

Zeitschrift: Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik
Band: 23 (2003)
Heft: 45

Artikel: GATS : Ende des öffentlichen Bildungswesens?
Autor: Tobler, Ruedi
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-652433>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 06.10.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

GATS: Ende des öffentlichen Bildungswesens?

So viel öffentliche Aufmerksamkeit wie das Waldsterben vor zwanzig Jahren erregt das WTO-Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services) zwar nicht, aber umso grösser ist die Beunruhigung in bildungspolitischen Fachkreisen.¹ Die Parallele der beiden Themen liegt darin, dass es darum geht, vorbeugend gegen eine Entwicklung aktiv zu werden, von der niemand genauer weiss, in welche Richtung sie tatsächlich gehen wird. Klar ist nur, dass heute die Weichen im Bildungswesen neu gestellt werden. Gerade deshalb ist es wichtig, sich mit dem GATS auseinander zu setzen.

Das „Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen“ GATS definiert den Begriff „Dienstleistung“ nicht. Das ist nur auf den ersten Blick erstaunlich. Nach allgemeiner Einschätzung sind die „Dienstleistungen“ der dynamischste Teil der Wirtschaft, und sie werden sich immer weitere Bereiche erschliessen. So können diese Entwicklungen in den „dynamischen Prozess“ des GATS eingebunden werden. Denn es ist kein statisches Abkommen, das einmal unterzeichnet wird und dann in dieser Form auf unabsehbare Zeit gilt. Die beim Beitritt zum Abkommen eingegangenen Verpflichtungen spielen keine entscheidende Rolle. Hauptsache ist vielmehr, dass der „Liberalisierungsprozess“ in Gang kommt. Ziel jeder Verhandlungsrunde ist es, „den allgemeinen Umfang der spezifischen Verpflichtungen, welche die Mitglieder nach diesem Abkommen eingegangen sind, zu vergrössern“.

Was ist der Sinn, so vielfältige und verschiedenartige Bereiche, in denen „Dienstleistungen“ erbracht werden, mit einem Abkommen in gleicher Art – nämlich über Marktmechanismen – zu regeln? Dies bedeutet, die „Dienstleistungen“ insgesamt der Logik der Ökonomie zu unterwerfen. Die Sachlogik des jeweiligen Bereichs wird damit zweitrangig bis nebensächlich. Besonders problematisch ist dies im Bereich des „Service public“. Vorge-spürt wird damit der Wechsel vom öffentlichen Dienst, auf den die Allgemeinheit einen Anspruch hat, zum Konsumgut, das nur noch entsprechend der individuellen „Kaufkraft“ erworben werden kann. Das GATS fördert letztlich die Entwicklung, dass Private die Ernte von NPM (New Public Management) einfahren können. Die Gewerkschaften fordern deshalb seit Jahren eine generelle Ausnahmeklausel im GATS für öffentliche und soziale Dienste (IÖD 2000), auch mit Eingaben des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG).²

Die Privatwirtschaft drängt in die Schule

Bevor wir die Auswirkungen des GATS auf das Bildungswesen einschätzen, ist es nötig, einen Blick auf die aktuellen Trends im Bildungswesen zu werfen. Keine Partei nahm etwa die Forderung nach einer Privatisierung der

Schule ins Wahlprogramm für die eidgenössischen Wahlen im Oktober 2003 auf. Die Vorstellung, das Bildungswesen solle über Marktmechanismen geregelt oder gar privatisiert werden, spukt auch hierzulande herum, hat aber bis anhin in der Bevölkerung keinen Anklang gefunden (Osterwalder 1994). Dabei hat der schleichende Einzug der Wirtschaft in die Schule längst begonnen. Sponsoring ist im Schweizer Bildungswesen längst kein Tabu mehr (Tobler 1998, Weber 2000, Zeitz 1998). Der „Dachverband Schweizer Lehrerinnen und Lehrer“ hat dazu einen „Handweiser“ herausgegeben (LCH 2000). Gemeinden überbieten sich darin, „International Schools“ beim Kauf oder Bau von Schulgebäuden zu unterstützen. Im gescheiterten Volksschulgesetz des Kantons Zürich war die Möglichkeit vorgesehen, solche Schulen mit Beiträgen an Bauten zu unterstützen.

Das bisher grösste Projekt, das den offiziellen Einzug der Wirtschaft in die Volksschule unübersehbar verdeutlicht, ist die „Schule im Netz“.³ „Die Träger der nationalen Bildungsinitiative „Public Private Partnerschaft - Schule im Netz“ (PPP-SiN) sind Bund, Kantone und die Privatwirtschaft. Offiziell ging die Initiative nicht von der Wirtschaft aus: Auf Veranlassung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), der für die Bildung zuständigen Bundesämter, dem Dachverband Schweizer Lehrerinnen und Lehrer (LCH) sowie der Schweizerischen Fachstelle für Informationstechnologien im Bildungswesen (SFIB) konstituierte sich im Herbst 2000 die Task Force ICT und Bildung.

In der „Steuergruppe“ sitzen ein Vertreter des Bundes (BBT, Bundesamt für Bildung und Technologie), einer der EDK und zwei aus der Wirtschaft (Dell Computer und Apple) sowie mit beratender Stimme der Direktor der SFIB. Die gesamte ICT-Infrastruktur in den Schulen gehört in den Leistungsbereich der PPP-SiN Privatwirtschaftspartner. (...) Die Wirtschaftspartner haben sich mit der Unterzeichnung der Rahmenvereinbarung verpflichtet, ihre Angebote den Marktbedürfnissen anzupassen und sie laufend zu aktualisieren. Also geht es um die „Marktbedürfnisse“, nicht um jene der Schule. Das Erstaunlichste am ganzen Projekt ist jedoch, wie bisher geltende bildungspolitische Grundsätze über Bord geworfen werden. Während sonst die Kantone mit Argusaugen darüber wachen, dass ihre Hoheit im Bildungswesen unangetastet bleibt, bildet für dieses Projekt ein Bundesgesetz die Grundlage.⁴ Und dies, obwohl die Kantone auch bei diesem Projekt für vier Fünftel der Ausgaben aufkommen sollen.

Zu dieser Entwicklung schreibt Dieter Kirchhöfer: „Die gegenwärtig dominierende Tendenz in der Bildungsdiskussion wird durch Kräfte bestimmt, die auch Bildung bzw. die verschiedenen Bildungsbereiche dem freien Spiel des Marktes unterwerfen und dazu bisherige staatliche oder öffentliche Einflüsse zurückdrängen wollen. Es muss für das Kapital ein unerträglicher Zustand sein, einen weiten und sich erweiternden Bereich der Gesellschaft (...) nicht dem Markt und der Warenförmigkeit seiner Beziehungen unterwerfen zu können. Aus einer solchen Perspektive muss das Ende der bisherigen staatlich organisierten Bildung propagiert werden, um

statt ihrer eine selbstbestimmte und individuell zu realisierende Qualifikation zu fordern.“ (Kirchhöfer 2002, 81)

Hat das öffentliche Bildungswesen ausgedient? Dazu Ingrid Lohmann: „Staatliche und öffentliche Bildungseinrichtungen sind, historisch betrachtet, ein transitorisches Phänomen. Da wo sie am längsten bestehen, sind sie kaum älter als zweihundert Jahre, und sehr viel älter werden sie wohl nicht werden.“ (Lohmann 2002, 104) Und Klaus-Jürgen Tillmann hält fest: „Am Beginn des 21. Jahrhunderts sind reale gesellschaftliche Entwicklungen erkennbar, die auf eine Verdrängung der öffentlichen Schule durch einen weitgehend privatisierten Bildungsmarkt ausgerichtet sind.“ (Tillmann 2003, 322)⁵

Dass das GATS zunehmend als Treibriemen für die Kommerzialisierungsmaschinerie im Bildungswesen wirkt, ist offensichtlich. Aber ist die Verdrängung der öffentlichen Schule durch private Dienstleistungen bzw. durch Kommerzialisierung der Bildung unausweichlich und unumkehrbar? Lohmann und Tillmann sehen sehr wohl eine Zukunft für das Weiterbestehen der öffentlichen Schule: „Sie hat eine sehr gute Existenzchance, wenn die Mehrheit der Bürger(innen) sie weiter will, wenn „Bildung für alle“ von der Mehrheit der Bevölkerung weiter eingefordert wird.“ (Tillmann 2003, 323; ähnlich Lohmann 2002, 105) Es ist also letztlich keine ökonomische, sondern eine politische Entscheidung.

Der Markt und seine Mechanismen sind keine geeigneten „Rahmenbedingungen“ für die Bildung. Seine Exklusivität verbunden mit Profitstreben schliessen Bildung für alle aus. Drastisch zeigt sich das an der Wirkung von „Strukturanpassungsprogrammen“ von IWF und Weltbank, die ja dem Markt und seinen Mechanismen zum Durchbruch verhelfen. Diese Programme haben in vielen Ländern zu einer massiven Verschlechterung des Bildungswesens und zum Ausschluss von vielen Kindern aus Ausbildung und Erziehung geführt. Wenn es international gesehen einen „Motor“ für die Privatisierung der öffentlichen Schule gibt, dann ist er beim IWF und bei der Weltbank zu suchen.⁶

GATS und das Bildungswesen in der Schweiz

Einem Gerücht muss entschieden entgegengetreten werden: ein Geheimabkommen ist das Dienstleistungsabkommen GATS nicht. Es wurde von den Eidgenössischen Räten ordnungsgemäss im Dezember 1994 ratifiziert und ist in der schweizerischen Gesetzessammlung⁷ zu finden. Allerdings erfolgte der Beitritt der Schweiz in rekordverdächtiger Zeit. Am 15. April 1994 wurde das Abkommen in Marrakesch abgeschlossen, am 19. September 1994 verabschiedete der Bundesrat seine Botschaft zum Beitritt, am 16. Dezember 1994 erfolgte die Schlussabstimmung in den Eidgenössischen Räten und am 1. Juli 1995 trat es für die Schweiz in Kraft. Im Gesamtpaket der WTO-Verträge hat das GATS damals keine besondere Aufmerksamkeit erregt.

Jahrelang war das GATS praktisch ein weisser Fleck auf der politischen Landkarte. Erst in den letzten Jahren ist darüber eine öffentliche Diskussion in Gang gekommen, vor allem dank der kontinuierlichen Arbeit der *Erklärung von Bern*.⁸ Und bis das Bildungswesen dann endlich zum Thema wurde, ging es noch etwas länger. Erst im Jahr 2002 wurden im Nationalrat die ersten Vorstösse zum GATS eingereicht, darunter im Juni die Interpellation von Nationalrätin Pascale Bruderer zum Bildungswesen.⁹ An ihrer Jahresversammlung im November 2002 forderte die EDK „öffentliche Diskussion und Transparenz“ zum GATS.¹⁰ Man äusserte Unverständnis darüber, dass die Kantone und die für die Bildung zuständigen Bundesämter seinerzeit in den Verhandlungsprozess nicht einbezogen worden seien, und kritisierte, dass die namentlich vom Seco (Staatssekretariat für Wirtschaft) gelieferten Informationen „keine schlüssige Beurteilung der Bedeutung und Tragweite der bereits eingegangenen Verpflichtungen“ ermöglichten und gab der Besorgnis über diesen Vorgang Ausdruck, „zumal die von der Schweiz für den Bildungsbereich eingegangenen Verpflichtungen anscheinend weitergehen als jene anderer Staaten“. Die EDK forderte deshalb einen öffentlichen politischen Meinungsbildungsprozess, „in den alle relevanten Partner einzubeziehen sind“.

Mit dem BBW (Bundesamt für Bildung und Wissenschaft) wurde vereinbart, dass eine „Detailanalyse über die bisherigen Verhandlungsergebnisse und deren konkrete Bedeutung für das öffentliche Bildungswesen“ hergestellt werde. Man beauftragte den ehemaligen Chef der Direktion für Völkerrecht des EDA, Mathias-Charles Krafft, mit einem Gutachten. Bereits im September 2002 hatte die Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS) ein Gutachten zu den Auswirkungen des GATS auf das Hochschulwesen in Auftrag gegeben bei Thomas Cottier, Direktor des World Trade Instituts der Universitäten Bern, Freiburg, Neuenburg.¹¹

Beide Aufträge sind auch vor dem Hintergrund internationaler Diskussionen zu sehen. So hat die europäische Rektorenkonferenz (EUA) gemeinsam mit drei ähnlichen Organisationen aus Kanada und den USA bereits am 28. September 2001 in einer Erklärung zur Hochschulbildung und GATS dazu aufgerufen, im Rahmen des GATS keine weiteren Verpflichtungen mehr einzugehen. Am 10. Juni 2002 hat die EUA mit einem Memorandum zum Bologna-Prozess und den GATS-Verhandlungen nachgedoppelt, in dem die Klärung verschiedener Fragen sowie ein Dialog der Bildungsminister mit den Verantwortlichen für die Handelsfragen gefordert wurde.¹² Am 18. Oktober 2002 folgten die Europäischen Regionalminister für Kultur und Bildung mit der „*Erklärung von Brixen (Bressanone) zur Kulturellen Vielfalt und GATS*“, die sich entschieden gegen die Kommerzialisierung von Bildung, Kultur und Medien wendet (vgl. Lohmann in diesem Heft).

Das verbreitete Unbehagen, die allgemeine Verunsicherung und die daraus folgende Zurückhaltung stehen in einem auffallenden Gegensatz zur Haltung des Bundesrates, der in allen Antworten auf parlamentarische Vorstösse abzuwiegen und zu beruhigen versuchte. So am 28. August 2002 in der Antwort auf eine Interpellation von Nationalrätin Pascale Bruderer¹³,

in der der Bundesrat die von der Schweiz in der ersten Runde der GATS-Verhandlungen – die noch praktisch unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattgefunden haben – eingegangenen Verpflichtungen sehr selbstbewusst rechtfertigte.

Konkret ist die Schweiz Verpflichtungen hinsichtlich des Marktzugangs und der Inländerbehandlung für folgende Dienstleistungen im Bildungsbe-
reich eingegangen:

- Dienstleistungen im Bereich obligatorische Schulen (Primar- und Sekundarschulstufe I) über die Errichtung einer geschäftlichen Niederlassung, zum Beispiel Gründung einer ausländischen Bildungsinstitution (Dienstleistungserbringungsart 3 gemäss GATS);
- Dienstleistungen im Bereich nicht obligatorische Schulen (Sekundarschulstufe II) als grenzüberschreitende Dienstleistungen (Erbringungsart 1 gemäss GATS), zum Beispiel Angebote im Bereich Fernunterricht oder auf elektronischem Weg wie Internet. In der Sekundarschulstufe II ist man eine Verpflichtung im Bereich Entsendung von Schweizer Studierenden ins Ausland eingegangen (Erbringungsart 2: Konsum im Ausland), welche liberalisiert wurde, ebenso wie die erwähnte Erbringungsart 3;
- Dienstleistungen im Bereich höhere Ausbildung und Dienstleistungen für Erwachsenenbildung der Erbringungsarten 1, 2 und 3;
- Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass es eine 4. Dienstleistungserbringungsart gibt (Personenverkehr), für welche die von der Schweiz eingegangene Verpflichtung für alle Sektoren horizontal übernommen wurde.

Die eingegangenen Verpflichtungen haben keine Auswirkungen auf öffentliche Schulen, die nicht tangiert werden.

Wie erwähnt, war es das Ziel der Schweiz, auf multilateraler Ebene die Situation herzustellen, welche zur Zeit des Abschlusses der Uruguay-Runde vorherrschte, und damit den Akteuren im Bildungsbereich grössere Klarheit und rechtliche Sicherheit zu bieten. Diese Verpflichtungen waren Teil eines umfassenden Schweizer Angebots und haben der Schweiz geholfen, ihre für Dienstleistungen offene Haltung zu beweisen, was auch ihren allgemeinen Interessen entspricht. Dies spornt den Rest der internationalen Gemeinschaft an, dafür in der gleichen Richtung aktiv zu werden.

Die Vernehmlassung, welche hinsichtlich der Vorbereitung der Schweizer Begehren bei den betroffenen Kreisen durchgeführt wurde, zeigte keine Interessen für diesen Sektor auf. Deshalb beschloss die Schweiz, im Bildungsbereich keine Begehren an ihre Partner zu stellen. Ferner bestand die Haltung der Schweiz in allen WTO-Debatten darin, die zentrale Rolle des Staates im Erziehungswesen zu betonen.

Bereits heute gehört die Schweiz zu jenen Staaten, welche beim GATS am meisten Verpflichtungen hinsichtlich Dienstleistungen im Bildungsbe-
reich eingegangen sind. Ein gewisser Handlungsspielraum bleibt jedoch in der Kategorie „Andere private Ausbildungsdienstleistungen“ bestehen.

Dabei geht es um Ausbildungen nicht schulischer, universitärer oder beruflicher Art (eine Yogaschule zum Beispiel).

Anfangs April hat sich die Redaktion der „vpod bildungspolitik“ beim Seco nach den Auswirkungen von einigen gesetzlichen Bestimmungen im Kanton Zürich erkundigt:

- Gemäss Mittelschulgesetz können private Mittelschulen finanziell unterstützt werden.
- Im abgelehnten Volksschulgesetz waren Beiträge an die Sonderschulung (§ 64) und für die sog. „International Schools“ (§ 71) vorgesehen.
- Im angenommenen Bildungsgesetz finden sich in bezug auf Schulversuche (§ 11) und in bezug auf „Leistungen an Bildungseinrichtungen“ (§§ 13 - 15) Bestimmungen über finanzielle Unterstützung an Private.

Die allgemeine Antwort auf die konkreten Fragen: Die Schweiz ist 1995 GATS-Verpflichtungen betreffend Marktzugang und Inländerbehandlung im Bereich „Private Bildungsdienstleistungen“ eingegangen. Dies hat u.a. zur Folge, dass ausländische Anbieter von solchen Dienstleistungen gegenüber Schweizer Anbietern nicht diskriminiert werden können. In der Schweiz etablierte (private) ausländische Institutionen sollten somit in diesem Bereich unter den gleichen Bedingungen wie (private) Schweizer Anbieter Zugang zu Subventionen haben. Dies gilt jedoch nicht für ausländische Institutionen, die ihre Dienstleistung „grenzüberschreitend“, d.h. von einem anderen Land aus anbieten. Man muss jedoch beachten, dass es im GATS heute noch keine Regeln über die „Disziplinierung“ von Staaten bei der Vergabe von Subventionen gibt. Somit befindet man sich trotz den eingegangenen Verpflichtungen zur Inländerbehandlung noch in einer gewissen Grauzone, was Subventionen anbelangt.

Die Gutachten mit kritischen Einschätzungen

Im April 2003 hat das BBW (Bundesamt für Bildung und Wissenschaft) in seiner Schriftenreihe die beiden oben erwähnten völkerrechtlichen Gutachten publiziert (BBW 2003).¹⁴ Auch wenn sie teilweise zu unterschiedlichen Einschätzungen gelangen, stehen sie in deutlichem Widerspruch zur Haltung des Bundesrates, wie sie in den Antworten auf die Parlamentsvorstösse geäußert wird. Sie bieten eine konkrete Handhabe, um die Bedeutung der von der Schweiz in GATS eingegangenen Verpflichtungen etwas realistischer einschätzen zu können.

Angesichts vieler ungeklärter Fragen mahnen beide Gutachten zur Vorsicht in der Beurteilung der Tragweite der Schweizer Verpflichtungen. „Angesichts fehlender Präzedenzfälle und Rechtsprechungen ist es aus juristischer Sicht schwierig, die Frage nach der Bedeutung und Tragweite der von der Schweiz im Rahmen des GATS für den Bildungsbereich eingegangenen Verpflichtungen eindeutig und präzise zu beantworten. Unter Berücksichtigung der von Professor Senti betonten Merkmale des GATS („besonders kompliziert“, „noch unvollständig und provisorisch“)

gilt es (...) zu analysieren, welche Massnahmen wenigstens teilweise zur Beseitigung gewisser bestehender Ungewissheiten getroffen werden können.“ (Krafft 2003, 32) „Zahlreiche WTO-Mitglieder, welche im Bildungsbereich Verpflichtungen eingegangen sind, haben namentlich dem sogenannten Service public grosses Gewicht beigemessen (...). Dies trifft insbesondere auf die Europäische Union zu, die ihre Verpflichtungen nicht nur auf ‘privat finanzierte Ausbildungsleistungen’ beschränkte, sondern auch im Hinblick auf die ‘horizontalen Verpflichtungen’ ihre Auslegung des Begriffs ‘öffentliche Aufgaben’ präziserte. Demgegenüber begnügte sich die Schweiz damit, ganz oben auf ihrer Liste unter der Rubrik ‘Educational Services’ eine Beschränkung auf ‘Private Educational Services’ einzufügen.“ (Krafft 2003, 57) Wird dies am Ende gar zum Hindernis für einen EU-Beitritt? Das CRUS-Gutachten äussert diesbezüglich Bedenken (Cottier, Breining, Kennet 2003, 74).

Angesichts der Komplexität des GATS und der nach wie vor bestehenden Ungewissheiten in bezug auf die Auslegung einiger seiner Bestimmungen, darunter namentlich „Dienstleistungen, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden“, ist es aus juristischer Sicht äusserst schwierig, die Frage nach der Bedeutung und dem Geltungsbereich der von der Schweiz im Bildungsbereich eingegangenen Verpflichtungen eindeutig und präzise zu beantworten. Um zumindest einige dieser Ungewissheiten zu beseitigen, müssen weitergehende Schritte unternommen und die Massnahmen untersucht werden, die im Rahmen der fortschreitenden Liberalisierung – die eines der Grundprinzipien des GATS darstellt (Teil IV) – allenfalls ergriffen werden könnten.“ (Krafft 2003, 57)

Krafft erörtert verschiedene mögliche Massnahmen und schlägt ein Vorgehen vor, das auf den Regeln des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge beruht. „Eine „spätere Übung“ [gemäss Wiener Übereinkommen] in der Anwendung des GATS könnte beispielsweise so zustande kommen, dass die in einer Sache vorrangig betroffenen Staaten gemeinsame Stellungnahmen verfassen, die eine „Übereinstimmung“ betreffend die Auslegung von grundlegenden Bestimmungen des GATS erkennen lassen (namentlich das Recht der Mitglieder, zur Erreichung ihrer nationalen politischen Ziele die Erbringung von Dienstleistungen in ihrem Hoheitsgebiet zu regeln, und vor allem der Begriff der „Dienstleistungen, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden“). (Krafft 2003, 58) „Der hier vorgeschlagene Ansatz dürfte zudem von Interesse sein, wenn es darum geht festzustellen, ob im Bildungsbereich der Begriff des Service public und das System der öffentlichen Subventionen von den Bestimmungen des GATS betroffen sind und in Frage gestellt werden. Ausgangspunkt unserer Erwägungen ist Artikel XIX Absatz 2 des GATS betreffend das Aushandeln spezifischer Verpflichtungen. Gemäss dieser Bestimmung „[findet] der Liberalisierungsprozess [...] unter angemessener Berücksichtigung der nationalen politischen Zielsetzungen und des Entwicklungsstands der einzelnen Mitglieder sowohl allgemein als auch in einzelnen Sektoren statt“. Die Auslegung dieses Artikels hat vor dem Hintergrund der Präambel des

Abkommens zu erfolgen, die „[das Recht] der Mitglieder, zur Erreichung ihrer nationalen politischen Ziele die Erbringung von Dienstleistungen in ihrem Hoheitsgebiet zu regeln und neue Vorschriften hierfür einzuführen“, ausdrücklich anerkennt (Beweggrund 4).

Auf dieser rechtlichen Basis könnten die erwähnten gemeinsamen Stellungnahmen formuliert werden, welche unseres Erachtens als „auslegende Erklärungen“ zu qualifizieren sind. Bezogen auf die Schweiz bedeutet dies, dass zwei wesentliche Elemente berücksichtigt werden müssen, nämlich zum einen die in der Liste der spezifischen Verpflichtungen genannte Beschränkung auf „private Dienstleistungen im Bildungsbereich“ und zum anderen die Beschränkungen des Marktzugangs und der Inländerbehandlung in Bezug auf die verschiedenen Erbringungsarten von Dienstleistungen.“ (Krafft 2003, 59)

Eine andere Strategie schlägt das CRUS-Gutachten vor. Es möchte eine «Task Force» bilden, die künftige Verhandlungsziele definieren soll. Sie sollte Bundes- und kantonale Behörden, die Rektorenkonferenz der Universitäten (CRUS) und den Schweizerischen Nationalfonds im Hinblick auf Forschungsfragen umfassen. Angesichts der bereits eingegangenen Verpflichtungen sollte die Schweiz eine aktive Rolle in den Verhandlungen spielen und eigene Forderungen gegenüber Ländern aufstellen, in denen sie geeignete Interessen vertritt, besonders gegenüber der EU und den USA. Das Nichterreichen solcher Zielsetzungen könnte allenfalls dazu benutzt werden, bereits gemachte weitgehende Verpflichtungen rückgängig zu machen (Cottier, Breining, Kennet 2003, 89).

Das CRUS-Gutachten sieht auch ein Interesse der Schweiz am Einstieg in den internationalen Bildungsmarkt. Die längerfristige Stellung der Schweiz im globalen Bildungsmarkt sollte nicht allein durch die Institutionen im Inland bestimmt werden, sondern auch dadurch, was diese Institutionen im Ausland anzubieten in der Lage seien. Die hohen Lebens- und Forschungskosten in der Schweiz könnten zu einem solchen Schritt ermutigen. Auch sollte geprüft werden, welche Interessen private, im Ausland aktive Bildungsanbieter haben und wie gross ihr Potential ist zur Zusammenarbeit mit dem Universitätssystem, um die Präsenz von Schweizer Kultur und Bildung im Ausland zu verstärken. Solche Studien könnten in einer mittel- und langfristigen Perspektive die Schweiz zu einer aktiven Rolle im Erschliessen von Marktzugängen für schweizerische Bildungsinstitutionen im Ausland veranlassen (Cottier, Breining, Kennet 2003, 87/88).

Die unterschiedlichen Einschätzungen und Strategien hängen wohl mit dem unterschiedlichen Schwerpunkt der beiden Gutachten zusammen – das gesamte Bildungswesen (mit Schwergewicht bei Volksschule und Sekundarstufe II) bei Krafft, die Hochschulen beim CRUS-Gutachten –, sind aber vor allem durch unterschiedliche Auffassungen über den Charakter und die Aufgaben des Bildungswesens geprägt: Service public auf der einen, Akteur im globalen Bildungsmarkt auf der andern Seite.

Verpflichtungen und Rechtsunsicherheiten

In der Frage „Subventionen im Bildungswesen“ gibt es keine wesentlichen Unterschiede zwischen den beiden Gutachten. Artikel XV des GATS verpflichtet die Mitglieder, Verhandlungen zur Ausarbeitung der erforderlichen multilateralen Disziplinen aufzunehmen, um Verzerrungen im Dienstleistungshandel zu vermeiden, die unter Umständen durch Subventionen hervorgerufen werden können. Die Schweiz hat betont, dass sie dieser Frage grosse Bedeutung beimisst. Sie hat auf die Möglichkeit verzichtet, in bezug auf die horizontalen Verpflichtungen Beschränkungen oder Vorbehalte für die Gewährung von Subventionen im Bildungsbereich zu formulieren. Angesichts dessen muss sie sich – in enger Koordination mit den Kantonen – auf die diesbezüglichen Verhandlungen konzentrieren und sich des „Risikos“ bewusst sein, dass die einschlägigen kantonalen und eidgenössischen Gesetze als „Handelshemmnisse“ aufgefasst werden könnten, „die den Bestimmungen des GATS widersprechen.“ (Krafft 2003, 59)

Auch gemäss CRUS-Gutachten muss diesem Bereich grosse Aufmerksamkeit geschenkt werden. Ein ausgewogenes System mit gegenseitigen Verpflichtungen sollte erreicht werden. Wenn in diesem Bereich jedoch keine Fortschritte erzielt werden könnten, sollte die Schweiz auf ihre eingegangenen Verpflichtungen zurückkommen und einen generellen Ausschluss von Subventionen für in der Schweiz tätige Dienstleister einführen (Cottier, Breining, Kennet 2003, 89).

Das CRUS-Gutachten mahnt zur genauen Prüfung, ob die im GATS eingegangenen Verpflichtungen in einer mit jenen der Konvention von Lissabon und der Bologna-Deklaration verträglichen Weise zu handhaben seien, oder ob dies im europäischen Rahmen zu Nachteilen führen könnte. Bei der Zulassung müssten die Schweizer Universitäten die Qualitätsstandards so handhaben, dass sie mit der Zulassung aller 150 WTO-Mitgliedsstaaten nach dem Prinzip der Meistbegünstigung umgehen könnten. Sie müssten über formale Kriterien hinausgehen und die Zulassung von inhaltlichen Kriterien abhängig machen, wenn nötig auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung (Cottier, Breining, Kennet 2003, 89 bzw. 87).

Demgegenüber sieht Krafft die Konvention von Lissabon eher als Chance: „Bei der Frage nach den Beziehungen zwischen dem GATS und den anderen (bilateralen oder multilateralen) Verträgen, die die Schweiz im Zusammenhang mit der gegenseitigen Anerkennung von Bildungsleistungen im Hochschulbereich abgeschlossen hat, drängt sich der Hinweis auf, dass das Völkerrecht keine Hierarchie der Rechtsquellen kennt. (...) Damit besteht kein Anlass zur Befürchtung, die derzeit laufenden Verhandlungen über Dienstleistungen könnten sich auf die erwähnten bilateralen oder multilateralen Übereinkommen negativ auswirken, namentlich auf die Konvention von Lissabon über die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region. Im Gegenteil: Gerade im Hochschulbereich könnte die Konvention von Lissabon für die Bemühungen der verhandelnden Parteien, die Qualität im Hochschulbe-

reich zu gewährleisten, wesentliche Impulse aussenden. Artikel VII des GATS, der die Anerkennung beruflicher Qualifikationen regelt, könnte die Grundlage bilden für den Ausbau des bestehenden Netzwerks paralleler und sich ergänzender Vereinbarungen auf diesem Gebiet.“ (Krafft 2003, 60)

Gestützt auf die Gutachten verlangte die EDK im August 2003 in einer Eingabe an den Bundesrat, „dass die bestehenden Rechtsunsicherheiten im Rahmen der nächsten WTO-Konferenz definitiv geklärt werden“. Sie verlangte, dass die Schweiz im Bereich der Bildung keine weiteren Verpflichtungen mehr eingehen. „In einer – für die anderen Staaten verbindlichen – Erklärung soll die Schweiz ihr Verständnis von öffentlichem Bildungswesen darlegen: als eine staatliche Aufgabe, die in keiner Hinsicht unter das GATS fällt. Dies gilt auch für öffentlich-rechtliche Bildungsinstitutionen, die – vor allem im Tertiärbereich – nach den Grundsätzen des „New Public Management“ funktionieren, am Markt auftreten und mit den eingenommenen Geldern den Bildungsbetrieb teilweise mitfinanzieren.“ Und: „Die staatliche Finanzierung von öffentlichen Bildungseinrichtungen darf nicht als eine – im Sinne von GATS – den freien Markt unterlaufende Massnahme verstanden werden. Ansonsten können ausländische private Anbieter daraus einen Rechtsanspruch auf Unterstützung ableiten.“

In der Sendung „Kontext“ vom 9. September 2003 (Radio DRS 2) erklärte Botschafter Luzius Wasescha, der im Seco für die WTO-Verhandlungen zuständig ist: „Die zweite WTO-Verpflichtung ist die Nichtdiskriminierung. Und dort akzeptiere ich, dass wir eventuell ein Problem haben könnten. Denn es gibt Gelehrte, die sagen, weil wir eine Inländerverpflichtung haben, das heisst ausländische und inländische Bildungsanbieter in spezifischen Bereichen gleich behandeln müssen, könnten diese ausländischen Bildungsangebote oder die Dienstleister in diesem Bereich den Anspruch auf Subventionen erheben.“ Er führte dann aus, weshalb er sicher sei, dass mit diesen Verpflichtungen keine Schwierigkeiten zu erwarten sind. „Trotzdem haben wir zusammen mit den Kantonen, zusammen mit der Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen und den für die Bildung verantwortlichen Ämtern eine Arbeitsgruppe gebildet, die all diese Fragen, die in zwei Gutachten aufgeworfen wurden, sehr kritisch und detailliert anschaut, und die den Auftrag hat, uns dann Empfehlungen zu machen. Ich kann, glaube ich, sagen, das Problem ist im Griff.“

Schlussfolgerungen

Trotz der optimistischen Einschätzung von Botschafter Wasescha kann derzeit nicht mit Bestimmtheit gesagt werden, welche Auswirkungen GATS auf das Bildungswesen in der Schweiz haben wird. Das hängt wesentlich von den weiteren Entwicklungen ab - und das auf verschiedenen Ebenen. Einmal von der Entwicklung von GATS (und der WTO). Wie werden «hoheitliche Aufgaben» umschrieben? Wird der Service public in einer vernünftigen Definition von den Handelsbestimmungen ausgenommen – oder setzt sich die „Marktsicht“ durch?

Ebenso wichtig ist die innenpolitische Stossrichtung. Gelingt es, *die öffentliche Schule* für alle zu verteidigen? Wird sie durch Kommerzialisierung „reif“ für die Privatisierung? Oder wird sie durch die bürgerliche Sozialabbaupolitik so beschädigt, dass von ihr nur noch eine „Restschule“ für die Einkommensschwachen in der Bevölkerung übrigbleibt? An Privatschulen und Privatuniversitäten für die Reichen und Besserverdienenden fehlt es ja nicht.

Kurzfristig kommt das Schweizer Bildungswesen durch GATS kaum wesentlich unter Druck. In den laufenden Verhandlungen haben nur drei Länder – die USA, Australien und Neuseeland – Forderungen im Bildungsbereich erhoben, die zudem nicht auf die öffentliche Schule zielen. Aber – und das zeigen die beiden Gutachten in aller Deutlichkeit – der Bundesrat ist im Bildungsbereich sehr weitgehende Verpflichtungen eingegangen. Diese können wohl nur neutralisiert werden, wenn der gesamte Service public von GATS-Verhandlungen ausgenommen wird, wie es die Gewerkschaften seit längerem fordern. Und bei allen Reformen im Bildungsbereich ist strikt darauf zu achten, die Hintertüren für Kommerzialisierung und Privatisierung verschlossen zu halten.

Der Widerstand gegen den Einbezug des Bildungswesens in GATS ist auch eine Frage der internationalen Solidarität. Nicht in allen Ländern hat das öffentliche Bildungswesen (noch) eine so starke Stellung wie in der Schweiz und ihren Nachbarländern. Viele Länder sind durch Strukturanpassungsprogramme gezwungen worden, ihr Bildungswesen für Private zu öffnen oder zu privatisieren und selbst die Grundschule nur noch gegen Bezahlung anzubieten. GATS hat das zwar nicht direkt verursacht, aber mit seinem Instrumentarium dient es dazu, diese Fehlentwicklungen zu zementieren.

Eine nur defensive Abwehr gegen Kommerzialisierung und Privatisierung der öffentlichen Schule greift zu kurz. Wenn wir längerfristig Erfolg haben wollen, müssen wir eine überzeugende Alternative anbieten können. Sie besteht in der Rückbesinnung auf die Wurzeln der öffentlichen Schule: Bildung ist ein Grundrecht und ein Menschenrecht. Es gibt inzwischen eine Reihe von universalen und regionalen Konventionen, die für das Recht auf Bildung von grosser Bedeutung sind. Im Zentrum stehen dabei der UNO-Sozialrechtspakt und die Kinderrechtskonvention; aber auch die Frauen- und die Antirassismuskonvention sowie der Zivilrechtspakt tragen zum Gehalt des Rechts auf Bildung bei. Die Verbandskonferenz Lehrberufe des vpod im Juni 2002 hat denn auch ihre Resolution zu GATS unter den programmatischen Titel gestellt: Bildung ist ein Menschenrecht und keine Handelsware!¹⁵

Anmerkungen

- 1 Dieser Artikel setzt sich mit den Auswirkungen von GATS auf das Bildungswesen auseinander, was nicht heisst, dass andere „Dienstleistungsbereiche“ nicht mindestens ebenso stark davon betroffen sind. Soweit es um Fragen des „Service public“ geht, kann das Bildungswesen weitgehend stellvertretend für alle öffentlichen Dienste stehen. Der Text ist eine starke Überarbeitung von Teilen eines umfassenderen Textes zum GATS, der unter dem Titel „GATS – was ist das und was bedeutet es für die Schule?“ in der vpod bildungspolitik, Heft 132, Juni 03, erschienen ist (www.vpod-bildungspolitik.ch).
- 2 Grundlageninformationen zu NPM im Bildungswesen in: Criblez, 1997, und Steiner-Khamsi, 1997 und 1998. Die Eingabe des IBFG ist zu finden auf der Website unter: www.icftu.org/focus.asp?Issue=trade&Language=EN
- 3 Zu finden unter: www.ppp-sin.ch. Die Zitate dazu sind dieser Website entnommen.
- 4 Bundesgesetz zur Förderung der Nutzung von ICT in den Schulen (SR 411.4).
- 5 Vgl. Lohmann/Rilling: Die verkaufte Bildung. Der Sammelband umfasst die Beiträge der Konferenz „Die Privatisierung des Bildungsbereichs – Eigentum und Wertschöpfung in der Wissensgesellschaft“ (Juni 2000, Universität Hamburg) sowie des Symposiums „Entlassen wir Schulen und Hochschulen in die Freiheit!“ – Neoliberalisierung, Privatisierung, Abschaffung öffentlicher Bildung: Globale und regionale Trends“ (17. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft, September 2000, Göttingen). Der Sammelband von Mangold/Oelkers vereinigt überarbeitete Beiträge des internationalen Symposiums „Ökonomie, öffentliche Bildung und Demokratie“ (September 2000, Monte Verità bei Ascona).
- 6 Eine kritische Auseinandersetzung mit dieser Politik der Weltbank liefert die UNO-Sonderberichterstatteurin für das Recht auf Bildung, Katarina Tomasevski, im Kapitel „Enter the World Bank: Changing the Parameters of the Debate“ in ihrem dieses Frühjahr erschienenen Buches (Tomasevski 2003, 69ff). Sie zeigt darin auf, warum es entscheidend ist, von der Ökonomisierung und Kommerzialisierung der Bildung weg-auf das Recht auf Bildung zurückzukommen.
Mit dieser Zielsetzung gehört die Bildungsinternationale (Education International EI) zu den profiliertesten Kritikerinnen des GATS auf internationaler Ebene. Sie will den Bildungsbereich vom GATS ausgenommen wissen. Übrigens sind in der Schweiz sowohl die beiden sprachregionalen Lehrerverbände LCH und SER wie der vpod der Bildungsinternationalen angeschlossen; in der Ablehnung der Unterordnung des Bildungswesens unter das GATS besteht unter ihnen Einmütigkeit.
- 7 Systematische Sammlung des Bundesrechts (www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html) unter 0.632.2 Zollbehandlung GATT/WTO; Anhang 1 B ist der Text des GATS.
- 8 Erklärung von Bern, Quellenstr. 25, Postfach, 8031 Zürich, Tel. 01 277 70 00, Fax 01 277 70 01, mail: info@evb.ch, www.evb.ch. Siehe besonders: Jäggi und Hochuli 2003.
- 9 02.3298 Interpellation Bruderer vom 20. Juni 2002: Ziele und Verpflichtungen durch GATS? Antwort des Bundesrates vom 28. August 2002.
- 10 Die Medienmitteilung der EDK ist abgedruckt im VPOD-Magazin, Nr. 129, Dezember 2002.
- 11 Im Gutachten sind drei AutorInnen angegeben: Thomas Cottier (Direktor des World Trade Institut der Universitäten Bern, Fribourg, Neuchâtel; Departement für Wirtschaftsrecht der Universität Bern), Christine Breining-Kaufmann (Rechtswissenschaftliches Institut, Universität Zürich) und Maxine Kennet (World Trade Institut).
- 12 Siehe dazu auf der Website der EUA: www.unige.ch/eua/En/Activities/WTO/welcome.html. Auch nicht zur Beruhigung beigetragen hat das von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft/GEW in Auftrag gegebene Gutachten von Christoph Scherrer zur Situation in Deutschland (Scherrer und Yalçin 2002). Es zeigt auf, wie die Länder der EU im Bildungsbereich unter Liberalisierungsdruck geraten könnten.
- 13 Siehe Anmerkung 9.

- 14 Die Broschüre kann auch von der Website des BBW heruntergeladen werden: www.bbw.admin.ch/html/pages/services/publikationen/bildung/gats-d.pdf.
- 15 Abgedruckt in: vpod bildungspolitik, Nr. 132, Seite 28, zu finden unter: www.vpod-bildungspolitik.ch.

Literatur

- BBW, 2003: Die Auswirkungen des GATS auf das Bildungssystem der Schweiz. Bern
- Brunner, Lea, 2003: „Education not profit“ – Das GATS und der VSS. In: VSS/UNES/USU. Das GATS und die Liberalisierung der Bildung. Bern
- Cottier, Thomas, Breining-Kaufmann, Christine, und Kennet, Maxine, 2003: Liberalisation of Higher Education Services in Switzerland: The Impact of the General Agreement on Trade in Services (GATS). Legal Opinion submitted to the Rector's Conference of the Swiss Universities (CRUS). In: BBW: Die Auswirkungen des GATS auf das Bildungssystem der Schweiz. Bern
- Criblez, Lucien, u.a., 1997: NPM im Bildungswesen: Teilautonome „Schulen mit Profil“ – oder „Verschlankung der öffentlichen Schule bis zur Unkenntlichkeit? In: VPOD-Magazin für Schule und Kindergarten, Heft 102. Lachen AR
- Jäggi, Monika / Hochuli, Marianne, 2003: Das WTO-Dienstleistungsabkommen GATS und die Schweiz. Analyse der GATS Verpflichtungslisten der Schweiz in den Dienstleistungsbereichen des Service public. Zürich
- IÖD, 2000: Grosse Erwartungen: Die Zukunft des Handels im Dienstleistungssektor». Reihe Politik - Praxis – Programm. Ferney-Voltaire Cedex, France (PDF-Dokument: www.world-psi.org/psi.nsf/WebAllMessages/)
- Keller, Christoph B., 2003: Cancún und die Idee des freien Handels. DRS 2, Kontext 9.9.2003. CD. Basel
- Kirchhöfer, Dieter, 2002: Neue Lernkulturen im Spannungsfeld von staatlicher, öffentlicher und privater Verantwortung. In: Ingrid Lohmann und Rainer Rilling (Hg.): Die verkaufte Bildung. Kritik und Kontroversen zur Kommerzialisierung von Schule, Weiterbildung, Erziehung und Wissenschaft. Opladen
- Krafft, Mathias-Charles, 2003: Geltungsbereich der von der Schweiz im Rahmen des GATS eingegangenen Verpflichtungen und ihre Auswirkungen auf das schweizerische Bildungssystem. Bericht zuhanden des Eidgenössischen Departementes des Innern und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren. In: BBW: Die Auswirkungen des GATS auf das Bildungssystem der Schweiz. Bern
- LCH, 2000: Fundraising und Sponsoring an öffentlichen Schulen. Ein Handweiser zum Umgang mit Fundraising und Sponsoring an öffentlichen Schulen. Zürich
- Lohmann, Ingrid, und Rilling, Rainer (Hg.), 2002: Die verkaufte Bildung. Kritik und Kontroversen zur Kommerzialisierung von Schule, Weiterbildung, Erziehung und Wissenschaft. Opladen
- Lohmann, Ingrid, 2002: After Neoliberalism. Können nationalstaatliche Bildungssysteme den «freien Markt» überleben? In: Ingrid Lohmann und Rainer Rilling (Hg.): Die verkaufte Bildung. Opladen
- Mangold, Max, und Oelkers, Jürgen (Hg.), 2003: Demokratie, Bildung und Markt. Bern
- Osterwalder, Fritz, et. al., 1994: Ausweg aus der Finanzklemme und mehr persönliche Freiheit: Privatisierung der Schule? In: VPOD-Magazin für Schule und Kindergarten, Heft 86. Lachen AR
- Scherrer, Christoph, und Yalçın, Gülsan, 2002: GATS-Verhandlungsrunde im Bildungsbereich. Gutachten für die Max-Traeger-Stiftung. Unter Mitwirkung von Thomas Fritz und Sebastian Haslinger. GEW. Frankfurt/M.

- Steiner-Khamsi, Gita, 1997: Deregulierung im Bildungswesen. Freie Schulwahl und das Ende der interkulturellen Pädagogik in den USA. In: Widerspruch, Heft 33. Zürich. Ausführlicher in: VPOD-Magazin für Schule und Kindergarten, Heft 100 (1997). Lachen AR
- Steiner-Khamsi, Gita, 1998: Szenario 2010 zur wirkungsorientierten Schulreform: Lokale Schulautonomie oder Abhängigkeit von der Bildungsindustrie? In: VPOD-Magazin für Schule und Kindergarten, Heft 108 + 109. Lachen AR
- Tillmann, Klaus-Jürgen, 2003: Aufgaben und Chancen öffentlicher Bildung. In: Max Mangold und Jürgen Oelkers (Hg.): Demokratie, Bildung und Markt, Bern
- Tobler, Ruedi, 1998: Die Wirtschaft drängt in die Schule. In: VPOD-Magazin für Schule und Kindergarten, Heft 108. Lachen AR
- Tobler, Ruedi, 1998: Die Wirtschaft drängt in die Schule (2). In: VPOD-Magazin für Schule und Kindergarten, Heft 109. Lachen AR
- Tomasevski, Katarina, 2003: Education denied. Costs and Remedies. London
- Weber, Heinz, 2000: Süßes Gift Sponsoring. In: Bildung Schweiz, Heft 1, Zürich
- Zeit, Alex, und Fuchs, Peter, 1998: Die Wirtschaft macht Schule: „Projekt 21“. In: VPOD-Magazin für Schule und Kindergarten, Heft 105. Lachen AR
- Zeit, Alex, und Fuchs, Peter, 1998: „Schulprojekt 21“ nur mit staatsrechtlicher Beschwerde zu stoppen? In: VPOD-Magazin für Schule und Kindergarten, Heft 106. Lachen AR

Hinweis auf einige Websites

- Informationsseite der WTO zu GATS: www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_e.htm
- Kampagnenseite der Bildungsinternationalen zu GATS: www.ei-ie.org/action/english/Globalisation/e%20wto_gats%20index.htm
- Informationsseite des Seco (Staatssekretariat für Wirtschaft) zu GATS: www.seco-admin.ch/seco/seco2.nsf/dieSeite
- AWP_Welthandel_WTO_VerhandlungDL?OpenDocument&l=de&HauptRessort=4
- Informationsseite des BBW (Bundesamt für Bildung und Wissenschaft) zu GATS: www.eduint.org/2003-09-de/2003-09-18.html
- Erklärung von Bern (Informationen der GATS-kritischen schweizerischen NGO-Koalition): www.evb.ch/index.cfm?folder_id=107 und: www.evb.ch/index.cfm?folder_id=187