ein für alle verbindliches konsolidiertes Angebot zur Marktöffnung in die

Verhandlungen einzubringen. Stummann ist davon überzeugt, dass im Bereich der Bildungsdienstleistungen ein derartiges Vorgehen bis dato weniger durch öffentliche Proteste oder eine breite politische Opposition als vielmehr durch die gesetzgeberischen Voraussetzungen, sprich die Ausnahmeregelung des Einstimmigkeitsprinzips und der geteilten Zuständigkeit, verhindert wurde (vgl. ebenda, S. 1ff.).

4.3 Zunehmende Marktorientierung auf österreichischer Ebene

Die Reformen im österreichischen Bildungswesen spiegeln die Veränderungen auf globaler und europäischer Ebene wider. Die im internationalen Gleichklang vorangetriebene „Modernisierung“ des österreichischen Bildungssektors zeigt dabei deutliche Züge einer zunehmenden „Vermarktwirtschaftlichung“ und Kommerzialisierung. Eine umfassende Darstellung der Veränderungen in der österreichischen Bildungslandschaft würde den Rahmen dieser Arbeit bei weitem übersteigen. Es sollen aber einige Entwicklungen herausgegriffen werden, die beispielhaft den eingeschlagenen Kurs veranschaulichen.

4.3.1 Schulautonomie

Durch eine Reihe von Gesetzesnovellen wurden den Schulen in Österreich unter dem Schlagwort „Schulautonomie“ Mitte der 90er Jahre zusätzliche Kompetenzen übertragen. Zu den neuen Bereichen der Autonomie zählen u.a. die Erlassung schulautonomer Lehrplanbestimmungen⁶⁴, die schulautonome Festlegung von Eröffnungs- und Teilungszahlen⁶⁵, die Festlegung einer alternativen Form der Leistungsbeurteilung⁶⁶, die finanzielle und personelle Autonomie sowie die Schulzeitautonomie (vgl. BMBWK 2000, S. 8ff.).

Auf die durch die Novelle des Schulorganisationsgesetzes (SchOG) 1996 geschaffene finanzielle Autonomie der Schulen soll hier näher eingegangen werden. Sie ermöglicht Bundesschulen, Schulräume und Liegenschaften an Dritte für nichtschulische Zwecke zu vermieten sowie zusätzliche finanzielle Ressourcen

⁶⁴ Möglichkeiten, die sich im Rahmen der schulautonomen Lehrplanbestimmungen u.a. eröffnen: Erhöhung bzw. Reduzierung der Stundenzahl bestehender Pflichtgegenstände, Schaffung von neuen Pflichtgegenständen, Umwandlung von Freigegegenständen in Pflichtgegenstände, weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der Freigegegenstände, der unverbindlichen Übungen und des Förderunterrichts (vgl. BMBWK 2000, S. 11).

⁶⁵ Eröffnungszahl ist die Mindestzahl von Schülerinnen und Schülern, ab der alternative Pflichtgegenstände, Freigegegenstände, unverbindliche Übungen sowie Förderunterricht zu führen sind. Teilungszahl ist jene Klassenschülerzahl, ab der eine Klasse für den Unterricht in bestimmten Gegenständen in Schülergruppen geteilt wird (vgl. BMBWK 2000, S. 42).

⁶⁶ Hinzufügung einer Leistungsbeschreibung zu den Noten in der ersten und zweiten Schulstufe (vgl. BMBWK 2000, S. 45)

durch Werbe- und Sponsoringverträge zu erwirtschaften (vgl. SchOG § 128 a und b). Über diese Finanzmittel dürfen die Schulen nach Abzug der entstandenen Mehrkosten im Rahmen der zweckgebundenen Gebarung für schulische Zwecke frei verfügen (vgl. BMBWK 2000, S. 46). Durch die Zuerkennung der Teilrechtsfähigkeit können an Bundesschulen Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit geschaffen werden, die in eigenem Namen, auf eigene Rechnung und eigene Verantwortung handeln und Geschäfte abschließen können. Damit verbunden ist gleichzeitig die Haftung der Einrichtung selbst (und nicht des Staates) für eingegangene Verpflichtungen (vgl. ebenda, S. 48).

Mit dem Wegfall des Werbeverbots an österreichischen Schulen wurde mit einem Tabu gebrochen, das bisher kommerzielle Werbung aus Schulen verbannte. Die Entscheidung für oder gegen schulfremde Werbung sowie deren Art und Umfang liegt nunmehr im Ermessen des jeweiligen Schulleiters. Beworben darf in der Schule, bei Schulveranstaltungen und bei schulbezogenen Veranstaltungen prinzipiell alles werden, „wenn die Erfüllung der Aufgaben der österreichischen Schule [...] hiedurch nicht beeinträchtigt wird“ (SchUG § 46 Abs. 3). So ist „darauf zu achten, dass eine die Persönlichkeitsentwicklung der Schüler und Schülerinnen beeinträchtigende Beeinflussung durch eine etwa nicht altersadäquate Werbung (z.B. Werbung für Produkte, die ein Sucht- oder suchtähnliches Verhalten zur Folge haben können wie Tabakwaren, Alkohol, nicht altersgemäße Computerspiele) ausgeschlossen ist. In diesem Zusammenhang ist auch das Verbot von Werbung für Sekten, destruktive Kulte ü.ä. [sic!] besonders zu erwähnen“ (BMBWK 2000, S. 48).

Um Werbeeinnahmen zu lukrieren, bieten sich den Schulen grundsätzlich mehrere Möglichkeiten an. Zum einen können Werbeverträge direkt mit meist lokalen bzw. regionalen Firmen ausgehandelt werden, zum anderen haben sich auf Schulwerbung spezialisierte Agenturen entwickelt, die gegen Provision die Organisation von Werbemaßnahmen übernehmen. Eine dritte Variante stellen so genannte Poollösungen dar. Vorreiter war hier der vom Salzburger Raiffeisenverband und dem Landesschulrat für Salzburg gegründete Verein der Salzburger Schulsporen. Dieser fasst nach eigenen Angaben 287 Partnerschulen zu einer Werbegemeinschaft zusammen, was etwa drei Viertel aller Salzburger Schulen im Regelschulwesen entspricht (vgl. Verein der

Salzburger Schulspensoren o.J. a, [www](#); BMBWK 2003, S. 37). Als Sponsoren treten dabei ausschließlich Unternehmen der Raiffeisen-Gruppe auf⁶⁷. Die teilnehmenden Schulen erhalten pro Schüler und Schuljahr einen fixen Betrag, der nach Schultyp gestaffelt zwischen € 5,81 und € 9,45 liegt. Darüber hinaus können noch projektspezifische Förderungen beantragt werden. Als Gegenleistung für die finanzielle Unterstützung fordert Raiffeisen von den Schulen die Branchenexklusivität in den Bereichen Finanzdienstleistung und Lagerhäuser, die Anbringung einer Anschlagtafel, über welche Werbe- und Produktinformationen angeboten werden können, die Anbringung eines Schulspensoring-Klebers im Eingangsbereich und einer Schulspensoring-Logotafel in jedem Stockwerk der Schule, das Aufstellen eines Schulspensoring-Logostehers, die Verwendung des vom Verein zur Verfügung gestellten Briefpapiers, die Platzierung von Werbemitteln bei allen von der Schule durchgeführten Veranstaltungen mit Öffentlichkeitswirkung sowie die Auflage von zielgruppenorientierten Publikationen (vgl. Verein der Salzburger Schulspensoren o.J. c/d/e, [www](#)).

Nach einem Bericht des Rechnungshofes erzielten im Schuljahr 1997/98 79 Prozent der Bundesschulen Einnahmen durch die Überlassung von Räumlichkeiten an Fremdnutzer. Weiters bestanden an 44 Prozent der Bundesschulen insgesamt 353 Werbe- bzw. Sponsoringverträge (vgl. Rechnungshof 1999, S. 180). Die dadurch lukrierten Drittmittel beliefen sich für Raumüberlassungen auf € 1,39 Millionen im Schuljahr 1997/98 und stiegen um 80 Prozent auf € 2,50 Millionen im Schuljahr 2000/01. Die Einnahmen aus Werbung und Sponsoring wuchsen von € 0,61 Millionen im Schuljahr 1997/98 auf € 1,91 Millionen im Schuljahr 2000/01 an, was einer Steigerung von 215 Prozent entspricht (vgl. Rechnungshof 2003, S. 71). Obwohl die neu geschaffenen Möglichkeiten zur Einnahmenerzielung zunehmend genutzt werden, lassen die im Rechnungshofbericht angeführten Zahlen erkennen, dass die Drittmittel lukrierung an Österreichs Schulen erst am Anfang steht.

⁶⁷ Auf der Homepage des Vereins der Salzburger Schulspensoren werden folgende sechs Sponsorenlogos angeführt: Raiffeisenverband Salzburg, Raiffeisen Club Salzburg, Raiffeisen Bausparkasse, „Unser Lagerhaus“, Salzburg München Bank und Blizzard Ski (vgl. Verein der Salzburger Schulspensoren o.J. b, [www](#)). Bei den beiden letztgenannten Unternehmen handelt es sich um Tochtergesellschaften des Raiffeisenverbandes Salzburg (vgl. Raiffeisenverband Salzburg o.J., [www](#)).

Ein interessantes Detail ist, dass laut Rechnungshofbericht bei Verträgen mit Werbeagenturen üblicherweise Agenturprovisionen in der Höhe von 60 Prozent der Einnahmen verrechnet werden (vgl. Rechnungshof 1999, S. 181). Schulwerbung dürfte sich so zumindest für die beteiligten Werbeagenturen zu einem äußerst gewinnträchtigen Geschäft entwickelt haben.

Eine der größten auf Schulwerbung spezialisierten Firmen ist die in Wien ansässige Schulwerbung GmbH, die österreichweit an 550 Schulen vertreten ist und damit täglich über 400.000 Jugendliche mit ihren Werbebotschaften erreicht (vgl. Schulwerbung o.J. a, www). Schulen haben sich als attraktiver Werbemarkt etabliert und bieten den werbenden Unternehmen einige besondere Vorteile. Das Umfeld „Schule“ genießt generell ein hohes Ansehen. Die Möglichkeit, jugendliche Zielgruppen exakt abzugrenzen, minimiert Streuverluste und steigert die Wirksamkeit von Werbemaßnahmen. Die Schüler selbst verfügen über eine stetig steigende Kaufkraft und wirken bei vielen Kaufentscheidungen beeinflussend auf die Eltern. Vor allem das hohe Markenbewusstsein der Jugendlichen dürfte hierbei die Werbetreibenden erfreuen. Dass mit der Markenbindung nicht früh genug begonnen werden kann, zeigt die Firma Schulwerbung mit ihrem Angebot „Knirps & Co“, das 3-6- bzw. 6-10-jährige Kinder als Zielgruppe für Sampling-Aktionen vorsieht (vgl. Schulwerbung o.J. b/c, www).

Obwohl die mit der Schulautonomie verbundenen Chancen anzuerkennen und die den Schulen zusätzlich zugebilligten Kompetenzen und Freiräume im Sinne des Subsidiaritätsprinzips durchaus zu begrüßen sind, muss an dieser Stelle auch auf die damit verbundenen Risiken hingewiesen werden. Durch die Schulautonomie sind Schulen von einem ehemals geschützten Bereich zu Akteuren auf dem freien Markt geworden. Schuldirektoren sehen sich in die Rolle des Managers eines Großbetriebes gedrängt, der um zusätzliche finanzielle Mittel konkurrieren muss, um die erforderliche Qualität der Ausbildung erhalten zu können (vgl. Prascsaics 1999, o.S.).

Um den Direktoren dabei unter die Arme zu greifen, hat das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur ein eigenes Schulautonomie-Handbuch herausgebracht, das u.a. detaillierte Tipps und Hinweise für die Aufbringung von Budgetmitteln durch Schulwerbung und

-sponsoring beinhaltet. Um geeignete Werbeflächen zu finden, wird darin beispielsweise vorgeschlagen „eine ‚Bestandsaufnahme‘ der Frequenz – z.B. im Rahmen eines kleinen Unterrichtsprojektes über Schülerströme in Pausen sowie vor und nach Unterrichtsbeginn –“ (Rauscher o.J., Kapitel 6.7) durchzuführen. Es wird weiters darauf hingewiesen, dass „eine Mitwirkung der Schulpartnerschaftsgremien bezüglich der Inhalte von Werbung unverzichtbar“ (ebenda) ist, gleichzeitig aber „[n]icht jede persönliche Abneigung gegen ein Produkt berücksichtigt werden [kann], denn mit dem Steigen der Vorbehalte werden die Angebote sinken“ (ebenda). Schulen geraten so in ein Spannungsfeld zwischen staatlichem Bildungsauftrag und ökonomischen Zwängen.

Indem die staatliche Grundfinanzierung stagniert, steigt automatisch der Druck auf die Schulen, Mittel aus der Wirtschaft aufzubringen. Nach Ansicht des Bildungsministeriums ist die Schule „heute zunehmend als ein zielbezogenes und wettbewerbsorientiertes Dienstleistungsunternehmen am Schulstandort“ (ebenda, Kapitel 1.1) zu verstehen, das durch die Schulautonomie nun auch über die notwendigen Möglichkeiten verfügt, sich zukünftig teilweise selbst zu finanzieren – und so die Staatskasse zu entlasten. Es verwundert daher nicht, dass das Autonomie-Handbuch die Überwindung der knappen Ressourcen als eine der Hauptherausforderungen für die Zukunft sieht. Dazu heißt es: „Die hohen öffentlichen Ausgaben haben in den letzten Jahrzehnten ein Ausmaß erreicht, dessen Wachstum nur eingeschränkt gesteigert werden kann“ (ebenda). Des Weiteren erhöht die „Verknappung des Budgets [...] die Nachfrage nach Rechtfertigung des Mitteleinsatzes gegenüber der Öffentlichkeit“ (ebenda). Wohl aus diesem Grund ist als „[e]in ebenso attraktives wie nachahmenswertes Beispiel [...] das Sponsoring eines Klassen- oder Sonderunterrichtsraums durch ein Unternehmen, z.B. durch Aufstellen von Einrichtungsgegenständen (Wandverbau, Kästen) oder von elektronischen Geräten (AV-Medien, Computer)“ (ebenda, Kapitel 6.8) im Autonomie-Handbuch angeführt.

Die Gefahr besteht allerdings, dass die Schulautonomie als Anlass genommen wird, den Staat aus seiner Verantwortung zu entlassen und das Bildungswesen noch stärker zu „vermarktwirtschaftlichen“. Dabei darf nicht vergessen werden, dass sich Unternehmen nicht aus reiner Selbstlosigkeit in Schulen engagieren. Bedenken, dass beispielsweise flächendeckende

Rahmenvereinbarungen oder die faktische Exklusivität zu Gunsten eines Unternehmens zu ungewollten Abhängigkeiten führen könnten, sind nicht so ohne weiteres von der Hand zu weisen (vgl. Juranek 1997, S. 3).

Eine stärkere „Vermarktwirtschaftlichung“ würde aber auch Bemühungen zu mehr Chancengleichheit konterkarieren. Nicht alle Schulen sind für Werbe- und Sponsoringaktivitäten gleich attraktiv. Untersuchungen in Deutschland haben beispielsweise ergeben, dass es Gesamtschulen und Gymnasien häufiger gelingt, Drittmittel zu akquirieren, als den Grundschulen, Hauptschulen und kombinierten Haupt-Realschulen (vgl. o.A. 2001c, www). Dieses Ergebnis wird durch folgende Aussage von Julian Breitenecker, Geschäftsführer der Schulwerbung GmbH, untermauert, der bezüglich Plakatwerbung an Volksschulen meint: „Die haben im Schnitt 150 Schüler, das würde sich nicht rechnen“ (Seidenberger 2002, o.S.). Bevorzugt werden dagegen große Schulen in Ballungsräumen.

Schulwerbung und Schul sponsoring können so zu regionalen Unterschieden zwischen den Schulstandorten bei Qualität und Umfang der Bildungsangebote führen. Dabei bleibt es wohl eine Frage der Politik, abzuwägen, ob die Erweiterung schulischer Entscheidungsfreiräume auf Kosten der Chancengleichheit und sozialen Gerechtigkeit gehen darf (vgl. Rauscher o.J., Kapitel 1.2).

4.3.2 Einrichtung von Fachhochschulstudiengängen

Mit dem Studienjahr 1994/95 wurden in Österreich die ersten Fachhochschulstudiengänge eingerichtet (vgl. BMWV 1999, S. 47). Dabei handelt es sich um „Studiengänge auf Hochschulniveau, die einer wissenschaftlich fundierten Berufsausbildung dienen“ (FHStG § 3 Abs 1). Maßgeblich für die Etablierung dieses neuen Hochschulsektors waren u.a. folgende bildungspolitischen Reformbestrebungen: „Durch die Stärkung der Eigenständigkeit und Verantwortlichkeit der Bildungsinstitutionen sollte deren Effizienz und die Qualität ihrer Angebote gesteigert werden. Dies bedeutete die *Abkehr von der Tradition* zentralistischer Angebotsplanung, *staatlicher Bildungsinstitutionen* und der hohen Regelungsdichte des Hochschulrechts [Kursivschrift durch H.A.]“ (BMWV 2003, o.S.).

Die Finanzierung des Fachhochschulbereichs unterscheidet sich grundsätzlich von traditionellen Finanzierungsformen im Bildungsbereich. Gewählt wurde ein so genanntes „Mischfinanzierungsmodell“, das zwar primär auf öffentlichen Quellen beruht, aber auch eine private Beteiligung vorsieht. Der Bund fördert jeden Fachhochschulstudienplatz jährlich mit einem Fixbetrag, der abhängig vom jeweiligen Studienbereich zwischen € 5.813,83 (ATS 80.000) und € 6.903,92 (ATS 95.000) liegt. Bau- und Investitionskosten müssen von den Erhaltern der Studiengänge selbst getragen werden (vgl. BMBWK 2002, S. 59f.). „Das Ziel dieses [...] Finanzierungsmechanismus besteht in der Stärkung von Eigenverantwortlichkeit und Förderung von betriebswirtschaftlicher Flexibilität der einzelnen Bildungsinstitutionen“ (ebenda, S. 60).

Das Angebot an Fachhochschulstudiengängen und die Zahl der Studierenden verzeichnete in den letzten Jahren ein rasantes Wachstum. Im Studienjahr 2001/02 wurden österreichweit bereits 93 Fachhochschulstudiengänge von 20 Erhaltern angeboten (vgl. ebenda). Die Anzahl der an Fachhochschulen Studierenden stieg von 7.869 im Wintersemester 1998 auf 17.409 im Wintersemester 2002 an, das entspricht einem Zuwachs von über 120 Prozent (vgl. BMBWK 2003, S. 68f.). Pläne des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur sehen eine kontinuierliche Aufstockung der Finanzmittel für Fachhochschulstudiengänge vor, so dass bis 2005 insgesamt rund 21.000 vom Bund geförderte Studienplätze an Fachhochschulen zur Verfügung stehen sollen, womit etwa ein Drittel aller Studienanfänger auf den Fachhochschulsektor entfallen wird (vgl. BMWV 1999, S. 53). Hinsichtlich der Rechtsform der Erhalter besteht eine deutliche Tendenz in Richtung GmbH. Grundsätzlich können Fachhochschulstudiengänge aber ebenso als Verein oder Privatstiftung organisiert sein (vgl. BMWV 1998, o.S.; BMBWK 2002, S. 60).

Mit dem Fachhochschulsektor wurde ein bildungspolitisches Instrument geschaffen, das es erlaubt, Bildungsinhalte bedarfsgerecht anzubieten und flexibel auf kurz- und mittelfristige Änderungen der vom Arbeitsmarkt gewünschten Qualifikationen zu reagieren. Da die Initiative zur Einrichtung neuer Fachhochschulstudiengänge von potentiellen Anbietern ausgehen muss und in den Trägerorganisationen auch Interessenverbände und Unternehmen engagiert sind, besteht bereits in der Akkreditierungs- und Evaluierungsphase von

Fachhochschulstudiengängen ein enger Kontakt zur Wirtschaft. So kann eine praxisbezogene Ausbildung gewährleistet und den Bedürfnissen und Anforderungen späterer Arbeitgeber entsprochen werden.

4.3.3 Akkreditierung von Privatuniversitäten

Universitäten stellten in Österreich bis 1999 ein bundesstaatliches Monopol dar. Abgesehen von den Fachhochschulstudiengängen und den kirchlich philosophisch-theologischen Hochschulen existierten keine weiteren staatlichen bzw. staatlich anerkannten Bildungseinrichtungen auf Hochschulniveau (vgl. Pechar 2001, S. 361; BMWV 1999, S. 24). Mit dem Universitäts-Akkreditierungsgesetz (UniAkkG) 1999 wurden die rechtlichen Grundlagen für die Errichtung privater Universitäten geschaffen, die nunmehr einen neuen Sektor hochschulischer Einrichtungen darstellen.

Die Ursache für diesen Schritt lag nach Angaben des Bundesministeriums in der immer stärker werdenden internationalen Vernetzung. Damit verbunden war das Interesse ausländischer Universitäten, in Österreich Studienprogramme anzubieten, „vor allem solche, die wegen ihrer anderen inhaltlichen oder didaktischen Ausrichtung eine Ergänzung zu den an den österreichischen Universitäten eingerichteten bilden“ (BMWV 1999, S. 24). Der Vorteil, den die Republik Österreich daraus ziehen könne, sei dabei nicht unwesentlich, „weil sie an den staatlichen Universitäten manche derartigen Angebote vor allem aus Kostengründen nicht einrichten könnte“ (ebenda).

Um Zuwendungen durch den Bund von vornherein auszuschließen, enthält das UniAkkG eine Regelung, die eine bundesstaatliche Finanzierung von privaten Universitäten explizit verbietet⁶⁸ (vgl. UniAkkG § 8). Ob es jedoch im Sinne der Gründungsidee von Privatuniversitäten liegt, dass sich nun die Länder an Stelle des Bundes in den Trägerinstitutionen engagieren, bleibt fraglich. Dies ist beispielsweise der Fall bei der Privaten Medizinischen Universität Salzburg, der

⁶⁸ „Einer Privatuniversität dürfen keine geldwerten Leistungen des Bundes zuerkannt werden, mit Ausnahme von Gegenleistungen aus Verträgen über die Erbringung bestimmter Lehr- und Forschungsleistungen einer Privatuniversität, die der Bund zur Ergänzung des Studienangebotes der staatlichen Universitäten bei Bedarf mit einer Privatuniversität abschließt“ (UniAkkG § 8).

Privaten Universität für Medizinische Informatik und Technik Tirol und der als Ersatz für das Bruckner-Konservatorium geplanten Musik-Uni in Linz (vgl. o.A. 2002a, www; Tauber 2003, o.S.). Der Anteil der öffentlichen Hand liegt bei der Privaten Medizinischen Universität Salzburg z.B. bei rund 30 Prozent (vgl. o.A. 2003a, www; siehe dazu auch Fußnote 48). Darüber hinaus finanzieren sich Privatuniversitäten über private Geldgeber und Studiengebühren. Diese bewegen sich nach Angaben des Bundesministeriums für ein gesamtes Studium zwischen € 12.000 und € 35.000, können im Einzelnen aber auch deutlich darüber liegen (vgl. BMBWK 2002, S. 72). Für ein drei bis vier Jahre dauerndes Bakkalaureatsstudium an der Webster University Vienna sind alleine an Kursgebühren € 46.440⁶⁹ zu veranschlagen.

Insgesamt bestehen in Österreich bereits sieben Privatuniversitäten. Neben den bereits genannten Universitäten, der Privaten Medizinischen Universität Salzburg, der Privaten Universität für Medizinische Informatik und Technik Tirol und der Webster University Vienna, wurden noch die Katholisch-Theologische Privatuniversität Linz, die IMADEC University (Wien), die PEF Privatuniversität für Management (Wien) sowie die Privatuniversität für Traditionelle Chinesische Medizin⁷⁰ (Wien) akkreditiert (vgl. Österreichischer Akkreditierungsrat o.J. a / 2003a, www). Der seit dem Jahresende 2000⁷¹ vom Akkreditierungsrat anerkannten International University wurde die Zulassung als Privatuniversität mit Wirksamkeit 31. Juli 2003 wieder aberkannt (vgl. o.A. 2000, o.S.; Österreichischer Akkreditierungsrat 2003b, www). Begründet wurde dieser Schritt damit, dass der vorgegebene Standard nicht erreicht und notwendige

⁶⁹ Für den Erhalt des akademischen Grades Bachelor of Arts, Bachelor of Science oder Bachelor of Business Administration sind an der Webster University Vienna 43 Kurse erfolgreich abzuschließen. Die Gebühren pro Kurs belaufen sich im Studienjahr 2003/04 auf jeweils € 1.080 (vgl. Webster University Vienna 2003a/b, www).

⁷⁰ Die Akkreditierung der Privatuniversität für Traditionelle Chinesische Medizin wurde am 12. September 2003 vom Akkreditierungsrat beschlossen. Die Entscheidung ist jedoch erst nach Genehmigung durch das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur rechtskräftig (vgl. Österreichischer Akkreditierungsrat 2003a, www).

⁷¹ Damit die Anerkennung als Privatuniversität durch den Akkreditierungsrat Rechtskraft erlangt, ist ein Bescheid des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur notwendig. Der tatsächliche Akkreditierungsbeginn für die International University war daher der 4. Jänner 2001 (vgl. BMWV 1999, S. 71).

Nachjustierungen – vor allem in der Verbindung von Forschung und Lehre – nicht durchgeführt worden waren (vgl. Lechner 2003, o.S.).

Mit der Akkreditierung ist eine Privatuniversität den staatlichen Universitäten gleichgestellt und „berechtigt, an die Absolventen der an ihr durchgeführten Studien akademische Grade, auch in gleichlautender Bezeichnung mit den im Universitäts-Studiengesetz [...] geregelten akademischen Graden, zu verleihen“ (UniAkkG § 3 Abs 1). Die Nostrifikation von an österreichischen Privatuniversitäten erworbenen akademischen Graden ist nicht mehr notwendig. Des Weiteren fallen an Privatuniversitäten Lehrende und Studierende nicht unter die allgemeine Ausländerquote, sondern sind wie im Falle der staatlichen Universitäten von dieser ausgenommen (vgl. UniAkkG § 2). Studierende von akkreditierten Einrichtungen genießen die gleichen sozial- und steuerrechtlichen Vorteile⁷² wie Studierende an staatlichen Universitäten und sind ebenso Mitglieder der Österreichischen Hochschülerschaft (vgl. UniAkkG § 3-4). Darüber hinaus wurde noch die einkommenssteuerrechtliche Bevorzugung von Zuwendungen an Universitäten auf Privatuniversitäten ausgedehnt (vgl. UniAkkG § 5). Ein wichtiger Unterschied besteht allerdings hinsichtlich der Zulassungsbedingungen. Der Zugang zu Privatuniversitäten kann im Gegensatz zu den staatlichen Einrichtungen durch „Aufnahmeprüfungen und andere qualitätsorientierte Selektionsmechanismen“ (Österreichischer Akkreditierungsrat o.J. b, www) eingeschränkt werden.

⁷² Darunter fallen beispielsweise die Bestimmungen des Studienförderungs- und des Studentenheimgesetzes, der Anspruch auf Familienbeihilfe und die Möglichkeit der Mitversicherung von Kindern (vgl. UniAkkG § 3).

5 Schlussfolgerung

Beobachter der aktuellen Entwicklungen im Bildungssektor wie Peter Gomez, Rektor der Universität St. Gallen, sagen voraus, dass sich „[d]ie Bildungslandschaft [...] in den nächsten zehn Jahren stärker ändern [wird] als in den letzten 500 Jahren“ (Ziroff-Gut / Hoefele 2002, o.S.). Mag diese Einschätzung vielleicht als übertrieben erscheinen, so kann doch mit Sicherheit festgestellt werden, dass sich tief greifende Veränderungen im Bildungsbereich vollziehen.

Diese Veränderungsprozesse laufen auf zumindest drei verschiedenen Ebenen ab. Neben der nationalstaatlichen Ebene, auf der traditionellerweise bildungspolitische Entscheidungen angesiedelt sind, spielen die europäische und globale Ebene eine zusehends wichtiger werdende Rolle. Auf globaler Ebene erfolgt die Liberalisierung von Bildungsdienstleistungen vor allem im Rahmen des GATS-Abkommens. Obwohl das Dienstleistungsabkommen aufgrund der Vielschichtigkeit des Prozesses nicht als Ursache bestehender Entwicklungen im Bildungsbereich angesehen werden kann, trägt es doch wesentlich dazu bei, erkennbare Trends zu verstärken und in eine gemeinsame Richtung voranzutreiben.

Bereits jetzt sind mit dem GATS-Rahmenabkommen die wichtigsten Voraussetzungen für einen freien Bildungsmarkt geschaffen. Wie in dieser Arbeit gezeigt wurde, besteht hinsichtlich wichtiger Vertragsbestimmungen ein bedeutender Interpretationsspielraum, sodass im Wesentlichen nur einige wenige Ausnahmeregelungen als Hemmnisse für den freien Handel mit Bildungsdienstleistungen bestehen bleiben. Sollten diese Ausnahmen in den laufenden Verhandlungen beseitigt werden, müssten ausländischen Bildungsanbietern die gleichen Rechte eingeräumt werden wie inländischen. Vor allem das Wegfallen der in der EU-Länderliste eingetragenen Beschränkung auf privat finanzierte Bildungsdienstleistungen würde schwer wiegende Veränderungen für das öffentliche Bildungssystem bedeuten.

Durch das GATS laufen die Nationalstaaten Gefahr, ihre Regulierungskompetenz in Kernbereichen wie dem Bildungswesen stark einzuschränken bzw. zu verlieren und zukünftig von den Vorgaben

handelsrechtlicher Schiedsgerichte völkerrechtlich gebunden zu sein. Wird dem Staat die Möglichkeit genommen, innerstaatliche Regelungen autonom zu definieren und durchzusetzen, ist dies gleichbedeutend mit einer Verringerung des wirtschaftlichen und sozialen Einflusses zu Gunsten des Marktes.

Dies wirft zwangsläufig die Frage nach den zentralen Aufgaben des modernen Staates auf, die es speziell im Hinblick auf die Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen bzw. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und der adäquaten Rollenverteilung zwischen der einzelstaatlichen und supranationalen Verantwortungssphäre sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene zu diskutieren gilt.

Das europäische Gesellschaftsmodell wird im Gegensatz zu seinem amerikanischen Pendant grundlegend vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat geprägt. Zu den zentralen Staatsaufgaben zählt dieser unter anderem die solidarische Absicherung gegen soziale Grundrisiken, die Umverteilung des gesellschaftlich erwirtschafteten Reichtums und die Bereitstellung von hochwertigen öffentlichen Dienstleistungen, die allen Schichten der Bevölkerung auf hohem Niveau und zu erschwinglichen Bedingungen bereit gestellt werden sollen. In diesem Sinne fällt auch die Förderung der Bildungschancen durch ein öffentliches Bildungswesen in den Verantwortungsbereich des Staates.

Entzieht sich der Staat dieser Verantwortung, indem er Bereiche des Bildungssystems zusehends privatisiert und ökonomisiert, ist zu befürchten, dass – verstärkt durch die Einschränkung der Regulierungsmöglichkeiten – die Gesellschaft die demokratische Kontrolle über derart wichtige Bereiche verliert. Es erscheint daher ratsam, wesentliche gesellschaftspolitische Zielsetzungen und deren Umsetzung durch regulatorische Maßnahmen vom Anwendungsbereich des GATS ausdrücklich auszunehmen.

Eng verbunden mit der voranschreitenden Liberalisierung des Bildungssektors ist die Harmonisierung der Bildungssysteme, insbesondere im Bereich der Hochschulen, und die allgemeine „Vermarktwirtschaftlichung“ des Sektors, die zu einer Reduzierung von Bildung auf wirtschaftlich verwertbare Qualifikationen führt. Bedingt durch das gegenwärtige wirtschaftspolitische Umfeld und den restriktiven Haushaltsvorgaben auf Grundlage des europäischen Wachstums- und Stabilitätspakts ist die öffentliche Hand massivem Druck

ausgesetzt, bei der Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen zu sparen. Als Folge werden bestehende Einrichtungen des öffentlichen Bildungswesens sukzessive an ein Wettbewerbssystem heran- bzw. in dieses übergeführt. Gesellschafts- und bildungspolitische Interessen werden von marktwirtschaftlichen Gewinnabsichten überdeckt. Diese Entwicklungen sind dabei nicht nur als Auswirkungen des Liberalisierungsprozesses zu verstehen, sondern ebenso als notwendige Voraussetzungen für weitere Liberalisierungsschritte.

Im Zuge der voranschreitenden Harmonisierung der Bildungsangebote sieht die WTO ihre Rolle unter anderem in der Sicherstellung der Transparenz bei Akkreditierungs-, Zulassungs- und Anerkennungsverfahren. Diese sind derzeit noch größtenteils länderspezifisch geregelt, was die angestrebte Harmonisierung erschwert. Zwar werden Maßnahmen zur Qualitätssicherung und der damit verbundene Schutz der Verbraucher vor grenzübergreifend agierenden Bildungsanbietern geringer Qualität begrüßt. Ebenso erscheint ein Mehr an Transparenz sowie internationaler Harmonisierung in den weiter oben genannten Bereichen durchaus vernünftig. Trotzdem ist damit doch auch die Befürchtung verbunden, dass diese Maßnahmen unter dem Deckmantel von Qualitätserfordernissen zu einer unerwünschten Deregulierung im Bildungsbereich führen könnten.

Als besonderes Risiko muss in diesem Zusammenhang Artikel VI:4 GATS gesehen werden, der für sämtliche Auflagen einen so genannten Notwendigkeitstest vorsieht. Dieser soll „gewährleisten, dass Maßnahmen, die Qualifikationserfordernisse und -verfahren, technische Normen und Zulassungserfordernisse betreffen, keine unnötigen Hemmnisse für den Handel mit Dienstleistungen darstellen“ (GATS Artikel VI:4) und „sicherstellen, dass solche Erfordernisse [...] auf objektiven und transparenten Kriterien [...] beruhen [und] nicht belastender sind als nötig, um die Qualität der Dienstleistung zu gewährleisten“ (ebenda). Diese Bestimmung engt den politischen Handlungsspielraum deutlich ein, da jeweils nur die den Handel am wenigsten beeinträchtigende Maßnahme als gerechtfertigt gilt. Maßnahmen, die diesem Kriterium nicht entsprechen, können als ungerechtfertigte Handelshemmnisse zu

einer Anklage vor dem WTO-Schiedsgericht und zu ökonomischen Sanktionen führen.

Als problematisch sind solche Notwendigkeitstests auch deshalb einzustufen, weil sich die WTO gegenüber Sozial- und Umweltschutzklauseln grundsätzlich verschlossen hält, so dass beispielsweise Interessen des Verbraucherschutzes oder Menschenrechte in WTO-Streitschlichtungsverfahren den wirtschaftlichen Aspekten untergeordnet werden oder darin überhaupt keine Berücksichtigung finden.

Dass der Liberalisierungsprozess im Rahmen des GATS quasi einer Einbahnstraße gleichkommt, verdeutlicht Artikel XXI des Abkommens. Die Rücknahme einmal eingegangener Verpflichtungen ist frühestens nach Ablauf von drei Jahren nach Inkrafttreten der Verpflichtung und nur unter Einhaltung eines komplizierten Verfahrens möglich (vgl. GATS Artikel XXI:1 (a)). Ein WTO-Mitglied, das die Änderung oder Zurücknahme einer Verpflichtung in seiner Länderliste anstrebt, muss dies dem Rat für den Handel mit Dienstleistungen melden. Daraufhin werden mit den durch die Änderung der Verpflichtungen betroffenen Vertragsparteien Ausgleichsleistungen verhandelt, wobei sich die Mitglieder bemühen sollen, „ein allgemeines Maß gegenseitig vorteilhafter Verpflichtungen aufrechtzuerhalten, das nicht weniger günstig für den Handel ist als das in den Listen spezifischer Verpflichtungen vor Aufnahme dieser Verhandlungen vorgesehene Maß“ (GATS Artikel XXI:2 (a)). Gelingt eine Einigung auf diesem Wege nicht, entscheidet ein Schiedsverfahren über das Ausmaß der Kompensationsleistungen (vgl. GATS Artikel XXI:3 (a)).

Selbst wenn sich die Liberalisierung eines Bereiches als offensichtlich fehlgeschlagen oder gesellschaftlich nachteilig erweisen sollte, ist eine Rücknahme von Zugeständnissen nur unter den zuvor beschriebenen Bedingungen möglich. Vor allem die Auflage zur Erbringung von Ausgleichsleistungen macht einen Ausstieg aus Liberalisierungsverpflichtungen so schwierig und bedeutet für jedes WTO-Mitglied ein schwer kalkulierbares Risiko. Zumindest das Erfordernis nach Kompensationsleistungen sollte neu überdacht werden, um nachhaltig negative Auswirkungen auf das politische, wirtschaftliche, soziale und ökologische Gefüge eines Landes zu vermeiden.

Bevor jedoch überhaupt weitere Liberalisierungsmaßnahmen diskutiert werden, sollten erstmals die Auswirkungen des bisherigen Liberalisierungsprozesses untersucht werden. Es existieren nur sehr beschränkt Erkenntnisse darüber, wie sich die forcierte Liberalisierung von Bildungsdienstleistungen auf den Bildungssektor und dessen Rolle in der Gesellschaft auswirkt. Liberalisierung darf dabei nicht zum reinen Selbstzweck werden, der keinerlei Rücksicht auf die unterschiedlichen sozialen, rechtlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten in den einzelnen Staaten nimmt.

Insbesondere darf hierbei nicht vergessen werden, dass die Öffnung der Märkte und die Privatisierung der Angebote alleine kein Garant für eine bessere Verfügbarkeit und Qualität der Versorgung mit Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sind. Aufgrund von verschiedenen Marktunzulänglichkeiten ist eine private Leistungserbringung nicht automatisch auch besser und kostengünstiger. Der empirische Beweis ist noch zu erbringen, dass die Liberalisierung von Bildungsdienstleistungen tatsächlich auch gesamtgesellschaftliche Vorteile mit sich bringen und nicht nur einigen wenigen Wirtschaftsbeteiligten zugute kommen wird.

Deregulierung ist kein Wert per se, von Bedeutung sind vielmehr die damit verfolgten Ziele. An ihnen ist der Erfolg von Deregulierungsmaßnahmen zu messen. Welche Ziele mit der Liberalisierung von Bildungsdienstleistungen im Rahmen des GATS jedoch angestrebt werden, ist nicht immer klar ersichtlich. Dies spiegelt sich in den von Unsicherheit und Ängsten geprägten Debatten zu diesem Thema wider. Mehr Transparenz und ein bildungspolitischer Dialog auf breiter gesellschaftlicher Basis müssen die Grundlage weiterer Verhandlungen bilden, damit der Staat seinen Einfluss im Bildungsbereich nicht an Gruppierungen mit Partikularinteressen verliert.

Anhang

Anlage I: Inhaltsübersicht des GATS-Abkommens

ALLGEMEINES ABKOMMEN ÜBER DEN HANDEL MIT DIENSTLEISTUNGEN	
TEIL I	GELTUNGSBEREICH UND BEGRIFFSBESTIMMUNG
Artikel I	Geltungsbereich und Begriffsbestimmung
TEIL II	ALLGEMEINE PFLICHTEN UND DISZIPLINEN
Artikel II	Meistbegünstigung
Artikel III	Transparenz
Artikel IIIbis	Offenlegung vertraulicher Informationen
Artikel IV	Zunehmende Beteiligung der Entwicklungsländer
Artikel V	Wirtschaftliche Integration
Artikel Vbis	Übereinkünfte über integrierte Arbeitsmärkte
Artikel VI	Innerstaatliche Regelung
Artikel VII	Anerkennung
Artikel VIII	Monopole und Dienstleistungserbringer mit ausschließlichen Rechten
Artikel IX	Geschäftspraktiken
Artikel X	Notstandsmaßnahmen
Artikel XI	Zahlungen und Übertragungen
Artikel XII	Beschränkungen zum Schutz der Zahlungsbilanz
Artikel XIII	Öffentliches Beschaffungswesen
Artikel XIV	Allgemeine Ausnahmen
Artikel XIVbis	Ausnahmen zur Wahrung der Sicherheit
Artikel XV	Subventionen
TEIL III	SPEZIFISCHE VERPFLICHTUNGEN
Artikel XVI	Marktzugang
Artikel XVII	Inländerbehandlung
Artikel XVIII	Zusätzliche Verpflichtungen
TEIL IV	FORTSCHREITENDE LIBERALISIERUNG
Artikel XIX	Aushandeln spezifischer Verpflichtungen
Artikel XX	Listen spezifischer Verpflichtungen
Artikel XXI	Änderung der Listen
TEIL V	INSTITUTIONELLE BESTIMMUNGEN
Artikel XXII	Konsultationen
Artikel XXIII	Streitbeilegung und Durchsetzung
Artikel XXIV	Rat für den Handel mit Dienstleistungen
Artikel XXV	Technische Zusammenarbeit
Artikel XXVI	Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen
TEIL VI	SCHLUBBESTIMMUNGEN
Artikel XXVII	Entzug von Handelsvorteilen
Artikel XXVIII	Begriffsbestimmungen
Artikel XXIX	Anlagen

ANLAGEN

Anlage zu Ausnahmen von Artikel II
Anlage zum grenzüberschreitenden Verkehr natürlicher Personen, die im Rahmen des
Übereinkommens Dienstleistungen erbringen
Anlage zu Luftverkehrsdienstleistungen
Anlage zu Finanzdienstleistungen
Zweite Anlage zu Finanzdienstleistungen
Anlage zu Verhandlungen über Seeverkehrsdienstleistungen
Anlage zur Telekommunikation
Anlage zu Verhandlungen über Basistelekommunikation

BESCHLÜSSE

Beschluss zu institutionellen Vorkehrungen für das Allgemeine Übereinkommen über den
Handel mit Dienstleistungen
Beschluss zu bestimmten Streitbeilegungsverfahren für das Allgemeine Übereinkommen
über den Handel mit Dienstleistungen
Beschluss zum Handel mit Dienstleistungen und zur Umwelt
Beschluss zu Verhandlungen über den grenzüberschreitenden Verkehr natürlicher Personen
Beschluss zu Finanzdienstleistungen
Beschluss zu Verhandlungen über Seeverkehrsdienstleistungen
Beschluss zu Verhandlungen über Basistelekommunikation
Beschluss über freiberufliche Dienstleistungen

VEREINBARUNGEN

Vereinbarung über Verpflichtungen bei Finanzdienstleistungen

LISTEN

Listen der spezifischen Verpflichtungen
Listen der Ausnahmen zu Artikel II (Meistbegünstigung)
Listen der zusätzlichen Verpflichtungen

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf WTO o.J. d, www.

Anlage II: Klassifikation von Bildungsdienstleistungen

5. EDUCATIONAL SERVICES

A. Primary education services (CPCprov 921)

Preschool education services (CPCprov 9211): Pre-primary school education services. Such education services are usually provided by nursery schools, kindergartens, or special sections attached to primary schools, and aim primarily to introduce very young children to anticipated school-type environment. Exclusion: Child day-care services are classified in subclass 93321.

Other primary education services (CPCprov 9219): Other primary school education services at the first level. Such education services are intended to give the students a basic education in diverse subjects, and are characterized by a relatively low specialization level. Exclusion: Services related to the provision of literacy programmes for adults are classified in subclass 92400 (Adult education services n.e.c.).

B. Secondary education services (CPCprov 922)

General secondary education services (CPCprov 9221): General school education services at the second level, first stage. Such education services consist of education that continues the basic programmes taught at the primary education level, but usually on a more subject-oriented pattern and with some beginning specialization.

Higher secondary education services (CPCprov 9222): General school education services at the second level, second stage. Such education services consist of general education programmes covering a wide variety of subjects involving more specialization than at the first stage. The programmes intend to qualify students either for technical or vocational education or for university entrance without any special subject prerequisite.

Technical and vocational secondary education services (CPCprov 9223): Technical and vocational education services below the university level. Such education services consist of programmes emphasizing subject-matter specialization and instruction in both theoretical and practical skills. They usually apply to specific professions.

Technical and vocational secondary school-type education services for handicapped students (CPCprov 9224): Technical and vocational secondary school-type education services specially designed to meet the possibilities and needs of handicapped students below the university level.

C. Higher education services (CPCprov 923)

Post-secondary technical and vocational education services (CPCprov 9231): Post-secondary, sub-degree technical and vocational education services. Such education services consist of a great variety of subject-matter programmes. They emphasize teaching of practical skills, but also involve substantial theoretical background instruction.

Other higher education services (CPCprov 9239): Education services leading to a university degree or equivalent. Such education services are provided by universities or specialized professional schools. The programmes not only emphasize theoretical instruction, but also research training aiming to prepare students for participation in original work.

D. Adult education (CPCprov 924)

Adult education services n.e.c. (CPCprov 9240): Education services for adults who are not in the regular school and university system. Such education services may be provided in day or evening classes by schools or by special institutions for adult education. Included are education services through radio or television broadcasting or by correspondence. The programmes may cover both general and vocational subjects. Services related to literacy programmes for adults are also included. Exclusion: Higher education services provided within the regular education system are classified in subclass 92310 (Post-secondary technical and vocational education services) or 92390 (Other higher education services).

E. Other education services (CPCprov 929)

Other education services (CPCprov 9290): Education services at the first and second levels in specific subject-matters not elsewhere classified, and all other education services that are not definable by level. Exclusions: Education services primarily concerned with recreational matters are classified in class 9641 (Sporting services).

Education services provided by governesses or tutors employed by private households are classified in subclass 98000 (Private households with employed persons).

Anmerkung: Die hier abgebildete Einteilung der Bildungsdienstleistungen entspricht der vom WTO-Sekretariat unter Punkt 5 der „Services Sectoral Classification List“ vorgeschlagenen Unterteilung. Die in Klammern angeführten drei- bzw. vierstelligen Zahlen verweisen auf die jeweilige Gruppe bzw. Klasse der „Provisional Central Product Classification“ (CPCprov) der Vereinten Nationen. Von dort wurden auch die erläuternden Definitionen übernommen.

Quelle: WTO 1991, S. 4; UN o.J., www.

Anlage III: Übersicht über die spezifischen Verpflichtungen im Bildungssektor (April 2002)

Country	Primary	Secondary	Higher	Adult	Other
Australia		X	X		X
Austria	X	X		X	
Czech Republic	X	X	X	X	X
Hungary	X	X	X	X	
Japan	X	X	X	X	
Mexico	X	X	X		X
New Zealand	X	X	X		
Norway	X	X	X	X	X
Poland	X	X	X	X	
Slovak Republic	X	X	X	X	X
Switzerland	X	X	X	X	
Turkey	X	X	X		X
USA				X	X
European Community (12)	X	X	X	X	
Total number of schedules for OECD countries (14)	12	13	12	10	7
Albania	X	X	X	X	
Bulgaria	X	X		X	
China	X	X	X	X	X
Chinese Taipei		X	X	X	X
Congo RP			X		
Costa Rica	X	X			X
Croatia		X	X	X	X
Estonia	X	X	X	X	X
Gambia	X			X	X
Georgia	X	X	X	X	
Ghana		X			X
Haiti				X	
Jamaica	X	X	X		
Jordan	X	X	X	X	X
Kyrgyz Republic	X	X	X	X	
Latvia	X	X	X	X	
Lesotho	X	X	X	X	X
Liechtenstein	X	X	X	X	
Lithuania	X	X	X	X	
Mali				X	
Moldova	X	X	X	X	X
Oman		X	X	X	X
Panama	X	X	X		
Rwanda				X	
Sierra Leone	X	X	X	X	X
Slovenia		X	X	X	
Thailand	X	X		X	
Trinidad and Tobago			X		X
Total number of schedules (42)	30	35	32	32	20

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf OECD / CERI 2002, S. 19.

Anlage IV: Die spezifischen Verpflichtungen der Europäischen Gemeinschaft im Bildungssektor

Country	Sub-sector	Cross-border supply	Consumption abroad	Commercial presence	Presence of natural persons
European Community (12)	Privately funded Education Services Primary	MA: F: Condition of nationality. However, third country nationals may obtain authorization from competent authorities to establish and direct an education institution and to teach. NT: I: Condition of nationality for service providers to be authorized to issue State recognized diplomas.	MA: None NT: None	MA: None (E, GR, P: Authorization can be denied in order to protect) NT: GR: Majority of members of the Board must be of Greek nationality.	MA: Unbound except as indicated in the horizontal section and subject to the following specific limitations: - F: Condition of nationality. However, third country nationals may obtain authorization from competent authorities to establish and direct an education institution to teach. - I: Condition of nationality for service. - GR: Condition of nationality for teachers. NT: Unbound except as indicated in the horizontal section.

Country	Sub-sector	Cross-border supply	Consumption abroad	Commercial presence	Presence of natural persons
EC (cont'd)	Privately funded Education Services	<p>MA: F: Condition of nationality. However, third country nationals may obtain authorization from competent authorities to establish and direct an education institution and to teach.</p> <p>NT: I: Condition of nationality for service providers to issue State recognized diplomas.</p>	<p>MA: None</p> <p>NT: None</p>	<p>MA: None</p> <p>NT: GR: Majority of members of the Board must be of Greek nationality.</p>	<p>MA: Unbound except as indicated in the horizontal section and subject to the following specific limitations:</p> <p>-F: Condition of nationality. However, third country nationals may obtain authorization from competent authorities to establish and direct an education institution and to teach.</p> <p>-I: Condition of nationality for service providers to be authorized to issue State recognized diplomas.</p> <p>-GR: Condition of nationality for teachers.</p> <p>NT: Unbound except as indicated in the horizontal section.</p>

Country	Sub-sector	Cross-border supply	Consumption abroad	Commercial presence	Presence of natural persons
EC (cont'd)	Privately funded Education Services	MA: F: Condition of nationality. However, third country nationals can have authorization from competent authorities to establish and direct an education institution and to teach. NT: I: Condition of nationality for service providers to be authorized to issue State recognized diplomas.	MA: None NT: None	MA: E, I: Needs test for opening of private universities authorized to issue recognized diplomas or degrees; procedure involves an advice of the Parliament. GR: Unbound for education institutions granting recognized State diplomas. NT: None	MA: Unbound except as indicated in the horizontal section and subject to the following specific limitations: - DK: Condition of nationality for professors. -F: Condition of nationality. However, third country nationals may obtain authorization from competent authorities to establish and direct an education institution and to teach. - I: Condition of nationality for service providers to be authorized to issue State recognized diplomas. NT: Unbound except as indicated in the horizontal section.
	Adult	MA: None NT: None	MA: None NT: None	MA: None NT: None	MA: Unbound except as indicated in the horizontal section. NT: Unbound except as indicated in the horizontal section.

Anmerkung: Verwendete Abkürzungen: MA – Marktzugang, NT – Inländerbehandlung, I – Italien, DK – Dänemark, E – Spanien, F – Frankreich, P – Portugal, GR – Griechenland.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf OECD / CERI 2002, S. 29ff.; WTO 1994b, o.S.

Anlage V: Die spezifischen Verpflichtungen Österreichs im Bildungssektor

Country	Sub-sector	Cross-border supply	Consumption abroad	Commercial presence	Presence of natural persons
Austria	Primary Secondary Adult (except education services for adults by means of radio or television broadcasting)	MA: None NT: None	MA: None NT: None	MA: None NT: None	MA: unbound except as indicated in the horizontal section NT: unbound except as indicated in the horizontal section

Anmerkung: „MA“ steht für Marktzugang und „NT“ für Inländerbehandlung.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf OECD / CERl 2002, S. 21; WTO 1994a, o.S.

Literaturverzeichnis

- Ambrosius, Gerold (2000): Services Publics, Leistungen der Daseinsvorsorge oder Universaldienste? Zur historischen Dimension eines zukünftigen Elements europäischer Gesellschaftspolitik. In: Cox (2000), S. 15-43.
- AUCC et al. (2001): Joint Declaration on Higher Education and the General Agreement on Trade in Services. 28. September 2001, http://www.aucc.ca/_pdf/english/statements/2001/gats_10_25_e.pdf, Stand vom 9.10.2003.
- Beise, Marc (2001): Die Welthandelsorganisation (WTO). Funktion, Status, Organisation. Baden-Baden.
- Belgien (2002): Analysis of Requests to all EC.
- Bieberstein, Ingo (1998): Dienstleistungs-Marketing. Ludwigshafen (Rhein).
- Bieger, Thomas (1998): Dienstleistungsmanagement: Einführung in Strategien und Prozesse bei persönlichen Dienstleistungen; mit Fallstudien verschiedener Praktiker. Bern; Stuttgart; Wien.
- Biermann, Thomas (1999): Dienstleistungs-Management. München; Wien.
- BMBWK (2000): Informationsblätter zum Schulrecht Teil 4: Schulautonomie. Stand: April 2000. Wien, http://www.bmbwk.gv.at/medien/5823_schulrecht4.pdf, Stand vom 21.10.2003.
- BMBWK (2002): Hochschulbericht 2002. Band 1. Wien, http://www.bmbwk.gv.at/medien/8330_hb_2002_bd1.pdf, Stand vom 24.10.2003.
- BMBWK (2003): Statistisches Taschenbuch 2003. Wien, http://www.bmbwk.gv.at/medien/10342_stat_tb_2003_dt.pdf, Stand vom 22.10.2003.
- BMWV (1998): Weißbuch zur Hochschulbildung in Österreich. Wien, http://www.bmbwk.gv.at/medien/5150_wbw2.pdf, Stand vom 26.10.2003.
- BMWV (1999): Hochschulbericht 1999. Band 1. Wien, http://www.bmbwk.gv.at/medien/4612_Band1.pdf, Stand vom 24.10.2003.
- Bultmann, Torsten (2002): Modell mit Hintersinn. Wer die Ökonomisierung des Bildungswesens allein dem Kapital in die Schuhe schiebt, irrt. Private Public Partnership zeigt, was wirklich Sache ist. In: junge Welt, Ausgabe vom 23.10.2002, o.S., <http://www.jungewelt.de/2002/10-23/018.php>, Stand vom 17.9.2003.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002): WTO-Dienstleistungsverhandlungen – Forderungen an die EU. Berlin, Juli 2002, <http://www.attac-netzwerk.de/gats/summary-gats-forderungen-an-eu.rtf>, Stand vom 2.10.2003.
- Bünting, Karl-Dieter / Karatas, Ramona (1996): Deutsches Wörterbuch. Chur.

- Colas, Bernard / Gottlieb, Richard (2001): GATS Impact on Education in Canada. Legal opinion by the law firm Gottlieb & Pearson; o.O., <http://www.caut.ca/english/issues/trade/GATS%20Impact.pdf>, Stand vom 21.05.2003.
- Corsten, Hans (1998): Betriebswirtschaftslehre der Dienstleistungsunternehmung. München; Wien.
- Cox, Helmut (1996a): Öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union. Zum Spannungsfeld zwischen Service Public und Wettbewerbsprinzip. Baden-Baden.
- Cox, Helmut (1996b): Entscheidungskriterien und Prinzipien für öffentliche Dienste – Thesen zur Zukunft der öffentlichen Dienstleistung in Europa. In: Cox 1996a, S. 13-27.
- Cox, Helmut (2000): Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union. Zum Widerstreit zwischen freiem Wettbewerb und Allgemeininteresse. Baden-Baden.
- CRE (2000): The Bologna Declaration: an explanation, http://www.bmbwk.gv.at/medien/4398_Bologna_explanation.pdf, Stand vom 13.10.2003.
- CSI (o.J.): About CSI: What is CSI?, <http://www.uscsi.org/about/>, Stand vom 21.5.2003.
- Department of Trade and Industry (2002): Liberalising trade in services. A new consultation on the World Trade Organisation GATS negotiations. October 2002, <http://www.dti.gov.uk/worldtrade/gats1.pdf>, Stand vom 2.10.2003.
- Deutsche Presse-Agentur (2001): GEW verlangt Konzept gegen Lehrermangel. Kinder und Jugendliche brauchen professionell ausgebildete Pädagogen, <http://213.198.62.63/standpunkt/aschlagzeilen/schule/lehrermangel.htm>, Stand vom 29.5.2003.
- Einem, Caspar et al. (1999): Der Europäische Hochschulraum. Gemeinsame Erklärung der Europäischen Bildungsminister. 19. Juni 1999, Bologna, http://www.bmbwk.gv.at/medien/6816_bologna_dt.pdf, Stand vom 13.10.2003.
- Eiteljörge, Uwe (1998): Das Abkommen über den internationalen Handel mit Dienstleistungen. Ein Schritt vorwärts, einer zurück? In: Klein / Meng / Rode 1998, S. 137-173.
- Elfring, Tom (1988): Service Sector Employment in Advanced Economies. A Comparative Analysis of its Implications for Economic Growth. Aldershot.
- Elfring, Tom (1989): New Evidence on the Expansion of Service Employment in Advanced Economies. In: Review of Income and Wealth, Series 35, December, S. 409-440.
- Elfring, Tom (1992): An International Comparison of Service Sector Employment Growth. In: Personal and Collective Services: An International Perspective, UN/ECE Discussion Paper No. 1, S. 1-13.

- Enders, Judith et al. (2003): GATS-Verhandlungsrunde im Bildungsbereich: Bewertung der Forderungen. Gutachten für die Max-Traeger-Stiftung. Kassel, http://www.uni-kassel.de/fb5/globalisation/pdf/GATS_Bildung_Forderungen.pdf, Stand vom 16.9.2003.
- ETS (2003a): About ETS, <http://www.ets.org/aboutets/index.html>, Stand vom 6.10.2003.
- ETS (2003b): Major Tests, <http://www.ets.org/choose.html>, Stand vom 6.10.2003.
- EU (o.J.): Europäisches Jahr des lebensbegleitenden Lernens (1996), <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/cha/c11024.htm>, Stand vom 23.5.2003.
- EU (2001): Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 80 vom 10. März 2001, http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/nice_treaty_de.pdf, Stand vom 15.10.2003.
- EU (2003): Vertrag über eine Verfassung für Europa. Entwurf. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft Nr. C 169 vom 18. Juli 2003, http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2003/c_169/c_16920030718de00010105.pdf, Stand vom 15.10.2003.
- Europäische Kommission (1995): GATS – Allgemeines Übereinkommen über den Dienstleistungsverkehr. Ein Leitfaden für die Wirtschaft. Brüssel et al.
- Europäische Kommission (2002a): Summary Of The EC's Initial Requests To Third Countries In The GATS Negotiations. Brussels, 1 July 2002, http://europa.eu.int/comm/trade/services/gats_sum.htm, Stand vom 1.10.2003.
- Europäische Kommission (2002b): GATS 2000. Request from the EC and its Member States (hereinafter the EC) to the United States of America, <http://216.18.14.226/Usa.pdf>, Stand vom 1.10.2003.
- Europäische Kommission (2002c): GATS 2000. Request from the EC and its Member States (hereinafter the EC) to the United States of America. Version März / Juni 2002, <http://www.citizen.org/documents/ecusrequests.pdf>, Stand vom 1.10.2003.
- Europäische Kommission (2002d): Anträge der WTO-Mitglieder an die EG und ihre Mitgliedstaaten auf verbesserten Marktzugang für Dienstleistungen. Konsultationspapier. 12. November 2002, http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/services/docs/imas_de.pdf, Stand vom 2.10.2003.
- Europäische Kommission (2003a): Summary of the Commission's proposal for the EU's services offer. February 2003, <http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/services/docs/servof.pdf>, Stand vom 1.10.2003.
- Europäische Kommission (2003b): ECTS – European Credit Transfer System, http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/ects_en.html, Stand vom 13.10.2003.

- Europäisches Parlament (o.J.): Öffentliche Unternehmen, ausschließliche oder besondere Rechte, öffentliche Dienstleistungen; http://www.europarl.eu.int/factsheets/3_3_4_de.htm, Stand vom 21.5.2003.
- Fritz, Thomas (2002): Die Bewertung der GATS-Verhandlungen im Rahmen der Wissensgesellschaft. Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“. Berlin, <http://www.bundestag.de/gremien/welt/gutachten/vg27.pdf>, Stand vom 17.10.2002.
- Fritz, Thomas (2003): Kompetenzverlagerung nach Europa. Die Vorschläge des Europäischen Konvents für die Gemeinsame Handelspolitik. Version 23. Juli 2003, Rev.1, http://www.attac.de/gats/hintergrund/fritz_eu_konvent.rtf, Stand vom 15.10.2003.
- Gabler-Wirtschafts-Lexikon (1992), 13. Aufl., Wiesbaden.
- Gove, Philip Babcock (1993): Webster's third new international dictionary of the English language. Unabridged. Cologne.
- Gubitzer, Luise (2002): Wa(h)re Bildung. Zur Ökonomisierung von Bildung. In: Dossier. Nachrichten und Stellungnahmen der Katholischen Sozialakademie Österreichs, Ausgabe 03/2002, S. 6-9.
- Gutiérrez Cuadrado, Juan (1996): Diccionario Salamanca de la lengua española. Madrid.
- Hachfeld, David (o.J.): Das GATS-Abkommen und die Kommerzialisierung von Bildung in der BRD, <http://www.astafu.de/inhalte/publikationen/hopo/umbruch/rubriken/gats>, Stand vom 10.09.2003.
- Hanft, Anke (Hrsg.) (2001): Grundbegriffe des Hochschulmanagements. Neuwied.
- Hartmann, Eva / Scherrer, Christoph (2003): Negotiations on Trade in Services – The Position of the Trade Unions on GATS. Friedrich Ebert Stiftung, Occasional Papers N° 6, Mai 2003, Geneva, <http://www.fes-geneva.org/publications/FES%20OccPapers%206.pdf>, Stand vom 16.9.2003.
- Hartridge, David (2000): WTO Secretariat hits false attacks against GATS, WTO news 27. November 2000, http://www.wto.org/english/news_e/news00_e/gats2000neg_hartridge_e.htm, Stand vom 19.6.2003.
- Hessisches Kultusministerium (2003): Mangelfächer / Quereinstieg, <http://www.kultusministerium.hessen.de/cms/broker.asp?SeitenID={2EBB A28A-E64B-435A-B17C-C5B6A83EED37}>, Stand vom 29.5.2003.
- Hoekman, Bernard M. / Kostecki, Michel M. (2001): The Political Economy of the World Trading System. The WTO and Beyond. 2nd ed., Oxford et al.
- Hoffrogge, Ralf (2003): GATS, Bologna und die deutsche Hochschullandschaft, <http://www.astafu.de/inhalte/publikationen/hopo/umbruch/rubriken/bologna>, Stand vom 14.10.2003.

- Hufbauer, Gary / Warren, Tony (1999): The Globalization of Services. What Has Happened? What Are the Implications?; o.O., <http://www.iie.com/publications/wp/1999/99-12.pdf>, Stand vom 24.5.2003.
- IBRD (1945): IBRD Articles of Agreement, Version vom 16. Februar 1989, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20049557~menuPK:63000601~pagePK:34542~piPK:36600~theSitePK:29708,00.html>, Stand vom 4.7.2003.
- Internationale der Öffentlichen Dienste (2000): Grosse Erwartungen: Die Zukunft des Handels im Dienstleistungssektor. Ferney-Voltaire, [http://www.world-psi.org/psi.nsf/WebAllMessages/524D50E23B8D5C1BC1256985004642ED/\\$FILE/DE_Grosse_Erwartungen.pdf?OpenElement](http://www.world-psi.org/psi.nsf/WebAllMessages/524D50E23B8D5C1BC1256985004642ED/$FILE/DE_Grosse_Erwartungen.pdf?OpenElement), Stand vom 26.05.2003.
- IWF (o.J.): About the IMF Staff, <http://www.imf.org/external/np/adm/rec/workenv/aboutst.htm>, Stand vom 29.6.2003.
- IWF (1944): Articles of Agreement of the International Monetary Fund, Version vom 28 Juni 1990, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>, Stand vom 4.7.2003.
- Johnstone, Bruce D. / Arora, Alka / Experton, William (1998): The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms. Buffalo, http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer?WDSPIB/2000/07/19/000094946_99040905052384/Rendered/PDF/multi_page.pdf, Stand vom 15.6.2003.
- Juranek, Markus (1997): Rundschreiben Nr. 15/1997. Sachgebiet: Allgemeine Angelegenheiten. Inhalt: Schulwerbung. Landesschulrat für Tirol. Innsbruck, <http://www.lsr-t.gv.at/RS/rs199715.pdf>, Stand vom 23.10.2003.
- Karsenty, Guy (1999): Just How Big are the Stakes? An Assessment of Trade in Services by Mode of Supply. Paper Presented at the Services 2000: New Directions in Services Trade Liberalization Conference, Washington DC, June 1-2 1999.
- Klein, Martin / Meng, Werner / Rode, Reinhard (1998): Die Neue Welthandelsordnung der WTO. Amsterdam.
- Krajewski, Markus (2001): Public services and the Scope of the General Agreement on Trade in Services (GATS). A Research Paper written for Center for International Environmental Law (CIEL). Geneva, <http://www.ciel.org/Publications/PublicServicesScope.pdf>, Stand vom 22.5.2003.
- Krajewski, Markus (2002): Kurzgutachten zum Umfang der spezifischen GATS-Verpflichtungen der EG im Bereich Subventionen, erstellt im Auftrag von Prof. Dr. Christoph Scherrer, King's College London. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Kreissl-Dörfler, Wolfgang (Hrsg.) (o. J.): Die WTO. Gefahr für Umwelt, Entwicklung und Demokratie? Dossier zur Rolle der EU in der Welthandelsorganisation. Bonn.

- Kreissl-Dörfler, Wolfgang (Hrsg.) (2001): Die WTO nach Seattle. Ist die Welthandelsorganisation reformierbar? Dossier zur Rolle der EU in der Welthandelsorganisation; o.O.
- Kreissl-Dörfler, Wolfgang / Quandt-Lützner, Melanie (2001): Die Welthandelsorganisation fünf Jahre nach ihrer Gründung – eine vorläufige Bilanz. In: Kreissl-Dörfler (Hrsg.) (2001), S. 9-15.
- Krenzler, Horst Günter / Pitschas, Christian (2001): Fortschritt oder Stagnation? Die gemeinsame Handelspolitik nach Nizza. In: Europarecht, Heft 3/2001, S. 442-461.
- Lal Das, Bhagirath (1999): The World Trade Organisation. A Guide to the Framework for International Trade. London, New York, Penang.
- Larsen, Kurt / Martin, John P. / Morris, Rosemary (2002): Trade in Educational Services: Trends and Emerging Issues. In: The World Economy, Vol. 25, Issue 6, S. 849-868.
- Lechner, Isabella (2003): Alma Mater ganz privat. In: Der Standard, Ausgabe vom 22. März 2003, o.S., <http://derstandard.at/standard.asp?page=archshow&artfn=\Archiv\20030322\588.HTM>, Stand vom 25.10.2003.
- Leier, Klaus-Peter (2002): Mitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie an das Bundesministerium für Bildung und Forschung, den Senator für Wissenschaft, Forschung und Kultur Berlin, die Bund-Länder Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung und die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft bezüglich „WTO-Dienstleistungsverhandlungen. Drittlandsforderungen der EU“. Berlin, 14. Juni 2002, <http://www.bayern.gew.de/gew/Landesverband/Material/gats/BMWI-NL-Request-Bildung-I-14.06.02.pdf>, Stand vom 1.10.2003.
- Letzel, Hans-Joachim (1999): Streitbeilegung im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO). Geschichte und völkerrechtliche Qualität. Münster, Köln.
- Meyer, Anton (1998): Dienstleistungs-Marketing: Erkenntnisse und praktische Beispiele. 8. Aufl., München.
- Müller, Wolfgang / Köster, Rudolf / Trunk, Marion (1982): Duden Fremdwörterbuch. 4. Aufl., Mannheim; Wien; Zürich.
- Neck, Reinhard / Nowotny, Ewald / Winckler, Georg (2001): Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs. 3. Aufl., Wien.
- Nowotny, Ewald (1996): Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft. 3. Aufl., Berlin et al.
- Nunn, Alex / Worth, Jess (2001): GATS and Education. In: GATS and Democracy. A joint publication of the Seattle to Brussels Network (July 2001), S. 16-17, <http://www.wdm.org.uk/cambriefs/wto/gatsdem.pdf>, Stand vom 17.6.2003.

- o.A. (1999): Geld und Studenten fehlen noch. Bremens neue Privatuni hat jetzt ihren ersten Präsidenten. In: taz Bremen, Nr. 5761 vom 13.2.1999, Seite 23, <http://www.taz.de/pt/1999/02/13/a0002.nf/text?Name=ls09183aaa&idx=0>, Stand vom 17.9.2003.
- o.A. (2000): Österreich hat drei neue private Unis. FPÖ spricht von „Sieg der Vernunft“. In: Der Standard, Ausgabe vom 2. November 2000, o.S., <http://derstandard.at/standard.asp?page=archshow&artfn=\Archiv\20001102\53.HTM>, Stand vom 25.10.2003.
- o.A. (2001a): Arbeitsmarkt Gymnasiallehrer. Mangel und Überschuss. In: unimagazin, Ausgabe 6/2001, S. 48-53.
- o.A. (2001b): Auf dem Wege zum europäischen Hochschulraum. Communiqué des Treffens der europäischen Hochschulministerinnen und Hochschulminister am 19. Mai 2001 in Prag. Prag, http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/prager_kommunique.pdf, Stand vom 13.10.2003.
- o.A. (2001c): Untersuchung zum Privatisierungsgrad der Schulfinanzierung. Universität Erfurt, Pressemitteilung Nr.: 11/2001 - 25.01.2001, http://www.uni-erfurt.de/presse/archiv/pressemitteilungen/2001/doc/11_01.htm, Stand vom 23.10.2003.
- o.A. (2002a): Langsam, aber stetig: Das Wachsen der Privat-Unis. In: Die Presse, Uni Extra, Ausgabe vom 21.9.2002, o.S., <http://www.oeh.ac.at/oeh/prespiegel/100206872602/103303464113/?tqs=11>, Stand vom 17.9.2003.
- o.A. (2002b): GATS-Forderungen der USA im Bildungsbereich, <http://www.attac.de/gats/usrequestseducation.php>, Stand vom 7.10.2003.
- o.A. (2003a): Private Medizin-Uni Salzburg: Der erste Jahrgang nahm das Studium auf. Synthese zwischen technisierter Medizin und Zuwendung zum Patienten als Ausbildungsziel. APA0289 2003-09-08/13:09, <http://www.webfactory.apa.at/scripts/depot3/bmwv/apawbuni/20030911DXQ044.txt?variante=medieninfo>, Stand vom 17.9.2003.
- o.A. (2003b): Den Europäischen Hochschulraum verwirklichen. Communiqué der Konferenz der europäischen Hochschulministerinnen und -minister am 19. September 2003 in Berlin. Berlin, http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Communique_dt.pdf, Stand vom 14.10.2003.
- OECD (o.J.): Overview of the OECD: What is it? History? Who does what? Structure of the organisation?, <http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-0-nodirectorate-no-13-26640-0,00.html#title3>, Stand vom 29.6.2003.
- OECD (1995): Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 1995. Paris.
- OECD (1996): Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 1996. Paris.
- OECD (1997): Education Policy Analysis 1997. Paris.
- OECD (1998a): Education Policy Analysis 1998. Paris.
- OECD (1998b): Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 1998. Paris.
- OECD (2000a): OECD Beschäftigungsausblick. Juni 2000. Paris.

- OECD (2000b): Science, Technology and Industry Outlook. Paris.
- OECD (2000c): Bildungspolitische Analyse 1999. Paris.
- OECD (2001a): Bildungspolitische Analyse 2001. Paris.
- OECD (2001b): Schooling for tomorrow. What schools for the future? Paris.
- OECD (2002a): GATS: Plädoyer für offene Dienstleistungsmärkte. Paris.
- OECD (2002b): Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2002. Paris.
- OECD (2002c): CDE Corporate Data Environment. Education Database,
http://www1.oecd.org/scripts/cde/members/EDU_UOEAuthenticate.asp,
Stand vom 30.5.2003.
- OECD (2003a): Gross Domestic Product – Produit Intérieur Brut,
<http://www.oecd.org/pdf/M00018000/M00018516.pdf>, Stand vom
22.5.2003.
- OECD (2003b): Bildungspolitische Analyse 2002. Paris.
- OECD / CERl (2002): Current Commitments under the GATS in Educational
Services. Background Document. Prepared for the OECD/US Forum on
Trade in Educational Services, 23-24 May 2002, Washington, DC,
<http://www.oecd.org/pdf/M00029000/M00029604.pdf>, Stand vom 8.7.2003.
- Office of the United States Trade Representative (2002): U.S. Proposals for
Liberalizing Trade in Services. Executive Summary. July 1, 2002.
Washington, D.C., [http://www.ustr.gov/sectors/services/2002-07-01-
proposal-execsumm.PDF](http://www.ustr.gov/sectors/services/2002-07-01-proposal-execsumm.PDF), Stand vom 7.10.2003.
- Öhlinger, Theo (1999): Verfassungsrecht. 4. Aufl., Wien.
- Österreichischer Akkreditierungsrat (o.J. a): Privatuniversitäten,
[http://www.akkreditierungsrat.at/oear/deutsch/privatuniversitaeten/
privatuni.shtml](http://www.akkreditierungsrat.at/oear/deutsch/privatuniversitaeten/privatuni.shtml), Stand vom 25.10.2003.
- Österreichischer Akkreditierungsrat (o.J. b): FAQ,
<http://www.akkreditierungsrat.at/oear/deutsch/akkreditierung/faq.shtml>,
Stand vom 26.10.2003.
- Österreichischer Akkreditierungsrat (2003a): Privatuniversität für Traditionelle
Chinesische Medizin, [http://www.akkreditierungsrat.at/oear/deutsch/news/
news10.shtml](http://www.akkreditierungsrat.at/oear/deutsch/news/news10.shtml), Stand vom 25.10.2003.
- Österreichischer Akkreditierungsrat (2003b): International University,
<http://www.akkreditierungsrat.at/oear/deutsch/news/news08.shtml>, Stand
vom 25.10.2003.

- Österreichisches Parlament (2002): Anfragebeantwortung durch den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit Dr. Martin Bartenstein zu der schriftlichen Anfrage (3831/J) der Abgeordneten DDr. Erwin Niederwieser, Kolleginnen und Kollegen an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit betreffend „Verhandlungen zum Dienstleistungsabkommen GATS“. Parlamentarische Materialien des Nationalrates 3812/AB XXI.GP, http://www.parlinkom.gv.at/pd/pm/XXI/AB/texte/038/AB03812_.html, Stand vom 19.6.2003.
- Österreichisches Parlament (2003a): Anfragebeantwortung durch den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit Dr. Martin Bartenstein zu der schriftlichen Anfrage (253/J) der Abgeordneten DDr. Erwin Niederwieser, Kolleginnen und Kollegen an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit betreffend „Auswirkungen des Dienstleistungsabkommens GATS auf das österreichische Bildungssystem“. Parlamentarische Materialien des Nationalrats 261/AB XXII.GP, http://www.parlinkom.gv.at/pd/pm/XXII/AB/images/002/AB00261__3964.pdf, Stand vom 18.9.2003.
- Österreichisches Parlament (2003b): Anfragebeantwortung durch den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit Dr. Martin Bartenstein zu der schriftlichen Anfrage (24/J) der Abgeordneten Mag. Ulrike Sima, Kolleginnen und Kollegen an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit betreffend Stand der GATS-Verhandlungen v.a. aus ökologischer Sicht und fehlende Information und Debatte in der Öffentlichkeit. Parlamentarische Materialien des Nationalrats 43/AB XXII.GP, http://www.parlinkom.at/pd/pm/XXII/AB/images/000/AB00043__2007.pdf, Stand vom 9.10.2003.
- Pechar, Hans (2001): Privatuniversitäten. In: Hanft 2001, S. 359-362.
- Polaris Institute (2002): Public Service Project – Sign-on, http://www.polarisinstitute.org/polaris_project/public_service/gats/english_sign_on.htm, Stand vom 27.10.2003.
- Prascsaics, Petra (1999): Tabubruch bringt den Schulen Millionen. In: Klipp, Nr. 6-7/99, o.S.
- Pruzin, Daniel (2003): WTO Services Group Chair Voices Concern Over Services Offers, Disdain for Scare Stories. Washington D.C., http://www.stoppgats.at/0300/0301.php?kategorie_id=40&artikel_id=37, Stand vom 1.10.2003.
- Raghavan, Chakravarthi (1999): Undemocratic decision-making could wreck WTO, <http://www.twinside.org.sg/title/undemo-cn.htm>, Stand vom 22.5.2003.
- Raiffeisenverband Salzburg (o.J.): Tochtergesellschaften, <http://www.rvs.at/servlet/sls/Tornado/NOTESDAT/homepage/content/rk/92F8B724F6315AFCC1256BF2003D846D>, Stand vom 23.10.2003.
- Raschauer, Bernhard (Hrsg.) (1998): Grundriß des österreichischen Wirtschaftsrechts: auf der Grundlage des von Karl Wenger herausgegebenen „Grundriß des österreichischen Wirtschaftsrechts“. Wien.

- Rauscher, Erwin (o.J.): Schulautonomie Handbuch. Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur. Wien, <http://144.65.2.1/extern/autonomiehandbuch/index.htm>, Stand vom 23.10.2003.
- Rechnungshof (1999): Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes über das Jahr 1998. Reihe Bund 1999/3. Wien, http://www.rechnungshof.gv.at/Berichte/Bund/Bund_1999_3/Bund_1999_3.pdf, Stand vom 22.10.2003.
- Rechnungshof (2003): Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes. Teilgebiete der Gebarung des Bundes. Reihe Bund 2003/2. Wien, http://www.rechnungshof.gv.at/Berichte/Bund/Bund_2003_2_/Bund_2003_2_.pdf, Stand vom 23.10.2003.
- Rockwell, Keith (2001): WTO spokesman answers a critic, WTO news 19 März 2001, http://www.wto.org/english/news_e/news01_e/observerlet_march01_e.htm, Stand vom 19.6.2003.
- Schulev-Steindl, Eva (1998): Exkurs: Weltwirtschaftsordnung. In: Raschauer 1998, S. 20-24.
- Schulwerbung (o.J. a): Top bei der Zielgruppe der 10 bis 19jährigen, <http://www.schulwerbung.at/werbung/html/zlgex.html>, Stand vom 23.10.2003.
- Schulwerbung (o.J. b): In der Schule erreicht man alle Jungendszenen, <http://www.schulwerbung.at/werbung/html/zlgrp.html>, Stand vom 23.10.2003.
- Schulwerbung (o.J. c): Preisliste 2003, <http://www.schulwerbung.at/werbung/html/preis.html>, Stand vom 23.10.2003.
- Seidenberger, Maike (2002): Kauf dir ein Stück Schule. Unternehmen positionieren sich als Arbeitgeber. In: Die Wirtschaft. September 2002, <http://www.oewv.at/ireds3/page.php?P=550>, Stand vom 23.10.2003.
- Senti, Richard (2000): WTO. System und Funktionsweise der Welthandelsordnung. Zürich; Wien.
- Stange, Eva Maria (2002): Brief der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft an das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, das Bundesministerium für Bildung und Forschung, den Senator für Wissenschaft, Forschung und Kultur Berlin und die Bund-Länder Kommission für Bildungsplanung. Frankfurt, 4. Juli 2002, <http://www.bayern.gew.de/gew/Landesverband/Material/gats/GEW-Antwort-NL-Request-020617.pdf>, Stand vom 1.10.2003.
- Statistik Austria (2001a): ÖNACE: Allgemeines, <http://wwwold.statistik.gv.at/oenace/allgemeines.shtml>, Stand vom 27.5.2003.
- Statistik Austria (2001b): ÖNACE: Erläuterungen, <http://wwwold.statistik.gv.at/oenace/erlaeuterungen.shtml>, Stand vom 27.5.2003.
- Statistik Austria (2002): Statistisches Jahrbuch Österreichs 2003. Wien.

- Stummann, Franz-Josef (2003): EU-Verfassungsentwurf: Basis für weitere Liberalisierung des Handels mit Bildungsdienstleistungen im Rahmen des GATS. Strasbourg, <http://www.erzwiss.uni-hamburg.de/personal/lohmann/datenbank/stummann-7-03.doc>, Stand vom 16.10.2003.
- Tauber, Reinhold (2003): Neue Universität für Musikausbildung. Projekt: Bruckner-Konservatorium in Linz auf dem Weg zur entscheidenden Aufwertung. In: OÖNachrichten, Ausgabe vom 8.5.2003, o.S., <http://www.nachrichten.at/uninachrichten/175277>, Stand vom 25.10.2003.
- Thiry, Bernard (1996): Öffentliche Dienstleistungen – Konzepte und Realitäten. In: Cox (1996a), S. 29-39.
- Todaro, Michael P. (1997): Economic Development. 6th ed., Essex.
- UN (o.J.): CPCprov code 92. Detailed structure and explanatory notes; <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=9&Lg=1&Co=92>, Stand vom 21.5.2003.
- Verein der Salzburger Schulspensoren (o.J. a): Partner, <http://www.salzburger-schulspensoring.at/servlet/sls/Tornado/notesdat/schulsp/contentssp/F7FD9C8B25DA5629C1256C44004DC047>, Stand vom 23.10.2003.
- Verein der Salzburger Schulspensoren (o.J. b): Sponsoren, <http://www.salzburger-schulspensoring.at/servlet/sls/Tornado/notesdat/schulsp/contentssp/A1B7058A7AD07170C1256C3E00391B5B>, Stand vom 23.10.2003.
- Verein der Salzburger Schulspensoren (o.J. c): Finanzielles, <http://www.salzburger-schulspensoring.at/servlet/sls/Tornado/notesdat/schulsp/contentssp/E593FCBAB01F0B53C1256C3D0030833B>, Stand vom 23.10.2003.
- Verein der Salzburger Schulspensoren (o.J. d): Sonderprojektförderung, <http://www.salzburger-schulspensoring.at/servlet/sls/Tornado/notesdat/schulsp/contentssp/80C9E8CA8E0D42BCC1256C3E0031C2B0>, Stand vom 23.10.2003.
- Verein der Salzburger Schulspensoren (o.J. e): Gegenleistungen, <http://www.salzburger-schulspensoring.at/servlet/sls/Tornado/notesdat/schulsp/contentssp/3397BDBDF9F0D947C1256C3D0030243D>, Stand vom 23.10.2003.
- Wardenbach, Klaus (o. J.): Das Streitschlichtungsverfahren der WTO. In: Kreissl-Dörfler o. J., S. 111-113.
- Webster University Vienna (2003a): Course Fees 2003-2004 (per 3-credit course), <http://www.webster.ac.at/infoappl/fees/>, Stand vom 26.10.2003.
- Webster University Vienna (2003b): Undergraduate Programs, <http://www.webster.ac.at/academics/programs/babs/>, Stand vom 26.10.2003.
- Weltbank (o.J.): Frequently Asked Questions, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20040566~menuPK:34565~pagePK:43912~piPK:44037~theSitePK:29708,00.html#4>, Stand vom 29.6.2003.

- Werner, Welf (1999): Das WTO-Finanzdienstleistungsabkommen. München; Wien.
- Williams, Frances (2001): WTO foresees tough talks on opening up of services provision: Pressure group aims to highlight 'threat' to basic services. In: Financial Times, 16. März 2001, o.S.
- WTO (o.J. a): Basics: The Uruguay Round, http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact5_e.htm, Stand vom 26.5.2003.
- WTO (o.J. b): Basics: The WTO and GATT — are they the same?, http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact6_e.htm, Stand vom 26.5.2003.
- WTO (o.J. c): Market Access: Unfinished Business. Post-Uruguay Round Inventory and Issues. Special Studies 6; o.O., http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/maccess_e.pdf, Stand vom 21.5.2003.
- WTO (o.J. d): WTO legal texts, http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm, Stand vom 23.6.2003.
- WTO (o.J. e): The WTO: Secretariat and Budget. Overview of the WTO Secretariat, http://www.wto.org/english/thewto_e/secre_e/intro_e.htm, Stand vom 29.6.2003.
- WTO (1986): WTO/GATT Ministerial Declaration on the Uruguay Round. Declaration of 20 September 1986, <http://www.jus.uio.no/lm/wto.gatt.ministerial.declaration.uruguay.round.1986/portrait.pdf>, Stand vom 26.5.2003.
- WTO (1991): Uruguay Round – Group of Negotiations on Services – Services Sectoral Classification List. Note by the Secretariat. Doc. 91-0074, Symbol MTN.GNS/W/120, <http://docsonline.wto.org:80/DDFDocuments/t/UR/GNS/W120.RFT>, Stand vom 25.5.2003.
- WTO (1994a): Austria – Schedule of Specific Commitments. Doc. 94-1006, Symbol GATS/SC/7, <http://docsonline.wto.org:80/DDFDocuments/t/SCHD/GATS-SC/SC7.WPF>, Stand vom 8.7.2003.
- WTO (1994b): European Communities and their Member States – Schedule of Specific Commitments. Doc. 94-1029, Symbol GATS/SC/31, <http://docsonline.wto.org:80/DDFDocuments/t/SCHD/GATS-SC/SC31.WPF>, Stand vom 8.7.2003.
- WTO (1998a): Council for Trade in Services – Environmental Services. Background Note by the Secretariat. Doc. 98-2690, Symbol S/C/W/46, <http://docsonline.wto.org:80/DDFDocuments/t/S/C/W46.DOC>, Stand vom 26.5.2003.
- WTO (1998b): Council for Trade in Services – Postal and Courier Services. Background Note by the Secretariat. Doc. 98-2436, Symbol S/C/W/39, <http://docsonline.wto.org:80/DDFDocuments/t/S/C/W39.DOC>, Stand vom 28.5.2003.

- WTO (1998c): Council for Trade in Services – Health and Social Services. Background Note by the Secretariat. Doc. 98-3558, Symbol S/C/W/50, <http://docsonline.wto.org:80/DDFDocuments/t/S/C/W50.DOC>, Stand vom 28.5.2003.
- WTO (1998d): Council for Trade in Services – Education Services. Background Note by the Secretariat. Doc. 98-3691, Symbol S/C/W/49, <http://docsonline.wto.org:80/DDFDocuments/t/S/C/W49.DOC>, Stand vom 21.5.2003.
- WTO (2000a): International trade statistics 2000. Geneva.
- WTO (2000b): Statistics: International trade statistics 2000 – Trade by sector. Chart IV.15 World exports of transportation services and share in total commercial services, 1992-99, http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2000/charts/chart_iv15.xls, Stand vom 26.5.2003.
- WTO (2000c): Statistics: International trade statistics 2000 – Trade by sector. Chart IV.17 World exports of travel services and share in total commercial services, 1992-99, http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2000/charts/chart_iv17.xls, Stand vom 26.5.2003.
- WTO (2000d): Statistics: International trade statistics 2000 – Trade by sector. Chart IV.19 World exports of other commercial services and share in total commercial services, 1992-99, http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2000/charts/chart_iv19.xls, Stand vom 26.5.2003.
- WTO (2000e): Council for Trade in Services – Special Session – Report of the Meeting Held on 25 February 2000 – Note by the Secretariat. Doc. 00-1479, Symbol S/CSS/M/1, <http://docsonline.wto.org:80/DDFDocuments/t/S/CSS/M1.doc>, Stand vom 25.9.2003.
- WTO (2001a): GATS – Fact and Fiction, Version März 2001, http://www.esib.org/commodification/documents/Fact_and_fiction_GATS_wto.pdf, Stand vom 29.5.2003.
- WTO (2001b): GATS – Fact and Fiction, http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsfacts1004_e.pdf, Stand vom 29.5.2003.
- WTO (2001c): Trading into the Future. WTO. The World Trade Organization. 2nd edition, revised March 2001, Geneva, http://www.wto.org/english/res_e/doload_e/tif.pdf, Stand vom 28.6.2003.
- WTO (2001d): Market Access: Unfinished Business. Post Uruguay Round Inventory and Issues. Special studies No. 6, http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/maccess_e.pdf, Stand vom 6.7.2003.
- WTO (2001e): Ministerial Conference – Fourth Session – Doha, 9 - 14 November 2001 – Ministerial Declaration – Adopted on 14 November 2001. Doc. 01-5859, Symbol WT/MIN(01)/DEC/1, <http://docsonline.wto.org:80/DDFDocuments/t/WT/min01/DEC1.doc>, Stand vom 25.9.2003.

- WTO (2001f): Council for Trade in Services – Special Session – Communication from New Zealand – Negotiating Proposal for Education Services. Doc. 01-3215, Symbol S/CSS/W/93 , <http://docsonline.wto.org:80/DDFDocuments/t/S/CSS/W93.doc>, Stand vom 9.10.2003.
- WTO (2002a): International trade statistics 2002. Geneva.
- WTO (2002b): Statistics: International trade statistics 2002 – Trade by sector. Chart IV.13 World exports of transportation services and share in total commercial services, 1995-01, http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2002_e/charts_e/chart_iv13.xls, Stand vom 26.5.2003.
- WTO (2002c): Statistics: International trade statistics 2002 – Trade by sector. Chart IV.15 World exports of travel services and share in total commercial services, 1995-01, http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2002_e/charts_e/chart_iv15.xls, Stand vom 26.5.2003.
- WTO (2002d): Statistics: International trade statistics 2002 – Trade by sector. Chart IV.17 World exports of other commercial services and share in total commercial services, 1995-01, http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2002_e/charts_e/chart_iv17.xls, Stand vom 26.5.2003.
- WTO (2003a): Trading into the future: The introduction to the WTO. The organization. Members and Observers, http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm, Stand vom 28.6.2003.
- WTO (2003b): The WTO Secretariat and Budget. WTO Secretariat budget for 2003, http://www.wto.org/english/thewto_e/secre_e/budget03_e.htm, Stand vom 29.6.2003.
- WTO (2003c): Trade in Services – Communication from the European Communities and its Member States – Conditional Initial Offer. Doc. 03-2977, Symbol TN/S/O/EEC, <http://docsonline.wto.org:80/DDFDocuments/t/tn/s/OEEC.doc>, Stand vom 18.9.2003.
- WTO (2003d): Day 2: Cambodia and Nepal membership sealed as ministers start negotiations. Summary of 11 September 2003, http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min03_e/min03_11sept_e.htm, Stand vom 28.10.2003.
- Yalçın, Gülsan / Scherrer, Christoph (2002): GATS-Verhandlungsrunde im Bildungsbereich. Gutachten für die Max-Traeger-Stiftung. Kassel, Version April 2002, <http://bayern.gew.de/gew/Landesverband/Material/gats/gutachten.htm>, Stand vom 6.6.2003.
- Yüksel, Ali Sait (2001): Welthandelsorganisation WTO (GATT): Aufgaben / Aktivitäten / EU-Beziehungen; ein Hand- und Lehrbuch. Frankfurt am Main et al.
- Ziroff-Gut, Vera / Hoefele, Joachim (2002): Die globale Vermarktung von Wissen und Bildung. Hochschulen und Fachhochschulen im Umbau. In: Zeit-Fragen, Nr. 26 vom 24. 6. 2002, Artikel 20. Zürich, http://www.zeit-fragen.ch/ARCHIV/ZF_93d/T20.HTM, Stand vom 28.10.2003.

AK-Schriftenreihe „Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen“

Band 1:

Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen. Eine konzeptuelle, begriffliche und rechtliche Einführung ins Thema, Studienautoren: Werner Raza/Valentin Wedl/Silvia Angelo, AK Wien (Jänner 2004)

Band 2:

Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU und Österreich: Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen, Studie im Auftrag der AK Wien, Studienautoren: R.Atmüller/Chr. Hermann, FORBA, Wien (Februar 2004)

Band 3:

Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der Europäischen Union und Österreich: Auswirkungen auf Preise, Qualität, Versorgungssicherheit, und Universaldienste in den Sektoren Energie und Post Studienautoren: R.Haas/H.Auer/N.Keseric/G. Stefanescu, TU Wien, (April 2004)

Band 4:

Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen durch das GATS: Gemeinwirtschaftliche Auswirkungen in den Sektoren Wasserversorgung und Verkehr (Schiene, ÖPNV), Studienautoren: Chr.Scherrer/F.Beilecke/T.Fritz/L.Kohlmorgen/K.Schneider, Universität Kassel (Dezember 2004)

Band 5:

GATS und die Liberalisierung von Bildungsdienstleistungen - eine Bestandsaufnahme, Studienautor: H.Anthofer, Wien (März 2005)

Weitere Bände zur Liberalisierung in den MOEL-Staaten und zu Modellen alternativer Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen sind für das Jahr 2005 geplant.

Bei Interesse an der Zusendung weiterer Bände der Schriftenreihe, senden Sie bitte folgenden Kupon ausgefüllt an untenstehende Adresse, oder faxen Sie an Fax: 01/50165-2245, oder mailen Sie an: tanja.tamandl@akwien.at



<p><input type="radio"/> JA, ich möchte die weiteren Bände der Reihe „Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen zugesandt erhalten.</p> <p><input type="radio"/> Band 1 <input type="radio"/> Band 4 <input type="radio"/> Band 2 <input type="radio"/> Band 5 <input type="radio"/> Band 3 <input type="radio"/> ALLE Bände</p> <p><input type="radio"/> NEIN, ich habe keine Interesse an weiteren Bänden der Reihe „Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen.</p> <p>Name _____</p> <p>Adresse _____</p> <p>_____</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Zutreffendes bitte ankreuzen</p>	<p>An</p> <p>AK Wien Bereichsleitung Wirtschaft</p> <p>Prinz Eugenstrasse 20-22 1040 Wien</p>
--	--

ISBN 3-7063-0291-8

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
Prinz-Eugen-Straße 20-22, 1040 Wien, Telefon (01) 501 65

