

TOBIAS REIMOLD

Der Handel mit  
Bildungsdienstleistungen  
nach dem GATS

*Jus Internationale et Europaeum*

38

---

**Mohr Siebeck**

# Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von  
Thilo Marauhn und Christian Walter

38





Tobias Reimold

# Der Handel mit Bildungs- dienstleistungen nach dem GATS

Mohr Siebeck

*Tobias Reimold*, geboren 1977; Studium der Rechtswissenschaften in Tübingen und Speyer, Aufbaustudiengang Privates und Öffentliches Wirtschaftsrecht in Jena (LL.M. oec.), Masterstudiengang Commercial Law in Auckland/Neuseeland; 2009 Promotion; Rechtsanwalt in Stuttgart.

e-ISBN PDF 978-3-16-151177-6

ISBN 978-3-16-150195-1

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2010 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Held in Rottenburg gebunden.

## Vorwort

Die während meines Studienaufenthaltes an der University of Auckland in Neuseeland fertiggestellte Arbeit wurde im Januar 2009 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena zur Promotion angenommen. Die Disputation fand am 16. Juli 2009 statt.

Meinem Doktorvater Professor Dr. Matthias Ruffert bin ich wegen seiner stets wohlwollenden Unterstützung dankbar, die mir – beginnend von unserem ersten informellen Gespräch, über die Durchsicht der ersten Ausarbeitungen bis hin zur Fertigstellung der Dissertation – die Arbeit ungemein erleichtert hat. Professor Ruffert hat mir stets die nötige Flexibilität bei der Ausrichtung meiner Arbeit gelassen und war immer erreichbar für mich.

Dank sei auch Professor Dr. Christoph Ohler gesagt und zwar nicht nur für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens, sondern vor allem auch dafür, dass er mein Interesse für das Welthandelsrecht geweckt und mich stets durch Anregungen und Lob ermuntert hat.

Meinen Kollegen Annegret Litz und Sebastian Wurzberger sei beileibe nicht nur für das Korrekturlesen gedankt, sondern auch für alles andere.

Mein größter Dank gilt schließlich meinen Eltern.



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Inhaltsverzeichnis .....	VII

Kapitel 1: Einleitung.....	1
----------------------------	---

<i>A. Hintergrund der Untersuchung</i> .....	1
--	---

I. Die Einbeziehung von Bildungsdienstleistungen in das GATS – ein mehrdimensionales Problem.....	1
1. Bildungsdienstleistungen als Regelungsgegenstand des GATS .....	1
2. Funktionen von Bildung .....	1
3. Bildung als Handelsgegenstand und als Staatsaufgabe .....	2
4. Einfluss des GATS auf staatliche Bildungsleistungen .....	3
II. Die Kontroverse bezüglich der Einbeziehung der Bildungsdienstleistungen in den Freihandel.....	4
1. Der Status Quo der Handelsliberalisierung .....	4
2. Befürchtete negative Auswirkungen einer Handelsliberalisierung..	5
3. Mögliche positive Auswirkungen einer Handelsliberalisierung .....	6
4. Die Handelspolitik der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten.....	6

<i>B. Relevanz der Untersuchung</i> .....	7
---	---

I. Einschätzung des internationalen Bildungsmarktes.....	7
1. Schätzung des Anteils der Bildungsdienstleistungen an den weltweiten Dienstleistungsexporten .....	7
2. Internationaler Bildungsmarkt und grenzüberschreitende Bildung	8
II. Nachfragesteigerung und Bildungsausgaben.....	9
1. Erhöhung der staatlichen Ausgabenquote für Bildung.....	9
2. Entwicklung des Verhältnisses von öffentlich und privat finanzierter Bildung .....	10
III. Entwicklung der grenzüberschreitenden Bildung.....	11
1. Grenzüberschreitende Hochschulbildung als Indikator für die Entwicklung des internationalen Handels mit Bildungsdienstleistungen.....	11



2. Hauptakteure im Bereich der grenzüberschreitenden Hochschulbildung .....	12
3. Prognose für die Entwicklung des internationalen Bildungsmarktes .....	14
IV. Herausbildung neuer Formen und Institutionen der Bildung .....	15
1. Einfluss neuer Technologien.....	15
2. Entstehung neuartiger Bildungsinstitutionen .....	16
a. Virtuelle Universitäten .....	16
b. Zweigniederlassungen ausländischer Universitäten .....	17
3. Entwicklungen im Bereich der beruflichen Weiterbildung/Erwachsenenbildung .....	18
V. Ausblick: Zunehmende Bedeutung von Bildung als Wirtschaftsgut und die Folgen dieser Entwicklung .....	19
 C. Aufgabenstellung und Gang der Untersuchung .....	22
I. Aufgabenstellung .....	22
II. Gang der Untersuchung .....	22
 Kapitel 2: Bildungsdienstleistungen im GATS.....	27
 A. Strukturprinzipien des GATS .....	27
I. Entstehungsgeschichte und Zielsetzung des GATS .....	27
II. Die Vorschriften des GATS im Rahmenabkommen .....	31
1. Der Anwendungsbereich des Abkommens .....	32
2. Allgemeine und besondere Verpflichtungen.....	35
3. Materielle Pflichten und Verfahrenspflichten.....	36
4. Ausnahmetatbestände .....	37
5. Institutionelle Bestimmungen .....	37
III. Die Schedules of Specific Commitments .....	38
IV. Anlagen zum GATS und Ministerielle Entscheidungen .....	41
 B. Der Dienstleistungsbegriff des GATS.....	41
I. Die Schwierigkeiten bei der Bestimmung des Dienstleistungsbegriffs.....	42
II. Der Begriff der Dienstleistung nach dem GATS .....	44
1. Stellungnahmen zum Dienstleistungsbegriff nach dem GATS .....	45
2. Der Dienstleistungsbegriff in den Wirtschaftswissenschaften .....	47
3. Entgeltlichkeit als Tatbestandsmerkmal des Dienstleistungsbegriffs? .....	48
III. Abgrenzung von Dienstleistungen und Waren .....	50

*C. Die Einbeziehung von Bildungsdienstleistungen in das GATS*..... 54

I. Die „Services Sectorial Classification List“ ..... 54

II. Der Sektor “Educational Services“ (Bildungsdienstleistungen)..... 56

III. Horizontale Vorbehalte der Gemeinschaft ..... 60

IV. Handelshemmnisse im Bildungsbereich..... 62

    1. Der Begriff der handelsbeeinträchtigenden Maßnahme  
    gem. Art. I:1 GATS..... 63

    2. Handelshemmnisse im Sektor Bildungsdienstleistungen ..... 65

        a. Handelsbeschränkungen im Erbringungsmodus 1 ..... 65

        b. Handelsbeschränkungen im Erbringungsmodus 2 ..... 66

        c. Handelsbeschränkungen im Erbringungsmodus 3 ..... 67

        d. Handelsbeschränkungen im Erbringungsmodus 4 ..... 68

*D. Der potentielle Einfluss des GATS auf die innerstaatliche  
Regulierung des Bildungswesens* ..... 68

I. Das Verhältnis von Freihandelsregelungen und staatlicher  
Bildungspolitik..... 68

II. Der Meistbegünstigungsgrundsatz nach Art. II GATS ..... 70

    1. Normativer Inhalt des Meistbegünstigungsgrundsatzes ..... 70

    2. Potentielle Auswirkungen des Meistbegünstigungsgrundsatzes.... 73

    3. Die Anerkennung ausländischer Qualifikationen  
    nach Art. VII GATS ..... 74

III. Verpflichtungen betreffend den Marktzugang gem. Art. XVI GATS . 79

    1. Die Marktzugangsverpflichtung – Funktion und Normstruktur .... 79

    2. Potentielle Auswirkungen von Marktzugangsverpflichtungen..... 80

IV. Der Inländerbehandlungsgrundsatz nach Art. XVII GATS..... 82

V. Die Zulässigkeit von Subventionen nach dem GATS..... 84

    1. Vermutete Auswirkungen des GATS auf staatliche Subventionen 84

    2. Die Regelungen über Subventionen und Subventionsdisziplinen  
    in Art. XV GATS ..... 86

        a. Normativer Inhalt von Art. XV GATS..... 86

        b. Ausblick: Entwicklung von Subventionsdisziplinen ..... 87

    3. Subventionen als Verstoß gegen den Inländerbehandlungs-  
    grundsatz ..... 90

    4. Subventionen als Verstoß gegen den Meistbegünstigungs-  
    grundsatz ..... 91

VI. Die Anforderungen an die innerstaatliche Regulierung  
gem. Art. VI GATS ..... 92

VII. Zusammenfassung: Möglicher Einfluss des GATS auf die nationale  
Bildungsregulierung ..... 95

VIII. Art. XIV GATS als Einfallstor für die Berücksichtigung von Bildungsbelangen? .....	97
<i>E. Der mögliche Einfluss des GATS auf die europäische Bildungszusammenarbeit</i> .....	100
I. Das Mehrebenenmodell der europäischen Bildungszusammenarbeit und der Außenhandel der Gemeinschaft mit Bildungs- dienstleistungen .....	100
II. Die Kompetenzen der Gemeinschaft in der Bildungspolitik .....	102
1. Die bildungspolitischen Kompetenzen aus Art. 149 f. EGV .....	102
2. Die Bedeutung der Grundfreiheiten des EGV für den Bildungsbereich .....	104
III. Die Koordinierung der Bildungspolitik durch die europäischen Staaten .....	106
IV. Einflussmöglichkeiten des GATS auf die europäische Bildungszusammenarbeit .....	109

### Kapitel 3: Bildung als Aufgabe des Staates – die Anerkennung des Rechts auf Bildung im Völkerrecht .....

<i>A. Begründungsansätze für die Staatstätigkeit in der Bildung</i> .....	112
I. Blickwinkel auf den Gegenstand „Bildung“ .....	112
II. Das Verhältnis von Wirtschaft, Bildung und Staat: Ein historischer Überblick .....	114
1. Bezugsgegenstand der historischen Betrachtung .....	114
2. Die Erforderlichkeit staatlicher Aktivität im Bildungswesen aus Sicht der klassischen Nationalökonomien .....	115
3. Entwicklung der staatlichen Bildungstätigkeit .....	117
III. Wirtschaftswissenschaftliche Betrachtung von Bildung .....	122
1. Bildungsökonomische Analyse .....	122
2. Bildung als „öffentliches Gut“? .....	124
a. Bildung als Ware im ökonomischen Sinne .....	124
b. Marktversagen und öffentliche Güter .....	124
c. Bildung als meritorisches Gut .....	126
3. Zwischenergebnis: Die ökonomische Analyse von Bildung und der Einfluss normativer Wertungen .....	129
<i>B. Das Recht auf Bildung im Völkerrecht und die völkerrechtliche Anerkennung von Bildung als Staatsaufgabe</i> .....	131
I. Das Recht auf Bildung nach Art. 26 AEMR .....	132
II. Das Recht auf Bildung im Sozialpakt .....	134

1. Entstehung und Verpflichtungsstruktur des Sozialpakts .....	134
2. Grundstruktur des Rechts auf Bildung und Staatenberichtsverfahren .....	136
3. Rechtliche Einordnung der Verpflichtungen aus dem Sozialpakt	139
a. Einordnung als Menschenrecht.....	139
b. Die Rechtsverbindlichkeit der Verpflichtungen aus dem Sozialpakt .....	140
c. Das Problem der Ressourcenabhängigkeit .....	142
4. Normativer Inhalt von Art. 13, 14 IPWSKR .....	145
5. Regressive Maßnahmen und die Verwirklichung des Rechts auf Bildung.....	148
6. Bildung als Staatsaufgabe: Staatliche Tätigkeitspflichten gem. Art. 13 IPWSKR.....	152
III. UNESCO-Konventionen zum Recht auf Bildung.....	155
IV. Das Recht auf Bildung in regionalen Menschenrechtsabkommen und sonstige völkerrechtliche Grundlagen des Rechts auf Bildung ..	157
V. Die Verwirklichung des Rechts auf Bildung als völkerrechtlich anerkannte Staatsaufgabe.....	160
<i>C. Die Berücksichtigung des Rechts auf Bildung in der WTO.....</i>	161
I. Die Koexistenz von Menschenrechten und Freihandelsordnung.....	161
II. Historische Entwicklung der beiden Ordnungsrahmen.....	163
III. Mögliche Blickwinkel auf die gegenseitige Durchwirkung von Freihandel und Menschenrechten.....	166
IV. WTO und Menschenrechte .....	168
V. Die Berücksichtigung von Menschenrechten im WTO-Recht .....	171
VI. Zwischenergebnis: Die Berücksichtigungsfähigkeit des Rechts auf Bildung im WTO-Recht .....	174
<b>Kapitel 4: Die Anwendbarkeit des GATS auf staatliche Tätigkeiten im Bildungswesen .....</b>	<b>176</b>
<i>A. Problemstellung: Art. I:3 GATS und staatliche Daseinsvorsorge .....</i>	<i>176</i>
I. Die Ausnahmenvorschrift für hoheitlich erbrachte Dienstleistungen in Art. I:3 GATS .....	176
II. Bedeutung der Auslegung von Art. I:3 GATS.....	180
<i>B. Grundsätze der Auslegung von Art. I:3 GATS .....</i>	<i>181</i>
<i>C. Das Tatbestandsmerkmal „on a commercial basis“ .....</i>	<i>185</i>

I. Auslegung nach der Wortbedeutung .....	185
II. Systematische Auslegung .....	187
III. Vergleichende Heranziehung von Art. 50 EGV .....	190
IV. Bezugspunkt des Merkmals "on a commercial basis" .....	192
V. Ergebnis der Auslegung des Tatbestandsmerkmals „on a commercial basis“ .....	194
VI. Anwendung des Auslegungsergebnisses auf staatliche Bildungsangebote .....	194
<i>D. Das Tatbestandsmerkmal "in competition" .....</i>	<i>195</i>
I. Wörtliche und systematische Auslegung von "in competition" .....	195
1. Wortbedeutung .....	196
2. Systematische Auslegung des Begriffs „competition“ .....	198
II. Einfluss der Erbringungsmodalitäten auf das Vorliegen von Wettbewerb?.....	204
III. Ergebnis der Auslegung des Tatbestandsmerkmals "in competition" .....	206
IV. Wettbewerb und staatliche Bildungsangebote .....	207
<i>E. Das Tatbestandsmerkmal „in the exercise of     governmental authority“ .....</i>	<i>209</i>
I. Begriffsbestimmung .....	210
II. Über- und Unterordnungsverhältnis als Kriterium?.....	211
III. Vergleichende Heranziehung von Art. 45 EGV .....	213
IV. Ergebnis der Auslegung von „in the exercise of governmental authority“ .....	214
<i>F. Die Auslegung von Art. I:3 GATS als Gesamregelung .....</i>	<i>215</i>
I. Historische Auslegung.....	215
II. Der Grundsatz der souveränitätsschonendsten Auslegung („in dubio mitius“) .....	217
III. Der Grundsatz der effektiven Vertragsauslegung („effet utile“) .....	223
IV. Menschenrechtskonforme Auslegung von Art. I:3 GATS: Bildung als Staatsaufgabe.....	228
1. Auslegungsrelevanz des Rechts auf Bildung .....	228
2. Einbeziehung des Staatsaufgabencharakters bei der Auslegung der Tatbestandsmerkmale „on a commercial basis“ und „in competition“ .....	229
3. Einbeziehung bei der Auslegung von „in the exercise of governmental authority“ .....	229

*G. Die Beweislast bei Art. I:3 GATS* ..... 231

*H. Ergebnis der Auslegung von Art. I:3 GATS* ..... 232

*I. Möglichkeiten der Festlegung des Anwendungsbereichs  
des GATS de lege ferenda*..... 235

Kapitel 5: Schlussbetrachtung..... 240

Ergebnisse der Arbeit ..... 242

Literaturverzeichnis ..... 251

Register ..... 265



## Kapitel 1

# Einleitung

### A. Hintergrund der Untersuchung

#### *I. Die Einbeziehung von Bildungsdienstleistungen in das GATS – ein mehrdimensionales Problem*

##### *1. Bildungsdienstleistungen als Regelungsgegenstand des GATS*

Mit dem Inkrafttreten der WTO-Abkommen zum 1. Januar 1995 erlangte auch das *General Agreement on Trade in Services* (GATS) Geltung. Ziel des GATS ist es, eine Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels zu erreichen. Da der grenzüberschreitende Dienstleistungsverkehr wesentlich schwerer zu regulieren ist als der Warenhandel, wurde aus praktischen Gründen ein Ansatz gewählt, nach welchem die Dienstleistungen in zwölf verschiedene Sektoren eingeteilt wurden, um so die Liberalisierungsverhandlungen zu vereinfachen. Einer dieser Sektoren ist der der Bildungsdienstleistungen (*educational services*). Die Einbeziehung von Bildungsdienstleistungen in ein Handelsabkommen sieht sich mit Schwierigkeiten konfrontiert, die mit der Eigenart und Funktion von Bildung zusammenhängen.

##### *2. Funktionen von Bildung*

Die Wirkungsweisen von Bildung lassen sich in verschiedene Kategorien einteilen. Zum einen kann Bildung auf die zweckfrei-individuelle Entfaltung der Persönlichkeit ausgerichtet sein, was insbesondere auf die Schul- und Hochschulbildung zutrifft. Daneben kann Bildung beruflich mittelbar oder unmittelbar verwertbares Wissen vermitteln und schließlich kann Bildung auf die Aneignung einer öffentlichkeitsbezogenen politisch-sozialen Grundbildung abzielen.<sup>1</sup> Bildung stellt damit eine unabdingbare Voraussetzung für die Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Leben dar.<sup>2</sup> Bildung ist in diesem Sinne als Ausfluss der Men-

---

<sup>1</sup>Differenzierung nach *Oppermann*, Schule und berufliche Ausbildung, in: HStR VI, 2001, § 135 Rn. 4.

<sup>2</sup>*Herzog*, Ziele, Vorbehalte und Grenzen der Staatstätigkeit, in: HStR IV, 2006, § 72 Rn. 79.



schenwürde zu verstehen, weil die Verwirklichung der dem Menschen zukommenden Anlagen und Fähigkeiten („Entwurfsvermögen“) stark von der Möglichkeit der Teilhabe an Bildung abhängt.<sup>3</sup> Bildung stellt zudem eine Voraussetzung zur Vermeidung und Zurückdrängung verschiedenster Formen von Menschenrechtsverletzungen wie Kinderarbeit, Diskriminierung von Frauen oder sexueller Ausbeutung dar. Zusätzlich fördert Bildung die Verwirklichung der Demokratie, des Umweltschutzes und die Steuerung des Bevölkerungswachstums.<sup>4</sup> Bildung ist folglich eine wichtige Grundbedingung und Katalysator für die Verwirklichung anderer Menschenrechte.<sup>5</sup>

### 3. *Bildung als Handelsgegenstand und als Staatsaufgabe*

Eines der zentralen Probleme der Erstreckung eines Handelsabkommens auf den Bildungsbereich ist, ob die Vermittlung von Bildung generell als tauglicher Gegenstand marktwirtschaftlicher Transaktionen angesehen werden kann. Dies wird teilweise strikt mit der Behauptung abgelehnt, Bildung stelle keine „Ware“ dar.<sup>6</sup> Bildungsmaßnahmen werden in der Tat vielfach durch den Staat und nicht privatwirtschaftlich erbracht. Einerseits könnte aus diesem Umstand auf eine fehlende faktische Eignung zumindest von Teilen der Bildung als Handelsgut geschlossen werden. Denn wenn ein Wirtschaftsgut bereits innerstaatlich nicht über den Markt erbracht wird, wird es regelmäßig als Handelsgegenstand ungeeignet sein, weil der internationale Handel regelmäßig an den wirtschaftlichen Austausch von Gütern zwischen Privaten anknüpft bzw. die einschlägigen Handelsregelungen vorsehen, dass sich ein unmittelbar am Handel beteiligter Staat weitgehend wie ein Privater behandeln lassen muss.<sup>7</sup> Rechtlich ist damit die weitergehende Frage verknüpft, ob Bildung wegen der der Staatstätigkeit in der Bildung zugrunde liegenden wirtschaftlichen und/oder rechtlichen Konzeption möglicherweise keinen tauglichen Gegenstand marktwirtschaftlichen Austauschs, sondern eine Staatsaufgabe darstellt.

---

<sup>3</sup> BVerfGE 26, 228, 238; 34, 165, 182; 47, 46, 71 f.; Gröschner, in: Dreier (Hrsg.): GG, 2004, Art. 7 Rn. 10, 47.

<sup>4</sup> CESCR, General Comment No. 13, 8.12.1999, E/C.12/1999/10, Rn. 1.

<sup>5</sup> CESCR, General Comment No. 11, 10.5.1999, E/C.12/1999/4, Rn. 2; Nowak, The Right to Education, in: Eide/Krause/Rosas (Hrsg.): Economic, Social and Cultural Rights, 2001, S. 245.

<sup>6</sup> Vgl. etwa Lohmann, in: Lohmann/Rilling (Hrsg.): Die verkaufte Bildung, 2002, S. 89: „Zielgröße ist der Abbau öffentlicher Bildung durch verschiedene Formen der Privatisierung und Kommerzialisierung, mit welchen Bildungsprozesse in Eigentumsoperationen mit Wissen als Ware umgewandelt werden. Mittlerweile ist absehbar, dass am Ende dieser neoliberalistischen Transformation öffentliche Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen nicht mehr existieren werden.“

<sup>7</sup> Vgl. etwa die Regelung in Art. XVII GATT.

Bezüglich der Einordnung von Bildung als Staatsaufgabe ist zu beachten, dass Bildung bzw. Bildungsdienstleistungen völkerrechtlich nicht nur den Bestimmungen des WTO-Rechts unterworfen sind, sondern darüber hinaus als Regelungsgegenstand verschiedenen internationalen Menschenrechtsabkommen unterfallen. Insbesondere in Art. 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) und in Art. 13 f. des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR), sowie in zahlreichen regionalen Menschenrechtsabkommen und Konventionen der UNESCO ist das Recht auf Bildung als bedeutendes Menschenrecht ausgeformt, das insbesondere durch staatliche Förderung verwirklicht werden soll. Obwohl die Einordnung einer Aufgabe als Staatsaufgabe aus der Perspektive unterschiedlicher Staaten variieren kann, lässt sich in Bezug auf Bildung dennoch ein internationaler Konsens über die Aufgaben des Staates feststellen, dem zufolge eine Verpflichtung des Staates zur Schaffung der Voraussetzungen für die Verwirklichung des Rechts auf Bildung besteht. Die Integration des Gegenstandes „Bildung“ in verschiedene völkerrechtliche Ordnungsrahmen führt indes zu einem normativen Spannungsverhältnis. Ein Konflikt zwischen Freihandelsregelungen des GATS auf der einen und dem Recht auf Bildung auf der anderen Seite könnte aus dem Umstand folgen, dass die Freihandelsregelungen des GATS ihrer Rechtsnatur nach auf den Abbau von staatlicherseits errichteten Handelsbeschränkungen abzielen, während die Verwirklichung des Rechts auf Bildung gerade auf staatliche Regulierungstätigkeit und insbesondere auf staatliche Förderung angewiesen ist. Die Gewährleistung des völkerrechtlich anerkannten Rechts auf Bildung könnte daher durch den Einfluss des GATS auf die nationale Bildungspolitik und die internationale Bildungszusammenarbeit beeinträchtigt werden.

#### *4. Einfluss des GATS auf staatliche Bildungsleistungen*

In Bezug auf den Handel mit Bildungsdienstleistungen nach dem GATS ist klärungsbedürftig, ob die Verpflichtungen nach diesem Abkommen die staatlichen Möglichkeiten zur Erbringung von Bildung beeinflussen. Handelsbeschränkungen im Dienstleistungshandel stellen sich fast nie als tarifäre Handelshemmnisse dar, weil sich bei Dienstleistungen äußerst selten ein Anknüpfungspunkt für eine Zollerhebung finden lässt. Die Beseitigung der im Dienstleistungshandel auftretenden nichttarifären Handelsbeschränkungen kann damit nur erfolgen, wenn in die innerstaatliche Regelungsbefugnis der WTO-Mitglieder eingegriffen wird. Hierbei besteht allerdings das Problem, dass staatliche handelsbeschränkende Maßnahmen vielfach nicht aus protektionistischen Gründen ergriffen werden, sondern der Verwirklichung legitimer politischer Zielsetzungen dienen. Staatliche Bildungspolitik verfolgt in der Regel gleich ein ganzes Bündel an Zielrich-

tungen. So soll die staatliche Bildung zur Vermittlung sozialer und kultureller Werte, zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums durch Schaffung einer ausreichenden Anzahl gut ausgebildeter Arbeitskräfte, zur Verwirklichung der Chancengleichheit sowie einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Bildung beitragen.

Die mögliche Einwirkung des GATS auf die staatliche Regulierung im Bildungsbereich betrifft unter anderem die Zulässigkeit von Subventionen für staatliche Bildungseinrichtungen, die Marktzutrittsbedingungen für ausländische Bildungsanbieter oder die nationalstaatliche Praxis bei der Anerkennung von ausländischen (Bildungs-) Qualifikationen. Ein grundsätzliches Problem liegt in der Einstufung, in welchen Fällen staatliche Tätigkeit der Erfüllung von Staatsaufgaben dient und wann sich staatliche Maßnahmen als Teilnahme am Wirtschaftsleben darstellen. Zentrale Norm für die Abgrenzung von privatwirtschaftlichen und staatlichen Tätigkeiten ist Art. I:3 GATS, der festlegt, dass das Abkommen grundsätzlich Anwendung auf sämtliche Dienstleistungen findet, mit Ausnahme solcher, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden. Es muss daher bestimmt werden, ob und in welchen Fällen staatliche Tätigkeiten im Bildungsbereich dem Anwendungsbereich des GATS unterfallen können.

## *II. Die Kontroverse bezüglich der Einbeziehung der Bildungsdienstleistungen in den Freihandel*

### *1. Der Status Quo der Handelsliberalisierung*

Bis Ende 2008 hatten insgesamt 49 WTO-Mitglieder Zugeständnisse im Bildungsbereich gemacht.<sup>8</sup> Allgemein können Bildungsdienstleistungen in eine Reihe gestellt werden mit Dienstleistungen in den Bereichen Gesundheit oder Kultur, wobei die Gemeinsamkeit dieser Bereiche in der besonderen Sensibilität liegt, mit denen sie von den Mitgliedern behandelt werden. Dies erklärt, warum es hier bislang noch zu relativ wenigen Zugeständnissen gekommen ist.<sup>9</sup> Die Einbeziehung der Bildungsdienstleistungen in das GATS hat zu höchst kontroversen und emotional aufgeladenen Auseinandersetzungen zwischen Regierungsvertretern, Hochschulen, Studentenvereinigungen, Gewerkschaften und privaten Investoren geführt<sup>10</sup> und somit der bildungspolitischen Diskussion auf nationaler Ebene ein neues Element hinzugefügt.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> WTO, Services database (abrufbar unter <http://tsdb.wto.org>).

<sup>9</sup> Knight, Higher Education Crossing Borders, 2006, S. 39.

<sup>10</sup> Saner/Fasel, Aussenwirtschaft 59 (2003), S. 275.

<sup>11</sup> Hennes, RdJB 2003, S. 449.

## 2. Befürchtete negative Auswirkungen einer Handelsliberalisierung

Kritiker bringen vor, Bildung könne nicht als handelbares Gut angesehen werden.<sup>12</sup> Es sei wahrscheinlich, dass die öffentliche Finanzierung der Bildung nicht mit der steigenden Nachfrage nach Bildung schritthalten könne und damit eine relative Steigerung von kommerziellen Bildungsangeboten zu erwarten sei. Bei einem Zurückdrängen des Staates aus dem Bildungswesen wird die Gefahr gesehen, dass die Vermittlung kultureller Belange und Werte nicht oder nicht in ausreichendem Maße gewährleistet ist.<sup>13</sup> Nicht nur bezüglich der Entwicklungsländer wird die Befürchtung geäußert, der Einfluss des GATS könne dazu führen, dass der Zugang zur Bildung nur noch für diejenigen offen stehe, die sich dies finanziell leisten könnten.<sup>14</sup> Teilweise wird gar behauptet, das GATS stelle ein Instrument dar, mit dem der öffentliche Bildungsbereich zerschlagen werden solle.<sup>15</sup>

Die Kritik an der Einbeziehung der Bildung in internationale Handelsabkommen zeigt sich deutlich am *Statement on Behalf of Higher Education Institutions Worldwide*, das von zahlreichen internationalen und nationalen Hochschulverbänden unterzeichnet wurde.<sup>16</sup> Dort heißt es in Bezug auf das Verhältnis von GATS und Hochschulbildung:

*“Some governments seek to manage cross-border higher education through multilateral and regional trade regimes designed to facilitate the flow of private goods and services. There are three main limitations to this approach. First, trade frameworks are not designed to deal with the academic, research, or broader social and cultural purposes of cross-border higher education. Second, trade policy and national education policy may conflict with each other and jeopardize higher education’s capacity to carry out its social and cultural mission. Third, applying trade rules to complex national higher education systems designed to serve the public interest may have unintended consequences that can be harmful to this mission.”*

---

<sup>12</sup> VanDuzer, Navigating between the Poles, in: Petersmann (Hrsg.): Reforming the World Trade System, 2005, S. 167 (168).

<sup>13</sup> Hierzu Berggreen-Merkel, RdJB 2001, S. 133.

<sup>14</sup> So Knight, Higher Education Crossing Borders, 2006, S. 53 in Bezug auf die Hochschulbildung; Mayer, in: Kronke/Melis/Schnyder (Hrsg.): Handbuch Internationales Wirtschaftsrecht, 2005, S. 101 (123).

<sup>15</sup> Nach Scherrer, RIPE 12 (2005), S. 484 (485) soll dies die Ansicht vieler Studierender, Professoren und Verbände aus dem Bereich der Bildung darstellen.

<sup>16</sup> Unter den Unterzeichnern finden sich unter anderem: European University Association (EUA), American Council on Education (ACE), Association of African Universities (AAU), Association of Arab Universities (AArU), Association of Universities and Colleges of Canada (AUCC), Association of Universities in the Netherlands (VSNU), Conférence des Grandes Ecoles. Das Dokument ist unter [http://www.aucc.ca/\\_pdf/english/statements/2001/gats\\_10\\_25\\_e.pdf](http://www.aucc.ca/_pdf/english/statements/2001/gats_10_25_e.pdf) abrufbar.

### 3. Mögliche positive Auswirkungen einer Handelsliberalisierung

Demgegenüber wird von anderer Seite betont, dass kommerzielle grenzüberschreitende Bildungsdienstleistungen schon weitaus länger existieren als das GATS. Dieses konstituiere Bildung daher nicht als Handelsware, sondern erkenne lediglich den bereits vorhandenen Handel mit Bildung an.<sup>17</sup> Vor dem Hintergrund der Annahme, dass sich der Handel mit Bildungsdienstleistungen auch ohne das GATS weiterhin ausweiten werde, wird ein weiteres Zuwarten der momentan ins Stocken geratenen GATS-Verhandlungen auch im Bereich der Bildung als epochales Versäumnis eingestuft.<sup>18</sup> Der Handel mit Bildungsdienstleistungen nach dem GATS führe zu Investitionssicherheit und könne so zum Aufbau einer Bildungsinfrastruktur beitragen, wovon insbesondere Entwicklungsländer profitieren würden.<sup>19</sup>

### 4. Die Handelspolitik der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten

Innerhalb der Gemeinschaft lassen sich sowohl ablehnende als auch befürwortende Stellungnahmen zur Einbeziehung der Bildungsdienstleistungen unter das GATS ausmachen. Viele Mitgliedstaaten begegnen der Einbeziehung von Bildung in die GATS-Verhandlungen mit Vorsicht, da sie befürchten, ein Handelsabkommen würde die Eigenschaft der Bildung als öffentliches Gut möglicherweise nicht ausreichend berücksichtigen.<sup>20</sup> Es erscheine als möglich, dass die staatliche Regulierungautonomie durch das GATS beeinträchtigt werde. Dies betreffe vor allem Aspekte der Qualität von Bildung sowie die Bildungsfinanzierung. Viele Unsicherheiten rührten aus der ungewissen Auslegung der Vorschrift über den Anwendungsbereich des Abkommens (Art. I:3 GATS) her.<sup>21</sup> Die Europäische Kommission stellt sich deswegen auf den Standpunkt, die WTO sei nicht das angemessene Forum für Bildungsfragen und bevorzugt demgegenüber einen Ausbau internationaler Bildungszusammenarbeit, etwa im Rahmen der UNESCO.<sup>22</sup> Dies folge überdies aus der Erwägung, dass es andere internationale

<sup>17</sup> Knight, Higher Education Crossing Borders, 2006, S. 61.

<sup>18</sup> Czinkota, Loosening the Shackles, 2005, S. 17 meint gar, ein weiteres Zuwarten könne in Bezug auf seine Folgen mit dem Brand der Bibliothek von Alexandria verglichen werden.

<sup>19</sup> So im Ergebnis Czinkota, Loosening the Shackles, 2005, S. 17 in Bezug auf die Hochschulbildung: "In the age of a knowledge society we cannot in good conscience withhold the benefits of higher education from large segments of the global population."

<sup>20</sup> Europäische Kommission, Education and the GATS, Council Meeting (Education), 12.11.2002, EAC.A.4/ROK D(02) 22652, S. 1.

<sup>21</sup> Europäische Kommission, Education and the GATS, Council Meeting (Education), 12.11.2002, EAC.A.4/ROK D(02) 22652, S. 2.

<sup>22</sup> So O'Keffe, RdjB 2003, S. 100 (104).

Vereinbarungen und Organisationen gebe, die sich mit der Bildung beschäftigen. Die konsensorientierte Arbeit dieser Foren könne durch die auf den Handel fokussierte WTO beschädigt werden.<sup>23</sup> Einige Mitglieder nehmen demgegenüber den Standpunkt ein, dass sich der internationale Bildungsmarkt, vor allem im Bereich der Hochschulbildung, ohnehin weiterentwickle und Bildung zunehmend hybride Eigenschaften mit Elementen sowohl eines öffentlichen als auch eines privaten Gutes annehme. Daher sei es angebracht, das GATS trotz alledem weniger als Bedrohung denn als Chance aufzufassen, um die Qualität der Bildung in Europa und die Position Europas auf dem Weltmarkt zu stärken.<sup>24</sup>

## B. Relevanz der Untersuchung

### I. Einschätzung des internationalen Bildungsmarktes

#### 1. Schätzung des Anteils der Bildungsdienstleistungen an den weltweiten Dienstleistungsexporten

Die Relevanz der vorliegenden Untersuchung folgt bereits aus dem Umstand, dass es sich bei dem internationalen Bildungsmarkt um einen wirtschaftlich bedeutenden Markt handelt. Zwar liegen für diesen Markt keine umfassenden Daten vor, jedoch lässt sich dessen Volumen anhand verschiedener Einzeldaten ermitteln. So wurden etwa die Exporteinnahmen aus Auslandsstudien bereits für das Jahr 1998 auf 30 Milliarden US-Dollar geschätzt, was einen Anteil von 3% an den weltweiten Dienstleistungsexporten ausmachte.<sup>25</sup> Alleine in den USA werden etwa durch die Immatrikulation ausländischer Studierender jährlich 7 Milliarden US-Dollar erzielt, wodurch sich Bildung zum fünftwichtigsten Dienstleistungsexportartikel der USA entwickelt hat.<sup>26</sup> In Australien und Neuseeland stellen die Bil-

---

<sup>23</sup> Europäische Kommission, Education and the GATS, Council Meeting (Education), 12.11.2002, EAC.A.4/ROK D(02) 22652, S. 2.

<sup>24</sup> Europäische Kommission, Education and the GATS, Council Meeting (Education), 12.11.2002, EAC.A.4/ROK D(02) 22652, S. 1.

<sup>25</sup> So OECD (Hrsg.): Internationalisation and Trade in Higher Education, 2004, S. 13. Es ist schwierig zu beurteilen, inwieweit diese Schätzung zutrifft. Wie bereits erwähnt wurde, fehlen vielfach Zahlen zur grenzüberschreitenden Bildung, da entsprechende Aktivitäten, insbesondere von denjenigen Ländern, die einen eher kulturellen Ansatz bei der grenzüberschreitenden Bildung verfolgen, nicht im Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Handel gesehen werden. *Saner/Fasel*, Aussenwirtschaft 59 (2003), S. 275 (283 f.) geben gar an, dass die USA im Jahr 1999 alleine im Bereich der Hochschulbildung ein Handelsvolumen von knapp 60 Milliarden US-Dollar aufwiesen, was ungefähr die Hälfte des Volumens des Handels mit Finanzdienstleistungen ausmachen soll.

<sup>26</sup> WTO Sekretariat (Hrsg.): Guide to the GATS, Education Services, S. 229 (235); *Bassett*, WTO and University, 2006, S. 6.

dungsdienstleistungen den dritt- bzw. viertwichtigsten Bereich der Dienstleistungsexporte dar.<sup>27</sup> Es wird geschätzt, dass der internationale Bildungsmarkt sogar den Wert von 30 Milliarden US-Dollar übersteigt, sofern man bei der Ermittlung dieses Marktes grenzüberschreitende kommerzielle Angebote aus den Bereichen der beruflichen Weiterbildung und sonstiger Bildungsdienstleistungen berücksichtigt.<sup>28</sup> Mit den eigentlichen Ausgaben für die Inanspruchnahme von Bildungsdienstleistungen gehen weitere bedeutsame wirtschaftliche Effekte einher, etwa infolge der Aufwendungen der Studierenden für ihre Lebenshaltung im Ausland.<sup>29</sup>

## 2. Internationaler Bildungsmarkt und grenzüberschreitende Bildung

Unter dem Begriff des internationalen Bildungsmarktes wird nachfolgend die Zusammenfassung von Angebot und Nachfrage nach kommerzieller grenzüberschreitender Bildung verstanden. Der Begriff der grenzüberschreitenden Bildung ist demgegenüber weiter gefasst. In einem allgemeinen Sinne kann unter grenzüberschreitender Bildung die Situation verstanden werden, in welcher entweder Lernende, Lehrpersonal, Bildungseinrichtungen oder Unterrichtsmaterialien die Grenzen von Nationalstaaten überschreiten.<sup>30</sup> Diese Differenzierung ist wichtig, da grenzüberschreitende Bildung nicht nur mit Mitteln des Handels, also über kommerzielle Transaktionen vermittelt werden kann. Denn die Teilnahme an grenzüberschreitender Bildung wird etwa gerade in der Hochschulbildung oftmals aus nichtkommerziellen Motiven staatlich gefördert. Die präzise und umfassende Darstellung des internationalen Bildungsmarktes würde den Rahmen einer rechtswissenschaftlichen Untersuchung allerdings bei weitem überschreiten. Eine solche sähe sich zudem mit dem Problem konfrontiert, dass statistische Daten für den internationalen Bildungsmarkt nicht in ausreichender Zahl vorliegen und oftmals nicht hinreichend aussagekräftig sind.<sup>31</sup> Daher muss bei der Darstellung zusätzlich auf einige der Kennzahlen des nicht zwangsläufig kommerziell ausgestalteten Austauschs von

---

<sup>27</sup> *Larsen/Vincent-Lancrin*, Cross-border Education, in: OECD (Hrsg.): *Internationalisation and Trade in Higher Education*, 2004, S. 17 (31).

<sup>28</sup> *Larsen/Vincent-Lancrin*, Cross-border Education, in: OECD (Hrsg.): *Internationalisation and Trade in Higher Education*, 2004, S. 17 (31). Die deutsche Bundesministerin für Bildung und Forschung, Annette Schavan, schätzt den internationalen Bildungsmarkt auf 40 Milliarden Euro (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.1.2008, Nr. 44, S. 20).

<sup>29</sup> *Larsen/Vincent-Lancrin*, Cross-border Education, in: OECD (Hrsg.): *Internationalisation and Trade in Higher Education*, 2004, S. 17 (31).

<sup>30</sup> Definition nach *Larsen/Vincent-Lancrin*, Cross-border Education, in: OECD (Hrsg.): *Internationalisation and Trade in Higher Education*, 2004, S. 17 (19).

<sup>31</sup> *Saner/Fasel*, *Aussenwirtschaft* 59 (2003), S. 275 (280); *Sackmann*, *Beiträge zur Hochschulforschung*, 26 (2004), S. 62 (69 ff.); *Larsen/Martin/Morris*, *OECD Working Paper: Trade in Educational Services*, 2002, S. 3 ff.

grenzüberschreitender Bildung zurückgegriffen werden, wobei dieser mit dem internationalen Bildungsmarkt mancherlei Verknüpfungen aufweist und sich so auch wichtige Aussagen hinsichtlich des internationalen Bildungsmarkts treffen lassen.<sup>32</sup> Nachfolgend soll vor allem auf das umfangreiche statistische Zahlenmaterial der OECD<sup>33</sup> zurückgegriffen werden, mit deren Hilfe viele der in diesem Zusammenhang relevanten Faktoren bestimmt werden können. Trotz der genannten Schwierigkeiten lassen sich aber dennoch tragfähige Aussagen hinsichtlich des internationalen Marktes für Bildung gewinnen.<sup>34</sup>

## II. Nachfragesteigerung und Bildungsausgaben

### 1. Erhöhung der staatlichen Ausgabenquote für Bildung

Das Bildungswesen wird weltweit zu einem bedeutenden Teil von staatlich organisierten und finanzierten Infrastruktureinrichtungen wie Schulen und Universitäten dominiert. Generell lässt sich festhalten, dass für den Bildungsbereich enorme staatliche Aufwendungen getätigt werden. Im Jahre 2005<sup>35</sup> gaben etwa die öffentlichen Haushalte in Deutschland einen Anteil

---

<sup>32</sup> Die Darstellung der grenzüberschreitenden Bildung und ihrer Entwicklung sieht sich allerdings ihrerseits mit dem Problem konfrontiert, dass die wirtschaftliche Bedeutung der verschiedenen Bildungsarten naturgemäß differiert und dass bereits für die grenzüberschreitende Bildung als solche oftmals nur wenig Zahlenmaterial für eine umfassende Analyse vorhanden ist, da einige Staaten keine entsprechenden Daten vorlegen oder diese lediglich bestimmte Bereiche betreffen und daher in vielen Fällen nur Schätzungen möglich sind. Dies zeigt sich etwa an dem Umstand, dass Statistiken über den internationalen Bildungsaustausch gewöhnlich keine Zahlen über die betriebliche Weiterbildung (*corporate training*) enthalten. Betriebliche Weiterbildung mit internationalem Bezug tritt vor allem bei internationalen oder multinationalen Unternehmen auf. Diese kann entweder betriebsintern (*in-house*) oder aber durch Drittunternehmen betrieben werden (vgl. Education Services, Background Note by the Secretariat, 23.9.1998, WTO S/C/W/49, para. 25.). Hinsichtlich der Vergleichbarkeit der statistischen Daten zum nationalen und internationalen Bildungswesen muss zudem darauf hingewiesen werden, dass die vorhandenen Daten wegen unterschiedlicher Erhebungsmethoden und vielfach abweichenden Erkenntniszielen oftmals eher eine generelle Entwicklung beschreiben, als dass sie eine präzise und umfassende Analyse der nationalen Bildungssysteme erlauben. So können etwa die Ausgaben im Bildungsbereich von verschiedenen Faktoren abhängen, wobei insbesondere demographische Faktoren wie die Größe der Bevölkerungsgruppe mit einem Alter zwischen 5 und 29 Jahren eine Rolle spielen, da es dieser Personenkreis ist, der die staatlichen Bildungsangebote in Schule und Hochschule verstärkt in Anspruch nimmt (WTO-Sekretariat (Hrsg.): Guide to the GATS, 2001, S. 232).

<sup>33</sup> Diese Daten sind in der Studie OECD (Hrsg.): Education at a Glance, 2008 (im Internet abrufbar über <http://www.oecd.org>) übersichtlich zusammengestellt.

<sup>34</sup> WTO Sekretariat (Hrsg.): Guide to the GATS, Education Services, S. 229 (233).

<sup>35</sup> Viele der statistische Daten in OECD (Hrsg.): Education at a Glance, 2008 betreffen nicht das Jahr 2008, sondern vorangegangene Jahre.



von 5,1% am Bruttoinlandsprodukt (BIP) für Bildung aus. Damit lag Deutschland aber noch unter den durchschnittlichen Ausgaben der OECD-Länder für Bildung, die für 2005 mit 5,8% des BIP angegeben wurden.<sup>36</sup> Damit entfallen im OECD-Durchschnitt 13,2% aller öffentlichen Ausgaben auf den Bildungsbereich.<sup>37</sup> Im OECD-Durchschnitt sind die öffentlichen Ausgaben für Bildung im Zeitraum von 1995–2005 um 35% gestiegen, wobei die größte Ausgabenerhöhung bei der Hochschulbildung feststellbar ist. Diesbezüglich betrug sie durchschnittlich 48%.<sup>38</sup> Die angeführten Zahlen verdeutlichen mithin, dass es weltweit eine zunehmende Nachfrage nach Bildung gibt.

## 2. Entwicklung des Verhältnisses von öffentlich und privat finanzierter Bildung

Wichtige Aussagen für Zustand und Zukunft des internationalen Bildungsmarktes lassen sich aus dem Verhältnis von öffentlichen und privaten Finanzierungsbeiträgen für Bildung entnehmen, da bei einem erhöhten Anteil der privaten Finanzierung von Bildung verstärkt davon ausgegangen werden muss, dass ein kommerzieller grenzüberschreitender Austausch stattfinden kann und dies zur Entwicklung des Marktes für grenzüberschreitende Bildung beiträgt. Ein Blick auf das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildung zeigt, dass erstere weltweit deutlich dominieren. Geben die OECD-Länder durchschnittlich einen Betrag in Höhe von 5,8% des BIP für Bildung aus, so stammt der Großteil dieser Mittel (insgesamt 5%) aus den öffentlichen Haushalten. Damit liegt der Anteil der privaten Ausgaben für Bildung im OECD-Durchschnitt nur bei 0,8% des BIP.<sup>39</sup> Dabei muss freilich beachtet werden, dass das Verhältnis zwischen den öffentlichen und privaten Ausgaben innerhalb der OECD stärkeren Schwankungen unterliegt. Mit einem Anteil der privaten Ausgaben von nur 0,5% an den Gesamtausgaben in Höhe von 5,5% des BIP für Bildung liegt die EU deutlich unter dem OECD-Durchschnitt.<sup>40</sup> Der private Anteil an der Bildungsfinanzierung liegt mit 2,3% des BIP in den USA beträchtlich höher. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Gesamtaus-

---

<sup>36</sup> OECD (Hrsg.): Education at a Glance, 2008, Table B2.4.

<sup>37</sup> OECD (Hrsg.): Education at a Glance, 2008, Table B4.1.

<sup>38</sup> Diesbezüglich lassen sich aber signifikante Unterschiede zwischen den einzelnen Staaten ausmachen. Während der Anstieg der öffentlichen Bildungsausgaben für den genannten Zeitraum in Deutschland, Frankreich oder Kanada bei lediglich ca. 10% liegt, haben Staaten wie die Türkei oder Mexiko oder Ungarn ihre öffentlichen Bildungsausgaben um mehr als 50% erhöht (vgl. OECD (Hrsg.): Education at a Glance, 2008, Table B2.2).

<sup>39</sup> OECD (Hrsg.): Education at a Glance, 2008, Table B2.4.

<sup>40</sup> Vgl. OECD (Hrsg.): Education at a Glance, 2008, Table B2.4. Die Daten aus dem Jahr 2005 beziehen sich auf die EU mit 19 Mitgliedern.

gaben für Bildung bei 7,1% des BIP und damit ebenfalls merklich über dem OECD-Durchschnitt liegen.<sup>41</sup> Korea weist dieselbe Ausgabenquote auf, wobei der Anteil der privaten Ausgaben mit 2,9% des BIP<sup>42</sup> einen Spitzenwert darstellt, wenngleich auch dieser Höchstwert die weltweit feststellbare Dominanz der öffentlichen Finanzierung von Bildung untermauert. Im Gesamtdurchschnitt ist in OECD-Staaten für den Zeitraum der Jahre 2000–2005 allerdings eine signifikante Steigerung des Anteils der privaten Ausgaben an den Gesamtausgaben für Bildung feststellbar. Die stärksten Steigerungen betreffen hier die Hochschulbildung.<sup>43</sup>

Die Entwicklung der staatlichen und privaten Ausgaben für Bildung in den letzten Jahren zeigt deutlich, dass es weltweit eine zunehmende Nachfrage nach Bildung gibt. Der überproportionale Anstieg des Anteils der privaten Ausgaben an der Bildungsfinanzierung lässt darauf schließen, dass Bildung zunehmend auch auf Märkten nachgefragt und angeboten wird. All dies weist darauf hin, dass es zukünftig zu einem weltweiten Wachstum von Märkten für Bildungsdienstleistungen kommen wird.

### *III. Entwicklung der grenzüberschreitenden Bildung*

#### *1. Grenzüberschreitende Hochschulbildung als Indikator für die Entwicklung des internationalen Handels mit Bildungsdienstleistungen*

Ein wichtiger Indikator für die Entwicklung des internationalen Handels mit Bildungsdienstleistungen ist die Steigerung der Nachfrage nach grenzüberschreitender Bildung. Daten zur Entwicklung der grenzüberschreitenden Bildung liegen oftmals nur für den Hochschulbereich, genauer gesagt in Bezug auf die Anzahl der ausländischen Studierenden an inländischen

---

<sup>41</sup> OECD (Hrsg.): Education at a Glance, 2008, Table B2.4.

<sup>42</sup> OECD (Hrsg.): Education at a Glance, 2008, Table B2.4.

<sup>43</sup> Vgl. die Daten in OECD (Hrsg.): Education at a Glance, 2008, Table B3.1 und Table B3.2b Die durchschnittliche Erhöhung innerhalb der Staaten der OECD betrug knapp das 1,7-fache für den gesamten Bildungsbereich und ca. das 2,9-fache für den Bereich der Hochschulbildung. Diese Quoten sind allerdings durch „Ausreißer“ einzelner Staaten beeinflusst.

Universitäten vor.<sup>44</sup> Weil sich diese Daten aber auf ein äußerst bedeutsames Segment der grenzüberschreitenden Bildung beziehen, lässt sich jedenfalls ein Trend für deren Entwicklung darstellen. Es zeigt sich, dass die Teilnahme an der grenzüberschreitenden Hochschulbildung in den letzten Jahren stark zugenommen hat. Allein im Zeitraum von 2000 bis 2006 hat sich die absolute Anzahl der Studierenden im Ausland von 1,9 auf 2,9 Millionen erhöht.<sup>45</sup> Zwischen 1995 und 2004 stieg der Anteil der Studierenden an ausländischen Universitäten zudem verhältnismäßig schneller als der Zuwachs an Studierenden insgesamt.<sup>46</sup>

## 2. Hauptakteure im Bereich der grenzüberschreitenden Hochschulbildung

Hinsichtlich der Wahl des Studienorts durch ausländische Studierende lassen sich klare Spitzenreiter ausmachen. Den Großteil der Studierenden (ca. 2,4 Millionen) zog es im Jahre 2006 in die Länder der OECD, welche rund 83% der ausländischen Studierenden weltweit (insgesamt ca. 2,9 Millionen) aufnahmen.<sup>47</sup> Viele der ausländischen Studierenden stammten dabei aus dem asiatischen Raum, wobei hiervon die meisten aus der Volksrepu-

---

<sup>44</sup> Diese Daten sind nicht ohne Weiteres verwertbar, da sie wegen unterschiedlicher statistischer Erhebungsmethoden oftmals nicht unmittelbar miteinander verglichen werden können. Statistiken in Bezug auf die internationale Mobilität von Studierenden beruhen zumeist auf dem Kriterium der Staatsangehörigkeit. Dabei ist problematisch, dass dieses nur bedingt dazu geeignet ist, die tatsächliche Migration zu Studienzwecken zu erfassen, da sich viele Ausländer bereits vor dem Studienbeginn, unter Umständen bereits ihr ganzes Leben lang, im Inland aufgehalten haben (zu alternativen statistischen Methoden *Sackmann*, Beiträge zur Hochschulforschung, 26 (2004), S. 62 (71)). Beim Vergleich von Statistiken bezüglich der grenzüberschreitenden Bildung muss daher beachtet werden, dass die Werte der einzelnen Länder stark von der jeweils angewandten statistischen Erhebungsmethode abhängig sind, etwa wenn die Zuordnung eines Studierenden zur Gruppe der ausländischen Studierenden vom vorherigen Wohnsitz abhängig gemacht oder wenn, wie in der Schweiz oder in Deutschland, die Staatsangehörigkeit als Kriterium herangezogen wird. In Bezug auf Deutschland liegen Untersuchungen vor, denen zufolge im Jahre 1999 34% der in der Statistik als „ausländische Studierende“ erfassten Personen bereits vorher im Inland ansässig waren, siehe *Larsen/Vincent-Lancrin*, International Trade in Educational Services, 2002, S. 9 (14)).

<sup>45</sup> OECD (Hrsg.): Education at a Glance, 2008, Table C3.6.

<sup>46</sup> Für diesen Zeitraum wuchs die Anzahl der inländischen Studierenden im OECD-Durchschnitt um ca. 50%, vgl. OECD (Hrsg.): Education at a Glance, 2006, Table C2.2 und Chart C2.2 (die aktuelle Statistik enthält diese Daten nicht mehr). Die Anzahl der ausländischen Studierenden hat sich in dieser Zeit mehr als verdoppelt (vgl. OECD (Hrsg.): Education at a Glance, 2008, Table C3.6 und Chart Box C3.1).

<sup>47</sup> OECD (Hrsg.): Education at a Glance, 2008, Table C3.6.

blik China und aus Indien kamen.<sup>48</sup> Auf Deutschland entfiel im Jahr 2006 ein Anteil von 8,9% aller Studierenden weltweit, die an der Hochschule eines anderen Landes als ihres Heimatlandes eingeschrieben waren. Damit lag Deutschland nach den USA (20%), dem Vereinigten Königreich (11,3%) und noch vor Frankreich (8,5%) weltweit an dritter Stelle bei der Aufnahme ausländischer Studierender.<sup>49</sup> Generell lässt sich bei der Aufnahme ausländischer Studierender eine Vorrangstellung der englischsprachigen Länder feststellen; diese besitzen eine besondere Anziehungskraft, was sich an dem Umstand ablesen lässt, dass die vier diesbezüglich führenden Länder mehr als 40% aller ausländischen Studierenden in der OECD aufgenommen haben.<sup>50</sup> Ungefähr drei Viertel der Studierenden aus dem asiatischen Raum studieren an einer Hochschule im englischsprachigen Raum.<sup>51</sup> In Staaten wie Großbritannien oder Frankreich tragen unter anderem die Verbindungen in die ehemaligen Kolonien zur Attraktivität ihrer Hochschulen bei. Diesbezüglich ist von besonderer Bedeutung, dass die Hochschulsysteme vieler Staaten denen der ehemaligen Kolonialmächte nachgebildet sind und dass zahlreiche informationelle Netzwerke zwischen den ehemaligen Kolonialmächten und Kolonien bestehen.<sup>52</sup> Die Positionierung Deutschlands zeigt aber, dass auch andere Faktoren als die Sprache oder frühere koloniale Bindungen entscheidend sein können. So kann etwa die Zunahme ausländischer Studierender in Deutschland in den letzten Jahren unter anderem auf die politische Öffnung der ehemaligen Ostblockstaaten in Mittel- und Osteuropa zurückgeführt werden. Hervorzuheben ist zudem, dass der relative Anteil ausländischer Studierender an den Universitäten in der Schweiz am höchsten ist. Es folgen Australien und Österreich.<sup>53</sup> Interessanterweise hat der absolute Anteil an ausländischen Studierenden in den USA, im Vereinigten Königreich und in

---

<sup>48</sup> Für das Jahr 2006 geht die Statistik von ca. 400.000 chinesischen und 140.000 indischen Studierenden in den OECD-Staaten aus. Dem stehen ca. 820.000 Studierende aus OECD-Staaten gegenüber, die in einem anderen OECD-Staat studieren, vgl. OECD (Hrsg.): *Education at a Glance*, 2008, Table C3.7.

<sup>49</sup> OECD (Hrsg.): *Education at a Glance*, 2008, Table C3.7.

<sup>50</sup> Diese vier Länder sind die USA (20%), das Vereinigte Königreich (11,3%), Australien (6,3%) und Kanada (5,1%), vgl. OECD (Hrsg.): *Education at a Glance*, 2008, Table C3.7.

<sup>51</sup> *Larsen/Vincent-Lancrin*, *International Trade in Educational Services*, 2002, S. 9 (16).

<sup>52</sup> *Pechar*, *Internationalisierung, Europäisierung, Globalisierung*, in: *Messerer/Pechar/Pfeffer* (Hrsg.): *Internationalisierung im österreichischen Fachhochschul-Sektor*, 2003, S. 17; Bezüglich der Vergleichbarkeit der Hochschulsysteme Großbritanniens und Indiens siehe *Raju*, *Trade in Education Services Under the WTO-GATS-Regime: An Indian Outlook*, in: *Sengupta/Chakraborty/Banerjee* (Hrsg.): *Beyond the Transition Phase of WTO*, 2006, S. 423 (426).

<sup>53</sup> *Saner/Fasel*, *Aussenwirtschaft* 59 (2003), S. 275 (283).

Deutschland seit dem Jahr 2000 abgenommen, wohingegen andere Staaten ihren Marktanteil teilweise stark erhöhen konnten. So haben beispielsweise Tschechien, Korea und Südafrika ihren Marktanteil in dieser Zeit annähernd verdoppelt. Spitzenreiter bei der Ausweitung des Marktanteils ist Neuseeland, das sich innerhalb von nur sechs Jahren von 0,4 auf 2,3% steigern konnte.<sup>54</sup> Dies spricht dafür, dass insbesondere kleinere Staaten an der Ausweitung der grenzüberschreitenden Bildung teilhaben.

### 3. Prognose für die Entwicklung des internationalen Bildungsmarktes

Die absoluten Zahlen in Bezug auf die grenzüberschreitende Bildung belegen eindrucksvoll, dass sich in den letzten Jahren eine beachtliche Nachfragesteigerung ergeben hat, die sich unter anderem auf einen erhöhten Bedarf aus dem asiatischen Raum zurückführen lässt. Die dargestellten Zahlen verdeutlichen, dass die Anbieterseite der grenzüberschreitenden Bildung durch wenige wirtschaftlich besonders erfolgreiche Staaten wie den USA, Großbritannien, Frankreich und Deutschland dominiert wird, wengleich sich eine positive Tendenz insbesondere für englischsprachige Staaten wie Australien und Neuseeland oder aber Südafrika ausmachen lässt. Die Nachfrage nach grenzüberschreitender Bildung wird einer Studie zufolge auf über 7,2 Millionen Studierende im Jahre 2025 ansteigen. Es kann allerdings nicht gesagt werden, ob diese Nachfrage durch die Mobilität der Studierenden oder in sonstiger Weise befriedigt werden wird. Auf jeden Fall ist aber eine Zunahme von Programmen und Anbietern grenzüberschreitender Bildung zu erwarten.<sup>55</sup> Insgesamt kann aus den angeführten Zahlen auf ein erhebliches Entwicklungspotential für den Markt der grenzüberschreitenden Bildung zumindest im Bereich der Hochschulbildung geschlossen werden.

Für das Spektrum der beruflichen Weiterbildung und Erwachsenenbildung liegen demgegenüber kaum Zahlen vor, so dass ein zukünftiges Wachstum in diesem Bereich nur geschätzt werden kann. Hierbei ist vor allem der Bedarf zu berücksichtigen, der aufgrund der zunehmenden Nachfrage nach lebenslanger Bildung durch die „Wissensgesellschaft“ zu erwarten ist.<sup>56</sup> Zudem hat es die fortschreitende internationale Arbeitsteilung mit sich gebracht, dass das Bedürfnis nach Weiterbildungsangeboten in den letzten Jahren stetig gestiegen ist. So soll bereits jeder zweite Arbeit-

---

<sup>54</sup> Diese Steigerung betrifft den Zeitraum von 2000-2006, vgl. OECD (Hrsg.): *Education at a Glance*, 2008, Table C3.7.

<sup>55</sup> Knight, *Higher Education Crossing Borders*, S. 21.

<sup>56</sup> Larsen/Vincent-Lancrin, *Cross-border Education*, in: OECD (Hrsg.): *Internationalisation and Trade in Higher Education*, 2004, S. 17 (25).