

Internationalisation and Trade in Higher Education: Opportunities and Challenges

Summary in German

Internationalisierung und Handel im Bereich der tertiären Bildung: Chancen und Herausforderungen

Kurzfassung auf Deutsch (Übersetzung)

In den letzten zehn Jahren sind neue Formen der grenzüberschreitenden postsekundären Bildung entstanden. Dazu zählt nicht nur die internationale Mobilität der Studierenden, sondern auch die curriculare und institutionelle Mobilität. Hinter diesen grenzüberschreitenden Entwicklungen stehen vier verschiedene, sich jedoch nicht gegenseitig ausschließende Ansätze: gegenseitige Verständigung, Anreiz zur Migration hochqualifizierter Personen, Ertragsorientierung und Capacity Building.

Für die drei in diesem Band behandelten Regionen werden die Unterschiede in der grenzüberschreitenden Entwicklung der postsekundären Bildung im OECD-Raum dokumentiert. Im großen und ganzen lässt sich sagen, dass die Mobilität der Studierenden in Europa politisch angekurbelt wurde, im Raum Asien-Pazifik nachfragebedingt ist und in Nordamerika an der hohen Attraktivität für Auslandsstudenten liegt. Die größtenteils durch die Institutionen selbst initiierte, ertragsorientierte curriculare und institutionelle Mobilität wurde durch die Weiterentwicklung des Hochschulrahmens mit hoher Autonomie für die Hochschuleinrichtungen und eine entsprechende Politik der Aufnahmeländer erleichtert.

Die Zunahme und Diversifizierung grenzüberschreitender Bildungsleistungen wirft für die OECD-Staaten und Hochschulverwaltungen eine Reihe von Fragen auf. Wie groß sind die Auswirkungen auf die postsekundären Bildungssysteme in den OECD-Staaten? Wird dadurch der Zugang zur Hochschule erweitert? Erhöhen sich dadurch die Vielfalt und Flexibilität des Angebots? Ist eine Kostensenkung für die Studierenden bzw. den Staat zu erwarten? Ist Liberalisierung eine Lösung angesichts der wachsenden Bedeutung des privaten Angebots und der zunehmenden Nachfrage nach postsekundärer Bildung? Welches sind die wichtigsten politischen Strategien und Belange im Zusammenhang mit diesen neuen Chancen und Herausforderungen?

Die internationale Mobilität der Studierenden ist weitaus die häufigste Form der postsekundären Bildungsmobilität.

Die internationale Mobilität der Studierenden in Richtung OECD-Länder hat sich in den letzten 20 Jahren verdoppelt. Gegen Mitte der 1990er Jahre fielen auf die OECD-Staaten rund 85% aller Auslandsstudenten weltweit. **Die größte Aufnahmeregion ist Europa; im Hinblick auf die Öffnung gegenüber anderen Regionen steht jedoch Nordamerika absolut wie relativ an erster Stelle**, wobei 60% der Auslandsstudenten aus Asien stammen.

Etwa 57% der Auslandsstudenten im OECD-Raum kommen aus Nicht-OECD-Ländern. Mit 43% aller ausländischen Hochschulstudenten des OECD-Raums **steht Asien an der Spitze der Entsenderegionen**, gefolgt von Europa (35%), Afrika (12%), Nordamerika (7%), Südamerika (3%) und Ozeanien (1%). Auf China, einschließlich Hongkong, entfällt mit 10% der Auslandsstudenten der größte Anteil im OECD-Raum, gefolgt von Korea (5%), Indien (4%), Griechenland (4%) und Japan (4%). Etwa 70% der asiatischen Studenten im Ausland studieren in den drei führenden englischsprachigen Zielländern: in den USA, im Vereinigten Königreich und in Australien. Der Raum Asien-Pazifik ist die einzige Region, in der die Hauptform des Auslandsstudiums ein kompletter kostenpflichtiger Studiengang mit Abschluss ist.

An zweiter Stelle im postsekundären Bildungsaustausch mit dem Ausland steht die curriculare Mobilität, während die Mobilität auf institutioneller Ebene noch begrenzt ist.

Die Mobilität auf Ebene von Studiengängen und Institutionen ist mit geringeren persönlichen Ausgaben verbunden als ein Studium im Ausland. Auch wenn diese Bildungsleistungen nicht dieselbe kulturelle und sprachliche Erfahrung bieten wie ein Auslandsstudium, dürfte die Nachfrage danach in Zukunft steigen. Bei den zu einem anerkannten Abschluss führenden Studien **sind es hauptsächlich die "traditionellen" öffentlichen und privaten gemeinnützigen Einrichtungen** mit ihrem zunehmenden Privatangebot, **die mit programm- und institutionsbasierten Formaten hinter der grenzüberschreitenden ertragsorientierten Bildung stehen.**

Zur curricularen Mobilität gehört der grenzüberschreitende Fernunterricht (inklusive e-Learning), generell in Ergänzung zum Face-to-face-Unterricht in lokalen Partnereinrichtungen, aber auch der herkömmliche direkte Unterricht, der über eine Partnereinrichtung im Ausland angeboten wird. Zur Regelung der Beziehungen zwischen ausländischen und heimischen Institutionen gibt es eine Vielzahl von Lösungen von der Entwicklungshilfe bis zu gewinnorientierten Verträgen. **Im Raum Asien-Pazifik handelt es sich vorwiegend um kommerzielle Vereinbarungen**, hauptsächlich in Form von **Franchise- und Partnerschaftsverträgen.**

Als institutionelle Mobilität werden direkte Auslandsinvestitionen durch Bildungseinrichtungen oder kommerzielle Bildungsträger bezeichnet. Die typische Form einer institutionellen Mobilität ist die Eröffnung eines Campus durch eine Universität

bzw. die Gründung von Bildungszentren durch einen Anbieter im Ausland. Es kann sich aber auch um die Realisierung einer neuen eigenständigen oder die vollständige oder partielle Übernahme einer bestehenden ausländischen Bildungseinrichtung handeln.

In der grenzüberschreitenden postsekundären Bildung zeichnen sich vier verschiedene, sich nicht gegenseitig ausschließende Ansätze ab.

Bei der gegenseitigen Verständigung stehen politische, kulturelle, akademische und Entwicklungshilfeziele im Vordergrund. Sie ermöglicht und fördert die internationale Mobilität in- und ausländischer Studenten und Lehrkräfte über Stipendien und akademische Austauschprogramme sowie akademische Partnerschaften zwischen Bildungseinrichtungen. Länder, die diesen Weg beschreiten, sind u. a. Japan, Mexiko, Korea und Spanien. Ein weiteres Beispiel dafür ist das Sokrates-Erasmus-Mobilitätsprogramm der Europäischen Union.

Beim Anreiz zur Migration hochqualifizierter Personen liegt der Schwerpunkt neben den Zielen des Ansatzes der gegenseitigen Verständigung stärker auf der selektiven Anwerbung von Studierenden aus dem Ausland und dem Angebot attraktiver Arbeitsbedingungen für begabte Studenten in der Wissenswirtschaft des Gastlandes bzw. auf der Verstärkung der Wettbewerbsfähigkeit des heimischen Hochschul- und Forschungssektors. Auch bei diesem Ansatz können Stipendien das Hauptinstrument darstellen, zusätzlich dazu wird jedoch im Ausland aktiv für den Hochschulsektor des Landes geworben; darüber hinaus werden Erleichterungen für Visa und Einreiseformalitäten geboten. Länderbeispiele dafür sind Deutschland, Kanada, Frankreich, das Vereinigte Königreich (für EU-Studenten) und die Vereinigten Staaten (für postgraduierte Studenten).

Beim ertragsorientierten Approach gelten dieselben Beweggründe wie bei den beiden vorstehenden Ansätzen, **die postsekundären Bildungsleistungen können jedoch nur gegen Zahlung der vollen Gebühren ohne öffentliche Bezuschussung in Anspruch genommen werden.** Im Gegensatz zu den heimischen Studenten verhelfen die ausländischen Studierenden den Bildungseinrichtungen zu zusätzlichen Einkünften. Damit besteht für sie ein Anreiz, auf dem internationalen Bildungsmarkt tätig zu werden. Im Rahmen dieser Strategie wird den postsekundären Bildungseinrichtungen ein großer Freiraum zugestanden. Darüber hinaus bemühen sich die Staaten, den Ruf ihres Hochschulsektors und ihre Auslandsstudenten z. B. durch Qualitätssicherungsmaßnahmen zu schützen. Beispiele dafür sind Australien, das Vereinigte Königreich (für Nicht-EU-Studenten), Neuseeland und die Vereinigten Staaten (für noch nicht graduierte Studenten).

Der Capacity-Building-Approach basiert auf dem Rückgriff auf postsekundäre Bildung im Ausland, gleich in welcher Form, **als rascher Weg, um Kapazitäten in einem Schwellenland aufzubauen.** Zum politischen Instrumentarium gehören Stipendien zur Unterstützung der Auslandsmobilität von Beamten, Lehrern, Akademikern und Studierenden sowie Anreize für ausländische Institutionen, Studiengänge und Hochschullehrer, ins Gastland zu kommen und dort im gewinnorientierten Privatsektor tätig zu werden – generell im Rahmen staatlicher Regelungen zur Sicherstellung der

Vereinbarkeit mit den jeweiligen Zielen des Staats- und Wirtschaftsaufbaus. Zur Erleichterung des Wissenstransfers zwischen ausländischen und heimischen Einrichtungen werden Partnerschaften mit lokalen Anbietern gefördert (und mitunter gefordert). Beispiele dafür sind vor allem in Südost- und Nordasien sowie im Mittleren Osten zu finden (z. B. Malaysia; Hongkong, China; China; Singapur).

Das internationale Bildungswesen ist eine bedeutende Quelle für Exporteinkünfte und Teil der GATS-Verhandlungen.

Auslandsstudenten geben erhebliche Beträge zum Wohnen, Leben, Studieren und Reisen aus. Durch die internationale Studentenmobilität bedingte Exportumsätze wurden **für das Jahr 1998 auf ein Minimum von 30 Milliarden US\$** bzw. 3% der weltweiten Dienstleistungsexporte geschätzt. In Australien und Neuseeland rangieren Bildungsdienstleistungen respektive an dritter und vierter Stelle bei den Dienstleistungsexporten bzw. an vierzehnter und fünfzehnter Stelle der Gesamtausfuhren.

In der Welthandelsorganisation wurde die Frage der Liberalisierung des Handels mit Bildungsdienstleistungen in die laufenden GATS-Verhandlungen aufgenommen. Die schiere Möglichkeit, dass gewisse Arten von Bildungsleistungen in den Geltungsbereich von Handelsbestimmungen und Handelsabkommen fallen könnten, führte zu einer hitzigen Debatte über das Wesen der Bildung, insbesondere in den OECD-Ländern, in denen Bildung überwiegend gemeinnützig als öffentliche Dienstleistung angeboten wird.

Da der steigende Trend der grenzüberschreitenden Bildung auf andere Faktoren als das GATS zurückzuführen ist, wird er sich in den nächsten Jahren ganz unabhängig von den GATS-Verhandlungen fortsetzen. Ob nun ein Land beschließt, GATS-Verpflichtungen im Bildungssektor einzugehen oder nicht, bedürfen dennoch viele damit verbundene Fragen und Herausforderungen einer Klärung. Weit wichtiger als das GATS sind beispielsweise Regelungen für Studentenvisa, Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsmaßnahmen sowie die Anerkennung von Qualifikationen.

Postsekundäre Bildung im Ausland ist eine Möglichkeit, den Zugang zum Hochschulsektor zu erhöhen, wirft jedoch Fragen der Chancengleichheit auf.

Länder mit einer extrem hohen ungedeckten Nachfrage nach tertiärer Bildung könnten als mögliche Alternative in Betracht ziehen, den Zugang zu verschiedenen Formen der grenzüberschreitenden Bildung (Studenten-, curriculare bzw. institutionelle Mobilität) zu erleichtern.

Auch wenn sich die Schere zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen bei Erreichen eines gleichberechtigten Zugangs zur tertiären Bildung zum Teil mechanisch schließt, können sowohl in den Aufnahme- als auch in den Entsendeländern die Regierungen und andere mit Bildung befassete Träger, die gewillt sind, die Frage der

Chancengleichheit im Zugang zu postsekundären Bildungsleistungen im Ausland anzugehen, folgende Maßnahmen setzen:

- mehr finanzielle Hilfe zur Inanspruchnahme von Bildungsleistungen im Ausland durch gezielte Stipendien mit Bedürftigkeitsnachweis und Angebot von Studentendarlehen;
- Verbesserung der Information über die Vorteile und Kosten der internationalen Studentenmobilität für Studierende aus benachteiligten Bildungs- und Einkommensschichten.

Zwei Hauptansätze hinsichtlich der Finanzierung des Zustroms internationaler Studenten

Der erste Ansatz in einigen OECD-Ländern sind **indirekte Beihilfen für ausländische Studenten**. Bei rückläufiger Zahl der Studierenden in einem Hochschulsystem oder auf einem bestimmten Gebiet, können ausländische Studenten unter anderem dafür sorgen, dass sich (durch Erhöhung der Verhältniszahl zwischen Lehrern und Studierenden) die Durchschnittskosten der tertiären Bildung reduzieren und die Vielfalt des Bildungsangebots gewahrt bleibt.

Ein zweiter Ansatz neueren Datums bindet die grenzüberschreitende postsekundäre Bildung in eine umfassendere Finanzierungs- und Managementreform der postsekundären Bildung ein. Diese Gebührenpolitik wurde meist schon eingeführt, noch bevor Studenten aus dem Ausland in (relativ) großem Umfang angeworben wurden. Die von Auslandsstudenten entrichteten Studiengebühren sind eine Ergänzung zur öffentlichen und privaten Finanzierung von Hochschulen und dienen zur Stärkung ihrer Leistungen in Lehre und Forschung. Sie bilden auch einen Anreiz, stärker nachfrageorientiert und unternehmerisch zu handeln. Staatliche Maßnahmen als Anstoß für öffentlich finanzierte postsekundäre Bildungseinrichtungen, eine große Zahl internationaler Studenten anzuwerben oder kommerziell im Ausland tätig zu werden, könnten wie folgt aussehen:

- Schaffung effizienter Anreize, einschließlich Finanzhoheit sowie der Fähigkeit, selbst über den Einsatz der aus diesen Aktivitäten erwirtschafteten Einkünfte zu entscheiden;
- Schaffung effizienter Richtlinien und Mechanismen zur Rechenschaftslegung, wenn öffentlich finanzierte Hochschulen im Ausland kommerziell tätig werden.

Angebots- und Gastländer für postsekundäre Bildungsleistungen haben ein gemeinsames Interesse an der Stärkung der Qualität des Angebots.

Infolge der Vielfalt von Hochschulangeboten sowie der mangelnden Transparenz der Information und Durchschaubarkeit der weltweiten Systeme **treiben auch minderwertige und sogar skrupellose Anbieter** (Diplomfabriken) **sowie unseriöse Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsstellen** ihr Spiel. Durch nationale

Qualitätssicherungs- und Akkreditierungssysteme werden zwar teilweise qualitative Belange der internationalen Studentenmobilität gelöst; die curriculare und institutionelle Mobilität fällt jedoch meist nicht in ihre Zuständigkeit. Je nach Form (Franchise, Partnerschaften, e-Learning etc.) sind hier die Qualitätsrisiken mehr oder minder groß. Auch Betrug – Verkauf (oder Kauf) von gefälschten Diplomen – wird, auch wenn er im Augenblick noch begrenzt ist, zu einem wachsenden Problem, da dadurch der Ruf der grenzüberschreitenden postsekundären Bildung insgesamt geschädigt wird.

Eine verwandte Frage ist, abgesehen von der Qualitätssicherung, **die Anerkennung der im Ausland erworbenen Abschlüsse**, sowohl um Studienabschnitte im Ausland zu erleichtern, als auch um Absolventen mit Auslandsdiplomen den heimischen und internationalen Arbeitsmarkt zu erschließen.

Die neuen internationalen Entwicklungen im postsekundären Bildungswesen sind mit neuen politischen Herausforderungen verbunden:

- Notwendige Absicherung der Studierenden gegenüber der Gefahr der Fehlinformation, minderwertiger Angebote und fragwürdiger Diplome durch solide Qualitätssicherungs- und Akkreditierungssysteme, die auch grenzüberschreitende, kommerzielle Angebote und neuartige Unterrichtsformen abdecken.
- International verständliche, transparente Qualifikationen zur Erhöhung ihrer internationalen Gültigkeit und Verwertbarkeit und zur Erleichterung der Arbeit von Anerkennungs- und Akkreditierungsstellen.
- Stärkung der internationalen Zusammenarbeit zwischen nationalen Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsstellen, um die gegenseitige Kenntnis auf eine breitere Basis zu stellen.

*Grenzüberschreitende postsekundäre Bildung
als Hilfe für Schwellen-, Transformations-
und Entwicklungsländer zum Aufbau oder zur
Stärkung ihrer Kapazitäten im
postsekundären Bereich*

Die grenzüberschreitende postsekundäre Bildung kann sich ökonomisch als genau so wichtig für ex- als auch für importierende Länder von Bildungsleistungen erweisen. Am Beispiel einiger asiatischer Länder ist zu sehen, wie sie für die wirtschaftliche Entwicklung genutzt werden kann.

Sie ist eine Möglichkeit, um den Zugang zur postsekundären Bildung zu erleichtern, und leistet so einen Beitrag zu Wachstum und Entwicklung. Während die internationale Mobilität von Studenten und Forschern zum Aufbau internationaler Netze beiträgt, die für den Zugang zu aktuellem Wissen von zentraler Bedeutung sind, führen Partnerschaften zwischen in- und ausländischen Universitäten (curriculare und institutionelle Mobilität) zu Spillovereffekten, durch die die Qualität des Bildungsangebots vor Ort verbessert werden kann. Durch das kommerzielle Angebot postsekundärer Bildungsleistungen können schließlich Kapazitäten schneller aufgebaut werden, als rein aus eigener Kraft oder mit Mitteln der Entwicklungshilfe. Darüber hinaus erhalten die Empfängerländer dadurch mehr Verhandlungsmacht, um ihre Bedingungen durchzusetzen.

Allerdings sollten sich die **Entwicklungsländer auch der damit verbundenen Risiken bewusst sein:**

- Die Entwicklungsländer müssen darauf achten, dass die ausländischen Bildungsleistungen ihrem Bedarf und ihren Qualitätsansprüchen entsprechen und dass effektive Spillovereffekte erzielt werden.
- Die internationale Studentenmobilität birgt für das Entsendeland mitunter die Gefahr des "brain drain" in sich. Die Rückkehr hochqualifizierter Migranten hängt unter anderem von den Erwerbsmöglichkeiten im Ursprungsland sowie von der Migrationspolitik sowohl im Herkunfts- als auch im Gastland ab. Gegebenenfalls könnten grenzüberschreitende Bildungsleistungen ohne Studentenmobilität die "Brain drain"-Gefahr mindern und Erwerbsmöglichkeiten für inlandsmobile Studenten im eigenen Land schaffen.
- Das internationale Angebot kommerzieller postsekundärer Bildungsleistungen kann in Entwicklungsländern einen wesentlichen Beitrag zum Aufbau des postsekundären Bildungssektors leisten. Der Handel mit solchen Dienstleistungen dürfte jedoch in Ländern mit unzureichender Zahlungskraft keine wesentliche Rolle spielen. Für die ärmsten Länder sollte daher die Entwicklungshilfe im Bildungssektor verstärkt werden.

Die grenzüberschreitende postsekundäre Bildung braucht einen kohärenten politischen Rahmen.

Da bei internationalen Bildungsaktivitäten überall zahlreiche Betroffene und Zuständigkeiten im Spiel sind, **ist für eine wirksame postsekundäre Bildungspolitik auf länderübergreifender Ebene darauf zu achten**, dieser Vielfalt Rechnung zu tragen und **für eine maximale Koordination bzw. Vereinbarkeit zwischen den einzelnen politischen Zielen zu sorgen**. Zu nennen sind hier u. a. die Qualitäts- und Anerkennungspolitik, die Entwicklungshilfe im Bereich der Bildung, sonstige bildungspolitische Maßnahmen eines Landes, die Kulturpolitik, die Einwanderungs- und Visapolitik, die Handels- und die Wirtschaftspolitik.

© OECD, 2004

Die Wiedergabe dieser Zusammenfassung ist unter Angabe der Urheberrechte der OECD sowie des Titels der Originalausgabe gestattet.

Zusammenfassungen in Drittsprachen enthalten auszugsweise Übersetzungen von OECD-Publikationen, deren Originalfassungen in englischer und französischer Sprache veröffentlicht wurden.

Sie sind unentgeltlich beim Online-Bookshop der OECD erhältlich unter www.oecd.org/bookshop/.

Wegen zusätzlicher Informationen wenden Sie sich bitte direkt an die

OECD Rights and Translation unit,

Public Affairs and Communications Directorate.

E-Mail : rights@oecd.org

Fax: +33 1 45 24 13 91

Adresse: OECD Rights and Translation unit (PAC) 2, rue André-Pascal 75775
Paris cedex 16 France

