



Bundesamt für Bildung und Wissenschaft
Office fédéral de l'éducation et de la science
Ufficio federale dell'educazione e della scienza
Uffizi federal da scolaziun e scienza

Die Auswirkungen des GATS auf das Bildungssystem der Schweiz

**Geltungsbereich der von der Schweiz im Rahmen des GATS
eingegangenen Verpflichtungen auf das schweizerische Bildungssystem**
Mathias-Charles Krafft

**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

Das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft veröffentlicht in seiner "Schriftenreihe BBW" konzeptionelle Arbeiten, Forschungsergebnisse und Berichte zu aktuellen Themen in den Bereichen Bildung und Forschung, die damit einem breiteren Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen.

Die präsentierten Analysen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Bildung und Wissenschaft wieder.

Bundesamt für Bildung und Wissenschaft BBW
Office fédéral de l'éducation et de la science OFES
Ufficio federale dell'educazione et della scienza UFES
Uffizi federal da scolaziun et scienza UFSS

Hallwylstrasse 4
3003 Bern

Tel. 031 322 96 98

Fax 031 322 78 54

<http://www.admin.ch/bbw>

© 2003 Bundesamt für Bildung und Wissenschaft, Bern
ISSN 1424-3342

Die Auswirkungen des GATS auf das Bildungssystem der Schweiz

Geltungsbereich der von der Schweiz im Rahmen des GATS eingegangenen Verpflichtungen und ihre Auswirkungen auf das schweizerische Bildungssystem

Gutachten im Auftrag des Bundesamtes für Bildung und Wissenschaft
und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK

Mathias-Charles Krafft

Liberalisation of Higher Education Services in Switzerland: The Impact of the General Agreement on Trade in Services (GATS)

Gutachten im Auftrag der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten CRUS

Thomas Cottier, Christine Breining-Kaufmann, Maxine Kennett

Inhalt

Vorwort: Das Handelsregime für Dienstleistungen im Bildungsbereich erfordert Klärung	5
Geltungsbereich der von der Schweiz im Rahmen des GATS eingegangenen Verpflichtungen und ihre Auswirkungen auf das schweizerische Bildungssystem Mathias-Charles Krafft	7
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	65
Anhang: Parlamentarische Vorstösse zum Thema	149

Vorwort

Das Handelsregime für Dienstleistungen im Bildungsbereich erfordert Klärungen

“International higher education cooperation must operate under a rules-based regime. The international community has already established mechanisms to achieve this objective, in fora such as UNESCO, using conventions and agreements outside of a trade policy regime. The potential risks of including higher education in the GATS could be significant.”

Mit dieser gemeinsamen Erklärung haben sich die Vereinigungen der Universitäten Europas, der USA und Kanadas vor einem Jahr an die Öffentlichkeit gewandt. Die Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS) teilt ihre Besorgnis. Ist diese Besorgnis begründet?

In seiner Antwort auf die Interpellation Peter Vollmer legt der Bundesrat dar, dass das GATS „keine Auswirkungen auf die Grundlagen des Service public in der Schweiz“ hat. In der Antwort auf die Interpellation Pascale Bruderer hält er fest, dass „die Verpflichtungen im Bildungsbereich die interne gesetzliche Situation der Schweiz in keiner Weise berühren“.

Von 144 WTO-Staaten sind nur 44 spezifische Verpflichtungen im Bildungsbereich eingegangen und nur 21 im Bereich der höheren Bildung. Sechs Länder, die im höheren Bildungsbereich spezifische Verpflichtungen eingegangen sind, haben diese vollständig für die Modi 1 bis 3 den Regeln des GATS über Marktzutritt und Inländerbehandlung unterstellt: Australien, Kongo, Lesotho, Neuseeland, Slowenien und die Schweiz. Die Unterstellung der höheren Bildung wird in der Botschaft zu Genehmigung der Übereinkommen der Uruguay-Runde von 1994 nicht thematisiert.

Über die rechtliche Tragweite der von der Schweiz im GATS eingegangenen Verpflichtungen sind sich die Fachleute nicht einig. Das Gutachten Cottier stellt fest:

*„Under current commitments, **criteria for public funding** of educational institutions can not be reliably based upon factors of origin, nationality or of public or private nature of institutions established in Switzerland. Instead, funding should be based upon recognition, accreditation and certification. It is advisable to review current criteria beyond the UFG and see whether they serve public institutions while complying with principles of national treatment. A discussion should be held on the future role and position of foreign research and educational institutions established and based in Switzerland and as to how they would be associated to the existing system and funding. It should be examined as to whether admission of funding of foreign institutions should be made subject to further conditions, such as need (Bedürfnisklausel).”*

Und Gutachter Mathias Krafft kommt zum Schluss:

„Die Schweiz (...) hat auf die Möglichkeit verzichtet, (...) Beschränkungen oder Vorbehalte für die Gewährung von Subventionen im Bildungsbereich zu formulieren. Angesichts dessen muss sie sich (...) des Risikos bewusst sein, dass die einschlägigen kantonalen und eidgenössischen Gesetze als Handelshemmnisse aufgefasst werden könnten, die den Bestimmungen des GATS widersprechen.“

Der Völkerrechtler Krafft sieht Handlungsbedarf, wenn die Schweiz den rechtlichen Status quo im Bereich der höheren Bildung absichern will. Er empfiehlt der Schweiz, die laufenden GATS-Verhandlungen im Anschluss an die Konferenz von Doha zu benutzen, um *„den Geltungsbereich der von ihr eingegangenen Verpflichtungen im Bildungsbereich zu klären und zu präzisieren, und zwar auf der Grundlage der Antworten des Bundesrates auf die Interpellationen Peter Vollmer und Pascale Bruderer.“*

Das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft dankt der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK und der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten CRUS für ihre Bereitschaft zur Publikation der vorliegenden Gutachten.

April 2003

Bundesamt für Bildung und Wissenschaft, Sektion Universitätswesen

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

erstellt von

Mathias-Charles Krafft,

**ehemaliger Direktor der Direktion für Völkerrecht des EDA und
Honorarprofessor der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Lausanne**

Februar 2003

Deutsche Übersetzung der französischen Originalversion

Inhaltsverzeichnis

A)	Einleitung	9
	I.....	9
	Das GATS und seine Merkmale im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO	9
	II	13
	Regeln zur Auslegung des GATS	13
	III.....	14
	Die Änderung der Liste der spezifischen Verpflichtungen.....	14
B)	Beantwortung der Fragen des Eidgenössischen Departements des Innern und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren	17
	I.....	17
	Welche Bedeutung und Auswirkungen haben die bereits 1994 von der Schweiz im Rahmen des GATS eingegangenen Verpflichtungen im Bildungsbereich, namentlich im Hinblick auf die obligatorische Schule, die Sekundarstufe II und die Tertiärstufe?	17
	II	32
	Wie lassen sich unerwünschte Auswirkungen dieser Verpflichtungen verhindern und/oder abschwächen?	32
	III.....	42
	Werden der Begriff des Service public und das System der öffentlichen Subventionen im Bildungsbereich durch die Regeln des GATS tangiert und in Frage gestellt (könnten die einschlägigen kantonalen und eidgenössischen Gesetze als «Handelshemmnisse» aufgefasst werden)?.....	42
	IV.....	49
	Welche Rechtswirkung besitzt das GATS gegenüber anderen multilateralen oder bilateralen Instrumenten (Abkommen / Konventionen / Erklärungen, z. B. Abkommen mit den Nachbarländern über die gegenseitige Anerkennung von Bildungsleistungen im Hochschulbereich, Konvention von Lissabon, Erklärung von Bologna)? Wie wirkt sich das GATS auf die Gültigkeit dieser Instrumente aus, d. h. wird ihre Gültigkeit in bestimmten Belangen eingeschränkt? Ist beispielsweise die Meistbegünstigungsklausel auf Abkommen über gegenseitige Anerkennung von Bildungsleistungen anwendbar?	49
C)	Zusammenfassung und allgemeine Schlussfolgerungen.....	55
D)	Anhänge	61
	Spezifische Verpflichtungen der Schweiz im Bildungssektor	61
	Liste der konsultierten Werke	63

A) Einleitung

I

Das GATS und seine Merkmale im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO

1. Mit dem Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen GATS (*General Agreement on Trade in Services*) wird die Dienstleistungswirtschaft erstmals umfassend ins multilaterale Regelsystem des Welthandels eingebunden¹. Das GATS bildet einen integralen Bestandteil des Abkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO)². Das Abkommen stellt, neben dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT)³ und dem Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum⁴, einen der drei Tragpfeiler der WTO dar. Gemeinsam mit den anderen Abkommen, die zum Abschluss der multilateralen Handelsgespräche der Uruguay-Runde am 15. April 1994 in Marrakesch unterzeichnet worden waren, trat dieses Abkommen für die Schweiz am 1. Juli 1995 in Kraft.

In diesem Zusammenhang soll daran erinnert werden, dass das GATT, zumindest in der 1947 konzipierten Form, die Regulierung und Liberalisierung von Zolltarifen und Handelsschranken bezweckte, die den internationalen Warenhandel beeinträchtigen⁵. Eines der Grundprinzipien des GATT stipuliert, dass sämtliche Massnahmen an der Grenze, die Inlandswaren einen Wettbewerbsvorteil verschaffen, in der Regel die Form von Zolltarifen an der Grenze anzunehmen haben, deren Höhe Gegenstand von Verhandlungen ist. Diese Verhandlungen zielen «auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und der gegenseitigen Vorteile auf eine wesentliche Herabsetzung der Zolltarife und anderer Handelsschranken und auf die Beseitigung von Diskriminierungen auf dem Gebiete des internationalen Handels»⁶ ab.

Der Dienstleistungshandel weist in dieser Hinsicht unterschiedliche Probleme auf. Der internationale Handel mit Dienstleistungen ist eine komplexe Operation⁷, die direkt mit der Freizügigkeit des Personenverkehrs, der Niederlassung, des internationalen Zahlungsverkehrs und des Kapitals verbunden ist. Diese enge Verknüpfung ist einer der Gründe, warum sich das internationale Handelsrecht,

¹ Vgl. Botschaft zur Genehmigung der GATT/WTO-Übereinkommen (Uruguay-Runde) vom 19. September 1994, BBl 1994 IV 242. Vgl. auch Heinz Hauser / Kai-Uwe Schanz, *Das neue Gatt – Die Welthandelsordnung nach Abschluss der Uruguay-Runde*, München 1995, 2. Ausgabe, S. 191 ff.; Richard Senti, *WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung*, Zürich 2000, S. 563 ff.

² SR 0.632.20

³ SR 0.632.21

⁴ SR 0.632.20

⁵ Vgl. zu diesem Thema die Schrift des WTO-Sekretariats *Les principes fondamentaux de l'OMC: le traitement national, le traitement de la nation la plus favorisée et la transparence*, Dokument WT / WGTC / W / 114, 14. April 1999, S. 4 ff.

⁶ Vgl. Präambel GATT, Beweggrund 2, und Präambel des Abkommens zur Errichtung der WTO, Beweggrund 3.

⁷ Siehe zu diesem Thema: Dominique Carreau / Patrick Juillard, *Droit international économique*, 4. Ausgabe, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris 1998, S. 316 ff.

zumindest das global orientierte, lange Zeit auf den Warenhandel beschränkte. Die wachsende Bedeutung des Dienstleistungssektors sowohl in der Binnenwirtschaft als auch im Aussenhandel⁸ stellte die Verhandlungspartner des GATS vor die Herausforderung, innovative Möglichkeiten für eine Liberalisierung des Dienstleistungssektors zu finden. Die WTO wollte sich nicht darauf beschränken, die auf den drei zentralen Freizügigkeiten (Personen, Dienstleistungen und Kapital) basierende globale und kohärente Strategie des Gemeinschaftsrechts fortzuschreiben⁹. Der neue Ansatz gründet nun in erster Linie auf der Unterscheidung zwischen mehreren Arten der Erbringung von Dienstleistungen (siehe Ziffer 3).

2. Das GATS enthält zwei Kategorien von Bestimmungen. Bei der einen Kategorie handelt es sich um allgemeine Verpflichtungen, von denen einige für sämtliche Dienstleistungssektoren massgebend sind, beispielsweise die Meistbegünstigung (Art. II) und die Transparenz (Art. III), andere aber lediglich die in den Listen aufgeführten spezifischen Verpflichtungen eines Landes betreffen, beispielsweise Zahlungen und Überweisungen (Art. XI). Die zweite Kategorie umfasst spezifische Verpflichtungen, die ausgehandelt werden und von Mitglied zu Mitglied verschieden sind. Bei Abschluss der Verhandlungen werden die vereinbarten spezifischen Verpflichtungen in nationalen Listen festgehalten, die dem GATS als integraler Bestandteil im Anhang beigefügt werden¹⁰. Die Pflichten und Verpflichtungen, die sich aus den Bestimmungen des GATS ableiten, sind völkerrechtlich bindend und müssen von den Mitgliedern nach Treu und Glauben erfüllt werden («Pacta sunt servanda»)¹¹.
3. Der Begriff des Dienstleistungshandels wird in Artikel I Absatz 2 des GATS definiert. Der Definition zufolge muss im Dienstleistungshandel zwischen vier Arten der Erbringung unterschieden werden¹².

Die erste Art erfasst die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung, bei der die Dienstleistung in Form eines Produktes über die Grenze verschoben wird. Diese mit dem Warenhandel vergleichbare Erbringungsart gewinnt mit dem Fortschritt in der Kommunikationstechnologie auch im Dienstleistungssektor zunehmend an Bedeutung.

Die zweite Art betrifft die Inanspruchnahme einer Dienstleistung durch einen ausländischen Konsumenten, der sich zu diesem Zweck in ein anderes Land begibt. Ein typisches Beispiel dafür ist der Tourismus.

⁸ Zur Bedeutung des GATS für die Schweiz vgl. die in Fussnote 1 zitierte Botschaft des Bundesrates, BBl 1994 IV 275 bis 278.

⁹ Vgl. Dominique Carreau / Patrick Juillard, a.a.O. (Fussnote 7), S. 321.

¹⁰ Vgl. *Les lignes directrices pour l'établissement des listes d'engagements spécifiques dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services, adoptées par le Conseil du commerce des services le 23 mars 2001*, WTO-Dokument, S / L / 92, 28. März 2001, S. 3, siehe auch: Art. XX Abs. 3 des GATS.

¹¹ Art. 26 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge, für die Schweiz in Kraft getreten am 6. Juni 1990 (SR 0.111). Diese Bestimmung ist Ausdruck eines Grundprinzips des Völkergewohnheitsrechts, das in dieser Eigenschaft die Schweiz bereits vor dem Inkrafttreten des Wiener Übereinkommens in der Schweiz zur Erfüllung verpflichtete.

¹² Vgl. Botschaft des Bundesrates zitiert in Fussnote 1, BBl 1994 IV 245/246.

Die dritte Art bildet die Erbringung einer Dienstleistung durch eine geschäftliche Niederlassung im Ausland. Der Dienstleistungshandel ist in diesem Fall häufig mit Direktinvestitionen verbunden. Beispiele hierfür sind Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften von Banken.

Zur vierten Art zählt die Erbringung von Dienstleistungen durch einen Leistungserbringer, der sich zu diesem Zwecke persönlich ins Ausland begibt. Die Dienstleistung wird in diesem Fall dank der Präsenz von natürlichen Personen aus dem Ausland erbracht.

Gemäss Artikel I des GATS bezieht sich das Abkommen grundsätzlich auf alle Dienstleistungsaktivitäten und alle Erscheinungsformen des internationalen Dienstleistungsgeschäfts. Gegenstand der sich aus dem Abkommen ergebenden Verpflichtungen sind staatliche Massnahmen auf allen Ebenen (Art. I Abs. 3 Bst. a). Der Botschaft des Bundesrates vom 19. September 1994 zufolge gelten die Bestimmungen des GATS in der Schweiz also nicht nur für den Bund, sondern auch für die Kantone und die Gemeinden, soweit diese den Marktzugang und die Ausübung von Dienstleistungsaktivitäten durch natürliche Personen regeln¹³. Nicht unter das Abkommen fallen hingegen Dienstleistungen, die vom Staat «in Ausübung hoheitlicher Gewalt» (Art. I Abs. 3 Bst. b) erbracht werden. Hierzu zählen jene Dienstleistungen, die weder zu gewerblichen Zwecken noch im Wettbewerb mit anderen Anbietern erbracht werden (Art. I Abs. 3 Bst. c). Eine Interpretation dieser Ausschlussklausel folgt weiter unten im Rahmen der Betrachtung ihrer Anwendbarkeit auf die Bereiche Bildung und Ausbildung.¹⁴

4. Wie oben unter Ziffer 2 ausgeführt, enthält das GATS zwei Kategorien von Bestimmungen. Die zweite Kategorie umfasst spezifische Verpflichtungen der Mitglieder, die in den entsprechenden nationalen Listen festgehalten sind. Die Mitglieder sind verpflichtet, ihre Beschränkungen des Dienstleistungshandels hinsichtlich der unterschiedlichen Erbringungsarten (vgl. Ziffer 3) und zweier spezifischer Verpflichtungen des GATS, namentlich bezüglich des Marktzugangs (Art. XVI) und der Inländerbehandlung (Art. XVII), zu präzisieren. Der Geltungsbereich der spezifischen Verpflichtungen Marktzugang und Inländerbehandlung hängt somit einzig vom Willen der Mitgliedsstaaten ab¹⁵.

Gemäss der Richtlinien zur Erstellung der Listen der spezifischen Verpflichtungen¹⁶ verpflichtet sich ein Mitglied, die in seiner Liste aufgeführten Beschränkungen zu konsolidieren und sie nicht noch restriktiver zu gestalten. In anderen Worten: Geht ein Staat in einem bestimmten Sektor eine Verpflichtung ein, so hat er für jede Erbringungsart, die er in diesem Sektor konsolidiert, die folgenden Informationen anzugeben:

¹³ BBl 1994 IV 249.

¹⁴ Vgl. Teil B Kapitel 1 Ziffer 2.

¹⁵ Vgl. Dominique Carreau / Patrick Juillard, a.a.O. (Fussnote 7), S. 359. Ferner legt gemäss Artikel XX des GATS jedes Mitglied in seiner Liste die spezifischen Verpflichtungen fest, die es übernimmt. Jede Liste enthält für die einzelnen Sektoren die Bestimmungen, Beschränkungen und Bedingungen für beispielsweise den Marktzugang.

¹⁶ Vgl. Fussnote 10 oben.

- die Beschränkungen für den Marktzugang, die er gegebenenfalls aufrechterhält;
- die Beschränkungen für die Inländerbehandlung, die er gegebenenfalls aufrechterhält.

Da die Listen der Mitglieder eine Quelle rechtlich bindender Verpflichtungen darstellen, muss die verwendete Terminologie einheitlich und präzise sein. Je nachdem, welche Beschränkungen im Hinblick auf den Marktzugang oder die Inländerbehandlung ein Mitglied in seine Liste aufnimmt, sind für jede Verpflichtung und jede Erbringungsweise die nachfolgenden Szenarien möglich:

- Unbeschränkte Verpflichtung:
In diesem Fall hat das Mitglied nicht die Absicht, den Marktzugang oder die Inländerbehandlung in einem Sektor und für eine Erbringungsart zu beschränken. In der entsprechenden Spalte seiner Liste erfolgt der Eintrag «None» (keine Beschränkung).
- Keine Verpflichtung:
In diesem Fall behält sich das Mitglied die Möglichkeit vor, in einem bestimmten Sektor und für eine bestimmte Erbringungsart Massnahmen einzuführen oder aufrechtzuerhalten, die mit dem Grundsatz des Marktzugangs und/oder der Inländerbehandlung nicht vereinbar sind. In der entsprechenden Spalte erfolgt der Eintrag «Unbound» (nicht konsolidiert).

Die nachfolgende vom WTO-Sekretariat erstellte Tabelle verdeutlicht das System der spezifischen Verpflichtungen.

Liste der spezifischen Verpflichtungen des Landes x

Sektor oder Untersektor	Beschränkungen des Marktzugangs	Beschränkungen der Inländerbehandlung	Zusätzliche Verpflichtungen
	1) 2) 3) 4)	1) 2) 3) 4)	
	1) 2) 3) 4)	1) 2) 3) 4)	

Legende: 1) Grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung
2) Inanspruchnahme einer Dienstleistung im Ausland
3) Geschäftliche Niederlassung
4) Präsenz natürlicher Personen

Anmerkung: In der Liste muss ferner der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verpflichtungen und gegebenenfalls der Zeitrahmen für ihre Umsetzung vermerkt werden. Für alle zukünftigen Verpflichtungen muss der Zeitpunkt des Inkrafttretens angegeben werden.

5. Für einige Autoren ist, in Übereinstimmung mit der Präambel des Abkommens, die «fortschreitende Liberalisierung» des Dienstleistungshandels das zentrale Ziel des GATS¹⁷. Dieser Auffassung zufolge stellt das GATS einen «code de bonne conduite»¹⁸ dar, der die Mitglieder zur Umsetzung des Abkommens einlädt, um «einen stetig zunehmenden Grad der Liberalisierung des Diensthandels durch aufeinander folgende Runden multilateraler Verhandlungen zu erreichen» (Präambel des Abkommens, Beweggrund 3). Diese Zielsetzung ist folglich in einem «multilateralen Rahmen von Grundsätzen und Regeln für den Dienstleistungshandel» (Präambel des Abkommens, Beweggrund 2) umzusetzen, wobei die «Grundsätze» und «Regeln» rechtlich bindend sind und gemäss allgemein üblichen Regeln des Völkerrechts interpretiert werden (vgl. Kapitel II). Das Konzept der «fortschreitenden Liberalisierung»¹⁹ schränkt den Geltungsbereich der von den Mitgliedsstaaten des GATS eingegangenen Verpflichtungen in keiner Weise ein.

II

Regeln zur Auslegung des GATS

1. Die Beantwortung der in diesem Bericht erörterten Fragen hängt selbstverständlich weitgehend von den Regeln ab, die der Auslegung der Bestimmungen des GATS zu Grunde gelegt werden. In diesem Zusammenhang soll darauf hingewiesen werden, dass Artikel XXIII Absatz 1 des GATS für eine Beilegung von Differenzen die Anwendung der Vereinbarung über Regeln und Verfahren für die Streitbeilegung vorsieht²⁰. Anlage 1 dieser Vereinbarung listet die unter die Vereinbarung fallenden Übereinkünfte auf, so auch das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen. Artikel 3 Absatz 2 der genannten Vereinbarung weist ausdrücklich darauf hin, dass die Mitglieder der WTO anerkennen, dass mit dem Streitbeilegungssystem der WTO «die Rechte und Pflichten der Mitglieder nach den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkünften gewahrt und die bestehenden Bestimmungen dieser Übereinkünfte gemäss den üblichen Regeln für die Auslegung des Völkerrechts geklärt werden sollen».
2. Diese üblichen Regeln sind im Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge²¹ kodifiziert, das in Artikel 31 die «Allgemeine Auslegungsregel»²²

¹⁷ Vgl. Dominique Carreau / Patrick Juillard, a.a.O. (Fussnote 7), S. 364.

¹⁸ Vgl. Dominique Carreau / Patrick Juillard, a.a.O. (Fussnote 7), S. 339.

¹⁹ Vgl. auch die in Fussnote 1 zitierte Botschaft des Bundesrates, BBl 1994 IV 276. Das Konzept der «fortschreitenden Liberalisierung» muss allerdings deutlich von dem «flexiblen» Charakter der Bestimmungen des GATS unterschieden werden, auf den der Bundesrat in seiner Antwort vom 15. Mai 2002 auf die Interpellation Peter Vollmer vom 20. März 2002 klar hinweist.

²⁰ SR 0.632.20

²¹ Vgl. Fussnote 11 oben.

²² Vergleiche hierzu: Paul Reuter, *Introduction au droit des traités*, 2. Ausgabe, Presses universitaires de France, Paris 1985, S. 83 ff. Vergleiche ebenfalls die Veröffentlichung des WTO-Sekretariats *The WTO Dispute Settlement Procedures – A Collection of the Relevant Legal Texts*, Cambridge University Press, WTO 2001.

definiert. Artikel 31 Absatz 1 des Übereinkommens legt fest: «Ein Vertrag ist nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen.» Im Völkerrecht ist folglich die Treue zum Vertragstext die «règle cardinale de toute interprétation»²³, und der Begriff Zusammenhang umfasst ausser dem Vertragswortlaut samt Präambel und Anlagen auch «jede sich auf den Vertrag beziehende Übereinkunft, die zwischen allen Vertragsparteien anlässlich des Vertragsabschlusses getroffen wurde.»

3. Artikel 17 der in Ziffer 1 erwähnten Vereinbarung über Regeln und Verfahren für die Streitbeilegung sieht die Einrichtung eines Ständigen Einspruchsgremiums vor, das sich mit Einsprüchen aus Verfahren von Sondergruppen befasst («panels»). In der Praxis bezieht sich dieses Organ des GATT²⁴ in erster Linie auf Artikel 31 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge und wacht darüber, dass der Auslegungsprozess²⁵ auf den Bestimmungen des Übereinkommens basiert. Ein Grundsatz für die Auslegung eines Vertrages, der sich aus der Allgemeinen Auslegungsregel gemäss Artikel 31 ergibt, ist jener der Nützlichkeit. Ferner muss die Auslegung allen Bestimmungen eines Vertrages einen Sinn und eine Wirkung verleihen: «un interprète n'est pas libre d'adopter une interprétation qui aurait pour résultat de rendre redondants ou inutiles des clauses ou des paragraphes entiers d'un traité»²⁶. Es besteht kein Grund zur Annahme, dass diese Grundsätze nicht auch auf die Auslegung des GATS Anwendung finden²⁷.

III

Die Änderung der Liste der spezifischen Verpflichtungen

1. Wie oben bereits erwähnt (vgl. Kapitel I Ziffer 4), stellt die nationale Liste eine Zusammenfassung der unterschiedlichen spezifischen Verpflichtungen dar, die ein Mitglied des GATS nach Abschluss der Verhandlungen über die Liberalisierung des Dienstleistungshandels eingeht. Die Listen haben zwar die gleiche Rechtswirkung wie ein völkerrechtlicher Vertrag, sind aber insofern weniger rigide²⁸, als sie nicht definitiv sind und im Bedarfsfall modifiziert werden können,

²³ Paul Reuter, a.a.O., S. 85.

²⁴ Eine Rechtsprechung in Bezug auf das GATS ist dem Autor nicht bekannt. Artikel XXI des Allgemeinen Abkommens sieht unter anderem ein Schiedsverfahren im Falle eines Streites um die Änderung der Listen vor.

²⁵ Vgl. im Besonderen den Bericht des Ständigen Einspruchsgremiums vom 4. Oktober 1996 in der Sache «Japon – Taxes sur les boissons alcooliques» (AB-1996-2), S. 14.

²⁶ In Fussnote 25 zitierter Bericht, S. 14.

²⁷ Das Gleiche geht vor allem auch aus Artikel 32 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge hervor. Gemäss diesem Artikel können ergänzende Auslegungsmittel, insbesondere die vorbereitenden Arbeiten und die Umstände des Vertragsabschlusses, herangezogen werden, wenn die Auslegung gemäss Artikel 31 die Bedeutung mehrdeutig oder dunkel lässt oder zu einem offensichtlich sinnwidrigen oder unvernünftigen Ergebnis führt.

²⁸ Vgl. Dominique Carreau / Patrick Juillard, a.a.O. (Fussnote 7), S. 366.

wenngleich auch nicht als Ergebnis einer einseitigen oder beliebigen Handlung. Die Änderung der Listen ist in Artikel XXI des GATS geregelt.

In dem Bestreben, eine gewisse Stabilität der eingegangenen spezifischen Verpflichtungen zu sichern, kann eine Verpflichtung frühestens drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten geändert werden. Die Regel der dreijährigen Konsolidierung ist in Artikel XXI Absatz 1 Buchstabe a festgelegt.

Ferner, und dies ist von besonderer Wichtigkeit, wird der Prozess der Änderung international überwacht. So muss jede Änderung dem Rat für Dienstleistungshandel, einem gemäss Artikel IV Absatz 5 des Abkommens zur Errichtung der WTO zur Überwachung des Funktionierens des GATS eingesetzten Organ, spätestens drei Monate vor dem beabsichtigten Zeitpunkt der Durchführung mitgeteilt werden (Art. XXI Abs. 1 Bst. b). Jedes weitere von dieser Massnahme betroffene Mitglied hat das Recht, die Aufnahme von Verhandlungen zu fordern, um Ausgleichsmassnahmen zu erwirken. Diese Ausgleichsmassnahmen werden auf der Grundlage der Meistbegünstigung gewährt, um Diskriminierungen zu vermeiden (Art. XXI Abs. 2 Bst. a und b).

Wird im Zuge dieser Verhandlungen keine Einigung erzielt, so kann das von der Änderung der Liste betroffene Mitglied ein Schiedsgericht anrufen (Art. XXI Abs. 3 Bst. a). Die Rechtmässigkeit der Änderung hängt von der Gewährung einer allfälligen Ausgleichsmassnahme seitens des Schiedsgerichts ab. Missachtet das Mitglied, das seine Liste ändert, das Ergebnis des Schiedsverfahrens, so ist das betroffene Mitglied berechtigt, «wesentliche gleichwertige Vergünstigungen» zurückzuziehen (Art. XXI Abs. 4 Bst. b). Der Rückzug von Vergünstigungen darf nur in Bezug auf das ändernde Mitglied erfolgen. Um die Formulierung der Professoren Dominique Carreau und Patrick Juillard²⁹ aufzunehmen, handelt es sich hierbei um die Legalisierung von «représailles économiques sélectives», die als Antwort auf eine Rechtsverletzung eingesetzt wurden.

2. Der Rat für Dienstleistungshandel hat am 19. Juli 1999 ein Verfahren zur Umsetzung von Artikel XXI des GATS (Änderung der Listen) verabschiedet³⁰. Dieses Verfahren enthält aufschlussreiche Präzisierungen bezüglich der Umsetzung der vorgängig genannten Bestimmung. So muss beispielsweise ein Staat, der eine Änderung oder Rücknahme einer auf seiner Liste aufgeführten Verpflichtung beabsichtigt, für jede Verpflichtung angeben, ob er diese ganz oder teilweise ändern oder zurücknehmen möchte. Jedes Mitglied, das seine Vorteile auf Grund dieses Abkommens durch eine geplante Änderung oder Rücknahme möglicherweise betroffen sieht («betroffenes Mitglied»), ist verpflichtet, dem ändernden Mitglied seinen Anspruch schriftlich mitzuteilen. Diese Anspruchserklärung muss gleichzeitig über das WTO-Sekretariat an alle anderen Mitglieder weitergeleitet werden. Macht kein Mitglied den Anspruch geltend, ein «betroffenes Mitglied» zu sein, so ist das ändernde Mitglied berechtigt, die vorgesehene Änderung oder Rücknahme nach Abschluss eines «Zertifikations-

²⁹ A.a.O. S. 366 und 367.

³⁰ WTO-Dokument S/L/80 vom 29. Oktober 1999. Die Frage nach der Anwendung von Art. X des GATS über Massnahmen bei Notlagen wird an dieser Stelle zunächst ausgeklammert, da dieser Artikel eine spezifische Problemstellung aufwirft (siehe weiter unten, Teil B Kapitel II Ziffer 2).

verfahrens» durchzuführen. In diesem Verfahren werden Änderungen an den Texten der verbindlichen Listen im GATS-Anhang über den Weg der «Zertifizierung» rechtswirksam. Die Leitung dieses Verfahrens, insbesondere die Einhaltung der im vorgängig erwähnten Artikel XXI vorgesehenen Fristen, obliegt dem Sekretariat.

Bei der Anwendung dieser Verfahren sind die Mitglieder aufgerufen, die besondere Situation der Entwicklungsländer und der am wenigsten entwickelten Länder vollumfänglich zu berücksichtigen.

B) Beantwortung der Fragen des Eidgenössischen Departements des Innern und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren

I

Welche Bedeutung und Auswirkungen haben die bereits 1994 von der Schweiz im Rahmen des GATS eingegangenen Verpflichtungen im Bildungsbereich, namentlich im Hinblick auf die obligatorische Schule, die Sekundarstufe II und die Tertiärstufe?

1. Zu Beginn der Analyse der Verpflichtungen, welche die Schweiz im Rahmen des GATS in Bezug auf den Bildungsbereich eingegangen ist, soll daran erinnert werden, dass die Verpflichtungslisten der Mitglieder die gleiche Rechtswirkung haben wie ein völkerrechtlicher Vertrag (vgl. Einleitung, Teil A Kapitel III Ziffer 1, oben). Laut Artikel 191 der Bundesverfassung ist das Völkerrecht für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend. In Übereinstimmung mit der monistischen Theorie über das Verhältnis von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht gehen sowohl die Rechtslehre als auch die Rechtsprechung davon aus, dass die für die Schweiz in Kraft getretenen Völkerrechtsabkommen einen integralen Bestandteil der Schweizer Rechtsordnung darstellen, die keiner Transformation bedürfen, um innerstaatliche Verbindlichkeit zu erlangen³¹. Auch Artikel 5 Absatz 4 der Bundesverfassung verpflichtet den Bund und die Kantone, das Völkerrecht zu beachten. Diese Verpflichtung leitet sich aus dem Grundsatz der Überlegenheit des Völkerrechts über das innerstaatliche Recht ab und gilt für alle staatlichen Organe³².

Die Frage der unmittelbaren Geltung völkerrechtlicher Abkommen in der Schweizer Rechtsordnung muss klar von der Frage ihrer direkten Anwendbarkeit unterschieden werden³³. Eine Völkerrechtsregel ist direkt anwendbar, wenn sie *per se* und ohne die Notwendigkeit weiterer staatlicher Durchführungsmassnahmen für die Bewohner eines Staates Rechte und Pflichten erzeugt, die diese vor den Behörden des Staates, in dem diese Regel in Kraft ist, geltend machen können. Laut Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine Regel nur dann direkt anwendbar, wenn sie inhaltlich hinreichend bestimmt und klar ist, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheides zu bilden³⁴. Gemäss Artikel 10 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 21. März 1986 über die Gesetzessammlungen und das Bundesblatt (Publikationsgesetz) verpflichten

³¹ Vgl. namentlich Andreas Auer / Giorgio Malinverni / Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Band I, Bern 2000, S. 444 ff.

³² Vgl. Andreas Auer / Giorgio Malinverni / Michel Hottelier, a.a.O., S. 445 und 446.

³³ Vgl. Andreas Auer / Giorgio Malinverni / Michel Hottelier, a.a.O., S. 452 ff.

³⁴ Vgl. namentlich BGE 124 III 90, 91-92, siehe in Fussnote 31 zitiertes Werk, S. 452.

völkerrechtliche Verträge den Einzelnen nur, sofern sie nach diesem Gesetz bekannt gemacht worden sind³⁵.

In ihrem Handbuch des internationalen Wirtschaftsrechts bestätigen die Professoren Dominique Carreau und Patrick Juillard die direkte Anwendbarkeit des GATS und unterstreichen, dass sich dieses Abkommen nicht nur auf die Handlung, nämlich die Erbringung der Dienstleistung, sondern ebenfalls auf den Dienstleistungserbringer bezieht³⁶. Angesichts der Tatsache, dass die Liste der spezifischen Verpflichtungen die Beschränkungen des Dienstleistungshandels in Bezug auf zwei inhaltlich klar bestimmte Grundsätze (Marktzugang und Inländerbehandlung) enthalten müssen, gibt es keinen Grund, ihre direkte Anwendbarkeit im oben definierten Sinne zu negieren³⁷.

2. Wie bereits dargestellt³⁸, bezieht sich das GATS auf «jede Art von Dienstleistungen in jedem Sektor» (Art. I Abs. 3 Bst. b). Der materielle Geltungsbereich des Abkommens ist folglich in keiner Weise *per se* eingeschränkt³⁹. Die einzige «offizielle» Ausnahme bilden Dienstleistungen, «die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden» (Art. I Abs. 3 Bst. b). Hierunter sind jene Dienstleistungen zu verstehen, die nicht zu «gewerblichen Zwecken» – beispielsweise Justiz und Polizei⁴⁰ – und als alleiniger Anbieter, also ausserhalb jeglichen Wettbewerbs stehend, erbracht werden. Diese Ausschlussklausel des GATS wird in Fachkreisen unterschiedlich interpretiert. Christian Etter beispielsweise beschränkt sich auf die Feststellung: «Ausgenommen sind nur jene Dienstleistungen, welche der Staat in Ausübung der öffentlichen Gewalt erbringt (Gerichte, Wohlfahrtspflege usw.).»⁴¹ In seiner Dissertation an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Köln nimmt Matthias Koehler 1997 zu diesem Punkt folgendermassen Stellung⁴²:

«Unabhängig von der Frage der universellen Geltung des GATS in allen Dienstleistungssektoren bestimmt der Vertrag jedoch eine wesentliche Ausnahme hinsichtlich seines Anwendungsbereichs. Er gilt nicht für Dienstleistungen, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden. Darunter ist gemäss Art. I Abs. 3 c GATS jede Art von Dienstleistung zu verstehen, die weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht wird.

³⁵ SR 170.512. Einer in der systematischen Rechtssammlung des Bundesrechts enthaltenen Notiz zufolge (0.632.20) ist die Liste der spezifischen Verpflichtungen der Schweiz bei der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale in Bern (heute beim Bundesamt für Bauten und Logistik BBL, Vertrieb Bundespublikationen) erhältlich. Dieser Hinweis dürfte den Anspruch von Artikel 4 des Publikationsgesetzes erfüllen.

³⁶ In Fussnote 7 zitiertes Werk, S. 323 und 324. Folglich können Privatpersonen die Bestimmungen des GATS vor Gericht geltend machen.

³⁷ Siehe auch: Christian Etter, «Das Dienstleistungsabkommen der Uruguay-Runde und seine Bedeutung für die Schweiz», in: Thomas Cottier (Hrsg.), *Gatt – Uruguay Round*, Bern 1995, S. 104: «Das GATS führt für den internationalen Handel mit Dienstleistungen verbindliche und rechtlich durchsetzbare Spielregeln ein.»

³⁸ Vgl. Teil A Kapitel I Ziffer 1.

³⁹ Vgl. Dominique Carreau / Patrick Juillard, a.a.O. (Fussnote 7), S. 341.

⁴⁰ Vgl. Dominique Carreau / Patrick Juillard, a.a.O. (Fussnote 7), S. 316 ff.

⁴¹ A.a.O. (Fussnote 37), S. 96.

⁴² *Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)* Berlin 1999, S. 91 und 92.

Ein Staat kann sich mithin den Verpflichtungen des GATS nicht dadurch entziehen, dass er sich hinsichtlich seines eigenen Handelns als Dienstleistungsanbieter auf die Ausübung hoheitlicher Gewalt beruft. Sofern er nämlich als ein Anbieter unter anderen auftritt, muss er sich die eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen entgegenhalten lassen. Umgekehrt greift der GATS nicht, wenn der Staat in dem betreffenden Sektor als alleiniger Anbieter auftritt und nicht mit Gewinnabsicht handelt.»

3. Auf den Begriff des so genannten Service public wird weiter unten⁴³ bei der Beantwortung der dritten Frage eingegangen. Allerdings soll bereits an dieser Stelle hervorgehoben werden, dass sich der Bund in seinen Beziehungen zu den Kantonen wiederholt auf das Konzept des Service public bezogen hat, um die an ihn gerichtete Kritik bezüglich der Verpflichtungen der Schweiz im Bildungsbereich zurückzuweisen. In seiner Antwort vom 15. Mai 2002 auf die Interpellation Peter Vollmer vom 20. März 2002 verweist der Bundesrat auf die oben erwähnte Ausschlussklausel des GATS und setzt sie in Beziehung zur Präambel des Abkommens, die den Mitgliedern das Recht einräumt, «zur Erreichung ihrer nationalen politischen Ziele die Erbringung von Dienstleistungen in ihrem Hoheitsgebiet zu regeln und neue Vorschriften hierfür einzuführen». Mit dieser doppelten Begründung rechtfertigt der Bundesrat die Aufrechterhaltung seiner Position, der zufolge die Organisation der Bildungssysteme in Übereinstimmung mit den Prioritäten und nationalen politischen Zielen zu erfolgen hat, und konstatiert: «Das GATS [ist] in Bezug auf die Deregulierung des Service public neutral.»

Drei Monate später, in seiner Antwort vom 28. August 2002 auf die Interpellation Pascale Bruderer vom 20. Juni 2002, bestätigte der Bundesrat die Freiheit der Staaten, die vom GATS betroffenen Sektoren zu reglementieren und präzisierte, dass die von der Schweiz eingegangenen Verpflichtungen keine Auswirkungen auf die öffentlichen Schulen haben.

In ihrem Schreiben an den Bundesrat vom 9. Juli 2002 bringt die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren «son profond désagrément» und «sa grave inquiétude» bezüglich der Verhandlungen des GATS über den Bildungsbereich zum Ausdruck, weist darauf hin, dass das GATS nicht zwischen privaten und öffentlichen Ausbildungsdienstleistungen unterscheidet, und fährt fort:

«En effet, le GATS ne prévoit la réserve des services publics que dans le cas où ceux-ci n'ont aucun lien ni aucune incidence sur le secteur économique et commercial, c'est-à-dire dans la mesure où les services publics n'interfèrent pas dans le libre jeu de la concurrence. Or, il est évident que tant les Universités suisses, les Ecoles polytechniques fédérales et les HES ont des liens de plus en plus étroits avec le secteur économique et commercial. De tels liens sont d'ailleurs souvent encouragés par les lois fédérales concernées. Dans ces conditions, il est peu probable qu'au regard des règles du GATS l'enseignement supérieur en

⁴³ Vgl. Kapitel III Ziffer 1 ff.

Suisse puisse être considéré comme un secteur public n'interférant pas dans le libre jeu de la concurrence.»⁴⁴

4. Artikel 19 der Bundesverfassung gewährleistet den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Diese Bestimmung verankert ein soziales Recht, das der Gerichtsbarkeit unterworfen ist und die Gemeinschaft zur Erbringung einer Leistung verpflichtet. Aus der Verfassung und den in der Schweiz geltenden Völkerrechtsabkommen⁴⁵ lässt sich ableiten, dass der Grundschulunterricht obligatorisch, ausreichend und unentgeltlich zu sein hat⁴⁶. Der obligatorische Charakter des Grundschulunterrichts (oder Primarunterrichts) begründet unter anderem die Verpflichtung der Kantone, eine Schulgesetzgebung zu verabschieden, die neben den öffentlichen Schulen sehr wohl auch private Schulen vorsehen kann. Wie der Zentralpräsident des Dachverbandes Schweizer Lehrerinnen und Lehrer, B. Zemp, in seiner Einführungsrede zur Jahresversammlung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren am 7. und 8. November 2002 in Genf ausführte, gibt es in der Schweiz auf praktisch allen Ausbildungsstufen private Schulen⁴⁷. An dieser Stelle muss der Meinung von Professor Christoph Scherrer beigegeben werden: «Sobald private Träger neben der öffentlichen Hand in einem Bildungssegment tätig sind, kann dieses Segment nicht unter Berufung auf die Hoheitsklausel von den GATS-Vorschriften ausgenommen werden.»⁴⁸

Die Auswirkungen der vorgängigen Erläuterungen sind eindeutig: Die Bestimmungen des GATS über den Marktzugang und die Inländerbehandlung betreffen lediglich jene Sektoren, für die der Staat spezifische Verpflichtungen übernommen hat. Die allgemeinen Verpflichtungen hingegen, wie beispielsweise die Meistbegünstigung und die Transparenz, sind für all jene vom GATS erfassten Dienstleistungen bindend, die nicht in den Geltungsbereich der Ausschlussklausel fallen, und dies ungeachtet dessen, ob der betreffende Staat in diesen Sektoren spezifische Verpflichtungen eingegangen ist oder nicht.⁴⁹ Diese allgemeine Schlussfolgerung gilt selbstverständlich auch für den in der vorliegenden Studie

⁴⁴ Die Antwort des Bundesrates vom 20. September 2002 auf das Schreiben der Konferenz enthält keine neuen Elemente. Sie beschränkt sich darauf zu bestätigen, dass es jedem Staat obliegt zu entscheiden, was er unter Service public versteht, und dass das GATS folglich keine Auswirkungen auf die Grundlagen des Service public in der Schweiz hat.

⁴⁵ Vgl. namentlich Art. 13 Abs. 2 Bst. a des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (SR 0.103.1).

⁴⁶ Vgl. Andreas Auer / Giorgio Malinverni / Michel Hottelier, a.a.O. (Fussnote 31), Band II, S. 691 ff.

⁴⁷ Vgl. auch die für die Datenbank Eurybase erstellte Übersicht über das Schweizer Bildungssystem («Schweizer Beitrag für die Datenbank *Eurybase – the Information Database on Education in Europe*», Stand 1. Januar 2001, IDES (Information Documentation Education Suisse), S. 20 und 21. Im ersten Bericht der Schweizer Regierung zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutze nationaler Minderheiten (April 2001) hebt der Bundesrat mit Bezug auf Artikel 13 dieses Rahmenübereinkommens hervor, dass das Recht, eine Privatschule zu gründen, zum Teil in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit gemäss Artikel 27 der Bundesverfassung fällt. Das Mass der Freiheit in Bezug auf die Gründung und Verwaltung einer Privatschule, in der in einer Minderheitensprache unterrichtet wird, hängt vom kantonalen Recht ab. Alle Kantone erkennen ausdrücklich oder stillschweigend die Freiheit an, Privatschulen zu gründen und zu führen (S. 72).

⁴⁸ *GATS – Verhandlungsrunde im Bildungsbereich*, Gutachten für die Max-Traeger-Stiftung, Universität Kassel, April 2002, S. 4.

⁴⁹ Zu der gleichen Schlussfolgerung kommen auch Kurt Larsen, John P. Martin und Rosemary Morris in ihrem Bericht: *Trade in Educational Services: Trends and Emerging Issues*, OECD-Dokument, Mai 2002, S. 11.

behandelten Bildungsbereich der Schweiz. Auf diese Problematik wird bei der Analyse des Geltungsbereichs der Meistbegünstigungsklausel (vierte Frage, vgl. Kapitel IV Ziffer 3) erneut näher eingegangen.

5. Die allgemeinen Merkmale der in Teil III des GATS behandelten Listen der spezifischen Verpflichtungen wurden bereits oben dargelegt (vgl. Einleitung, Teil A Kapitel I Ziffer 4, oben). Nachfolgend sollen nun die von der Schweiz eingegangenen spezifischen Verpflichtungen im Bildungsbereich vertieft behandelt werden.

Das vom WTO-Sekretariat zum GATS veröffentlichte Handbuch enthält eine Definition der Dienstleistungen im Bildungsbereich⁵⁰. Diese Klassifizierung der Bildungsdienstleistungen erfolgt auf der Basis eines Dokumentes der Vereinten Nationen, der *Provisional Central Product Classification (CPC)*. Die Mitglieder der WTO sind zwar nicht verpflichtet, den sektoriellen Geltungsbereich ihrer spezifischen Verpflichtungen in Übereinstimmung mit dieser Klassifizierung zu definieren, die Mehrzahl von ihnen hat dies jedoch getan. Für den im Rahmen dieser Studie relevanten Bereich werden die Dienstleistungen wie folgt klassifiziert:

- CPC 921: Dienstleistungen auf der Primarstufe
- CPC 922: Dienstleistungen auf der Sekundarstufe
- CPC 923: Dienstleistungen im Bereich höhere Ausbildung
- CPC 924: Dienstleistungen im Bereich Erwachsenenbildung
- CPC 929: Andere Dienstleistungen im Bildungsbereich

Die Liste der spezifischen Verpflichtungen der Schweiz ist dieser Untersuchung als Anhang beigelegt. In seiner Antwort vom 28. August 2002 auf die Interpellation Pascale Bruderer vom 20. Juni 2002 fasste der Bundesrat die für die Schweiz geltenden Verpflichtungen betreffend den Marktzugang und die Inländerbehandlung wie folgt zusammen⁵¹ und präziserte dabei, dass diese lediglich auf private Dienstleistungen im Bildungsbereich anwendbar sind⁵²:

- Dienstleistungen im Bereich obligatorische Schulen (Primarschule und Sekundarstufe I⁵³) über die Errichtung einer geschäftlichen Niederlassung, zum Beispiel Gründung einer ausländischen Bildungsinstitution (dritte Art der Dienstleistungserbringung gemäss Art. 1 Abs. 2 Bst. c des GATS)⁵⁴.

⁵⁰ *Guide to the GATS – An Overview of Issues for Further Liberalization of Trade in Services*, Kluwer Law International 2001, S. 245–247 (Anhang I: «Definition of education services»).

⁵¹ Die vom Bundesrat gewählte Klassifizierung unterscheidet sich teilweise von der oben erwähnten Klassifizierung der UNO.

⁵² Vgl. die Erläuterung der Arten der Erbringung von Dienstleistungen in der Einleitung Teil A Kapitel I Ziffer 3, oben.

⁵³ Zur Definition der beiden Begriffe siehe die in Fussnote 47 zitierte Übersicht über das Schweizer Bildungssystem, S. 18: «Der erste entscheidende Zeitpunkt der Laufbahngestaltung liegt in praktisch allen Kantonen beim Übergang von der Primarstufe in die Sekundarstufe I (verschiedene Schultypen), d. h. zwischen dem 5. und 7. Schuljahr.»

⁵⁴ Diese Verpflichtung kommt durch den entsprechenden Spalteneintrag «None» (keine Beschränkung) zum Ausdruck (vgl. Einleitung Teil A Kapitel I Ziffer 4, oben). Für die drei weiteren Arten der Dienstleistungserbringung wurden hingegen keine Verpflichtungen eingegangen («Unbound», nicht konsolidiert).

- Dienstleistungen im Bereich nicht obligatorische Schulen (Sekundarstufe II)⁵⁵ auf dem Wege der grenzüberschreitenden Erbringung (erste Erbringungsart), zum Beispiel ausländische Bildungsangebote im Bereich Fernunterricht oder auf elektronischem Weg (Internet). Für die Sekundarstufe II wurde ebenfalls eine Verpflichtung in Bezug auf das Entsenden von Studierenden ins Ausland (zweite Erbringungsart: Konsum im Ausland, liberalisiert) sowie auf die bereits erwähnte dritte Erbringungsart eingegangen. Folglich befindet sich in den drei entsprechenden Spalten der Eintrag «None» (keine Beschränkung).
- Dienstleistungen im Bereich höhere Ausbildung (CPC 923) und Dienstleistungen im Bereich Erwachsenenbildung (CPC 924) der ersten drei Erbringungsarten.

Der Vollständigkeit halber wies der Bundesrat darauf hin, dass in Bezug auf die vierte Erbringungsart (Personenverkehr) die eingegangene Verpflichtung für alle Sektoren horizontal übernommen wurde⁵⁶.

6. Wie ist diese offizielle Darstellung der für die Schweiz geltenden spezifischen Verpflichtungen einzuschätzen? Die Beantwortung dieser Frage muss an der Tatsache ansetzen, dass das GATS einem Mitglied der WTO keinerlei Verpflichtungen im Hinblick auf den Marktzugang und die Inländerbehandlung auferlegt, wenn das Mitglied nicht freiwillig eine spezifische Verpflichtung in einem bestimmten Dienstleistungssektor in seine Verpflichtungsliste eingetragen hat⁵⁷. Die Übernahme einer Verpflichtung zur Liberalisierung des Marktzugangs (Art. XVI) umfasst sechs Arten von Beschränkungen (Art. XVI Abs. 2 Bst. a bis f):

- Beschränkungen der Anzahl der Dienstleistungserbringer,
- Beschränkungen des Gesamtwerts der Dienstleistungsgeschäfte oder des Betriebsvermögens,
- Beschränkungen der Gesamtzahl der Dienstleistungen oder des Gesamtvolumens erbrachter Dienstleistungen,
- Beschränkungen der Gesamtzahl natürlicher Personen, die in einem bestimmten Dienstleistungssektor beschäftigt werden dürfen,
- Massnahmen, die für Unternehmen oder Gemeinschaftsunternehmen, durch die ein Dienstleistungserbringer eine Dienstleistung erbringen darf, bestimmte Rechtsformen vorschreiben oder diese einschränken, und

⁵⁵ Vgl. die in Fussnote 47 zitierte Übersicht über das Schweizer Bildungssystem, S. 18: «Und der dritte ausschlaggebende Zeitpunkt liegt beim Abschluss der Sekundarstufe II (gymnasiale Maturität oder Berufsmaturität, eidgenössisches Fähigkeitszeugnis), vor der Fortsetzung der Ausbildung auf höherer Ebene (...) oder dem Eintritt ins Berufsleben (...)»

⁵⁶ Der Eintrag «Unbound except as indicated in Part I» (horizontaler Teil) erscheint nur in den drei letzten Untersektoren. Für Dienstleistungen im Bereich obligatorische Schulen (Primarschule und Sekundarstufe I) wurde in der dieser Studie angehängten Liste nur für die vierte Erbringungsart (Personenverkehr) der Eintrag «Unbound» vorgenommen.

⁵⁷ Pierre Sauvé bezeichnet diesen Sachverhalt als Verpflichtungen «à la carte». Vgl. seinen Bericht: *Trade, Education and the GATS: What's In, What's Out, What's All the Fuss About?*, Beitrag zum OECD/USA Forum zum Handel mit Bildungsdienstleistungen, 23. und 24. Mai 2002, Washington D.C., S. 3: «The GATS is a new agreement, not yet complete, not terribly user-friendly, with a complex geometry of general and „à la carte“ obligations set against the backdrop of [near] universal coverage and sovereign immunity in liberalization matters.»

- Beschränkungen der Beteiligung ausländischen Kapitals.

Pierre Sauvé zufolge sind die meisten dieser Beschränkungen als nicht diskriminierende, mengenbeschränkende Massnahmen anzusehen⁵⁸.

Artikel XVII verankert die Inländerbehandlung und verpflichtet jedes Mitglied, innerhalb der in seiner Liste aufgeführten Sektoren den Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern eines anderen Mitglieds hinsichtlich aller Massnahmen, welche die Erbringung von Dienstleistungen betreffen, eine Behandlung zu gewähren, «die nicht weniger günstig ist als die, die es seinen eigenen gleichen Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern gewährt» (Abs. 1). Laut Absatz 2 kann ein Mitglied diese Anforderung dadurch erfüllen, dass es Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern eines anderen Mitglieds eine Behandlung zukommen lässt, «die mit derjenigen, die es seinen eigenen gleichen Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringern gewährt, entweder formal identisch oder formal unterschiedlich ist». Eine formal identische oder formal unterschiedliche Behandlung gilt dann als weniger günstig, «wenn sie die Wettbewerbsbedingungen zugunsten von Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringern des Mitglieds gegenüber gleichen Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringern eines anderen Mitglieds verändert» (Abs. 3).

7. Den beiden Bestimmungen des GATS über den Marktzugang und die Inländerbehandlung ist gemeinsam, dass sie den Mitgliedern die volle Freiheit einräumen, in ihren Verpflichtungslisten die «vereinbarten und festgelegten Bestimmungen, Beschränkungen und Bedingungen» (Art. XVI) und «Bedingungen und Vorbehalte» (Art. XVII) aufzuführen. Die Liste der von der Schweiz im Bildungsbereich eingegangenen Verpflichtungen überrascht insofern, als lediglich ein Vorbehalt zum Bereich «Private Educational Services» vorgebracht wurde.

In seiner Botschaft vom 19. September 1994 weist der Bundesrat generell darauf hin, dass die Liste der spezifischen Verpflichtungen der Schweiz den heute bestehenden Marktzugang reflektiert, «was der Schweizer Offerte einen hohen Stellenwert verleiht, da unsere Vorschriften in den meisten Fällen verhältnismässig wenig restriktiv sind»⁵⁹. In seiner Antwort auf zwei parlamentarische Vorstösse formuliert der Bundesrat präziser und meint: «Beim GATS geht es nur um den Marktzugang für ausländische Dienstleistungsanbieter und deren Nichtdiskriminierung durch die Behörden des Gastlandes durch Errichtung eines Rahmens, in dem die Mitglieder individuell und nach eigener Wahl ausgehandelte Verpflichtungen eingehen können»⁶⁰. Selbst wenn ein Staat in einem bestimmten Sektor spezifische Verpflichtungen eingeht, lässt das GATS ihm die Freiheit, in diesem Sektor für die ausländischen Anbieter von Inlanddienstleistungen nationale Gesetze anzuwenden, solange sie nicht diskriminierend sind.

⁵⁸ A.a.O. (Fussnote 57), S. 10.

⁵⁹ BBl 1994 IV 272.

⁶⁰ Antwort des Bundesrates vom 15. Mai 2002 auf die Interpellation Peter Vollmer vom 20. März 2002.

Im Hinblick auf die im Bereich der Bildungsdienstleistungen eingegangenen Verpflichtungen⁶¹ begann der Bundesrat im gleichen Jahr darauf hinzuweisen, dass die Schweiz als in Wissenschaft und Forschung traditionell offenes Land bereits über ein sehr liberales Regelwerk in diesem Sektor verfügt. Das GATS bot demnach der Schweiz Gelegenheit, diese Öffnung in einem internationalen Kontext zu bestätigen und so ihre Position als Ort des Ideen- und Wissensaustausches zu stärken. Der Ansicht des Bundesrates zufolge sind die Verpflichtungen der Schweiz dabei «sogar weniger weit gegangen, als dies aufgrund der geltenden Gesetzgebung möglich gewesen wäre». Er fügte hinzu, dass die eingegangenen Verpflichtungen bezüglich des Marktzugangs und der Inländerbehandlung auf private Dienstleistungen im Bildungsbereich begrenzt sind und daher «keine Auswirkungen auf die öffentlichen Schulen [haben], die nicht tangiert werden». Ferner unterstrich er, dass die Schweiz in allen WTO-Debatten die zentrale Rolle des Staates im Erziehungswesen betont hat.

Die Gründe für diese Haltung des Bundesrates mögen zwar verständlich sein, angesichts des rechtlich bindenden Charakters der eingegangenen Verpflichtungen aber drängt sich die Frage auf, ob der Bundesrat angemessene und ausreichende Massnahmen ergriffen hat, um die so festgelegte Politik umzusetzen, ohne bestehende kantonale Reglementierungen und deren zukünftige Entwicklung zu beeinträchtigen⁶².

8. Das GATS wird häufig als «souple» oder «flexible» und «à géométrie variable» bezeichnet⁶³; laut Professor Richard Senti ist dieses Abkommen «ein Vertrag im Werden»⁶⁴. Das Abkommen eröffnet einem WTO-Mitglied in der Tat mehrere Möglichkeiten, seine Verpflichtungen gemäss seinen Bedürfnissen und Interessen zu gestalten⁶⁵.

So räumt beispielsweise der in Teil II Allgemeine Pflichten und Disziplinen aufgeführte Artikel II Meistbegünstigung Absatz 2 einem Mitglied die Freiheit ein, eine mit dem Grundatz der Meistbegünstigung unvereinbare Massnahme aufrechtzuerhalten, sofern diese im Anhang über Befreiungen zu Artikel II aufgeführt ist. Laut Botschaft des Bundesrates vom 19. September 1994⁶⁶ hat die Schweiz eine Reihe von nationalen Befreiungen von der Meistbegünstigungspflicht geltend gemacht, um sich einen gewissen Spielraum für die Zusammenarbeit mit bestimmten, vor allem europäischen Ländern zu bewahren. So konnten nationale Befreiungen für den audiovisuellen Sektor, den

⁶¹ Antwort des Bundesrates vom 28. August 2002 auf die Interpellation Pascale Bruderer vom 20. Juni 2002.

⁶² Sollte das Erziehungswesen auch weiterhin der Regelkompetenz der Kantone unterstehen, so ist, laut Schreiben der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren an den Bundesrat vom 9. Juli 2002, nicht umstritten, dass der traditionellen Konzeption zufolge der Bundesrat, zumindest theoretisch, in einem beliebigen Bereich Übereinkommen abschliessen kann, selbst wenn diese in den Kompetenzbereich der Kantone fallen. Zur aktuellen verfassungsrechtlichen Situation vgl. Andreas Auer / Giorgio Malinverni / Michel Hottelier, a.a.O. (Fussnote 31), Band. I, S. 435.

⁶³ Vgl. Pierre Sauvé, in Fussnote 57 zitierter Bericht, S. 3.

⁶⁴ *Das Dienstleistungsabkommen im Rahmen der WTO*, Liechtensteinische Juristen-Zeitung, 1995, S. 9.

⁶⁵ Vgl. Pierre Sauvé, in Fussnote 57 zitierter Bericht, S. 11.

⁶⁶ BBl 1994 IV 273.

Transportbereich, den Personenverkehr und die Finanzdienstleistungen ausgehandelt werden⁶⁷.

Betreffend der in Teil III des GATS definierten spezifischen Verpflichtungen kann ein Mitglied darauf verzichten, einen bestimmten Dienstleistungssektor in seiner Verpflichtungsliste zu binden. Pierre Sauvé weist in diesem Zusammenhang beispielsweise darauf hin, dass zahlreiche OECD-Länder, namentlich Kanada und Frankreich, sich systematisch geweigert haben, Verpflichtungen im Bildungsbereich einzugehen⁶⁸.

Ein Mitglied hat ferner die Möglichkeit, die in einem bestimmten Sektor oder Untersektor eingegangenen Verpflichtungen zu qualifizieren. So kann ein Staat für jede vom GATS betroffene Erbringungsart präzisieren, ob er «Unbound» (nicht konsolidiert) ist. Die Schweiz hat für den Bildungsbereich von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht (vgl. Teil B Kapitel I Ziffer 5, oben). Pierre Sauvé weist hier auf die Freiheit eines Mitglieds hin, «a more specific reservation» anzubringen, und nennt als Beispiel einen Staat, der die Gesamtzahl der Personen, die in einem bestimmten Sektor beschäftigt werden, beschränkt⁶⁹. Angesichts des Wesens und der Merkmale des GATS handelt es sich bei dieser Massnahme nicht um einen Vorbehalt im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge⁷⁰, sondern eher um eine «Bestimmung» oder «Bedingung» für die Annahme der spezifischen Verpflichtung im Sinne von Artikel XVI Absatz 1 und Artikel XVII Absatz 1 des GATS. Der in der Verpflichtungsliste der Schweiz eingetragene Vermerk «Private Educational Services» ist an dieser Stelle der Studie dieser Kategorie zuzurechnen.⁷¹

Eine weitere von Pierre Sauvé aufgezeigte Möglichkeit sind horizontale, auf alle Dienstleistungen anwendbare Beschränkungen.⁷² Wie bereits dargestellt, hat die Schweiz von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.⁷³

⁶⁷ Die Tragweite der Meistbegünstigungsklausel wird bei der Beantwortung der vierten Frage erneut untersucht.

⁶⁸ In Fussnote 57 zitierter Bericht, S. 11. Vgl. auch die Haltung der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitglieder zum Konzept des Service public, auf die weiter unten in Ziffer 9 eingegangen wird.

⁶⁹ A.a.O. (Fussnote 57), S. 3.

⁷⁰ SR 0.111 (Fussnote 11 oben). Diese Bestimmung lautet folgendermassen: (Im Sinne dieses Übereinkommens) «bedeutet „Vorbehalt“ eine wie auch immer formulierte oder bezeichnete, von einem Staat bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung eines Vertrages oder bei dem Beitritt zu einem Vertrag abgegebene einseitige Erklärung, durch die der Staat bezweckt, die Rechtswirkung einzelner Vertragsbestimmungen in der Anwendung auf diesen Staat auszuschliessen oder zu ändern.» Falls der Vertrag keine diesbezügliche Vereinbarung enthält, sind Vorbehalte unzulässig, die mit Ziel und Zweck des Vertrages unvereinbar sind (vgl. Paul Reuter, in Fussnote 22 zitiertes Werk, S. 74). Die Frage nach der Zulässigkeit von Vorbehalten dürfte sich angesichts der in der Einleitung Teil A Kapitel 1 dargestellten Merkmale des GATS nicht stellen.

⁷¹ Als weiteres Beispiel kann die Liste der spezifischen Verpflichtungen der Republik Estland angeführt werden, die für den Bildungsbereich private Bildungsdienstleistungen aufführt, an denen Schüler nicht länger als sechs Monate teilnehmen.

⁷² A.a.O. (Fussnote 57), S. 3.

⁷³ Vgl. Teil B Kapitel I Ziffer 5. Bezüglich der grenzüberschreitenden Dienstleistungen präzisiert die Botschaft des Bundesrates, dass die Schweiz Marktzugangsverpflichtungen nur für Führungskräfte und Spezialisten im Rahmen von firmeninternen Transfers übernommen hat und dies unter dem Vorbehalt des Systems der Kontingentierung (BBl 1994 IV 268 und 269).

Die in Artikel XII vorgesehenen Beschränkungen zum Schutz der Zahlungsbilanz und die in Art XIV genannten Allgemeinen Ausnahmen (beispielsweise Massnahmen, die erforderlich sind, um die guten Sitten oder die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten) sind weitere Möglichkeiten eines Mitgliedes, seine Verpflichtungen an den eigenen Bedürfnissen auszurichten.

9. Zahlreiche WTO-Mitglieder, die im Bildungsbereich Verpflichtungen eingegangen sind⁷⁴, konzentrieren sich auf den Begriff des Service public und beziehen sich hierbei auf Artikel I Absatz 3 Buchstabe b des GATS («Dienstleistungen, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden») und/oder auf Beweggrund 4 der Präambel, der den Mitgliedern ausdrücklich das Recht gewährt, «zur Erreichung ihrer nationalen politischen Ziele»⁷⁵ die Erbringung von Dienstleistungen in ihrem Hoheitsgebiet zu regeln.

So hat die Europäische Gemeinschaft, die wie die Schweiz Verpflichtungen im Bildungsbereich übernommen hat, diese auch auf «privat finanzierte Ausbildungsleistungen»⁷⁶ beschränkt. Ferner präzisierte sie ihre Auslegung des Begriffs «öffentliche Aufgaben» im Hinblick auf die «horizontalen Verpflichtungen»⁷⁷.

«Damit aber [...] das öffentliche Bildungswesen geschützt bleibt, hat die EU in der Länderliste unter der Rubrik „horizontale Verpflichtungen“ eintragen lassen, dass in sämtlichen EU-Mitgliedsstaaten „Dienstleistungen, die auf nationaler oder örtlicher Ebene als öffentliche Aufgaben betrachtet werden, staatlichen Monopolen oder ausschliesslichen Rechten privater Betreiber unterliegen“ können. [...] Die EU behält sich m.a.W. das Recht vor, den Marktzugang im Bereich öffentlicher Aufgaben einzuschränken. Die EU definiert dabei öffentliche Aufgaben recht weit. Diese bestünden in Sektoren „wie z. B. verbundenen wissenschaftlichen und technischen Beratungsdienstleistungen, Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen in den Sozial- und Geisteswissenschaften, technischen Prüf- und Analysedienstleistungen, Umweltdienstleistungen, Gesundheitsdienstleistungen, Verkehrsdienstleistungen und Hilfsdienstleistungen für alle Verkehrsarten. Ausschliessliche Rechte für solche Dienstleistungen werden häufig privaten Betreibern gewährt, z. B. Betreibern mit Konzessionen

⁷⁴ Das vom WTO-Sekretariat zum GATS veröffentlichte Handbuch (vgl. Fussnote 50) weist darauf hin, dass die Mitglieder im Bildungsbereich weniger Verpflichtungen eingegangen sind als in allen anderen Bereichen mit Ausnahme des Energiebereichs (S. 240). Die Publikation listet jene Mitglieder auf, die in mindestens vier der fünf Untersektoren Verpflichtungen eingegangen sind, namentlich die Tschechische Republik, Lesotho, die Europäische Gemeinschaft, Ungarn, Japan, Liechtenstein, Mexiko, Norwegen, Polen, Sierra Leone, die Slowakische Republik, die Schweiz und die Türkei.

⁷⁵ Vgl. Pierre Sauvé, in Fussnote 57 zitierter Bericht, S. 3: «Governments have to date chosen not to clarify the scope of the GATS' public services carve-out. But ask any negotiator in Geneva and she/he would be prone to regard primary and secondary schooling, so-called basic / compulsory education, as lying outside the scope of the GATS.»

⁷⁶ Vgl. die in Fussnote 48 referenzierte Rechtsauffassung von Professor Christoph Scherrer, S. 9 und 10: «Bereits mit Abschluss des GATS-Abkommens haben die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten mit Ausnahme der Kategorie „andere Bildungsdienstleistungen“ in allen Kategorien des fünften Sektors „Bildungsdienstleistungen“ Verpflichtungen zur Gleichstellung ausländischer Bildungsdienstleister übernommen: primäre, sekundäre und höhere (tertiäre) Bildungsdienstleistungen sowie Erwachsenenbildung. Sie haben allerdings diese Verpflichtungen auf „Privat finanzierte Ausbildungsleistungen“ beschränkt (...)»

⁷⁷ In Fussnote 48 referenzierte Rechtsauffassung, S. 11.

öffentlicher Stellen, vorbehaltlich bestimmter Versorgungspflichten. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass öffentliche Aufgaben häufig auf nachgeordneter Ebene bestehen, ist eine detaillierte und erschöpfende sektorspezifische Auflistung nicht möglich».

10. Wie bereits erwähnt, begnügte sich die Schweiz damit, auf ihrer Liste oben in der Spalte «Educational Services» die Beschränkung «Private Educational Services» aufzuführen. Die Botschaft des Bundesrates vom 19. September 1994 enthält keine Angaben über die Tragweite dieser Beschränkung. Allgemein gesehen ging die Schweizer Regierung davon aus, dass sich aus dem GATS für die Schweiz grundsätzlich keine schwer wiegenden Anpassungsprobleme ergeben. Laut Bundesrat hat die Schweiz in ihrer Verpflichtungsliste den «bestehenden Marktzugang»⁷⁸ gebunden.

Erst später, namentlich in seiner Antwort auf parlamentarische Vorstösse und in seiner Entgegnung auf die Reaktion der Kantone, sah sich der Bundesrat veranlasst, seine Position zu präzisieren. So führte er aus, dass das GATS einem Staat, der in einem bestimmten Sektor spezifische Verpflichtungen eingeht, die Freiheit lässt, in diesem Sektor für die ausländischen Anbieter von Inlanddienstleistungen nationale Gesetze anzuwenden, solange sie nicht diskriminierend sind⁷⁹. Der Bundesrat erinnerte daran, dass die Schweiz im Bildungsbereich Verpflichtungen über den Marktzugang und die Inländerbehandlung ausschliesslich für private Bildungsdienstleistungen eingegangen ist und dass diese Verpflichtungen keine Auswirkungen auf die öffentlichen Schulen haben.⁸⁰ In ihrer Antwort vom 20. September 2002 auf das Schreiben der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren vom 9. Juli 2002 haben das Eidgenössische Departement des Innern und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement darauf hingewiesen, dass die von der Schweiz eingegangenen Verpflichtungen den innerstaatlichen Bestimmungen und der seit langem geltenden Praxis entsprechen und die traditionelle Offenheit der Schweiz im Bildungsbereich widerspiegeln. Ferner betonten beide Departemente die Tatsache, dass jeder Staat souverän über seine Definition des Begriffs Service public entscheiden und diesen entsprechend gesetzlich regeln kann. Auch lenkten sie die Aufmerksamkeit der Kantone auf die Präambel des GATS, die den Mitgliedern das Recht verleiht, «zur Erreichung ihrer nationalen politischen Ziele» die Erbringung von Dienstleistungen in ihrem Hoheitsgebiet zu regeln.

11. Worum geht es in diesem letzten Punkt? An dieser Stelle soll auf eine Bestimmung des GATS verwiesen werden, die in der vorliegenden Studie bislang nicht herangezogen wurde. Es handelt sich hierbei um Artikel VI «Innerstaatliche Regelungen», der zwar in Teil II des GATS aufgeführt wird, sich aber in der Tat auf die in Teil III behandelten spezifischen Verpflichtungen bezieht. Gemäss Absatz 1 dieses Artikels stellen die Mitglieder sicher, dass in den Sektoren, in denen spezifische Verpflichtungen eingegangen werden, «alle allgemein geltenden Massnahmen, die den Diensthandel betreffen, angemessen, objektiv und

⁷⁸ BBl 1994 IV 278. Christian Etter zufolge handelt es sich hierbei um das Prinzip des *status quo*, vgl. a.a.O. (Fussnote 37), S. 101.

⁷⁹ Antwort des Bundesrates vom 15. Mai 2002 auf die Interpellation Peter Vollmer vom 20. März 2002.

⁸⁰ Antwort des Bundesrates vom 28. August 2002 auf die Interpellation Pascale Bruderer vom 20. Juni 2002.

unparteiisch angewendet werden». Diese von Matthias Koehler als Ergänzung der vorgängig zitierten Präambelbestimmung⁸¹ eingeschätzte Bestimmung wird zuweilen als Verankerung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes interpretiert⁸². Artikel VI Absatz 2 sichert darüber hinaus gewisse Verfahren zu, deren Tragweite jedoch nicht überschätzt werden soll. Gemäss Absatz 2 Buchstabe b nämlich ist diese Zusicherung nicht so auszulegen, als verpflichte sie ein Mitglied, Gerichte oder Verfahren einzuführen, «die mit seiner verfassungsmässigen Ordnung oder den wesentlichen Grundsätzen seiner Rechtsordnung unvereinbar sind».

12. In seiner Botschaft vom 19. September 1994 fasst der Bundesrat die konkrete Tragweite der von einem Mitglied des GATS eingegangenen spezifischen Verpflichtungen wie folgt zusammen⁸³:

«In der Verpflichtungsliste eines Mitglieds sind all jene Dienstleistungssektoren und -aktivitäten aufgeführt, für welche dieses ausländischen Dienstleistungserbringern Marktzugang und Inländerbehandlung – allenfalls zu bestimmten Bedingungen – garantiert (Art. XX). Konkret bedeutet dies, dass mengenmässige Marktzutritts Hindernisse und andere in Artikel XVI genannte Hindernisse sowie Abweichungen von der in Artikel XVII definierten Inländerbehandlung auf dem Gebiet der in der jeweiligen Länderliste aufgeführten (d. h. gebundenen) Sektoren so weit zulässig sind, als entsprechende Vorbehalte in der Liste vorgesehen sind.»⁸⁴

Wie bereits weiter oben erwähnt, stellte der Bundesrat seine Ansicht über die konkrete Tragweite der von der Schweiz in den GATS-Verhandlungen eingegangenen spezifischen Verpflichtungen in seiner Antwort vom 15. Mai 2002 auf die Interpellation Peter Vollmer in anderer Formulierung dar⁸⁵: «Beim GATS geht es nur um den Marktzugang für ausländische Dienstleistungsanbieter und deren Nichtdiskriminierung durch die Behörden des Gastlandes durch Errichtung eines Rahmens, in dem die Mitglieder individuell und nach eigener Wahl ausgehandelte Verpflichtungen eingehen können. Auch wenn ein Staat in einem Sektor eine spezifische Verpflichtung einget, lässt das GATS ihm die Freiheit, in

⁸¹ A.a.O. (Fussnote 42), S. 133. «An dieser Vorschrift tritt damit der Grundkonflikt der Liberalisierungsbemühungen zutage. Auf der einen Seite beharren die Staaten auf ihrem Souveränitätsrecht zur Regelung des innerstaatlichen Wirtschaftslebens. Auf der anderen Seite ist eine Öffnung der Dienstleistungsmärkte nur durch die Modifizierung der innerstaatlichen Regelungen zu erreichen, die sich als Handelsbarrieren der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung erweisen.»

⁸² Matthias Koehler, a.a.O., S. 133. Siehe auch Christian Etter, a.a.O. (Fussnote 37), S. 98.

⁸³ BBl 1994 IV 259.

⁸⁴ Mit anderen Worten: «Il convient une nouvelle fois d'insister sur cet aspect fondamental du GATS qui en constitue l'une des grandes originalités. Aucun membre n'est tenu d'accorder aux services et fournisseurs de services d'un autre membre le droit de pouvoir accéder à son propre marché national. Celui-ci peut maintenir les „modalités, limitations et conditions“ de son choix. Ses engagements spécifiques éventuels souscrits à la suite de négociations appropriées devront figurer dans sa liste (article XVI.1). Compte tenu de la méthode retenue par le GATS (...) la libéralisation se fait du „haut en bas“ („top-down“): ainsi, la liberté des services est de principe sauf restrictions décidées par les Etats et ce, en toute discrétion et en dehors de tout contrôle international collectif (article XVI.2). » (Dominique Carreau / Patrick Juillard, a.a.O. [Fussnote 7], S. 361).

⁸⁵ Vgl. Teil B Kapitel 1 Ziffer 10. Siehe auch Teil B Kapitel II Buchstabe 3 unten, in dem erneut auf die bundesrätliche Interpretation des Begriffs «spezifische Verpflichtung» eingegangen wird.

diesem Sektor für die ausländischen Anbieter von Inlanddienstleistungen nationale Gesetze anzuwenden, so lange sie nicht diskriminierend sind.»

Wie lassen sich diese beiden Positionen vereinbaren? Das innovative Element in der vorgängig zitierten Antwort ist der nachfolgende Verweis auf das Konzept des Service public: «So schützt das GATS einerseits das Recht der Mitglieder, ihre eigenen Politiken für den Service public anzuwenden, andererseits gewährt es den Entwicklungsländern eine Sonderbehandlung⁸⁶. Das GATS hat keine Auswirkungen auf die Grundlagen des Service public in der Schweiz.»

13. Nicht ohne Stolz verweist der Bundesrat in seiner Antwort vom 28. August 2002 auf die Interpellation Pascale Bruderer darauf, dass die Schweiz bereits heute zu jenen Staaten gehört, welche beim GATS am meisten Verpflichtungen hinsichtlich Dienstleistungen im Bildungsbereich eingegangen sind. Angesichts der Reaktion vornehmlich der Kantone⁸⁷ kann man jedoch zu Recht fragen, ob diese Haltung gerechtfertigt ist. Die Beantwortung dieser Frage macht eine genauere Analyse der von der Schweiz in diesem Sektor eingegangenen Verpflichtungen unerlässlich.
- a) Hinsichtlich der Dienstleistungen im Bereich obligatorische Schule (Primarschule und Sekundarstufe I)⁸⁸ ist die Verpflichtung der Schweiz auf die dritte Art der Dienstleistungserbringung beschränkt, nämlich auf die Erbringung durch eine geschäftliche Niederlassung eines Mitgliedes im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedes. Als Beispiel hierfür führt der Bundesrat die Gründung einer ausländischen Bildungsinstitution an⁸⁹.

In Anlehnung an die klar definierten Bestimmungen von Artikel XVI Absatz 2 des GATS⁹⁰ begründen die von der Schweiz eingegangenen Verpflichtungen – selbst in ihrer Beschränkung auf private Bildungsdienstleistungen – die Pflicht, weder auf kantonaler noch auf nationaler Ebene beschränkende Massnahmen aufrechtzuerhalten oder einzuführen wie beispielsweise Beschränkungen der Anzahl der Dienstleistungserbringer «durch zahlenmässige Quoten, Monopole oder Dienstleistungserbringer mit ausschliesslichen Rechten oder eine vorgeschriebene wirtschaftliche Bedarfsprüfung» (Bst. a) oder «Beschränkungen der Gesamtzahl natürlicher Personen, die in einem bestimmten Dienstleistungssektor beschäftigt werden dürfen» (Bst. d).

Die vorgängig erwähnte Übersicht über das Schweizer Bildungssystem⁹¹ führt dazu Folgendes aus (S. 20):

«Gemäss dem grundlegenden Prinzip der Unternehmensfreiheit gibt die Bundesverfassung jedem das Recht, eine Privatschule zu eröffnen. Solche

⁸⁶ Der in der vorliegenden Studie bislang noch nicht betrachtete Artikel IV des GATS betrifft die zunehmende Beteiligung der Entwicklungsländer am Welthandel.

⁸⁷ In ihrem an den Bundesrat gerichteten Schreiben vom 9. Juli 2002 bringt die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren ihr «profond désagrément» und ihre «grave inquiétude» über die GATS-Verhandlungen über Dienstleistungen im Bildungsbereich zum Ausdruck.

⁸⁸ Zum folgenden Abschnitt der Studie vgl. die detaillierte Darstellung der von der Schweiz eingegangenen Verpflichtungen in Teil B Kapitel I Ziffer 5 sowie die Kommentare in Ziffer 6 ff.

⁸⁹ Antwort des Bundesrates vom 28. August 2002 auf die Interpellation Pascale Bruderer.

⁹⁰ Zum Thema Auslegungsregeln des GATS vgl. Einleitung Teil A Kapitel II Ziffer 1 bis 3.

⁹¹ Vgl. Fussnote 47 oben.

Schulen unterstehen indessen den geltenden kantonalen Vorschriften (Eröffnungsgenehmigung, öffentliche Beiträge, Aufsicht, Anerkennung der ausgestellten Diplome usw.). Grundsätzlich erhalten Privatschulen in der Schweiz keine Beiträge der öffentlichen Hand, wobei in einigen Kantonen und unter bestimmten Bedingungen (Angebot von Dienstleistungen, die von den öffentlichen Schulen nicht gewährleistet werden) Ausnahmen bestehen.»

Haben die Mitglieder jedoch, wie der Bundesrat in seinen Antworten auf die Interpellationen Peter Vollmer und Pascale Bruderer konstatiert, in den gebundenen Sektoren die Freiheit, die nationalen Gesetze und namentlich die eigenen Politiken für den Service public anzuwenden, zu dem das öffentliche Bildungswesen ja gehört, dann dürften sich für die Schweiz keine unüberwindbaren Schwierigkeiten stellen.

- b) Das Gleiche gilt grundsätzlich auch für die Liberalisierung der Bildungsdienstleistungen der nicht obligatorischen Sekundarstufe (Sekundarstufe II). Allerdings besteht hier insofern ein Unterschied, als die Schweiz für diesen Untersektor Verpflichtungen für die ersten drei Erbringungsarten von Dienstleistungen (grenzüberschreitende Erbringung, Konsum im Ausland und geschäftliche Niederlassung im Ausland) eingegangen ist. Der Bundesrat nennt in diesem Zusammenhang lediglich ein Beispiel, nämlich Angebote im Bereich Fernunterricht oder auf elektronischem Weg wie Internet.

Die oben zitierte Übersicht über das Schweizer Bildungssystem führt dazu aus (S. 21):

«Bei den Ausbildungsinstitutionen der Sekundarstufe II handelt es sich in der Regel um kantonale (und in einigen Fällen um kommunale) Schulen. Die Privatschulen dieser Stufe (ungefähr 11 Prozent der Schülerinnen und Schüler), die früher vielfach konfessionell ausgerichtete Einrichtungen waren, werden jedoch in vielen Fällen anerkannt und sogar von der öffentlichen Hand unterstützt. Auch bei den meisten Berufsschulen handelt es sich um kantonale Ausbildungsinstitutionen, während die – allgemeine und berufliche – Weiterbildung zum grossen Teil durch den privaten Sektor gewährleistet wird, der für die Wahrnehmung dieser Aufgabe Beiträge des Bundes und der Kantone erhält.»

- c) Auch im Tertiärbereich (Dienstleistungen im Bereich höhere Ausbildung) und im Bereich Erwachsenenbildung hat die Schweiz ihren Liberalisierungswillen unter Beweis gestellt und ist spezifische Verpflichtungen für die drei vorgängig erwähnten Erbringungsarten sowie für den Marktzugang und Inländerbehandlung eingegangen. Der Bereich der höheren Ausbildung wirft eine besondere Problemstellung auf (Konvention von Lissabon, Erklärung von Bologna usw.), die weiter unten im Rahmen der Beantwortung der vierten Frage behandelt wird.⁹² An dieser Stelle soll zur Frage des Tertiärbereichs lediglich die Übersicht über das Schweizer Bildungssystem zitiert werden (S. 21):

⁹² Vgl. Teil B Kapitel IV Ziffer unten.

«Was den gesamten Tertiärbereich anbelangt, liegt der Anteil der Studierenden, die private Bildungseinrichtungen besuchen (von denen ungefähr zwei Drittel Beiträge der öffentlichen Hand erhalten), bei 17,6%. Auf der nichtuniversitären Tertiärstufe ist dieser Anteil im Bereich der höheren Berufsbildung deutlich höher (ca. 50%); diese Ausbildungen werden praktisch ausschliesslich teilzeitlich absolviert und unterstehen zu einem grossen Teil der Verantwortung der Wirtschaft (Berufsverbände). Im Übrigen bestehen auf der Tertiärstufe insbesondere im Bereich des Managements und der neuen Technologien verhältnismässig viele private Ausbildungseinrichtungen. Daneben finden sich auch verschiedene mehr oder weniger seriöse ausländische „Universitäten“, die Titel und Diplome ausstellen, deren Anerkennung nicht in allen Fällen gewährleistet ist. Was diese Einrichtungen anbelangt, sind keine Statistiken verfügbar.»

14. Angesichts der Komplexität der GATS-Bestimmungen und der Schwierigkeiten in Bezug auf ihre Auslegung wird die kritische Haltung der Kantone verständlich⁹³. Professor Richard Senti führt dies folgendermassen aus⁹⁴: «Das Allgemeine Dienstleistungsabkommen gilt im Urteil der Ökonomen und Völkerrechtler als der Teil des WTO-Vertragswerks, der besonders kompliziert und in manchen Bereichen noch unvollständig und provisorisch ist. Im Vergleich zum warenbezogenen Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen weist das GATS einige Sonderheiten auf [...]. Ein spezifisches Merkmal des GATS ist die „Unvollständigkeit“. Im Gegensatz zum GATT, das im Verlauf der Jahrzehnte zu einem Vertragswerk mit vielen abschliessend definierten Rechten und Pflichten herangewachsen ist, bietet das GATS einen institutionellen Rahmen für weitere Verhandlungen, die im Jahr 2000 aufgenommen und anschliessend in regelmässigen Abständen weitergeführt werden müssen. Die Fortsetzung der Verhandlungen soll unter besonderer Rücksichtnahme auf die Binnenpolitik der Vertragsparteien („die nationalen politischen Zielsetzungen“) und die Bedürfnisse der Entwicklungsländer erfolgen. Das GATS ist nicht der Abschluss von Handelsverhandlungen, sondern der Auftakt zu Vereinbarungen über eine weltweit gemeinsame Regelung des Dienstleistungshandels.»

Berücksichtigt man die Komplexität und die Ungewissheiten in Bezug auf die Tragweite namentlich der Ausschlussklausel von Artikel I Absatz 3 Buchstabe b GATS («Dienstleistungen, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden»), dann überrascht die Besorgnis der Kantone nicht. Die Sorge, die beispielsweise in der Formulierung «les règles du GATS ne font pas la distinction entre enseignement privé et enseignement public dans les mêmes termes que le droit suisse»⁹⁵ sowie in der Einführungsrede zur der Jahresversammlung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren am

⁹³ Die vorliegende Studie verzichtet darauf, zu der Frage Stellung zu nehmen, ob die Kantone angemessen und regelmässig über die Tragweite der von der Schweiz in der Uruguay-Runde eingegangenen Verpflichtungen informiert wurden. (Vgl. Antwort des Eidgenössischen Departements des Innern und des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 20. September 2002 auf das Schreiben der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren vom 9. Juli 2002).

⁹⁴ A.a.O. (Fussnote 1), S. 603.

⁹⁵ An den Bundesrat gerichtetes Schreiben der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren vom 9. Juli 2002.

7. und 8. November in Genf⁹⁶ von B. Zemp zum Ausdruck gebracht wurde, ist durchaus berechtigt.

Ansichts fehlender Präzedenzfälle und Rechtsprechungen⁹⁷ 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, einen Schritt weiter zu gehen und im Kontext der «fortschreitenden Liberalisierung» – die eines der Grundprinzipien des GATS darstellt (Teil IV) – zu analysieren, welche Massnahmen wenigstens teilweise zur Beseitigung gewisser bestehender Ungewissheiten getroffen werden können.

II

Wie lassen sich unerwünschte Auswirkungen dieser Verpflichtungen verhindern und/oder abschwächen?

1. Wie eingängig bereits dargelegt⁹⁸, basiert das GATS auf dem bereits vom GATT her bekannten komplexen System von Verpflichtungslisten, die dem Abkommen als Anhänge beigefügt sind und einen integralen Bestandteil bilden (Art. XX Abs. 3). Die Listen der spezifischen Verpflichtungen präzisieren, in welchen Sektoren des Dienstleistungshandels Beschränkungen im Hinblick auf die Erbringungsarten und auf die beiden spezifischen Verpflichtungen Marktzugang (Art. XVI) und Inländerbehandlung (Art. XVII) vorgenommen werden. In dem Bestreben, eine gewisse Stabilität der eingegangenen spezifischen Verpflichtungen zu sichern, können laut Artikel XXI Absatz 1 Buchstabe a Änderungen frühestens drei Jahre nach Inkrafttreten der Verpflichtung vorgenommen werden. In Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Meistbegünstigung sind die in den nationalen Listen konsolidierten Verpflichtungen für alle Mitglieder bindend. Ein Land kann eingegangene spezifische Verpflichtungen nur rückgängig machen, wenn dafür Kompensation in anderen Sektoren gewährt wird, die für die anderen Mitglieder akzeptabel ist. Können sich die betroffenen Mitglieder über die zu gewährende Kompensation nicht einigen, wird die Angelegenheit einem Schiedsgericht unterbreitet. Die

⁹⁶ Vgl. beispielsweise S. 2: «Auch in der Schweiz gibt es private Schulen auf allen Stufen; daher ist die Gefahr einer „Liberalisierung“ des Bildungswesens im Sinne von GATS real» oder auch S. 3: «Es wird daher für ein einzelnes Land immer schwieriger werden, den eigenen „service public“ im Bildungswesen aufrecht zu erhalten, wenn andere Länder diese Öffnung nicht nur zulassen, sondern via GATS vehement einfordern.»

⁹⁷ Vgl. Teil B Kapitel I Ziffer I, Ausführungen über die direkte Anwendbarkeit beziehungsweise die direkte Wirkung der Bestimmungen des GATS, namentlich die von den Mitgliedern eingegangenen spezifischen Verpflichtungen in ihrer innerstaatlichen Rechtsordnung.

⁹⁸ Vgl. Teil A Kapitel III Ziffer 1 und 2 über die Änderung der Listen der spezifischen Verpflichtungen.

Kompensation wird dann auf der Basis des Grundsatzes der Meistbegünstigung gewährt.⁹⁹

2. Theoretisch wäre es denkbar, dass der Bundesrat ein Verfahren zur Änderung der Listen gemäss den Bestimmungen von Artikel XXI des GATS einleitet¹⁰⁰. Eine wie auch immer geartete Änderung einer im Bereich der Bildungsdienstleistungen eingegangenen Verpflichtung käme in der Realität jedoch dem Rückzug eines Zugeständnisses gleich¹⁰¹. Von jeglicher politischen Erwägung¹⁰² einmal abgesehen, kommt angesichts der Komplexität des Änderungsverfahrens und der möglichen Auswirkungen auf andere in der Liste der Schweiz gebundene Sektoren diese Möglichkeit unserer Meinung nach nicht in Betracht.

Rein theoretisch hätte der Bundesrat die Möglichkeit, Artikel X des GATS über Massnahmen bei Notlagen geltend zu machen. Absatz 1 dieser Bestimmung sieht vor, dass auf dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung multilaterale Verhandlungen über die Frage von Massnahmen bei Notlagen geführt werden. Die Ergebnisse dieser Verhandlungen hätten bis spätestens drei Jahre nach dem Inkrafttreten des WTO-Abkommens (1. Januar 1995) wirksam werden sollen.

Diese Verhandlungen führten bislang allerdings noch zu keinen konkreten Ergebnissen. In seinem Bericht (2002) zuhanden des Generalrates der WTO¹⁰³ weist der Rat für Dienstleistungshandel darauf hin, dass das in Artikel X vorgesehene Verhandlungsmandat auf den 15. März 2004 verschoben wurde.

3. Mögliche «Lösungen» müssen folglich in Teil IV des GATS «Fortschreitende Liberalisierung» gesucht werden. Die fortschreitende Liberalisierung bezeichnet einen Prozess, in dem die Mitglieder in Verhandlungen über ihre spezifischen Verpflichtungen mit dem Ziel eintreten, einen zunehmend höheren Stand der Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels zu erreichen¹⁰⁴. Gemäss Artikel XIX Absatz 2 des GATS «[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 Verhandlungen hätten spätestens fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des WTO-Abkommens, also am 1. Januar 2000, aufgenommen werden müssen.

⁹⁹ BBl 1994 IV 258 und 259. Vgl. ebenso das in Fussnote 30 zitierte WTO-Dokument *Procédures pour la mise en œuvre l'article XXI du GATS*.

¹⁰⁰ Die Frage, ob der Bundesrat in verfassungsrechtlicher Hinsicht die alleinige Kompetenz in dieser Angelegenheit hat, bleibt hier unberücksichtigt.

¹⁰¹ Vgl. Dominique Carreau / Patrick Juillard, a.a.O. (Fussnote 7), S. 366.

¹⁰² In seiner Antwort auf die Interpellation Pascale Bruderer führt der Bundesrat mehrere, nach wie vor gültige Gründe für eine im Dienstleistungsbereich offene Haltung der Schweiz an, «was auch ihren allgemeinen Interessen entspricht». Es war das Ziel des Bundesrates, auf multilateraler Ebene die Situation wiederzugeben, die zur Zeit des Abschlusses der Uruguay-Runde vorherrschte, «und damit den Akteuren im Bildungsbereich grössere Klarheit und rechtliche Sicherheit zu bieten».

¹⁰³ Dokument S / C / 16 vom 9. Dezember 2002, S. 6.

¹⁰⁴ Vgl. Dominique Carreau / Patrick Juillard, a.a.O. (Fussnote 7), S. 364.

Das Arbeitsprogramm der am 14. November 2001 verabschiedeten Ministererklärung von Doha hält in Bezug auf Dienstleistungen Folgendes fest¹⁰⁵:

«Wir bestätigen die Leitlinien und Verfahren für Verhandlungen, die durch den Rat für den Handel mit Dienstleistungen am 28. März 2001 angenommen wurden, als Verhandlungsbasis im Hinblick auf das Erreichen der Ziele des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen, wie sie in der Präambel, in Artikel IV und in Artikel XIX dieses Übereinkommens aufgeführt sind. Die Teilnehmer sollen ihre ersten Vorschläge für spezifische Verpflichtungen bis zum 30. Juni 2002 und ihre ersten Offerten bis zum 31. März 2003 vorbringen.»

4. In seiner Antwort vom 15. Mai 2002 auf die Interpellation Peter Vollmer hatte der Bundesrat Gelegenheit, seine Position bezüglich der von der WTO-Ministerkonferenz in Doha beschlossenen fortschreitenden Liberalisierung des Dienstleistungshandels zu präzisieren. Er erinnerte daran, dass Dienstleistungen nahezu 70 Prozent des Bruttosozialprodukts der Schweiz ausmachen und die wichtigste Beschäftigungsquelle, namentlich für qualifiziertes Personal, darstellen. Ferner wies er darauf hin, dass Artikel XIX des GATS rechtlich bindend ist und dass der Liberalisierungsprozess im Dienstleistungsbereich unter angemessener Berücksichtigung der nationalen politischen Zielsetzungen stattzufinden hat. In dieser Antwort gibt der Bundesrat seine genaueste Interpretation des Begriffs spezifische Verpflichtung im Rahmen des GATS:

«Beim GATS geht es nur um den Marktzugang für ausländische Dienstleistungsanbieter und deren Nichtdiskriminierung durch die Behörden des Gastlandes durch Errichtung eines Rahmens, in dem die Mitglieder individuell und nach eigener Wahl ausgehandelte Verpflichtungen eingehen können. Selbst wenn ein Staat in einem bestimmten Sektor spezifische Verpflichtungen eingeht, lässt das GATS ihm die Freiheit, in diesem Sektor für die ausländischen Anbieter von Inlanddienstleistungen nationale Gesetze anzuwenden, solange sie nicht diskriminierend sind. So schützt das GATS einerseits das Recht der Mitglieder, ihre eigenen Politiken für den Service public anzuwenden, andererseits gewährt es den Entwicklungsländern eine Sonderbehandlung. Das GATS hat keine Auswirkungen auf die Grundlagen des Service public in der Schweiz.»

Besteht angesichts der Tatsache, dass die Schweiz beschlossen hat, im Bildungsbereich keine Begehren an ihre ausländischen Partner zu stellen¹⁰⁶, ein juristisches Mittel, diese Partner zu der gleichen Interpretation, namentlich im Bereich Bildungsdienstleistungen, zu bewegen? Gemäss Artikel XIX des GATS sind die Verhandlungen über den Dienstleistungshandel zwar in erster Linie auf eine höhere Liberalisierung des Dienstleistungshandels gerichtet, aber sie zielen auch darauf ab, «die Interessen aller Beteiligten auf der Grundlage des gemeinsamen Nutzens zu fördern und ein insgesamt ausgeglichenes Verhältnis von Rechten und Pflichten zu gewährleisten» (Art. XIX Abs. 1). Dieses

¹⁰⁵ BBl 2002 Nr. 8, 26. Februar 2002, S. 1283. Siehe auch den Beitrag der Schweiz *Lignes directrices pour les négociations prescrites sur les services* zuhanden des Dienstleistungsrats, Sondersitzung, WTO-Dokument S / CSS / W / 16 vom 5. Dezember 2000.

¹⁰⁶ Vgl. Antwort des Bundesrates vom 28. August 2002 auf die Interpellation Pascale Bruderer. Der Schweiz wurden jedoch Begehren von China, den Vereinigten Staaten, Norwegen, Japan, Neuseeland und Indien vorgebracht.

ausgeglichene Verhältnis wäre sicher eher gewährleistet, wenn alle Mitglieder der WTO bestimmte Grundsätze in gleicher Weise verstehen würden.¹⁰⁷

5. In diesem Zusammenhang ist es von Interesse, die Verhandlungsvorschläge einiger anderer Länder betreffend Bildungsdienstleistungen zu betrachten. Die Vereinigten Staaten betonten in einer Eingabe bezüglich der Bereiche höhere Ausbildung (Tertiärstufe), Erwachsenenbildung und Berufsbildung¹⁰⁸ von Beginn an, dass das Bildungswesen grundsätzlich in den Aufgabenbereich des Staates fällt, dass aber die Mehrzahl der Staaten eine Koexistenz von privaten und öffentlichen Bildungsdienstleistungen duldet. Der Vorschlag der USA weist ferner darauf hin, dass die Staaten zur Erreichung ihrer nationalen politischen Zielsetzungen sich ein Regelrecht wahren müssen und sie in den angesprochenen Sektoren auch weiterhin eine wichtige Rolle als Dienstleistungsanbieter spielen.

Neuseeland unterstreicht, dass der Bildungsbereich angesichts der «rôle crucial de l'éducation dans le développement économique et social»¹⁰⁹ für alle Mitglieder eine zentrale Bedeutung innehat. Ferner betonte das Mitglied, dass in diesem Sektor auf Grund der Eigenschaft der Bildung als «bien public» und der bedeutenden Rolle des Staates bis heute weniger Verpflichtungen eingegangen wurden als in anderen Bereichen.¹¹⁰

Australien konstatiert, dass der öffentlichen Hand aller Staaten alleine oder in Partnerschaft mit Privatpersonen und Organisationen des privaten und des nicht-staatlichen Sektors eine bedeutende Rolle in der Finanzierung, Erbringung und Reglementierung des Bildungsbereichs zukommt¹¹¹ und fügt hinzu, dass der Handel mit Bildungsdienstleistungen zwar international an Bedeutung gewinnt, die Anzahl der im Rahmen des GATS eingegangenen Verpflichtungen im Bildungsbereich jedoch geringer ist als in anderen Bereichen. In seinen Vorschlägen listet Australien die spezifischen Grundsätze auf, die es bei der Liberalisierung des Handels mit Bildungsdienstleistungen für wichtig erachtet und zu denen die Regel gehört, dass die Verhandlungen in diesem Bereich die Mitglieder nicht daran hindern sollen, «d'établir leurs propres objectifs en matière d'éducation, ni d'appliquer les mesures de réglementation nécessaires pour les atteindre».

Auch Japan anerkennt die zentrale Rolle des Staates im Bildungsbereich und stellt insbesondere fest, dass zahlreiche Mitglieder dem Staat die alleinige Verantwortung im Bildungsbereich auf Primar- und Sekundarstufe vorbehalten.¹¹²

In der Sondersitzung des Rates für Dienstleistungshandel vom 19. bis 22. März 2002 hatte die schweizerische Delegation Gelegenheit darauf hinzuweisen, dass «le droit de réglementer des membres était d'un intérêt capital

¹⁰⁷ Die dritte im Rahmen dieser Studie gestellte Frage bezieht sich besonders auf das Konzept des Service public.

¹⁰⁸ WTO-Dokument S / CSS / W / 23 vom 18. Dezember 2000.

¹⁰⁹ WTO-Dokument S / CSS / W / 93 vom 26.06.2001.

¹¹⁰ Die Eingabe hält ferner fest, dass Neuseeland – wie auch die Schweiz – lediglich Verpflichtungen für die Erbringung Bildungsdienstleistungen in den Bereichen Primarschule, Sekundarstufe und höhere Ausbildung eingegangen ist.

¹¹¹ WTO-Dokument S / CSS / W / 110 vom 1. Oktober 2001.

¹¹² WTO-Dokument S / CSS / W / 137 vom 15. März 2002.

pour toutes les délégations» und dass «le secteur des services d'enseignement n'était pas de ceux où on pouvait déroger à ce principe d'une extrême importance»¹¹³. Auf eine vom Schweizer Vertreter gestellte Frage präzisierte der Vertreter Japans, dass das Angebot seines Landes sich auf die höhere Bildung beziehe, «puisque l'enseignement primaire et secondaire relevait exclusivement des Etats»¹¹⁴.

Im Verlaufe dieser Sondersitzung konstatierte der Vorsitzende des Rates, dass die Mitglieder dem Bildungsbereich eine grosse Bedeutung beimessen und dass der Staat in diesem Bereich auch weiterhin eine zentrale Rolle «tant en réglementation qu'en prestation de services»¹¹⁵ spielen wird. Den Ergänzungen des Vorsitzenden zufolge halten die Mitglieder, die in diesem Sektor Angebote unterbreitet haben, daran fest, dass die Liberalisierungsmassnahmen «pouvaient servir à soutenir la politique nationale en éducation et à compléter la gamme en place de services éducatifs».

6. An dieser Stelle soll auf ein wichtiges Dokument der Generaldirektion Bildung und Kultur der Europäischen Kommission zuhanden der zuständigen Erziehungsminister verwiesen werden, nämlich das Dokument *Education and the GATS* vom 25. Oktober 2002.¹¹⁶

In diesem Bericht stellt die Kommission die grundsätzliche Frage nach der Rolle des GATS im Bildungsbereich. Die Mehrzahl der Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft geht davon aus, dass die Gemeinschaft im Rahmen der Uruguay-Runde bereits eine ausreichende Anzahl von Verpflichtungen eingegangen ist und dass keine neuen Zugeständnisse zu erwägen sind. Ein Mitglied geht weiter und fragt, ob es nicht opportun sei, die Möglichkeit einer Rücknahme eingegangener Verpflichtungen zu untersuchen.

Alle Staaten unterstreichen die Notwendigkeit, die Eigenschaften der Bildung als «service public» oder «bien public» zu wahren¹¹⁷. Ihre ausdrückliche oder unausgesprochene Sorge geht mit der fortdauernden Ungewissheit über die Anwendbarkeit der diesbezüglichen GATS-Bestimmungen einher, namentlich der bereits mehrfach zitierten Ausschlussklausel in Artikel I Absatz 3 Buchstabe b über die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbrachten Dienstleistungen:

«The concern – explicit in some replies and latent in others – mainly springs from uncertainty about how the GATS rules for the exemption of public services apply or could apply in the future to an evolving and increasingly heterogeneous education sector, in which private operators increasingly coexist alongside public institutions and the latter institutions themselves operate in some respects on a basis analogous to private providers [...].»

¹¹³ WTO-Dokument TN / S M / 1 vom 5. Juni 2002, S. 68.

¹¹⁴ Vorgängig zitiertes WTO-Dokument, S. 69.

¹¹⁵ Vorgängig zitiertes WTO-Dokument, S. 68.

¹¹⁶ Dokument EAC. A. 4 / ROK D (02) 22652, *Council Meeting (Education) 12 November 2002*.

¹¹⁷ Vorgängig zitiertes Dokument, S. 2.

Bezüglich der im Bildungsbereich an die Gemeinschaft gerichteten Anfragen hebt die Kommission hervor, dass keine Anfrage die von der Gemeinschaft vorgenommene Beschränkung auf die «privately – funded services» in Frage stellt.

Angesichts der Besorgnis der Mitglieder der Gemeinschaft¹¹⁸ sah sich die Kommission veranlasst zu fragen, ob für sie der Zeitpunkt gekommen sei, ein internationales Vorgehen zu initiieren («some „pre-emptive” action»). Dieses Vorgehen könnte die Form einer auslegenden Erklärung annehmen, welche auf bereits bestehende Texte der UNESCO verweist, in denen die Eigenschaft der Bildung als «bien public» betont wird. Die Kommission fährt fort: «Such an approach might find support from non-EU countries, as countries which have submitted negotiating proposals on education [which] also stress the special character of education as a public good and the need for it to continue as a public service. The aim would be to ensure general acceptance that the coexistence of private suppliers with public systems does not constitute „competition with other service suppliers”, which would undermine the protection afforded by Article I 3 c of the GATS.»

7. Dieser auf den ersten Blick «viel versprechende» Ansatz wird in den allgemeinen Schlussfolgerungen¹¹⁹ erneut aufgenommen. Wie oben bereits dargelegt, schliesst der Charakter des GATS das Anbringen von Vorbehalten im Sinne des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge¹²⁰ aus. Der Bericht der Europäischen Kommission erwägt die Möglichkeit einer «auslegenden Erklärung»¹²¹. Ohne Zweifel wäre es aber vorzuziehen, zunächst die in Artikel 31 des Wiener Übereinkommens vorgesehenen Möglichkeiten auszuloten. Dieser Artikel verankert die allgemeine Auslegungsregel eines Vertrages¹²² und stipuliert in Absatz 3:

«Ausser dem Zusammenhang sind [für die Auslegung eines Vertrages] in gleicher Weise zu berücksichtigen:

- a) jede spätere Übereinkunft zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung des Vertrags oder die Anwendung seiner Bestimmungen;
- b) jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrags, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht;
- c) jeder in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien anwendbare einschlägige Völkerrechtssatz.»

An dieser Stelle soll erneut auf Artikel IX Absatz 2 des Abkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation verwiesen werden:

¹¹⁸ Die Besorgnis der EU-Mitglieder unterscheidet sich nur unwesentlich von jener der Kantone.

¹¹⁹ Vgl. Teil C Ziffer 14 unten.

¹²⁰ Vgl. Fussnote 70 oben.

¹²¹ Vgl. Paul Reuter, a.a.O. (Fussnote 22), S. 71: «L'essence de la 'réserve' est de poser une condition: l'Etat ne s'engage qu'à la condition que certains effets juridiques du traité ne lui soient pas appliqués... Bien souvent l'intention des Etats est exprimée d'une manière ambiguë, le plus souvent pour des raisons de politique intérieure, notamment en qualifiant de «Déclarations interprétatives» des prises de position dépourvues d'effet si elles ne constituaient pas des réserves [...]» Siehe auch Patrick Daillier / Alain Pellet, Droit international public, 7. Ausgabe, Paris 2002, S. 179.

¹²² Vgl. Einleitung Teil A Kapitel II Ziffer 1 bis 3.

«Die Ministerkonferenz und der Generalrat¹²³ besitzen die ausschliessliche Befugnis zur Auslegung dieses Abkommens und der Multilateralen Handelsübereinkünfte¹²⁴. Bei der Auslegung einer Multilateralen Handelsübereinkunft in Anhang 1 üben sie ihre Befugnis auf der Grundlage einer Empfehlung des Rates aus, der das Funktionieren der betreffenden Übereinkunft überwacht¹²⁵. Ein Auslegungsbeschluss wird mit einer Mehrheit von drei Vierteln der Mitglieder gefasst. Dieser Absatz wird nicht in einer Weise angewendet, durch die die Bestimmungen des Artikels X über Änderungen ausgehöhlt würden.»

Abgesehen von der Zweckmässigkeit eines solchen Vorgehens ist es nahezu ausgeschlossen, dass die zuständigen Organe der WTO damit einverstanden wären, gewisse Bestimmungen des GATS wie beispielsweise Artikel I Absatz 3 Buchstabe b und c («Dienstleistungen [...], die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden») auf eine als «authentisch» qualifizierbare Weise auszulegen, die einer Revision des Abkommens gleichkäme¹²⁶.

Allerdings wäre es denkbar, dass sich im Rahmen der laufenden Verhandlungen über den Dienstleistungshandel¹²⁷ eine «spätere Übung» im Sinne von Artikel 31 Absatz 3 Buchstabe b des Wiener Übereinkommens darüber abzeichnet, in welcher Weise gewisse grundlegende, namentlich im Bildungsbereich zentrale Bestimmungen des GATS auszulegen seien. Man könnte sogar weiter gehen und unter Hinweis auf das oben erwähnte Dokument der Europäischen Kommission¹²⁸ fragen, ob verschiedene bestehende Texte der UNESCO und des Europarates im Sinne von Artikel 31 Absatz 3 Buchstabe c des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge nicht als ein «in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien anwendbare[r] einschlägige[r] Völkerrechtssatz» ausgelegt werden können.

8. Ein kürzlich gefällter Schiedsspruch, der sich in diesem Punkt auf die Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs in Den Haag bezieht, bestätigt, dass die in Artikel 31 Absatz 3 Buchstabe b genannte «späte Übung» als relevant zu gelten hat, namentlich wenn es sich um eine «Gründungsurkunde einer internationalen Organisation» handelt oder um ein Abkommen, das «im Rahmen einer internationalen Organisation angenommen» wurde (Art. 5 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge)¹²⁹. Eine solche «späte Übung» in

¹²³ Die Ministerkonferenz setzt sich aus Vertretern aller WTO-Mitglieder zusammen und tagt mindestens einmal alle zwei Jahre (Art. IV Abs. 1 des Abkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation). Der Generalrat, dem ebenfalls Vertreter aller Mitglieder angehören, tagt «bei Bedarf» (Art. IV Abs. 2). In der Zeit zwischen den Tagungen der Ministerkonferenz werden deren Aufgaben vom Generalrat übernommen. Ferner nimmt der Generalrat die Aufgaben wahr, die ihm auf Grund dieses Abkommens übertragen sind.

¹²⁴ Das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen zählt ebenfalls zu diesen Handelsübereinkünften.

¹²⁵ Im Falle des GATS handelt es sich hierbei um den Rat für Dienstleistungshandel.

¹²⁶ Vgl. Patrick Daillier / Alain Pellet, a.a.O. (Fussnote 121), S. 258 und 259.

¹²⁷ Vgl. namentlich das Pressecommuniqué der WTO vom 28. Juni 2002 (PRESS / 300): *Les négociations sur les services offrent de réelles possibilités à tous les membres de l'OMC et surtout aux pays en développement.*

¹²⁸ Vgl. Ziffer 5 oben.

¹²⁹ Vgl. noch unveröffentlichten Teilentscheid des Haager Ständigen Schiedsgerichtshof vom 22. November 2002 über den Rückkauf der von Privataktionären gehaltenen Aktien der Bank für

der Anwendung des GATS könnte beispielsweise das Ergebnis von gemeinsamen Stellungnahmen von in einer Sache vorrangig betroffenen Staaten sein, die eine «Übereinstimmung» bezüglich der Auslegung der grundlegenden Bestimmungen des GATS erkennen lassen. Diese Übung müsste vom Rat für Dienstleistungshandel angemessen bestätigt werden¹³⁰. Auf einige Übereinstimmungen in den Vorschlägen, welche verschiedene Länder¹³¹ im Rahmen der Verhandlungen über die Bildungsdienstleistungen vorgebracht haben, wurde bereits hingewiesen (Bedeutung der Rolle des Staates, Regelkompetenz des Staates zur Erreichung seiner nationalen politischen Zielsetzungen, Konzept des «bien public», usw.).

Diese Stellungnahmen könnten als «auslegende Erklärungen» qualifiziert werden, vorausgesetzt sie werden nicht als «Vorbehalte» im formalen Sinne¹³², sondern vielmehr als Stellungnahmen interessierter Staaten und der WTO interpretiert, die bezwecken, Bedeutung und Geltungsbereich gewisser Bestimmungen des GATS zu klären und zu präzisieren¹³³.

9. Für die Schweiz¹³⁴ müssten diese «auslegenden Erklärungen» die vom Bundesrat beziehungsweise von den Eidgenössischen Departementen bis anhin eingenommene Haltung zur Bedeutung und Tragweite der von den Mitgliedern des GATS eingegangenen spezifischen Verpflichtungen in einem möglichst weiten Sinne reflektieren. Die nachfolgenden Stellungnahmen des Bundesrates und der Eidgenössischen Departemente mögen hierbei als Anregung dienen:
- a) Beim GATS geht es nur um den Marktzugang für ausländische Dienstleistungsanbieter und deren Nichtdiskriminierung durch die Behörden des Gastlandes durch Errichtung eines Rahmens, in dem die Mitglieder individuell und nach eigener Wahl ausgehandelte Verpflichtungen eingehen können¹³⁵.
 - b) Selbst wenn ein Staat in einem bestimmten Sektor spezifische Verpflichtungen eingeht, lässt ihm das GATS die Freiheit, in diesem Sektor für die ausländischen Anbieter von Inlanddienstleistungen nationale Gesetze anzuwenden, solange sie nicht diskriminierend sind¹³⁶.

internationalen Zahlungsausgleich durch die Bank, Ziffer 145. Siehe auch: Patrick Daillier / Alain Pellet, a.a.O. (Fussnote 121), S. 261.

¹³⁰ Vgl. das in Fussnote 127 zitierte Pressecommuniqué, aus dem hervorgeht, dass die vom Rat für Dienstleistungshandel im März 2001 angenommenen Richtlinien für die Verhandlungen ausdrücklich das Recht der Mitglieder anerkennen, «die Erbringung von Dienstleistungen [...] zu regeln und neue Vorschriften hierfür einzuführen».

¹³¹ Vgl. Kapitel II Ziffer 5 oben.

¹³² Vgl. Fussnote 121 oben.

¹³³ Vgl. Dominique Carreau / Patrick Juillard, a.a.O. (Fussnote 121), S. 179.

¹³⁴ Von Interesse dürfte sein, dass die Schweiz für den Bereich audiovisuelle Dienstleistungen dem WTO-Sekretariat eine Eingabe unterbreitet und darin betont hat, dass der Bereich Audiovision neben einem bedeutenden Wirtschaftszweig auch ein Träger kultureller Besonderheit ist (WTO-Dokument S / CSS / W 74 vom 4. Mai 2001).

¹³⁵ Vgl. Antwort des Bundesrates vom 15. Mai 2002 auf die Interpellation Peter Vollmer vom 20. März 2002. Vgl. ebenso Kapitel II Ziffer 4.

¹³⁶ Vgl. die in Fussnote 135 zitierte Antwort. Zur Erinnerung: Art. XIX des GATS regelt das Aushandeln der spezifischen Verpflichtungen und präzisiert in Absatz 2, dass der fortschreitende Liberalisierungsprozess «unter angemessener Berücksichtigung der nationalen politischen Zielsetzungen» stattfindet. Die Präambel des Abkommens ihrerseits anerkennt das Recht der

- c) So schützt das GATS einerseits das Recht der Mitglieder, ihre eigenen Politiken für den Service public anzuwenden, andererseits gewährt es den Entwicklungsländern eine Sonderbehandlung¹³⁷.
 - d) Die Verpflichtungen, welche ein Staat im Rahmen des GATS eingehen kann, sollen garantieren, dass ausländische Dienstleistungsanbieter beim Marktzugang nicht diskriminiert werden. Natürlich unterstehen alle Dienstleistungsanbieter, schweizerische ebenso wie ausländische, weiterhin den für ihren Tätigkeitsbereich geltenden gesetzlichen Bestimmungen¹³⁸.
 - e) Das Recht der Mitglieder des GATS, «zur Erreichung ihrer nationalen politischen Ziele» zu Regeln zu erlassen, ist ausdrücklich in der Präambel des GATS verankert. Die diesbezügliche Politik der Schweiz wird sich weiterhin auf eigene Erwägungen stützen und dabei internationale Entwicklungen berücksichtigen. Das GATS hat deshalb keine Auswirkungen auf die Grundlagen des Service public in der Schweiz¹³⁹.
10. Weiter oben wurde bereits darauf hingewiesen¹⁴⁰, dass der Bericht der Europäischen Kommission vom 25. Oktober 2002 sich auf verschiedene bereits vorhandene Texte der UNESCO bezieht, welche die Eigenschaft der Bildung als «bien public» betonen. Unter Berücksichtigung der Feststellungen bezüglich der Auslegungsregel im Sinne von Artikel 31 Absatz 3 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge¹⁴¹ wäre es wünschenswert, dass die angestrebten «auslegenden Erklärungen» auf solche völkerrechtlichen Instrumente verweisen¹⁴². Hierbei handelt es sich in erster Linie um die Konvention von Lissabon über die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region, die am 11. April 1997 zur Unterzeichnung aufgelegt wurde und die für die Schweiz am 1. Februar 1999 in Kraft trat¹⁴³. Die Mitglieder der Konvention von Lissabon bekräftigen, «dass die grosse Vielfalt der Bildungssysteme in der europäischen Region deren kulturelle [...] Vielfalt widerspiegelt und ein ausserordentliches Gut darstellt, das es in vollem Umfang zu achten gilt» (Präambel Beweggrund 3).
11. In ihrem Schreiben an die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren vom 20. September 2002 betonen das Eidgenössische Departement des Innern und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement den Willen des Bundesrates, im Hinblick auf die Formulierung einer schweizerischen Position bei den GATS-Verhandlungen 2000 die Kantone auch weiterhin zu konsultieren, namentlich bezüglich der Antwort auf von Drittländern der Schweiz

Mitglieder, zur Erreichung ihrer nationalen politischen Ziele die Erbringung von Dienstleistungen in ihrem Hoheitsgebiet zu regeln und neue Vorschriften hierfür einzuführen.

¹³⁷ Vgl. in Fussnote 135 zitierte Antwort oben.

¹³⁸ Vgl. Antwort des Bundesrates vom 28. August 2002 auf die Interpellation Pascale Bruderer.

¹³⁹ Vgl. Antwort des Eidgenössischen Departements des Innern und des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 20. September 2002 auf das Schreiben der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren vom 9. Juli 2002.

¹⁴⁰ Vgl. Ziffer 6 oben.

¹⁴¹ Vgl. Ziffer 7 oben.

¹⁴² Dies sollte unabhängig von den in der Beantwortung der vierten Frage (vgl. Kapitel IV Ziffer 1 ff) gezogenen Schlüssen erfolgen, die sich namentlich auf den Geltungsbereich des GATS im Verhältnis zu anderen multilateralen und bilateralen Übereinkommen (Konvention von Lissabon, Erklärung von Bologna usw.) beziehen.

¹⁴³ AS 2002 Nr. 37 vom 17. September. Die Konvention von Lissabon liegt für die Mitglieder des Europarates und die Mitglieder der UNESCO, europäische Region, zur Unterzeichnung auf.

unterbreitete Anfragen. Die Departemente fügen hinzu, dass, sollten im Laufe der GATS-Verhandlungen wesentliche Fragen bezüglich des Bildungsbereichs aufkommen, «les cantons continueront d'être dûment impliqués dans de telles consultations»¹⁴⁴.

Im Hinblick auf die in Fussnote 62 erwähnte verfassungsrechtliche Situation muss betont werden, dass das Vorgehen beim Abschluss völkerrechtliche Verträge namentlich seit dem Inkrafttreten der Bundesverfassung am 18. April 1999 geändert wurde¹⁴⁵. So sieht Artikel 54 Absatz 3 der Bundesverfassung vor, dass der Bund in der Ausübung seiner Zuständigkeiten im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten die Zuständigkeit der Kantone berücksichtigt und ihre Interessen wahrt. Ferner legt Artikel 55 Absatz 1 der Verfassung fest, dass die Kantone «an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide [mitwirken], die ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen». Auf diese Weise haben die Kantone die Gelegenheit, an der Entscheidungsfindung des Bundes angemessen mitzuwirken. Zu diesem Zwecke informiert der Bund die Kantone und holt ihre Stellungnahmen ein (Art. 55 Abs. 2). Den Stellungnahmen der Kantone kommt besonderes Gewicht zu, wenn sie in ihren Zuständigkeiten betroffen sind. In diesen Fällen wirken die Kantone in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit (Art. 55 Abs. 3)¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Siehe auch die Antwort des Bundesrates vom 15. Mai 2002 auf die Interpellation Peter Vollmer, in der der Bundesrat seinen Willen bekräftigt, bei der Ausarbeitung der Verhandlungsmandate im Zusammenhang mit der Runde von Doha die interessierten Kreise einschliesslich der Kantone (sic) gebührend zu berücksichtigen.

¹⁴⁵ Vgl. Andreas Auer / Giorgio Malinverni / Michel Hottelier, a.a.O., (Fussnote 31), Band I, S. 435 und 436.

¹⁴⁶ Vgl. ebenso das Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, in Kraft getreten am 1. Juli 2000 (SR 138.1).

III

Werden der Begriff des Service public und das System der öffentlichen Subventionen im Bildungsbereich durch die Regeln des GATS tangiert und in Frage gestellt (könnten die einschlägigen kantonalen und eidgenössischen Gesetze als «Handelshemmnisse» aufgefasst werden)?

1. In seiner Antwort vom 15. Mai 2002 auf die Interpellation Peter Vollmer hat der Bundesrat mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass das GATS keine Auswirkungen auf die Grundlagen des Service public in der Schweiz hat, und Folgendes hinzugefügt:

«[...] das GATS [ist] in Bezug auf die Deregulierung des Service public neutral: weder verpflichtet noch hindert es ein Land, seinen Service public zu regulieren oder zu deregulieren. So ist jedes Mitglied gemäss seinen internen und externen Interessen seinen Weg gegangen, indem es gegebenenfalls in souveräner Weise Verpflichtungen eingegangen ist. Organisation und Abdeckung des Service public unterscheiden sich im Übrigen spürbar von einem Land zum anderen, sie sind auch nicht starr. Die Schweizer Politik im Bereich Service public wird im Wesentlichen weiter auf eigenen Erwägungen aufbauen, gleichzeitig aber die Entwicklungen auf internationaler Ebene mit berücksichtigen.»

In ihrem Schreiben vom 9. Juli 2002 an den Bundesrat wies die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren darauf hin, dass in den Regeln des GATS nicht im gleichen Sinne zwischen privater und öffentlicher Bildung unterschieden wird wie in der schweizerischen Gesetzgebung, und führte weiter aus¹⁴⁷:

«En effet, le GATS ne prévoit la réserve des services publics que dans le cas où ceux-ci n'ont aucun lien ni aucune incidence sur le secteur économique et commercial, c'est-à-dire dans la mesure où les services publics n'interfèrent pas dans le libre jeu de la concurrence. Or, il est évident que tant les Universités suisses, les Ecoles polytechniques fédérales et les HES ont des liens de plus en plus étroits avec le secteur économique et commercial. De tels liens sont d'ailleurs souvent encouragés par les lois fédérales concernées. Dans ces conditions, il est peu probable qu'au regard des règles du GATS l'enseignement supérieur en Suisse puisse être considéré comme un secteur public n'interférant pas dans le libre jeu de la concurrence.»

Im diesem Zusammenhang ist auch auf die Stellungnahme der «EBENRAIN KONFERENZ – Allianz der Arbeitnehmerverbände» hinzuweisen, die «begründete Befürchtungen für den öffentlichen Dienst» äussert (S. 2):

«Es bestehen also begründete Befürchtungen, dass beispielsweise das Erziehungs- und Gesundheitswesen einer unnötigen und schädlichen privaten Konkurrenz ausgesetzt bzw. das bei uns heute flächendeckend qualitativ hochstehende

¹⁴⁷ Vgl. hierzu die Stellungnahmen des Bundesrates und der EDK betreffend den Begriff «Service public» in Teil B Kapitel 1 Ziffer 3.

Angebot gefährdet würde. Das sozial stark segmentierende angelsächsische Bildungssystem mit einerseits teuren privaten Eliteschulen und andererseits überfüllten unterdotierten Staatsschulen ist kein wünschbares Vorbild [...]»

Und weiter (S. 3 und 4):

«Direkt erbrachte Regierungsdienstleistungen sind zwar ausgenommen ohne aber klar zu definieren, was darunter zu verstehen ist. Jedenfalls ist eine generelle Ausnahme für öffentliche Dienste explizit nicht ins GATS aufgenommen worden bzw. durch Einschränkungen im Artikel I. 3 stark relativiert worden. Danach gehören zu den Regierungsdienstleistungen nur Bereiche, die nicht kommerziell betrieben werden und bei denen kein privater Anbieter in Konkurrenz zu den öffentlichen Diensten vorhanden ist. Damit bleiben viele Unklarheiten und Probleme offen :

[...] Bei der Schule [...] hat die Schweiz 1994 sogar schon Zugeständnisse gemacht und grundsätzlich sämtliche Bildungsstufen und –angebote für private Anbieter geöffnet. Da GATS sich auf die UN-Kategorien abstützt, die nicht zwischen öffentlich und privat unterscheiden, ist offen, ob die Schweizer Einschränkung auf private Unternehmen automatisch die staatlichen Schulen von GATS ausnimmt oder ob der Gleichbehandlungsgrundsatz privater Angebote – beispielsweise eine Subventionierung – zwingend verlangt werden könnte. Hier bestehen zumindest noch offene juristische und völkerrechtliche Fragen.»

2. Im internationalen Kontext beschränkt sich das Sekretariat der WTO in seiner Pressemitteilung vom 28. Juni 2002¹⁴⁸ auf den Hinweis, wonach «les services publics – c'est-à-dire les services fournis par les pouvoirs publics sur une base non concurrentielle et non commerciale – n'entrent pas dans le cadre de l'AGCS (GATS) et ne font pas l'objet de négociations».

Im Rahmen der Versammlung der Regionen Europas verabschiedeten die Europäischen Regionalminister für Kultur und Bildung am 18. Oktober 2002 in Brixen/Bressanone eine Erklärung zur kulturellen Vielfalt und GATS. Darin verleihen sie namentlich ihrer Überzeugung Ausdruck, dass das GATS von grossem Belang ist für die öffentlichen Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Kultur und Medien und dass das GATS dazu tendiert, auf demokratischem Weg vereinbarte Qualität kommerziellen Gesichtspunkten unterzuordnen. Sie fordern, dass Dienste in den Bereichen Bildung, Kultur und Medien zukünftig von der Behandlung im GATS ausgenommen werden¹⁴⁹.

Von Interesse dürfte der Hinweis sein, dass die Europäischen Regionalminister für Kultur, Bildung und Medien in ihrer Erklärung geltend machen, dass sie «nicht davon überzeugt [sind], dass Artikel I-3 des GATS mit seiner Definition von „Dienstleistungen, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden“ eine Garantie» in dieser Frage darstellt¹⁵⁰. Sie fordern daher, dass im Rahmen der

¹⁴⁸ Vgl. Fussnote 127 oben.

¹⁴⁹ Vgl. hierzu die Zusammenfassung der Erklärung von Brixen/Bressanone über kulturelle Vielfalt und GATS.

¹⁵⁰ Was die kulturelle Vielfalt betrifft, so verweist die Erklärung namentlich auf die Universale Erklärung zur kulturellen Vielfalt der UNESCO-Generalkonferenz vom 2. Oktober 2001 sowie auf die vom

laufenden Verhandlungen keine Angebote und Forderungen unterbreitet werden, «bis eine klare, eindeutige und bindende Interpretation von Artikel I–3 vorliegt»¹⁵¹.

In diesem Zusammenhang drängt sich auch der Hinweis auf die *Joint Declaration on Higher Education and the General Agreement on Trade in Services* vom 28. September 2001 auf, deren Unterzeichnende¹⁵² Folgendes feststellen: «Very little is known about the consequences of including trade in education services in the GATS», und weiter: «GATS Article I : 3 is recognized as being ambiguous and open to interpretation».

3. Wie bereits erwähnt¹⁵³, hat die Europäische Kommission in ihrer Eingabe vom 25. Oktober 2002 den Vorschlag einer «auslegenden Erklärung» lanciert. Diese soll den Charakter einer «pre-emptive action» haben und unter Verweis auf bestehende völkerrechtliche Instrumente die Eigenschaft des Bildungswesens als «bien public» bestätigen und bekräftigen. Gleichzeitig soll ein allgemeiner Konsens herbeigeführt werden, wonach durch die Koexistenz privater Dienstleistungserbringer und öffentlicher Einrichtungen im Bildungsbereich keine Dienstleistung «im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern» im Sinne von Artikel I Absatz 3 Buchstabe c des GATS erbracht wird. In anderen Worten geht es darum sicherzustellen, dass dem Bildungsbereich jener Schutz anerkannt wird, der gemäss Buchstabe b des erwähnten Artikels den «in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbrachten Dienstleistungen» vorbehalten ist. Dieser Ansatz wurde weiter oben als «viel versprechend» beurteilt¹⁵⁴.

Dennoch muss dieser Ansatz, so interessant er auch erscheinen mag, mit gebührender Umsicht geprüft werden. Ausgehend von der Feststellung, dass es keinen Staat gibt, in dem die Dienstleistungsstrukturen für Bildung, Kultur und Medien ausschliesslich in öffentlicher Hand liegen, kommen die Europäischen Regionalminister und Verantwortlichen für Kultur, Bildung und Medien zum Schluss, dass die «Ausschlussklausel» in Artikel I Absatz 3 des GATS Anlass zu unterschiedlichen Interpretationen gibt: «Wir betrachten dies als eine ständige Bedrohung des Status der öffentlichen Dienstleistungen, da er immer wieder durch den privaten Sektor in Frage gestellt werden kann»¹⁵⁵. Allerdings lässt sich diese Gefahr weder durch die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene «auslegende Erklärung» noch durch eine «klare, eindeutige und bindende Interpretation von Artikel I–3»¹⁵⁶ beseitigen.

Ministerkomitee des Europarates am 7. Dezember 2000 verabschiedete Erklärung zur kulturellen Vielfalt.

¹⁵¹ Erklärung von Brixen/Bressanone, Ziffer 22.

¹⁵² Namentlich die Association of Universities and Colleges of Canada, der American Council on Education, die European University Association und der Council for Higher Education Accreditation.

¹⁵³ Vgl. Kapitel II Ziffer 6 oben.

¹⁵⁴ Vgl. Kapitel II Ziffer 7 oben. Siehe auch die unter Ziffer 2 oben erwähnte Erklärung von Brixen/Bressanone, in der die Rede von einer «klaren, eindeutigen und bindenden Interpretation» der fraglichen Bestimmung des GATS ist.

¹⁵⁵ Absatz 20 der in Ziffer 2 zitierten Erklärung von Brixen/Bressanone.

¹⁵⁶ Vgl. Ziffer 2 oben sowie Fussnote 151 betreffend die Erklärung von Brixen/Bressanone. In diesem Zusammenhang dürfte der Hinweis von Interesse sein, dass die Europäische Konvention vom 11. Dezember 1953 über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse (SR 0.414.1) durch zwei «Erklärungen über die Anwendung» der Konvention ergänzt wurde, die «nicht als offizielle Auslegung der Konvention zu betrachten» sind, sondern zum Ziel haben, die Ansichten des Komitees

In der Tat wäre eine solche «Auslegung» beziehungsweise ein Konsens über eine «bindende Interpretation» nur schwer mit dem Wortlaut der fraglichen Bestimmung vereinbar, die im Sinne der Vereinbarung über Regeln und Verfahren für die Streitbeilegung¹⁵⁷ interpretiert werden muss, denn Artikel 3 Absatz 2 der Vereinbarung legt fest, dass die Bestimmungen der WTO-Abkommen «gemäss den üblichen Regeln für die Auslegung des Völkerrechts»¹⁵⁸ geklärt werden sollen. Wie bereits erläutert¹⁵⁹, liegt im Rahmen der WTO die ausschliessliche Befugnis zur Auslegung der Multilateralen Handelsübereinkünfte, zu denen auch das GATS gehört, bei der Ministerkonferenz und dem Generalrat¹⁶⁰. Abgesehen davon stellt sich die Frage, wie gewährleistet werden soll, dass eine solche «Auslegung» auf den Bildungsbereich beschränkt ist, wo doch die in Bezug auf den Begriff Service public geäusserten Bedenken auch weitere Sektoren wie beispielsweise die Kultur, die Medien und das Gesundheitswesen betreffen. Es kann nämlich nicht ausgeschlossen werden, dass damit in Bezug auf die Anwendung dieser äusserst umstrittenen Bestimmung der Weg frei gemacht würde für weiter gehende Forderungen.

4. In Anbetracht dessen dürfte es konstruktiver (und sinnvoller) sein, das Problem aus einer anderen Perspektive anzugehen. Gemäss Artikel XIX Absatz 2 des GATS, der das Aushandeln spezifischer Verpflichtungen regelt, 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)¹⁶¹. Dies sollte vorzugsweise als rechtliche Basis für die in Kapitel II Ziffern 8 und 9 erwähnten gemeinsamen Stellungnahmen dienen, die als «auslegende Erklärungen» zu qualifizieren sind und die die Haltung des Bundesrates weitestgehend widerspiegeln. Im Falle der Schweiz müssten diese Stellungnahmen auf zwei Arten von Beschränkungen aufbauen, nämlich auf der Beschränkung auf private Dienstleistungen im Bildungsbereich («Private Educational Services») im Sinne von Artikel XVI Absatz 1 des GATS und auf den in der Liste der Schweiz aufgeführten Beschränkungen des Marktzugangs und der Inländerbehandlung für die verschiedenen Erbringungsarten.

für Hochschulbildung und Forschung des Rates für kulturelle Zusammenarbeit des Europarates darzulegen.

¹⁵⁷ SR 0.632.20

¹⁵⁸ Die für die Auslegung des GATS geltenden Regeln werden in Kapitel II der Einführung (Teil A) erläutert.

¹⁵⁹ Vgl. Kapitel II Ziffer 7 oben.

¹⁶⁰ Vgl. Artikel IX Absatz 2 des Abkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation.

¹⁶¹ Vgl. Kurt Larsen, John P. Martin und Rosemary Morris, a.a.O. (Fussnote 49), S. 13 und 14, die den flexiblen Charakter des GATS unterstreichen. Vgl. auch Pierre Sauvé, a.a.O. (Fussnote 57), S. 15–17, die Kapitel «The GATS and public services» und «GATS and the right to regulate». Zusätzliche Erläuterungen bietet ferner der OECD-Bericht *Trade in Educational Services: Next Steps* vom 24. September 2002 (Dokument DEELSA / ED/ CERI / CD (2002) 10) mit dem als Anhang beigefügten Bericht von Donald Hirsch über das «OECD/US Forum on Trade in Educational Services» vom 23.–24. Mai 2002 in Washington.

5. In Bezug auf öffentliche Subventionen hält Artikel XV Absatz 1 des GATS fest, dass diese unter bestimmten Umständen zu Verzerrungen im Dienstleistungshandel führen können. Die Mitglieder der WTO werden daher aufgefordert, Verhandlungen zur Ausarbeitung der erforderlichen multilateralen Disziplinen aufzunehmen, um derartige handelsverzerrende Auswirkungen zu vermeiden. Dem Bericht (2001) des Rates für Dienstleistungshandel zu Händen des Generalrats¹⁶² ist zu entnehmen, dass die zuständige Arbeitsgruppe «a continué de réfléchir à la nécessité d'élaborer des disciplines sur les subventions pouvant avoir des effets de distorsion sur le commerce et à l'éventuelle portée de telles disciplines». Im Protokoll der Sitzung des Rates für Dienstleistungshandel vom 19. bis zum 22. März 2002 wird unter dem Kapitel über die Tätigkeiten der nachgeordneten Gremien (Berichte der Vorsitzenden) lediglich darauf hingewiesen, dass in Bezug auf die Subventionen «diverses délégations avaient rappelé l'importance du dossier»¹⁶³. Der Bericht (2002) des Rates für Dienstleistungshandel zu Händen des Generalrats umfasst einen Anhang IV, der dem Bericht der Arbeitsgruppe für die Regeln des GATS (Groupe de travail des règles de l'AGCS [GATS]) zu Händen des Rates für Dienstleistungshandel gewidmet ist¹⁶⁴. Dieser Bericht weist im Zusammenhang mit den Verhandlungen über die Subventionen im Sinne von Artikel XV des GATS darauf hin, dass die erwähnte Arbeitsgruppe am 22. Juli 2002 ein Arbeitsprogramm in Bezug auf die Subventionen verabschiedet hat. Dieses Arbeitsprogramm sieht namentlich vor, dass die Untersuchung von Subventionen auf der Grundlage der von den Mitgliedern gemachten Eingaben fortgesetzt werden soll. Die Mitglieder werden aufgefordert, ihre Eingaben betreffend Subventionen bis zum 31. März 2003 einzureichen.
6. In ihrer Eingabe an den Rat für Dienstleistungshandel betreffend die *Lignes directrices pour les négociations prescrites sur les services* hat die Schweiz bekräftigt, dass sie der Frage der Subventionen grosse Bedeutung beimisst¹⁶⁵. Sie bedauerte, dass auf diesem Gebiet nur geringe Fortschritte zu verzeichnen sind, und wies darauf hin, dass ihrer Ansicht nach die Ausarbeitung von Disziplinen betreffend die Subventionen im Rahmen des GATS «se révélera un travail exigeant beaucoup d'efforts».

Ähnliche Bedenken äusserte namentlich B. Zemp in seiner Eröffnungsansprache zur jährlichen Versammlung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, die am 7. und 8. November 2002 in Genf stattfand¹⁶⁶. Der Zentralpräsident des Dachverbandes Schweizer Lehrerinnen und Lehrer führte Folgendes aus:

«Damit aber dennoch das öffentliche Bildungswesen geschützt bleibt, hat sich die EU 1994 die Ausnahme eintragen lassen, dass Dienstleistungen, die als öffentliche Aufgaben betrachtet werden, staatlichen Monopolen unterliegen können. Ferner hat die EU für ihre Mitgliedstaaten das Recht ausgehandelt, nach eigenem Belieben Bildung zu subventionieren. Die Aufgabe dieser Ausnahmeregelung

¹⁶² WTO-Dokument S / C / 14 vom 9. Oktober 2001.

¹⁶³ WTO-Dokument TN / S / M / 1 vom 5. Juni 2002, S. 27.

¹⁶⁴ WTO-Dokument S / C / 16 vom 9. Dezember 2002, S. 14 und 15.

¹⁶⁵ WTO-Dokument S / CSS / W / 16 vom 5. Dezember 2000, S. 4.

¹⁶⁶ Vgl. hierzu namentlich Teil B Kapitel 1 Ziffer 4 oben.

würde natürlich drastische Änderungen in der europäischen Bildungslandschaft hervorrufen, aber auch in der Kultur, z. B. bei Radio- und Fernsehsendern, die mit öffentlichen Geldern gute Programme finanzieren bis hin zu subventionierten Theatern und Orchestern.»¹⁶⁷

Im Rahmen der laufenden Verhandlungen über den Dienstleistungshandel und insbesondere im Hinblick auf die Gespräche über die Dienstleistungen im Bildungsbereich¹⁶⁸ wies Australien in seiner Eingabe namentlich darauf hin, dass diese Verhandlungen die Mitglieder nicht daran hindern dürften, den Bildungsbereich mit öffentlichen Geldern zu unterstützen, «afin d'atteindre les objectifs de politique et de réglementation nationaux». Die Vereinigten Staaten schlugen in ihrer Eingabe vor, dass Subventionen in den Bereichen höhere Ausbildung, Erwachsenenbildung und Berufsbildung bekannt gemacht werden sollen, und zwar «de manière claire et transparente».

7. Die Schweiz hat auf die Möglichkeit verzichtet, in Bezug auf die horizontalen Verpflichtungen Beschränkungen oder Vorbehalte für die Gewährung von Subventionen im Bildungsbereich zu formulieren. Damit könnte sie sich der Kritik jener aussetzen, welche die Ansicht vertreten, das GATS verpflichte die WTO-Mitglieder dazu, auf einer nicht diskriminierenden Basis sämtlichen Dienstleistungserbringern – namentlich im Bildungsbereich – Subventionen zu gewähren¹⁶⁹. Die Schweiz könnte diese Kritik mit dem Argument entkräften, sie sei lediglich in Bezug auf private Bildungsdienstleistungen spezifische Verpflichtungen eingegangen und das Prinzip der Nichtdiskriminierung sei ein wesentlicher Grundsatz des schweizerischen Rechtssystems und der anwendbaren völkerrechtlichen Bestimmungen¹⁷⁰. Allerdings wird die Frage der Subventionen durch Teil II des GATS (Allgemeine Pflichten und Disziplinen) und nicht durch die Bestimmungen über die spezifischen Verpflichtungen geregelt. Für die Schweiz dürfte es zweckmässiger sein, sich der Argumentation von Pierre Sauvé¹⁷¹ anzuschliessen und darauf hinzuweisen, dass auf dem Gebiet der Subventionen noch keine multilateralen Disziplinen vorhanden sind, und ihre Kräfte auf die diesbezüglichen Verhandlungen zu konzentrieren¹⁷².
8. Ferner wäre zu prüfen, ob die einschlägigen kantonalen und eidgenössischen Gesetze (Begriff des Service public und System von Subventionen) als «Handelshemmnisse» gedeutet werden könnten. In Anbetracht der oben

¹⁶⁷ Siehe auch Christoph Scherrer, op. cit. (Fussnote 48), S. 25: «Bisher hat sich die EU das Recht vorbehalten, den Marktzugang im Bereich öffentlicher Aufgaben einzuschränken und im Bildungsbereich nach eigenem Belieben zu subventionieren. Diese Ausnahme stellt einen effektiven Schutz für die in öffentlicher Trägerschaft geführten Bildungseinrichtungen dar.» Auf Seite 11 weist der Verfasser des Rechtsgutachtens auf Folgendes hin: «Im Falle von Subventionen steht auch Zweigstellen, die nach dem Recht eines Mitgliedstaats errichtet worden sind, nicht das Recht auf Inländerbehandlung zu: Der Anspruch auf Subventionen der Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten kann auf im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats [...] niedergelassene juristische Person beschränkt werden.»

¹⁶⁸ Vgl. Kapitel II Ziffer 5 oben, in dem die Eingaben der Vereinigten Staaten, Neuseelands, Australiens und Japans erwähnt sind.

¹⁶⁹ Vgl. hierzu Pierre Sauvé, a.a.O. (Fussnote 57), S. 18.

¹⁷⁰ Vgl. Andreas Auer / Giorgio Malinverni / Michel Hottelier, a.a.O. (Fussnote 31), Band II, S. 482 ff.

¹⁷¹ A.a.O. (Fussnote 57), S. 3.

¹⁷² Vgl. Fussnote 5 oben.

dargelegten Erwägungen¹⁷³ sei hier einmal mehr auf Pierre Sauvé verwiesen, der Folgendes festhält: «while some barriers exist to trade in educational services, there does not appear to be a major problem overall»¹⁷⁴. Pierre Sauvé weist namentlich auf folgenden Sachverhalt hin¹⁷⁵:

«Part of the reason for coming to such conclusion lies in the remarkable pace of change witnessed in the educational services field in recent years, much of which occurred completely outside a trade policy framework. This is not to suggest that barriers to trade or investment in education services do not exist or could not be amenable to gradual reduction or elimination through trade negotiations. Nor does it suggest that the greater transparency and policy predictability that would derive from a higher level of bound liberalization commitments under the GATS would not be beneficial to suppliers and consumers alike. [...]».

Und Pierre Sauvé weiter:

«To the extent that the promotion of internationalisation of education involves collective actions on the part of governments, these may well be pursued through agreements on educational qualifications, academic and cultural exchanges, and so forth, rather than brokered inside the trading system.»

Damit wird die vierte Fragestellung, die im Rahmen dieses Berichts erörtert werden soll, bereits angesprochen. Fest steht, dass die «Handelshemmnisse» in den kantonalen und eidgenössischen Gesetzen für die Schweiz keine völkerrechtlichen Konsequenzen haben, sofern sie ihren in der vorliegenden Studie dargelegten internationalen Verpflichtungen nachkommt¹⁷⁶.

Diese «Handelshemmnisse» erfordern daher von der Schweiz keine besonderen Vorkehrungen, welche über die im vorliegenden Bericht vorgeschlagenen hinausgehen. (vgl. die allgemeinen Schlussfolgerungen in Teil C).

¹⁷³ Vgl. Ziffern 1 bis 7.

¹⁷⁴ Pierre Sauvé (a.a.O., Fussnote 57) bezieht sich selbst auf die unter Ziffer 2 und in der Fussnote 152 oben erwähnte *Joint Declaration on Higher Education and the General Agreement on Trade in Services* vom 28. September 2001.

¹⁷⁵ A.a.O. (Fussnote 57), S. 24.

¹⁷⁶ Die bereits erwähnte Eingabe der Vereinigten Staaten betreffend die Verhandlungen im Bereich der Hochschulbildung (vgl. Ziffer 5 oben) enthält eine Liste mit 17 Handelshemmnissen, die in diesem Sektor identifiziert wurden.

IV

Welche Rechtswirkung besitzt das GATS gegenüber anderen multilateralen oder bilateralen Instrumenten (Abkommen / Konventionen / Erklärungen, z. B. Abkommen mit den Nachbarländern über die gegenseitige Anerkennung von Bildungsleistungen im Hochschulbereich, Konvention von Lissabon, Erklärung von Bologna)? Wie wirkt sich das GATS auf die Gültigkeit dieser Instrumente aus, d. h. wird ihre Gültigkeit in bestimmten Belangen eingeschränkt? Ist beispielsweise die Meistbegünstigungsklausel auf Abkommen über gegenseitige Anerkennung von Bildungsleistungen anwendbar?

1. Laut Professor Pierre-Marie Dupuy gilt grundsätzlich, dass «d'un point de vue normatif, chaque traité est indépendant de tous les autres, étant l'expression de la volonté des parties en vue de la réalisation d'un objet qui lui est propre»¹⁷⁷. Das Völkerrecht kennt keine Hierarchie der Rechtsquellen¹⁷⁸. Lediglich im Falle eines Widerspruchs zwischen einer so genannten «zwingenden» völkerrechtlichen Rechtsnorm (*ius cogens*)¹⁷⁹ und einer anderen vertraglichen oder gewohnheitsrechtlichen Norm ist der Grundsatz der Hierarchie der Rechtsquellen anwendbar¹⁸⁰.

In der Praxis kommt es jedoch häufig vor, dass mehrere Verträge über denselben Gegenstand beziehungsweise Verträge, deren Gegenstände sich ergänzen, «entretiennent les uns avec les autres des relations parfois complexes de complémentarité et d'interdépendance»¹⁸¹. Die Schwierigkeiten, die in diesem Zusammenhang auftreten können, werden durch Artikel 30 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge geregelt, der sich auf die Anwendung aufeinander folgender Verträge über denselben Gegenstand bezieht. Dabei kommen zwei allgemein bekannte Grundsätze zur Anwendung, nämlich *specialia generalibus derogant* (Spezialregelungen heben generelle Regelungen auf) und *lex posterior priori derogat* (spätere Bestimmungen heben frühere Bestimmungen auf)¹⁸².

Das GATS, welches gemäss Präambel (Beweggrund 2) als «multilateraler Rahmen von Grundsätzen und Regeln für den Dienstleistungshandel» konzipiert wurde, der seinerseits in einen universalen institutionellen Rahmen (die WTO) eingebunden ist, weist eine Reihe von Eigenschaften auf, die es als eigenständiges

¹⁷⁷ *Droit international public*, 6ème édition, Dalloz, Paris 2002, S. 298.

¹⁷⁸ Vgl. Patrick Daillier / Alain Pellet, a.a.O. (Fussnote 121), S. 114.

¹⁷⁹ Im Sinne von Artikel 53 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (vgl. Fussnote 11) «ist eine zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts eine Norm, die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird als eine Norm, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden kann». Im Kontext der vorliegenden Untersuchung ist die Frage nach dem Vorhandensein einer solchen Norm nicht relevant.

¹⁸⁰ Vgl. Patrick Daillier / Alain Pellet, a.a.O. (Fussnote 121), S. 116.

¹⁸¹ Pierre-Marie Dupuy, a.a.O. (Fussnote 177), S. 298.

¹⁸² Patrick Daillier / Alain Pellet, a.a.O. (Fussnote 121), S. 116.

rechtliches Instrument qualifizieren¹⁸³. Die Beziehungen zwischen dem GATS und anderen Verträgen wie zum Beispiel die Konvention von Lissabon und die Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Bildungsleistungen im Hochschulbereich unterstehen somit nicht den Bestimmungen über die Anwendung aufeinander folgender Verträge über denselben Gegenstand, sondern sie müssen unter Berücksichtigung der Art und des Geltungsbereichs der einzelnen Instrumente geprüft werden.

2. Wie bereits erwähnt¹⁸⁴, verweist die Eingabe der Europäischen Kommission vom 25. Oktober 2002 implizit auf die Konvention von Lissabon über die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region als massgebendes Instrument. Diese Initiative der Europäischen Kommission zielt darauf ab, in einer «auslegenden Erklärung» die Eigenschaft des Bildungswesens als «bien public» zu bekräftigen.

Die Frage nach der möglichen Beziehung zwischen der Konvention von Lissabon und dem GATS auf dem Gebiet der Hochschulbildung wurde namentlich im Europarat erörtert¹⁸⁵. Per Nyborg fasste den Inhalt der Konvention zusammen und wies insbesondere auf Folgendes hin:

«The General Agreement on Trade in Services (GATS) is a multilateral agreement, which also includes education. Little is yet known about the consequences of GATS for quality, access and equity of higher education. There is in the university sector a fear that GATS may influence the national authority to regulate higher education systems, and have unforeseen consequences on public subsidies for higher education.»

Und weiter:

«Thus, the Lisbon Convention, building on national systems, may secure quality and at the same time hinder the building of barriers against trade in higher education. If GATS should decide to build on the Lisbon Convention, it could enforce quality assessment and free trade between signatory parties at the same time by enforcing a practice in accordance with the Lisbon Convention – albeit through mechanisms external to the Convention. Neither UNESCO nor the Council of Europe have any power for sanctions.»

Abgesehen davon, dass es sich bei den Mitgliedern des GATS nicht um dieselben Länder handelt, die die Konvention von Lissabon beziehungsweise andere regionale Konventionen über die Anerkennung von Qualifikationen ratifiziert haben, scheint es unwahrscheinlich, dass sich das GATS und die derzeit laufenden Verhandlungen im Bildungsbereich negativ auf die bilateralen oder multilateralen

¹⁸³ Vgl. Einführung (Teil A). Siehe auch Dominique Carreau / Patrick Juillard, a.a.O. (Fussnote 7), S. 338 und 339.

¹⁸⁴ Vgl. Teil B Kapitel II Ziffer 10 oben. Die Europäische Kommission verweist wörtlich auf «existing Unesco texts on education».

¹⁸⁵ Vgl. Per Nyborg, Vorsitzender des Steering Committee for Higher Education and Research (CDESR), Europarat, 16. April 2002, Dokument *The Lisbon Convention and a possible relation to GATS in higher education*. Siehe auch Anhang 2 des Dokuments, das im Hinblick auf die Plenarsitzung dieses Ausschusses am 3. und 4. Oktober 2002 in Strassburg erstellt wurde (Dokument CD-ESR (2002) 10, Strassburg, 13. August 2002).

Verträge über die Anerkennung von Qualifikationen und Bildungsleistungen im Hochschulbereich auswirken¹⁸⁶, da diese anders gelagerte und sich ergänzende Ziele verfolgen. Im Rahmen des in Kapitel III Ziffer 4 dargelegten «konstruktiven» Ansatzes sollte es möglich sein, in die beabsichtigten «auslegenden Erklärungen» Hinweise auf diese Verträge aufzunehmen, aus denen nicht nur die grosse Vielfalt der bestehenden Bildungssysteme, sondern auch die Bedeutung ersichtlich wird, welche die Vertragsstaaten der Harmonisierung des Zugangs zu Bildungsinstitutionen beimessen.

Ähnliches gilt für die Erklärung von Bologna, mit dem Unterschied jedoch, dass es sich dabei nicht um ein völkerrechtliches Vertragswerk handelt. Die European University Association¹⁸⁷ fordert in einem von ihr veröffentlichten Dokument einen Dialog zwischen Bildungsministern, zuständigen Stellen der Europäischen Kommission und Hochschulsektor einerseits und den Verantwortlichen für die GATS-Verhandlungen andererseits, um die Transparenz in den laufenden Verhandlungen zu verbessern. Dieser Dialog sollte sich an folgenden Grundsätzen orientieren:

- Ratifizierung der Konvention von Lissabon
 - Analyse der Folgen einer Liberalisierung des Dienstleistungshandels auf den Bologna-Prozess und die Schaffung eines europäischen Hochschulraums
 - Erhaltung der Integrität der Hochschulbildungseinrichtungen
 - Förderung der studentischen Erfahrung
 - Unterscheidung zwischen (öffentlichen und privaten) nicht gewinnorientierten Einrichtungen und solchen, die einen gewerblichen Zweck verfolgen
 - Anerkennung der Wichtigkeit, die Qualität der Lehre auf nationaler und regionaler Ebene zu gewährleisten
3. In diesem Zusammenhang müssen auch Geltungsbereich und Konsequenzen von Artikel VII des GATS («Anerkennung») erörtert werden, der zu Teil II des Abkommens (Allgemeine Pflichten und Disziplinen) gehört.

In seiner Botschaft vom 19. September 1994 fasst der Bundesrat den Inhalt dieses Artikels folgendermassen zusammen¹⁸⁸:

«Für die Anerkennung ausländischer Qualifikationsanforderungen zur Erfüllung nationaler Zulassungsvoraussetzungen von Dienstleistungserbringern gilt eine bedingte Meistbegünstigungspflicht¹⁸⁹ (Art. VII). Die Anerkennung (autonom oder auf dem Abkommensweg) von in einem bestimmten anderen Land

¹⁸⁶ Die für die Schweiz geltenden Übereinkommen und Verträge finden sich unter den Ziffern 0.414.1 bis 6 der Systematischen Sammlung des Bundes (SR). Dabei dürfte von Interesse sein, dass der Europäischen Konvention vom 11. Dezember 1953 über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse (SR 0.414.1) beispielsweise eine Erklärung der Schweiz beigelegt wurde, wonach der Bundesrat erklärt, dass der verfassungsmässigen Zuständigkeit der Kantone im Bildungswesen sowie der Hochschulautonomie bei der Anwendung der Konvention Rechnung zu tragen ist.

¹⁸⁷ *The Bologna Process and the GATS Negotiations*, Dokument vom 10. Juni 2002. Ziel der 1999 unterzeichneten Erklärung von Bologna ist die Schaffung eines «europäischen Hochschulraums». Durch die gegenseitige Anerkennung von Hochschulabschlüssen soll die Mobilität der Studierenden gefördert werden.

¹⁸⁸ BBl 1994 IV 252 und 253.

¹⁸⁹ Vgl. die Ausführungen zur Meistbegünstigung in Ziffer 4 unten.

erworbenen Qualifikationen, Ausbildung, Erfahrung, usw. oder von Zulassungsbescheinigungen muss nicht automatisch auf in anderen Mitgliedländern erworbene Qualifikationen ausgedehnt werden. Die Anerkennung darf hingegen nicht als Mittel zur Diskriminierung oder als verdecktes Handelshemmnis eingesetzt werden [...]. Das anerkennende Land ist verpflichtet, mit anderen Länder, welche dies wünschen, ebenfalls über vergleichbare Abkommen zu verhandeln, bzw. im Fall der autonomen Anerkennung andere Länder darlegen zu lassen, dass die dort erworbenen Qualifikationen vergleichbar sind und deshalb auch anerkannt werden sollen.»

Die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen ist für die Liberalisierung des Dienstleistungshandels und insbesondere im Bildungsbereich unbestrittenermassen von zentraler Bedeutung¹⁹⁰. Die Verpflichtungen, die den Mitgliedern kraft Artikel VII des GATS auferlegt werden, sind allerdings von beschränkter Geltung. Gemäss Absatz 2 sind Mitglieder, die Vertragsparteien einer Übereinkunft oder einer Vereinbarung betreffend die gegenseitige Anerkennung sind, verpflichtet, anderen interessierten Mitgliedern «angemessene Gelegenheit zu geben, über den Beitritt zu einer solchen Übereinkunft oder Vereinbarung zu verhandeln oder ähnliche mit ihm auszuhandeln».

Matthias Koehler hält in diesem Zusammenhang fest: «Kern der Norm ist [...] nur die Verpflichtung, in Verhandlungen zu treten»¹⁹¹.

4. Das Prinzip der Meistbegünstigung ist in Teil II des GATS (Allgemeine Pflichten und Disziplinen) in Artikel II verankert. In der Regel ist dieses Prinzip auf sämtliche Massnahmen anwendbar, die unter den Geltungsbereich des Abkommens fallen. In seiner Botschaft vom 19. September 1994 beschreibt der Bundesrat den Geltungsbereich dieses Prinzips wie folgt¹⁹²:

«Das GATS beruht auf der unbedingten Meistbegünstigungspflicht (Art. II). Wird ein ausländischer Anbieter oder seine Dienstleistung auf dem Markt eines Landes zugelassen, muss dieses Land gemäss dem Prinzip der Meistbegünstigung gleiche Dienstleistungen und Dienstleistungserbringer aller WTO-Partner zu gleichen Bedingungen ebenfalls auf seinem Markt zulassen. Die Gleichbehandlung muss unverzüglich gewährt und darf nicht an Bedingungen (z. B. an das Gegenrecht) geknüpft werden. Dabei ist es unerheblich, ob die Vorteile auf internationalen Verpflichtungen, auf der autonomen Gesetzgebung oder auf der Verwaltungspraxis beruhen. Die Gleichbehandlung ausländischer Dienstleistungen und Dienstleistungserbringer untereinander verhindert einerseits, dass Anbieter einzelner Länder gegenüber anderen ausländischen Anbietern benachteiligt werden können. Andererseits garantiert die Meistbegünstigung die Teilnahme aller Vertragsstaaten am Liberalisierungsfortschritt, den einzelne WTO-Mitglieder autonom vollziehen oder untereinander aushandeln.»

¹⁹⁰ Vgl. Matthias Koehler, a.a.O. (Fussnote 42), S. 112 und 113.

¹⁹¹ A.a.O. (Fussnote 42), S. 113. Im Hinblick auf die Meistbegünstigungsklausel macht der Autor folgende Feststellung (S. 112 und 113): «Bedeutsam an dieser Regelung ist zum einen, dass die in dieser Materie geschlossenen zwischenstaatlichen Verträge der Meistbegünstigungswirkung entzogen werden, da anderenfalls zusätzliche Beitrittsverhandlungen aufgrund der automatisch gemäss Art. II, Abs. 1, GATS einsetzenden Multilateralisierungswirkung nicht erforderlich wären.»

¹⁹² BBl 1994 IV 250 und 251.

Absatz 2 des Artikels II des GATS legt fest, unter welchen Bedingungen Ausnahmen von dem in Absatz 1 genannten Grundsatz möglich sind (länderspezifische Befreiungen).

Solche Befreiungen dürfen sich ausschliesslich auf isolierte und konkrete Massnahmen beziehen, die zum Zeitpunkt des Abschlusses der Verhandlungen bereits in Kraft waren.

Die Schweiz hat eine Reihe von Befreiungen von der Meistbegünstigungspflicht geltend gemacht, um sich einen gewissen Spielraum für die Zusammenarbeit mit bestimmten, vor allem europäischen Ländern zu bewahren¹⁹³. Befreiungen konnten für den audiovisuellen Sektor, den Transportsektor, den Personenverkehr und die Finanzdienstleistungen ausgehandelt werden. Im Bereich des vorübergehenden Aufenthalts von ausländischen natürlichen Personen zur Erbringung von Dienstleistungen ermöglicht eine Befreiung die bevorzugte Behandlung der Angehörigen von EU- und EFTA-Staaten, welche traditionelle Rekrutierungsgebiete der Schweiz darstellen.¹⁹⁴

5. Als wesentliches Kriterium der Meistbegünstigungspflicht nennt das GATS eine «Behandlung, die nicht weniger günstig ist»¹⁹⁵. Die Auslegung dieses Kriteriums war Gegenstand einer Feststellung («constatation») im Bericht der Sondergruppe¹⁹⁶, die sich mit dem Fall «Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes» befasste. Dabei sollte geklärt werden, ob die in Artikel XVII (Inländerbehandlung) Absatz 3 des GATS gebotene Erläuterung des Kriteriums der «nicht weniger günstigen Behandlung», nämlich «eine formal identische oder formal unterschiedliche Behandlung» und die «Wettbewerbsbedingungen», auch bei der Auslegung der Meistbegünstigungspflicht im Sinne von Artikel II des GATS massgebend ist. Die Sondergruppe vertrat die Auffassung, dass das in Artikel II genannte Kriterium der «nicht weniger günstigen Behandlung» ebenfalls in einem weiten Sinne verstanden werden muss, und legte dieses aus als Verpflichtung, gleichen Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern anderer WTO-Mitglieder «nicht weniger günstige» Wettbewerbsbedingungen zu gewähren¹⁹⁷.
6. Der Bildungsbereich wird auf der schweizerischen Liste der Befreiungen von der Meistbegünstigungspflicht nicht erwähnt. Damit ist die Schweiz verpflichtet, auf diesem Sektor gleichen Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern aus allen anderen Ländern «nicht weniger günstige» Wettbewerbsbedingungen zu garantieren. Diese Verpflichtung gilt für Massnahmen betreffend den Dienstleistungshandel, die von «zentralen, regionalen oder lokalen Regierungen und Behörden» (Artikel I Absatz 3 Buchstabe a i) des GATS) ergriffen werden,

¹⁹³ BBl 1994 IV 273.

¹⁹⁴ BBl 1994 IV 274. Vgl. auch Richard Senti, a.a.O. (Fussnote 1), S. 576.

¹⁹⁵ Vgl. das in Fussnote 5 zitierte Informationsschreiben des WTO-Sekretariats, S. 15.

¹⁹⁶ Gemäss Artikel 6 der Vereinbarung über Regeln und Verfahren für die Streitbeilegung (SR 0.632.20) ist die Einsetzung von Sondergruppen eine Etappe im Streitbeilegungsverfahren, welches für die verschiedenen multilateralen Handelsabkommen – darunter das GATS – massgebend ist.

¹⁹⁷ Vgl. hierzu das WTO-Dokument WT / DS 27 / R / USA, Absätze 7.298 bis 7.304, auf welches in der in Fussnote 5 erwähnten Schrift des WTO-Sekretariats Bezug genommen wird, S. 15, Fussnote 45. Vgl. auch Matthias Koehler, a.a.O. (Fussnote 42), S. 104 und 105.

und somit auch für Massnahmen der Kantone. Ferner müssen diese Massnahmen in den Geltungsbereich des GATS fallen (Artikel II Absatz 1). Bei bilateralen und multilateralen Übereinkommen über die Anerkennung von Bildungsleistungen im Hochschulbereich dürfte dies jedoch nicht der Fall sein, da ihr Gegenstand sehr spezifisch ist¹⁹⁸ und diese Übereinkommen unter Berücksichtigung der bestehenden Verbindungen, wie sie beispielsweise zwischen den Ländern der europäischen Region bestehen (Konvention von Lissabon), abgeschlossen wurden.

Professor Richard Senti weist dennoch – und mit gutem Grund – nachdrücklich darauf hin, dass die Meistbegünstigungspflicht im Rahmen des GATS von zentraler Bedeutung ist¹⁹⁹. Ein Beispiel dafür ist die Erbringung einer Dienstleistung eines Mitglieds durch eine geschäftliche Niederlassung in einem anderen Mitgliedsland (Artikel I Absatz 2 Buchstabe c des GATS), und zwar unabhängig von den spezifischen Verpflichtungen, die das betreffende Land in Bezug auf den Marktzugang eingegangen ist. Restriktive Massnahmen, die beispielsweise in einer kantonalen Gesetzgebung verankert sind, müssen so angewendet werden, dass die Wettbewerbsbedingungen für Erbringer von gleichen Dienstleistungen aus allen anderen Ländern «nicht weniger günstig» sind.

Schliesslich dürfte im Zusammenhang mit der Meistbegünstigung der Hinweis von Interesse sein, dass diese Befreiungen gemäss Anhang über Befreiungen zu Artikel II zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des GATS bereits bestehen müssen. Alle weiteren nach dem Datum des Inkrafttretens des WTO-Abkommens beantragten Befreiungen werden nach Artikel IX Absatz 3 des WTO-Abkommens behandelt. Damit ist eine nachträgliche Beantragung von Befreiungen praktisch unmöglich, denn gemäss dieser Bestimmung müssen «aussergewöhnliche Umstände» vorliegen und ein entsprechender Beschluss von drei Vierteln der an der Ministerkonferenz vertretenen Mitglieder gebilligt werden. Ferner sollen derartige Befreiungen grundsätzlich einen Zeitraum von zehn Jahren nicht überschreiten, und sie sind auf jeden Fall Gegenstand von Verhandlungen im Rahmen späterer Handelsliberalisierungsrunden (Anhang, Absatz 6).

¹⁹⁸ In der Tat stellt sich die Frage, ob es sich dabei um einen Dienstleistungshandel im Sinne von Artikel I Absatz 2 des GATS handelt. Siehe dazu auch die Erwägungen unter Ziffer 3 oben.

¹⁹⁹ A.a.O. (Fussnote 1), S. 603: «Analog zum GATT ist das Prinzip der Meistbegünstigung ein Kernbereich des GATS.»

C) Zusammenfassung und allgemeine Schlussfolgerungen

1. Das GATS enthält zwei Kategorien von Bestimmungen²⁰⁰. Bei der einen Kategorie handelt es sich um allgemeine Verpflichtungen, von denen einige für sämtliche Dienstleistungssektoren massgebend sind, beispielsweise die Meistbegünstigung (Art. II). Die zweite Kategorie umfasst spezifische Verpflichtungen, die in den entsprechenden nationalen Listen festgehalten sind, welche dem Abkommen als Anhänge beigefügt und Bestandteil des GATS sind. Der Marktzugang (Art. XVI) sowie die Inländerbehandlung (Art. XVII) sind nur so weit anwendbar, als dies in den entsprechenden Listen festgelegt wurde. Ein Mitgliedsland kann seine spezifischen Verpflichtungen, die es in einem bestimmten Sektor eingegangen ist, nur ändern, indem es in anderen Sektoren Ausgleichsmassnahmen gewährt.
2. Im schweizerischen Kontext gelten die Bestimmungen des GATS nicht nur für den Bund, sondern auch für die Kantone und Gemeinden, soweit diese Körperschaften den Marktzugang und die Ausübung von Dienstleistungsaktivitäten durch natürliche Personen regeln²⁰¹.
3. Das GATS ist auf Massnahmen der Mitgliedsländer anwendbar, die den Handel mit Dienstleistungen betreffen (Art. I Abs. 1)²⁰². Der Handel mit Dienstleistungen wird definiert in Anlehnung an vier Arten der Dienstleistungserbringung (Art. I Abs. 2):
 - die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung (Erbringungsart 1);
 - die Inanspruchnahme einer Dienstleistung durch einen ausländischen Konsumenten, der sich zu diesem Zweck in ein anderes Land begibt (Erbringungsart 2);
 - die Erbringung einer Dienstleistung durch eine geschäftliche Niederlassung im Ausland (Erbringungsart 3);
 - die Erbringung von Dienstleistungen durch einen Leistungserbringer, der sich zu diesem Zweck persönlich ins Ausland begibt (Erbringungsart 4).
4. Das GATS deckt nahezu sämtliche Dienstleistungen ab, mit Ausnahme solcher, die «in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht» werden (Art. I Abs. 3 Bst. b)²⁰³. Zu den «in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbrachten Dienstleistungen» gehören sämtliche Dienstleistungen, die weder zu geschäftlichen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern bereitgestellt werden (Art. I Abs. 3 Bst. c).
5. Ein Mitglied, welches Beschränkungen in seine Liste betreffend den Marktzugang und/oder die Inländerbehandlung aufnimmt, verpflichtet sich, die bestehenden Beschränkungen zu konsolidieren und sie nicht noch restriktiver zu gestalten²⁰⁴. Ein Land, das in einem bestimmten Sektor und für eine bestimmte Erbringungsart

²⁰⁰ Vgl. Teil A Kapitel I Ziffer 2.

²⁰¹ Vgl. Teil A Kapitel I Ziffer 3.

²⁰² Vgl. Teil A Kapitel I Ziffer 3.

²⁰³ Vgl. Teil A Kapitel I Ziffer 3.

²⁰⁴ Vgl. Teil A Kapitel I Ziffer 4.

den Marktzugang oder die Inländerbehandlung nicht beschränken will, hat dies in der entsprechenden Spalte seiner Liste mit dem Eintrag «None» (keine Beschränkung) zu vermerken. Will sich ein Land die Möglichkeit vorbehalten, für einen bestimmten Sektor oder für eine bestimmte Erbringungsart Massnahmen einzuführen oder weiterhin anzuwenden, die mit dem freien Marktzugang und/oder mit der Inländerbehandlung nicht vereinbar sind, so ist dies in der entsprechenden Spalte seiner Liste mit dem Eintrag «Unbound» (nicht konsolidiert) zu vermerken.

6. In jenen Sektoren, in denen Marktzugangspflichten übernommen werden, ist es den Mitgliedsländern namentlich untersagt, Beschränkungen über die Zahl der Dienstleistungserbringer sowie über die Gesamtzahl der natürlichen Personen, die in einem bestimmten Sektor beschäftigt werden dürfen, aufrechtzuerhalten oder einzuführen (Art. XVI Abs. 2).
7. Für die Änderung der länderspezifischen Listen muss eine Reihe von Bedingungen erfüllt sein (Art. XXI)²⁰⁵. Jede Änderung muss dem Rat für Dienstleistungshandel notifiziert werden, und jedes GATS-Mitgliedsland, das von dieser Massnahme betroffen ist, kann die Aufnahme von Verhandlungen verlangen, um geeignete Ausgleichsmassnahmen zu erreichen. Ausgleichsmassnahmen werden auf der Grundlage der Meistbegünstigung gewährt.
8. In seiner Antwort vom 28. August 2002 auf die Interpellation Pascale Bruderer fasste der Bundesrat die für den Bildungsbereich geltenden Verpflichtungen der Schweiz betreffend den Marktzugang und die Inländerbehandlung zusammen und präziserte, dass diese lediglich auf private Dienstleistungen im Bildungsbereich anwendbar sind²⁰⁶:
 - Dienstleistungen im Bereich obligatorische Schulen (Primarschule und Sekundarstufe I) über die Errichtung einer geschäftlichen Niederlassung, zum Beispiel Gründung einer ausländischen Bildungsinstitution;
 - Dienstleistungen im Bereich nicht obligatorische Schulen (Sekundarstufe II) gemäss den oben erwähnten Erbringungsarten 1, 2 und 3 (grenzüberschreitend, Konsum im Ausland und Erbringung durch Niederlassung im Ausland);
 - Dienstleistungen im Bereich höhere Ausbildung und Dienstleistungen für Erwachsenenbildung der Erbringungsarten 1, 2 und 3.

Der Vollständigkeit halber wies der Bundesrat darauf hin, dass in Bezug auf die vierte Erbringungsart (Personenverkehr) die durch die Schweiz eingegangene Verpflichtung für alle Sektoren horizontal übernommen wurde.

9. Laut Bundesrat widerspiegelt die Liste der spezifischen Verpflichtungen der Schweiz den aktuellen Stand in Bezug auf den Marktzugang. Ferner weist der Bundesrat darauf hin, dass ein Land, welches in einem bestimmten Sektor spezifische Verpflichtungen eingegangen ist, gemäss GATS weiterhin frei ist, diesen Sektor durch die nationale Gesetzgebung zu regeln, unter der

²⁰⁵ Vgl. Teil A Kapitel III.

²⁰⁶ Vgl. Teil B Kapitel I Ziffer 5.

Voraussetzung allerdings, dass weder ausländische noch inländische Dienstleistungserbringer benachteiligt werden²⁰⁷.

10. Zahlreiche WTO-Mitglieder, welche im Bildungsbereich Verpflichtungen eingegangen sind, haben namentlich dem so genannten Service public grosses Gewicht beigemessen, in Anlehnung an die Ausschlussklausel in Artikel I Absatz 3 Buchstabe b des GATS («Dienstleistungen, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden»)²⁰⁸. Dies trifft insbesondere auf die Europäische Union zu, die ihre Verpflichtungen nicht nur auf «privat finanzierte Ausbildungsleistungen» beschränkte, sondern zudem im Hinblick auf die «horizontalen Verpflichtungen» ihre Auslegung des Begriffs «öffentliche Aufgaben» präziserte.
11. Demgegenüber begnügte sich die Schweiz damit, ganz oben auf ihrer Liste unter der Rubrik «Educational Services» eine Beschränkung auf «Private Educational Services» einzufügen²⁰⁹. In seiner Entgegnung auf die laut gewordene Kritik verwies der Bundesrat namentlich auf die Bestimmung der Präambel des GATS, wonach die Mitglieder «zur Erreichung ihrer nationalen politischen Ziele» die Erbringung von Dienstleistungen in ihrem Hoheitsgebiet regeln können. In seiner Antwort vom 15. Mai 2002 auf die Interpellation Peter Vollmer fügte der Bundesrat ein weiteres Argument hinzu und führte aus, dass das GATS das Recht der Mitglieder schützt, ihre eigenen Politiken für den Service public anzuwenden: «Das GATS hat keine Auswirkungen auf die Grundlagen des Service public in der Schweiz»²¹⁰.
12. Angesichts der Komplexität des GATS und der nach wie vor bestehenden Ungewissheiten in Bezug auf die Auslegung einiger seiner Bestimmungen, darunter namentlich von Artikel I Absatz 3 Buchstaben b («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 weiter gehende 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 könnten²¹¹.
13. Es ist unwahrscheinlich, dass der Bundesrat das Verfahren zur Änderung der Liste der spezifischen Verpflichtungen gemäss Artikel XXI des GATS in die Wege leitet²¹². Unabhängig von der Frage, ob ein solcher Schritt politisch opportun wäre, würde dieses äusserst komplexe Verfahren die Schweiz dazu verpflichten, Ausgleichsmassnahmen in anderen Sektoren als im Bildungsbereich auszuhandeln.

²⁰⁷ Vgl. Teil B Kapitel I Ziffer 7.

²⁰⁸ Vgl. Teil B Kapitel I Ziffer 9.

²⁰⁹ Vgl. Teil B Kapitel I Ziffer 10.

²¹⁰ Vgl. Teil B Kapitel I Ziffer 12.

²¹¹ Vgl. Teil B Kapitel I Ziffer 14.

²¹² Vgl. Teil B Kapitel II Ziffer 1.

Hingegen könnten die laufenden Verhandlungen im Anschluss an die WTO-Konferenz in Doha, die insbesondere den Dienstleistungshandel betreffen, der Schweiz Gelegenheit bieten, den Geltungsbereich der von ihr eingegangenen Verpflichtungen im Bildungsbereich zu klären und zu präzisieren, und zwar auf der Grundlage der Antworten des Bundesrates auf die Interpellationen Peter Vollmer und Pascale Bruderer²¹³.

14. In diesem Zusammenhang dürfte der Hinweis von Interesse sein, dass die Europäische Kommission in einem Dokument vom 25. Oktober 2002 selbst die Initiative ergriffen und ein internationales Vorgehen vorgeschlagen hat²¹⁴. Dies könnte im Rahmen einer «auslegenden Erklärung» erfolgen, die auf verschiedene bestehende Texte der UNESCO verweist, welche die Eigenschaft der Bildung als «öffentliches Gut» (bien public) unterstreichen. Anders ausgedrückt geht es darum, dass der im GATS verankerte Schutz für «Dienstleistungen, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden» (Art. I Abs. 3 Bst. b und c), auch auf den Bildungsbereich anwendbar ist, obgleich dieser Sektor neben öffentlichen auch private Dienstleistungsanbieter umfasst.
15. Im Folgenden wird ein etwas anders gelagertes Vorgehen vorgeschlagen, welches auf den Regeln des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge beruht. Gemäss Artikel 31 Absatz 3 Buchstabe b dieses Übereinkommens, der Ausdruck des aktuellen Standes des Völkergewohnheitsrechts ist, muss bei der Auslegung eines Vertrages «jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrags, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht», berücksichtigt werden²¹⁵. Eine solche «spätere Übung» in der Anwendung des GATS könnte beispielsweise so zu Stande 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»).
16. Ferner gilt es zu bedenken, dass sich die Regeln für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge insbesondere seit dem Inkrafttreten der Bundesverfassung vom 18. April 1999 am 1. Januar 2000 geändert haben²¹⁶. Der neue Artikel 55 Absatz 1 der neuen Verfassung sieht namentlich vor, dass die Kantone «an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide [mitwirken], die ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen». Zu diesem Zweck hat der Bund die Kantone rechtzeitig und umfassend zu informieren und ihre Stellungnahmen einzuholen (Art. 55 Abs. 2 BV).

Sind sie in ihren Zuständigkeiten betroffen, müssen die Kantone in geeigneter Weise in internationale Verhandlungen einbezogen werden (Art. 55 Abs. 3 BV). Artikel 5 Absatz 1 des am 1. Juli 2000 in Kraft getretenen Bundesgesetzes vom 22. Dezember 1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des

²¹³ Vgl. Teil B Kapitel II Ziffer 3 ff.

²¹⁴ Vgl. Teil B Kapitel II Ziffer 6.

²¹⁵ Vgl. Teil B Kapitel II Ziffern 7 und 8.

²¹⁶ Vgl. Teil B Kapitel II Ziffer 11.

Bundes (SR 138.1) präzisiert in diesem Zusammenhang, dass der Bund für die Vorbereitung der Verhandlungsmandate und in der Regel auch für die Verhandlungen Vertreterinnen und Vertreter der Kantone beizuziehen hat, falls ausserpolitische Vorhaben die Zuständigkeiten der Kantone betreffen.

17. Der hier vorgeschlagene Ansatz (vgl. Ziffer 15 oben) 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 Verpflichtungen²¹⁷. 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.

18. 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 können²¹⁸. Die Schweiz hat betont, dass sie dieser Frage grosse Bedeutung beimisst²¹⁹. 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.
19. 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

²¹⁷ Vgl. Teil B Kapitel III Ziffer 4.

²¹⁸ Vgl. Teil B Kapitel III Ziffer 5.

²¹⁹ Vgl. Teil B Kapitel III Ziffer 6.

Hierarchie der Rechtsquellen kennt²²⁰. Aus normativer Sicht muss jeder Vertrag als eigenständige und von anderen Abkommen unabhängige Vereinbarung betrachtet werden. Er ist Ausdruck des Willens der Vertragsparteien, eine spezifische Zielsetzung zu verwirklichen.

Das als «multilateraler Rahmen von Grundsätzen und Regeln für den Dienstleistungshandel» konzipierte GATS, welches seinerseits in einen institutionellen Rahmen (die WTO) eingebunden ist, weist eine Reihe von Eigenschaften auf, die es als eigenständiges rechtliches Instrument qualifizieren. 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 Hochschulbereich 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.

20. Das GATS beruht auf der bedingungslosen Anwendung des Meistbegünstigungsgrundsatzes (Art. II). In der Regel ist dieses Prinzip auf sämtliche Massnahmen anwendbar, die unter den Geltungsbereich des Abkommens fallen²²¹. Länderspezifische Befreiungen von diesem Grundsatz sind möglich und müssen im entsprechenden Anhang zum Abkommen aufgeführt sein (Art. II Abs. 2). Die Schweiz hat eine Reihe von Befreiungen geltend gemacht, von denen jedoch nur eine einzige den Bildungsbereich betrifft: In Bezug auf den vorübergehenden Aufenthalt von natürlichen Personen, die Dienstleistungen erbringen, können kraft dieser Befreiung aus den EU- und EFTA-Ländern stammende Personen bevorzugt werden. Eine Erweiterung der Liste der von der Schweiz formulierten Befreiungen dürfte kaum in Frage kommen.

Dieser Grundsatz ist für das System des GATS von wesentlicher Bedeutung, denn er ist dahingehend auszulegen, dass für alle vergleichbaren Dienstleistungen und Dienstleistungserbringer ungeachtet ihrer Herkunft nicht weniger günstige Wettbewerbsbedingungen gewährleistet sein müssen. Angesichts dessen könnten die in den kantonalen Gesetzgebungen verankerten Restriktionen betreffend die Erbringung von Bildungsdienstleistungen durch eine geschäftliche Niederlassung in der Schweiz im Widerspruch zu diesem Grundsatz stehen, und zwar selbst dann, wenn die Schweiz keine spezifischen Verpflichtungen bezüglich des Marktzugangs in diesem Sektor eingegangen ist.

²²⁰ Vgl. Teil B Kapitel IV Ziffer 1 ff.

²²¹ Vgl. Teil B Kapitel IV Ziffer 3.

D) Anhänge

Spezifische Verpflichtungen der Schweiz im Bildungssektor

SECTOR-SPECIFIC COMMITMENTS					
Modes of supply :	1) Cross-border supply	2) Consumption abroad	3) Commercial presence	4) Presence of natural persons	Additional Commitments
Sector or Sub-Sector	Limitations on Market Access	Limitations on National Treatment	Limitations on National Treatment	Limitations on National Treatment	Additional Commitments
5. Educational Services					
Private Educational Services:					
- Compulsory education services (primary & secondary I)	1) Unbound*	1) Unbound			
	2) Unbound	2) Unbound			
	3) None**	3) None			
	4) Unbound	4) Unbound			
- Non-compulsory secondary education services (secondary II)	1) None	1) None			
	2) None	2) None			

	3)	None	3)	None
	4)	Unbound except as indicated in Part I	4)	Unbound except as indicated in Part I
- Higher Education Services (CPC 923)	1)	None	1)	None
	2)	None	2)	None
	3)	None	3)	None
	4)	Unbound except as indicated in Part I	4)	Unbound except as indicated in Part I
- Adult Education Services (CPC 924)	1)	None	1)	None
	2)	None	2)	None
	3)	None	3)	None
	4)	Unbound except as indicated in Part I	4)	Unbound except as indicated in Part I

* «Unbound» = nicht konsolidiert (keine Verpflichtung)

** «None» = keine Beschränkung (offen)

Liste der konsultierten Werke

1. Andreas Auer / Giorgio Malinverni / Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Band I und II, Bern 2000
2. Dominique Carreau / Patrick Juillard, *Droit international économique*, 4. Ausgabe, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris 1998
3. Patrick Daillier / Alain Pellet, *Droit international public*, 7. Ausgabe, L. G. D. G., Paris 2002
4. Pierre-Marie Dupuy, *Droit international public*, 6. Ausgabe, Dalloz, Paris 2002
5. Christian Etter, «Das Dienstleistungsabkommen der Uruguay-Runde und seine Bedeutung für die Schweiz», in : Thomas Cottier (Hrsg.), *GATT-Uruguay Round*, Bern 1995, S. 91 bis 105
6. Heinz Hauser / Kai-Uwe Schanz, *Das neue GATT – Die Welthandelsordnung nach Abschluss der Uruguay-Runde*, 2. Ausgabe, München 1995
7. Matthias Koehler, *Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)*, Schriften zum Internationalen Recht, Band. 106, Berlin 1999
8. Paul Reuter, *Introduction au droit des traités*, 2. Ausgabe, Presses universitaires de France, Paris 1985
9. Christoph Scherrer, *GATS – Verhandlungsrunde im Bildungsbereich*, Gutachten für die Max-Traeger-Stiftung, Universität Kassel, April 2002, S. 4.
10. Richard Senti, *WTO-System und Funktionsweise der Welthandelsordnung*, Schulthess, Zürich 2000

**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)

by

**Prof. Dr. Thomas Cottier
Prof. Dr. Christine Breining-Kaufmann
Maxine Kennett, Research Fellow**

World Trade Institute of the Universities of Berne, Fribourg and Neuchâtel

&

**Department of Economic Law, University of Berne,
Law Institute, University of Zurich**

January 2003

Contents

- I. Mandate 67
- II. The Structure of GATS 68
 - A. Nature and Novelty of GATS 68
 - B. Scope of the Agreement 68
 - C. General Provisions 70
 - D. Modes of Supply and Specific Commitments 71
- III. The Commitments of Switzerland in Relation to Higher Education Services... 74
 - A. General Obligations 74
 - B. Specific Commitments 74
 - 1. Horizontal Commitments 75
 - 2. Specific Commitments on Higher Education 75
- IV. Implications of Most favoured Nation Treatment 78
 - A. The Lisbon Convention 78
 - 1. Scope and Content 78
 - 2. Impact of GATS 79
 - B. Bologna Declaration 79
 - 1. Scope and Content 79
 - 2. The Impact of GATS 80
- V. National Treatment and Public Funding 81
- VI. Market Access Abroad and Potential Swiss Interests 84
 - A. Current Levels of Market Access Abroad 84
 - B. Proposals for Liberalising Trade in Education Services 85
 - C. Assessment 86
- VII. Recommendations for Domestic Measures 87
- VIII. Recommendations for the Negotiating Process 89
- IX. Annex 90
 - A. Documents provided by CRUS 90
 - B. Other useful Sources of Information 91
 - C. Swiss Commitments 92

I. Mandate

Following the adoption of the General Agreement on Trade in Services and subsequent discussions held among European and Swiss educational authorities, the President of the Rectors' Conference of the Swiss Universities, Professor Jean-Marc Rapp, requested a legal paper addressing the Swiss commitments taken at the end of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations in 1995 on higher educational services. The letter dated September 3, 2002 requests to address the following points:

1. An analysis of Swiss commitments in higher education.
2. An evaluation of actual and potential repercussions of these commitments.
3. An analysis of the relationship of GATS and specialised agreements, in particular the Lisbon Convention and the Bologna Declaration.
4. Develop a list of precautionary measures to be taken, in relation to keeping high standards of research based higher public education should third country request for access occur.
5. Formulate recommendations for Switzerland and her universities in the context of the process of globalisation of higher educational services.

Documents made available are listed in Annex A.

Upon our own suggestion, the mandate further invites to organise a joint seminar between representatives of the Swiss Government and WTO negotiating team and representatives of the Universities. It is contemplated to organise this meeting, using the following paper as a background for discussions in the first term of 2003.

II. The Structure of GATS

A. Nature and Novelty of GATS

The General Agreement on Trade in Services (GATS) is the first set of multilateral, legally enforceable rules covering international trade in services. Negotiations concerning such a framework began in Punta del Este (Uruguay) in September 1986 and concluded in Marrakech (Morocco) in April 1994. Switzerland became a member of the WTO, and accepted the new WTO agreements, including the GATS, on the 1st July 1995.

GATS is administered by the World Trade Organisation (WTO). In light of an ever increasing importance of the service sector for Western economies, the framework was developed and introduced with a view to achieve better market access in major areas, such as telecommunication, financial or professional services. It is fair to say that education, while included, was not at the forefront of interests, and no in depth debate took place during the Uruguay Round on the subject. There is, in other words, no extensive experience in the field, and all parties alike are seeking their way into this relatively new regulatory area in WTO law.

Given the novelty of the subject, a lot of concerns were voiced by educational circles. Many of the concerns rely upon wrong perceptions of GATS¹. At the same time, it is important to note that many issues still need in depth discussion and cannot be clearly settled in law. There are, at this stage, no decisions in dispute settlement relating to the field, which could provide additional guidance. With this note of caution, we seek to submit our analysis.

The Multilateral Agreement on Trade in Services (SR 0.632.20, AS 1995 2457) forms part of the overall package of mandatory WTO agreements. The GATS builds upon the experience of GATT 1947. Since different service sectors show strongly diverging structures and regulatory environments, common rules, however, were possible only to a certain extent while commitments for liberalisation not only vary from one subject-matter to another, but also among different countries.

The GATS therefore consists of two parts. The first one applies to all sectors alike and therefore also to higher education services. The second one is sector and country specific. Overall, it is characterised by a great deal of regulatory flexibility.

B. Scope of the Agreement

The GATS is a comprehensive agreement, comprising all services. The notion of service is not specifically defined. All activities not comprised by GATT and not listed

¹ See also Pierre Sauvé, Trade Education and the GATS: What's In, What's Out, What's all the Fuss About?, Paper prepared for the OECD/US Forum on Trade in Educational Services, Washington DC, USA, 23-34 May 2002.

in tariff schedules as a legally defined good are therefore considered to be a service. Education services clearly fall within this general ambit of the GATS.

There are annexes, which specifically exclude certain sectors, in particular marine and air transportation (landing rights) and movement of natural persons (labour). For some areas, special rules exist (telecommunication, financial services). No such exception nor special rule exists for education.

GATS specifically excludes services that are provided in non-market conditions. Article I states that: “(b) “services” includes any service in any sector except services supplied in the exercise of governmental authority; (c) “a service supplied in the exercise of governmental authority” means any service which is supplied neither on a commercial basis, nor in competition with one or more service suppliers”.

The crucial issue is what is meant by the “exercise of governmental authority” and “not in competition” terms. So far, the WTO has provided no authoritative clarification. One view claims that education provided and funded by the government is exempted from GATS. Another view questions the broad interpretation of the clause and fear that very few education systems would actually meet the necessary criteria because the vast majority of countries, including Switzerland, have educational systems where the private sector plays a role.

Clearly, the issue gives rise to many questions. For example, does GATS exempt only those services that are purely funded by the government? Does GATS exempt services which are partly supplied in the exercise of government authority? Would a publicly funded university, with a profit making research or consultancy arm be included or excluded from GATS? Could public providers be deemed to be in competition with non-government providers, merely because of the existence of non-government providers? Does the method of delivery influence or limit the concept of “in competition”? Could domestic classroom teaching be deemed to be in competition with foreign e-learning methods?

Before making binding commitments to higher education services liberalisation, many WTO members have waited to clarify which services are covered or exempted from GATS. The matter is at the heart of current discussions. The distinction of private and public, the impact on funding, accreditation, state authority and relations to developing countries were at the heart of an OECD Forum.²

We submit that policies should not build upon the expectation that public higher education can generally be made subject to this exception and therefore be excluded from the scope of GATS. Article I (3)(b) and (c) GATS only exclude from coverage services supplied in the exercise of governmental authority, defined as services not supplied on a commercial basis, nor in competition with one or more service supplier. It is unlikely that education provided by publicly funded universities amount to public services within the meaning of this exception. What is meant here in the first place are public services of government, such as public administration, police, courts etc. Public

² David Ward, President of the American Council on Education, US Higher Education and GATS, OECD Forum on Trade in Educational Services, Washington DC, May 23, 2002 (on file with authors).

services provided for by the state which are not inherently linked to the exercise of public authority are not generally considered to fall under this exception. Examples clearly including public operations can be found in telecommunications or postal services. (This holds also true in EC law where, in addition, public schools and hospitals are not generally excluded from the application of the four freedoms³.) The GATS explicitly contains provisions on monopolies and exclusive service suppliers in Article VIII, many of which are at least partly publicly funded. Given an increasing level of interaction between public and private educational institutions in the process of globalisation, submission to GATS disciplines will serve to define the relationship and address problems of distortions of competition and bring about the goal of WTO of improving and securing market access on a level playing field.

Higher education is not exempt from competition in Switzerland as freedom of education in constitutional law also allows for private institutions of higher education. There is no general legal monopoly in higher education at the exclusion of private education.⁴ Even where a de facto monopoly exists (e.g. in medicine or law leading), such monopolies must be exercised in a manner not inconsistent with obligations assumed under MFN and specific commitments (Article VIII). We therefore conclude that higher educational services funded by the government are basically covered by GATS and subject to its disciplines.

C. General Provisions

GATS contains a number of general principles and rules which are of general importance also to educational services.

The transparency principle, which is set out in Article III of GATS, states that each WTO member shall publish promptly all relevant measures of general application which pertain to or affect the operation of the GATS. Also, they are obliged to make available legal remedies allowing to challenge administrative decisions relating to market access (Article VI GATS). In higher education, complaints relate to the lack of transparency and funding mechanism in the public sector.⁵

The most-favoured nation principle (MFN) which is set out in Article II of GATS, states that each WTO member shall “accord immediately and unconditionally to services and service suppliers of any other member treatment no less favourable than it accords to like services and service suppliers of any other country”, which means that if you favour one trading partner – you have to favour all others similarly. Therefore, if a WTO member allows foreign competition in a service sector, equal opportunities in that sector should be given to service providers from all other WTO member countries.

³ See e.g. P.J.G. Kapteyn and P. Verloren van Theemat, *Introduction to the Law of the European Communities*, 3rd ed. 1998, p. 722 ss,

⁴ See Regina Kiener, *Bildung, Forschung und Kultur*, in: Daniel/Thürer/Jean-François Aubert/Jörg-Paul Müller (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001, § 57, Rz 1, 11-12. See also the comparative study by Charles L. Glenn, *The Ambiguous Embrace*, Princeton University Press, 2000 which looks at the effects of government funding in Europe and the United States.

⁵ See *infra* Chapter VI (B).

Importantly, MFN does not exclude preferential arrangements. Article V GATS provide a framework for regional economic integration to which, in Europe, the European Union complies. For Switzerland, preferential arrangements would need to be justified under Article II(2) GATS and, in principle, can only be of a limited period of time, albeit subject to renegotiations. No such exemptions exist for educational services⁶ except for preferential residence for citizens of Liechtenstein, hardly of importance in the present context.

A form of conditional MFN exists in regard to recognition of qualifications and diplomas which is of paramount importance in the field of education. Article VII GATS encourages members to recognise unilaterally or by agreement the equivalence of such qualifications. Third countries then have to right to negotiate similar arrangements, provided they demonstrate that their own diploma and qualifications are of equal quality. We shall return to this point.

It s important to note that general exceptions also apply to educational services. Whatever the level of commitment taken (discussed infra), Members can invoke exceptions in Article XIV GATS which may lead to restrictions of foreign offers. Of particular importance to education is the provision that is established to prevent deceptive and fraudulent practices. Unsound and dubious offers which may deceive the public therefore can be excluded even under full market access conditions.

Finally, it is important to note that GATS does not contain, at this stage, disciplines on subsidies in Article XV, as they exist for goods under GATT and the Agreement on Subsidies and Countervailing Duties. While it is recognized that subsidies may have distorting effects, there are currently no limitations as to how and to what extent government use subsidies in support of domestic suppliers. Criteria should be developed, but no agreements has been achieved on this thorny and difficult issue. The area is, of course, of particular importance in the field of Switzerland's public educational system.

D. Modes of Supply and Specific Commitments

Apart from general provisions, rights and obligations are specified individually, service by service, and country by country. Moreover, rights and obligations may vary for different modes of supply. Unlike goods, which are shipped cross-border, the GATS essentially provides in Article I for four different modes of supply which are also of importance in higher educational services:

1. services supplied from one country to another (e.g. international telephone calls), [cross-border supply];
2. consumers or firms making use of a service in another country (e.g. tourism), [consumption abroad];

⁶ Cf. Final List of Article II (MFN) Exemptions, GATS/EL/83, April 15, 94 and subsequent amendments. The only horizontal exemption relates to residency of citizens of Liechtenstein, hardly of relevance here.

3. a foreign company setting up subsidiaries or branches to provide services in another country (e.g. foreign banks setting up operations in a country), [commercial presence]; and
4. individuals travelling from their own country to supply services in another (e.g. fashion models or consultants), [presence of natural persons].

What does this specifically mean for educational services? Like most WTO members, Switzerland used the term CPC 923, which is a United Nation's Central Product Classification, to define higher education services. CPC 923 is divided into two classes CPC 9231 (post-secondary technical and vocational education services) and 9239 (university and other higher education services). Types of education (i.e. business, technology or science) are not specified. However, the broad categorisation assumes that all post secondary training and education programs are included, but that adult education (CPC 924) and other education services (CPC 929) are not included.

As an indication of the types of higher education services that fall into CPC 923, it is useful to note examples that cover and cross the four modes of supply:

Mode of supply	GATS definition	Examples in higher education
1. Cross-border supply	The supply of a service "from the territory of one Member into the territory of any other Member."	Distance education Virtual education institutions Education software and e-learning
2. Consumption abroad	The supply of a service "in the territory of one Member to the service consumer of any other Member."	A student travels to another country to enrol in a school for a course of study/degree programme
3. Commercial presence	The supply of a service "by a service supplier of one Member, through commercial presence in the territory of any other Member."	Local university or satellite campuses Language training companies Franchising arrangements Private training companies e.g. Microsoft, CISCO, etc.
4. Movement of natural persons	The supply of a service "by a service supplier of one Member, through presence of natural persons of a Member in the territory of any other Member."	Professors, teachers and researchers working abroad on a temporary basis.

Individual WTO members therefore make specific commitments in relation to a service sector and according to mode of supply. These specific commitments are negotiated on a sector-by-sector basis and are inscribed in a formal schedule which forms part of the GATS.

The key to market access is contained in Articles XVI and XVII of GATS. The first provision addresses market access, and the second one national treatment. National treatment means that all foreign services and suppliers are granted treatment no less favourable than domestic services or suppliers. The full granting of national treatment in effect results in full market access. These provisions therefore do not generally apply, but, firstly, only to services inscribed in the schedules. Secondly, they only apply under the terms and conditions inscribed in the schedule. The terms allowed are contained in the two provisions. While their relationship remains somewhat unclear, the first one contains a number of criteria and exceptions which can be explicitly inscribed. The second one allows to qualify the granting of national treatment by any condition a party wishes to make (and which will be accepted by its main trading partners).

In conclusion, there is no general obligation under GATS for members to give market access or national treatment (which means equal treatment for foreigners and one's own nationals) to other members. However, once a member has agreed a minimum level of treatment for foreign services and services suppliers, this commitment is binding.

III. The Commitments of Switzerland in Relation to Higher Education Services

The analysis of Swiss obligations under GATS therefore relies upon an assessment of general obligations and of specific commitments.

A. General Obligations

The main emphasis of negotiations in the Uruguay Round, quite naturally, was upon the development and establishment of the overall system of GATS and its general obligations. General obligations discussed above apply to the sector of education and add additional obligations of MFN, conditional MFN, transparency, judicial review and limitations in the use of exclusive rights. The main impact of general provisions results in limitation to conclude bilateral agreement with neighbouring states and even the European Communities as a whole. As a non-Member of the EU, and absent special exceptions, Switzerland must be prepared to extent rights granted under preferential agreements to other, non-European countries alike. Moreover, these countries enjoy a right to negotiate equal treatment under Article VII(2) in recognition of diplomas and access to Swiss Universities. From a global perspective, these obligations are beneficial. From the point of view of European Integration, it may render participation of Switzerland more difficult in the future. The point will be further addressed in more detail below in Chapter IV.

B. Specific Commitments

The commitments made by Switzerland under the GATS in relation to higher education services are contained in *Switzerland: Schedule of Specific Commitments*, GATS/SC/83 m 15 April 1994 as amended (Annex C). It falls into two categories:

1. the general commitments made in relation to all services, including higher education services; and
2. the specific commitments made in the schedules in relation to higher education services.

The main emphasis, during the Uruguay Round, quite naturally focused on the development and the elaboration of the system. While the establishment of schedules formally took place within negotiations, the history of GATS shows that no real and hard bargaining took place, with the exception of telecommunications and financial services which led to special agreements after the conclusion of the Round. Christian Etter, the Swiss negotiator, wrote: “

Die Marktzugangsliste der Schweiz, welche die spezifischen Verpflichtungen unseres Landes in bezug auf Markzugang und Inländerbehandlung im Dienstleistungsbereich enthält, beruht – wie diejenige vieler anderer Verhandlungsparteien – auf dem Grundsatz des *status quo*. D.h. die Schweiz hat

sich verpflichtet, den gegenwärtig bestehenden Marktzugang aufrechterhalten, also künftig nicht weiter einzuschränken.⁷

It is certainly true for educational services that countries would not intend to make specific commitments beyond existing market access opportunities for foreign suppliers under current domestic law. Whenever restrictions exist in federal or cantonal law, negotiators tended to introduce explicit restrictions to this effect. From this perspective, it can be assumed that Swiss specific commitments should not go beyond obligations existing in domestic law.

1. Horizontal Commitments

Switzerland entered a number of general qualifications of horizontal nature which apply to all sectors and therefore also to higher education. These limitations essentially apply to the granting of national treatment in the field of subsidies, tax incentives and organization of companies (requirement of Swiss national on company boards). The limitation on subsidies is the most important element. It fully applies to modes 1 and 2, cross-border services and consumption abroad, but is less absolute for commercial presence. Here, it is said that eligibility of subsidies, tax incentives and tax credits “may be limited to persons established in particular geographical sub-divisions of Switzerland”. The scope and meaning of this provision is not clear for educational services.⁸ Does it mean that in some areas of Switzerland, a foreign educational institution established will obtain equal treatment like domestic institutions, while in other parts this is not the case? Does it mean that the exclusion does not apply to federal subsidies? We merely note at this stage that the exemption from subsidies is not stated in absolute terms for educational service suppliers with commercial establishment.

2. Specific Commitments on Higher Education

In addition, Switzerland made binding specific commitments in relation to higher education services in a national schedule. They apply to all directions of higher education.⁹ The schedule consists of eight entries which indicate the presence or absence of market access or national treatment limitations with respect to each mode of supply.

The first column contains the subsector (higher education services) which is the subject of the commitment. The second column contains limitations on market access. The third column contains limitations on national treatment. The fourth column shows any additional commitments which are not subject to scheduling under market access or national treatment.

⁷ Christian Etter, Das Dienstleistungsabkommen der Uruguay-Runde und seine Bedeutung für die Schweiz, in: Thomas Cottier (ed), GATT-Uruguay Round: Nine Papers, Berne 1995, p. 101.

⁸ Materials do not discuss the issue, cf. Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung der GATT/WTO Übereinkommen (Uruguay Runde), BBl. 1994 IV 272.

⁹ The informal WTO Classification list (W/120) divides educational services into five parts: (1) Primary education services, (2) secondary education services, (3) higher education services, (4) adult education and (5) other education services. There is no specification for particular types of education such as for example business, liberal arts or professional education.

In cases where market access commitments are made, GATS stipulates (Article XVI) that the WTO member shall not – unless explicitly provided in the schedule – maintain or adopt national or regional measures that limit the number of service suppliers, limit the value of service transactions, limit the number of service operations, limit the number of persons that may be employed, restrict the legality of the service supplier or limit the participation of foreign capital. Qualifications therefore must be explicitly introduced in the second column.

In cases where such national treatment commitments are made, GATS stipulates (Article XVII) that the WTO member shall accord formally identical treatment to domestic and foreign services and service providers under the terms, limitations and conditions agreed in the schedule.

The current schedule of Switzerland reads as follows:

Switzerland (GATS/SC/83)			
GATS subsector	Limitations on Market Access	Limitations on National Treatment	Additional commitments
Higher Education Services (CPC 923)	1) None	1) None	
	2) None	2) None	
	3) None	3) None	
	4) Unbound except as indicated in Part I	4) Unbound except as indicated in Part I	

1) cross-border supply, 2) consumption abroad, 3) commercial presence, 4) presence of natural persons.

Switzerland, on the one hand, uses the term “none” in relation to market access and national treatment in three modes of supply. These entries mean that there are no limitations specific to higher education services, i.e. none of the restrictive conditions allowed for in Article XVI GATS are applied, nor are there any qualifications which would limit the full application of national treatment. Switzerland therefore ensures market access for foreign service providers and provide equal treatment for foreign and domestic providers for all the three modes of supply (cross-border, consumption abroad and commercial presence).

On the other hand, no commitment was made in regard to mode 4, the presence of natural persons. Switzerland uses the term “unbound except as indicated in Part I” in relation to market access and national treatment. These entries mean that Switzerland

wishes to remain free to introduce or maintain measures inconsistent with market access or national treatment in relation to the presence of foreigners coming to Switzerland to supply higher education services. Access here is limited to a *essential persons*, limited to a period of three years, maximum four years. This category includes executives and senior managers and specialists and service sellers. This limitation is mainly motivated by the wish to control immigration if necessary. It is unclear whether it would also cover specialist professors and researchers under these terms. We submit that they only would be covered if their work is absolutely indispensable for the supply of the service.

The question arises as to whether this restriction is in the interest of Swiss Universities, seeking to attract excellent researchers. From a practical point of view, this would not create significant problems as Switzerland already has a very high proportion of professors with foreign nationality, and immigration never has been a problem for this category of service providers. On the other hand, it is more difficult to recruit staff on regular work permits from non-European countries. From this perspective, it might be of interest to extend access to the labour market at Swiss universities by further qualifying mode 4 commitments. It is unlikely, however, that any third country will submit such a request to Switzerland, it would be rather a policy in self-interest which could be contemplated to be adopted in this vein.

In short, when Switzerland joined the WTO, it committed itself to:

1. publish all relevant laws in relation to higher education services in keeping with Article III of GATS (the general transparency commitment) and make available legal remedies against administrative decisions falling within the realm of GATS;
2. provide equal opportunities to foreign higher education services and service providers from different Members of the WTO in keeping with Article II of GATS (the general most favoured nation commitment); This implies equal treatment for all nationalities.
3. provide market access to foreign higher education services and service providers in keeping with Article XVI of GATS (specific market access commitment), and Article XVII GATS (national treatment) i.e. allowing foreign suppliers to offer cross-border service, allowing establishment of foreign educational operations, and to refrain from limiting consumption of foreign education abroad.
4. provide opportunities to negotiate mutual recognition agreements for diplomas with all WTO Member States requesting so.

Given the state of play, it is unlikely that Switzerland will face additional market access requests. It is an a position to draw attention to the fact that it is among the most liberal Members. In theory, Switzerland could modify or withdraw its existing commitments in its schedules. However, it would have to negotiate a satisfactory level of compensation with any WTO member that would be adversely affected by the modification or withdrawal.

In further analysing these commitments, both general and specific, we turn to the implications for the regulation of higher education services in Switzerland.

IV. Implications of Most favoured Nation Treatment

Problems under the general obligation of most-favoured nation treatment relate to regional agreements in the field of mutual recognition of diplomas and curricula. We therefore need to examine the relationship of the Lisbon Convention and the Bologna Declaration to GATS.

A. The Lisbon Convention

1. Scope and Content

The Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region, the Lisbon Convention for short, was developed by the Council of Europe and UNESCO and adopted by national representatives meeting in Lisbon on 11th April 1997.

As of 5th July 2002, there were 42 signatories including the four leading exporters of educational services: the United States, the United Kingdom, Australia and Canada. Switzerland signed and ratified the Lisbon Convention on 23rd March 1998 and the convention entered into force in Switzerland on 1st February 1999.

The main points of the Lisbon Convention are:

1. Holders of qualifications issued in one country shall have adequate access to an assessment of these qualifications in another country.
2. Each country shall recognise qualifications – whether for access to higher education, periods of study or higher education degrees – as similar to the corresponding qualifications in its own system unless it can show that there are substantial differences between its own qualifications and the qualifications for which recognition is sought.
3. Recognition of a higher education qualification issued in another country shall provide access to further higher education studies, including relevant examinations and preparations for the doctorate, on the same conditions as candidates from the country in which recognition is sought and/or the use of an academic title, subject to the laws and regulations of the country in which recognition is sought.
4. All countries shall provide information on the institutions and programmes that belong to their higher education systems.
5. All countries shall appoint a national information centre, one important task of which is to offer advice on the recognition of foreign qualifications to students, graduates, employers, higher education institutions and other interested parties or persons.

6. All countries shall encourage their higher education institutions to issue the Diploma Supplement to their students in order to facilitate recognition. (The Diploma Supplement is an instrument developed jointly by the European Commission, the Council of Europe and UNESCO that aims to describe the qualification in an easily understandable way and by relating it to the higher education system within which it was issued.)

Countries that have ratified the Lisbon Convention are required to recognise qualifications from other parties to the Convention as similar to the corresponding domestic qualifications. This implies that countries should not build barriers against higher education from such countries, but this does not necessarily mean that quality standards should be compromised. Article VIII.1a of the Lisbon Convention provides that information on the methods and results of this assessment, and on the standards of quality specific to each type of higher education institution, should be available. This could be used to guarantee the quality in higher education.

2. Impact of GATS

Whilst the Lisbon Convention is primarily about recognition of higher education qualifications, the GATS is concerned with the international trade of services. At first glance, therefore, the Lisbon Convention and the GATS are unconnected. However, as seen above, GATS includes provisions dealing with mutual recognition by subjecting them to conditional MFN. Article VII of GATS encourages WTO members to recognise education and experience gained in other countries, but requires that where a member accords recognition equal opportunity should be given to other members. Article VII(2) obliges Members to offer an opportunity to negotiate and to allow other Members to demonstrate that their qualifications are of equal standing and quality. To the extent this exists, recognition should be extended.

In practical terms, this may lead to unilateral expansions and recognition outside the Lisbon Convention by Switzerland. Alternatively, it may lead to an expansion of membership to the Convention. GATS may thus support the extension of membership to the Convention indirectly. At the same time, GATS no longer allows to keep this a closed shop and club of selected Members. The practical and politically sensitive problem will be the treatment of developing and transitional countries to the extent that their standards do not live up to the Convention. Given that the Convention is not limited to a selected group of States, however, no fundamental legal problems should develop.

B. Bologna Declaration

1. Scope and Content

The Joint Declaration of the European Ministers of Education Convened in Bologna on the 19th of June 1999 (“Bologna Declaration aims at greater compatibility and comparability of the systems of higher education in Europe and at the same time at increasing the international competitiveness of the European system of higher education. Therefore, the emphasis is on establishing criteria for mutual recognition of

degrees based on two main cycles, undergraduate and graduate. In addition, a common system of credits such as the ECTS should allow for better student mobility.

In Switzerland, the Swiss Conference of Universities (SUK) is responsible for establishing a legal basic framework for the implementation of the Bologna Declaration. Draft guidelines have been formulated by CRUS and submitted to consultation by the decision of the SUK of 5 December 2002 (Richtlinien der SUK für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses – Grundsätzliche Bemerkungen und Erläuterungen der CRUS zum Vernehmlassungsentwurf vom 5. Dezember 2002, SUK 541 02; hereinafter draft SUK guidelines).

2. The Impact of GATS

With respect to GATS compatibility the regulation for admission is of critical importance. The Bologna Declaration states that a Bachelor degree is required to be admitted for Master studies. Such a Bachelor degree must last a minimum of three years. In other words, only Bachelor degrees that comply with the minimum standards of the Bologna Declaration must be recognised by other signatory states. Although, the Bologna Declaration is not a legally binding document, the implementing provisions set up by the signatory states are. As such they are recognition requirements in the terms of Article VII GATS. This is the case for Article 3 para. 1 of the draft SUK guidelines.

According to Article VII of GATS, Switzerland, again, would have to grant equal opportunities to *all* WTO members that comply with these requirements whether there are part of the Bologna process or not. Unlike the Member States of the European Union, Switzerland cannot invoke Article V GATS on regional integration and limit the scope of recognition under Article VII to Members of the Union. Nor can such a limitation be based upon Article II(2) GATS, as Switzerland did not make any temporary reservations under this provision in relation to higher education. Switzerland therefore must be prepared to negotiate recognition of bachelor diplomas and admission to Master and doctoral studies with all WTO Member States submitting such requests. This is an important point to bear in mind. Criteria cannot be formulated with a view to the European University systems only. These criteria also have to be able to serve as basis for unilateral or bilateral extensions to other non-European countries.

The obligations of conditional MFN not only request Switzerland to refrain from closing its educational market to Europeans only, but also assist in creating the basis for the recruiting of very good students from all over the World.

V. National Treatment and Public Funding

Switzerland has granted extensive market access rights in the field of higher education in GATS. Foreign private operators enjoy the right to offer and establish higher education services on the educational market of this country in practically the same manner as Swiss suppliers are allowed and entitled to do.

Given strong governmental involvement in planning, running and funding higher education in Switzerland, the main issue, of course, amounts to the question as to what extent foreign operators are entitled under GATS to share in public funding once they offer operations in Switzerland. The question is of particular pertinence to institutions with establishment under supply mode 3 of GATS. It amounts, overall, to the most important question in the field.¹⁰

The GATS Agreement does not address the funding of public institutions. As indicated, the Agreement does not prescribe disciplines on subsidies, at this stage, and governments remain free as to how and to what extent they fund educational services. However, such funding is basically subject to national treatment under Article XVI and XVII GATS under the Swiss schedule. Unlike under GATT Article III(8)(b), there is no exemption of production subsidies from national treatment. It is not entirely clear, why the drafters refrained from introducing a parallel provision in GATS as most subsidies aim at supporting domestic supply of goods or services: if extended to foreign supply, they not only lose their purpose, but also would become excessive.

An answer to the regulatory difference can, however, be found in the structure of GATS. Firstly, Members are free to condition national treatment in their specific commitments and exclude all subsidies from it, as Switzerland has done for modes 1 and 3, but not for mode 3 in its horizontal commitments. Secondly, members remain free to condition the grant of funding in their domestic regulation and make it subject to specific criteria of public policy and quality standards. Even under full application of national treatment, laws and regulations of central or cantonal government can set forth conditions which need to be met in order to obtain funding. This is of particular importance for Switzerland with its unclear horizontal qualification of subsidy exemptions in mode 3. In this vein, funding may be limited to public institutions domestic and foreign. In the private sector, it may be limited to recognised institutions which respond to assessed quality standards.

It is beyond this mandate to examine Swiss and cantonal legislation and regulation to this effect. A glance at the *Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz UFG, SR 414.20, AS 2000, 948)* readily demonstrates that ample criteria need to be met in order to obtain funding. It is essentially limited to the Universities and other recognised institutions all pertaining to the realm of public education. Article 3 includes the Universities of the Cantons, the ETH, Polytechnical Schools (Fachhochschulen), but also *other institutions* which may be recognised by the Federal Council (Articles 11, 12). The latter category was introduced in regard to particular Swiss Institutes. The Act, however, does not limit

¹⁰ See also Ward, *supra* note 2.

funding per se and explicitly to institutions of Swiss origin, and in the light of the Swiss commitments in GATS, funding should also be open to foreign investors and suppliers of educational services, provided they are established in Switzerland and meet all the conditions and criteria for funding of the Act, including formal recognition by the Federal Council.

Also, in our view, it would not be compatible with national treatment under GATS to limit funding a priori to public institutions established under Swiss public law, given the present far reaching commitments entered by Switzerland. This may be contested in the light of the fact that Switzerland did not intend to make commitments beyond its existing regime. Also, it can be pointed to the fact that the spearheading US proposal does not intend to request for extension of public funding to foreign investors.¹¹ The wording and text of the commitments, both horizontal and specific, however, do not allow for such a conclusion in law for the federal level. A limitation to public institutions established under Swiss public law inherently excludes foreign operators from national treatment in funding. It is therefore conceivable that, in the future, a foreign University would establish a subsidiary under Swiss company law, seek recognition and accreditation and would subsequently be eligible for funding on the basis of national treatment only if all the criteria are met. This result is fully in line with the overall purpose of GATS which does provide for better market access without compromising public policy goals of high quality education and research. In fact, as all criteria for funding are met, the institution per se would be considered to be in the interest, and part of, the Swiss educational system and contribute to its variety and to institutional co-operation.

Importantly, however, GATS does not preclude the Federal Government and the Cantons from further refining the criteria based upon formal accreditation and recognition of a supplier as a prerequisite for obtaining public funding of a school of higher education. The key point is, under current commitments, that this should be done in a neutral manner as to the origin and nationality of the supplier and the investment. From this perspective, it would be advisable to review pertinent legislation and regulations.

Finally, it should be noted that the question of funding has not been subject yet to extensive debate and negotiations in GATS. We submit here a strictly legal interpretation of existing commitments, and this may go beyond of what is expected in international negotiations. We only note that proposals made so far for better market access do not purport to obtain public funding, but rely upon the perception of foreign direct investment. Extensive discussions should lead to further clarification and additional disciplines within the GATS. It is conceivable to envisage, also in the context of future negotiations on subsidies under Article XV GATS or a specific agreement on educational services, specific disciplines on education, general limitations on national treatment inspired by the principles of Article III(8)(b) GATT which would allow to privilege domestic suppliers and institutions.

Indirect effects may further exist under Article VIII(2) GATT. This provision obliges Members to ensure that funded activities outside the area of exclusive rights are not

¹¹ See *infra* Chapter VI (B).

abused. There may be limitations, from this perspective, to cross-subsidize commercial operation on the market, for example in the field of permanent education, allowing public suppliers of such services to benefit from lower operation costs vis-à-vis competing foreign suppliers. We do not further examine this aspect here as no conclusions can be drawn in the abstract.

In conclusion, we find that the federal government is obliged, under present commitments, to grant national treatment in funding of foreign suppliers, while the scope of this obligation remains unclear for the Cantons. All funding, however, can be fully made subject to criteria of recognition and accreditation, as long as such criteria do not rely upon origin, nationality and per se a limitation to public institutions. No such obligations of national treatment exist in relation to modes 1 and 2 (cross-border supply and consumption abroad).

We also note, however, that the issue of funding has not been extensively debated and special disciplines may, one day, emerge in this area allowing for preferential treatment of domestic suppliers. The legal commitments of Switzerland may therefore be subject to change in the overall evolution of the topic.

VI. Market Access Abroad and Potential Swiss Interests

The Impact of GATS must not only be assessed in terms of implications on the Swiss educational system. It should also look into potential and future interests of Switzerland with its strong educational base and its role as a potential supplier of educational services abroad. As in traditional, service related sectors, Switzerland has a great potential to develop this dimension of its educational system. From this perspective, it is interesting to look at current levels of market access abroad and proposals made under the current Doha Agenda of multilateral negotiations.

A. Current Levels of Market Access Abroad

The Council for Trade in Services of the WTO issued a Background Note on Education Services (Document S/C/W/49, 23 September 1998). It states that the education services sector is, to date, one of the least committed sectors. Only 44 of the 144 WTO members have made commitments to education, and of those only 21 have made commitments to higher education. Only 6 countries that have made commitments to higher education have made full commitment for modes 1 – 3. These countries are Austria, Congo, Lesotho, New Zealand, Slovenia and Switzerland.

Type of commitment for made for higher education services	Cross border supply (Mode 1)	Consumption abroad (Mode 2)	Commercial presence (Mode 3)
Full	16	18	7
Partial	3	1	12
Modal entries with some form of national treatment committed	2	2	2
Total number of members with commitments to higher education services	21		
Members with full commitments for modes 1 – 3 in higher education services	Australia, Congo, Lesotho, New Zealand, Slovenia and Switzerland		

It is interesting to note that developing countries such as Congo, Lesotho, Jamaica and Sierra Leone have made unconditional commitments in higher education, perhaps with the intent of encouraging foreign providers to help develop their education systems.

The only developed countries that have made full commitments across modes 1 – 3 in higher education are Australia, New Zealand and Switzerland.

B. Proposals for Liberalising Trade in Education Services

Particular concern has been expressed by Swiss universities about requests from North American higher education institutions to access the Swiss market. A look at the recent proposal for liberalising trade in education services submitted by the United States in July 2002 seems therefore particularly useful. Additional proposals were submitted by Australia, New Zealand and Japan, while no such proposals were made by the EC or Switzerland. This is interesting to observe in terms of current dynamics in the field.

In its proposal the United States is requesting increased access for higher education, training services and testing services provided in traditional institutional settings, such as universities or schools, or outside of traditional settings, including workplaces or elsewhere. From a Swiss perspective, it is important to note that the United States is not requesting commitments with respect to public institutions, subsidies, or other assistance in the education sector.

The United States diagnoses specific obstacles in the education services sector which it wants to address during the next negotiations at the WTO¹². For Switzerland the following may be of particular interest:

- Prohibition of higher education, adult education, and training services offered by foreign entities
- Lack of an opportunity for foreign suppliers of higher education, adult education, and training services to qualify as degree granting institutions.
- Economic needs test on suppliers of these services (relevant for migration of service suppliers)
- Subsidies for higher education, adult education, and training are not made known in a clear and transparent manner
- Specialised, skilled personnel (including managers, computer specialists, expert speakers), needed for a temporary period of time, have difficulty obtaining authorisation to enter and leave the country

Other countries submitted proposals emphasising more strongly the importance of public education. Both Australia and New Zealand have submitted negotiating proposals to the WTO which outline their reasoning and interests in relation to higher education services. Australia supports the view that governments must retain their sovereign right to determine their own domestic funding and regulatory policies, but that trade liberalisation is a means to provide a wider range (in qualitative and quantitative terms) of higher education services. New Zealand claims that international trade in services can supplement and support national education policy objectives, by generating revenue for private and state sector education institutions – thereby freeing government resources for other aspects of education policy. Japan, finally, emphasised

¹² For a detailed listing see Pierre Sauvé, supra note 1, table 5.

the importance to improve quality of education and the great varieties of systems ,which needs to be preserved.¹³

C. Assessment

Market access to educational services, on a world wide basis, clearly is very much in its beginnings, and it is only now that in depth discussions and negotiations begin to take place. Many countries are restrictive. While Switzerland and a few others have made substantial commitments, reflecting its open constitutional attitude to education, most Members have not yet addressed the issue and will do so only under pressures for enhanced market access. Switzerland has a profound interest, given its commitments, but also its potential export related interests, to play an active part in future negotiations in GATS. Given the fact that the application of GATS, in particular in the field of funding and private-public partnerships, is not settled, it may be advantageous to actively initiate or support the development of specific instruments and disciplines. At any rate, it would not be advisable to adopt a policy of seeking to avoid regulation of educational services under GATS, as this agreement does apply, has its effects on other fora and will substantially define the future in this field.

¹³ For a summary see Per Nyberg, OECD/US Forum on Trade in Educational Services; International competition: Implications for educational providers and students, Workshop IV, OECD, Workshop 23.5.2002 (on file with author).

VII. Recommendations for Domestic Measures

The following main points of precaution for Switzerland can be summarised as follows from the previous chapters of this study. They all are based upon the present level of commitment, a precautionary reading of them, and of their potential implications for higher public education and should be addressed by domestic policies at appropriate levels.

1. Assure that transparency is adequate in funding mechanism for higher public education on the federal and the cantonal level.
2. Under current obligations, quality standards for admission of foreign students must be shaped by Swiss Universities in a manner so as to be able to respond to admissions from all the 150 Member States under Swiss obligations of MFN. They cannot be limited to Europe and to preferential treatment. Universities are thus encouraged to go beyond formal criteria of admission but to assess admissions on the basis of substantive criteria, where necessary on a case by case basis. At the same time, it should be examined to what extent the Bologna Declaration should lead to a new reservation under Article II(2) GATS.
3. Under current commitments, criteria for public funding of educational institutions can not be reliably based upon factors of origin, nationality or of public or private nature of institutions established in Switzerland. Instead, funding should be based upon recognition, accreditation and certification. It is advisable to review current criteria beyond the UFG and see whether they serve public institutions while complying with principles of national treatment. A discussion should be held on the future role and position of foreign research and educational institutions established and based in Switzerland and as to how they would be associated to the existing system and funding. It should be examined as to whether admission of funding of foreign institutions should be made subject to further conditions, such as need (Bedürfnisklausel)¹⁴.
4. Universities and academic institutions should examine as to whether the current commitment for academic staff should be improved in creating better and privileged access under mode 4 of GATS for non-European nationals.
5. Swiss interests in foreign educational markets need to be studied and assessed. The long-term position of Switzerland on global educational markets may not be exclusively defined by its institutions in the country, but also by what these institutions are able to offer abroad. High costs of living and research in Switzerland may further encourage such a step, besides the fact that teaching in a region may bring about better results (brain drain problem).

¹⁴ Such an economic needs clause may require a legal basis in the Federal Constitution itself in order to comply with Article 94 of the Constitution. Giovanni Biaggini, *Wirtschaftsfreiheit*, in: Daniel/Thürer/Jean-François Aubert/Jörg-Paul Müller (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001, § 49, Rz 17.

6. There is a need also to assess the interests of private operators engaged in educational services abroad and their potential to cooperate with the University system in enhancing the presence of Swiss culture and education abroad. Such studies and initiatives may induce the Swiss government to play an active part in seeking market access opportunities abroad for Swiss educational institutions, in a middle and long-term perspective.

VIII. Recommendations for the Negotiating Process

In pursuing further work at the WTO and in other fora, such as UNESCO and bilateral relations, the following recommendations may be made based upon the legal assessment:

1. Given the interrelation of educational services, GATS, other international agreements as well as federal and cantonal law, it would be advisable to create a task force addressing problems and defining goals for future negotiations to be aspired. This task force should include the respective authorities on the federal and cantonal level, including CRUS and the Swiss National Research Foundation to the extent that research will be included. This operation is essential with a view to fact finding and developing well informed interests on the negotiating table.
2. Given its commitments, Switzerland should develop an active role in the field and develop its own requests vis-à-vis countries where appropriate interests exist, in particular the EU and the US. Failure to achieve such goals may also be used to withdraw far reaching commitments already made.
3. Detailed examination should be undertaken in order to assess as to whether the current commitments can be operated in a compatible manner with obligations under the Lisbon Convention and the Bologna Declaration, i.e. as to whether Swiss Universities will risk disadvantages in the regional context. If this is the case, specifications of commitment under MFN should be examined and if need be, temporal reservations introduced under Article II(2) GATS.
4. Detailed examination should be undertaken in order to assess the implications on national treatment in the context of present legislation and its criteria for eligibility of funding. Switzerland should actively support efforts to define appropriate criteria in the field of regulating subsidies in services. It should take into account general attitudes in relation to funding by other WTO members alike. A balanced system should be achieved with essentially reciprocal commitments. It should come back to its commitments if no progress is achieved in the field and introduce a general exclusion on funding for foreign suppliers operating in Switzerland.
5. Switzerland could possibly, in its very own interest, improve commitments in mode 4 for foreign research and educational personnel, should factual analysis show a need for improved access, in particular for people of non-European descent.

IX. Annex

A. Documents provided by CRUS

1. a copy of a letter from Gerhard M. Schuwey of the Federal Office of Education and Science to Prof. Dr. P.-H. Steinauer of CRUS dated 10th June, 2002 (CRUS 02 105);
2. a copy of a letter from Ruth Dreifuss and Pascal Couchepin of the Swiss Federal Government to Prof. J.-M. Rapp concerning WTO negotiations on trade in higher education services dated 9th July, 2002 (CRUS 02 120);
3. a copy of a CRUS proposition concerning Swiss higher education services under the Bologna Process dated 13th September, 2002 (CRUS 02 147);
4. a copy of a CRUS recommendation concerning Swiss higher education services under the Bologna Process dated 2nd October, 2002 (CRUS 02 150);
5. a copy of speech made by Peter Vollmer in the Swiss national parliament concerning GATS negotiations dated 20th March 2002 (02.3095);
6. a copy of Swiss requests for the GATS 2000 negotiations issued by the Secretary of State for Political Economy and Trade in Services dated August 2002;
7. a copy of the Swiss GATS schedules in relation to educational services (GATS/SC/83) pages 32 – 33, undated;
8. a copy of the Convention on the Recognition of Qualifications Concerning Higher Education In The European Region from the Council of Europe dated 11th April, 1997 (ETS 165);
9. a copy of a Council of Europe discussion paper concerning trade in higher education services dated 13th August, 2002 (CD – ESR (2002) 10);
10. a copy of comments by Dr. Per Nyborg, Chairman of the Committee for Higher Education and Research, Council of Europe concerning the Lisbon Convention and GATS dated 16th April, 2002;
11. a copy of a joint declaration by the AUCC, the ACE, the EUA and the CHEA on higher education and the GATS dated 28th September, 2001 (CRUS 02 070); and
12. a copy of a communication from the Dutch universities concerning GATS and higher education services dated 10th October, 2002.

B. Other useful Sources of Information

1. American Association for Higher Education (AAHE) at www.aahe.org.
2. Canadian Association for Distance Education (CADE) at www.cade-aced.ca.
3. European Centre for Higher Education (CEPES) at www.cepes.ro.
4. Global Alliance for Transnational Education (GATE) at www.edugate.org.
5. IDP Education Australia at www.studyabroad.com.
6. Institute of International Education Publication (IIE) at www.iie.org.
7. Lisbon Convention at <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/WhatYouWant.asp?NT=165>.
8. NAFSA Association of International Educators at www.nafsa.org.
9. Observatory on Borderless Higher Education (OBHE) at www.obhe.ac.uk.
10. OECD Centre for Educational Research and Innovation (CERI) at www.oecd.org//els/edu/els_ceri.htm.
 - Pierre Sauvé, Trade Education and the GATS: What's In, What's Out, What's all the Fuss About?, Paper prepared for the OECD/US Forum on Trade in Educational Services, Washington DC, USA, 23-34 May 2002.
 - Ibid., What might be the outcomes of the current GATS negotiations on trade in educational services, Workshop I, Discussion paper, 2 May, 2002.
 - Background Document; Current Commitments under GATS in Educational Services, Paper prepared for the OECD/US Forum on Trade in Educational Services, Washington DC, USA, 23-34 May 2002
11. United Nation's Central Product Classification at <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=16>.
12. United States International Trade Commission (USITC) at www.usitc.gov.
13. World Trade Organization (WTO) at www.wto.org.

C. Swiss Commitments

GENERAL AGREEMENT

GATS/SC/83

15 April 1994

ON TRADE IN SERVICES

(94-1080)

SWITZERLAND

Schedule of Specific Commitments

(This is authentic in English and French only)

**GENERAL AGREEMENT
ON TRADE IN SERVICES**

GATS/SC/83*
10 November 1994

SCHEDULES OF COMMITMENTS AND ARTICLE II (MFN)
EXEMPTION LISTS ANNEXED TO THE GENERAL AGREEMENT
ON TRADE IN SERVICES

Schedule 83 and Exemption List 83
Switzerland

The following communication, dated 31 October 1994, has been received from Switzerland.

Switzerland hereby submits the French texts of her Schedule of Specific Commitments (GATS/SC/83) and final list of Article II(MFN) exemptions (GATS/EL/83). Switzerland asks the GATT Secretariat to take the necessary steps, in accordance with agreed procedures, in order to ensure that these French translations be certified as **authentic versions** of the Swiss schedule of specific commitments and final list of Article II (MFN) exemptions. The cover pages of the English version of the Swiss schedule of specific commitments and of the final list of Article II (MFN) exemptions shall be amended accordingly.

If no objection is notified to the Secretariat within thirty days from the date of this document, the French versions of the Schedule of Commitments and the Article II (MFN) exemption list of Switzerland and the modifications suggested in the title of the cover page of both lists referring to the authenticity of the French version, will be deemed to be approved. They will be annexed to the Protocol supplementary to the General Agreement on Trade in Services.

*The English version of this document was distributed in April 1994.

SWITZERLAND – SCHEDULE OF SPECIFIC COMMITMENTS

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
I. HORIZONTAL COMMITMENTS			
<p>ALL SECTORS INCLUDED IN THIS SCHEDULE</p> <p>The level of commitments in a particular services sector shall not be construed to supersede the level of commitments taken with respect to any other services sector to which such service is an input or to which it is otherwise related. CPC numbers indicated in square brackets are references to the UN Provisional Central Product Classification (Statistical Papers Series M No. 77, Provisional Central Product Classification, Department of International Economics and Social Affairs, Statistical Office of the United Nations, New York, 1991).</p>			
<p>1) None</p> <p>2) None</p> <p>3) None</p>		<p>1) Unbound for subsidies, tax incentives and tax credits</p> <p>2) Unbound for subsidies, tax incentives and tax credits</p> <p>3) The majority of the board of directors of a "joint stock company" (société anonyme/Aktiengesellschaft or société en commandite par actions/ Kommanditaktiengesellschaft) must be Swiss citizens with domicile in Switzerland (except for holding companies). At least one manager of a "corporation with limited liability" (société à responsabilité limitée/Gesellschaft mit beschränkter Haftung) must have his domicile in Switzerland. The administrators of a "co-operative society" (société coopérative/Genossenschaft) must be composed of a majority of Swiss citizens with domicile in Switzerland. Joint stock</p>	

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
		<p>companies are not prohibited to foresee in their articles of incorporation that shareholders can be denied registration in the shareholder register, inter alia in case federal law requires a certain composition of shareholders. The establishment of a branch requires a representative (natural person) with domicile in Switzerland who is duly authorized by the company to fully represent it. The establishment of a commercial presence by natural persons or in the form of an enterprise without juridical personality according to Swiss law (i.e. in a form other than "joint stock company", "cooperation with limited liability" or "co-operative society") is subject to the requirement of a permanent residency permit of the associate(s) by cantonal law.</p>	
		<p>Eligibility for subsidies, tax incentives and tax credits may be limited to persons established in a particular geographical sub-division of Switzerland</p>	
		<p>The acquisition of real estate by foreigners who are not permanently established in Switzerland and by enterprises with headquarters abroad and/or under foreign control is subject to authorization. For the purpose of personal housing needs (except the acquisition of holiday residences), professional use and business activities, authorization is granted upon verification of</p>	

Switzerland (continued.)

GATS/SC/83

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
		<p>the purpose. Prohibited are purely financial investments, real estate business operations, acquisition, on a professional basis, of holiday apartments and facilities other than hotels (e.g. apartment houses, camps, sport areas) and acquisition of agricultural real estate.</p>	
	<p>4) Unbound, except for measures concerning the entry and temporary stay of natural persons (hereafter persons) falling within the following categories, as defined in paragraphs I and II below, and subject to the following limitations and conditions and to the limitation and conditions on national treatment set out under the national treatment column: Entry and stay of foreign service suppliers in Switzerland is subject to authorization (requirement of residency permit and work permit). Authorization is granted subject to measures fixing overall numbers of work permits allocated. For essential personnel as defined in paragraph I below, the period of stay is limited to a period of three years, which may be extended to a maximum of four years. For other essential personnel as defined in paragraph II below, the period of stay is limited to three months within one year; if an authorization for such a period of stay is renewed the following year, the applicant must stay abroad at least two months between the two consecutive periods of stay in Switzerland. Persons staying in or entering</p>	<p>4) Unbound except for measures concerning the categories of natural persons referred to in the market access column, subject to the following limitations and conditions: Working conditions prevailing in the branch and the place of activity provided by law and/or collective agreement (with respect to remuneration, working hours, etc.), measures limiting professional and geographical mobility within Switzerland, regulations related to statutory systems of social security and public retirement plans (with respect to qualifying period, residency requirement, etc.), and all other provisions of the legislation relating to immigration, entry, stay and work. The enterprise employing such persons shall co-operate, upon request, with the authorities in charge of the enforcement of these measures. Eligibility for subsidies, tax incentives and tax credits may be limited to persons domiciled in a particular geographical sub-division of Switzerland.</p>	

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
	<p>Switzerland with an open-ended or prolongable residence permit based on an employment contract not limited in time for Switzerland are not considered as persons residing in or entering Switzerland for the purpose of temporary stay or temporary employment in Switzerland.</p>		
	<p>I. <u>Essential persons transferred to Switzerland within a specific business or company</u> (intra-corporate transferees)</p> <p>Are considered as essential those persons – defined in detail below – who are employees of a business or company (hereafter enterprise) providing services in Switzerland through a branch, subsidiary or affiliate established in Switzerland and who have been beforehand employees of their enterprise outside Switzerland for a period of not less than one year immediately preceding their application for admission:</p>		

Switzerland (continued.)

GATS/SC/83

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
	<p>a) <u>Executives and senior managers:</u> Persons who primarily direct the enterprise or one of its departments and who receive only general supervision or direction from high-level executives, the board of directors or the stockholders of the enterprise. Executives and senior managers would not directly perform tasks related to the actual provision of services of the enterprise.</p>		
	<p>b) <u>Specialists:</u> Highly qualified persons who, within an enterprise, are essential for the provision of a specific service by reason of their knowledge at an advanced level of expertise in the field of services, research equipment, techniques or management of the enterprise.</p> <p>II. <u>Other essential persons moving to Switzerland:</u></p> <p>a) <u>Services sellers:</u> Persons employed or mandated by an enterprise and who stay temporarily in Switzerland in order to conclude the contract for the sale of a service on behalf of the enterprise which employs them or has mandated them. Services sellers may not sell services directly to the general public or supply services themselves.</p>		

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
b) Persons responsible for the setting up of a commercial presence: Persons who are employees of an enterprise not having commercial presence in Switzerland and who have been beforehand employees of that enterprise outside Switzerland for a time period not less than one year immediately preceding their application for admission, and who fulfil the conditions of paragraph I.a) above, and who are entering Switzerland for the purpose of setting up a commercial presence of that enterprise in Switzerland. Persons responsible for the setting-up of a commercial presence may not engage in making direct sales to the general public or supply services themselves.			
II. SECTOR-SPECIFIC COMMITMENTS			
I. BUSINESS SERVICES a) Legal services - Consultancy on home country law and international law (part of CPC 861)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) Swiss nationality necessary to open up practice in the canton of St. Gall 4) Unbound except as indicated in Part I	

Switzerland (continued.)

GATS/SC/83

Modes of supply:		1) Cross-border supply	2) Consumption abroad	3) Commercial presence	4) Presence of natural persons
Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments		
b) Accounting, auditing and book-keeping services					
- Accounting (CPC 862 except 86211)	<p>1) None</p> <p>2) None</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I</p>	<p>1) None</p> <p>2) None</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I</p>			
- Auditing services, excluding auditing of banks (part of CPC 86211)	<p>1) None</p> <p>2) None</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I</p>	<p>1) At least one person supplying auditing services to a joint stock company (société anonyme/Aktiengesellschaft) or a société en commandite par actions/Kommanditaktiengesellschaft must have a commercial presence in Switzerland</p> <p>2) None</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I; at least one person supplying auditing services to a joint stock company (société anonyme/Aktiengesellschaft) or a société en commandite par actions/Kommanditaktiengesellschaft must have a commercial presence in Switzerland</p>			

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
c) Taxation services (CPC 863)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	
d) Architectural services (CPC 8671)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) Three years of prior professional practice in Switzerland required in canton of Lucerne 2) None 3) Three years of prior professional practice in Switzerland required in canton of Lucerne 4) Unbound except as indicated in Part I; three years of prior professional practice in Switzerland required in canton of Lucerne	

Switzerland (continued.)

GATS/SC/83

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
e) Engineering services (CPC 8672)	<p>1) None</p> <p>2) None</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I</p>	<p>1) Three years of prior professional practice in Switzerland required in canton of Lucerne for building engineers; Swiss nationality necessary for survey activities for official public purposes (however, foreign surveyors can work under the responsibility of a licensed Swiss surveyor)</p> <p>2) None</p> <p>3) Three years of prior professional practice in Switzerland required in canton of Lucerne for building engineers; Swiss nationality necessary for survey activities for official public purposes (however, foreign surveyors can work under the responsibility of a licensed Swiss surveyor)</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I; three years of prior professional practice in Switzerland required in canton of Lucerne for building engineers; Swiss nationality necessary for survey activities for official public purposes (however, foreign surveyors can work under the responsibility of a licensed Swiss surveyor)</p>	

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
f) Integrated engineering services (CPC 8673)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	
g) Urban planning and landscape architectural services (CPC 8674)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	
h) Medical and dental services (CPC 9312)	1) None 2) None 3) Unbound 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) Swiss nationality necessary to practise independently 4) Unbound except as indicated in Part I	

Switzerland (continued.)

GATS/SC/83

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
i) Veterinary surgeons (CPC 932)	1) None 2) None 3) Unbound 4) Unbound	1) None 2) None 3) Swiss nationality necessary to practise independently 4) Swiss nationality necessary to practise independently	
B. <u>Computer and Related Services</u>			
a) Consultancy services related to the installation of computer hardware (CPC 841)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	
b) Software implementation services (CPC 842)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
c) Data processing services (CPC 843)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	
d) Data base services (CPC 844)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	
e) - Other Maintenance and repair services of office machinery and equipment including computers (CPC 845)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	

Switzerland (continued.)

GATS/SC/83

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
- Data preparation services (CPC 8491)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	
C. <u>Research and Development Services</u>	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	
- R&D services on natural sciences, excluding projects financed in whole or in part by public funds (part of CPC 851)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	
- R&D services on social sciences, excluding projects financed in whole or in part by public funds (part of CPC 852)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
- Interdisciplinary R&D services, excluding projects financed in whole or in part by public funds (part of CPC 853)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	
E. <u>Rental/Leasing without Operators</u>			
a) Relating to ships			
- For maritime transport services (part of CPC 83103)	1) Unbound 2) None 3) In order to sail under Swiss flag, vessels must be 100 per cent owned and controlled by Swiss nationals, 3/4 of which having residency in Switzerland	1) Unbound 2) None 3) Board of directors and management of companies owning ships sailing under Swiss flag must be composed of Swiss nationals, the majority of which having residency in Switzerland	
	4) Unbound except as indicated in Part I	4) Unbound except as indicated in Part I	

Switzerland (continued.)

GATS/SC/83

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
- For internal waterways transport on the Rhine (part of CPC 83103)	1) Unbound 2) None 3) In order to sail under Swiss flag, vessels must be owned by a company which is substantially influenced (66 per cent of capital and vote) by persons domiciled in Switzerland or in a country according to the Mannheim Convention and the protocols related to it	1) Unbound 2) None 3) Traffic rights including cabotage are limited on the basis of the Mannheim Convention and the protocols related to it; owner of vessels must dispose of an appropriate managing agency in Switzerland	
b) Relating to aircraft - Relating to aircraft, excluding rental/leasing to companies flying on regular schedule or on charter (part of CPC 83104)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I; commercial presence in Switzerland required	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I; traffic rights including cabotage are limited on the basis of the Mannheim Convention and the protocols related to it; commercial presence in Switzerland required	

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
c) Relating to other transport equipment (CPC 83101 + (83102 + 83105))	1) None 2) None 3) None	1) None 2) None 3) None	
d) Relating to other machinery and equipment (CPC 83106 - 83109)	4) Unbound except as indicated in Part I 1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	4) Unbound except as indicated in Part I 1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	

Switzerland (continued.)

GATS/SC/83

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
<p>F. <u>Other Business Services</u></p> <p>a) Advertising services</p> <p>- Advertising services (including direct mail advertising), excluding outdoor advertising and excluding advertising for goods subject to import authorization and excluding pharmaceutical products, alcohol, tobacco, toxics, explosives, weapons and ammunition (part of CPC 8711 + part of 8712)</p> <p>b) Market research and public opinion polling (CPC 864)</p>	<p>1) None</p> <p>2) None</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I</p> <p>1) None</p> <p>2) None</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I</p>	<p>1) None</p> <p>2) None</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I</p> <p>1) None</p> <p>2) None</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I</p>	

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
c) Management consulting services (CPC 865)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	
d) Services related to management consulting (CPC 866)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	
e) Technical testing and analysis services (CPC 8676)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	

Switzerland (continued.)

GATS/SC/83

Modes of supply:		1) Cross-border supply	2) Consumption abroad	3) Commercial presence	4) Presence of natural persons
Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments		
f) Services incidental to agriculture, hunting and forestry					
- Consulting services on agriculture, hunting and forestry (part of CPC 881)	<ul style="list-style-type: none"> 1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I 	<ul style="list-style-type: none"> 1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I 			
g) Services incidental to fishing					
- Consulting services relating to fishing (part of CPC 882)	<ul style="list-style-type: none"> 1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I 	<ul style="list-style-type: none"> 1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I 			

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
h) Services incidental to mining - Services incidental to mining, excluding prospection, surveying, exploration and exploitation (part of CPC 883 + part of 5115)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	
i) Services incidental to manufacturing - Consulting services relating to manufacturing (part of CPC 884 + part of 885)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	

Switzerland (continued.)

GATS/SC/83

		Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons			
Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments		
m) Related scientific and technical consulting services	1) None	1) None			
- Related scientific and technical consulting services, excluding prospection, surveying, exploration and exploitation (part of CPC 8675)	2) None	2) None			
	3) None	3) None			
n) Maintenance and repair of equipment (not including maritime vessels, aircraft or other transport equipment) (CPC 633 + 8861-8866)	4) Unbound except as indicated in Part I	4) Unbound except as indicated in Part I			
	1) Unbound due to lack of technical feasibility	1) Unbound due to lack of technical feasibility			
	2) None	2) None			
	3) None	3) None			
	4) Unbound except as indicated in Part I; commercial presence in Switzerland required for subsector CPC 633	4) Unbound except as indicated in Part I; Commercial presence in Switzerland required for subsector CPC 633			

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
o) Building cleaning services - Building-cleaning services (CPC 874 except 87409)	1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I; commercial presence in Switzerland required	1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I; commercial presence in Switzerland required	
p) Photographic services (CPC 875)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	
q) Packaging services (CPC 876)	1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I; commercial presence in Switzerland required	1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I; commercial presence in Switzerland required	

Switzerland (continued.)

GATS/SC/83

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
r) Printing, publishing (CPC 88442)	1) None 2) None 3) None	1) None 2) None 3) None	
s) Convention services (part of CPC 87909)	4) Unbound except as indicated in Part I 1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	4) Unbound except as indicated in Part I 1) None 2) None 3) None	
2. COMMUNICATION SERVICES <u>Enhanced/Value-added Telecommunication Services</u>	4) Unbound except as indicated in Part I	4) Unbound except as indicated in Part I	
General condition applicable to all telecommunication sectors: federal monopoly on net work infrastructure, services have to be provided over the public network or over leased lines; wireless networks subject to licensing; pricing of leased lines not volume-sensitive, connection with the public network possible.			

Modes of supply:		1) Cross-border supply	2) Consumption abroad	3) Commercial presence	4) Presence of natural persons
Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments		
Electronic mail (part of CPC 7523)	1) None	1) None			
	2) None	2) None			
	3) None	3) None			
	4) Unbound except as indicated in Part I	4) Unbound except as indicated in Part I			
Voice mail (part of CPC 7523)	1) None	1) None			
	2) None	2) None			
	3) None	3) None			
	4) Unbound except as indicated in Part I	4) Unbound except as indicated in Part I			
On-line information and data base retrieval (part of CPC 7523)	1) None	1) None			
	2) None	2) None			
	3) None	3) None			
	4) Unbound except as indicated in Part I	4) Unbound except as indicated in Part I			

Switzerland (continued.)

GATS/SC/83

Modes of supply:		1) Cross-border supply	2) Consumption abroad	3) Commercial presence	4) Presence of natural persons
Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments		
Electronic data interchange (EDI) (part of CPC 7523)	1) None	1) None			
	2) None	2) None			
	3) None	3) None			
	4) Unbound except as indicated in Part I	4) Unbound except as indicated in Part I			
Enhanced/value-added facsimile service (part of CPC 7523)	1) None	1) None			
	2) None	2) None			
	3) None	3) None			
	4) Unbound except as indicated in Part I	4) Unbound except as indicated in Part I			
Code and protocol conversion	1) None	1) None			
	2) None	2) None			
	3) None	3) None			
	4) Unbound except as indicated in Part I	4) Unbound except as indicated in Part I			

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
On-line information and/or data processing (part of CPC 843)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	
Videotext	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	
Enhanced/value added services based on licensed wireless networks including enhanced/value added paging services, except for voice transmission	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	

Switzerland (continued.)

GATS/SC/83

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
<p>3. CONSTRUCTION AND RELATED ENGINEERING SERVICES</p> <p>A. <u>General Construction Work for Buildings</u> (CPC 512)</p>	<p>1) Unbound due to lack of technical feasibility</p> <p>2) None</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I</p>	<p>1) Unbound due to lack of technical feasibility</p> <p>2) None</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I</p>	
<p>B. <u>General Construction Work for Civil Engineering</u></p> <p>- <u>General Construction Work for Civil Engineering</u> (CPC 5131 + 5132)</p>	<p>1) Unbound due to lack of technical feasibility</p> <p>2) None</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I</p>	<p>1) Unbound due to lack of technical feasibility</p> <p>2) None</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I</p>	

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
C. <u>Installation and Assembly Work</u> (CPC 514 + 516)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) None 3) Unbound for installations in the area of energy, heating, water, communications and elevators 4) Unbound except as indicated in Part I; unbound for installations in the area of energy, heating, water, communications and elevators 	
D. <u>Building Completion and Finishing Work</u> (CPC 517)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I 	
E. <u>Other</u> - Pre-erection work at construction sites (CPC 511)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I 	

Switzerland (continued.)

GATS/SC/83

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
<p>4. DISTRIBUTION SERVICES</p> <p>A. <u>Commission Agents' Services</u></p> <p>- Commission Agents' Services excluding services related to goods subject to import authorization, to pharmaceutical products, toxics, explosives, weapons and ammunition, and precious metals (part of CPC 6211)</p>	<p>1) None</p> <p>2) None</p> <p>3) Some cantons have restrictions on sales area</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I</p>	<p>1) None</p> <p>2) None</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I</p>	
<p>B. <u>Wholesale Trade Services</u></p> <p>- Wholesale Trade Services excluding services related to goods subject to import authorization, to pharmaceutical products, toxics, explosives, weapons and ammunition, and precious metals (part of CPC 622)</p>	<p>1) None</p> <p>2) None</p> <p>3) Some cantons have restrictions on sales area</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I</p>	<p>1) None</p> <p>2) None</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I</p>	

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
C. <u>Retailing Services</u> - Retailing Services excluding services related to goods subject to import authorization, to pharmaceutical products, toxics, explosives, weapons and ammunition, and precious metals; not covered is retailing through mobile sales unit (part of CPC 631 + part of 632 + part of 6111 + part of 6113 + part of 6121)	1) None 2) None 3) Some cantons have restrictions on sales area 4) Unbound except as indicated in Part I; commercial presence in Switzerland required	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I; commercial presence in Switzerland required	
D. <u>Franchising</u> (CPC 8929)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	

Switzerland (continued.)

GATS/SC/83

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons				
Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments	
5. EDUCATIONAL SERVICES				
Private Educational Services:				
- Compulsory education services (primary & secondary I)	1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound	1) Unbound 2) Unbound 3) None 4) Unbound		
- Non-compulsory secondary education services (secondary II)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I		
- Higher Education Services (CPC 923)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I		

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
- Adult Education Services (CPC 924)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	
6. ENVIRONMENTAL SERVICES ¹⁵			
A. <u>Sewage Services</u> (CPC 9401)	1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	

¹⁵

Nothing in this commitment should be construed to include public work function whether owned and operated by municipalities, cantons or federal government or contracted out by them.

Switzerland (continued.)

GATS/SC/83

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
<p>B. <u>Refuse Disposal Services</u> (CPC 9402)</p>	<p>1) Unbound due to lack of technical feasibility</p> <p>2) None</p> <p>3) None except unbound for garbage dump</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I; commercial presence in Switzerland required</p>	<p>1) Unbound due to lack of technical feasibility</p> <p>2) None</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I; commercial presence in Switzerland required</p>	
<p>C. <u>Sanitation and Similar Services</u> (CPC 9403)</p>	<p>1) Unbound due to lack of technical feasibility</p> <p>2) None</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I</p>	<p>1) Unbound due to lack of technical feasibility</p> <p>2) None</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I</p>	
<p>D. <u>Other Environmental Services</u> (CPC 9404 + 9405 + 9406 + part of 9409)</p>	<p>1) Unbound due to lack of technical feasibility</p> <p>2) None</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I</p>	<p>1) Unbound due to lack of technical feasibility</p> <p>2) None</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I</p>	

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
<p>7. FINANCIAL SERVICES</p> <p>Commitments on banking, securities and insurance services in accordance with the "Understanding on Commitments in Financial Services" (hereafter "Understanding") and subject to limitations and conditions as contained in Part I (horizontal commitments) and as listed below. It is understood that paragraph B.4 of the "Understanding" does not impose any obligation to allow non-resident financial services suppliers to solicit business.</p>			
<p><u>Insurance and Insurance Related Services</u></p>	<p>Monopoly rights as indicated in paragraph B.1 of the "Understanding": a public monopoly on fire and natural damage insurance on buildings exists in 19 cantons (Zurich, Berne, Lucerne, Nidwalden, Glaris, Zoug, Fribourg, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Shaffhouse, Argovie, St-Gall, Grisons, Appenzell Rhodes Extérieures, Thurgovie, Vaud, Neuchâtel, Jura)</p> <p>1) Transactions as indicated in paragraph B.3 of the "Understanding": The underwriting of aircraft liability insurance requires commercial presence in Switzerland</p>	<p>1) Acquisition of real estate by foreigners is limited as indicated in Part I; in addition the following specific restrictions apply: Foreign or foreign controlled insurance companies are authorized to acquire property that serves as a security for mortgage loans in case of bankruptcy or liquidation on condition that the acquirer sells the property within two years from date of acquisition; foreign or foreign controlled insurance companies are authorized to invest in real estate, provided the total value of the buyer's property does not exceed the technical reserves necessary for the company's Swiss activities, according to Swiss law.</p> <p>2) None</p>	
	<p>2) Transactions as indicated in paragraph B.4 of the "Understanding": The underwriting of aircraft liability insurance requires commercial presence in Switzerland</p>		

Switzerland (continued.)

GATS/SC/83

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
<p>3) Commercial presence does not cover the setting up of representative offices; the legal form of a joint-stock company or mutual association is required for the provision of insurance services; to be recognized for participation in the basic health insurance scheme, health insurance suppliers must be organized in the form of mutual association (société coopérative, association/Genossenschaft, Verein) or foundation (fondation/Stiftung); no new health insurance supplier shall be recognized for participation in the basic health scheme until December 31st 1994; to be recognized for participation in the statutory pension funds scheme (prévoyance professionnelle/Berufsvorsorge), pension funds must be organized in the form of mutual associations (société coopérative/ Genossenschaft) or foundations (fondation/Stiftung)</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I</p>	<p>3) Before setting up a commercial presence to provide specific classes of insurance services, a foreign insurer must have been authorized to operate in the same classes of insurance in its country of origin for at least three years; acquisition of real estate by foreigners is limited as indicated in Part I. In addition the following specific restrictions apply: Foreign or foreign-controlled insurance companies are authorized to acquire property that serves as a security for mortgage loans in case of bankruptcy or liquidation on condition that the acquirer sells the property within two years from date of acquisition; foreign or foreign-controlled insurance companies are authorized to invest in real estate, provided the total value of the buyer's property does not exceed the technical reserves necessary for the company's Swiss activities, according to Swiss law</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I</p>		

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
<p><u>Banking and Other Financial Services</u> (excluding insurance)</p>	<p>Monopoly rights as indicated in paragraph B.1 of the "Understanding": Two mortgage bonds issuance institutes have been granted a monopoly for the issuance of specific mortgage bonds ("Schweizer Pfandbrief"); only Swiss cantonal banks and Swiss-controlled banks whose mortgage loans amount to at least 60 per cent of the balance sheet can be members of the institutes; the issue of other mortgage-backed bonds is not affected by this regulation</p> <p>1⁶⁾ Membership in stock and options and futures exchanges requires a commercial presence in Switzerland; participation in settlement and clearing networks is subject to a commercial presence in Switzerland; mutual funds (collective investments) have to be lead-marketed through banks having a commercial presence in Switzerland; Swiss franc denominated issues can be lead managed only by a bank having a commercial presence (registered office or branch office) in Switzerland</p> <p>2) Swiss franc denominated issues can be lead managed only by a bank having a commercial presence (registered office or branch office) in Switzerland</p>	<p>1) Acquisition of real estate by foreigners is limited as indicated in Part I; in addition the following specific restrictions apply: Foreign or foreign controlled banks are authorized to acquire property that serves as a security for mortgage loans in case of bankruptcy or liquidation on condition that the acquirer sells the property within two years from date of acquisition</p> <p>2) None</p>	

¹⁶ Are covered not only transactions indicated in paragraph B.3 of the "Understanding" but the whole range of banking and other financial services transactions (excluding insurance).

Switzerland (continued.)

GATS/SC/83

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
<p>3) Commercial presence of foreign financial institutions is subject to specific licensing requirements relating to the name of firm, duties towards the Swiss national bank and regulations on financial institutions in the country of origin; commercial presence may be denied to financial institutions whose ultimate shareholders and/or beneficial owners are persons of a non-Member; representative offices can neither conclude or deal business nor act as an agent</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I</p>	<p>3) Acquisition of real estate by foreigners is limited as indicated in Part I; in addition the following specific restrictions apply: Foreign or foreign controlled banks are authorized to acquire property that serves as a security for mortgage loans in case of bankruptcy or liquidation on condition that the acquired sells the property within two years from date of acquisition</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I; the majority of the management board of a bank must be domiciled in Switzerland; those members of the management board not domiciled in Switzerland can only sign collectively with another member of the management board domiciled in Switzerland</p>		

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
<p>9. TOURISM AND TRAVEL RELATED SERVICES</p> <p>A. <u>Hotels and Restaurants</u> (includes catering) (CPC 641 - 643)</p>	<p>1) Unbound due to lack of technical feasibility, except unbound for catering (CPC 6423)</p> <p>2) None</p> <p>3) Federal law enables cantons to grant licence for restaurants based on economic needs (assessment of economic needs is based on criteria such as population, degree of built-up area, type of neighbourhood, touristical interests, number of existing restaurants)</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I; commercial presence in Switzerland required</p>	<p>1) Unbound due to lack of technical feasibility, except unbound for catering (CPC 6423)</p> <p>2) None</p> <p>3) Residency of licence holder in same canton may be required in some cantons; passing an examination in same canton may be required</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I; commercial presence in Switzerland required; residency of licence holder in same canton may be required in some cantons</p>	
<p>B. <u>Travel Agencies and Tour Operators Services</u> (CPC 7471)</p>	<p>1) None</p> <p>2) None</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I</p>	<p>1) None</p> <p>2) None</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I</p>	

Switzerland (continued.)

GATS/SC/83

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
<p>C. <u>Tourist Guides Services</u> (CPC 7472)</p>	<p>1) Unbound due to lack of technical feasibility</p> <p>2) None</p> <p>3) None</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I; in some cantons commercial presence may be required</p>	<p>1) Unbound due to lack of technical feasibility</p> <p>2) None</p> <p>3) In order to work as a mountain guide or ski instructor, passing of an examination is required; cantons may restrict access to such exams for foreigners and may restrict the ability of foreign mountain guides, and ski instructors, to practise independently; residency in same canton may be required in some cantons</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I; in order to work as a mountain guide or ski instructor, passing of an examination is required; cantons may restrict access to such exams for foreigners and may restrict the ability of foreign mountain guides, and ski instructors, to practise independently; in some cantons commercial presence may be required</p>	
<p>10. RECREATIONAL, CULTURAL AND SPORTING SERVICES (other than audiovisual services)</p>			

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
B. <u>News Agency Services</u> (CPC 962)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	
D. <u>Sporting and other recreational services</u> - <u>Sporting Services</u> (CPC 9641)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	

Switzerland (continued.)

GATS/SC/83

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
<p>11. TRANSPORT SERVICES</p> <p>B. <u>Internal Waterways Transport</u> Internal Waterways Transport on the Rhine:</p> <p>- Passenger and freight transportation (part of CPC 7221 + part of 7222)</p>	<p>1) Unbound</p> <p>2) None</p> <p>3) In order to sail under Swiss flag, vessels must be owned by a company which is substantially influenced (66 per cent of capital and vote) by persons domiciled in Switzerland or in a country according to the Mannheim Convention and the protocols related to it</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I; commercial presence in Switzerland required</p>	<p>1) Unbound</p> <p>2) None</p> <p>3) Traffic rights including cabotage are limited on the basis of the Mannheim Convention and the protocols related to it; owner of vessels must dispose of an appropriate managing agency in Switzerland</p> <p>4) Unbound except as indicated in Part I; traffic rights including cabotage are limited on the basis of the Mannheim Convention and the protocols related to it; commercial presence in Switzerland required</p>	

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
<p>- Rental of vessels with crew (part of CPC 7223)</p>	<p>1) Unbound 2) None 3) In order to sail under Swiss flag, vessels must be owned by a company which is substantially influenced (66 per cent of capital and vote) by persons domiciled in Switzerland or in a country according to the Mannheim Convention and the protocols related to it 4) Unbound except as indicated in Part I; commercial presence in Switzerland required</p>	<p>1) Unbound 2) None 3) Traffic rights including cabotage are limited on the basis of the Mannheim Convention and the protocols related to it; owner of vessels must dispose of an appropriate managing agency in Switzerland 4) Unbound except as indicated in Part I; traffic rights including cabotage are limited on the basis of the Mannheim Convention and the protocols related to it; commercial presence in Switzerland required</p>	
<p>- Maintenance and repair of vessels (part of CPC 8868)</p>	<p>1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I</p>	<p>1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I</p>	

Switzerland (continued.)

GATS/SC/83

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
- Pushing and towing services (part of CPC 7224)	1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) None 3) None	1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) None 3) None	
- Supporting services for internal waterway transport (part of CPC 745)	4) Unbound except as indicated in Part I 1) None 2) None 3) None	4) Unbound except as indicated in Part I 1) None 2) None 3) None	
C. <u>Air Transport Services</u> Aircraft repair and maintenance services	4) Unbound except as indicated in Part I 1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) Unbound 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I; commercial presence in Switzerland required	4) Unbound except as indicated in Part I 1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) Unbound 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I; commercial presence in Switzerland required	

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
D. <u>Space Transport</u> (CPC 733)	1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) None 3) Unbound 4) Unbound	1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) None 3) Unbound 4) Unbound	
E. <u>Rail Transport Services</u> a) Passenger transportation (CPC 7111)	1) Unbound 2) None 3) Concession required, for granting of concession there has to be a need for such a railways undertaking and there is no other means of transport which could handle that service in an ecologically and economically more reasonable way 4) Unbound except as indicated in Part I	1) Unbound 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	

Switzerland (continued.)

GATS/SC/83

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
b), c) Freight transportation, including pushing and towing (CPC 7112 + 7113)	1) Unbound 2) None 3) Concession required, for granting of concession there has to be a need for such a railways undertaking and there is no other means of transport which could handle that service in an ecologically and economically more reasonable way	1) Unbound 2) None 3) None	
d) Maintenance and repair of rail transport equipment (part of CPC 8868)	4) Unbound except as indicated in Part I 1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	4) Unbound except as indicated in Part I 1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
F. <u>Road Transport Services</u> a) Passenger transportation - regular, "closed-door" tours only (part of CPC 7121) - occasional, excluding empty entrance, cabotage and taxi services (part of CPC 7122) c) Rental of commercial vehicles with operator (CPC 7124)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I 1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I 1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I 1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I 1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	

Switzerland (continued.)

GATS/SC/83

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
d) Maintenance and repair of road transport equipment (CPC 6112 + 8867)	1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	
H. <u>Services Auxiliary to all Modes of Transport</u>			
a) Cargo-handling services (CPC 741)	1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	
b) Storage and warehouse services (CPC 742)	1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) Unbound due to lack of technical feasibility 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
c), d) Freight transport agency services, including other auxiliary transport services, excluding local pick up and delivery (CPC 748 + part of 749)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	1) None 2) None 3) None 4) Unbound except as indicated in Part I	

Trade in Services

SWITZERLAND

Schedule of Specific Commitments

Supplement 2

Revision

(This is authentic in English and French only)

This text replaces the entries relating to the Movement of Natural Persons section contained on pages 4 to 7 of document GATS/SC/83.

*English and Spanish only

SWITZERLAND – SCHEDULE OF SPECIFIC COMMITMENTS

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
<p>I. HORIZONTAL COMMITMENTS ALL SECTORS INCLUDED IN THIS SCHEDULE</p>	<p>(4) Unbound, except for measures concerning the entry and temporary stay of natural persons (hereafter persons) falling within the following categories, as defined in paragraphs I and II below, and subject to the following limitations and conditions and to the limitations and conditions on national treatment set out under the national treatment column: Entry and stay of foreign service suppliers in Switzerland is subject to authorization (requirement of residency permit and work permit). Authorization is granted subject to measures fixing overall numbers of work permits allocated. For essential personnel as defined in paragraph I below, the period of stay is limited to a period of three years, which may be extended to a maximum of four years. For other essential personnel as defined in paragraph II below, the period of stay is limited to three months within one year; if an authorization for such a period of stay is renewed the following year, the applicant must stay abroad at least two months between the two consecutive periods of stay in Switzerland.</p>	<p>(4) Unbound, except for measures concerning the categories of natural persons referred to in the market access column, subject to the following limitations and conditions: Working conditions prevailing in the branch and the place of activity provided by law and/or collective agreement (with respect to remuneration, working hours, etc.), measures limiting professional and geographical mobility within Switzerland, regulations related to statutory systems of social security and public retirement plans (with respect to qualifying period, residency requirement, etc.), and all other provisions of the legislation relating to immigration, entry, stay and work. The enterprise employing such persons shall cooperate, upon request, with the authorities in charge of the enforcement of these measures. Eligibility for subsidies, tax incentives and tax credits may be limited to persons domiciled in a particular geographical subdivision of Switzerland.</p>	

Switzerland (continued)

GATS/SC/83/Suppl.2/Rev.1

Modes of supply:		1) Cross-border supply	2) Consumption abroad	3) Commercial presence	4) Presence of natural persons
Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments		
	<p>Persons staying in or entering Switzerland with an open-ended or prolongable residence permit based on an employment contract not limited in time for Switzerland are not considered as persons residing in or entering Switzerland for the purpose of temporary stay or temporary employment in Switzerland.</p>				
	<p>I. <u>Essential persons transferred to Switzerland within a specific business or company (intra-corporate transferees)</u></p> <p>Are considered as essential those persons – defined in detail below – who are employees of a business or company (hereafter enterprise) providing services in Switzerland through a branch, subsidiary or affiliate established in Switzerland and who have been beforehand employees of their enterprise outside Switzerland for a period of not less than one year immediately preceding their application for admission:</p>				
	<p>(a) Executives and senior managers: persons who primarily direct the enterprise or one of its departments and who receive only general supervision or direction from high-level executives, the board of directors or the stockholders of the enterprise. Executives and senior managers would not directly perform tasks related to the actual provision of services of the enterprise.</p>				

y: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

ector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
	<p>(b) Specialists: highly qualified persons who, within an enterprise, are essential for the provision of a specific service by reason of their knowledge at an advanced level of expertise in the field of services, research equipment, techniques or management of the enterprise.</p> <p>II. <u>Other essential persons moving to Switzerland</u></p> <p>(a) Services sellers: Persons employed or mandated by an enterprise and who stay temporarily in Switzerland in order to conclude the contract for the sale of a service on behalf of the enterprise which employs them or has mandated them. Services sellers may not sell services directly to the general public or supply services themselves.</p>		

Switzerland (continued)

Modes of supply:	1) Cross-border supply	2) Consumption abroad	3) Commercial presence	4) Presence of natural persons
Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment		Additional commitments
	<p>(b) Persons responsible for the setting up of a commercial presence: Persons who are employees of an enterprise not having commercial presence in Switzerland and who have been beforehand employees of that enterprise outside Switzerland for a time period not less than one year immediately preceding their application for admission, and who fulfil the conditions of paragraph I(a) above, and who are entering Switzerland for the purpose of setting up a commercial presence of that enterprise in Switzerland. Persons responsible for the setting-up of a commercial presence may not engage in making direct sales to the general public or supply services themselves.</p> <p>(c) Persons who are employees of an enterprise outside Switzerland not having commercial presence in Switzerland (other than enterprises providing services as defined by CPC 872), which has concluded a services contract with an enterprise engaged in substantive business in Switzerland, and who have been beforehand employees of the enterprise outside Switzerland for a time period of not less than one year immediately preceding their application for admission,</p>			

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
	<p>and who fulfil the conditions of paragraph 1(b) above and who provide a service in Switzerland as a professional of a service sector as set out below on behalf of the enterprise outside Switzerland; as a further requirement five years of related experience is required. Per contract, temporary entry for a limited number of service suppliers will be granted for a single period of three months, the number of service suppliers depending on the size of the task to be performed under the contract. Individual services providers not employed by such enterprise outside Switzerland are considered as persons seeking access to the Swiss employment market.</p> <p>Services sectors:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Engineering Services (CPC 8672); - Consultancy Services related to the installation of computer hardware (CPC 841); - Software Implementation Services (CPC 842). 		

Anhang: Parlamentarische Vorstösse zum Thema

Nationalrat

02.3095

Interpellation Vollmer

Position des Bundesrates in den GATS-Verhandlungen

Wortlaut der Interpellation vom 20. März 2002

An der WTO-Ministerkonferenz in Doha wurde in Übereinstimmung mit der Schweiz beschlossen, den Bereich der Dienstleistungsliberalisierungen (GATS) weiter zu entwickeln. Es ist davon auszugehen, dass die im Rahmen des GATS getroffenen Vereinbarungen auf die Situation und Zukunft vieler Bereiche des Service public in unserem Land eine grosse Auswirkung haben werden.

Der Bundesrat wird deshalb gebeten, zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

1. In welchen Bereichen (z. B. Bildung) hat er bereits beim GATS-Vertrag 1994 Zugeständnisse gemacht? Inwiefern haben diese damaligen Positionen präjudizielle Wirkungen bei den kommenden Verhandlungen?
2. Welche in der Schweiz als Service public anerkannten Bereiche sollen nach Meinung des Bundesrates Teil der GATS-Verhandlungen sein? Welche weiteren Bereiche stehen darüber hinaus auf der "Wunschliste" des Bundesrates?
3. Ist er bereit, den Service public in den GATS-Verträgen nach Bereichen differenziert zu definieren und Dienstleistungen, die unerlässlich durch die öffentliche Hand wahrgenommen werden müssen, explizit von den neuen Regeln auszuschliessen?
4. In welchen Bereichen sieht er im Gegenzug zusätzliche Möglichkeiten, die schweizerischen Märkte zu öffnen?
5. Wie will er sicherstellen, dass in den Entwicklungsländern kein entwicklungspolitisch negativer Druck mittels zusätzlicher Marktöffnungen ausgeübt wird?
6. Von welchen Konzeptionen und Strategien in bezug auf die Sicherstellung und den Ausbau des Service public in unserem eigenen Land geht er in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Verkehr und Post/Kommunikation aus, wenn diese Bereiche durch neue GATS-Vereinbarungen vermehrt liberalisiert werden?
7. Ist er bereit, die Grundsätze seines Verhandlungsmandates einem öffentlichen Diskurs zu unterstellen? Hat er über einen diesbezüglichen Prozess bereits konkrete Vorstellungen?

Mitunterzeichnende

Fehr Hans-Jürg, Fehr Mario, Fetz, Haering, Hofmann Urs, Hubmann, Jossen, Jutzet, Pedrina, Rechsteiner-Basel, Sommaruga (11)

Ohne Begründung

Antwort des Bundesrates

Die laufenden Verhandlungen zum Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) sind Teil des integrierten Verhandlungsprogramms, das im Rahmen der Abkommen der Uruguayrunde von 1994 beschlossen worden war, und sie wurden in der

Runde von Doha wieder aufgenommen. Dienstleistungen machen nahezu 70 Prozent des Bruttosozialproduktes der Schweiz aus und sind die wichtigste Beschäftigungsquelle, namentlich für qualifiziertes Personal. In zahlreichen Dienstleistungssektoren ist die Schweizer Wirtschaft international sehr wettbewerbsfähig. Weltweit sind die Dienstleistungen nach wie vor die wichtigste Quelle für Wachstum und Beschäftigung. Meist tragen sie direkt zur Verbesserung der Infrastrukturen oder des Wohlergehens der Bevölkerung bei und spielen deshalb eine Antriebsrolle in der Entwicklung. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die GATS-2000-Verhandlungen eine Priorität sind, nicht nur hinsichtlich der Schweizer Handelsinteressen, sondern auch, weil er sich bewusst ist, dass eine harmonische und ausgeglichene Entwicklung des Dienstleistungssektors allen Regionen im ganzen Land zugute kommt. Im Übrigen erklärt das allgemeine Interesse, das die Mitglieder dem GATS entgegenbringen, dass seit 1994 die Arbeiten in diesem Bereich vorangekommen sind, schrittweise zwar, aber ohne grössere Blockierungen.

Artikel XIX des GATS-Vertrags hält die Abfolge der Verhandlungsphasen fest und regelt deren Modalitäten. Bei diesem Artikel geht es genau um die in der Interpellation angesprochenen Anliegen. Der Text, der juristisch bindend ist für alle WTO-Mitglieder, zu denen auch die Schweiz gehört, präzisiert, dass der Liberalisierungsprozess im Dienstleistungsbereich "... unter angemessener Berücksichtigung der nationalen politischen Zielsetzungen und des Entwicklungsstandes der einzelnen Mitglieder sowohl allgemein als auch in einzelnen Sektoren statt[findet]. Einzelne Entwicklungsländer, die Mitglieder sind, erhalten hinreichende Flexibilität durch die Möglichkeit, eine geringere Zahl von Sektoren zu öffnen, weniger Arten der Geschäfte zu liberalisieren, schrittweise und in Abhängigkeit von ihrem Entwicklungsstand den Marktzugang zu erweitern" Dieser Text widerspiegelt den Willen der Mitglieder, Industriestaaten wie Entwicklungsländer, ihren internen Handlungsspielraum zu wahren und gleichzeitig einen Prozess der schrittweisen Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen einzuleiten. Beim GATS geht es nur um den Marktzugang für ausländische Dienstleistungsanbieter und deren Nichtdiskriminierung durch die Behörden des Gastlandes durch Errichtung eines Rahmens, in dem die Mitglieder individuell und nach eigener Wahl ausgehandelte Verpflichtungen eingehen können. Auch wenn ein Staat in einem Sektor eine spezifische Verpflichtung eingeht, lässt das GATS ihm die Freiheit, in diesem Sektor für die ausländischen Anbieter von Inlanddienstleistungen nationale Gesetze anzuwenden, so lange sie nicht diskriminierend sind. So schützt das GATS einerseits das Recht der Mitglieder, ihre eigenen Politiken für den Service public anzuwenden, andererseits gewährt es den Entwicklungsländern eine Sonderbehandlung. Das GATS hat keine Auswirkungen auf die Grundlagen des Service public in der Schweiz.

1. Im Rahmen des GATS-Vertrages ist die Schweiz Verpflichtungen in folgenden Sektoren eingegangen:

- Dienstleistungen an Unternehmen;
- Kommunikationsdienstleistungen;
- Dienstleistungen im Bau- und Ingenieurwesen;
- Dienstleistungen in der Verteilung (Engros- und Detailhandel);
- Erziehung;
- Dienstleistungen im Umweltbereich;
- Finanzdienstleistungen (Banken und Versicherungen);
- Tourismus und Reisen;

- Dienstleistungen in den Bereichen Freizeit und Sport;
- Transport.

Die Schweiz ist keine Verpflichtungen für Dienstleistungen im Spitalbereich und im audiovisuellen Bereich eingegangen. Die anderen Industriestaaten sind ihr gegenüber Verpflichtungen eingegangen, die dem Ausmass der ihren entsprechen, u. a. in den für die Schweizer Exporte wichtigen Bereichen.

Die eingegangenen Verpflichtungen sind rechtlich bindend und bleiben es auch, aber sie sind kein Präjudiz für unsere Positionen in den kommenden Verhandlungen.

2. Der Bereich der GATS-2000-Verhandlungen ist in den Abkommen von 1994 festgehalten und schliesst a priori keinen Sektor aus. Jedes Land kann selber entscheiden, aufgrund der von seinen Partnern eingegangenen Begehren, in welchen Sektoren es Verpflichtungen eingehen will. Vor allem hat jedes Land seine eigene Definition des Service public und kann diese auch beibehalten. So haben sich z. B. viele Länder zur Privatisierung der Post entschlossen (so Neuseeland, Schweden, Finnland) oder haben den Telekommunikationsbereich vollständig für den Wettbewerb geöffnet (z. B. Norwegen, USA). Auf solche Beschlüsse haben das GATS und seine Mitglieder keinen Einfluss.

Die Verhandlungsmodalitäten sind in den GATS-Verträgen festgelegt, und seine Mitglieder, wozu auch die Schweiz gehört, haben dem zugestimmt. Sie dürften in naher Zukunft nicht abgeändert werden, da der Vertrag erst vor kurzem abgeschlossen wurde. Wie ihre Partner wird auch die Schweiz im Wesentlichen über ihre nationalen Begehren agieren.

Die Schweizer Exportinteressen und infolgedessen die wichtigen Sektoren unserer Begehren sind Finanzdienstleistungen (Banken, Versicherungen), Dienstleistungen im Umweltbereich, in Logistik, Hotellerie und ganz allgemein Dienstleistungen für eine bestimmte Kundschaft wie Unternehmen oder Regierungen. Die Schweiz hat zum heutigen Zeitpunkt wenig offensive Interessen über die bereits durch unsere Partner in den Bereichen Erziehung, Gesundheit, Bahn- und Strassenverkehr, Post, Kommunikation und Audiovisuelles eingegangenen Verpflichtungen hinaus. In Anbetracht unserer gegenwärtigen Auffassung des Service public ist es nicht zwingend, Begehren nach Marktzugang in diesen Sektoren einzureichen.

3. Wie u. a. dem erwähnten Zitat zu entnehmen ist, ist das GATS ein flexibles Instrument, das einen Rahmen aufbaut, damit die Mitglieder eigene und aufgrund ihrer Situation und ihrer Prioritäten und politischen Ziele souverän beschlossene Verpflichtungen eingehen können. Gemäss Artikel I.3 Bst. (b) des GATS sind die bei der Ausübung hoheitlicher Gewalt geleisteten Dienste vom Anwendungsbereich ausgeschlossen. In der Präambel des GATS wird das Recht der Mitglieder anerkannt, ihre eigenen politischen Ziele festzulegen, zu regulieren und neue Vorschriften einzuführen. In der Erklärung von Doha (Paragraph 7) haben die Minister einmal mehr das Recht der Mitglieder bekräftigt, zu regulieren und neue Vorschriften über die Erbringung von Dienstleistungen einzuführen.

Auf dieser Grundlage stellte sich die Schweiz in den GATS-2000-Verhandlungen bisher auf den Standpunkt, dass namentlich die Organisation der Gesundheits- und Erziehungssysteme weiterhin aufgrund der nationalen Prioritäten und Politiken festgelegt werden soll.

4. Die Begehren der Mitgliedsländer werden diesen Sommer vorgelegt. Damit werden

die Schweizer Unterhändler über die nötigen Elemente verfügen, um ein erstes Angebot zu machen. Darauf folgen die Verhandlungen. Erst wenn ein Ergebnis vorliegt, werden wir das Schweizer Schlussangebot festlegen können. Auf jeden Fall wird der Bundesrat in diesem Prozess Kohärenz zwischen dem rechtlichen Rahmen und den nationalen politischen Zielen einerseits und den künftigen Verpflichtungen der Schweiz gegenüber dem GATS andererseits anstreben.

5. Der GATS-Vertrag ist ein flexibles Abkommen, das auf nationalen Listen aufbaut, die individuell von jedem Land gemäss seinen eigenen Umständen und Möglichkeiten sowie seinen defensiven und offensiven Interessen ausgehandelt wurden. Deshalb weichen die eingegangenen Verpflichtungen stark voneinander ab, je nach Entwicklungsstand der Mitgliedsländer. Das geht von einer Seite für einige weniger entwickelte Länder bis zu mehreren Dutzend Seiten für Industriestaaten. Ausserdem enthält der GATS-Vertrag, auf dessen Verabschiedung sich alle Länder, einschliesslich die Entwicklungsländer, geeinigt hatten, mehrere Bestimmungen, in denen die unterschiedliche Situation letzterer anerkannt wird (siehe oben). Dieses Prinzip wurde in Doha nochmals bestätigt (Paragraph 15 der Erklärung).

Die Schweiz wird dies in den Verhandlungen gebührend und gemäss dem Entwicklungsstand dieser Länder berücksichtigen, ebenso die Bedeutung der betroffenen Länder als Absatzmärkte für Schweizer Exporte von Dienstleistungen. In Bezug auf die Schwellenländer ist der Bundesrat der Ansicht, dass man diese dazu bringen sollte, sich in der WTO, einschliesslich GATS, stärker zu verpflichten, namentlich in den Sektoren, die für die Schweiz von Interesse sind.

6. Wie bereits erwähnt, ist das GATS in Bezug auf die Deregulierung des Service public neutral: weder verpflichtet noch hindert es ein Land, seinen Service public zu regulieren oder zu deregulieren. So ist jedes Mitglied gemäss seinen internen und externen Interessen seinen Weg gegangen, indem es gegebenenfalls in souveräner Weise Verpflichtungen eingegangen ist. Organisation und Abdeckung des Service public unterscheiden sich im Übrigen spürbar von einem Land zum anderen, sie sind auch nicht starr.

Die Schweizer Politik im Bereich Service public wird im Wesentlichen weiter auf eigenen Erwägungen aufbauen, gleichzeitig aber die Entwicklungen auf internationaler Ebene mit berücksichtigen.

7. Bei der Ausarbeitung der Verhandlungsmandate im Zusammenhang mit der Runde von Doha wird der Bundesrat die relevanten Vernehmlassungsverfahren gebührend berücksichtigen, namentlich bei den Aussenpolitischen Kommissionen der beiden Kammern sowie bei den interessierten Kreisen (Wirtschaft, Sozialpartner, Kantone, Departemente des Bundes).

Nationalrat

02.3298

Interpellation Bruderer

Ziele und Verpflichtungen durch GATS?

Wortlaut der Interpellation vom 20. Juni 2002

Der Bundesrat wird gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Inwieweit hat sich die Schweiz bereit erklärt, im Rahmen der GATS-Verpflichtungen den Bildungsbereich zu liberalisieren?
2. Wie sehen diese Verpflichtungen im Bildungsbereich konkret aus? Welche Bildungssektoren sind davon betroffen?
3. Welches sind die grundlegenden Ziele der Schweiz in Bezug auf den Bildungsbereich betreffend die GATS-Verpflichtungen?
4. Wie sieht der Zeitplan der Schweiz in Bezug auf die GATS-Verpflichtungen aus? Gibt es fixe Termine durch die Schweiz selbst und/oder die WTO?
5. Welche Entscheidungsträger sind in den Prozess bezüglich Ziele und Umsetzung der GATS-Verpflichtungen integriert?

Mitunterzeichnende

Fässler, Genner, Gysin Remo, Müller-Hemmi, Widmer, Wyss (6)

Ohne Begründung

Antwort des Bundesrates

Die durch das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) entstandenen Verpflichtungen der Schweiz wurden im Rahmen der 1994 abgeschlossenen Uruguay-Runde eingegangen. Nach seiner Ratifizierung durch das Parlament trat das Übereinkommen mit den damit verbundenen Verpflichtungen 1995 in Kraft. Beim GATS geht es um die Aufhebung von sechs Arten von Einschränkungen (die in Art. XVI aufgezählt sind) beim Marktzugang für ausländische Dienstleistungsanbieter, auf nicht diskriminierender Basis. Die Verpflichtungen, Angebote und Begehren, auf die im GATS Bezug genommen werden, hängen mit diesen Einschränkungen zusammen. Die Staaten sind aber in ihrer Reglementierung der betroffenen Sektoren weiterhin frei. Ferner fallen die im Rahmen der Staatsgewalt ausgeübten Dienstleistungen nicht in den Anwendungsbereich des GATS. In Bezug auf die allgemeine Haltung der Schweiz hinsichtlich der GATS-Verhandlungen verweist der Bundesrat auf seine Antwort auf die Interpellation Vollmer 02.3095.

1. Die Schweiz 1994 hat beschlossen, bestimmte Verpflichtungen für Dienstleistungen im Bildungsbereich einzugehen. Als in Wissenschaft und Forschung traditionell offenes Land verfügt die Schweiz bereits über ein sehr liberales Regelwerk in diesem Sektor. So erlauben verschiedene Kantonalgesetze die Schaffung von Privatschulen. Das GATS

bot der Schweiz Gelegenheit, diese Öffnung in einem internationalen Kontext zu bestätigen und so ihre Position als Ort des Ideen- und Wissensaustausches zu stärken. Die Verpflichtungen der Schweiz sind dabei sogar weniger weit gegangen, als aufgrund der geltenden Gesetzgebung möglich gewesen wäre (vgl. Punkt 3 weiter unten).

2. Die Verpflichtungen, welche ein Staat im Rahmen des GATS eingehen kann, sollen garantieren, dass ausländische Dienstleistungsanbieter beim Marktzugang nicht diskriminiert werden. Natürlich unterstehen alle Dienstleistungsanbieter, schweizerische ebenso wie ausländische, weiterhin den für ihren Aktivitätsbereich geltenden gesetzlichen Bestimmungen. Konkret ist die Schweiz Verpflichtungen hinsichtlich des Marktzugangs und der Inländerbehandlung für folgende Dienstleistungen im Bildungsbereich 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 wurde 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 die öffentlichen Schulen, die nicht tangiert werden.

3. Wie unter Punkt 1 erwähnt, war es das Ziel der Schweiz, auf multilateraler Ebene die Situation wiederzugeben, 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, Bemühungen in der gleichen Richtung zu unternehmen.

Die Vernehmlassung, welche hinsichtlich der Vorbereitung der Schweizer Begehren bei den interessierten 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 an 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 Bildungsbereich eingegangen sind. Ein gewisser Handlungsspielraum bleibt jedoch in der Kategorie "Andere private Aus-

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

4. Das Schweizer Angebot im Rahmen der GATS 2000-Verhandlungen muss bis zum 31. März 2003 vorgelegt werden, während die Verhandlungen am 1. Januar 2005 abgeschlossen sein müssen. Wie alle im Rahmen der WTO gefassten Beschlüsse beruhen diese Fristen auf einem Konsens aller Mitgliedstaaten und nicht auf einer Resolution der WTO als Institution.

5. Die Schweizer Position bei den inzwischen aufgenommenen GATS 2000-Verhandlungen wurde unter Beachtung der bei diesen Geschäften üblichen Vernehmlassungsverfahren formuliert, unter Berücksichtigung der Bedeutung der Schweizer Position, also der Tatsache, dass sie im Bildungsbereich keine Begehren stellt. Der Bundesrat wird die betroffenen Departemente und Ämter, Kantone, Wirtschaftsverbände und Nichtregierungsorganisationen weiter zu Rate ziehen, namentlich wenn es darum geht, auf Begehren von Drittländern an die Schweiz einzugehen. Hinsichtlich der Umsetzung der in der Uruguay-Runde eingegangenen Verpflichtungen wurde kein besonderer Mechanismus eingeführt, da die Verpflichtungen im Bildungsbereich die interne gesetzliche Situation der Schweiz in keiner Weise berührt.