



Liebe Leserin, lieber Leser

Bildung ist mehr als eine Handelsware; sie ist für unser Selbstverständnis als Menschen und für das Gelingen des menschlichen Zusammenlebens konstitutiv. Bildung, die allen Bevölkerungsschichten zugänglich ist, bedeutet eine der grössten Errungenschaften und Verpflichtungen der modernen Demokratie. So hat sich um die Bildung ein Regelwerk entwickelt, das um die Eigenheiten eines Landes und die Bildung als öffentliches Gut besorgt ist. In der Schweiz sind es die Kantone und der Bund, die dieses Regelwerk und die Kosten der Bildung gemeinsam tragen.

Inwieweit greift das internationale Dienstleistungs-Übereinkommen GATS in dieses Regelwerk ein? Wird es das GATS künftig noch erlauben, den öffentlichen Auftrag und die – durchaus legitimen – kommerziellen Interessen in der Bildung genügend auseinander zu halten?

Dem Aspekt Bildung innerhalb des GATS ist der vorliegende Newsletter gewidmet. Wir informieren über die Ergebnisse zweier Untersuchungen, die im Auftrag des Eidgenössischen Departements des Innern und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren einerseits und der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten andererseits gemacht wurden. Die Auftraggeber stellten den beiden anerkannten Dossierkennern Mathias-Charles Krafft (ehem. Direktor der Völkerrechtsdirektion des EDA und Honorarprofessor der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Lausanne) und Thomas Cottier (Direktor des World Trade Instituts der Universitäten Bern, Freiburg, Neuenburg) konkrete Fragen: Welche Auswirkungen hat das GATS künftig auf das Schweizer Bildungssystem? Wo besteht im Rahmen der laufenden GATS-Verhandlungen Regelungsbedarf für die Schweiz?

Die (in der jüngsten Ausgabe der BBW-Schriftenreihe gemeinsam publizierten) Gutachten kommen teils zu ähnlichen, teils zu divergierenden Einschätzungen. Sie liefern aber eine einhellige Antwort: Das GATS lässt zum heutigen Zeitpunkt noch viele Deutungsmöglichkeiten offen und bedeutet für den Bildungsplatz Schweiz und die verantwortlichen Stellen eine wahre Herausforderung.

Gerhard M. Schuwy, Direktor des Bundesamtes für Bildung und Wissenschaft

GATS und die Bildung als Dienstleistung

Das GATS bildet ein Rahmenwerk für die fortschreitende Liberalisierung des internationalen Handels mit Dienstleistungen. Es umfasst im Grundsatz sämtliche Dienstleistungsaktivitäten und betrifft damit auch den Bildungsbereich.

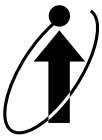
Mit dem Abschluss der Uruguayrunde im Jahr 1994 wurde das seit 1947 geltende Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) in eine neue Welthandelsordnung überführt. Das Dach bildet die per 1.1.1995 ins Leben gerufene Welthandelsorganisation WTO. Sie zählt heute 145 Mitgliedsländer, darunter die Schweiz. Die WTO ruht auf drei Säulen: Das GATS (General Agreement on Trade in Services) stellt, neben dem GATT und dem Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte am geistigen Eigentum (TRIPS), als Rahmenwerk für die fortschreitende Liberalisierung des internationalen Handels mit Dienstleistungen eine der drei Säulen dar. Beweggrund für die Ausgestaltung und den Abschluss von GATS war der Umstand, dass der kommerzielle Handel mit Dienstleistungen als einer der dynamischsten Wachstumsbereiche der Weltwirtschaft gilt. Laut WTO machen Dienstleistungen heute bereits rund 20% des gesamten Welthandels aus.

Geltungsbereich des GATS

Das GATS umfasst grundsätzlich sämtliche Dienstleistungsaktivitäten und alle Formen des Dienstleistungsgeschäfts, somit auch den Bildungsbereich. Es unterscheidet vier Arten der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen, die es zu regeln gilt:

1. die grenzüberschreitende Lieferung (z.B. Handel per Telefon; Angebot eines Fernstudiums per Internet);
2. der Konsum von Dienstleistungen im Ausland (z.B. Tourismus; Studium an einer ausländischen Universität);
3. die kommerzielle Präsenz im Ausland (z. B. mittels Zweigniederlassungen);
4. die zeitweise Migration von Dienstleistungserbringern (z.B. persönliche Beratungsdienste; Professoren mit temporärem Lehrauftrag an einer ausländischen Universität).

Nicht unter das Abkommen fallen alle Dienstleistungen, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt, d.h. «weder zu gewerblichen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern» erbracht werden.



Bestimmungen des GATS

Auf der Ebene der Bestimmungen unterscheidet GATS zwei Kategorien: allgemeine und spezifische Verpflichtungen. Zu den wichtigsten allgemeinen Verpflichtungen gehören die Meistbegünstigung (Handelsbegünstigungen, die einem Land gewährt werden, stehen automatisch auch allen andern WTO-Mitgliedern zu) und die Transparenz (alle Massnahmen, die den Dienstleistungshandel betreffen, sind offen zu legen), welche für alle Dienstleistungssektoren und alle WTO-Mitglieder gleichermaßen verbindlich sind. In den spezifischen Verpflichtungen präzisiert jedes Mitgliedland für die einzelnen Dienstleistungssektoren seine Vorbehalte und Verpflichtungen im Hinblick auf Marktzugang und Inländerbehandlung sowie jeweils auf die vier genannten Erbringungsarten von Dienstleistung. Dabei gibt es Vorbehalte, die so genannten horizontalen Verpflichtun-

gen, welche für die Gesamtheit der Dienstleistungssektoren gelten.

Die spezifischen Verpflichtungen sind Ergebnis bilateraler Verhandlungen und sind in den jeweiligen nationalen Listen festgehalten. Anders als die allgemeinen, können die spezifischen Verpflichtungen im Bedarfsfall angepasst und verändert werden, dies jedoch nur im Rahmen eines international überwachten Prozesses, in dem allfällige Ausgleichsmassnahmen verhandelt werden, und, mit Blick auf eine gewisse Stabilität, frühestens drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten. Wie anlässlich der Inkraftsetzung von GATS vereinbart, wurden Anfang des Jahres 2000 im Rahmen der WTO Neuverhandlungen des GATS begonnen. Der Abschluss dieser Verhandlungen soll mit dem anvisierten Ende der neuen Welthandelsrunde der WTO, der Doha-Runde, am 1. Januar 2005 zusammenfallen.

GATS und der Bildungsplatz Schweiz

Die Schweiz zählt zu jenen Staaten, welche im GATS am meisten Verpflichtungen hinsichtlich der Dienstleistungen im Bildungsbereich eingegangen sind.

Das grosse Interesse unseres Landes an GATS insgesamt gründet auf der starken Fokussierung der Schweizer Volkswirtschaft auf den Dienstleistungssektor. Nahezu 70 Prozent des BIP der Schweiz werden heute durch Dienstleistungen generiert. Gleichzeitig ist der Dienstleistungsbereich die mit Abstand wichtigste Beschäftigungsquelle unseres Landes: arbeiteten hier im Jahre 1970 noch 45,3% aller Beschäftigten, so waren es im Jahre 2001 bereits 70,3%.

Als in Sachen Bildung und Forschung traditionell offenes Land zählt die Schweiz mit Australien und Neuseeland zu jenen Staaten, welche im GATS am meisten Verpflichtungen hinsichtlich der Dienstleistungen im Bildungsbereich eingegangen sind.

Konkret ist die Schweiz Verpflichtungen hinsichtlich des Marktzugangs und der Inländerbehandlung für Dienstleistungen in folgenden privaten Bildungsbereichen eingegangen:

- Dienstleistungen im Bereich obligatorische Schulen (Primar- und Sekundarschulstufe I);

- Dienstleistungen im Bereich nicht obligatorische Schulen (Sekundarschulstufe II);
- Dienstleistungen im Bereich der höheren Ausbildung;
- Dienstleistungen im Bereich der Erwachsenenbildung.

Die Einschränkung auf den privaten Bildungssektor lässt nun auf den ersten Blick erwarten, dass GATS keine Auswirkungen auf die öffentlichen, von den Schweizer Gemeinden, Kantonen und vom Bund geführten Institutionen haben sollte. Ob diese Interpretation richtig ist, wurde von zwei Experten untersucht.

Weites interpretatorisches Feld

Die beiden voneinander unabhängigen Rechtsgutachten, die im Auftrag des Eidgenössischen Departements des Innern und der Schweizerischen Konferenz der Erziehungsdirektoren (EDK) durch Prof. Dr. Mathias Krafft¹ (mit Blick auf den Bildungsbereich insgesamt) bzw. im Auftrag der Rektoren-

¹ *Geltungsbereich der von der Schweiz im Rahmen des GATS eingegangenen Verpflichtungen und ihre Auswirkungen auf das schweizerische Bildungssystem.* Bericht zuhanden des Eidgenössischen Departements des Innern und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Mathias-Charles Krafft.

GATS, Diskussionsthema auch der europäischen Bildungspolitik

Auch auf europäischer Ebene gehen die Meinungen über Risiko und Chance des Einbezugs der Bildung ins Regelwerk des GATS auseinander. Diese polarisierenden Meinungen und Theorien über mögliche Konsequenzen des GATS wirken verunsichernd und sind Ursprung der Zurückhaltung bzw. kritischen Einstellung gegenüber eines möglichen Engagements im Rahmen des GATS.

Die **europäische Rektorenkonferenz** (EUA) beispielsweise hat zusammen mit zwei Vereinigungen der Universitäten Kanadas und der USA sowie dem Akkreditierungsrat der USA bereits im September 2001 eine gemeinsame Erklärung veröffentlicht, in der sie ihre Mitgliedsländer dazu aufrufen, im Kontext des GATS für den Bildungssektor keine bzw. keine zusätzlichen Verpflichtungen einzugehen. Sie stützen diesen Aufruf damit, dass die Konsequenzen des Einbezugs der Bildung in das GATS im Hinblick auf die Qualität der Bildung, den Zugang zur Bildung sowie auf die Bildung als öffentliches Gut, zu unklar seien. Sie verweisen zudem auf die bereits bestehenden Abkommen und Erklärungen (z.B. Lissabonner Konvention, Bologna-Erklärung), welche bereits zu einer vermehrten Internationalisierung und Zusammenarbeit im Bildungsbereich führen.

Auch die **europäischen Regionalminister für Kultur und Bildung** haben im Oktober 2002 eine Erklärung zur Kulturellen Vielfalt und GATS verabschiedet. Darin äussern sie die Ansicht, dass «eine steigende Nachfrage nach Bildung in Nicht-OECD Ländern durch grössere Anstrengungen zum Ausbau ihrer lokalen Kultur- und Bildungsinfrastrukturen beantwortet werden

sollte». Der Ansatz sei fragwürdig, «diese Probleme über kommerzielle private Bildungs-, und Kultur- und Medienindustrien zu lösen».

Die **Europäische Kommission** hat die Möglichkeit erwogen, aufgrund der in den EU-Ländern herrschende Unsicherheiten, insbesondere in der Frage der Bildung als öffentliches Gut, im Rahmen der GATS-Verhandlungen eine gemeinsame Erklärung herauszugeben. Darin soll klar festgehalten werden, dass die Bildung ein öffentliches Gut sei und bleiben müsse.

Gemäss Per Nyborg vom **Komitee für Lehre und Forschung in der Höheren Bildung des Europarates** wird das GATS den Staat eher stärken als schwächen, da er sich angesichts der möglichen Infragestellung der Bildung als öffentliches Gut seiner Verantwortung als Bildungsanbieter wieder vermehrt bewusst sein muss.

Innerhalb wichtiger internationaler Organisation wie der **OECD** und der **UNESCO** sehen viele Mitgliedsländer, darunter auch Entwicklungsländer, im GATS eine Chance, der wachsenden Internationalisierung der Bildung zu begegnen und von den mit dem GATS neu geschaffenen Handelsmöglichkeiten im Bildungsbereich zu profitieren. Auch innerhalb der obgenannten Europäischen Kommission besteht bei einigen Mitgliedsländern die Ansicht, dass mithilfe des GATS die Marktposition des europäischen Bildungsraums gegenüber der internationalen Konkurrenz gestärkt werden kann.

Das Schlusswort von Dr. Jane Knight in ihrem Bericht «Trade in Higher Education Services: The Implications of GATS» fasst die herrschende Situ-

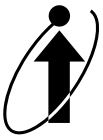
ation und die sich daraus ergebenden möglichen Folgerungen für die Bildungsakteure der WTO-Mitgliedsländer wie folgt zusammen:

«Komplex und umstritten – diese beiden Begriffe beschreiben die aktuelle Analyse und Debatte zur Frage nach den Auswirkungen des GATS auf die höhere Bildung. (...)

Jedes einzelne Land muss die Herausforderung annehmen, die Balance zu finden zwischen den Möglichkeiten, die die Liberalisierung für den Export von höherer Bildung eröffnet und den Folgen, die diese Liberalisierung für den Import von Dienstleistungen im höheren Bildungsbereich haben kann. Dies ist alles andere als eine leichte Aufgabe. (...)

Klar ist dabei, dass der Bereich der höheren Bildung all diese Fragen in Konsultation der interessierten Kreise beurteilen muss. Gleichzeitig ist es notwendig, die Positionen, die die Regierung im Rahmen der laufenden GATS-Verhandlungen einnimmt, proaktiv zu beurteilen und darauf Einfluss zu nehmen. Dazu ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den Bildungsministerien und den betroffenen Körperschaften in jedem Land unabdingbar. Zudem ist es wichtig, den per se internationalen Aspekt der Fragen bezüglich Regulierung von Dienstleistungsangeboten, Qualitätssicherung und Anerkennung nicht ausser Acht zu lassen.

Aber ebenso sollte man die zu erwartenden Wirkungen des GATS nicht überschätzen. Mit Bildung wurde nämlich gehandelt lange bevor es entsprechende Handelsvereinbarungen gab. Kurz, es empfiehlt sich, das GATS bezüglich seiner potentiellen Risiken ebenso wie bezüglich der sich eröffnenden Chancen kritisch zu beleuchten.»



konferenz der Schweizer Universitäten durch ein Autorenteam um Prof. Dr. Thomas Cottier² (mit Blick auf die tertiäre Bildungsstufe) erstellt wurden, deuten darauf hin, dass das GATS in Bezug auf die Bildung diverse Fragen offen lässt und demnach, je nach Lesart, verschiedenen Interpretationsmöglichkeiten Raum bietet. Die Argumentation beider Gutachten hebt ab auf den Unklarheiten, welche einzelne GATS-

Bestellung der Publikation

Die die beiden erwähnten Rechtsgutachten beinhaltende Publikation «Die Auswirkungen des GATS auf das Bildungssystem der Schweiz, Schriftenreihe BBW 2003 / 3d, Bundesamt für Bildung und Wissenschaft 2003» kann bezogen werden bei:

Monika Kiefer
Bundesamt für Bildung und Wissenschaft
monika.kiefer@bbw.admin.ch
Tel. 031 322 96 86.

Bestimmungen in kontextueller Betrachtungsweise zumal auf internationaler Ebene beinhalten. So scheint das GATS zwar eindeutig in der Aussage, wonach von seinen Bestimmungen all jene Dienstleistungen ausgenommenen seien, die «in Ausübung hoheitlicher Gewalt» erbracht werden. Da aber das GATS damit diejenigen Dienstleistungen meint, die weder zu geschäftlichen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern bereitgestellt werden, ergibt die Tatsache, dass die öffentliche Hand (nicht nur) im Schweizer Bildungsbereich keineswegs die einzige Anbieterin ist oder dass z.Bsp. die öffentlich finanzierten Universitäten mehr und mehr die Zusammenarbeit mit der privaten Hand suchen, erheblichen Klärungsbedarf.

Ist es also doch denkbar, dass auf der Basis der von der Schweiz eingegangenen GATS- Verpflichtungen und unter explizitem Verweis auf die Inländerbehandlung auch Ableger ausländischer Hochschulen in der Schweiz um Bundesbeiträge gemäss Universitätsförderungsgesetz ersuchen dürfen? Oder kann es sein, dass die heute auf kantonaler und eidgenössischer Ebene bestehenden Gesetze im Bildungsbereich im Sinne von GATS dereinst als Handelshemmnisse aufgefasst werden?

Keine Zubilligung eines Interpretations-Monopols zuhanden der WTO

In Bezug auf diese sich stellenden Fragen stimmen Krafft und Cottier in einem Punkt überein. Wegen der seitens der WTO noch fehlenden autoritativen Interpretationen von GATS bestehe noch ein erheblicher Deutungsspielraum, je nachdem, ob sich die Ausnahme für staatliches Handeln auf

hoheitliches Handeln im engeren Sinn beschränke oder nicht. Deshalb, so beide Autoren, haben die meisten Staaten, anders als die Schweiz, vorsichtigerweise bisher wenig bis überhaupt keine spezifischen Zusagen im Bildungsbereich gemacht.

Bei der Beantwortung der Frage, von wem und auf welche Weise der heute bestehende Deutungsspielraum ausgefüllt werden soll und darf, setzen die gegensätzlichen Folgerungen von Mathias-Charles Krafft und Thomas Cottier ein. Nach der Lesart Kraffts ist der WTO kein Interpretations-Monopol betreffend GATS zuzubilligen. Er schlägt vor, dass die laufende Verhandlungsphase von der Schweizer Regierung dazu benutzt wird, eine interpretierende Erklärung über die Tragweite ihrer im Rahmen von GATS im Bildungsbereich eingegangenen Verpflichtungen abzugeben, dies allenfalls in Zusammenarbeit mit anderen Ländern bzw. explizit mit der EU (vgl. Kasten). Dabei solle der Bundesrat genau das nach aussen kommunizieren, was er in Beantwortung zweier entsprechender parlamentarischer Vorstösse (NR Vollmer, März 2002; NR Bruderer, Juni 2002) bisher nach innen gesagt hat: Die schweizerischen Verpflichtungen umfassen nur den Privatsektor, der öffentliche Sektor hingegen bleibt explizit ausgeklammert.

Anpassungsbedarf beim Universitätsförderungsgesetz

Für Thomas Cottier ist demgegenüber klar, dass nur die WTO zuständig sei für Interpretationen betreffend GATS, und dass diese Interpretationen im Geiste der fortschreitenden Liberalisierung vorgenommen werden. Die Schweiz tue deshalb gut daran, das Universitätsförderungsgesetz UFG anzupassen und dabei die Kriterien für die Subventionierung vermehrt auf die Begriffe Anerkennung, Akkreditierung und Zertifizierung zu fokussieren. Gleichzeitig empfiehlt der Autor ein vertieftes Studium der sich den Schweizer Bildungsstätten dank GATS eröffnenden Perspektiven. Denn, so Cottier, «die Positionierung der Schweiz auf dem globalen Bildungsmarkt wird langfristig nicht allein von den Institutionen innerhalb des Landes abhängen, sondern auch vom Angebot, das diese Institutionen ausserhalb der Schweiz anzubieten haben.»

Weitere Auskünfte

Margrit Meier
Chefin der Sektion Universitätswesen
Bundesamt für Bildung und Wissenschaft
margrit.meier@bbw.admin.ch
Tel. 031 322 97 72

² *Liberalisation of Higher Education Services in Switzerland: The Impact of the General Agreement on Trade in Services (GATS)*, Thomas Cottier, Christine Breining-Kaufmann, Maxine Kennett.