

Regime- Interaktionen

**Die Rolle des GATS und der UNESCO
beim Aufbau eines
globalen Arbeitsmarktregimes**

Eva Hartmann

Dissertation
zur Erlangung des Akademischen Grades eines
Dr. rer. pol.
im Fachbereich 05 Gesellschaftswissenschaften
der Universität Kassel

vorgelegt von Eva Hartmann im September 2006 und
begutachtet unter dem ursprünglichen Titel:
"Konturen postnationaler Staatlichkeit - Interdependenz zwischen
GATS und UNESCO beim Aufbau eines globalen Arbeitsmarktregimes"

Tag der Disputation: 15. November 2006
Gutachter:
Prof. Dr. Christoph Scherrer
Prof. Dr. Bob Jessop

1	Einleitung.....	4
1.1	Untersuchungsgegenstand	12
2	Internationale Politik als Vergesellschaftung	21
2.1	Normendiffusion in der Weltgesellschaft	22
2.2	Deliberative Ansätze	27
2.2.1	Theorie des kommunikativen Handelns	34
	I. <i>Soziale Integration durch Verallgemeinerung</i>	36
2.2.2	Deliberative Politik auf internationaler Ebene	41
	I. „ <i>A strong global public in the making?</i> “	44
	II. <i>Deliberativer Supranationalismus</i>	47
2.2.3	Erste Schlussfolgerungen für das eigene Forschungsvorhaben	50
2.2.4	Kritik.....	52
2.3	Ein anderer Blick auf internationale Politik: Der Neo-Gramscianismus.....	56
2.3.1	Gramscis Hegemonietheorie	57
	I. <i>Die besondere Rolle der Intellektuellen</i>	64
2.3.2	Hegemonie in internationalen Beziehungen.....	67
2.3.3	Poulantzas' staatstheoretischen Überlegungen	82
2.4	Weitere Konkretisierung der eigenen Forschungsperspektive	89
2.4.1	Methodische Herangehensweise	98
3	Das strategische Dispositiv des multilateralen Übereinkommens zum Dienstleistungshandel.....	102
3.1	Der globale Handel mit Dienstleistungen	103
3.2	Das multilaterale Übereinkommen: Hintergrund und Grundformen	107
3.3	Das Streitschlichtungsverfahren	112
3.4	Auflagen des GATS: Durchgriff und Lücken	115
3.4.1	Die allgemeinen Ausnahmen.....	120
3.4.2	Aufgeschobene Konkretisierungen	121
3.5	Anerkennung von Qualifikationen im globalen Dienstleistungshandel	125
3.6	Vier Grundtypen von Anerkennung.....	125
3.7	Liberalisierungen beim Personenverkehr	127
3.8	Die Anerkennung von Qualifikationen und Zulassungen beim GATS	131
3.8.1	Regionale Fragmentierung	133
3.8.2	Das prozedurale Meistbegünstigungsprinzip	134
3.9	Die Stärkung des Panoptikums: die innerstaatliche Regelung	140
3.10	Die Bedeutung internationaler Standards im Streitschlichtungsverfahren	145
3.11	Notwendige Disziplinen	148
3.11.1	Konkretisierung der Bereiche: Der Kampf um Definitionen	150
3.11.2	Der Geltungsbereich: Grenzen des Konstitutionalismus	152
3.11.3	Legitime Ziele: Neue Fluchtpunkte staatlichen Handelns	156
	I. <i>Transparenz: Die Stärkung der diskursiven Macht</i>	162
3.11.4	Disziplinen bei Qualifikationsauflagen.....	165
3.11.5	Innerstaatliche Regelung ohne notwendige Disziplinen	170
3.12	Resümee.....	173

4	UNESCO's Regime für die Anerkennung von Hochschulqualifikationen	179
4.1	Die erste Generation.....	183
4.1.1	Die Frage der Vergleichbarkeit.....	189
4.2	Zweites Scheitern der Internationalisierungsstrategie	193
4.2.1	Erster Hintergrund: Die Bildungspolitik der Europäischen Gemeinschaft	198
4.2.2	Zweiter Hintergrund: Der Europarat vor neuen Herausforderungen	215
4.3	Die zweite Generation: Das Lissabonner Abkommen	222
4.3.1	Der Konsultationsprozess	226
4.3.2	Die inhaltliche Ausrichtung.....	230
	<i>I. Das Ende des Territorialprinzips.....</i>	<i>239</i>
	<i>II. Die Frage der Qualitätssicherung: ein erster Anlauf.....</i>	<i>242</i>
4.4	Erstes Resümee.....	246
4.5	Die europäische Verallgemeinerung: Der Bologna-Prozess	251
4.5.1	Grenzbestimmung Europas	255
4.5.2	Das Reformprojekt.....	258
4.5.3	Die Institutionalisierung des Prozesses	261
	<i>I. Der Panoptikum-Mechanismus.....</i>	<i>266</i>
4.5.4	Die Konkretisierung der Vergleichstandards	268
4.5.5	Hochschulbildung versus Qualifikation	272
4.5.6	Die Frage der Qualitätssicherung: ein zweiter Anlauf.....	276
	<i>I. Die USA als Vorbild</i>	<i>281</i>
	<i>II. Etappen der Konsolidierung</i>	<i>284</i>
	<i>III. Der Kommissionsvorschlag.....</i>	<i>289</i>
4.6	Zweites Resümee.....	295
4.7	Die dritte Internationalisierungsstrategie.....	300
4.7.1	Neue Prioritäten in der internationalen Bildungspolitik.....	302
4.7.2	Die Neupositionierung der UNESCO.....	305
4.7.3	Die Intervention der OECD: die Erste.....	311
4.7.4	Das UNESCO-Forum	314
4.7.5	Die Auseinandersetzungen um internationale Qualitätsstandards	319
4.7.6	Die Intervention der OECD: die Zweite.....	322
	<i>I. Die UNESCO/OECD Leitlinien</i>	<i>326</i>
4.7.7	Zusammenfassung.....	335
5	Schlusskapitel.....	339
	Abkürzungen.....	352
	Literaturverzeichnis.....	354

1 Einleitung

It appears evidently from experience
that a man is of all sorts of luggage
the most difficult to be transported.
Adam Smith 1776

In den 1990er Jahren avancierte Globalisierung zum zentralen Stichwort, um die Intensivierung wirtschaftlicher Verflechtungszusammenhänge auf den Begriff zu bringen. Zugleich gewinnen soziale und kulturelle Verflechtungen durch weltumspannende Kommunikationsnetzwerke, Massenmedien und eine zunehmende Mobilität von Menschen an Bedeutung. So weist die vom damaligen UN-Sekretär Kofi Annan eingerichtete *Globale Kommission zu internationaler Migration* darauf hin, dass es weltweit 2'000 Millionen MigrantInnen gibt, was einer Verdoppelung seit 1980 gleichkommt (vgl. Global Commission on International Migration 2005: 1). Die Folge dieser Arbeitsmigration ist eine tendenzielle Verschmelzung der Arbeitsmärkte zu einem globalen Arbeitsmarkt, an dem zunehmend auch Menschen aus den Ländern des Südens¹ partizipieren (siehe Martin 2005).

In der sozialwissenschaftlichen Forschung haben Vergesellschaftungsprozesse jenseits des Nationalstaates an Aufmerksamkeit gewonnen. Transnationale Vergesellschaftungsprozesse, wie sie durch internationalen Handel, globale Produktionsketten, Kommunikationsnetzwerke und Migration intensiviert werden, werfen zugleich Fragen nach der Vergesellschaftung durch internationale Politik auf. Dies bleibt nicht ohne Konsequenzen für das Forschungsfeld der Internationalen Beziehungen (IB), in dem lange das Handeln von Regierungen im Zentrum stand. So ist in den IB, aber auch zunehmend in der Soziologie die Frage nach der Entstehung einer Weltgesellschaft auf die Forschungsagenda gerückt (vgl. Forschungsgruppe Weltgesellschaft 1996; Hartmann 2005). Das Vorhaben, eine Sozialtheorie internationaler Politik zu schreiben, hat in den letzten Jahren entsprechend an Zuspruch gewonnen (vgl. z.B. Wendt 1999).

Die vorliegende Arbeit will einen theoretischen und empirischen Beitrag zu dieser Forschungsentwicklung leisten und insbesondere die damit verbundenen staatstheoretischen Imp-

¹ Mit der Bezeichnung „Länder des Südens“ und „Länder des Nordens“ wird nicht eine geografische, sondern vielmehr um eine ökonomische Verortung entlang des Industrialisierungsgrades und des nationalen Wohlstandes vorgenommen.

likationen unter die Lupe nehmen. Ausgangspunkt ist ein Forschungsfeld, das nach einem Verfassungsrecht jenseits des Nationalstaates fragt und sich hierbei auf die Transformation des Völkerrechts bezieht. Was mit der Charta der Vereinten Nationen nach dem zweiten Weltkrieg begann, zeichnet sich zunehmend auch bei anderen internationalen Vertragswerken ab: Die Konstitutionalisierung des Völkerrechts, das heißt die Begrenzung staatlichen Handels durch ein übergeordnetes Rechtsprinzip (siehe Bryde 2003). Mit der Entstehung der Welthandelsorganisation (WTO) 1995 und ihrem Streitschlichtungsmechanismus ist auch die Konstitutionalisierung des internationalen Handelsrechts gestärkt worden. Die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs schreibt diesen Konstitutionalisierungstrend weiter fort. Im Rahmen der Europäischen Union ist der Trend zur Herausbildung eines Sekundärrechts bislang am weitesten fortgeschritten. Ein wichtiger historischer Schritt war hierbei der Vertrag über die Europäische Union, den die Mitgliedstaaten 1992 in Maastricht unterzeichnet haben. Mit diesem Vertrag wurde die erste grundlegende Reform der Gründerverträge von 1957 vollzogen und eine Reihe von weiteren Rechtskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft übertragen. Dieser Prozess ist mit den nachfolgenden Verträgen kontinuierlich fortgeschrieben worden. Mit der Konstitutionalisierung des Völkerrechts zeichnet sich somit eine Supranationalisierung eines Bereichs ab, der bislang zu den Kernmerkmalen eines Nationalstaates zählte: Das Verfassungsrecht.

Meiner Kernthese zufolge artikulieren sich mit der Konstitutionalisierung des Völkerrechts ganz neue Anforderungen an die Genese internationaler Regeln und Normen. Es bedarf, so die Vermutung, ganz neuer Formen von Konsensbildungs- und Konfliktvermittlungsmechanismen. Entsprechend stellt sich die Frage, ob mit der Supranationalisierung auch eine Postnationalisierung von Konsensbildungs- und Konfliktvermittlungsmechanismen einhergeht. Entstehen neue soziale Räume jenseits des Nationalstaates oder ist eher eine Transnationalisierung dieser Konsensbildungs- und Konfliktvermittlungsmechanismen zu beobachten, die bestehende nationale Konsensbildungsterrains enger miteinander verhakt, ohne eine weitere Ebene hinzuzufügen?

Die vorliegende Untersuchung wendet sich einem entstehenden internationalen Migrationsregime zu, das eng an einen Arbeitsmarkt gekoppelt ist, der ebenfalls zunehmend internationale Züge annimmt. Mit diesem Regime wird eine Institutionalisierungsform zwischenmenschlicher Interaktionen jenseits nationalstaatlicher Grenzen in den Blick genommen, die eine Transnationalisierung von Vergesellschaftung begünstigt. Zugleich wird damit ein Bereich aufgenommen, der im Rahmen der Globalisierung zu den politisch sensibelsten gehört.

Die Untersuchung legt den Fokus auf den Entwicklungsprozess eines internationalen Regimes, das die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen regelt und greift damit die bildungspolitische Dimension des entstehenden Migrationsregimes auf. Im Zentrum der Forschung steht hierbei die Interdependenz zwischen dem WTO-Abkommen zum Handel mit Dienstleistungen (GATS) und den Anerkennungsabkommen für Hochschulqualifikationen der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) beim Aufbau eines internationalen Anerkennungsregimes für Qualifikationen. Indem die Untersuchung die bildungspolitische Dimension des internationalen Migrationsregimes herausgreift, nimmt sie einen Aspekt auf, der innerhalb der Forschung zu internationalen Migrationsregimen bislang kaum Beachtung fand (vgl. z.B. Newland 2005; Castles and Miller 2003; vgl. z.B. Martin 2005). Mit der Bildungspolitik wird zugleich ein Bereich in den Blick genommen, der, wie das Verfassungsrecht, historisch eng verbunden ist mit dem Nationalstaat. Ähnlich wie in Fragen der Rechtshoheit zeigen sich Regierungen zurückhaltend, bildungspolitische Kompetenzen an übergeordnete Instanzen abzugeben. Entsprechend ist davon auszugehen, dass die Delegation der Definition von Bildungsnormen und -standards an eine übergeordnete Ebene im Rahmen eines Konstitutionalismus höchst voraussetzungsreich ist. In ihrer Fluchtlinie läuft eine solche Entwicklung auf eine globale Integration von Bildungssystemen hinaus, in der Staaten zunehmend für andere Staaten ausbilden und HochschulabsolventInnen die Sicherheit erhalten, dass ihr Abschluss auch in einem anderen Land anerkannt wird. Indem diese Arbeit die Bedeutung der UNESCO für die WTO untersucht und damit eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen (UN) ins Visier nimmt, fragt sie zugleich nach der potentiellen Rolle des UN-Systems für eine Postnationalisierung von Konsensbildungs- und Konfliktvermittlungsstrukturen.

In der Forschung zur Konstitutionalisierung des Völkerrechts sind drei unterschiedliche Zugangsweisen auszumachen: Eine rechtstheoretische, eine demokratietheoretische und eine machttheoretische. Gerade in jüngerer Zeit sind eine Reihe von Arbeiten entstanden, die internationale Politikentwicklung auf ihre demokratietheoretischen Implikationen hin reflektieren (vgl. Held 2003; Zürn 2003; Greven and Pauly 2000; Habermas 2005). Für die vorliegende Arbeit, die nach der Transnationalisierung von Vergesellschaftungsprozessen fragt, sind diejenigen demokratietheoretischen und machttheoretischen Ansätze von Interesse, die eine gesellschaftstheoretische Perspektive betonen. Im Nachfolgenden sollen die Fragen, die zum einen aus einer demokratietheoretischen und zum anderen aus einer machttheoretischen Perspektive an den Konstitutionalismus gestellt werden können, kurz skizziert werden, um hieraus eine eigene theoriegeleitete Fragestellung zu entwickeln. Im

aus eine eigene theoriegeleitete Fragestellung zu entwickeln. Im zweiten Teil der Einleitung lege ich die Begründung für die Auswahl meines Forschungsfeldes dar, und werde gegen Ende des Kapitels einige zentrale Ergebnisse meiner Untersuchung zusammenzufassen.

Aus den demokratiethoretischen Ansätzen greift die vorliegende Arbeit die gesellschaftstheoretisch orientierte Demokratietheorie von Jürgen Habermas heraus (vgl. Habermas 1994 [1992]). Habermas' Überlegungen sind insofern interessant, als sie von einer Doppelfunktion des Rechts in modernen Gesellschaften ausgehen: Recht als Sicherung bestehender Herrschaftsverhältnisse und Recht in seiner sozialen Integrationsfunktion. Zudem ist Habermas in seinen neueren Arbeiten dazu übergegangen, die Konsequenzen der Konstitutionalisierung des Völkerrechts für eine Demokratie in postnationaler Konstellation theoretisch zu reflektieren (vgl. Habermas 1998; Habermas 2005; siehe auch Fraser 2005). Mit Rekurs auf Habermas kann nach den Implikationen des Konstitutionalismus für Veränderungen bei Vergesellschaftungsprozessen gefragt werden. Die Integrationswirkung von Recht beschreibt Habermas entlang seiner Theorie des Kommunikativen Handelns. Das Recht und die Rechtsstaatlichkeit stärken in ihrer „idealistischen Nötigung“ (Habermas 1994 [1992]: 60) kommunikatives Handeln und fördern so dessen verallgemeinernde Wirkung. Durch die Abstraktion von konkreten Lebenswelten verallgemeinert kommunikatives Handeln Wissensformationen und gewinnt so eine sozial-integrative Funktion. In Anlehnung an Rousseau sieht Habermas darin die Konstitutionsbedingungen für ein Allgemeininteresse, das mehr ist, als die Summe seiner Einzelteile und seinen verpflichtenden Charakter durch seinen Bezug auf die Gesellschaft als Ganzes erlangt. Ein Recht, das glaubwürdig für das Allgemeininteresse steht und entsprechend Legitimität beanspruchen kann, schafft sich so eine eigene Wirkungskraft, die nicht allein durch das Gewaltmonopol des Staates zu begründen ist. Bei der Konstitution dieses Allgemeininteresses weist Habermas Beratungs- und Beschlussprozessen eine Schlüsselrolle zu. Ihre Inklusivität ermöglicht immer neue gesellschaftliche Bereiche in den Verallgemeinerungsprozess einzubeziehen und so zu Bestandteilen des Allgemeinwillens zu transformieren. Entsprechend kommt ihnen eine zentrale Integrationsfunktion zu. Habermas spricht von deliberativer Demokratie, um die Zentralität von kommunikativ vermittelter Vergesellschaftung durch Politik hervorzuheben. Die durch Verfahren hergestellte Meinungs- und Willensbildung kann, so Habermas, selbst nicht herrschen. Sie dient jedoch auch nicht alleine der Legitimation bestehender politischer Macht, sondern lenkt diese in eine bestimmte Richtung. Erst so verleiht sie der politischen Macht ihre Bindekraft jenseits direkter Gewaltanwendung. Habermas' Demokratietheorie geht folglich von einem notwendigen Spannungsverhältnis

zwischen politischer Herrschaft und sozialer Integration durch die politische Öffentlichkeit aus. In diesem Spannungsverhältnis spiegelt sich der Doppelcharakter des Rechts wider, das zumindest die institutionalisierten Formen der öffentlichen Meinungsbildung mit organisiert. Habermas' Theoriegebäude beschreibt so ein komplexes Verhältnis von Legalität, Legitimität und Legitimation aus einer gesellschaftstheoretischen Perspektive, die nach Vergesellschaftungsformen fragt.²

Mit der Beschreibung der Wirkungskraft des Rechts wirft die Konstitutionalisierung des Völkerrechts grundlegende gesellschaftstheoretische Fragen auf: Wie kann es einem solchen Recht gelingen, eine eigene Bindekraft zu erlangen, die seinen Direktiven Nachdruck verleiht jenseits direkter Gewaltanwendung? Reformuliert als Hypothese heißt dies: Eine wirkungsvolle Konstitutionalisierung des Völkerrechts, die zur Begrenzung staatlichen Handelns führt, bedarf postnationaler Formen institutionalisierter Beratungs- und Entscheidungsprozesse. Postnational wird hier als Begriff verwendet, der offen lässt, ob sich diese Prozesse auf regionaler, interregionaler oder globaler Ebene etablieren.

Die Legitimationskrise der WTO, aber auch der EU, die durch das Scheitern der Ratifizierung des Verfassungsvertrags 2005 einen Höhepunkt erreichte, kann als eine Bestätigung dieser Hypothese verstanden werden (vgl. z.B. Alter 2003; Neyer 2005: 378). Mit Rekurs auf Habermas' Demokratietheorie kann gerade in der Legitimationskrise die Artikulation eines neuen Anspruches gelesen werden, die Konstitution der übergeordneten Regeln und Normen in einen breiteren Beratungs- und Entscheidungsprozess einzubetten. Dass der Vorwurf eines Legitimationsdefizits des internationalen Handelsregimes erst mit der Entstehung der WTO an Resonanz gewann, und nicht schon beim Vorgänger der WTO, dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT), kann direkt auf den neuen Konstitutionalismus der WTO zurückgeführt werden. Das alte GATT verfügte faktisch über keinen Konstitutionalismus, der die Entscheidung des Streitschlichtungsgremiums über die Entscheidung der unterlegenen Streitpartei stellt. Entsprechend geringer waren die Legitimationsanforderungen an dieses alte Regime. So sieht Hauke Brunkhorst im Anschluss an Habermas' Demokratietheorie durch die Entstehung von Verfassungsregimen die notwendige, wenn auch noch nicht hinreichende Bedingung für eine postnationale Demokratie geschaffen: "A strong global public in the making", wie er die gegenwärtige Transformation optimistisch beschreibt (vgl. Brunkhorst 2002). Habermas selbst steht der Realisierbarkeit einer durch Recht organisierten Meinungs- und Willensbildung auf globaler Ebene eher skeptisch gegenüber. Er räumt regionalen Integ-

² Der Begriff Legalität beschreibt die Gesetzmäßigkeit eines Staates oder eines Herrschaftssystems, Legitimität, dessen Rechtmäßigkeit d.h. Anerkennungswürdigkeit durch Grundsätze und Wertvorstellungen und Legitimation die Verfahren zu dessen Selbststabilisierung.

rationsprozessen und hier insbesondere der EU ein größeres Potential ein, die Legitimation demokratischer Prozesse von Nationalstaaten kontinuierlich nach oben zu verlängern bis zur Ebene eines kontinentalen Regimes (vgl. Habermas 2004: 139f.). Diese Überlegungen sind innerhalb der europäischen Integrationsforschung stark rezipiert worden. Daraus entwickelte sich eine eigene Forschungsausrichtung, die den deliberativen Supranationalismus, der die rechtsbasierte Mehrebenendeliberation unter Einschluss der europäischen Institutionen, sowie staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren untersucht (vgl. Neyer 2003). Europäischen Normen und Prinzipien wird das größte Potential zugesprochen, eine eigene Bindekraft zu entwickeln, die sich aus dem Bezug auf das Ganze speist und einer Europäisierung von Vergesellschaftungsprozessen Vorschub leisten. Diesen deliberativen Ansätzen gelingt es somit den Vorwurf des Legitimationsdefizits internationaler Organisationen im Rahmen des Konstitutionalismus theoretisch zu reflektieren als die Genese eines Anspruchs an postnationale Beratungs- und Entscheidungsprozesse. Was in ihren Überlegungen jedoch deutlich unterbelichtet bleibt, sind die treibenden Kräfte, die einen solchen Konstitutionalismus forcieren, sowie die Macht- und Herrschaftsbedingungen, unter denen sich dieser Anspruch formuliert.

Um diese Fragen theoretisch zu fassen, wendet sich vorliegende Arbeit daher herrschaftstheoretischen Ansätzen zu. Hierbei wird der neo-gramscianische Ansatz herausgegriffen, der die Entstehung des Allgemeinwillens aus einer herrschaftskritischen Perspektive beschreibt (vgl. Cox 1998; Gill 1997). Dieser historisch-materialistische Ansatz erlaubt, die Doppelfunktion des Rechts, wie sie deliberative Ansätze zum Ausgangspunkt haben, aus einer herrschaftstheoretischen Perspektive zu reformulieren und sie in den Kontext kapitalistischer Produktionsverhältnisse und ihrer Reproduktion zu stellen. Damit rückt der Ansatz die Konstitutionsbedingungen von Meinungsbildungsprozessen in den Mittelpunkt der Analyse. Mit der Hegemonietheorie von Antonio Gramsci kann die besondere Herrschaftsform der bürgerlichen Gesellschaft untersucht werden, die sich durch die Abwesenheit direkter Gewalt auszeichnet, zumindest dort, wo sie alliierte Kräfte einbezieht. Mit der Berücksichtigung der Interessen der Alliierten gelingt es, so Gramsci, einer aufstrebenden sozialen Gruppe ihre Normen und Prinzipien zu verallgemeinern und so zum Allgemeininteresse zu entwickeln. Ihre Führungskraft beinhaltet hiernach nicht nur eine normative Dimension, sondern auch eine materielle. Letzten Endes gründet sie auf dem Versprechen, durch die Wirtschaftsweise, die sie vorantreibt, die gesellschaftliche Reproduktion zu sichern und damit das Überleben der Einzelnen. Eine gramscianische Perspektive erlaubt somit die Bindekraft von Normen und Werten, wie sie auch die deliberativen Ansätze im Blick haben, aus einer hegemonietheoretischen

Perspektive zu begründen und die darin eingelassenen Ausbeutungsverhältnisse und Herrschaftsbeziehungen zu thematisieren. Die Frage nach der Bindekraft des globalen Konstitutionalismus wird aus dieser Theorieperspektive zur Frage nach veränderten Hegemoniebildungsprozessen. Aus einer herrschaftskritischen Perspektive gilt es die Ermöglichungsbedingungen dieser Hegemonie in den Blick zu nehmen und die treibenden Kräfte, die bestimmte Verhältnisse privilegieren, zu identifizieren. Damit rückt das Spannungsverhältnis von politischer Direktive und hegemonialem Konsens in den Vordergrund der Analyse.

Bislang hat der Neo-Gramscianer Stephen Gill den Begriff des Konstitutionalismus in seinen Arbeiten am explizitesten aufgenommen. Gill spricht vom „neuen Konstitutionalismus“ (Gill 2000: 45). Gills Analysen beziehen sich hierbei auf die WTO, aber auch auf die EU und die, in diesen Verfassungsregimen eingelassene, neoliberale Agenda. Diese Agenda zielt auf eine Kommodifizierung immer weiterer sozialer Beziehungen, um sie zu Waren zu transformieren, die nicht mehr nur einen Gebrauchs-, sondern auch einen Tauschwert haben.³ In seinen Ausführungen beschreibt Gill die Strategie der „transnational fraction of the capitalist classes of the world“ (vgl. Gill 2003a: 168) die verschärfte Direktivmacht dieser Verfassungsregime zu nutzen, um ihre Interessen durchzusetzen. In der Konsequenz werden so nationalstaatlich organisierte demokratische Rechte, wie sie der herkömmliche Konstitutionalismus fixiert, unterlaufen. Diese transnationalen Kräfte sieht Gill angloamerikanisch dominiert. In seiner Analyse greift Gill somit die Konstitutionalisierung des Völkerrechts auf. Hierbei tendiert er jedoch dazu, nur den Aspekt von Herrschaftssicherung aus einer *top-down* Perspektive zu betonen. Die WTO wird hierbei zu einer Art Kommandobrücke, die die neoliberale Fraktion erobert hat, um die Durchsetzung ihrer strategischen Interessen zu optimieren. Zu einer ähnlich instrumentalistischen Perspektive tendieren auch einige andere Neo-GramscianerInnen, die in ihren Arbeiten untersuchen, wie transnationale Elitennetzwerke zwischen unterschiedlichen Foren und Organisationen wechseln, um ihre Interessen durchzusetzen (vgl. z.B. van Apeldoorn 2001; van der Pijl 1998). Eine solche Perspektive nimmt eine elitentheoretische Verkürzung vor und kann letzten Endes die Bindekraft dieses neuen Konstitutionalismus und damit die Durchsetzung der neoliberalen Agenda nicht erklären.

Eine instrumentalistische Perspektive unterschätzt mit anderen Worten die Komplexität des Verallgemeinerungsprozesses partikularer Interessen, wie auch die institutionellen Kon-

³ Laut dem etymologischen Wörterbuch *online etymology dictionary* ist der Begriff Kommodifizierung in den 1970er Jahren in der Kunsttheorie entwickelt worden, um die Transformation der Produkte menschlicher Kreativität in verkaufbare Güter zu beschreiben (siehe www.etymonline.com/index.php?term=commodity [15.08.2006]).

sequenzen der Widersprüche innerhalb der Bourgeoisie. Sie bemisst, so meine Kernthese, der Rolle des Staates bei der Reproduktion kapitalistischer Verhältnisse zu wenig Bedeutung zu. Im Anschluss an eine ausführliche Diskussion dieser Ansätze, wie ich sie im zweiten Kapitel der vorliegenden Arbeit vornehme, schlage ich daher eine staatstheoretische Erweiterung des Begriffs des neuen Konstitutionalismus vor unter Bezugnahme auf die Überlegungen von Nicos Poulantzas (vgl. Poulantzas 2002 [1978]). Mit dieser theoretischen Erweiterung knüpfe ich an die noch junge Forschungsrichtung an, die Poulantzas' Staatstheorie für die Analyse internationaler Politik fruchtbar machen will (vgl. Hirsch 1993; Brand 2003; Wissel 2005; Jessop 2001). Mit meiner Arbeit will ich einen Beitrag zu der Weiterentwicklung dieser Forschungsrichtung leisten. Mit Rückgriff auf Bob Jessops strategisch-relationalen Ansatz und auf Foucaults' Begriff des strategischen Dispositivs schlage ich eine Erweiterung von Poulantzas' Staatstheorie vor, die erlaubt, die Prozesshaftigkeit und Offenheit gegenwärtiger Entwicklungen besser auf den Begriff zu bringen (vgl. Jessop 2000; Foucault 1978). Vor diesem theoretischen Hintergrund sollen kurz Grundüberlegungen von Poulantzas vorgestellt werden, um hiervon meine eigenen theoriegeleiteten Forschungsfragen abzuleiten.

Poulantzas' Theoriegebäude greift in wesentlichen Aspekten auf Gramscis Hegemonietheorie zurück, wenn es die Entstehung bürgerlicher Herrschaft unter kapitalistischen Verhältnissen beschreibt. Stärker als Gramsci betont dieser Ansatz die Widersprüche und Konflikte innerhalb der Bourgeoisie und begründet hierdurch die Notwendigkeit des Staates im Kapitalismus. „Staat“ denkt Poulantzas als ein institutionelles Arrangement von Staatsapparaten, in denen sich unterschiedliche Interessen materialisieren. Staatliche Politik in ihrer Gesamtheit hat aus dieser Perspektive kein Zentrum, sondern ist vielmehr ein strategischer Prozess, in dem sich Machtknoten und Machtnetze kreuzen und sich in einem hierarchisierten Verhältnis zueinander gruppieren. In diesem Sinn nimmt der Staat eine Vermittlungsrolle zwischen widersprüchlichen Interessen ein, die sowohl die Beziehung zwischen Bourgeoisie und subalternen Kräften kennzeichnen, als auch innerhalb der Bourgeoisie existieren. Durch die Hierarchisierung der unterschiedlichen Interessen entsteht erst eine hegemoniale Ordnung, die der Gesellschaft eine bestimmte Einheit verleiht, als eine klassenübergreifende, staatlich sanktionierte Lebensweise. Die Vermittlungsrolle des Staates ist hiernach keine neutrale: Sie privilegiert bestimmte Interessen, ohne dass das Ergebnis der Vermittlung alleine auf diese Interessen reduziert werden könnte. Mit zunehmender Bedeutung peripherer Bereiche für die Akkumulation und Reproduktion des Kapitals, wie qualifizierte Arbeitskräfte und Infrastruktur, sieht Poulantzas den Staat zudem zentrale ökonomische Funktionen übernehmen, indem

er deren Bereitstellung sichert und so zu einer Ermöglichungsbedingung für kapitalistische Inwertsetzung wird. Mit diesen Überlegungen grenzt sich Poulantzas von den marxistischen Ansätzen ab, die im Staat nur einem ideologischen Überbauphänomen sehen und seine konstitutive Rolle für die Basis ausblenden.

Mit zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtungen stellt sich nun die Frage, ob die Reproduktion einer globalisierten Wirtschaft im wesentlichen nationalstaatlich organisiert bleibt oder ob nicht gerade der Konstitutionalismus Elemente einer supranationalen Organisation der Reproduktion enthält. Supranationalisiert sich mit anderen Worten die zentrale Rolle des Staates bei der Vermittlung zwischen den unterschiedlichen Interessen der Bourgeoisien in den einzelnen Ländern, wie auch bei der Bereitstellung der Reproduktionsbedingungen? Welche Formveränderung von Staatlichkeit lässt sich identifizieren, welches Artikulationsverhältnis zwischen postnationaler und nationaler zeichnet sich hierbei ab? Und welches Verhältnis zwischen regionaler und globaler Ebene ist nochmals in die postnationale Dimension eingelassen? Welche Interessen werden privilegiert und wie werden subalterne Kräfte eingebunden? Mit der Frage nach globalen Kräfteverhältnissen wird zugleich das Verhältnis zwischen USA und EU als den beiden großen Wirtschaftsblöcken ins Visier genommen. Lässt sich, wie es viele Neo-Gramscianer nahe legen, von einer klaren Dominanz US-amerikanischer Kräfte ausgehen? Welche Rolle spielt hierbei die Europäische Union, der ja gerade deliberative Ansätze das größte Potential einer postnationalen Vergesellschaftung durch Politik zusprechen.

1.1 Untersuchungsgegenstand

Diese Fragen sollen empirisch anhand eines ausgewählten Forschungsfeldes beantwortet werden. Ausgangspunkt der Analyse bilden hierbei die WTO und der in diesem Handelsregime eingelassene Konstitutionalismus. Die WTO an sich kann als eine Konfliktvermittlungsstruktur verstanden werden, die zwischen den unterschiedlichen Wirtschaftsinteressen der einzelnen Länder vermitteln soll. Überträgt man Poulantzas' Vorstellung vom Staat als widersprüchliche Beziehung zwischen Knotenpunkten verdichteter Kräfteverhältnisse auf die internationale Ebene, gerät nun aber auch das weitere Umfeld in den Blick, in das die Konfliktvermittlungsstruktur der WTO eingebettet ist. Die Supranationalisierung wird um ihre postnationale Dimension erweitert. Bisher sind einzelne dieser Bemühungen um eine Erweiterung des Einzugsgebietes empirisch genauer untersucht worden. Beim Streitschlichtungsverfahren ist dies insbesondere die Stärkung privater Personen, die durch die Neuregelung des Umgangs

mit sogenannten *amicus curiae*-Schriftsätzen erfolgte (vgl. z.B. Smith 2004).

Einige Arbeiten haben sich den Neuregelungen von Auflagen zu technischen, gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Standards gewidmet, wie sie beim GATT im Rahmen der WTO eingeführt wurden (vgl. Gehring 2002; Gstöhl and Kaiser 2004; Abbott and Snidal 2000; Finger and Tamiotti 1999). Während es den WTO-Mitgliedern unter der alten GATT-Übereinkunft weitgehend freigestellt war, beliebige Produktauflagen zu machen, solange die Gleichbehandlung ausländischer und inländischer Produkte gewährleistet war, wurde mit der WTO und den Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen) und die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS-Abkommen) die Gestaltungsfreiheit für alle WTO-Mitglieder deutlich eingeschränkt. Diese beiden WTO-Zusatzabkommen machen allerdings keine inhaltlichen Vorgaben zu den technischen Standards und Schutzauflagen, sondern verpflichten vielmehr die WTO-Mitglieder, sich an Normen von einschlägigen internationalen Normenorganisationen zu orientieren. Mit diesen UN-Spezialorganisationen tritt ein erweitertes institutionelles Arrangement in den Vordergrund, in welches das GATT eingebettet ist.

Die Konkretisierung des Untersuchungsgegenstandes

Die vorliegende Untersuchung fragt nun, inwieweit sich auch beim zweiten wichtigen Handelsabkommen der WTO, dem Allgemeinen Abkommen zum Handel mit Dienstleistungen (GATS), eine ähnliche Entwicklung hin zu einer Institutionalisierung von Beratungs- und Entscheidungsprozessen identifizieren lässt und wenn ja, welche Form sich hier abzeichnet. Indem nach der Organisationsform des Konsenses zu internationalen Standards gefragt wird, soll das Verständnis für die institutionellen Voraussetzungen einer globalen wissensbasierten Ökonomie mit dem Dienstleistungssektor in ihrem Kern vertieft werden. Mit dem GATS wendet sich die Arbeit einem Untersuchungsfeld zu, das innerhalb der WTO-Forschung im Vergleich zum GATT bislang deutlich weniger Aufmerksamkeit erhalten hat. Ein Grund hierfür ist, dass der globale Handel mit Dienstleistungen selbst noch eine Randexistenz einnimmt. Bislang macht dieser Handel erst 20 Prozent des gesamten Welthandels aus (siehe WTO 2004b). Es ist jedoch davon auszugehen, dass in den nächsten Jahren dieser Sektor im globalen Handel an Bedeutung gewinnen wird. Gerade in Hochlohnländern, in denen der Dienstleistungssektor zum Teil bereits über 70 Prozent zur nationalen Wertschöpfung beiträgt, besteht großes Interesse an einer globalen Expansion.

Aus staatstheoretischer Sicht ist das GATS ein besonders interessantes Untersuchungsfeld, um nach einer Supranationalisierung und damit im erweiterten Sinn einer Postnationalisierung von Staatlichkeit zu fragen. Das GATS nimmt viel stärker als das GATT Einfluss auf die Form der ökonomischen Funktionen des Nationalstaates und damit auch auf seine allgemeine Organisation von Hegemonie. Auf diesen stärkeren Interventionscharakter ist zurückzuführen, dass der Geltungsbereich der GATS-Normen und -Regeln nur stufenweise verallgemeinert wird. So sieht das Abkommen im Gegensatz zum GATT eine selektive Integration von Sektoren und Dienstleistungserbringungsarten vor, deren Auswahl die einzelnen WTO-Mitglieder selbst bestimmen. Der Jurist Richard Senti beschreibt diese „Unvollkommenheit“ als das spezifische Merkmal des GATS (vgl. Senti 2000: 603). Diese schrittweise Integration stand bislang im Zentrum der GATS-Forschung.

Vergleichsweise wenig Beachtung fand bisher hingegen eine zweite Art der graduellen Verallgemeinerung der GATS-Regeln. Diese zweite „Unvollkommenheit“ des GATS bildet den Ausgangspunkt meiner empirischen Untersuchung. Wie im dritten Kapitel dieser Arbeit näher ausgeführt wird, haben die WTO-Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung des GATS-Vertragstextes beschlossen, zentrale staatliche Steuerungsinstrumente wie Zulassungsregeln und Qualifikationsauflagen, aber auch das öffentliche Beschaffungswesen und Subventionen der Regelhoheit des GATS unterzuordnen. Diese Entscheidung ist aus hegemonietheoretischer Sicht bemerkenswert. Diese staatlichen Steuerungsinstrumente spielen eine zentrale Rolle, um einer bestehenden Herrschaftsordnung ihre Legitimität zu verleihen. Als Instrumente, die über die Vergabe von Privilegien bestimmen, dienen sie der Einbindung sozialer Gruppen, um so eine Unterstützerstruktur für das politische System zu organisieren. Sie sind somit Teil von legitimierungsschaffenden Strategien. Zugleich sind sie auch zentrale Elemente der ökonomischen Funktion des Staates, durch die dieser Einfluss auf die Organisation der Wirtschaft nimmt. In der Uruguay-Runde entschieden die Regierungen, diese Bereiche dem GATS-Vertragsregime unterzuordnen. Interessanterweise delegierten sie hingegen die Festlegung der genauen Form der Unterordnung auf nachgelagerte Sonderverhandlungen, die nach Inkrafttreten des GATS-Vertrags beginnen sollten. So nehmen die entsprechenden Kapitel im GATS-Vertrag eine Art Platzhalterfunktion ein.⁴ Sie enthalten Eckpunkte, aber vor allem Anweisungen zu den Verfahren, durch die diese Prinzipien weiter ausdifferenziert und konkretisiert werden sollen. Darin zeigt sich eine zweite Unvollkommenheit des GATS. In diesen

⁴ Es handelt sich hierbei beim GATS um Artikel VI (innerstaatliche Regelung), Artikel XIII (öffentliches Beschaffungswesen) und Artikel XV (Subventionen).

nachgelagerten Verhandlungen soll Schritt für Schritt von den unterschiedlichen nationalstaatlichen Steuerungen abstrahiert werden, um so zu allgemeineren Regeln zu gelangen. Diese erst werden dann als übergeordneter Meta-Rahmen, der die Legitimitätsgrenzen innerstaatlicher Regelungen absteckt, Teil des Konstitutionalismus. Eine Integration erfolgt durch die Annahme dieser Konkretisierung durch das oberste Entscheidungsorgan der WTO, die Ministerkonferenz. Solange diese nachträgliche Integration nicht vollzogen ist, unterstehen diese Bereiche somit in nur geringem Maße dem Konstitutionalismus des GATS. Es handelt sich gleichsam um einen „constitutionalism in the making“.

Wenn in der Untersuchung nach einer Postnationalisierung von Konfliktvermittlungsstrukturen im Rahmen des GATS gefragt wird, können daher keine bereits bestehenden Institutionalisierungen von Beratungs- und Entscheidungsprozessen unter die Lupe genommen werden, wie im Rahmen des GATT. Vielmehr gilt es, die Entstehung dieser Institutionalisierungen und ihre Ermöglichungsbedingungen herauszuarbeiten. Hierbei werden die Sonderverhandlungen in einem WTO-Gremium untersucht, das beauftragt ist, den WTO-Regierungen einen Vorschlag zur Institutionalisierung zu unterbreiten. Eine solche Rekonstruktion der Meinungsfindung erlaubt unterschiedliche Einzeltaktiken und Strategien von Akteuren in den Blick zu nehmen, die erst in ihrer Verkoppelung der Konsensfindung eine Richtung geben. Dieser empirische Zugang vorliegender Arbeit zielt so darauf auf, die Ermöglichungsbedingungen für einen Konsens herauszuarbeiten, wie auch die Herrschaftsverhältnisse, die in den Kompromiss Eingang finden, zu verdeutlichen.

Der konkrete Bereich, bei dem die Entstehung eines solchen Konsenses erforscht wird, bezieht sich auf die Regelungen zur Anerkennung von Qualifikationen. Im Mittelpunkt steht mit anderen Worten der Aufbau eines GATS-Anerkennungsregimes für Qualifikationen. Damit gerät die bildungspolitische Dimension des GATS in den Blick. Innerhalb der Bildungsforschung fand diese Dimension bislang kaum Beachtung. Hier widmete man sich bisher vor allem dem Handel mit Bildungsdienstleistungen, wie er durch das GATS geregelt wird (vgl. Enders, Haslinger et al. 2003; Robertson 2003; Lohmann 2004). Nur innerhalb der engeren WTO-Forschung liegen einzelne Analysen der entsprechenden WTO-internen Verhandlungen vor, die allerdings auf einer stark deskriptiven Ebene bleiben (vgl. Nicolaidis and Trachtman 2000; Falke 2004; Djordjevic 2002; Arnold 2005).

Die Frage der Anerkennung von Qualifikationen beim GATS hängt eng mit dessen Dimension als Migrationsregime zusammen. Das GATS ist insofern ein Migrationsregime, als

es auch Liberalisierungen bei der Erbringung von Dienstleistungen durch natürliche Personen vorsieht. Damit wird das GATS zu einem zentralen Brückenkopf für die Schaffung eines internationalen Arbeitsmarktes. Gerade dieser Aspekt des GATS ist jedoch auch einer seiner umstrittensten (siehe Koehler 1999). So zeigten sich Hochlohnländer bei ihren Liberalisierungen in diesem Bereich bislang äußerst zurückhaltend, nicht zuletzt aufgrund innenpolitischer Proteste, die gegen eine Verstärkung der Konkurrenz zwischen den ArbeitnehmerInnen wehren. Auf der anderen Seite sind es vor allem Niedriglohnländer, die auf eine Ausdehnung der Liberalisierungsverpflichtungen in diesem Bereich pochen (siehe Chaudhuri, Mattoo et al. 2004). Im Rahmen des GATS profitieren diese Länder in erster Linie von Liberalisierungen in diesem Bereich. So üben Niedriglohnländer im Rahmen der WTO-Verhandlungen deutlichen Druck aus, die Zugeständnisse bei der Personenfreizügigkeit zumindest auf qualifizierte Arbeitskräfte auszudehnen (vgl. WTO/CTS 2000; WTO/WPDR 2005). Liberalisierungszugeständnissen in diesem Bereich kommt so eine strategisch wichtige Bedeutung in der Nord-Süd-Allianz zu.

In diese Gemengelage divergierender Interessen intervenieren die Regeln zur Anerkennung von Qualifikationen als zusätzliche Selektionsmechanismen. Die Anerkennung der eigenen Qualifikation stellt eine weitere Hürde dar, die DienstleistungserbringerInnen nehmen müssen, um Zugang zu anderen Märkten zu erlangen. Was die Regelung in diesem Bereich gerade aus staatstheoretischer Sicht interessant macht, ist die besondere Bedeutung von Bildung für den Nationalstaat. Historisch betrachtet steht die Verallgemeinerung von Bildung in einem engen Zusammenhang mit der Konstitution des Nationalstaates. Sie ist ein Kerninstrument, um aus der Bevölkerung eines Landes eine erwerbstätige Bevölkerung zu machen. Zugleich spielt sie eine zentrale Rolle bei der Organisation sozialer Mobilität und damit für die innerstaatliche Allianzbildung, wie auch bei der Schaffung einer klassenübergreifenden imaginären Gemeinschaft (vgl. Anderson 1996 [1988]; Bourdieu 1992). Besteht nun das Importland auf der Einhaltung seiner Qualifikationsstandards, muss sich das Entsendeland in seiner Bildungspolitik quasi an dessen Bildungsstandards orientieren. Erkennt das Importland alle ausländischen Qualifikationen als gleichwertig an, delegiert es gewissermaßen seine organisatorische Rolle in diesem Bereich an einen anderen Staat. In beiden Fällen hätte die Regelung weitgehende bildungspolitische Konsequenzen und damit auch Folgen für die Organisation von Hegemonie. Dies gilt jedoch auch bei der Internationalisierung von Bildungsstandards. In allen Fällen steht die Exklusivität des nationalstaatlichen Hoheitsrechts zur Disposition.

Eine Konsensbildung zu Normen und Standards für Qualifikationsauflagen, an denen sich alle WTO-Mitglieder bei ihrer innerstaatlichen Regelung orientieren wollen, muss daher als besonders voraussetzungsreich eingestuft werden. Gelingt ein Konsens in diesem Bereich, können hieraus Rückschlüsse für die Form der Postnationalisierung von Konfliktvermittlungsmechanismen gezogen werden. Wo, wie und warum ein solcher Konsens gelingt und welche Machtverhältnisse darin eingelassen sind, ist Gegenstand vorliegender Arbeit, deren empirischer Teil folgendermaßen gegliedert ist.

Nach einer Einführung in das GATS und der Beschreibung seiner „Unvollkommenheit“ im dritten Kapitel widmet sich der zweite Teil dieses dritten Kapitels den GATS-Sonderverhandlungen im Rahmen der *Working Party for Domestic Regulation* (WPDR). Dieses Gremium wurde 1999 beauftragt, einen Konsens zu legitimen Auflagen für ausländische Dienstleistungserbringer zu schaffen (vgl. WTO/CTS 1999a). Anhand von Experteninterviews⁵ und einer detaillierten Inhaltsanalyse von Positionspapieren und Protokollen der Gremiumsdiskussionen werden die zentralen Konfliktlinien und die unterschiedlichen Positionen herausgearbeitet. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf den Auflagen der Qualifikationsanforderungen.

Ein zentrales Ergebnis der Untersuchung ist, das sei hier schon mal vorweggenommen, dass sich es diesem Gremium seit Aufnahme seiner Arbeit 1999 bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes Sommer 2006 nicht gelang, einen abschließenden Konsens zu finden. Die Konstitutionalisierung der Meta-Regeln in diesem Bereich steht daher noch aus. Dies erlaubt interessante Rückschlüsse auf die Grenzen des GATS, die Grundlage seiner eigenen Regeln zu stellen. Im Ergebnis verweist dieser erste Untersuchungsschritt auf die Grenzen einer Verallgemeinerung partikularer Interessen bei Qualifikationsfragen im Rahmen des GATS.

In dieser Situation gewinnt nun die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) an Bedeutung. Im Zentrum stehen hierbei ihre Anerkennungsabkommen für Hochschulqualifikationen. Dieser Organisation und ihrem Anerkennungsregime für Hochschulqualifikationen widmet sich die vorliegende Untersuchung im vierten Kapitel ausführlicher. Mit der UNESCO rückt ein ganz anderes institutionelles Arrangement in den Blick, dessen interne Zusammensetzung sich deutlich von der WTO unter-

⁵ Bei zusammengesetzten Wörtern verzichtet diese Arbeit aus Gründen der Lesbarkeit auf die Integration der weiblichen Form. Die Interviews wurden jedoch auch mit Expertinnen geführt.

scheidet. Hier sind die Länder durch ihre Bildungsministerien vertreten, wie sich zugleich auch eine breite bildungspolitische Öffentlichkeit um die UNESCO gruppiert.

Das UNESCO-Anerkennungsregime ist zudem deutlich älter als das GATS. Seine Entstehungsgeschichte reicht in die 1960er Jahre zurück. Entsprechend sind seine Standards das Ergebnis eines langjährigen Diskussionsprozesses zwischen Bildungs- und AnerkennungsexpertInnen, in denen über die Vergleichbarkeit von unterschiedlichen Bildungssystemen diskutiert wurde. Die historische Perspektive, die die Untersuchung bei der Rekonstruktion des Konsensfindungsprozesses einnimmt, verdeutlicht, wie voraussetzungsreich eine Konsensfindung im bildungspolitischen Bereich ist. Interessanterweise ist es im UNESCO-Rahmen, im Gegensatz zum GATS, gelungen, Konsens zu einem liberalen Anerkennungsregime zu finden. In der Untersuchung wird herausgearbeitet, auf welche Art und Weise das UNESCO-Anerkennungsregime hierdurch zu einer Stütze des GATS-Anerkennungsregimes wird. Die Frage nach der Ermöglichungsbedingung eines GATS-Regimes zur Anerkennung von Qualifikationen wird so zur Frage nach den Ermöglichungsbedingungen des Anerkennungsregimes von Hochschulqualifikationen im Rahmen der UNESCO. Auch hier konzentriert sich die vorliegende Untersuchung auf das „Wie und Warum“ des Erfolgs.

Im Ergebnis können drei zentrale Momente identifiziert werden, die zum Erfolg im Rahmen der UNESCO beigetragen haben. Erstens unterscheidet sich das UNESCO-Anerkennungsregime vom GATS durch ein anderes Spannungsverhältnis zwischen Regionalisierung und Internationalisierung seines Geltungsbereiches. Die Rekonstruktion des Entstehungs- und Konsolidierungsprozesses des UNESCO-Anerkennungsregimes kann zeigen, wie eng das UNESCO-Anerkennungsregime mit dem europäischen Integrationsprozess und dem darin geschaffenen bildungspolitischen Kompromiss zusammenhängt. Eine zentrale Rolle spielt hierbei der sogenannte Bologna-Prozess, der die akademische Mobilität in Europa verbessern will. Damit gerät der europäische Integrationsprozess als Ermöglichungsbedingung für das GATS-Anerkennungsregime in den Blick und so letztlich auch für den Ausbau des GATS als Verfassungsregime.

Das UNESCO-Anerkennungsregime unterscheidet sich in einem weiteren Punkt vom GATS-Regime. Es beinhaltet zweitens nicht nur Regeln zur Anerkennung zu beruflichen, sondern auch zu akademischen Zwecken. Das UNESCO-Regime erleichtert somit nicht alleine die Verflechtung von Arbeitsmärkten, sondern gerade auch von Hochschulen. Dieser konsensbegünstigende Faktor wirft ein Schlaglicht auf die Bedeutung von außerökonomischen Bereichen als eine weitere Ermöglichungsbedingung des GATS-Anerkennungsregimes.

Der dritte Faktor kann als der wichtigste Grund für den Erfolg des UNESCO-Regimes betrachtet werden: Die UNESCO-Übereinkommen sind Übereinkommen im alten völkerrechtlichen Sinne. Regierungen verpflichten sich mit der Unterzeichnung der Übereinkommen zum Einhalten bestimmter Prinzipien. Halten sie sich jedoch nicht daran, gibt es keine, mit denen der WTO vergleichbaren Sanktionsmöglichkeiten. Während die WTO so verstärkt den Charakter eines *hard laws* einnimmt, sind UNESCO-Abkommen *soft laws* (für diese Unterscheidung siehe z.B. Abbott and Snidal 2000). In diesem Sinn haben UNESCO-Übereinkommen immer auch ein Moment von Freiwilligkeit. Die Bindekraft dieser Art von völkerrechtlichen Übereinkommen hängt somit stärker als die der Verfassungsregimes von innerstaatlichen Unterstützungsstrukturen ab. Der Vergleich zwischen den Meinungsbildungsprozessen im Rahmen der WTO und im Rahmen der UNESCO zeigt, dass es gerade diese „Freiwilligkeit“ ist, die die Konsensfindung im Rahmen der UNESCO ermöglichte. Als postnationaler Konsens stellt das UNESCO-Anerkennungsregime nun jedoch eine wichtige normative Grundlage, auf die der Konstitutionalismus des GATS aufbauen kann. So wurde in der letzten Zeit innerhalb der WPDR wiederholt angemahnt, die Konsensbildung bei der Anerkennung von Qualifikationen stärker auf das UNESCO-Anerkennungsregime abzustützen (vgl. z.B. WTO/WPDR 2005m: Para 16; WTO/WPDR 2005p: 3). Als Teil des Konstitutionalismus würden die UNESCO-Normen und Standards zugleich eine Stützung „von oben“ erfahren.

Im Ergebnis verweist die Untersuchung zum GATS-Anerkennungsregime somit auf dessen Abhängigkeit von der UNESCO als internationale standardsetzende Organisation, um seinen Regeln Legitimation zu verleihen. Die Legitimität des Anerkennungsregimes hängt mit anderen Worten von einem anderen institutionellen Arrangement ab. Es lässt sich folglich im Dienstleistungsbereich ein ähnlicher Trend beobachten, wie er im Rahmen des GATT bei technischen, gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Standards bereits institutionalisiert ist. Diese Koppelung im Rahmen des GATS ist bislang von der Forschung unbeachtet geblieben. Die vorliegende Arbeit soll entsprechend einen Beitrag zu einem besseren Verständnis der neuen Rolle des UN-Systems im Rahmen einer sich globalisierenden Wirtschaft leisten. Im Ergebnis weist sie auch für das GATS eine neue Rolle des UN-Systems im Zuge einer Konstitutionalisierung des Handelsrechts durch die Schaffung der WTO nach. Als institutionalisierte Deliberationsforen bieten sie Terrains für eine postnationale Organisation von Hegemonie. Zugleich erlaubt die ausführliche Rekonstruktion der Diskussionen zeigen, dass diese Koppelung im Gegensatz zum GATT zunächst nicht intendiert war, sondern erst nach den offensichtlichen Schwierigkeiten im Rahmen der WTO einen Konsens zu organisie-

ren, von bestimmten Kräften wurde. Dadurch kann die Arbeit Momente von Pfadabhängigkeit, aber auch von Kontingenz in den Blick nehmen. Die Rekonstruktion beschreibt zugleich, inwiefern eine solche Koppelung innerhalb der UNESCO selbst ein stark umkämpftes Feld ist und hier mit einer Veränderung der Verdichtung von Kräfteverhältnissen einhergeht. Eine neue Rolle der UN-Organisationen bleibt nicht ohne Konsequenzen für ihre innere Kräftekonstellation.

2 Internationale Politik als Vergesellschaftung

Um die Forschungsfragen theoriegeleitet zu entwickeln und zu konkretisieren, gehe ich in diesem Kapitel auf diejenigen Debatten der Internationalen Beziehungen (IB) näher ein, die eine gesellschaftstheoretische Perspektive auf internationale Politik einnehmen. Eine solche Sicht hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen und damit maßgeblich dazu beigetragen, die IB-Disziplin weiterzuentwickeln (siehe z.B. Hellmann, Wolf et al. 2003; Brozus, Take et al. 2003; Jung 1998). Zwei zentrale Theoriestränge sind hierbei auszumachen: Ein erster Strang ist unter dem Stichwort (Sozial-)Konstruktivismus zusammenzufassen und ein zweiter unter dem Stichwort Neo-Gramscianismus.⁶

Folgende Ansätze möchte ich bei dem mittlerweile stark ausdifferenzierten konstruktivistischen Forschungsstrang aufgreifen: Erstens den Weltgesellschaftsansatz, der wie sein Name schon sagt, von einer Weltgesellschaft ausgeht und zweitens Ansätze, die Kommunikationsprozesse ins Zentrum ihrer Überlegungen stellen und hierbei demokratiethoretische Fragen aufgreifen. Wie ich zeigen möchte, gelingt es diesen Ansätzen auf zentrale gesellschaftstheoretische Implikationen gegenwärtiger Transformationsprozesse in der internationalen Politik hinzuweisen. Entsprechend lassen sich interessante Fragestellungen für die Untersuchung internationaler Standardisierungsprozesse und ihrer Verkettung mit der Welthandelsorganisation (WTO) entwickeln. Wie noch zu zeigen ist, fehlt diesen konstruktivistischen Ansätzen jedoch, trotz der demokratiethoretischen Fragen, die sie aufwerfen, eine ausgearbeitete Herrschaftsanalyse.

Entsprechend sollen in einem zweiten Teil des Kapitels diese Ansätze mit einer neo-gramscianischen Perspektive kontrastiert werden. Das neo-gramscianische Theoriegebäude ist insofern interessant, als es an wichtige Überlegungen konstruktivistischer Ansätze anschließt, diese jedoch herrschaftstheoretisch weiterentwickelt und in den Kontext von wirtschaftlichen Veränderungsprozessen stellt. Ich möchte aber auch zeigen, dass neo-gramscianische Ansätze zu kurz greifen, um das Phänomen der Vernetzung der WTO mit internationalen standardsetzenden Organisationen in den Blick zu bekommen, da sie die institutionelle Dimension von Vermittlungsprozessen unterschätzen. Daher werde ich diesen Ansatz mit Rückgriff auf Nicos

⁶ Zumindest im deutschsprachigen Kontext tendieren viele Arbeiten, die einen Überblick über die IB-Ansätze geben, dazu, den neo-gramscianischen Ansatz unter sozialkonstruktivistische Ansätze zu subsumieren, wenn sie ihn überhaupt zur Kenntnis nehmen (vgl. z.B. Hasenclever, Mayer et al. 1997; Hellmann, Wolf et al. 2003). Dadurch wird jedoch eine Auseinandersetzung mit den zentralen Unterschieden vermieden. Die Auseinandersetzung mit dem Neo-Gramscianismus bleibt oberflächlich. Robert Cox, ein prominenter Vertreter des Neo-Gramscianismus, hatte die Beziehung zwischen dem Neo-Gramscianismus und dem IB-Mainstream einmal als einen „dialogue de sourds“ (Cox 1996 [1985]: 57) bezeichnet.

Poulantzas' Staatstheorie in einem dritten Schritt weiterentwickeln, um die Vernetzung als eine Formveränderung internationaler Politik in den Blick zu nehmen und die Implikationen für ein Nachdenken über globale Vergesellschaftung, aber auch über postnationale Staatlichkeit herauszuarbeiten. Hieraus sollen theoriegeleitete Fragestellungen für die empirische Forschung entwickelt werden. Der letzte Teil dieses Kapitels widmet sich dem konkreten Forschungsdesign sowie der methodischen Herangehensweise. Mein Ziel ist es, mit der vorliegenden theoretischen und empirischen Arbeit einen Beitrag zu dem noch jungen Forschungsstrang zu leisten, der Poulantzas' Theoriegebäude für eine Analyse internationaler Politik fruchtbar macht (vgl. Hirsch 1993; Brand 2003; Wissel 2005; Jessop 2001).

2.1 Normendiffusion in der Weltgesellschaft

Ausgangspunkt des Weltgesellschaftsansatzes, wie ihn die Forschergruppe an der Stanford-Universität um John Meyer, Francisco Ramirez und John Boli entwickelte, ist das Phänomen, dass es überall auf der Welt Nationalstaaten gibt, wie sich auch die Bildungssysteme weltweit ähneln (vgl. Meyer and Rowan 1977; Meyer, Boli et al. 1997). In breit angelegten Longitudinal-Studien verweisen die Forscher auf eine weltweite Expansion der allgemeinbildenden Schulen mit einer auffallenden Angleichung der nationalen Curricula. Auch im Hochschulbereich weist ihre Forschung auf ein ähnliches Phänomen hin (vgl. Benavot, Cha et al. 1991; Meyer, Ramirez et al. 1992; Ramirez and Meyer 2002; Meyer and Ramirez 2000). Seit den 1970er Jahren zeichnet sich auch in diesem Sektor eine kontinuierliche Expansion ab, auch wenn sich der Expansionsgrad in den einzelnen Weltregionen unterscheidet (vgl. Ramirez and Riddle 1991: 91).⁷ Diese Isomorphie der Entwicklung kontrastiert der Stanford-Ansatz mit den großen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Unterschieden zwischen den Ländern. Damit zielt dieser Ansatz auf eine Kritik der vergleichenden Bildungsforschung, die die Entwicklung nationaler Bildungssysteme bislang aus nationalen Entwicklungen ableitete. Diese theoretische Ausrichtung, so die grundlegende Kritik der Stanford-Gruppe, ist nicht in der Lage, die weltweite Strukturähnlichkeit von Bildungssystemen zu erklären.

„[T]hese theories ignore the universal and institutional character of mass education and tend to take for granted what most needs to be explained, that is, the fact that everywhere individuals are being reconstituted as active, purposive members of the rational society or national state.“ (Boli 1985: 170)

⁷ Zwischen 1970 und 1997 stieg die Anzahl der Studierenden weltweit von 28 auf 88 Millionen. Während die Industrieländer eine Verdoppelung der Anzahl von 21 auf 46 Millionen verzeichnen, hat sich die Anzahl in den Ländern des Südens versechsfacht: von 7 auf 43 Millionen. Es lässt sich folglich eine kontinuierliche Expansion im Hochschulbereich feststellen, die jedoch, je nach Region, auf unterschiedlichem Niveau verläuft (siehe UNESCO 2000).

Durch die enge Koppelung von Bildungssystemen und der Struktur eines Nationalstaates formuliert der Stanford-Ansatz eine Kritik, die auch für die Theorie der Internationalen Beziehungen von Relevanz ist. Wenn in einer Staatenwelt Nationalstaaten in Kontakt treten, die sich in ihrem Aufbau grundsätzlich ähneln, ist dies entsprechend zu erklären und kann nicht zum Ausgangspunkt genommen werden.

Um dieses Phänomen zu erklären, schlägt die Stanford-Gruppe eine Übertragung des soziologischen Neo-Institutionalismus, wie er vor allem in der Organisationssoziologie entwickelt wurde, auf die internationale Ebene vor (vgl. Jepperson 1991; Powell and J. 1991).⁸ Der soziologische Institutionalismus zielt auf eine gesellschaftstheoretische Einbettung von Organisationsstrukturen und -handeln, indem er das institutionelle Umfeld von Organisationen und dessen legitimationsgenerierenden Einfluss auf bestimmte Entwicklungen in das theoretische Blickfeld rückt (siehe Ortmann, Sydow et al. 1997).

John Meyer selbst intervenierte schon sehr früh in diese organisationssoziologischen Debatten mit einer konstruktivistisch orientierten Weber-Rezeption. Mit Max Weber geht Meyer von der besonderen Bedeutung einer spezifischen Wissensform von Herrschaft in modernen Staaten aus. Dieses Wissen ist ein Fachwissen, das sich an Wissenschaftlichkeit, Expertentum und Professionalisierung orientiert und Formalisierung, Regelgeleitetheit und Universalisierbarkeit zum Ziel hat. Es ist ein Wissen, das entsprechend auf dem Grundprinzip von Rationalität als Glauben an die Berechen- und Beherrschbarkeit des gesellschaftlichen Naturverhältnisses beruht. Weber zufolge findet dieses Wissen seinen materiellen Niederschlag in der Bürokratie moderner Gesellschaften, die „Herrschaft kraft Wissen“ (Weber 1972 [1921]: 129) ausübt. Meyer kritisiert diejenigen Weber-Rezeptionen, die eine von Weber beschriebene Bürokratisierung, als eine Optimierungsstrategie verstehen. Solche Rezeptionen „have neglected an alternative Weberian source of formal structure: the legitimacy of rationalized formal structures“ (Meyer 1977: 343). Akteurshandeln als institutionalisiertes Handeln lässt sich aus Sicht der Stanford-Gruppe nicht von seiner Wirkung her bestimmen, sondern in seiner Orientierung an dem, was als legitim gilt. Entsprechend schlägt die Gruppe vor, die Legitimi-

⁸ Dem soziologischen Neo-Institutionalismus sind neben den Arbeiten von John Meyer unter anderem auch die Arbeiten von Ronald Jepperson, Paul DiMaggio, Walter Powell, Richard Scott und auf einer mikrosoziologischen Ebene die Arbeiten von Lynne Zucker zuzurechnen (vgl. Jepperson 1991; DiMaggio and Powell 1991; Scott 1995; Zucker 1988). Außer Meyer zielen die AutorInnen jedoch in erster Linie auf eine Erneuerung der Organisationssoziologie ab: „Bringing Society Back In“, wie es die beiden soziologischen Neo-Institutionalisten Roger Friedland und Robert Alford in der zum Lehrbuch avancierten Aufsatzsammlung „The New Institutionalism in Organizational Analysis“ postuliert haben (vgl. Friedland and Alford 1991; Für einen ersten Überblick siehe Hasse and Krücken 1999; Wobbe 2000).

tät von Regeln ins Zentrum einer „Herrschaft kraft Wissen“ zu stellen. Institutionalisierte Regeln sind hiernach bestimmend für die formale Struktur einer Organisation, ihr Organigramm, ihre Programme und Abteilungen. Sie geben als „framing assumptions“ (Meyer, Boli et al. 1997: 149) vor, was als angemessenes organisationales Handeln Geltung beanspruchen darf. Mit Rekurs auf die Überlegungen von Peter Berger und Thomas Luckmann zur gesellschaftlichen Konstruktion der Wirklichkeit entwickelt der Stanford-Ansatz zugleich einen breiten Legitimationsbegriff, der Normen, Prinzipien, aber auch Wissensformationen umfasst:

„Legitimation sagt dem Einzelnen nicht nur, warum er eine Handlung ausführen *soll* und die andere nicht ausführen darf. Sie sagt ihm auch, warum die Dinge sind, *was* sie sind. Mit anderen Worten: bei der Legitimierung von Institutionen geht das ‚Wissen‘ den ‚Werten‘ voraus.“ (Hervorhebung im Orig. Berger and Luckmann 1999 [1969]: 100)

Der soziologische Neo-Institutionalismus der Stanford'schen Prägung unterzieht so der theoretischen Begründung für Akteurshandeln, die sich an Funktion und Optimierung orientiert, einer grundlegenden Kritik. Zweckrationales Handeln wird hier nun als Mythos dechiffriert. Paradigmatisch nannten Meyer und Rowan daher einen ihrer frühen Aufsätze *Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony*. Darin spezifizieren sie den Mythos:

„In modern societies, the myths generating formal organizational structure have two key properties. First, they are rationalized and impersonal prescriptions that identify various social purposes as technical ones and specify in a rulelike way the appropriate means to pursue these technical purposes rationally. Second, they are highly institutionalized and thus in some measure beyond the discretion of any individual participant or organization. They must, therefore, be taken for granted as legitimate, apart from evaluation of their impact on work outcomes.“ (Meyer 1977: 344)

Mit seiner anderen Lesart von Weber postuliert der soziologische Neo-Institutionalismus folglich eine andere Handlungsrationaltät, bei der sich Akteure nicht mehr in erster Linie an den Konsequenzen ihres Handelns orientieren, sondern an dem, was sie als legitim erachten. Dadurch gelingt es dem Ansatz, das institutionelle Umfeld mit in den Blick zu nehmen. Normen, Prinzipien, aber auch Wissen werden zu rahmenden Annahmen, die bestimmten Handlungsformen Legitimation verleihen und so direkt Einfluss auf das Handeln von Organisationen nehmen.

Diese Überlegungen überträgt die Stanford-Forschergruppe nun auf die internationale Ebene, um die weltweite Isomorphie von Nationalstaaten und Bildungssystemen zu erklären. Die Weltgesellschaft, manchmal auch Weltkultur genannt, ist hiernach durch Wissensformationen, Normen und Prinzipien bestimmt. Als *framing assumptions* bilden sie das institutionelle Umfeld der Nationalstaaten und verleihen so bestimmten nationalen Entwicklungen Le-

gitimation:

„From the world society perspective the world models and their carriers constitute the broader frame within which nation-states are embedded. This frame accounts not only for nation-state isomorphism but for isomorphism in subunits and in their strategies of collective action” (Ramirez 1999: 4f.)

In diesem Kontext gewinnen internationale Organisationen an Bedeutung. Ihnen schreibt der Weltgesellschaftsansatz die Rolle von Brückenköpfen für die Diffusion institutioneller Regeln zu. John Boli und George Thomas heben in ihrer Arbeit darüber hinaus die Bedeutung der zunehmenden Anzahl von internationalen Nichtregierungsorganisationen bei der Diffusion einer Weltkultur hervor (vgl. Boli and Thomas 1997). In den unterschiedlichsten Arenen, zusammengefasst unter dem Dach der Weltkultur, sehen sie alle Aspekte des sozialen Lebens diskutiert, verallgemeinert und organisiert (vgl. Meyer, Boli et al. 1997: 162; Meyer 1994: 46f). Entsprechend räumt dieser Ansatz auch Experten, WissenschaftlerInnen und Intellektuellen eine zentrale Rolle ein. Sie sind die Mediatoren in den internationalen Organisationen, die die Verallgemeinerung von Normen, Werten und Wissensformationen vorantreiben:

“The new religious elites are the professionals, researchers, scientists, and intellectuals who write secularized and unconditionally universalistic versions of salvation story, along with the managers, legislators, and policy-makers who believe the story fervently and pursue it relentlessly.” (Meyer, Boli et al. 1997: 174)

Allerdings versteht Meyer nicht, wie das Zitat möglicherweise nahe legt, diese Wissensakteure als korrupte Elite, die ihre eigenen Interessen durchsetzen wollen. Vielmehr betont er aus einer strukturalistischen Perspektive die Verselbständigung von Wissenssystemen, so dass die Wissensakteure eher Wissensträger als Wissensprotagonisten sind:

“The many individuals (...) are enactors of scripts rather more than they are self-directed actors.”(Meyer, Boli et al. 1997: 150)

Mit anderen Worten, der Weltgesellschaftsansatz denkt aus einer strukturalistischen Perspektive den Diffusionsprozess von Wissen, Normen und Prinzipien subjektlos.⁹ Subjekten kommt in erster Linie die Rolle von Wissensträgern zu.

Widersprüchlich bleibt der Ansatz in der Frage nach dem Ursprung des Weltmodells, das sich über die internationalen Organisationen und die „Heilsempfehlungen“ der Experten und Wissenschaftler verallgemeinert. So wird teilweise die Weltgesellschaft als das institutionelle

⁹ Berger und Luckmann argumentieren in bestimmter Hinsicht ähnlich: „Mit anderen Worten: spezialisierte Legitimationstheorien erst einmal da sind und von hauptamtlichen Legitimatoren betreut werden, so beginnt die Legitimation über die Verwendbarkeit für die Praxis hinauszugreifen und ‚reine‘ Theorie zu werden. Mit diesem Schritt gewinnt die Sphäre der Legitimationen gegenüber den durch sie legitimierten Institutionen ein gewisses Maß an Autonomie, ja, sie kann sich sogar ihre eigenen institutionellen Prozesse zulegen.“(Berger and Luckmann 1999 [1969]: 102).

Umfeld für alle Nationalstaaten gleichermaßen beschrieben. An anderer Stelle sprechen die Autoren auch von einem westlichen Modell und beschreiben internationale Organisationen als Erbinnen des Kolonialismus, die die Rolle übernommen haben, Entwicklungsmodelle aus dem Westen als Fluchtpunkt sozialer, politischer und wirtschaftlicher Entwicklung für alle Länder zu propagieren (vgl. z.B. Meyer, Ramirez et al. 1992: 138). Am eindeutigsten positioniert sich Meyer, wenn er die negativen Folgen der Übernahme solcher Normen in den Ländern des Südens thematisiert:

"Diffuse functional models of this sort (...) are centrally constitutive of world culture. As they are implemented in the furthest corner of the global, they operate as framing assumptions producing consequences that in no reasonable way can be seen as 'functional' for the societies that implement them." (Meyer, Boli et al. 1997: 149)

In Ländern des Südens tritt das dysfunktionale Moment einer Orientierung am Weltmodell am deutlichsten zu Tage, das in einem anderen Kontext entstanden ist. Eine weitergehende Analyse globaler Herrschaftsbeziehungen unternimmt der Stanford-Ansatz allerdings nicht. Trotz seiner starken Anleihen bei Weber vermeidet der Stanford-Ansatz letztlich, Herrschaft zu thematisieren.

Für die vorliegende Arbeit, die die Frage der gegenseitigen Anerkennung von Hochschulqualifikationen im Blick hat, ist die enge Verkoppelung der Struktur des Nationalstaats und der Bildungssysteme, die dieser Ansatz weltweit nachweist, von Interesse. Liest man das Weltmodell als eine Verallgemeinerung der Entwicklungen in Europa und den USA, verweist es in diesen Ländern auf den engen Zusammenhang zwischen der Etablierung eines Bildungssystems und der Herausbildung von Nationalstaaten. So spielte die Verallgemeinerung der Schulbildung in den westeuropäischen Ländern eine zentrale Rolle, um eine nationale Einheitssprache durchzusetzen und aus der Bevölkerung eine imaginäre nationale Gemeinschaft zu machen (vgl. Anderson 1996 [1988]). Auch Hochschulen kommt seit dem 17. und 18. Jahrhundert eine zentrale Rolle bei der Herausbildung einer nationalstaatlichen Bürokratie zu, um diese zu befähigen, die administrativen Funktionen des Staates zu übernehmen.¹⁰ In dieser Funktion unterschieden sie sich nochmals von den ersten Universitäten, wie sie im Mittelalter entstanden waren. Diese ersten Universitäten zeichneten sich durch einen starken, wenn nicht internationalen, so doch zumindest abendländischen Korpus von Studierenden und Lehrenden aus (Cobben 1975; siehe z.B. LeGoff 2001 [1986]). Aufgrund dieser Verbindung sieht der Weltgesellschaftsansatz eine enge Koppelung zwischen nationalstaatlicher Bürokratie und der

¹⁰ So kam es beispielsweise in Halle und in Frankfurt an der Oder im Jahre 1727 zur Errichtung von Lehrstühlen für Ökonomie-, Polizei- und Kameralwissenschaft (siehe Waldeyer 1974: 151).

Struktur des nationalen Bildungssystems. Die Länder des Südens übernahmen dieses Modell nach dem Ende des Kolonialismus, als sie begannen, ihren eigenen Nationalstaat aufzubauen. Der Spezialorganisation der Vereinten Nationen für Bildungspolitik, der UNESCO, kam und kommt die Rolle eines Brückenkopfs in dem Diffusionsprozess zu. Mit dieser Übernahme eines legitimationsgenerierenden Weltmodells erklärt der Weltgesellschaftsansatz die weltweite Isomorphie der Bildungssysteme.

Innerhalb der vergleichenden Bildungsforschung stieß dieser Ansatz auf breite Resonanz. Allerdings kritisieren viele BildungsforscherInnen die Oberflächlichkeit des Ansatzes, der kaum konkrete Aussagen über die empirischen Realitäten in den einzelnen Ländern machen kann (vgl. Schriewer 2003 [2000]; Hüfner, Meyer et al. 1987; Schriewer 2005). So stellt man von dieser Seite die weltweite Diffusion sehr allgemeiner bildungspolitischer Normen nicht in Frage, widerlegt mit den eigenen Forschungsarbeiten jedoch die Annahme, dass dies weitweit zu homogenen Bildungssystemen führe.

2.2 Deliberative Ansätze

Innerhalb der IB ist der Weltgesellschaftsansatz der Stanford-Gruppe in den letzten Jahren vermehrt rezipiert worden (vgl. Finnemore 1996; Keck and Sikkink 1998). Diese Rezeption steht im Kontext einer Kritikbewegung am methodologischen Individualismus der dominanten IB-Ansätze und einer stärkeren Berücksichtigung der Vergesellschaftungsdimension von internationaler Politik. Mit methodologischem Individualismus ist eine Theorierichtung gemeint, die in den unterschiedlichsten Disziplinen ihren Niederschlag gefunden hat. Innerhalb der Sozialwissenschaften hat diese Theorieausrichtung insbesondere durch mikroökonomische Handelstheorien und wahlrationale Ansätze an Bedeutung gewonnen. Soziale Phänomene werden auf beobachtbare Akteure und deren Interessen und Handeln zurückgeführt. In diesen, dem Utilitarismus zuzuordnenden Ansätzen, werden Individuen der Gesellschaft vorgängig gedacht. Eine kritische Auseinandersetzung mit dieser Theorietradition steht im Zentrum vieler gesellschaftstheoretischer Ansätze und artikuliert sich stark entlang der Struktur/-Akteurproblematik.¹¹

¹¹ Für eine kritische Auseinandersetzung mit wahlrationalem Verhalten siehe z.B. (vgl. Habermas 1994 [1992]: 404-415). Für eine frühe Kritik am Utilitarismus siehe Emile Durkheim (Durkheim 1930 [1992]: 495f.). Innerhalb der Sozialwissenschaften ist Anthony Giddens ein prominenter Kritiker des methodologischen Individualismus (vgl. Giddens 1997).

In den letzten beiden Jahrzehnten hat diese gesellschaftstheoretische Debatte auch Eingang in die Disziplin der Internationalen Beziehungen erhalten (vgl. z.B. Wendt 1987). Die Regimetheorie, wie sie Robert Keohane an prominenter Stelle entwickelt hat, teilweise aber auch der liberale Intergovernmentalismus von Andrew Moravcsik dienen hierbei als Abgrenzungsfolie (vgl. z.B. Keohane 1984; Moravcsik 1997). Diese beiden Ansätze zeichnen sich durch einen Akteurszentrismus, hier als Staatszentrismus formuliert, aus, der internationale Politik auf nationale Präferenzen zurückführt. Die Orientierung an nationalen Interessen ist auch der Grund, warum die beiden Ansätze trotz ihrer theoretischen Differenz häufig als utilitaristische Ansätze bezeichnet werden (vgl. Müller 1994).¹² Dieser Perspektive zufolge nimmt internationale Politik nur eine abgeleitete Position ein. Keohane schreibt internationalen Normen und Regeln, gruppiert in Regimes, die Rolle von intervenierenden Variablen zu:

„Regimes are institutions with explicit rules, agreed upon by governments, that pertain to particular sets of issues in international relations.”(Keohane 1989: 4)

Regime bestimmen die Interessen von Regierungen nicht, nehmen jedoch auf ihr Handeln Einfluss, indem sie ihnen eine Optimierung ihrer Interessen ermöglichen. Ihre Existenz verdanken Regime, so Keohane, ihrer Funktion, die Erwartungssicherheit über das Handeln der anderen Staaten zu vergrößern:

„The major hypothesis (...) is that demand for international regime should be in part a function of the effectiveness of the regimes themselves in providing high-quality information to policy makers. The success of the institutions associated with a regime in providing such information will itself be a source of regime persistence.”(Keohane 1983: 165)

Internationale Kooperationsregime nehmen hiernach nur Einfluss auf die Wahl der Mittel, nicht jedoch auf die Zielsetzung eines Staates. In ihrer systemischen Ausrichtung verbindet die Regimetheorie aus spieltheoretischer Perspektive durch das Moment der Wahl Struktur und Akteur miteinander. Strukturen üben keinen Zwang auf die Akteure aus, sondern es ist gerade die Freiwilligkeit, die das Akteursverhalten an die Struktur bindet. Konstitutiv für die Auswahl der Handlungsoptionen, die durch das Regime vorgegeben sind, ist die vorweg genommene Wirkung des eigenen Handelns, gekoppelt an ein Optimierungsbestreben. Nationale egoistische Interessen stehen hiernach im Mittelpunkt. Wenn also mit Inkrafttreten der WTO 1995 die Bindekraft des Streitschlichtungsverfahrens gestärkt wurde, dann ist dies aus regimetheoretischer Sicht auf das entsprechende Interesse der WTO-Mitgliedsstaaten zurückzu-

¹² James March und Johan Olson schlagen wiederum vor, diese beiden Ansätze als neoliberalen Institutionalismus zu bezeichnen, um sie so unter anderem vom soziologischen Institutionalismus abzugrenzen (vgl. March and Olsen 1998).

führen. Die so gestärkte Erwartungssicherheit erlaubt es hiernach, die Verfolgung der eigenen Interessen zu optimieren. Im Gegensatz zur Regimetheorie, die die Genese von staatlichen Interessen exogenisiert, nimmt der Intergouvernementalismus in liberaler Theorietradition durchaus die Genese von politischer Präferenzbildung in den Blick, siedelt sie jedoch auf nationalstaatlicher Ebene an.¹³ Regierungen verlassen quasi den gesellschaftlichen Raum, sobald sie in internationale Verhandlungen eintreten. Ihre Handlungsspielräume auf internationaler Ebene sind vor allem auf innenpolitische Konstellationen zurückgeführt. Je mehr eine Regierung unter innenpolitischem Druck steht, ein Abkommen zu realisieren, desto schwächer schätzt Moravcsik deren relative Machtposition in internationalen Verhandlungen ein: Ein Misserfolg wäre mit hohen innerstaatlichen Kosten verbunden. Als Begründung für die Privilegierung der nationalstaatlichen Ebene für die Präferenzbildung verweist Moravcsik auf die Zentralität innerstaatlicher Legitimation für gewählte Regierungen.

Mit dieser Privilegierung der nationalen Ebene als dem eigentlichen Politikraum, nimmt der Intergouvernementalismus bei allen Differenzen eine ähnliche Schwerpunktsetzung vor, wie die Regimetheorie: Internationale Politik wird nicht als gesellschaftlicher Raum gedacht.

Die Überlegung zur legitimationsgenerierenden Wirkung internationaler Normen, wie sie der Weltgesellschaftsansatz stark macht, bildet so ein wichtiges Argument, um internationalen Normen und Wissensformationen einen höheren Stellenwert einzuräumen und in ihrer Wirkung auf nationalstaatliche Prozesse zu thematisieren. Die theoretische Kritik an diesen utilitaristischen Ansätzen rekurriert auf ein Problem, das als ein Hobbes'sches Problem beschrieben werden kann. Ein utilitaristischer Ansatz, der allein von strategisch handelnden Akteuren ausgeht, kann letztlich nicht erklären, wie diese Akteure aufgrund von rationalen Entscheidungen ihre internationalen Beziehungen stabilisieren können. Jede Präferenzänderung auf nationalstaatlicher Ebene müsste sich direkt auf die internationale Regelsetzung auswirken. Regeln, deren Merkmal gerade die Regelmäßigkeit ist, würden so zum Sonderfall, der nur bei

¹³ Auf diese Differenz ist es zurückzuführen, dass Keohane sich dagegen verwahrt, seinen Ansatz mit demjenigen von Moravcsik einer Kategorie zuzuordnen, gerade weil er im Gegensatz zu Moravcsik die Entstehung von nationalen Präferenzen nicht in den Blick nimmt, sondern als gegeben annimmt. Entsprechend bevorzugt er für seine Theorieausrichtung den Begriff Institutionalismus ohne den Zusatz liberal oder neoliberal (vgl. Keohane 1993: 298). Diese Zurückhaltung von Keohane macht nochmals deutlich, dass Moravcsiks methodologischer Individualismus eine Stufe weiter unten ansetzt. Nationale Präferenz wird bei Moravcsik in liberaler Tradition als Bündelung von Partikularinteressen verstanden. Der Staat wird hierbei als Apparat der öffentlichen Verwaltung und die Gesellschaft als System des marktwirtschaftlich strukturierten Verkehrs von Privatleuten und deren gesellschaftlicher Arbeit gedacht. Doch wie Keohane denkt auch er internationale Politik als Funktion nationalstaatlicher Präferenz.

Übereinstimmung der Präferenzen aller Beteiligten eintritt.¹⁴ Mit anderen Worten, utilitaristische Ansätze geraten in Erklärungsnotstand, wenn sie die Kontinuität internationaler Politik erklären wollen.¹⁵ Ein Ansatz wie der Weltgesellschaftsansatz, der Nationalstaaten als von internationalen Normen mitkonstituiert denkt, bietet entsprechend andere Möglichkeiten, um Kontinuitäten in der internationalen Politik zu erklären. Akteure sind hiernach internationalen Prozessen nicht vorgängig, sondern durch diese mit konstituiert. Was der Weltgesellschaftsansatz jedoch nicht anbietet, ist eine theoretische Perspektive, die diese Wirkung nicht als bewusstlose Normendiffusion denkt, sondern den Aneignungsprozess ins Zentrum rückt. Ihm fehlt mit anderen Worten ein Begriff des Politischen, oder wie es Martha Finnemore, die wesentlich zur Rezeption des Weltgesellschaftsansatzes in der IB-Forschung beigetragen hat, formuliert: „What is missing is attention to politics and process.“ (Finnemore 1996: 138).¹⁶

Viele konstruktivistische Ansätze, die Normbildungsprozesse in den Mittelpunkt ihrer Analyse stellen, betonen hingegen das Moment der Verständigung, so dass im Folgenden diese Ausrichtung deliberative Ansätze genannt werden. Um den Verständigungsprozess zu theoretisieren, räumt diese Perspektive der Intersubjektivität einen hohen Stellenwert ein:

„[W]e know regimes by their principled and shared understandings of desirable and acceptable forms of social behaviour. Hence, the ontology of regimes rests upon a strong element of intersubjectivity.“ (Kratochwil and Ruggie 1986: 764)

Die deliberative, konstruktivistische IB-Forschungsausrichtung, die mit prominenten Namen wie John Gerard Ruggie, Friedrich Kratochwil und im deutschsprachigen Kontext mit Thomas Risse und Harald Müller verbunden ist, nimmt den Begriff des Regimes als eine sektorspezifische Bündelung von Regeln, Prinzipien und Normen auf, um ihn in einen anderen theoretischen Kontext einzubetten. Zentrale Referenztheoretiker sind Emile Durkheim, Georg

¹⁴ Diesen Punkt macht Jürgen Habermas in seiner Kritik am Utilitarismus stark (vgl. Habermas 1994 [1992]: 404-415)

¹⁵ Moravcsik führt durch die nationalstaatliche Einbettung ein Trägheitsmoment in seine liberale Theorie ein, die dieses theoretische Dilemma nicht behebt, sondern nur verlagert. Keohane versucht dieses Problem in seinem Theorierahmen zu lösen, indem er die Hilfskonstruktion von Investitionskosten einführt, die eine gewisse *institutional stickiness* bewirken. Wäre ein Regimeaufbau nicht mit Kosten verbunden, würden Staaten hiernach Regime nur schaffen, wenn akuter Handlungsbedarf besteht. Bei einem bestehenden Regime seien diese Kosten allerdings in der Vergangenheit bereits getätigt worden und schlügen als *sunk costs* bei der Kosten-Nutzen-Kalkulation der Akteure nicht mehr zu Buche. Aus regimetheoretischer Perspektive führen daher Interessensveränderungen nicht zwangsläufig zum Aufbau neuer Regime. Der Kontinuität von Regimes sieht Keohane allerdings klare Grenzen gesetzt, wenn staatliche Akteure aus einer Zweck-Mittel-Rationalität die Diskrepanz zwischen ihren Interessen und den Vorteilen, die ihnen Regime einräumen, als zu groß einschätzen (vgl. Keohane 1989).

¹⁶ Andere Autoren sind James March und Johan Olson, sowie Donald Jepperson (March and Olsen 1998; vgl. z.B. Jepperson, Wendt et al. 1996).

Herbert Mead und Jürgen Habermas.¹⁷ Mit dieser theoretischen Neueinbettung gelingt es ihnen, eine andere Perspektive auf internationale Politik zu entwerfen.

Die veränderte Perspektive auf internationale Politik lässt sich sehr gut am Ansatz der *epistemic communities* illustrieren, der für den Übergang zwischen Regimetheorie und Konstruktivismus steht. Diesen Ansatz haben Ernst Haas und später sein Sohn Peter Haas zusammen mit Emanuel Adler als Ergänzung der Regimetheorie entwickelt (vgl. Haas 1993; Adler and Haas 1992). Dieser Ansatz nimmt die zentrale Rolle von Regimen bei der Informationsbeschaffung zum Ausgangspunkt, wie sie Keohane in seinen Überlegungen stark macht. Diese Informationen erlauben Regierungen hiernach erst, das Wirken ihrer Handlungen abzuschätzen und sind so zentral für diese, um ihre Interessen zu optimieren. Auf diese Überlegungen bezieht sich der Ansatz zu den epistemischen Gemeinschaften, um zugleich einzuwenden:

„Before states can agree on whether and how to deal collectively with specific problems, they must reach some consensus about the nature and scope of the problem and also about the manner in which the problem relates to other concerns in the same and additional issue-areas.“ (Haas 1992: 29)

Eine kollektive Problemlösungsstrategie setzt somit ein gemeinsames Verständnis des Problems voraus. In diesem Kontext gewinnen epistemische Gemeinschaften ihre Bedeutung, um den Regierungen zu helfen, die Probleme wahrzunehmen. Entsprechend sind diese Gemeinschaften:

„a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area.“ (Haas 1992: 3)

Mit den epistemischen Gemeinschaften als wissenschaftliche Wissensgenerierung tritt zugleich eine andere Art der Kommunikation ins Blickfeld, die nicht strategisch ausgerichtet wie bei den Regierungsverhandlungen, sondern konsensorientiert ist. Kommunikationsgrundlage ist die wissenschaftliche Beweisführung:

¹⁷ Da Mead in erster Linie eine Gesellschaftstheorie zur Verfügung stellt, die die Vergesellschaftung von Individuen und weniger staatsrechtliche Fragen in den Blick nimmt, konzentriere ich mich auf die IB-Ansätze, die auf Durkheim und Habermas rekurrieren. So sei an dieser Stelle nur aus Übersichtsgründen auf Alexander Wendt verwiesen, der für seine Sozialtheorie internationaler Politik auf die Theorie des symbolischen Interaktionismus von Mead zurückgreift, um die konstitutiven Effekte internationaler Politik für Nationalstaaten zu theoretisieren (vgl. Wendt 1999; Wendt 1995). Mit dem Begriff des Verallgemeinerten Anderen beschreibt Mead die Gleichzeitigkeit von Individualisierung und Vergesellschaftung. Dies erlaubt ihm eine Kritik an utilitaristischen Positionen zu formulieren, die das Individuum der Gesellschaft vorrangig denken. Wendt neigt allerdings bei der Übertragung dieser Sozialisationstheorie auf internationale Politik dazu, Staaten analog zu Individuen zu denken und damit einen Staatszentrismus beizubehalten, wenn nun auch aus einer dezidiert gesellschaftstheoretischen Sicht, die sich vom Utilitarismus abgrenzt (Für eine Kritik siehe Finnemore and Sikkink 1998).

„Since knowledge accumulation is not subject to the same social pressures as the area of activity about which the knowledge is being accumulated, we believe that the observers can engage in a collective and consensual approach to formulating warrant claims about the world.” (Haas and Haas 2002: 577)

Damit betonen Haas und Haas eine andere Kommunikationsform auf internationaler Ebene, die nicht von Nutzenkalkül gekennzeichnet ist, sondern von einer Konsensorientierung. Haas et al. betonen in ihren Ausführungen immer wieder den Unterschied zwischen epistemischen Gemeinschaften und „*policy entrepreneurs*“ (Adler 1992: 20) oder „*issue-oriented lobby coalitions*“ (Adler 1992: 18), die ein klares Politikziel verfolgen.

Der Ansatz der epistemischen Gemeinschaften macht so viele Momente stark, die konstruktivistische Ansätze aufnehmen. Der zentrale Unterschied liegt in der akteurszentrierten Perspektive. Das Wissen ist bei Haas et al. einer klar definierten Gruppe zuzuordnen, die mit ihrem Beitrag zur Optimierung internationaler Politik beiträgt, indem sie eine größere Komplexität der Problemlage einbringt. Die gesellschaftliche Dimension von Wissen bleibt hingegen untheoretisiert. Genau hier liegt die Differenz zu den konstruktivistischen Ansätzen, die die Genese von Wissen als ein akteursübergreifendes, gesellschaftliches Wissen in den Blick nehmen. John Gerard Ruggie, der den Begriff der Episteme in die IB-Debatte einführte, rekurriert hierbei auf frühe Arbeiten des französischen Philosophen Michel Foucault (Ruggie 1975: 569). Foucault verwendet diesen Begriff, um die Geschichte der Wissenschaft mit ihren elementaren Denkmustern, diskursiven Formationen und Klassifikationen nachzuzeichnen (vgl. Foucault 2000 [1966]).¹⁸ Zugleich lehnen konstruktivistische Ansätze eine strukturalistische Perspektive auf Wissen ab, wie sie der Weltgesellschaftsansatz vorschlägt, der Akteure nur als Wissensträger denkt, als „*enactors of a script*“. Vielmehr geht es ihnen um die Interaktion von Struktur und Akteuren, um so eine dynamischere Vorstellung der Entstehung und Aneignung von Normen zu entwickeln. Akteure reproduzieren mit anderen Worten nicht nur normative Strukturen, sondern produzieren sie selbst durch ihre eigenen bewussten Handlungen. Die Theorieperspektive räumt somit der Eigenaktivität von Akteuren mehr Platz ein und kann einen anderen Begriff von Legitimation entwickeln:

„If a regime enjoys both it is described as being ‘stable’ or ‘hegemonic’. The important point to note is that international organizations, because of their trappings of universality, are the major venues within which the global legitimation struggle over international regimes is carried out today.” (Kratochwil and Ruggie 1986: 773)

Damit beschreibt Kratochwil internationale Politik als einen eigenen, Nationalstaat übergreifenden, legitimationsschaffenden Ort. Die Legitimität eines internationalen Regimes resultiert

¹⁸ Später sollte Foucault diesen Begriff zugunsten des strategischen Dispositivs aufgeben, auf das weiter unten noch ausführlicher eingegangen wird (vgl. Foucault 1978: 122f.)

aus dieser Theorieperspektive nicht mehr allein aus einer nationalstaatlichen „Einbettung“, wie es der liberale Theoretiker Moravcsik stark macht, es ist vielmehr Resultat globaler Auseinandersetzung. Theoretische Fluchtlinie deliberativer IB-Ansätze ist eine Sozialtheorie internationaler Politik, die Entwicklung eines breiten Politikbegriffs, der die Vergesellschaftungsdimension von internationaler Politik zu theoretisieren erlaubt und das Phänomen der zunehmenden Anzahl nichtstaatlicher Akteure auf internationaler Ebene in die Theorie integrieren kann.

Gerade in den letzten Jahren haben unterschiedliche Studien auf die steigende Anzahl nichtstaatlicher Akteure auf internationaler Ebene hingewiesen und es wurden Begrifflichkeiten entwickelt, um diese voneinander abzugrenzen. Neben klassischen Interessensgruppen und -Verbänden sowie den bereits erwähnten epistemischen Gemeinschaften verweist die Forschung mittlerweile auf eine Reihe anderer nichtstaatlicher Gruppen und Netzwerke. So widmete sich eine Reihe empirischer Untersuchungen sogenannten internationalen Denkfabriken (*think tanks*), die stärker als die epistemischen Gemeinschaften ein politisches Anliegen formulieren, jedoch eher Forschungseinrichtungen sind, als klar zuordenbare Interessensverbände (vgl. Stone 2002). Jan Witte und Wolfgang Reinicke beschreiben in ihren Arbeiten wiederum die Zunahme von sogenannten *global public policy networks*, die aus der Zusammenarbeit von Regierungen, internationalen Organisationen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft hervorgehen, um auf aktuelle Probleme wie beispielsweise die Verbreitung von Malaria zu reagieren (vgl. Witte, Reinicke et al. 2000). Starke Rezeption hat auch der *advocacy-coalition*-Ansatz von Paul Sabatier gefunden, den dieser ursprünglich für die Analyse von Politikveränderungsprozessen auf nationalstaatlicher Ebene entwickelt hatte (vgl. Sabatier 1993). Um Politikwandel zu erklären, rückt Sabatiers Ansatz Subsysteme innerhalb eines Systems in den Mittelpunkt und bündelt die Akteure zu *advocacy-coalitions*. Stark von diesen Überlegungen beeinflusst, haben Margret Keck und Kathryn Sikkink in ihren Studien den Begriff der *transnational advocacy networks* (TANs) geprägt, um so eine weitere Gruppe von nicht-staatlichen Akteuren auf internationaler Ebene zu konturieren (vgl. Keck and Sikkink 1998). Besonderes Merkmal dieser Netzwerke ist das Fehlen einer direkten Verbindung zu politischen Eliten und damit zur politischen Macht. Trotzdem verfügen diese Gruppen über einen Einfluss auf die Tagungsordnung internationaler Politik, wie Keck und Sikkink herausarbeiten. Keck und Sikkink machen somit auf eine Akteursgruppe aufmerksam, deren Einfluss in keinem Zusammenhang mit ihrer Machtposition steht, die aus realistischer Sicht das Kriterium für Einflussnahme ist.

Deliberative Ansätze zielen entsprechend darauf, einen Theorierahmen zur Verfügung zu stellen, der die steigende Anzahl solcher nicht-staatlicher Akteure aus einer gesellschaftstheoretischen Perspektive zu beschreiben vermag und so die Vergesellschaftungsdimension internationaler Politik in den Mittelpunkt rückt. Zugleich geht es auch darum, den Einfluss schwacher Akteursgruppen, wie die TANS, zu erklären, die sich weder auf die Wissenschaft noch auf Elitennetzwerke beziehen können. Begründet wird dies mit einer anderen Handlungsrationale. Neben der an Konsequenzen und Normen orientierten Handlungslogik machen deliberative Ansätze eine dritte Form aus: Eine an Verständigung orientierte Logik. Diese Logik fragt nach den Gültigkeitsansprüchen, die einer Kommunikation innewohnen und ist entsprechend an eine ethische Dimension gekoppelt. Diese Handlungslogik erlaubt zu begründen, warum die Resonanz internationaler Politik auf den moralischen Druck von zivilgesellschaftlichen Akteuren deutlich größer ist als ihre reale Macht vermuten lässt. Um diesen Einfluss zu theoretisieren, ist der Begriff der kommunikativen Macht, wie ihn Jürgen Habermas in seiner Theorie des kommunikativen Handelns entwickelte, äußerst hilfreich.

2.2.1 Theorie des kommunikativen Handelns

Habermas versucht in seinem Ansatz die sozial-integrative Funktion von Politik zu begründen. Im Zentrum stehen die gesellschaftstheoretischen Implikationen der Herstellung der Legitimität einer politischen Ordnung, das heißt ihre Legitimation. In seiner Theorie des kommunikativen Handelns kontrastiert Habermas strategisches und verständigungsorientiertes Handeln. Letzteres entfaltet eine besondere Form der Macht: die kommunikative Macht.

Drei Geltungsbedingungen sind nach Habermas zu erfüllen, damit eine Aussage eine solche kommunikative Macht entfalten kann. Der Sprecher muss die Gewähr übernehmen, dass seine Aussage wahr ist und die durch sie zum Ausdruck gebrachte Haltung in Bezug auf einen geltenden normativen Kontext richtig und daher legitim ist und drittens, dass die manifeste Sprecherintention authentisch ist. Mit anderen Worten: Der Hörer muss davon ausgehen können, dass der Sprecher keinen Manipulationsversuch beabsichtigt (vgl. (Habermas 1989 [1982]: 588). Erst wenn der Hörer sich auf die vom Sprecher angebotene Gewähr verlässt, treten jene interaktionsrelevanten Verbindlichkeiten in Kraft, die in der Bedeutung des Gesagten enthalten sind. Habermas rückt so die Bedeutung der Rezeption in den Mittelpunkt seiner Überlegungen und thematisiert deren Voraussetzung, die ein Sprecher berücksichtigen muss, will er, dass die im Sprechakt gemachten Aufforderungen ihre Wirkung erreichen. Zentrales

Moment ist hierbei die Glaubwürdigkeit des Sprechers. Der Sprecher muss seine Aussagen entsprechend argumentativ untermauern, um die Glaubwürdigkeit seiner Gewähr zu erhöhen und mögliche Zweifel des Hörers aus dem Weg zu räumen. Erst wenn der Hörer das vom Sprecher gemachte Sprechaktangebot annimmt, kann dieser sein soziales Machtpotential entfalten. Mit diesen Überlegungen verweist Habermas auf die intersubjektive Dimension jeder Handlungskoordination, die nicht nur ein gemeinsames Wissen voraussetzt, sondern auf einem Einverständnis beruht:

„Verständigung wirkt als handlungskoordinerender Mechanismus in der Weise, dass sich die Interaktionsteilnehmer über die beanspruchte Gültigkeit ihrer Äußerungen einigen, d.h. Geltungsansprüche, die sie reziprok erheben, intersubjektiv anerkennen.“ (Habermas 1989 [1982]: 588)

Mit seinem Ansatz stellt Habermas die Existenz von interessensgeleitetem Handeln, das auf Manipulation aus ist, nicht in Frage. Er verweist nur auf die Grenzen der Wirkung einer Aussage, den perlokutiven Spracheffekten, denen sich strategisch handelnde Subjekte bedienen. Wollen Akteure, dass die im Sprechakt enthaltene Aufforderung vom anderen erfüllt wird, ohne dass sie direkte Gewalt anwenden müssen, sind sie auf dessen Akzeptanz der Aufforderung angewiesen. Damit gelingt es Habermas, auf eine Abhängigkeit des Sprechers vom Hörer hinzuweisen. Übertragen auf den politischen Diskurs kann er so den Eigensinn politischer Diskurse herausstreichen. Eine öffentliche Meinung, die alleine auf die Interessen bestimmter Gruppen zurückzuführen ist, sieht Habermas an Glaubwürdigkeit und damit an Bindekraft verlieren (vgl. Habermas 1994 [1992]: 441). Seine Überlegungen erlauben so eine Kritik an Ansätzen, die Politik als Aggregation strategischer Interessen einzelner Akteure verstehen. Allein dauerhafte Gewaltanwendung würde aus einer solchen Perspektive strategisch Handelnden erlauben, den anderen den eigenen Willen aufzuzwingen, allerdings wäre damit auch das Ende von Politik erreicht. Der Begriff der kommunikativen Macht erlaubt zudem, den Einfluss von schwachen Akteursgruppen zu erklären. Zentraler Faktor ihres Einflusses ist ihr glaubwürdiger Bezug auf das Allgemeinwohl.

Hintergrund für Habermas' Hervorhebung der Bedeutung von kommunikativer Macht ist nicht eine idealistische Position, wie ihm fälschlicherweise immer wieder vorgeworfen wird, sondern eine Gesellschaftstheorie, die die soziale Integrationsfunktion von Politik betont. In seinen gesellschaftstheoretischen Überlegungen rekurriert Habermas hierbei auf zentrale Überlegungen von Emile Durkheim, der in seiner Arbeit die Formveränderung sozialer Integration in einer sich zunehmend ausdifferenzierenden Gesellschaft beschreibt (vgl. Durkheim 1930 [1992]: 180-184).

I. Soziale Integration durch Verallgemeinerung

Je stärker die Arbeitsteilung, so Durkheim, desto größer wird die Abhängigkeit des Einzelnen von der Gesellschaft. Daraus folgert Durkheim, dass die Gesellschaft die Voraussetzung für Arbeitsteilung bildet und nicht umgekehrt. Würde kein solcher gemeinsamer Bezug bestehen, triebe die Arbeitsteilung die Mitglieder noch stärker auseinander und gefährdete letztlich die Arbeitsteilung selbst. Soziale Entitäten, wie Individuen, sind hiernach nicht der Ursprung der Gesellschaft, sondern im Gegenteil, ihr Produkt. Durkheim verweist in seinen Ausführungen so auf das Wirken zweier entgegengesetzter Kräfte, die zentrifugal und zentripetal zugleich wirken und formuliert mit seiner Gesellschaftstheorie eine Gegenposition zum Utilitarismus (vgl. Durkheim 1930 [1992]: 182).

Das Wirken dieser beiden Kräfte setzt nach Durkheim einen anderen sozialen Integrationsmechanismus voraus als in weniger ausdifferenzierten Gesellschaften. Er beschreibt, wie sich mit zunehmender Ausdifferenzierung die Kohäsionsform transformiert, weg von einer größtmöglichen Identität zwischen Kollektivbewusstsein und individuellem Bewusstsein hin zu einer organischen Solidarität (vgl. Durkheim 1930 [1992]: 149). Diese unterscheidet sich in ihrer Abstraktheit von der früheren mechanischen Solidarität und kann hierdurch eine universelle Gültigkeit in einer hoch differenzierten Gesellschaft entfalten. Abstrakte Normen und Werte erhöhen zwar ihren Anwendungsbereich, eröffnen zugleich einen Interpretationsspielraum für die einzelnen, wie Durkheim zu bedenken gibt. Entsprechend verlieren sie an konkreter Bindungskraft und können nunmehr nur noch mit Hilfe des Verstandes auf die Handlung des Einzelnen einwirken. Die Transformation von der mechanischen zur organischen Solidarität, das heißt der neue Bezug zum Ganzen als Kollektivbewusstsein, beschreibt Durkheim als einen zutiefst rationalen Prozess, der der Selbstreflexion der eigenen konkreten Situation bedarf. Die Bindekraft braucht mit anderen Worten die Eigenaktivität der Subjekte. An die Stelle des sakral begründeten moralischen Einverständnisses stellt Durkheim ein moralisches Einverständnis, das in rationaler Form zum Ausdruck bringt, was im Symbolismus des Heiligen immer schon intendiert war: die Allgemeinheit des zugrunde liegenden Interesses. Der berühmten Unterscheidung Rousseaus folgend, wonach das Allgemeininteresse keineswegs die Summe aller Einzelinteressen ist, zieht dieses Allgemeininteresse seine verpflichtende Kraft durch den Bezug auf die Gesellschaft als Ganzes und zeichnet sich durch einen unpersönlichen und unparteiischen Charakter aus.

Das Allgemeininteresse als Kollektivbewusstsein sieht Durkheim im Staat verkörpert, der so die Gewalt, die er monopolisiert, legitimiert. Die politische Form, in der eine derart ausdif-

ferenzierte Gesellschaft zum reinsten Bewusstsein ihrer selbst gelangt, sieht Durkheim in der Demokratie. Demokratischen Prozessen weist Durkheim entsprechend eine sozial-integrative Kraft zu. Eine solche Theorieperspektive schlägt somit einen Politikbegriff vor, der Politik nicht alleine als eine Bündelung individueller Interessen versteht, sondern ihre Vergesellschaftungsdimension hervorhebt (vgl. Durkheim 1930 [1992]: 339).

Diese Kritik Durkheims an utilitaristischen Ansätzen nimmt Habermas in seiner deliberativen Demokratietheorie auf, um die Herausbildung demokratischer Meinungs- und Willensbildung in ausdifferenzierten, posttraditionalen Gesellschaften zu beschreiben. Habermas fragt hierbei nach den Bedingungen, die es der Politik ermöglichen, aus sich selbst heraus eine sozial-integrative Kraft zu schöpfen.¹⁹ Spätestens hier wird der Unterschied zum Weltgesellschaftsansatz deutlich, dem es nicht gelingt, normengeleitetes Verhalten als vernunftgeleitetes Handeln zu begreifen. Vielmehr postuliert der Weltgesellschaftsansatz die Existenz einer Weltgesellschaft, ohne Vergesellschaftungsprozesse jenseits einer mechanischen Solidarität beschreiben zu können. Habermas knüpft hingegen an Durkheims Gesellschaftstheorie an, um diese diskurstheoretisch weiter zu entwickeln und hierbei Sprache und Kommunikation in den Mittelpunkt zu stellen:

„Je mehr das kommunikative Handeln von der Religion die Bürde sozialer Integration übernimmt, um so stärker muss auch das Ideal einer unbegrenzten und unverzerrten Kommunikationsgemeinschaft empirische Wirksamkeit in der realen Kommunikationsgemeinschaft gewinnen.“ (Habermas 1987 [1981]: 147)

Kommunikatives Handeln ist nicht alleine auf Informations- und Meinungs austausch zu beschränken. In seiner verallgemeinernden Kommunikationsstruktur erzeugt es selbst soziale Räume und nimmt dementsprechend eine sozial-integrative Funktion ein. Habermas betrachtet eine höherstufige Intersubjektivität als zentrale Voraussetzung für die Meinungs- und Willensbildung. Diese ist es, die es den gesellschaftlichen Akteuren erlaubt, sich als kommunikativ Handelnde in einer Situation zu begegnen, um diese zugleich mit ihren kooperativ ausgehandelten Deutungen zu konstituieren. Habermas führt zwei zentrale Begriffe in seine Überlegungen ein: den Begriff der Lebenswelt und den Begriff der politischen Öffentlichkeit.

Die Lebenswelten der kommunikativ Handelnden bilden den sprachlich organisierten Vorrat von Hintergrundannahmen, auf die kommunikativ Handelnde zurückgreifen, oft ohne sich dessen bewusst zu sein. In der politischen Öffentlichkeit, in der die kommunikativ Handelnden miteinander in Kontakt treten, erfährt das in der jeweiligen Lebenswelt spezialisierte

¹⁹ Oder in den Worten Habermas': „Die Vernunft verkörpert sich dann allein in den formalpragmatischen Ermöglichungsbedingungen für eine deliberative Politik und braucht dieser nicht als eine fremde, jenseits der politischen Kommunikation angesiedelte Autorität gegenüberzutreten.“ (Habermas 1994 [1992]: 347).

Wissen eine Verallgemeinerung, die dem Hörer erlaubt zu verstehen, was der Sprecher sagt und dessen Validitätsansprüche zu prüfen. Je inklusiver diese Räume sind, je mehr sie von bestimmten Personen und einfachen Interaktionen abgekoppelt sind, je kontextverallgemeinernd das kommunikative Handeln ist, desto mehr sieht Habermas die Notwendigkeit eines Verzichts auf Expertensprache und Spezialkodes. An dieser Stelle zeigt sich deutlich der Einfluss einer Durkheim'schen Vorstellung von Integration durch Abstraktion. Diese kontextverallgemeinernde Kommunikation beschreibt Habermas als das zentrale Element der politischen Öffentlichkeit. Öffentlichkeit ist demnach als ein Netzwerk von Kommunikationsprozessen zu verstehen und selbst Ausdruck von Filterungen und Synthetisierungen von Kommunikationsflüssen, die zu einer Meinungs- und Willensbildung beitragen. In diesem Sinn schreibt Habermas der politischen Öffentlichkeit eine wichtige Vergesellschaftungsfunktion zu. Sie ist jedoch nie von den Lebenswelten abgekoppelt, diese bilden vielmehr ihre Ressource und werden gleichzeitig durch sie reproduziert und bekräftigt. Neue Situationen schließen an bestehende Zustände der Lebenswelt sowohl in inhaltlicher, sozialer, als auch historischer Hinsicht an (vgl. Habermas 1989 [1982]: 594). Die zum Netz verwobenen, kommunikativen Alltagspraxen sind folglich das Medium, durch das sich Kultur, Gesellschaft und Person reproduzieren. Damit beschreibt Habermas' Demokratietheorie nicht nur den Integrationsprozess durch Verallgemeinerung, sondern auch wie die Verallgemeinerung auf die einzelnen Lebenswelten zurückwirkt und diese so vergesellschaftet. Damit gewinnt Politik eine eigene Vergesellschaftungsdimension.

In seinem Werk *Faktizität und Geltung* betont Habermas stärker die zunehmende Ausdifferenzierung von Lebenswelten, was den Integrationsprozess erschwere. Daraus schließt Habermas, dass die sozial-integrative Kraft sich nicht alleine aus der Quelle des kommunikativen Handelns schöpfen kann, sondern rechtsstaatlich institutionalisierter Verfahren der demokratischen Meinungs- und Willensbildung bedarf, die verschiedene autonome Öffentlichkeiten und damit den demokratischen Prozess ermöglichen:

„Verfahren und Kommunikationsvoraussetzungen der demokratischen Meinungs- und Willensbildung funktionieren als wichtige Schleuse für die diskursive Rationalisierung der Entscheidungen einer an Recht und Gesetz gebundenen Regierung und Verwaltung. Rationalisierung bedeutet mehr als bloße Legitimation, aber weniger als Konstituierung der Macht.“ (Habermas 1994 [1992]: 364).

Mit anderen Worten: Die durch demokratische Verfahren hergestellte Meinungs- und Willensbildung kann selbst nicht herrschen. Sie dient jedoch auch nicht alleine der Legitimation bestehender politischer Macht, sondern lenkt diese in eine bestimmte Richtung. Habermas

geht von einem Spannungsverhältnis zwischen politischer, administrativer und ökonomischer Macht aus, um ein komplexes Verhältnis zwischen Legalität, Legitimität und Legitimation eines politischen Systems zu beschreiben. Zugleich reduzieren seine Überlegungen die politische Öffentlichkeit nicht auf ihre legitimationsschaffende Wirkung, sondern weist ihr eine darüberhinausgehende sozialintegrative Wirkung zu.

Das politische System mit seinen beschlussfassenden Institutionen und seiner beschlussdurchführenden Administration betrachtet Habermas als ein spezialisiertes Teilsystem, dem er wie dem ökonomischen System eine bestimmte Autonomie zuschreibt. Davon grenzt Habermas die politische Meinungs- und Willensbildung ab, die in der politischen Öffentlichkeit stattfindet (vgl. Habermas 1994 [1992]: 364). Vergesellschaftung als Integration unterschiedlicher Lebenswelten findet vor allem hier statt.

In seinen späteren Arbeiten übernimmt Habermas eine Differenzierung des Meinungs- und Willensbildungsprozesses in schwache und starke Öffentlichkeiten, wie sie Nancy Fraser vorgeschlagen hat (vgl. Fraser 1992). Eine starke Öffentlichkeit ist dementsprechend eine organisierte Öffentlichkeit mit klar definierten Mitgliedern. Kernelement dieser Öffentlichkeit ist das Parlament, dessen Mitglieder durch die Wahlbevölkerung bestimmt werden und die über weitgehende Entscheidungskompetenzen verfügen. Diese sozial abgegrenzte, zeitlich limitierte Öffentlichkeit dient weniger der Identifizierung von Problemen, sondern vielmehr der Entscheidung zwischen konkurrierenden Lösungsvorschlägen. Sie dient mit anderen Worten der Rechtfertigung der Strategiewahl. In diesem Sinn kommt der starken Öffentlichkeit Entscheidungskompetenz zu. Davon ist die schwache Öffentlichkeit abzugrenzen. Sie ist der eigentliche Träger der öffentlichen Meinung und bildet ein offenes und inklusives Netzwerk von sich überlappenden Öffentlichkeiten, deren zeitliche, soziale und sachliche Grenzen fließend sind. Als ein „wilder“ Komplex“ (Habermas 1994 [1992]: 374) ist sie spontan, pluralistisch und offen. Durch ihre uneingeschränkte Kommunikation zeigt sie sich besonders sensitiv für neue Problemlagen und soziale Verwerfungen, wie sie aus wirtschaftlichen Prozessen resultieren. Als „Entdeckungszusammenhang“ (Habermas 1994 [1992]: 373) ist die schwache Öffentlichkeit, so Habermas, konstitutiv für die Problemlösungskompetenz demokratischer Gesellschaften. Zugleich ist sie am weitesten von der Entscheidungsmacht entfernt, was, so Habermas, ihre Kommunikationsstrukturen von Entscheidungszwängen entlastet und so ihren inklusiven Charakter sichert. Als solches sind schwache und starke Öffentlichkeiten auf einem Kontinuum von Verengungsprozessen angesiedelt, die zu bindenden Entscheidungen führen. Habermas spricht auch von Schleusen demokratischer und rechtsstaatlicher Verfahren, durch die Kommunikationsflüsse passieren müssen, um Zugang zum parlamentarischen

Komplex, den Gerichten oder der implementieren Verwaltung zu erhalten (vgl Habermas 1994 [1992]: 432).

Entscheidend für Habermas' Demokratietheorie ist das Spannungsverhältnis, das er zwischen der politischen Öffentlichkeit und den mit Entscheidungen beauftragten Experten der administrativen Macht aufmacht. Die politische Öffentlichkeit kann nicht herrschen. Die administrative Macht verfügt entsprechend über eine bestimmte Autonomie, ist aber zugleich auf eine Unterstützung durch die Öffentlichkeit angewiesen:

„Wenn der Diskurs der Experten nicht mit der demokratischen Meinungs- und Wissensbildung rückgekoppelt wird, setzt sich die Problemwahrnehmung der Experten gegen die Bürger durch. Jede Interpretationsdifferenz dieser Art muss aber aus der Sicht des Staatsbürgerpublikums als weitere Bestätigung für einen legitimitätsgefährdenden Systempaternalismus gelten.“ (Habermas 1994 [1992]: 426)

Eine Politik, zu deren Ausgestaltung nur politiknahe Elitennetzwerke herangezogen werden, muss aus einer solchen Perspektive langfristig an Legitimität verlieren, da ihr Legitimationsverfahren fehlen. Da sie eine Verallgemeinerung sich verändernder Lebenswelten nicht mehr gewährleisten würde, könnte sie letztlich auch nicht mehr die soziale Integration und damit den durch die Politik gestifteten sozialen Zusammenhalt sicherstellen. Vor diesem Hintergrund formuliert Habermas auch eine Kritik an einer elitentheoretischen Perspektive, die politische Entwicklung vor allem auf die Interessen von Eliten zurückführt. Eine solche Perspektive könne die sozial-integrative Wirkung von Politik nicht erfassen.

Sozialen Bewegungen räumt Habermas in seinen Ausführungen eine besondere Bedeutung ein. Als empfindliche Sensoren bilden sie ein Warnsystem, einen Seismographen für gesellschaftliche Verwerfungsprozesse, und so den Resonanzboden, auf dem die politische Öffentlichkeit aufbaut. Problemlösung versteht Habermas hierbei nicht als eine Optimierungsstrategie, sondern als einen sozialen Integrationsprozess, der den sozialen Zusammenhalt trotz stark zentrifugal wirkenden Kräften sichert. Das Gelingen einer solchen Korrektivfunktion macht Habermas abhängig von der Fähigkeit der politischen Öffentlichkeit, über ihre Peripherie gesellschaftliche Integrationsprobleme aufzuspüren und wirksam zu thematisieren. Als konstitutiv hierfür betrachtet er die hohe Durchlässigkeit, der als Schleusen funktionierenden, demokratischen Verfahren. Entsprechend spricht er von einer prozeduralen Demokratie, in der durch eine partizipative Meinungs- und Willensbildung Vorstellungen vom guten Leben als Fluchtpunkt von Entwicklung immer wieder neu konstituiert werden. Kennzeichen dieses Prozesses ist ein Spannungsverhältnis zwischen Deliberation und Entscheidung, ein Spannungsverhältnis zwischen Inklusion und Exklusion. Politik ist aus dieser Theorieperspek-

tive nicht nur eine Form des Regierens, sondern erfüllt eine zentrale soziale Integrationsfunktion in modernen Gesellschaften.

2.2.2 Deliberative Politik auf internationaler Ebene

Risse und Müller waren eine der ersten, die zentrale Elemente von Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns in ihre Theorie internationaler Politik integrierten.²⁰ Habermas' Theoriegebäude erlaubt ihnen, die Verallgemeinerung internationaler Normen nicht auf eine automatisch verlaufende Diffusion zurück zu führen, sondern als Ausdruck deliberativer Prozesse zu verstehen. Eine solche Perspektive kann den methodologischen Individualismus einer akteurszentrierten Perspektive überwinden und die Vergesellschaftung durch internationale Politik als einen sozial-integrativen Prozess denken. Politik ist dementsprechend mehr als die Aggregation von Einzelinteressen der Staaten. Hierdurch rückt zugleich eine ethische Dimension der Politik in den Vordergrund. Aus einer Habermas'schen Theorieperspektive ist zu begründen, warum gerade epistemische Gemeinschaften, aber auch schwache Akteursgruppen wie die TANS, Einfluss auf die Tagungsordnung nehmen können. Indem sie nicht im Namen ihrer eigenen Interessen, sondern im Namen des Allgemeinwohls auftreten und zugleich enge Kontakte zu sozialen Bewegungen haben, verfügen sie über eine höhere kommunikative Macht als Akteure, denen eine rein strategische Orientierung zugeschrieben wird. Zugleich greifen sie in politische Verhandlungen ein, indem sie mit ihrer Informationspolitik die Glaubwürdigkeit staatlicher Vertreter stärken oder schwächen und so indirekten Einfluss auf deren kommunikative Macht nehmen.

Eine solche Theorieperspektive kann zugleich plausibel machen, warum Normen und Regeln, die durch deliberative Prozesse zustande gekommenen sind, eine höhere Bindungskraft haben als solche, die aufgrund von Machtasymmetrien von einigen wenigen, dafür mächtigen Akteuren strategisch durchgesetzt wurden. Strategisches und kommunikatives Handeln werden aus dieser Perspektive als zwei unterschiedliche, aber immer aufeinander bezogene Kommunikationsformen verstanden, die das Verhandlungsergebnis beeinflussen. Während im Moment des Verhandeln die Handelsmacht der Einzelnen im Vordergrund steht, ist es im Moment der Kommunikation die Glaubwürdigkeit eines Arguments. Sich nur auf die Ver-

²⁰ Im deutschsprachigen Kontext ist im Rahmen der Zeitschrift für Internationale Beziehung dieser Ansatz 1994 von den entsprechenden Autoren in die IB-Theoriendebatte eingeführt worden. Allerdings gab es im englischsprachigen Kontext schon früher Bezüge (siehe z.B. Ashley 1981; Für eine aktuelle Bestandesaufnahme zur Rezeption Habermas in den Internationalen Beziehungen Diez and Steans 2005; Weber 2005; Haacke 2005).

handlungsmacht zu konzentrieren, würde das konsensbildende Moment internationaler Prozesse ausblenden und damit die Bindekraft internationaler Normen nicht erklären können.

Allerdings weist Müller auch auf Probleme der Übertragbarkeit des Habermas'schen Theoriegebäudes auf internationale Politik hin (vgl. Müller 1994: 33) (vgl. Deitelhoff and Müller 2005: 172f.). Können angesichts der großen Vielfalt und Fragmentierung der Welt Akteure auf ihren lebensweltlichen, sprachlich organisierten Vorrat von Hintergrundannahmen zurückgreifen und noch von den anderen verstanden werden? Oder anders formuliert: Lässt sich in der internationalen Politik ein gemeinsames Drittes finden, das eine Verallgemeinerung des Wissens erlaubt, das in den jeweiligen Lebenswelten spezialisiert ist? Müller wie Risse gehen in ihren Ausführungen davon aus, dass internationale Regime einen solchen gemeinsamen dünnen Bezug bilden. Je besser etabliert der institutionelle Rahmen, in dem die Verhandlungen stattfinden, desto eher könne man von einem Set von gemeinsam geteilten Normen, Prinzipien und Verfahren ausgehen. Damit greift Müller indirekt auf den weiten Begriff des Regimes zurück, wie ihn Stephen Krasner in die regimetheoretische Debatte eingebracht hat. Regimes sind hiernach:

„sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations“ (Krasner 1983: 2).

Regimes kommt aus dieser Sicht nicht mehr die Funktion der Reduktion von Transaktionskosten und Unsicherheitsreduktion zu, sondern sie bilden die dünne Schicht eines verallgemeinerbaren Rahmens, auf den sich die Akteure in ihrem kommunikativen Handeln spontan beziehen können.

Mit ihrer Problematisierung des gemeinsamen Referenzrahmens für kommunikativ Handelnde auf internationaler Ebene sprechen Müller und Risse ein Problem an, das auch Habermas im Blick hat. Mit ihrer Übertragung seines Ansatzes auf die internationale Politik blenden sie aber gerade dessen Schlussfolgerungen aus. Es ist die zunehmende Ausdifferenzierung der Lebenswelten, die Habermas dazu veranlasste, dem Recht eine höhere Priorität einzuräumen als in seinen früheren Werken, um so eine prozedurale Demokratietheorie zu formulieren. Dem Recht, so Habermas, fällt in den modernen Gesellschaften die Hauptlast der sozialen Integration zu. Zugleich ist es von einem Spannungsverhältnis zwischen dem „profanen Druck der Funktionsimperative der gesellschaftlichen Reproduktion“ (Habermas 1994 [1992]: 60) - der Faktizität - und der „idealistischen Nötigung“ diese zu legitimieren - der Geltung - gekennzeichnet. Habermas spricht an dieser Stelle auch von der Spannung zwischen dem „Idealismus des Verfassungsrechts und dem Materialismus einer Rechtsordnung, insbe-

sondere eines Wirtschaftsrechts, das die Ungleichverteilung sozialer Macht nur widerspiegelt“ (ebenda). Recht als Rechtsstaatlichkeit ermöglicht hiernach institutionalisierte Beratungs- und Beschlussprozesse und stärkt entsprechend auch die kommunikative Macht schwacher Akteure. Gerade darin kommt dem Recht eine sozial-integrative Wirkung zu. Die Beschränkung strategischen Handelns durch den Filter von Normen wie Fairness versteht Habermas dementsprechend nicht nur als ein kognitives Moment in den Köpfen kollektiver und individueller Akteure, sondern vielmehr als zentralen Bestandteil von Kommunikationsformen und institutionalisierten Verfahren (vgl. Habermas 1994 [1992]: 414). Indem Risse und Müller die Durchlässigkeit der institutionalisierten Verfahren auf internationaler Ebene nicht systematisch untersuchen, räumen sie in ihren Überlegungen dem Spannungsverhältnis von Deliberation und Entscheidung letzten Endes keinen Stellenwert ein. Damit verlieren sie aber gerade die sozial-integrative Wirkung von internationaler Politik aus den Augen und nehmen eine elitentheoretische Verkürzung vor.²¹ Eine derart verkürzte Perspektive kann nur Aussagen über das Kommunikationsverhalten von politischen Eliten treffen. Damit bleibt das Problem des Systempaternalismus, wie es Habermas anspricht, ausgeblendet. Letzten Ende bleiben die Autoren damit eine Erklärung für die Bindekraft von internationalen Normen über die politische Klasse hinaus schuldig.

Aufschlussreicher sind hierfür die Überlegungen, die Habermas selbst und andere DemokratietheoretikerInnen zur demokratischen Verfasstheit internationaler Politik in den letzten Jahren entwickelt haben (vgl. Habermas 1998; Habermas 2004; Dahl 1999; Held 2003; Habermas 2005). Mit ihren demokratietheoretischen Überlegungen führen sie am explizitesten einen normativen Anspruch in die Disziplin der IB ein, die bislang stark von realistischen Ansätzen dominiert war. Diese Theoriebewegung stützt die Kritik am Demokratiedefizit internationaler und europäischer Politik, wie sie mittlerweile nicht nur globalisierungskritische

²¹ Im Grunde genommen bleiben die Autoren in ihrer theoretischen Perspektive der akteurszentrierten Handlungstheorie von Jon Elster treu, auf den sie sich in ihren Ausführungen ebenfalls beziehen. Ähnlich wie Habermas nimmt Elster in seinen Analysen der Entstehung der US-amerikanischen und französischen Verfassung das Phänomen zum Ausgangspunkt, dass bei Verhandlungen normative Vorstellungen dem Sagbaren und Verhandlungsfähigen klare Grenzen setzen und die wie ein Filter auf die strategischen Verhandlungen wirken. An der Sprechakttheorie orientiert, entwickelt Elster einen zweiten Handlungsbegriff, einen verständigungsorientierten, den er dem strategisch motivierten Handlungsbegriff zur Seite stellt. Ausgehend vom Sprechakt des *Arguing*, der im Kontrast zum Sprechakt des *Bargaining* steht, vollzieht Elster so eine Kritik an utilitaristischen Demokratietheorien, die die konsensbildende Dimension einer politischen Willensbildung nicht im Blick haben (vgl. Elster 1992; Elster 1991[1989]). Bevor verhandelt werden kann, braucht es, so Elster, einen bestimmten Konsens zum Gegenstand der Verhandlung und zu den angemessenen Formen der Verhandlung. Elster gelingt so aus einer handlungstheoretischen Perspektive eine Rehabilitierung des Begriffs der deliberativen Politik. In ihrem Bezug auf die habermasianische Theorie nehmen Risse und Müller die gleichen Verkürzungen vor, die Habermas bereits an Elster kritisierte. So bemängelt Habermas, dass Elster die institutionellen Voraussetzungen des *Arguing* nicht expliziert (vgl. Habermas 1994 [1992]: 414).

Kräfte formulieren. Was kann diese demokratietheoretische Perspektive zur Verfasstheit internationaler Politik sagen? Im Mittelpunkt der Diskussionen steht hierbei die Frage, ob sich eine postnationale politische Öffentlichkeit entwickelt (vgl. z.B. Fraser 2005; Albert 2005). Exemplarisch sollen die Überlegungen hierzu anhand einer Arbeit von Hauke Brunkhorst ausgeführt werden.

I. „A strong global public in the making?“

Ausgangspunkt von Brunkhorst ist die zentrale Rolle, die Habermas der politischen Öffentlichkeit als Ort der politischen Meinungs- und Willensbildung zuschreibt (vgl. Brunkhorst 2002). Hierbei rekurriert Brunkhorst auf dessen Unterscheidung zwischen starken und schwachen Öffentlichkeiten, um so eine Typologie globaler Öffentlichkeiten zu entwerfen. Wie ausgeführt, zeichnen sich die schwachen Öffentlichkeiten bei Habermas durch ihren moralischen Einfluss aus. Sie verfügen jedoch nicht über einen institutionalisierten Zugang zu Beratungs- und Entscheidungsprozessen. Die zunehmende Präsenz transnationaler nichtstaatlicher Akteure, wie beispielsweise die *transnational advocacy networks*, nimmt Brunkhorst als deutliches Indiz für das Herausbilden einer schwachen Öffentlichkeit auf globaler Ebene. Um eine Aussage über die demokratische Verfasstheit des internationalen Politiksystems machen zu können, stellt Brunkhorst die entscheidende Frage, ob auf globaler Ebene auch eine starke Öffentlichkeit identifizierbar ist. Um diese Frage zu beantworten, untersucht Brunkhorst die Konstitutionalisierung internationaler Politik. Konstitutionalismus ist hierbei zu verstehen als das Ziel:

„[der] Begrenzung der Allmacht des Gesetzgebers – und das sind im völkerrechtlichen System in erster Linie die Recht setzenden Staaten – durch übergeordnete Rechtsprinzipien, insbesondere die Menschenrechte.“ (Bryde 2003: 62)

Die Konstitutionalisierung des Völkerrechts zielt auf eine Begrenzung des Handelns von Staaten. Die darin angelegte rechtsförmige Konstitutionalisierung politischer Macht ermöglicht eine „Verrechtlichung ‚irrationaler‘, das heißt unregelmäßiger dezisionistischer Gewalt des Staates“ (Habermas 2004: 130). Ausgehend von der Bedeutung des Rechts für die soziale Integration sieht Brunkhorst die Konstitutionalisierung als eine notwendige, wenn auch noch nicht hinreichende Voraussetzung für eine starke politische Öffentlichkeit auf globaler Ebene:

„Without the organisational norms of a constitution, a public can only be weak, having some moral influence loosely coupled with administrative power. However, if rights and constitutional norms coincide we can then talk of a strong public.“ (Brunkhorst 2002: 679f.)

Im Rückgriff auf ein solches Verständnis von Konstitutionalisierung schreibt Brunkhorst der

Charta der Vereinten Nationen (UN) den Status einer globalen Verfassung zu, die von drei Merkmalen gekennzeichnet ist: 1.) Der expliziten Verschränkung des Ziels der Friedenssicherung mit Menschenrechtsfragen, 2.) Der Verknüpfung des Gewaltenverbotes mit der Androhung bei Verstoß mit Strafverfolgung und Sanktionen zu reagieren und 3.) der Inklusivität und dem universellen Anspruch des von ihr gesetzten Rechtes (ähnlich auch Habermas 2004: 159)

Ein solches Gesetz ist, so Brunkhorst, nicht einfach als Gesetzestext zu verstehen, sondern als ein „Gesetz mit praktischen Auswirkungen“. Seine Durchsetzungskraft hängt von der Unterstützung der Regierungen ab, ist aber zugleich auch von diesen unabhängig und tritt ihnen als Aufforderung zur Begrenzung ihrer Allmacht entgegen. Es ist gerade das Spannungsverhältnis von Unabhängigkeit und Abhängigkeit, was die globale Konstitutionalisierung des Völkerrechts charakterisiert, das so an Autonomie gewinnt. Allerdings lässt sich, so Brunkhorst weiter, in der globalen Verfassung nur eine sehr einseitige Übernahme der Rechtsversprechen der bürgerlichen Verfassung konstatieren. Oberste Priorität hat die reziproke generalisierbare Unabhängigkeit des Einzelnen vor der Willkür des Anderen. Dies gilt in Bezug auf die UN-Charta, die nur ein Interventionsrecht in die Angelegenheiten eines Staates einräumt, wenn dieser den Frieden bedroht, bricht oder gar eine Angriffshandlung vollzogen hat (vgl. UN-Charta Art.1 und Art. 39-51). Der entscheidende Schritt in Richtung einer Konstitutionalisierung des Völkerrechtes ist hierbei Artikel 42 der UN-Charta, die den Sicherheitsrat autorisiert, bei Regelverstößen, die notwendigen militärischen Maßnahmen zu veranlassen.²² Im alten Völkerrecht hatte der Rat des Völkerbundes hingegen nur das Recht, seinen Mitgliedern Zwangsmaßnahmen zu empfehlen. In der UN-Charta ist diese Konstitutionalisierung in ihrer vollen Konsequenz nur bei Verletzungen der Souveränität eines Staates gemacht worden. Dies gilt nicht für die Menschenrechte, diese dürfen laut UN-Charta nur gefördert werden. Das Souveränitätsrecht wurde somit zum ersten Element der Konstitutionalisierung und über die Menschenrechte gestellt. Mit der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs ist mittlerweile allerdings auch eine Struktur im Entstehen begriffen, die Menschenrechtsverletzungen von Individuen innerhalb eines Staates zu ahnden erlaubt (vgl. Habermas 2004: 172).²³

²² Welche Konsequenz der völkerrechtswidrige Einmarsch militärischer Truppen in den Kosovo und den Irak für diese Entwicklung hat, kann zur Zeit kaum eingeschätzt werden.

²³ Das römische Statut zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs trat am 1. Juli 2002 in Kraft (siehe Fastenrath 20k03). Allerdings beschränkt sich das Strafrecht nur auf die schwersten Verbrechen gegen das Völkerrecht, welches die internationale Gemeinschaft als Ganze berührt und orientiert sich am Subsidiaritätsprinzip. Ein Verfahren kann hiernach nur einberufen werden, wenn der Staat, dessen Staatsbürger das Verbrechen beging, ein eigenes Strafverfahren unterlässt. Der Versuch der US-amerikanischen Regierung, ein Verfahren ab-

Als eine weitere internationale Organisation, die für eine solche Konstitutionalisierungstendenz steht, führt Brunkhorst die WTO auf. Auch hier lässt sich eine ähnliche Privilegierung des Schutzes vor der „Willkür“ eines anderen Staates finden, allerdings bezogen auf die Handelsfreiheit. Aus diesen Überlegungen heraus bezeichnet Brunkhorst die UN und die WTO auch als Verfassungsregime (vgl. Brunkhorst 2005). Die herrschaftsbegrenzende Funktion sieht Brunkhorst allerdings eher in Analogie mit einer vormodernen Rechtstradition, die in Verträgen zwischen frühneuzeitlichen Herrschaftsständen (des Adels, der Kirche und der Städte) mit dem König gründete. Entsprechend beschreibt er die entstaatlichte Rechtsordnung als eine Rechtsgenossenschaft. Brunkhorst argumentiert nun, dass eine solche Konstitutionalisierung eine notwendige, wenn auch noch nicht hinreichende Voraussetzung für eine starke Öffentlichkeit auf globaler Ebene schafft. Um hinreichende Voraussetzungen zu schaffen, müssten auf internationaler Ebene Verfahren demokratischer Repräsentation eingeführt werden, die eine Überführung der schwachen Öffentlichkeit in eine starke gewährleisten, indem sie eine Verbindung der öffentlichen Diskussionen mit Entscheidungsprozessen herstellen. An einer solchen globalen Rechtsstaatlichkeit mangelt es, so Brunkhorsts Kritik, den bisherigen Verfassungsregimes deutlich. So haben sich die mächtigen Staaten bei der Einrichtung des Sicherheitsrats ihre Zustimmung mit der Einräumung eines Vetorechts bezahlen lassen, das die Legitimität aber auch die Funktionsfähigkeit des Sicherheitsrates immer wieder auf die Probe stellt. Gleiches gilt auch für die WTO, die den wirtschaftlich starken Staaten in den Verhandlungen und beim Streitschlichtungsverfahren mehr Möglichkeiten einräumt, ihre Interessen durchzusetzen. Das Fehlen von institutionalisierten Verfahren, die den Einfluss von Meinungs- und Willensbildung einer Öffentlichkeit auf internationale Entscheidungsprozesse gewährleisten, ist der Grund, warum Brunkhorst die gegenwärtige Konstitutionalisierung eher als ein hegemoniales Recht versteht. Damit meint er ein Recht, das dominanten Kräften mehr Gewicht einräumt. Die sich abzeichnende globale Öffentlichkeit bleibt, so Brunkhorst, eine schwache. Im besten Fall könne man von einer gewissen *output*-Legitimation sprechen, wo das Verfassungsregime zugunsten der Bürger ausfalle, im schlechtesten Fall jedoch von der Dominanz der Interessen der herrschenden Kräfte, die das Gesetz geschaffen haben (vgl. Brunkhorst 2002: 679). Entsprechend verweist Brunkhorst auf ein Spannungsverhältnis zwischen den verbindlichen egalitären Rechten dieser Verfassungsregimes, die den nicht-egalitären Formen der Repräsentation und Entscheidungsbildungen in diesen Regimen widersprechen. Damit gerät auch die internationale Politik in das Spannungsverhältnis von Faktizi-

hängig von der Zustimmung des Staates zu machen, dessen Staatsbürgerschaft der Angeklagte inne hat, fand allerdings keinen Eingang in das römische Statut (siehe Eitelhuber 2002).

tät und Geltung. Die Verfassungsregime akzentuieren die Herrschaftsförmigkeit internationaler Politik, ihre egalitären Rechte erlauben zugleich die „idealistische Nötigung“ einer globalen Gleichheit zu postulieren. Entsprechend schreibt Brunkhorst dem Trend zur Konstitutionalisierung des Völkerrechts das Potential einer postnationalen Demokratisierung zu, als eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Voraussetzung für eine starke Öffentlichkeit. Dies erlaubt ihm optimistisch von einer „strong public in the making“ (Brunkhorst 2002: 689) zu sprechen. Hinreichende Voraussetzung wäre die Überwindung des Widerspruchs zwischen egalitären Rechten und ungleicher Repräsentanz.

Habermas selbst steht einer solchen Entwicklungsoption des Völkerrechts eher skeptisch gegenüber. Er sieht dieses eher in Richtung eines liberalen Verfassungstypus tendieren, das bestehende Machtverhältnisse institutionell aufteilt und verfahrensförmig reguliert (vgl. Habermas 2004: 137). Größere Chancen für einen republikanischen Verfassungstypus, der in seinen Ursprüngen auf revolutionäre Verfassungen rekurriert und bestehende Machtverhältnisse zugunsten einer neuen, aus der Meinungs- und Willensbildung der Bürger und Bürgerinnen hervorgehenden Herrschaft transformiert, räumt Habermas hingegen kontinentalen Regierungsformen ein. So erstaunt es nicht, dass Habermas' Gesellschaftstheorie gerade in der europäischen Integrationsforschung eine breite Rezeption erfahren hat.

II. Deliberativer Supranationalismus

Rainer Schmalz-Bruns, wie auch Christian Joerges und Jürgen Neyer waren unter den Ersten, die für diese Vorhaben innerhalb der europäischen Integrationsforschung den Begriff des deliberativen Supranationalismus in die Debatte einführten (vgl. Schmalz-Bruns 1999; Joerges and Neyer 1997). Dieser Ansatz knüpft zum einen an einer Revision des Neo-Funktionalismus an, der die Integrationsforschung bis in die 1970er Jahre dominierte. Unter Rückgriff auf Durkheims Theoriegebäude ging der Ansatz von einer zunehmenden Abhängigkeit der einzelnen in einer Gesellschaft aus, die durch Arbeitsteilung geprägt ist. Aus der zunehmenden wirtschaftlichen Integration leitete der Neo-Funktionalismus so die Notwendigkeit einer fortlaufenden Integration ab, die auf eine Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen hinauslaufen musste, die sich entlang eines bürokratischen Prozesses eher inkrementell und unintendiert entwickelte (vgl. Haas 1970). Die Krisen des europäischen Integrationsprozesses in den späten 1960er und den frühen 1970er Jahren und das Ausbleiben einer europäischen Zentralregierung brachte diesen Ansatz in der Integrationsforschung zunehmend in Misskredit, bis er letztlich seine Führungsrolle an intergouvernementalistische Ansätze

abtreten musste.²⁴

Erst in den 1990er Jahren, bestätigt durch einen neuen politischen Integrationsschub, der im Vertrag über die Europäische Union (EU) seinen Niederschlag fand, gewannen innerhalb der Integrationsforschung neo-funktionalistische Überlegungen wieder an Auftrieb, die zu einem Supranationalismus weiterentwickelt wurden. Die theoretische Weiterentwicklung weicht von der Idee einer Zwangsläufigkeit der politischen Integration ab, die sich aus den wirtschaftlichen Verflechtungen ergeben, wie auch von der Vorstellung einer homogenen Entwicklung. Der Supranationalismus rückt die Fähigkeit der EU-Institutionen, in bestimmten Politikfeldern für alle Akteure verbindliche Normen und Regeln zu setzen, ins Blickfeld der Forschung, um zugleich die Komplexität des entstehenden Beziehungsgeflechts zu betonen. Oder in den Worten von Alec Stone Sweet und Wayne Sandholtz, zwei zentralen Vertretern dieses Ansatzes:

„By ‚integration’ we mean the process by which the horizontal and vertical linkages between social, economic and political actors emerge and evolve. Vertical linkages are the stable relationships, or patterned interactions, between actors organized at the EC level and actors organized at or below the member state level. Horizontal linkages are the stable relationships, or patterned interactions, between actors organized in one member state with actors organized in another. We understand these linkages to be ‚institutionalized’ to the extent that they are constructed and sustained by EC rules.“ (Stone Sweet and Sandholtz 1997: 304).

Damit skizzieren die Autoren den europäischen Integrationsprozess als eine ungleichzeitig verlaufende Integrationsentwicklung, die zu einer Neujustierung der vertikalen Interaktion zwischen supranationalen Organisationen und den Mitgliedsstaaten, aber auch zwischen innerstaatlichen Akteuren verschiedener Mitgliedsstaaten führt. Der Ansatz denkt den europäischen Integrationsprozess als einen deutlich komplexeren Prozess, der auf mehreren Ebenen verläuft, als ihn der Intergouvernementalismus eines Moravcsik beschreibt.²⁵

Transnationale Austauschprozesse, insbesondere wirtschaftlicher Art, werden hierbei nach wie vor als zentraler Motor für die Herausbildung supranationaler Politikmuster ausgemacht. Damit hält dieser Ansatz an der Grundthese des Neo-Funktionalismus fest, der mit zunehmender Arbeitsteilung von einer Supranationalisierungstendenz der Entscheidungskompetenzen ausgeht. Der unterschiedlichen Intensität solcher Austauschprozesse entsprechend,

²⁴ Der Neo-Funktionalismus ist zentral mit den Arbeiten von Ernst Haas verbunden. Ernst Haas selbst zog seine Konsequenzen aus der Krise des Neo-Funktionalismus und begann gemeinsam mit seinem Sohn den Ansatz der epistemischen Gemeinschaften zu entwickeln (Für einen Überblick zu diesem Forschungsansatz siehe Wolf 2005).

²⁵ So schreibt Moravcsik: „One example is the liberal account of international law, which suggests that international rules and norms are most effectively implemented as ‚horizontal commitments’ enforced by national courts and parliaments, not ‚vertical commitments’ enforced by supranational actors, and that such horizontal commitments can generate self-sustaining momentum over time by empowering particular domestic groups“ (Moravcsik 1997: 537f.)

werden die Unterschiede in den Regelsetzungen der verschiedenen Sektoren betont. Während bei der Wirtschaftspolitik verschiedene Kompetenzen dem Gemeinschaftsrecht unterstellt wird, sind andere Bereiche, wie beispielsweise der Bereich der allgemeinen Bildung vom Subsidiaritätsprinzip gekennzeichnet. Mit anderen Worten, der Supranationalismus versteht den europäischen Integrationsprozess als einen in den verschiedenen Sektoren ungleichmäßig und ungleichzeitig verlaufenden Prozess. Entsprechend schlagen Stone Sweet und Sandholtz vor, den Integrationsprozess als ein Kontinuum zwischen intergouvernementalen und supranationaler Politik zu verstehen (vgl. Stone Sweet and Sandholtz 1997). Der deliberative Supranationalismus knüpft an diesen Überlegungen an und beschreibt Integrationsprozesse als rationale Prozesse, die auf der Meinungs- und Willensbildung der Bürger und Bürgerinnen aufbauen. Oder wie es Jürgen Neyer, ein Vertreter dieses Ansatzes beschreibt:

„Die Kernidee liegt darin, dass die Fähigkeit eines nicht-hierarchisch aufgebauten Gemeinwesens zum einvernehmlichen Handeln unter den Bedingungen gesellschaftlicher Pluralität nur als kommunikativer und inklusiver Prozess und unter Zuhilfenahme kodifizierter Rechtsnormen gedacht werden kann. Übertragen auf die Union bedeutet dies, dass politische Einigung als rechtsbasierte Mehrebenen deliberation unter Einschluss der europäischen Institutionen, der Mitgliedstaaten und ihrer Gesellschaft zu konzeptualisieren ist.“ (Neyer 2005: 377)

Aus dieser Perspektive sind die Schwierigkeiten bei der Ratifizierung des EU-Verfassungsvertrags, die den Prozess 2005 mehr oder weniger zum Scheitern brachten, nicht als ein Scheitern des europäischen Integrationsprozesses zu verstehen. Vielmehr wird das Scheitern als Verweis auf die Notwendigkeit eines Idealismus des Verfassungsrechts gelesen, das hierdurch ein Spannungsverhältnis zwischen Schließung und Deliberation aufbauen kann. Hierdurch erst wird, so die Annahme, eine diskursive Rationalisierung der EU ermöglicht, die deren Normen und Regeln Legitimität verschafft. Das Scheitern des EU-Verfassungsvertrags wird so als Indiz für die Akzeptanzgrenzen eines technokratisch-intergouvernementalen Regierens genommen, das oft hinter verschlossenen Türen stattfindet (vgl. z.B. Neyer 2005: 378). Das Scheitern verweist mit anderen Worten auf ein komplexes Verhältnis von Legalität, Legitimität und legitimierungsschaffenden Verfahren.

Zugleich ist das bereits etablierte institutionelle Arrangement der EU, das eine europäische Rechtstaatlichkeit stärkt und in Ansätzen zumindest über eine eigene Legislative verfügt, der Grund, warum Habermas dieser postnationalen Konstellation gute Chancen einräumt, eine Verfassung republikanischen Typs zu entwickeln. Um ihn etwas ausführlicher zu zitieren:

„Wie schon Kant gesehen hat, wird die Weltorganisation ihren Aufgaben am Ende nur gerecht werden können, wenn alle Mitgliedsstaaten ihren demokratischen Verfassungen den bloß nominellen Charakter abstreifen. Und auf transnationaler Ebene werden Verhandlungssysteme, die – wie die WTO und andere Institutionen des Weltwirtschaftssystems – eine politische Willensbildung zulassen, erst dann so etwas wie eine Weltinnenpolitik betreiben können, wenn eine Mehrzahl von föderal aufgebauten, global handlungsfähigen Republiken entstehen, in denen die Legitimationswege des demokratischen Prozesses von der Ebene der Nationalstaaten kontinuierlich

bis zur Ebene dieser kontinentalen Regimes gleichsam nach oben verlängert werden. Dafür könnte die anstehende (wenn auch noch keineswegs bevorstehende) Vertiefung der europäischen Institutionen eine Vorbildfunktion übernehmen.“ (Habermas 2004: 139f.)

Mit dieser Einschätzung verweist Habermas nicht nur auf das Potential der EU, einen postnationalen, demokratischen Prozess zu stützen, sondern zugleich auf einen europäischen Vergesellschaftungsprozess, der in seiner sozial-integrativen Wirkung Vorbild für die anderen Regionen werden könnte.

2.2.3 Erste Schlussfolgerungen für das eigene Forschungsvorhaben

Mit dem Weltgesellschaftsansatz und vor allem mit den deliberativen Ansätzen sind bisher zwei konstruktivistische Ansätze diskutiert worden, die die internationale Ebene als Gesellschaftsraum denken. Beiden geht es um ein Verständnis von Wissen, Normen und Prinzipien als ein überindividuelles, die Nationalstaaten übergreifendes Phänomen. Der Stanford-Ansatz bleibt in seiner Konzeption von Weltkultur hierbei stark strukturalistisch, während deliberative Ansätze internationale Normen als Resultat einer komplexen postnationalen Meinungs- und Willensbildung verstehen, die unterschiedliche Akteursgruppen einbindet. Mit dem Begriff der kommunikativen Macht bringen sie eine an Kommunikation orientierte Handlungslogik ein, die auf die Grenzen rein strategischen Handelns verweist. Die Verständigungsprozesse auf internationaler Ebene wirken hiernach kontextverallgemeinernd auf das in unterschiedlichen Lebenswelten eingebettete, spezialisierte Wissen. Durch diesen postnationalen Kommunikationsprozess entstehen neue soziale Räume. Internationaler Politik kommt hiernach selbst eine sozial-integrative Dimension zu, die bislang vor allem auf nationalstaatlicher Ebene angesiedelt war. Die Zentralität des Rechts bei sozialen Integrationsprozessen lässt Habermas und viele andere deliberative Ansätze besondere Aufmerksamkeit einer Formveränderung internationaler Politik widmen, die sich im Trend zur Konstitutionalisierung des Völkerrechts abzeichnet und bislang seinen Niederschlag in der UN, der WTO, und am stärksten in der EU fand. Brunkhorst spricht von Verfassungsregimes. Er sieht diese Regimes allerdings vom Widerspruch zwischen egalitärem Recht und nicht-egalitären Formen der Repräsentation und Entscheidungsbildung gekennzeichnet.

Folgt man diesen Überlegungen, stellt sich die Frage, ob sich bei der Tendenz der Verknüpfung der WTO im Rahmen des Allgemeinen Übereinkommen zum Warenhandel (GATT), aber auch zum Dienstleistungshandel (GATS) mit standardsetzenden Organisationen

eine Institutionalisierung von Beratungs- und Konsultationsverfahren abzeichnet, die helfen, die nicht-egalitären Formen der Repräsentation und Entscheidungsbildung auf internationaler Ebene zu überwinden. Dieser Prozess könnte so als Indiz für eine sich herausbildende postnationale starke Öffentlichkeit verstanden werden und verweist damit auf eine Postnationalisierung von Legitimation im Rahmen einer Supranationalisierung von Entscheidungskompetenzen. Die standardsetzenden Instrumente von Nichtregierungsorganisationen, aber auch von Regierungsorganisationen verfügen über keine Durchsetzungsgewalt wie die WTO mit ihrem Streitschlichtungsmechanismus. Ihre Standards nehmen vielmehr den Status von *Soft Laws* ein, wie völkerrechtliche Abkommen häufig genannt werden, denen eine Durchsetzungsgewalt fehlt (vgl. Abbott and Snidal 2000). Standardsetzende Organisationen sind aus dieser Perspektive als deliberative Foren zu verstehen. Der hieraus resultierende Konsens mündet in standardsetzende internationale Instrumente. Erst in der Koppelung mit der WTO werden sie Teil der Konstitutionalisierung des Völkerrechts. Hierdurch dehnt sich der Konstitutionalisierungsprozess auf immer mehr institutionalisierte postnationale Kommunikationsräume aus. Nimmt man die Einschätzung Habermas' auf, die der Postnationalisierung der Legitimationswege demokratischer Prozesse im Rahmen der EU gute Chancen einräumt, stellt sich zugleich die Frage, welche Rolle europäischen Standards bei der Vernetzung internationaler standardsetzender Organisationen mit der WTO zukommt.

Der Fokus deliberativer Ansätze nicht nur auf eine Postnationalisierung von Meinungs- und Willensbildung, sondern auch auf die Postnationalisierung von Vergesellschaftungsprozessen erlaubt zudem die gesellschaftspolitischen Implikationen von Migration hervorzuheben, wie sie mitunter durch die Mobilität von AkademikerInnen und dem Entstehen eines globalen Arbeitsmarktes begünstigt wird. Nicht nur einer transnationalen Öffentlichkeit, sondern auch der Migration kann so eine wichtige Rolle bei der Transformation des Mediums zugesprochen werden, durch das sich Kultur, Gesellschaft und Person reproduziert. Eine durch die Migration bewirkte Transnationalisierung wirkt sich möglicherweise noch stärker auf die alltäglichen Kommunikationspraxen einer Gesellschaft aus und begünstigt so eine Überlappung verschiedener Öffentlichkeiten, die sich quer zu nationalstaatlich abgegrenzten Öffentlichkeiten entwickeln, auch wenn politische Entscheidungsprozesse nach wie vor in erster Linie nach dem Staatsbürgerprinzip organisiert sind. Doch gerade auch hier nimmt die Europäische Union eine Vorreiterrolle ein, nicht nur indem sie der Personenfreizügigkeit hohe

Priorität einräumt, sondern auch, indem sie durch die Einführung einer Unionsbürgerschaft und durch das kommunale Wahlrecht eine Europäisierung des Staatsbürgerbegriffs forciert.²⁶

In der Betonung der sozial-integrativen Funktion solcher Verfahren unterscheidet sich eine solche Theorieperspektive von den regimetheoretisch informierten Erklärungsversuchen der Koppelung des GATT und standardsetzenden internationalen Organisationen. Thomas Gehring, der diese Verknüpfung für das GATT untersucht hat, begründet diese Verknüpfung vor allem mit der schwindenden Fähigkeit der Nationalstaaten, im Kontext fortschreitender Öffnung ehemals nationaler Märkte Umwelt- und Gesundheitsschutz zu gewährleisten. Durch die Verknüpfung der marktschaffenden Regulierungen des GATT mit den marktkorrigierenden Regulierungen der standardsetzenden Organisationen sieht Gehring die Staaten auf den Verlust ihrer Regierungsfähigkeit reagieren. Die Verknüpfung erlaubt hiernach die kollektive Regulierungsfähigkeit der Staaten zu erhöhen (vgl. Gehring 2002: 112). Eine solche regime-theoretisch informierte Perspektive nimmt nur die Optimierung von nationalstaatlichem Regieren in den Blick, kann aber die gesellschaftstheoretischen Implikationen einer solchen Internationalisierung von institutionalisierten Beratungs- und Entscheidungsprozessen nicht thematisieren. Mit deliberativen Ansätzen tritt hingegen die sozial-integrative Dimension einer solchen Verschiebung in den Vordergrund. Um diese zu untersuchen, ist das Spannungsverhältnis zwischen Deliberation und Entscheidung, das sich in der Postnationalisierung institutionalisierter Beratungs- und Entscheidungsverfahren niederschlägt, zu identifizieren. Allerdings schwächt die fehlende Herrschaftsanalyse die Erklärungskraft dieser Theorieperspektive.

2.2.4 Kritik

Deliberative Ansätze stellen in vielerlei Hinsicht eine interessante Weiterentwicklung des Weltgesellschaftsansatzes der Stanford-Gruppe dar. Allerdings verlieren sie hierbei dessen, wenn auch nur implizit herrschaftskritischen Blick auf die Universalisierung eines Modells, das seine Wurzeln in den reichen Ländern hat und dessen Übernahme in den Ländern des Sü-

²⁶ Durch den Vertrag von Maastricht über die Europäische Union kam es zur Einführung einer Unionsbürgerschaft, die ein kommunales Wahlrecht für EU-Bürgern mit Wohnsitz in einem anderen EU-Land vorsieht. Allerdings gilt ein solches Recht nicht für Migranten und Migrantinnen, die aus Nicht-EU-Staaten stammen, die in vielen EU-Länder die Mehrheit stellen. Auch was supranationale parlamentarische Entscheidungsstrukturen anbelangt, sind diese Entwicklungen erst in ihren Anfängen, aufgrund der geringen Entscheidungskompetenz des Europäischen Parlaments und eines sich erst allmählich aufbauenden europäischen Parteiensystems (vgl. Maurer and Mittag 2006).

dens oft mit starker Dysfunktionalität einhergeht. Wenn Habermas den europäischen Integrationsprozess als Vorbild für die anderen Regionen anpreist, den er allerdings selbst noch für reformbedürftig hält, beteiligt er sich faktisch selbst an einem Prozess der Normendiffusion, ohne dies selbstkritisch zu reflektieren. Er reiht sich so in eine Gruppe von Intellektuellen, Politikern und anderen Personen des öffentlichen Lebens ein, die aus sehr unterschiedlichen politischen und ideologischen Lagern kommend, einen Führungsanspruch Europas artikulieren. Kurt Tudyka, der in seiner Untersuchung einen gegenwärtigen Richtungsstreit um die Weltordnungspolitik zwischen Europa und den USA ausmacht, schreibt hierzu:

„Einen Anspruch auf eine Weltordnung im Namen Europas zu erheben, ist neu. Er stellt einen Bruch mit der bisherigen Politik der europäischen Staaten dar, die darauf ausgerichtet war, Europa überhaupt erst zu konstituieren.“ (Tudyka 2003: 73)

Dass es Habermas an einer kritischen Selbstreflexion mangelt, ist nicht zuletzt auf sein eigenes Theoriegebäude zurückzuführen. Die Schließungsprozesse der Deliberation durch die verschiedenen Schleusen erachtet Habermas für notwendig, ohne dass er die Herrschaftsförmigkeit der Schleusen, die demokratische Diskussionen passieren müssen, um eine universalisierbare Geltung für sich beanspruchen zu dürfen, thematisiert. Alleine durch das Öffnungspostulat in der Deliberation versucht Habermas eine emanzipatorische Perspektive als prozedurale Norm einzuziehen. Gerade feministische Ansätze, aber auch andere herrschaftskritische Ansätze haben auf die Herrschaftsförmigkeit von Öffentlichkeiten hingewiesen und damit die implizite Gleichsetzung von Deliberation und Herrschaftsfreiheit, wie sie Habermas stark macht, verworfen (vgl. Demirović 1997; Fraser 1992). So verweist die Habitusforschung von Pierre Bourdieu darauf, dass Sprache nicht nur ein Mittel der Kommunikation ist, sondern auch ein Indiz für Reichtum und ein Mittel für Herrschaft (vgl. Bourdieu 1990 [1982]). Die Entstehungsbedingung der Sprache, in der gesprochen werden muss, um ein Anhörungsrecht legitimerweise einfordern zu dürfen, wie auch die Privilegierung bestimmter Sprechpositionen wird in deliberativen Ansätzen nicht theoretisiert. Wollen soziale Gruppen, die durch die institutionalisierten Verfahren als „wilder“ Komplex definiert werden, sich Gehör verschaffen, müssen sie sich den vorgegebenen Regeln unterwerfen, um zu „hörbaren“ Subjekten zu werden und so eine kommunikative Macht zu entwickeln. Einen solchen Verengungsprozess beschreibt Habermas als notwendig für das Gelingen von Demokratie.

Zugleich werden zentrale gesellschaftliche Bereiche faktisch der Deliberation entzogen. So kritisiert Alex Demirović Habermas' Unterscheidung zwischen Lebenswelt und den systemischen Bereichen Wirtschaft und Administration (vgl. Demirović 1997: 108). Habermas thematisiert den fehlenden Einfluss der politischen Öffentlichkeit auf die Wirtschaft kaum.

Zudem beschreibt er den Einfluss der politischen Öffentlichkeit auf die Administration als einen notwendigerweise vermittelten, der mehr ist „als bloße Legitimation, aber weniger als Konstituierung der Macht.“ (Habermas 1994 [1992]: 364). Wie bereits Durkheim geht auch Habermas von einer zunehmenden gesellschaftlichen Ausdifferenzierung aus, die besondere soziale Integrationsprozesse notwendig machen. Beide geben jedoch wenig Auskunft zu den Kräften, die eine solche Ausdifferenzierung vorantreiben. Entwicklungen, wie sie eine kapitalistische Produktionsweise forciert, werden mit anderen Worten sowohl bei Durkheim als auch bei Habermas ausgeblendet. Damit legitimiert Habermas' Demokratietheorie in ihrer Konsequenz die Verfasstheit bürgerlich-kapitalistischer Gesellschaften.

Ich schlage daher vor, Habermas' Demokratietheorie als eine normative Theorie politischer Herrschaft in entwickelten kapitalistischen Staaten zu verstehen, die in ihrer Ausrichtung soziale Verwerfungen frühzeitig erkennen und abfedern will, um so langfristig die Reproduktion bestehender Verhältnisse nicht zu gefährden. Habermas' Ansatz stellt jedoch keinen Rahmen zur Verfügung, der bestehende Verhältnisse einer grundsätzlichen kritischen Überprüfung unterzieht und auf deren Überwindung abzielt.

Die fehlende Herrschaftsanalyse bei Habermas sticht noch stärker ins Auge, wenn nach der globalen Konstitutionalisierung des Völkerrechts gefragt wird. Die Selbstbeschränkung des Gesetzgebers, der Staaten, wird aus dieser Perspektive als positiv beschrieben, als eine Domestizierung von Gewalt und zumindest in Ansätzen eine Stärkung der Menschenrechte. Die Einführung des Internationalen Strafgerichtshofes ist aus dieser Sicht positiv zu bewerten, da man sich hierdurch eine Stärkung rechtsstaatlicher Prinzipien verspricht. Seine Rechtssprechungspraxis könnte zu einer präziseren Bestimmung und Kodifikation von international verfolgbaren Straftatbeständen beitragen (vgl. z.B. Habermas 2004: 172). Auch wenn Habermas in seinen Arbeiten immer wieder vor der Instrumentalisierung von Menschenrechten durch geopolitische Strategien warnt, droht eine solche Privilegierung von Menschenrechten ohne Herrschaftsanalyse einer Instrumentalisierung gerade Vorschub zu leisten.²⁷ Ähnliches gilt

²⁷ So rechtfertigte Habermas 1999 in einem Artikel der Wochenzeitung *Die Zeit* den Einsatz der Nato im Kosovo und damit auch den ersten Bundeswehreininsatz in der Nachkriegszeit. „Wenn es nicht anders geht, müssen demokratische Nachbarn zur völkerrechtlich legitimierten Nothilfe eilen dürfen“ (Habermas 1999). Damit forderte er eine Privilegierung der Menschenrechte gegenüber dem Souveränitätsrecht eines Staates, obwohl der UN-Sicherheitsrat seine Zustimmung gegenüber einem solchen NATO-Einsatz verweigerte. Auch wenn Habermas die moralische Begründung für einen solchen Einsatz für ausreichend einschätzte, mahnte er allerdings an, dass ein solcher Einsatz nur eine Ausnahme sein dürfe. Aufgrund einer fehlenden demokratischen Weltbürgerverfassung baue dieser Einsatz nicht auf einem legitimen Rechtszwang auf, sondern als Selbstermächtigung auf einem Paternalismus, wenn auch von „19 zweifellos demokratische(n) Staaten“ (ebenda). Eine Kontextualisierung dieses Einsatzes in sich verändernden globalen Herrschaftsverhältnissen, ein Blick auf die veränderte Rolle der

auch für die WTO und ihr Streitschlichtungsverfahren. Dass sich die Herrschaftsmomente im Sprechen auf globaler Ebene durch die Nord-Süd-Hierarchie noch potenzieren, bleibt in den deliberativen Ansätzen komplett ausgeblendet. Die postkoloniale Theoretikerin Gayatri Spivak hat diese Frage nach dem Sprechenkönnen aufgenommen. So titelte sie provokant einer ihrer Aufsätze mit der Frage *Can the subaltern speak?*, um so die Herrschaftsverhältnisse, wie sie in die Episteme eingelassenen sind, zu thematisieren, die das Sprechen für marginalisierte Gruppen gerade in den Ländern des Südens verunmöglichen, während sie die Sprechpositionen herrschender Gruppen privilegieren (vgl. Spivak 1988). Auch wenn nur als Oberflächenphänomen angedeutet, verweist der Weltgesellschaftsansatz mit seinem Blick auf internationale Organisationen, die faktisch das Erbe des Kolonialismus antreten, immerhin noch auf diese Dimension, die in den deliberativen Ansätzen ganz ausblendet wird.

Versteht man Habermas als einen Theoretiker bürgerlicher Gesellschaften, wirft seine Analyse der demokratischen Verfasstheit globaler und regionaler Regimes dennoch interessante Fragen nach Formveränderungen transnationaler Integrationsprozesse durch Politik auf. Aus herrschaftskritischer Perspektive könnten diese Formveränderungen als erste Anzeichen einer „Verbürgerlichung“ globaler Herrschaft gelesen werden. Im nachfolgenden Abschnitt gehe ich auf den Neo-Gramscianismus ein, der seinen Ausgangspunkt in einer Theorie hat, die eine herrschaftskritische Analyse bürgerlicher Gesellschaften vornimmt.

Nato, wie auch auf die EU und hier insbesondere auf Deutschland nimmt Habermas allerdings nicht vor, so dass sein Beitrag letztlich zu einer Legitimationsschrift für den Einsatz wurde.

2.3 Ein anderer Blick auf internationale Politik: Der Neo-Gramscianismus

Neben Autoren wie Enrico Augelli, Craig Murphy und Stephen Gill war es vor allem Robert Cox, der den neo-gramscianischen Ansatz maßgeblich entwickelt hat (Augelli and Murphy 1988; Cox 1998 [1981]; Gill 1990). Der Neo-Gramscianismus stellt sein Studium des Multilateralismus im Gegensatz zu konstruktivistische Ansätzen und dem Weltgesellschaftsansatz dezidiert in den Zusammenhang einer Analyse globaler Herrschaftsbeziehungen (vgl. Cox 1998: 87). Mit der Betonung von Macht und Herrschaftsverhältnissen sieht sich der Ansatz in einer realistischen Tradition und möchte zu einer Wiederbelebung der internationalen politischen Ökonomie innerhalb der Internationalen Beziehungen beitragen, um diese gesellschaftstheoretisch weiterzuentwickeln (vgl. Cox 1997; siehe Falk 1997; Cox 2002: 79).²⁸ In der Tradition des historischen Materialismus reflektiert diese Theorieperspektive die Entstehungsbedingungen gesellschaftlicher und politischer Verhältnisse aus einer herrschaftstheoretischen Perspektive und bindet sie an die Gesamtheit der Produktionsverhältnisse einer historischen Epoche zurück. Grundlegende Frage ist hierbei, wie eine kapitalistische Gesellschaft zusammengehalten wird, die aufgrund ihrer ökonomischen Reproduktionsmechanismen strukturell von bestandsbedrohenden Krisen und von sozialen Desintegrationsprozessen gefährdet ist. Obwohl der Ansatz von einem Primat der Ökonomie ausgeht, weist er einen strukturfunktionalistischen Zuschnitt auf Politik zurück und betont vielmehr das Moment der politischen Kämpfe. Mit dieser Ausrichtung vermeidet diese Theorieperspektive eine ökonomistische Verengung, zu der manche marxistische Ansätze neigen und knüpft letztlich an eine historische Betrachtungsweise auf gesellschaftliche Entwicklung an, wie es nachfolgendes Zitat von Engels zum Ausdruck bringt:

„Die politische, rechtliche, philosophische, religiöse, literarische, künstlerische etc. Entwicklung beruht auf der ökonomischen. Aber sie alle reagieren auch auf einander und auf die ökonomische Basis. Es ist nicht, dass die ökonomische Lage Ursache, allein aktiv ist und alles andere nur passive Wirkung. Sondern es ist die Wechselwirkung auf Grundlage der in letzter Instanz sich durchsetzenden ökonomischen Notwendigkeit. (...) Es ist nicht, wie man sich hier und da bequemerweise vorstellen will, eine automatische Wirkung der ökonomischen Lage, sondern die Menschen machen ihre Geschichte selbst, aber in einem gegebenen sie bedingenden Milieu (...).“
(Brief an Starkenburg vom 25.1.1984, in: Briefe über das Kapital, Berlin 1954, S.366. zit. in Kramer 1975: 74)

²⁸ Allerdings gilt der positive Bezug auf den Realismus nicht für seine systemische Nachfolgetheorie, den Neorealismus bzw. die Regimetheorie, da diese auf der Suche nach Gesetzmäßigkeiten internationaler Kooperationen gerade das historische Gewordensein internationaler Verhältnisse ausblenden. In seinem historischen Ansatz knüpft Cox vor allem an die historischen Arbeiten von Edward H. Carr an, der mit seinen Arbeiten wesentlich zur Entwicklung der Disziplin der Internationalen Beziehungen beigetragen hat (vgl. z.B. Carr 1948).

Um eine solche Perspektive in der Theorie Internationaler Beziehungen einzuführen, greift dieser Ansatz auf die Arbeiten des marxistischen Philosophen Antonio Gramsci zurück, der das Verhältnis zwischen Produktionsverhältnis und politischen, rechtlichen, philosophischen, religiösen, literarischen, künstlerischen Entwicklungen in der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft theoretisiert. Im Nachfolgenden sollen zentrale Elemente von Gramscis Theorie bürgerlicher Herrschaft vorgestellt werden, um daran anknüpfend die Besonderheit des neo-gramscianischen Blicks auf internationale Politik auszuführen.

2.3.1 Gramscis Hegemonietheorie

Das theoretische Anliegen dieses Ansatzes ist es, ein dialektisches Verhältnis von Idealismus und Materialismus stark zu machen, das Gramsci bei den Hegelianern zugunsten des Idealismus und bei den Marxisten zugunsten eines Materialismus aufgelöst sieht.²⁹ Zugleich folgen seine Überlegungen einem hegelianischen Blick auf Gesellschaft, der die Besonderung des Politischen vom Ökonomischen als zentrales Merkmal bürgerlicher Gesellschaften ausmacht. Die politische Sphäre unterteilt Gramscis Philosophie der Praxis wiederum in zwei Bereiche, um so eine ausdifferenzierte Theorie bürgerlicher Herrschaft zu formulieren. Hierbei wird die Zivilgesellschaft (*società civile*) von der politischen Gesellschaft (*società politica*), dem Staat im engeren Sinn, unterschieden (Gramsci 1996 [1975]: 1502). Es ist das Verhältnis zwischen diesen beiden, das im Fokus der gramscianischen Hegemonietheorie steht. Ökonomischen Verhältnissen wird so die Funktion von Ermöglichungsbedingungen zugesprochen, die die politischen Prozesse jedoch nur mittelbar bestimmen. Politische Herrschaft ist dementsprechend nicht direkt aus ökonomischen Verhältnissen abzuleiten, sondern bedarf einer komplexen Vermittlung. Hier gewinnt die Zivilgesellschaft an Bedeutung, die Gramsci durch ihre Funktion, als Ort der Widerspruchsbearbeitung in kapitalistischen Gesellschaften, definiert. Im Überbau nimmt die Zivilgesellschaft sozusagen das erste „Stockwerk“ ein. Sie umfasst die Gesamtheit aller gemeinhin privat genannten Organismen, das heißt Institutionen, die wohl von der Staatsmacht abhängen, jedoch nicht direkt von ihr verwaltet und in ihren Tätigkeiten festgelegt werden, wie Massenmedien, Kirchen, Vereine und Gewerkschaften. Aber auch Schulen und Universitäten rechnet Gramsci zu diesem Bereich, die auch als staatliche Ein-

²⁹ Gramsci schrieb hierzu: „Hegels Fortsetzer haben diese Einheit zerstört, und man ist zu den materialistischen Systemen auf der einen und zu den spiritualistischen auf der anderen Seite zurückgekehrt. Die Philosophie der Praxis hat in der Gestalt ihres Begründers diese ganze Erfahrung des Hegelianismus, Feuerbachianismus, französischer Materialismus noch einmal durchlebt - um die Synthese der dialektischen Einheit zu rekonstruieren: »Den Menschen, der auf den Beinen geht.«“ (Gramsci 1998 [1975]: 1813)

richtungen eine bestimmte Autonomie gegenüber dem zweiten „Stockwerk“ des Überbaus einnehmen.³⁰ Dem zweiten Stockwerk ordnet Gramsci staatliche Institutionen wie Regierung, Parlament, Rechtssprechung, Polizei und Militär zu (siehe Votsos 2002: 92).³¹ Zusammen bilden Zivilgesellschaft und politische Gesellschaft den erweiterten Staat. Gramsci skizziert in seiner Hegemonietheorie, wie die politische Gesellschaft, der Staat im engeren Sinn, gewissermaßen aus der Zivilgesellschaft heraus wächst. Die Zivilgesellschaft stützt so die politische Gesellschaft. Diese wirkt zugleich mittels „direkter Herrschaft“ oder formell-juridischen Erzwangungsmitteln organisierend und bindend auf die Zivilgesellschaft zurück.

Bestimmte Ähnlichkeit mit Habermas' Verständnis von politischer Öffentlichkeit ist hierbei nicht zufällig. Beide Theoretiker machen bei ihren gesellschaftstheoretischen Überlegungen starke Anleihen bei Hegel. Während Habermas hieraus eine deliberative Demokratietheorie entwickelt, nutzt Gramsci Hegels Überlegungen, um eine Theorie bürgerlicher Herrschaft zu schreiben. Habermas tendiert dazu, Deliberation in Kontrast zum Zwang zu setzen, während es in Gramsci's Hegemonietheorie gerade darum geht, Konsens und Zwang in ihrer Gleichzeitigkeit zu denken, um so Zwangsverhältnisse zu beschreiben, die sich durch die Abwesenheit direkter Gewalt auszeichnen. Entsprechend zeigen sich zentrale Unterschiede zwischen Habermas und Gramsci in ihrer Konzeption von Zivilgesellschaft und der Genese eines Kollektivwillens.

Allerdings räumen Gramsci's Überlegungen der Zivilgesellschaft durchaus eine ambivalente Rolle ein: Sie kann der Festigung bürgerlicher Macht dienen, aber auch Bestandteil revolutionärer Veränderungsprozesse werden. Genau diese Bewegung macht die Besonderheit der gramscianischen Philosophie der Praxis aus. Gramsci lehnt hierbei Demokratie als eine politische Form nicht ab, ihm geht es vielmehr um deren Analyse als Herrschaftsform der bürgerlichen Klasse, mit dem Ziel, die kapitalistischen Ausbeutungsverhältnisse und damit

³⁰ Ich werde auf die ambivalente Position der Hochschulen zwischen dem ersten und zweiten „Stockwerk“ nochmals ausführlicher im vierten Kapitel zu sprechen kommen.

³¹ Gegen diese etwas schematisierte Beschreibung der Zivilgesellschaft und der politischen Gesellschaft wurde später zu Recht eingewandt, dass sie die Komplexität von Demokratien, wie sie sich nach dem Zweiten Weltkrieg in den Industriestaaten ausgebildet haben, nicht gerecht werde. Christine Buci-Glucksmann, Gostan Therborn und später Alex Demirović haben diesen Vorwurf aufgenommen und die gramscianische Hegemonietheorie für diese Staaten weiter entwickelt (vgl. Buci-Glucksmann and Therborn 1982; vgl. auch Demirović 1997). Da es hier nur um eine Einführung in Gramscis Grundargumente geht, die die Neo-Gramscianer auf die Analyse internationaler Politik übertragen, wird auf die Weiterentwicklungen an dieser Stelle nicht eingegangen.

das Zwangsverhältnis zu überwinden und so letztlich Zivilgesellschaft und Staat in die Einheit der „regulierten Gesellschaft“ zu überführen.³²

Die Besonderheit kapitalistischer Produktionsweisen und ihre Ausbeutungsstruktur bilden so den Ausgangspunkt für Gramscis Analyse von Herrschaft in bürgerlichen Gesellschaften. Diese Herrschaft findet, so Gramsci, ihren Niederschlag in der Doppelstruktur von Zivilgesellschaft und politische Gesellschaft und der Gleichzeitigkeit von Konsens und Zwang. Darin unterscheidet sich diese Gesellschaft nochmals von anderen Gesellschaftsformationen.³³ Diese Doppelbewegung von Konsens und Zwang bringt Gramsci auf die zentrale Kurzformel: „Staat = politische Gesellschaft + Zivilgesellschaft, das heißt Hegemonie, gepanzert mit Zwang“ (Gramsci 1992 [1975]: 783). Nur diejenigen, die die politische Führung nicht akzeptieren, werden mit der direkten Gewalt der Herrschenden konfrontiert. So skizziert Gramsci den Rahmen der Untersuchungen zu Hegemonie:

„Das methodologische Kriterium, auf welches die eigene Untersuchung gegründet werden muss, ist folgendes: dass sich die Suprematie einer gesellschaftlichen Gruppe auf zweierlei Weise äußert, als ‚Herrschaft‘ und als ‚intellektuelle und moralische Führung‘. Eine gesellschaftliche Gruppe ist herrschend gegenüber den gegnerischen Gruppen, die sie ‚auszuschalten‘ oder auch mit Waffengewalt zu unterwerfen trachten, und sie ist führend

³² Gramsci hierzu: „Gewiss nimmt jeder Mensch, bei der Gestalt, die die Gesellschaft durch die industrielle Produktion angenommen hat, aktiv am Leben teil, und er kann seine Umwelt nur dann verändern, wenn er als Individuum-Staatsbürger und Mitglied des demokratisch-parlamentarischen Staates, handelt. Die liberale Erfahrung ist nicht umsonst, und man kann sie nur überwinden, nachdem man sie gemacht hat.“ (Ein Sowjet in Turin in *Ordine Nuovo*, 12.7.1919)

Diese Doppelbedeutung der Zivilgesellschaft findet sich auch in den unterschiedlichen Gramsci Rezeptionen wieder, die in drei große Linien eingeteilt werden können. Eine erste versteht Gramsci in der Tradition Lenins als eine erweiterte Konzeption der Diktatur des Proletariats. Eine zweite, eher in einer liberalen Tradition stehend, nimmt Gramscis Kritik an der Unterschätzung der idealistischen Elemente gegenüber den materialistischen auf. Eine dritte Rezeption versteht sich stärker in einer strukturalistischen Tradition und betont den instrumentellen Zugriff auf Wissen und Konsensbildung durch die unterdrückende Klasse, die so ihre Dominanz aufrechterhalten kann (vgl. Augelli and Murphy 1988: 117) Wie noch zu zeigen ist, oszilliert der Neo-Gramscianismus zwischen diesen drei Rezeptionssträngen. In vielen Ausführungen übernimmt er die zweite Rezeptionsart. Robert Coxs neuere Arbeiten zur Zivilisation nehmen den ersten Strang verstärkt auf, wie auch Stephen Gill in seinen Bezügen auf die globalisierungskritischen Bewegungen (vgl. Cox 1999; Cox 2000; Cox 2002: 139-156; Gill 2003a: 211-221). Die Analyse der sogenannten Amsterdamer Schule um Kees van der Pijl und Otto Holman zu Elitennetzwerken kann hingegen dem dritten Strang zugeordnet werden (vgl. z.B. van der Pijl 1984; van der Pijl 1998).

³³ Dieser Unterschied ist gerade Ausgangspunkt von Gramscis Untersuchung. Gramsci fragte sich in den 1930er Jahren, warum die russische Revolution erfolgreich war, während sie sich in Italien nicht durchsetzen konnte. Der zentrale Grund hierfür ist das Nichtvorhandensein einer entwickelten Zivilgesellschaft in Russland, die die politische Gesellschaft stützte, so Gramscis Schlussfolgerung. Demgegenüber aber hatte sich in Italien eine Zivilgesellschaft bereits ausgebildet. Infolgedessen konnte in Russland die politische Gesellschaft leichter erschüttert werden. So schreibt Gramsci: „Im Osten war der Staat alles, die Zivilgesellschaft war in ihren Anfängen und gallertenhaft; im Westen bestand zwischen Staat und Zivilgesellschaft ein richtiges Verhältnis, und beim Wanken des Staates gewährte man sogleich eine robuste Struktur der Zivilgesellschaft. Der Staat war nur ein vorge-schobener Schützengraben, hinter welchem sich eine robuste Kette von Festungen und Kasematten befand; von Staat zu Staat mehr oder weniger, versteht sich, aber gerade dies verlangt genaue Erkundungen nationaler Art.“ (Gramsci 1992 [1975]: 874). Aus dieser Schlussfolgerungen zog Gramsci die entsprechenden Schlüsse, um seine revolutionäre Strategie zu formulieren.

gegenüber den verwandten und verbündeten Gruppen. Eine gesellschaftliche Gruppe kann und muss sogar bereits führend sein, bevor sie die Regierungsgewalt erobert (das ist einen der Hauptbedingungen für die Eroberung der Macht); danach, wenn sie die Macht ausübt und fest in Händen hält, wird sie herrschend, muss aber weiterhin auch ‚führend‘ sein.“ (Gramsci 1998 [1975]: 1947)

Mit der allgemeinen Akzeptanz der Führung einer Gruppe tritt folglich die direkte Gewaltanwendung in der bürgerlichen Gesellschaft zunehmend in den Hintergrund, ohne dass diese ihre, die Verhältnisse sichernde, Rolle verlieren würde. Sie tritt dann in Erscheinung, wenn die geltenden Regeln verletzt werden. Diese Gleichzeitigkeit von Konsens und Gewalt gilt auch für die Herstellungsbedingungen der öffentlichen Meinung.

„Berührungspunkt zwischen ‚Zivilgesellschaft‘ und der ‚politischen Gesellschaft‘, zwischen Konsens und der Gewalt. (...) Die öffentliche Meinung ist der politische Inhalt des öffentlichen politischen Willens, der ohne Übereinstimmung sein könnte: deshalb gibt es den Kampf ums Monopol der Organe der öffentlichen Meinung: Zeitungen, Parteien, Parlamente, damit eine einzige Kraft die Meinung und folglich den nationalen politischen Willen modelliert und die Nichtübereinstimmenden zu einer individuellen und unorganischen Wolke zerstäubt.“ (Gramsci 1992 [1975]: 916f.)

Dem Grundprinzip von *divide et impera* folgend, beschreibt Gramscis Ansatz den Prozess der Hegemonie in der bürgerlichen, kapitalistischen Gesellschaft als einen komplexen sozialen Prozess. Die aufstrebende Klassenfraktion sichert sich ihre Führungsposition, indem sie die Interessen der alliierten Kräfte einbindet, ohne dass dies ihre eigenen Interessen in Frage stellt. Um eine solche Einbindung der alliierten Kräfte zu gewährleisten, sieht sich daher die aufsteigende Gruppe gezwungen, eine ökonomische Entwicklung voranzutreiben, die die konkreten Interessen der Verbündeten befriedigt (siehe Augelli and Murphy 1993: 131). Diese materiellen Zugeständnisse sind einige der wesentlichen Gründe, warum die gramscianische Hegemonietheorie die Einbindung an eine besondere Rolle der aufstrebenden Gruppe im Produktionsprozess zurückbindet. Sie alleine können eine ökonomische Entwicklung vorantreiben, die den Interessen der Verbündeten entgegen kommt und letzten Endes das Versprechen glaubhaft machen, durch ihre Produktionsweise das Überlegen der Einzelnen zu sichern. Hier wird die klar materialistische Ausrichtung des Ansatzes deutlich.

Ein Kennzeichen des Gramscianismus ist es, die Dialektik zwischen Idealismus und Materialismus stark zu machen. Entsprechend enthält die Einbindung der alliierten Kräfte nicht nur eine materielle, sondern auch eine ideelle Dimension. Das Aufstreben einer Klassenfraktion ist mit einem ethisch-politischen Projekt verbunden, das eine bestimmte Entwicklungsweise propagiert, die den Führungsanspruch der aufstrebenden Klasse stützt. Indem die aufstrebende Klassenfraktion andere Kräfte als Alliierte einzubinden sucht und so um deren Zustimmung zu ihrem ethisch-politischen Projekt bemüht ist, sei sie passiver oder aktiver Natur,

verhindert sie deren Widerstand gegen Ausbeutung und Herrschaftsstrukturen. Diese akzeptieren vielmehr die Überlegenheit der dominanten Gruppen und damit ihre eigene Unterlegenheit. Eine solche Perspektive kann folglich die Eigenaktivität der Unterlegenen in den Blick nehmen. Die Kompromissbildung mit ihrer materiellen und ideellen Dimension ist zentraler Bestandteil des Vergesellschaftungsprozesses. Hegemonie ist aus dieser Sicht nicht allein als eine Ideologie zu verstehen, sondern sie ist immer zugleich auch Resultat eines sozial-integrativen Prozesses. Gramsci kann so das Spannungsverhältnis zwischen Legalität eines Herrschaftssystems und seine Legitimität deutlich kritischer fassen als Habermas. Legitimati-onsschaffende Strategien werden hier zu Kernelementen von Hegemoniebildung.

Die Entstehung von Hegemonie denkt Gramsci als einen komplexen, politischen Prozess der Homogenisierung und Bewusstwerdung. Gramsci schematisiert diesen Prozess in drei Phasen. In einem ersten Schritt, Gramsci nennt sie die ökonomisch-politische Phase, kommt es zu einer Homogenisierung und der Schaffung eines Bewusstseins zwischen allen Mitgliedern einer gesellschaftlichen Gruppe, hier aber noch auf rein ökonomischem Gebiet. An dieser Stelle unterscheidet Gramsci zwei weitere Entwicklungsschritte. Gramsci geht von einer spontanen Solidarisierung einzelner Berufsgruppen aus, die sich in einem zweiten Schritt zunehmend mit anderen Gruppen ihrer gesellschaftlichen Position bewusst werden und so allmählich zu einer gesellschaftlichen Gruppe werden.³⁴ Eine gesellschaftliche Gruppe existiert hiernach nicht, ohne dass sie ein Bewusstsein ihrer Selbst entwickelt hat. Den ersten Vergesellschaftungsschritt denkt Gramsci unter korporativen Vorzeichen und sieht ihn erst ab einer bestimmten Stufe einsetzen. Grunddeterminante bleibt dabei die Stellung in der Produktion. Verschiedene Arbeiten, die an Gramsci anknüpfen und seine Überlegungen weiterentwickelten, haben diese starke Verengung auf die Position im Produktionsprozess als die einzige Determinante kritisiert und weiterentwickelt, um andere gesellschaftliche Gruppen und damit auch andere Herrschaftsverhältnisse, wie das Geschlechterverhältnis, in den Blick zu neh-

³⁴ So schreibt Gramsci: „Das erste Moment, das elementarste, ist das ursprüngliche ökonomische: ein Kaufman fühlt, dass er solidarisch mit einem anderen Kaufmann ist, ein Fabrikant mit einem anderen Fabrikant, gefühlt wird als die homogene Einheit der Berufsgruppe, aber noch nicht der gesellschaftlichen Gruppierung.“ (Gramsci 1992 [1975]: 495)

men.³⁵ Es ist gerade die Verallgemeinerungsdynamik, die Gramscis Hegemonietheorie im Blick hat, und seine Arbeit trotz diesen starken Bias interessant macht.

Mit zunehmender Komplexität, bei der die aufstrebende soziale Gruppe sich ihrer eigenen Position bewusst wird, gewinnen in einer zweiten Phase die kulturellen und politischen Momente gegenüber den ökonomischen an Bedeutung. Sie führen zu der Formulierung eines ethisch-moralischen Projekts, das den Führungsanspruch dieser gesellschaftlichen Gruppen nicht allein in wirtschaftlicher, sondern auch in normativer Hinsicht manifestiert (vgl. Gramsci 1994 [1975]: 1259). Aus der Zivilgesellschaft erwächst der Staat im engeren Sinn: die politische Gesellschaft. Hegemoniale Gesetze sind hiernach nicht Ausdruck reiner Partikularinteresse. Damit unterscheidet sich ein gramscianisches Verständnis von Hegemonie von der Verwendung, wie sie beispielsweise Brunkhorst vornimmt, der Hegemonie und Dominanz gleichsetzt. Ein Gesetz wird hegemonial durch Allianzbildungen, durch die Integration der Interessen der Verbündeten. Konsensorientierte Prozesse stehen so nicht im Gegensatz zu asymmetrischen Beziehungen, sondern können Teil davon sein, allerdings gestuft nach Art der Einbindung. Die Kernfrage ist hierbei, inwieweit die Interessen nicht nur der alliierten, sondern auch der subalternen Kräfte eingebunden werden. Letzteres würde aber die Mehrwertaneignung unter kapitalistischen Bedingungen in Frage stellen. Genau hier liegt die Gleichzeitigkeit von Konsens und Zwang. Damit nimmt Gramsci ähnlich wie Habermas die Idee des ethischen Staates auf, nun aber um eine Analyse bürgerlicher Herrschaft zu formulieren.

Eine dritte Phase umfasst bei Gramsci das militärisch-politische Moment (vgl. Gramsci 1992 [1975]: 497). So finden sich, so Gramsci, in der Organisation der Armee faktisch die Herrschaftsverhältnisse einer Gesellschaft wieder.

Dieser Verallgemeinerungsprozess, der stufenweise erfolgt, ist dementsprechend durch ein politisch-ethisches Vorhaben gekennzeichnet, welches erlaubt, alliierte Kräfte einzubinden. Aus diesem Prozess resultiert eine kollektive Lebensform, der ein universeller Gültig-

³⁵ Der Klassenreduktionismus ist insbesondere dort problematisch, wo an Gramscis Überlegungen angeknüpft wird, um Strategien zur Überwindung bestehender Herrschaftsverhältnisse zu skizzieren. Ernesto Laclau und Chantal Mouffe haben aus dekonstruktivistischer, sprachtheoretisch angelegter Perspektive eine Weiterführung der gramscianischen Hegemonietheorie vorgeschlagen, die von einer anti-essentialistischen Konzeption des Sozialen ausgeht (vgl. Laclau and Mouffe 2000 [1985 engl.O.]). Aus einer radikaldemokratischen Sicht gelingt es ihnen, die Privilegierung der Arbeiter als die revolutionären Subjekte zu überwinden (Für eine geschlechtsspezifische Analyse von Herrschaftsverhältnissen und eine feministische Demokratietheorie Sauer 2001). Für eine machttheoretische Analyse eines konkreten empirischen Beispiels scheint mir diese Überlegung insofern gewinnbringend, als sie nahe legt, das sozialen Gruppen nicht Apriori festzulegen, sondern in der Analyse prozessimmanent zu rekonstruieren sind. Allerdings bedarf auch eine solche Analyse einer gewissen Festlegung, die jedoch eher einen methodologischen und keinen ontologischen Charakter besitzt (vgl. Scherrer 1998: 174).

keitsanspruch innewohnt. Entsteht durch die hegemonial gestützte politische Gesellschaft eine Einheit zwischen den Produktions- und den politischen Verhältnissen, spricht Gramsci von einem historischen Block (*blocco storico*) (vgl. Gramsci 1994 [1975]: 137). Der historische Block ist, wie Alex Demirović im Anschluss an Gramsci formuliert:

„die Denken und Fühlen umfassende kompakte Einheit einer kollektiven, die Klassen übergreifenden und staatlich sanktionierten Lebensweise“ (Demirović 2001: 61).

Diese klassenübergreifende Verallgemeinerung ist hiernach Kernmerkmal bürgerlicher Gesellschaft. Einen zentralen Schritt in diese Richtung sieht Gramsci in der Entstehung von Einheitsschulen (vgl. Gramsci 1996 [1975]: 1519). Die staatlich sanktionierte Lebensweise sichert die Reproduktion der kapitalistischen Produktionsweise in der entsprechenden Gesellschaftsformation.

Besonderes Merkmal von Gramscis Hegemonietheorie ist, dass sie eine mittlere Abstraktionsebene einbezieht und immer wieder auf konkret historische Entwicklungen Bezug nimmt. Der stärkere Konkretisierungsgrad erlaubt Gramsci die Entstehung von Hegemonie nicht nur als sozialen, sondern auch als räumlichen Prozess zu denken (siehe Jessop 2005). Eine Reihe von Gramscis Überlegungen beziehen sich auf das Verhältnis von Nord- und Süditalien, die sich durch unterschiedliche ökonomische Entwicklungen auszeichnen, wie auch auf das Verhältnis zwischen Frankreich und Italien oder zwischen den USA und Europa (vgl. z.B. Gramsci 1991 [1975]: 98). Bezogen auf Italien beschreibt Gramsci, wie die städtischen Kräfte im Norden zunächst einen Homogenisierungsprozess durchlaufen mussten, der selbst von Widersprüchen gekennzeichnet war, um ein Bewusstsein ihrer Selbst zu entwickeln, das ihnen erlaubte, nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in politisch-ethischer Hinsicht einen Führungsanspruch reklamieren. Von hier aus nahmen diese Einfluss auf das Stadt-Land-Verhältnis im Süden:

„Die städtischen Kräfte des Nordens mussten daher denen des Südens begreiflich machen, dass ihre Führungsfunktion darin bestehen konnte, die Führung des Nordens gegenüber dem Süden im allgemeinen Stadt-Land-Verhältnis zu sichern, das heißt, die Führungsfunktion der städtischen Kräfte konnten nichts anderes als eine ‚Funktion‘ der umfassenderen Führungsfunktion des Nordens sein.“ (vgl. z.B. Gramsci 1991 [1975]: 99)

Dadurch, so Gramsci, stärkten die städtischen Kräfte des Nordens die städtischen Kräfte des Südens in ihrem Verhältnis zu den ländlichen Kräften und gewannen hierdurch deren Einwilligung zu ihrer eigenen Führungsposition.

Mit dieser historisch konkreten Illustration skizziert Gramscis Hegemonietheorie daher nicht nur die soziale, sondern auch die räumliche Dimension von Allianzbildungen, durch die sich die aufstrebende Gruppe die Akzeptanz ihrer Führungsrolle sichert. Neo-Gramscianer übertrugen diese Überlegung auf die internationale Ebene, um so die Einbindung der ehemaligen Kolonien nach ihrer Befreiung in die Staatengemeinschaft zu beschreiben.

Ein weiterer Begriff, den die Neo-Gramscianer übernommen haben, ist Gramscis Krisenbegriff, der erlaubt, politische und wirtschaftliche Krisen in ein Verhältnis zueinander zu setzen und so die normative Dimension hervorzuheben. Reißt die Kluft zwischen Führern und Geführten, zwischen Repräsentierten und Repräsentanten immer mehr auseinander, so dass es der herrschenden Gruppen nicht mehr gelingt, ihre Politik als Allgemeinwillen darzustellen, droht, so Gramsci, eine organische Krise. In einer solchen Situation haben die herrschenden Gruppen noch nicht ihre politische Macht eingebüßt, jedoch ihre Führungsrolle. Das „Alte“ hat sich erschöpft und das „Neue“ seine Gestalt noch nicht angenommen. Grund hierfür sind nach Gramsci wirtschaftliche Veränderungsprozesse. Eine organische Krise ist folglich mehr als eine ökonomische Krise. Kommt es in einer solchen Situation zu politischen Umbruchprozessen, die aber die individuelle und gruppenmäßige Aneignung des Profits unangetastet lassen, spricht Gramsci von einer passiven Revolution (vgl. Gramsci 1994 [1975]: 1243). Widerständige Gruppen werden isoliert und in die bestehende Konstellation absorbiert, „und die Massen werden enthauptet, nicht in den Bereich des neuen Staates aufgenommen.“ (Gramsci 1991 [1975]: 98) Gramsci bezeichnet diesen Prozess auch als Transformismo (*trasformismo*). Mit dem Begriff der organischen Krise kann Gramsci so eine gesellschaftliche Krisensituation begrifflich fassen, die wirtschaftliche, politische als auch ideelle Momente enthält.

Im hegemonialen Verallgemeinerungsprozess, auch Katharsis genannt, weist Gramsci den Intellektuellen eine zentrale Rolle zu. Sie personifizieren quasi den Übergang vom politisch-ökonomischen zum politisch-ethischen Moment (vgl. Gramsci 1994 [1975]: 1237).

I. Die besondere Rolle der Intellektuellen

Intellektuelle definiert Gramsci nicht durch ihre Tätigkeit, sondern durch ihre Funktion.³⁶ Sie sind gewissermaßen „die Angestellten“, die „Spezialisten“ mit Führungsaufgaben einer Klasse:

³⁶ Oder wie es Gramsci formuliert: „Alle Menschen sind Intellektuelle, könnte man deshalb sagen; aber nicht alle Menschen haben in der Gesellschaft die Funktion von Intellektuellen.“ (Gramsci 1996 [1975]: 1500)

„Jede gesellschaftliche Gruppe schafft sich, während sie auf dem originären Boden einer wesentlichen Funktion in der Welt der ökonomischen Produktion entsteht, zugleich organisch eine oder mehrere Schichten von Intellektuellen, die ihr Homogenität und Bewusstheit der eigenen Funktion nicht nur im ökonomischen, sondern auch auf gesellschaftlichen und politischem Bereich geben: der kapitalistische Unternehmer schafft sich den Techniker der Industrie, den Wissenschaftler der politischen Ökonomie, den Organisator einer neuen Kultur, eines neuen Rechtes, usw.“ (Gramsci 1996 [1975]: 1497)

Die Gruppe der Intellektuellen weist somit enge, jedoch intern differenzierte Verflechtungen zur Welt der Produktion auf. Gramsci schlägt einen weiten Begriff des Intellektuellen vor, der nicht nur den Philosophen, den Künstler, den Juristen und den Wirtschaftswissenschaftler umfasst, sondern auch den Techniker oder abstrakter formuliert: den bescheidenen Verwalter des bereits vorhandenen, angehäuften intellektuellen Reichtums (vgl. Gramsci 1996 [1975]: 1503). Damit beschreibt Gramsci eine interne Hierarchisierung, die diese Gruppe kennzeichnet, die er mit den Dienstgraden eines militärischen Organismus vergleicht. Die oberen Grade wären so mit der epistemischen Gemeinschaft gleichzusetzen, wie sie Haas et al. als Begriff einführen, als ein “network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area“ (Haas 1992: 3).

Den organischen Intellektuellen kommt Gramsci zufolge eine zentrale organisatorische Rolle bei der Katharsis zu, um so die Homogenisierung und damit die Konstitution eines Klassenbewusstseins zu unterstützen. Zugleich ist es ihre Aufgabe, eine Allianz mit den Intellektuellen der anderen gesellschaftlichen Gruppe zu schmieden, die den Führungsanspruch der gesellschaftlichen Gruppe, zu denen sie organisch gehören, durchsetzt. Das Prestige der Intellektuellen, das ihnen eine Anziehungskraft gegenüber den Intellektuellen der anderen sozialen Gruppen verleiht, leitet Gramsci von deren organischen Verbindung zur aufstrebenden Klasse ab. So entsteht ein System der Solidarität zwischen allen Intellektuellen, das zugleich von klaren Hierarchien durchzogen ist (siehe Votsos 2002: 132). Die Allianzbildung der Intellektuellen bildet die Oberfläche einer gesellschaftlichen Allianzbildung im Hegemonisierungprozess. Sie sind somit direkt Teil der legitimierungsschaffenden Strategien. Für dieses Zusammenwachsen der Intellektuellen der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppe unter der Führung einer Intellektuellengruppe steht bei Gramsci die politische Partei, sowie die Zivilgesellschaft in einem allgemeineren Sinne. So sind die Intellektuellen die „spezialisierten Angestellten“ der aufstrebenden Gruppe und zugleich die zentralen Organisatoren gesellschaftlichen Vertrauens und der öffentlichen Meinung. In dieser Funktion sieht Gramsci die starke Expansion der Gruppe begründet:

„Das bürokratisch-demokratische Gesellschaftssystem hat beeindruckende Massen ausgeformt, die nicht alle durch die gesellschaftlichen Notwendigkeiten der Produktion gerechtfertigt sind, wenngleich sie durch die politischen Notwendigkeiten der herrschenden grundlegenden Gruppen zu rechtfertigen sind.“ (Gramsci 1996 [1975]: 1503)

Mit der Expansion dieser Gruppe beschrieb Gramsci in den 1930er Jahren einen Trend, der seither deutlich an Konturen gewonnen hat. Begründet wird die Expansion von WissensarbeiterInnen heute jedoch oft aus einer gesellschaftlichen Notwendigkeit der Produktion heraus, in der die Rolle von Wissen als isolierbare Produktivkraft zunimmt und entsprechend den Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften ansteigen lässt. Fritz Machlup legte eine der ersten Studien vor, die untersuchte, wie wissensintensiver Dienstleistungsberufe in den Industrieländern, allen voran in den USA, immer mehr an Bedeutung gewinnen (vgl. Machlup 1962; Castells 2001: 231-256). Mit Rekurs auf Gramsci kann diese Gruppe von „Wissensarbeitern“ als organische Intellektuellen bezeichnet werden, deren untersten Stellen das gesellschaftlich angehäuften Wissen verwalten, während die oberen Hierarchieebenen eine eigenständigere Rolle bei der Produktion von Wissen einnehmen. Ihnen allen ist jedoch eine organisatorische Funktion gemein, oder in den Worten Gramscis:

„Unter Intellektuellen sollte man nicht [nur] die gemeinhin unter dieser Bezeichnung begriffenen Schichten verstehen, sondern im allgemeinen die ganz soziale Masse, die organisierende Funktionen in weitem Sinne, sowohl auf dem Gebiet der Produktion als auch auf dem der Kultur und auf politisch-administrativem Gebiet ausübt (...).“ (Gramsci 1991 [1975]: 98)

Auch bezogen auf die Nord-Süd-Frage sind Gramscis Überlegungen zu Intellektuellen sehr anschlussfähig. Intellektuelle spielen, nach Gramsci, eine zentrale Rolle bei der Verallgemeinerung ideologischer Entwicklungen, denen vor Ort eine materielle Basis fehlt.

„Wenn hingegen der Drang zum Fortschritt nicht eng mit den lokalen Wirtschaftsweisen verknüpft, sondern Reflex einer internationalen Entwicklung ist, welche ihre (aufgrund der produktiven Entwicklungen in den fortgeschritteneren Ländern entstandenen) ideologischen Strömungen in die Randgebiete entsendet, dann ist die Trägerklasse der neuen Idee die Klasse der Intellektuellen (...).“ (Gramsci 1991 [1975]: 188)

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Eine gramscianische Perspektive erlaubt nach dem Entstehungsprozess eines Kollektivwillens sowie den darin eingelassenen Allianzen und Kooptationen zu fragen. Diese Perspektive thematisiert die Ermöglichungsbedingungen dieses Prozesses und damit seine enge Verbindung zu den Produktionsverhältnissen. Mit dem Begriff der passiven Revolution kann Gramsci eine politische Transformation beschreiben, die Besitzverhältnisse und die Aneignung von Mehrwert nicht in Frage stellt.

In vielerlei Hinsicht ähneln sich Habermas' Demokratietheorie und Gramsci's Hegemonietheorie - wenn auch unter umgekehrten Vorzeichen - obwohl Gramsci aus historischen

Gründen die Ausdifferenzierung der institutionalisierten Beratungs- und Entscheidungsprozesse sicherlich noch nicht in ihrer Reichweite einschätzen konnte. Aus einer gramscianischen Perspektive kann Habermas' Demokratietheorie als eine Herrschaftsform verstanden werden, die in der Lage ist, Veränderungen aufzunehmen und so den sozialen Zusammenhalt, der durch die kapitalistische Produktionsweise immer wieder in Frage gestellt wird, herzustellen. Habermas' Demokratietheorie basiert auf einer Strategie der permanenten Krisenbewältigung, um soziale Verwerfungen an den Rändern frühzeitig in die Machtzentren hineinzukommunizieren. Zentral ist hierfür die Durchlässigkeit der Zivilgesellschaft. Seine Theorie entwickelt keine Begrifflichkeiten, um die darunterliegenden Gründe der Krisen thematisierbar und damit verhandelbar zu machen. Im Gegenteil: Indem Habermas an der Notwendigkeit von Schleusen festhält, die durch prozedurale Verfahren etabliert werden und durch die Kommunikationsströme vom „Rand“ passieren müssen, um ins Entscheidungszentrum zu gelangen, affirmiert er eine bestimmte Selektivität. „Wilde“ Komplexe müssen sich so einer Domestizierung unterziehen, wenn sie eine kommunikative Macht im Zentrum entfalten wollen. Dieser Kommunikationsprozess kann folglich als eine Kernstruktur der sozial-integrativen Kompromissbildung in bürokratisch-demokratischen Gesellschaftssystemen betrachtet werden, der die „Wissenshoheit“ des Zentrums letztlich nicht in Frage stellt. Sprachtheoretisch formuliert, ist es das Zentrum, das die Grammatik der Sprache und des Sprechens bestimmt. In gramscianischen Begrifflichkeiten kann die Betonung, die Habermas auf das Spannungsverhältnis von Deliberation und Entscheidung legt, als ein Verweis auf die sozial-integrative Dimension von Hegemonie gelesen werden. Die Interessen der dominanten Gruppen sind konstitutiv für den Kollektivwillen, dieser kann jedoch nicht darauf reduziert werden, wenn er nicht seinen universellen Anspruch und damit seine Bindekraft für alle verlieren will. Durch die Betonung der Notwendigkeit eines solchen Spannungsverhältnisses ist bei Habermas' Theorie eine emanzipatorische Dimension eingelassen, die durch das Fehlen einer Herrschaftsanalyse zugleich wieder zurückgenommen wird.

2.3.2 Hegemonie in internationalen Beziehungen

Die Konstitutionalisierung internationaler Politik, deren Herausbildung deliberative Ansätze in der UN-Charta, der WTO und noch stärker in der Europäischen Union sehen, rechtfertigen die Verwendung von Gramscis Hegemonietheorie für eine Analyse von internationalen Transformationsprozessen. Robert Cox war einer der ersten, der in den 1980er Jahren begonnen hatte, mit Gramscis Begrifflichkeiten internationale Beziehungen und internationale Politik zu

untersuchen.³⁷

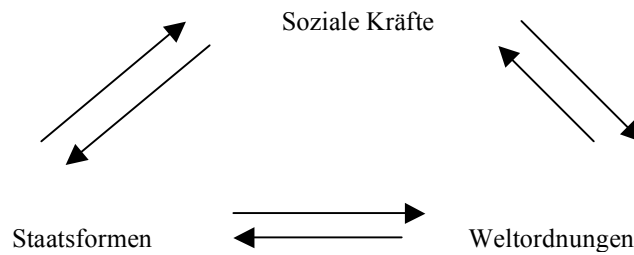
Die Übertragung dieser Konzeption von Herrschaftsgenese auf die internationalen Beziehungen erlaubt Neo-GramscianerInnen eine Vorstellung internationaler Dominanzverhältnisse zu entwickeln, die nicht allein auf der ökonomischen und militärischen Stärke der Führungsmacht basiert, sondern auch normative Momente umfasst. Damit gelingt dem Ansatz in einer realistischen Tradition internationale Machtverhältnisse zu theoretisieren, ohne diese zu affirmieren. Analyseinheit, ähnlich der Perspektive der deliberativen Ansätze, sind nicht die Staaten, sondern eine Bandbreite unterschiedlicher AkteurInnen. Akteurshandel wird so zum Ausdruck politischer Kämpfe unter kapitalistischen Bedingungen.

“Hegemonie auf internationaler Ebene ist nicht nur eine Ordnung zwischen Staaten. Sie ist eine Ordnung innerhalb der Weltwirtschaft mit einer dominanten Produktionsweise, die alle Länder durchdringt und sich mit anderen untergeordneten Produktionsweisen verbindet. Sie ist auch ein Komplex internationaler sozialer Beziehungen, der die sozialen Klassen der verschiedenen Länder miteinander verbindet. Welthegeemonie lässt sich so beschreiben als eine soziale, eine ökonomische und eine politische Struktur. Sie kann nicht auf eine dieser Dimensionen reduziert werden, sondern umfasst alle drei.“ (Cox 1998[1983]: 83).

Entsprechend schlägt Cox eine neo-gramscianische Perspektive vor, die die Verfasstheit einer Weltordnung entlang von drei Dimensionen analysiert: 1.) den Sozialbeziehungen, die durch die dominante Produktionsweise gestützt werden, die Cox, ähnlich wie Gramsci, in erster Linie als Klassenbeziehungen denkt, ohne hierbei andere Beziehungen auszuschließen. 2.) den Formen des Staates als Ausdruck des Staats-Gesellschaftskomplexes und 3.) der Verfasstheit der internationalen Ordnung (Cox 1996: 100f.).

³⁷ Allerdings ist eine solche Übertragung nicht unumstritten bei neo-gramscianischen TheoretikerInnen, die unter anderem die Existenz einer globalen Zivilgesellschaft in Frage stellen (kritisch hierzu Germain and Kenny 1998). Tatsächlich bleibt der Versuch von Robert Cox, seine an Gramsci angelehnte Hegemonietheorie für eine historische Analyse von Hegemoniezyklen über die Jahrhunderte hinweg zu entwickeln, äußerst problematisch, setzt er doch voraus, dass eine bestimmte Verbürgerlichung internationaler Herrschaft schon früher existierte. Gramscis Verdienst ist es jedoch gerade, bürgerlicher Herrschaft von anderen Herrschaftsformen zu unterscheiden. Gegen Cox Verwendung des Hegemoniebegriffs in verschiedenen historischen Phasen könnte man gerade auf die Unterschiede verweisen, die Gramsci zwischen Italien und Russland identifizierte (siehe Fußnote 33). Da in dieser Arbeit nur auf den Neo-Gramscianismus rekurriert wird, um eine Formveränderung internationaler Politik zu beschreiben, die als eine “Verbürgerlichung” internationaler Politik beschrieben werden könnte, ist diese Schwachstelle des Neo-Gramscianismus hier ohne Bedeutung.

Elemente der Weltordnung



Dieses Verständnis von Hegemonie als ein komplexes Verhältnis von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Verflechtungen erlaubt einen Staatszentrismus zu überwinden und eine politizistische Verengung zu vermeiden.

Das Konzept des historischen Blocks von Gramsci übernimmt Cox, um die Stabilität internationaler Beziehungen zu erklären. In Analogie zu Gramscis Katharsis-Modell kann die Genese einer internationalen Ordnung als aufwärts strebender Verallgemeinerungsprozess gedacht werden. Eine erste Phase bildet hierbei die Hegemoniebildung innerhalb des Staates, dessen Produktivkraft am weitesten entwickelt ist. In der Nachkriegszeit sind dies die USA.

„Eine Welthegeemonie ist daher in ihren Anfängen die nach außen gerichtete Expansion einer internen (nationalen), durch eine herrschende soziale Klasse geschaffene Hegemonie.“ (Cox 1993: 82)

Im Multilateralismus, wie er in der Nachkriegszeit durch den *Pax Americana* etabliert wurde, bestimmt die wirtschaftlich stärkste Nation, die USA, die zentralen Standards. Gleichzeitig werden kurzfristige, eigene nationale Interessen zurückgestellt, um die Interessen der alliierten Kräfte hinsichtlich der Ausgestaltung einer multilateralen Politik miteinzubeziehen, um ihre Einwilligung zu den Normen und Standards zu gewinnen. Welthegeemonie drückt sich so aus einer neo-gramscianischen Perspektive in Form:

„[von] universellen Normen, Institutionen und Mechanismen aus, die generelle Regeln für das Verhalten von Staaten und für diejenigen zivilgesellschaftlichen Kräfte festlegen, die über die nationalen Grenzen hinweg handeln – Regeln, die die dominante Produktionsweise abstützen.“ (Cox 1998[1983]: 83).

Damit entwickelt Cox eine ähnliche Vorstellung von internationaler Politik, wie sie Krasner im Rahmen seines Regimebegriffs vorschlägt (vgl. Krasner 1983: 2). Cox setzt die Normen und Regeln nun jedoch in ein Verhältnis zur dominanten Produktionsweise, wie sie der wirtschaftstärkste Staat vorantreibt. Stützen sich so wirtschaftliche, soziale und politische Bezie-

hungen, entsteht eine stabile internationale Ordnung. Welthege­ monie beinhaltet entsprechend immer eine zweifache Struktur: die Hegemonie einer gesellschaftlichen Gruppe und eines Staates. Christoph Scherrer spricht daher von einer „doppelten Hegemonie“ (Scherrer 2001: 573). Sie beinhaltet weder ein Machtgleichgewicht, das zur Stabilität beiträgt, wie es neorealistische Ansätze stark machen, oder die Verfolgung rein egoistischer Interessen der Staaten, wie von regimetheoretischen Ansätzen hervorgehoben, noch die alleinige nationale Einbettung internationaler Institutionen, wie es der liberale Intergouvernementalismus betont, die einer internationalen Ordnung ihre Stabilität verleiht. Aus neo-gramscianischer Sicht ist es die Verallgemeinerung des „Staat-Gesellschafts-Komplexes“ (Cox 1998 [1981]: 48) der stärksten Wirtschaftsnation, die durch die Einbindung bestimmter Interessen der Alliierten ihre weltweite Führungsrolle auf wirtschaftlicher, politischer und normativer Ebene zementiert. Hierdurch steigt deren Entwicklungsmodell und Lebensweise, die selbst Ausdruck eines interstaatlichen Kompromisses sind, zur Weltreferenz auf. Der Neo-Gramscianismus greift so das Phänomen von Normendiffusion auf, wie es auch der Weltgesellschafts­ ansatz der Stanford-Forschergruppe im Blick hat. Im Gegensatz zu dieser bleibt der Neo-Gramscianismus jedoch nicht auf einer phänomenologischen Ebene, sondern kann diese Diffusion als Endergebnis eines komplexen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Prozesses beschreiben. Die gramscianische Konzeption internationaler Politik erlaubt so ein Bild der Nachkriegsordnung als ein komplexer Verflechtungsprozess zwischen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen zu zeichnen. Im Nachfolgenden soll diese Nachkriegsordnung kurz skizziert werden, um den historischen Hintergrund zu umreißen, vor dem die gegenwärtigen Transformationsprozesse internationaler Politik und damit letzten Endes auch das Verhältnis zwischen USA und Europa zu beurteilen sind.

Aufstrebende Wirtschaftskraft in der Nachkriegsordnung waren die USA. Dies zeigte sich bereits in der Bestimmung der Weltwährung. So konnte sich die Idee der internationalen Verrechnungseinheit *Bancor*, die der damalige britische Verhandlungsführer John Maynard Keynes in die Verhandlungen einbrachte, nicht gegen das Interesse der USA durchsetzen. Vielmehr wurde ein auf dem US-Dollar basierendes Währungssystem etabliert und damit der US-Dollar als Weltwährung bestimmt (siehe Herr 1992). Die Bindung des US-Dollars an den Goldstandard war aufgrund der wirtschaftlichen Stärke der USA möglich, verlieh dadurch zugleich dem internationalen Währungssystem Stabilität. Ähnliches gilt für den Marshall-Plan, wie das *European Recovery Program* nach dem damaligen US-amerikanischen Außenminister benannt wurde, wodurch die USA den Wiederaufbau des zerstörten Westeuropas unterstützten und nicht nur ihr Produktionsmodell, sondern auch ein bestimmtes Konsummo-

dell nach Europa exportieren konnten. Damit konnte langfristig der Absatzmarkt der USA erweitert und ihre normative Führung abgesichert werden. Bereits Gramsci hatte sich in den 1930er mit der neuen Rationalisierungsform, dem Taylorismus, auseinandergesetzt:

„In Amerika hat die Rationalisierung die Notwendigkeit hervorgebracht, einen neuen Menschentyp auszuarbeiten, der dem neuen Typus der Arbeit und des Produktionsprozesses konform ist (...).“ (Gramsci 1999 [1975]: 2069)

Den Fluchtpunkt dieser Entwicklung, die mehr ist als eine Rationalisierungsform, sondern auch eine neue Lebensweise propagiert, nennt Gramsci in seinen Schriften Fordismus oder auch Amerikanismus (vgl. z.B. Gramsci 1992 [1975]: 529-533). Entsprechend kennzeichnet ein Teil von Gramscis Auseinandersetzungen die Frage, ob sich dieses Modell auch in Europa durchsetzen würde. Im krisengeschüttelten Deutschland der 1930er Jahre hielt Gramsci dieses Modell eher denkbar als in Frankreich:

„Daher ist es richtig, dass der Amerikanismus in Paris wie eine Schminke ist, eine oberflächliche ausländische Mode.“ (Gramsci 1999 [1975]: 2100)

Mit dieser Einschätzung sollte Gramsci falsch liegen. Durch den Ausgang des zweiten Weltkriegs konnten die USA im Rahmen des *Pax Americana* ihre Vormachstellung ausbauen und zur Weltmacht aufsteigen: in wirtschaftlicher, politischer, aber auch normativer Hinsicht. Die Kräfte, die Cox der *Wall Street* und dem Außenministerium zuordnet, propagierten eine Freihandelspolitik, während das US-amerikanische Finanzministerium am *New Deal* Erbe festhalten wollte. Unter Leitung von Keynes, dem damaligen Chefunterhändler der britischen Regierung, kam bei den Verhandlungen zur Nachkriegswelthandelsordnung ein Kompromiss zustande, der eine offene Weltökonomie propagierte und zugleich eine starke Interventionsrolle des Nationalstaates vorsah (vgl. Cox 1987: 213-219). Dieser Nachkriegskonsens wies den Nationalstaaten eine privilegierte Vermittlerrolle zwischen einer am Freihandel orientierten und einer nationalen Wirtschaft zu, wie auch zwischen Kapital und Arbeit, die so einige Liberalisierungen nach innen abfedern konnten. Keynes gab dieser Wirtschaftspolitik seinen Namen: Eine an fiskalpolitischen und monetären Maßnahmen orientierte Politik, die die Rolle staatlicher Interventionen betont, um die Auswirkungen von Rezessionen wie auch von Boomphasen abzuschwächen. Der Neo-Gramscianismus beschreibt die Nachkriegsordnung als einen internationalen historischen Block unter der Führung der USA, der den *american way of life* als Lebensmodell, den Taylorismus als Produktionsmodell und den Keynesianismus als Wirtschaftspolitik propagierte. Kees van der Pijl charakterisiert die damalige Verallgemeinerung des Staats-Gesellschaftskomplex als eine Internationalisierung des *New Deal* (vgl. van der Pijl 1998). Entsprechend erfolgte die Integration der nationalen Ökonomien in

den Weltmarkt in der Nachkriegszeit nur stufenweise.

In Anlehnung an den Begriff „embedded liberalism“, wie ihn John Gerard Ruggie in die Theoriedebatte einbrachte, liegt die Betonung auf einer Teilintegration in die Weltwirtschaft (vgl. Ruggie 1982). Mit dem Begriff des eingebetteten Liberalismus beschreibt Ruggie den Kompromiss, der aus dem Scheitern des ursprünglichen Plans nach dem Krieg, eine Internationale Handelsorganisation (ITO) zu schaffen, resultierte. Diese Organisation sollte eine dritte Organisation neben den beiden *Bretton-Woods*-Organisationen - Weltbank und Internationaler Währungsfond - bilden. Es war geplant, in diesem Rahmen nicht nur Regeln zur Liberalisierung des Güterverkehrs zu fixieren, sondern vielmehr Bereiche, wie beispielsweise beschäftigungspolitische Regelungen, einzubeziehen. Dieses Vorhaben wurde in einer ITO-Charta fixiert, die auf der UN-Konferenz zu Handel und Beschäftigung im März 1948 in Havanna von den Staaten verabschiedet wurde. Es scheiterte aber nicht zuletzt aufgrund des massiven Widerstands des US-Kongresses und der US-Regierung (siehe WTO 2003: 15). Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) war das einzige Handelsabkommen, das sich letzten Endes nach der Konferenz in Havanna etablieren konnte. Entsprechend konzentrierte sich die Integration in den Weltmarkt in der Nachkriegszeit vor allem auf den Güterverkehr und beließ zentrale Regulationskompetenzen bei den Nationalstaaten. Im Gegensatz zur WTO verfügte das damalige GATT über keine Konstitutionalisierung des Streitschlichtungsverfahrens. Die Schlichtungsvorschläge hatten eher Empfehlungscharakter, da die bei einem Handelskonflikt unterlegene Streitpartei mittels eines Vetos den Schlichtungsvorschlag außer Kraft setzen konnte (siehe Koehler 1999: 152).

Das GATT und die *Bretton-Woods*-Organisationen bildeten so die internationalen Kerninstitutionen des historischen Blocks, der sich auf internationaler Ebene in der Nachkriegszeit etablieren konnte. Doch auch UN-Organisationen spielten eine wichtige Rolle in diesem Block, insbesondere für die Einbindung der Länder des Südens. Diese Einbindung denken Neo-Gramscianer in Analogie zu Gramscis Beschreibung des Verhältnisses zwischen Nord- und Süditalien. So schreibt Cox, der selbst lange in der Internationalen Arbeitsorganisation tätig war:

„Die begabten Eliten der peripheren Länder werden in der Art des *Trasformismo* in die internationalen Institutionen eingebunden. Die Menschen aus diesen Ländern sind dazu verdammt, innerhalb der Strukturen der passiven Revolution zu arbeiten, selbst wenn sie zu den internationalen Institutionen mit der Absicht kamen, das System durch ihre Arbeit von innen heraus zu verändern. Sie werden bestenfalls helfen, Elemente der ‚Modernisierung‘ auf die Peripherien zu übertragen (...).“ (Cox 1998[1983]: 84f.)

In einer frühen Arbeit untersuchte Cox die Entscheidungsstrukturen in internationalen Orga-

nisationen zwischen 1945 und 1970 (vgl. Cox and Jacobson 1996 [1977]). Diese Untersuchung gibt einen guten Einblick in die komplexe Verfasstheit des historischen Blocks in der Nachkriegszeit. Cox unterscheidet anhand der identifizierten Entscheidungs- und Deliberationsstrukturen zwei Organisationstypen: Zum einen dem Stellvertreter-Subsystem (*representative subsystems*). Diesem Typ ordnet er das GATT, den Internationalen Währungsfond (IWF) und die Internationale Fernmeldeunion (ITU) zu. Merkmal ihrer Entscheidungsprozesse im untersuchten Zeitraum, war die Dominanz der mächtigsten Staaten in diesen Organisationen. Die einzelnen Regierungsvertreter hatten wenig eigenen Entscheidungsspielraum. Vielmehr mussten sie ihre Entscheidungen immer mit ihren jeweiligen Regierungen abstimmen. Entsprechend bestimmte eine oligarchische Struktur der mächtigen Regierungen die Entscheidungen in diesem Organisationstyp (vgl. Cox and Jacobson 1996 [1977]: 354).

Von diesem ersten Typ unterscheidet Cox einen zweiten, den er Teilnehmer-Subsysteme (*participant subsystems*) nennt. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), die UNESCO sowie die *UN-Konferenz für Handel und Entwicklung* (UNCTAD) ordnet Cox diesem Typ zu. Die Entscheidungsstrukturen dieser Organisationen sind durch eine stärkere Orientierung an Deliberation gekennzeichnet, die auch die Länder des Südens miteinbezieht. Es sind interessanterweise gerade diese Organisationen, die der Weltgesellschaftsansatz im Blick hat, wenn er die Brückenköpfe der Diffusion ausmacht, in denen alle Aspekte des Lebens verallgemeinert werden. Aus neo-gramscianischer Sicht ist dies kein Paradox, sondern verweist auf die Notwendigkeit der Einbindung, sollen die Normen der herrschenden Kräfte eine Bindekraft für alle entfalten. Diese Dimension entgeht dem Weltgesellschaftsansatz, weil er die Diffusion letztlich als einen bewusstlosen Prozess denkt. In dieser Hinsicht nimmt der Neo-Gramscianismus zentrale Erkenntnisse deliberativer Ansätze auf, um sie zugleich herrschaftskritisch zu wenden. Die Einbindung der Eliten aus den Ländern des Südens, die gezwungen sind, in den Strukturen der passiven Revolution zu arbeiten, verläuft jedoch nicht konfliktfrei. Oder wie Cox bildlich beschreibt:

„Hegemonie ist wie ein Kissen: Es fängt Stöße ab und früher oder später wird es der (vermeintliche) Angreifer ganz komfortabel finden, sich auf ihm auszuruhen.“ (Cox 1998[1983]: 84f.)

So war es kein Zufall, dass alle drei, diesem Typus zugeordneten Organisationen, Ende der 1960er zu zentralen internationalen Foren aufstiegen, in denen die Dominanz der reichen Länder unter der Führung der USA von den Ländern des Südens in Frage gestellt wurde.

Ausgehend von der Mobilisierung der sogenannten blockfreien Staaten in den 1960er Jahren, die im Verlauf der ersten Welthandelskonferenz (UNCTAD) 1964 zur Gründung der

"Gruppe der 77" führte, um den Einfluss der Länder des Südens auf die Entwicklungs- und Handelspolitik der Industriestaaten zu stärken, kam es 1972 auf der dritten UNCTAD-Konferenz in Santiago de Chile erstmals zur öffentlichen Forderung einer neuen Wirtschaftsordnung. Diese Forderung bildete die Grundlage für die am 2. Mai 1974 verabschiedete "UN-Erklärung über die Errichtung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung" (UN-Resolution 3201, vom 1. Mai 1974)(siehe Maddison 1985). Stark davon beeinflusst, wenn auch überlagert vom Ost-Westkonflikt, machten sich innerhalb der UNESCO verschiedene Länder für eine neue Informationsordnung stark. Man fürchtete im Zuge weitreichender Liberalisierung der Medien eine zunehmende Dominanz vor allem der USA (siehe Schmitz 1995). Letztlich wurden diese Widerstände jedoch isoliert oder vereinnahmt. Ihnen wurde nicht zuletzt durch Strukturanpassungsmaßnahmen aus der Verschuldungskrise der 1980er Jahre, durch die *Bretton-Woods*-Institutionen, die Existenzgrundlage entzogen (vgl. z.B. Augelli and Murphy 1988; Sasson 2001). Von den drei Organisationen traf diese Gegenbewegung die UNESCO am härtesten. An ihr wurde gewissermaßen ein Exempel statuiert. Kurz nach der Generalversammlung im Oktober 1983, als sich zahlreiche VertreterInnen der UNESCO-Mitgliedstaaten einmal mehr für eine Verbindung zwischen der neuen Informationsordnung und der neuen Wirtschaftsordnung aussprachen, kündigten die USA, unter Präsident Reagan, 1984 ihren Austritt an. Die britische Thatcher-Regierung folgte dem US-amerikanischen Beispiel ein Jahr später. In diesen Austritten kulminierte eine Entwicklung, die sich bereits Ende der 1970er Jahre abzuzeichnen begonnen hatte und sich in einer immer stärkeren Konvergenz zwischen den klar artikulierten Interessen der (Medien-)Wirtschaft und der Reagan-Administration ausdrückte.³⁸

Doch auch im Bereich der Bildungspolitik war der Führungsanspruch der UNESCO bereits in den 1970er Jahren zunehmend durch die Weltbank in Bedrängnis geraten, die für sich den Bildungsbereich Ende der 1960er Jahre zu entdecken begann. Zunächst musste die Weltbank Expertisen der UNESCO einholen, um Finanzierungen in diesem Bereich zu tätigen. In den 1970er Jahren begann die Bank jedoch systematisch ihre Expertisen in Bildungsfragen auszubauen. 1976 empfahl eine gemeinsame Arbeitsgruppe die Bindung von Bankdarlehen an Vorstudien der UNESCO aufzuheben (siehe Jones 1992: 110, 127). Damit hatte die UNESCO in der internationalen Bildungspolitik auch formell an Führungsstärke verloren. In den 1980er

³⁸ Dass die US-Delegation bei der 22. Generalkonferenz der UNESCO im November 1983, die letzte vor ihrem Austritt, den Vorstandsvorsitzenden der *Mobil Oil*, Edmund P. Hennelly, zu ihrem Leiter ernannte, ist in diesem Kontext zu sehen (siehe Schmitz 1995: 128). So beschreibt Colleen Roach, ehemaliger UNESCO-Vertreter der USA, wie der US-Vertreter in der Programmkommission für Kommunikationsfragen auf der Generalkonferenz explizit nicht nur im Namen der US-Regierung, sondern auch des privaten Sektors zu sprechen beanspruchte und damit eine klare Interessensidentität ausdrückte (siehe Roach 1987: 39).

Jahren stieg die Weltbank schließlich zum größten multilateralen Arbeitgeber für BildungsökonomInnen und andere entwicklungspolitisch orientierten BildungsexpertInnen auf (siehe Mundy 2002: 485). Während die Reputation der Bildungsexpertise der Weltbank, in der die reichen Länder deutlich mehr Einfluss haben, kontinuierlich stieg, kämpfte auf der anderen Seite die UNESCO mit zunehmendem Bedeutungsverlust. Durch den Austritt der USA und Großbritanniens aus der UNESCO Mitte der 80er Jahre verlor die UNESCO nicht nur den weltpolitisch mächtigsten Staat und seinen engsten Verbündeten als Mitglied, sondern musste durch den Verlust des größten Beitragszahlers seinen Haushalt um fast einen Drittel kürzen (vgl. Hüfner 2005: 36). Die UNESCO, noch ein zentraler Ort politischer Kämpfe in den 1970er Jahren, drohte in der historischen Bedeutungslosigkeit zu versinken.

Auch der UNCTAD gelang es nicht, unabhängig zwischen den wirtschaftlichen Interessen der Länder des Südens und des Nordens zu vermitteln. Letzten Endes begannen immer mehr Länder des Südens Interesse an einem Beitritt zum GATT zu entwickeln. Während zwischen 1967 und 1986 erst 17 Niedriglohnländer dem GATT beitraten, stieg deren Zahl zwischen 1987 und 1994 auf 29 Länder (vgl. Spero and Hart 1997: 239). Mit Inkrafttreten der Welthandelsorganisation (WTO) am 1. Januar 1995 traten weitere Entwicklungsländer diesem Handelsregime bei. Heute sind rund Zweidrittel der WTO-Mitglieder Entwicklungsländer (siehe WTO 2003: 93).

Die Marginalisierung der Teilnahme-Systeme, wie Cox sie Ende der 1970er Jahre, Anfang der 1980er Jahre beschreibt, kann als Ausdruck einer allgemeinen Krise des Multilateralismus gelesen werden. Den Auftakt bildete der Zusammenbruch des *Bretton-Woods*-Systems und damit die Aufhebung der Bindung der US-Währung an den Goldstandard 1971 und die Einführung des Systems flexibler Wechselkurse 1973. Innerhalb der IB-Theorie sollten die Erklärungsversuche dieses Zusammenbruchs zu einem Kernpunkt eines theoretischen Streits werden, aus dem schließlich die Regimetheorie hervorgegangen ist. Die Regimetheorie stellt den Zusammenbruch in den Kontext eines relativen Machtzerfalls der USA, der diese zwang, die Bindung des Dollars an das Gold aufzuheben (vgl. Keohane 1984). Aus neogramscianischer Perspektive ist diese Entscheidung hingegen auf zentrale Veränderungen der innerstaatlichen Hegemonie innerhalb der USA zurückzuführen, die zu einer organischen Krise des Multilateralismus führte.³⁹ Dadurch verloren die einflussreichen Kräfte in den USA

³⁹ Für eine gute Analyse dieses Wandels hierzu siehe die Untersuchung von Christoph Scherrer (vgl. Scherrer 1999).

und ihre Verbündeten zunehmend ihr Interesse an dem alten Multilateralismus, was zum Austritt der USA und Großbritanniens aus der UNESCO führte.

Aus neo-gramscianischer Sicht ist diese Krise des Multilateralismus als eine organische Krise zu verstehen, die auf eine grundlegende Transformation der internationalen Wirtschaft hinweist, die sich zunehmend weg von relativ eigenständigen, nur selektiv integrierten Nationalökonomien in Richtung einer Weltökonomie entwickelt (vgl. Cox 1987: 244ff; Gill 1990: 88). Der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems und die Einführung flexibler Wechselkurse hat diesen Trend forciert und die Finanzmärkte zu treibenden Kräften aufsteigen lassen:

„The relative enlargement of the private, nonstate character of international financial management during the 1970s may be seen as an effect of weakening hegemony. Private international credit expanded for lack of any agreement on how the official intergovernmental structures in the system could be reformed.” (Cox 1987: 302)

In seinen Arbeiten beschreibt Cox die zunehmende Dominanz einer international orientierten Kapitalfraktion. Cox spricht hier auch von einer „transnational managerial class“ (Cox 1996: 111). Auch Gill sieht diese „transnational fraction of the capitalist classes of the world“ als neue aufstrebende Klasse (vgl. Gill 2003a: 168). Dadurch setzte eine Transformation der Staaten ein, die letzten Endes die Krise des alten Multilateralismus forcierte. Cox betont in seinen Analysen, wie obiges Zitat verdeutlicht, vor allem das Krisenhafte dieser Umbruchsituation. Im Zentrum steht hier das Unvermögen der Regierungen nach dem Zusammenbruch des alten Währungssystems ein neues institutionelles Arrangement zu finden, das trotz Flexibilisierung ein Maß an Stabilität garantiert. Das Vorhaben der Europäischen Gemeinschaft ein Europäisches Währungssystem (EWS) voranzutreiben, um die Wechselkursbeziehungen innerhalb der EG-Länder auf eine zuverlässige und weniger krisenanfällige Grundlage zu stellen, ist in diesen Kontext eines globalen Stabilitätsverlustes zu stellen (siehe Bieling and Steinhilber 2000: 111).

Die Krise des Multilateralismus, die sich in den 1970er Jahren abzuzeichnen begann, ist hiernach nicht auf eine Wirtschaftskrise, sondern auf eine organische Krise zurückzuführen, in der die ökonomische, soziale und politische Dimension zunehmend auseinander klafften. Das „Alte“ hatte sich quasi erschöpft und das „Neue“ seine Gestalt noch nicht angenommen. Der Analyse der Form dieses Neuen widmen sich nun zahlreiche neo-gramscianische Arbeiten. Vor allem Cox betont in seinen Überlegungen deren Formlosigkeit, um die Fragilität und Widersprüchlichkeit des Prozesses herauszustreichen. Die sich dazu entwickelnde globale

Regelungsstruktur nennt Cox der geringen Regulierung des internationalen Finanzmarktes entsprechend:

„a *nébuleuse* – something that has no fixed and authoritative institutional structure, but which has emerged out of discussions in bodies like the Trilateral Commission, the World Economic Forum meetings in Davos, the regular meetings of central bankers of the OECD, IMF, World Bank and WTO, and the G7 and G8 summit conferences and their preparatory meetings.“ (kursiv im Org. Cox 2002: 33)

Damit hebt Cox vor allem die Bedeutung von wirtschaftspolitischen Organisationen und Zusammenschlüssen hervor, in denen sich aus den Diskussionen zunehmend ein Konsens herauskristallisiert. Gill selbst bezeichnet den neuen transnationalen Konsens als „disziplinierenden Neoliberalismus“ (Gill 2000). Dessen Kernmerkmale sind fiskalische Austerität, die Intensivierung des Wettbewerbsprinzips und Marktliberalisierung (vgl. Gill 1997: 10ff.). Gekoppelt an eine Kultur des Marktes soll über marktbestimmte Bedürfnisse ein Konsens erzeugt werden, um Besitzindividualismus weiter zu verallgemeinern und den öffentlichen Sektor zu kommodifizieren und zu privatisieren. Die Kommodifizierung weiterer sozialer Beziehungen sieht Gill als die Fluchtlinie des disziplinierenden Neoliberalismus. Auf entwicklungspolitischer Ebene hat sich hierfür der Begriff des „Washington Consensus“ durchgesetzt (vgl. Williamson 1990).

Dieser Konsens konturiert damit, so Gill und Cox, einen sich allmählich abzeichnenden „transnational historic bloc“ (Gill 2003a: 90) mit einer „transnational fraction of the capitalist classes of the world“ (vgl. Gill 2003a: 168) aufstrebenden gesellschaftlichen Gruppe. Damit verweisen sie auf eine Formveränderung des Verallgemeinerungsprozesses, der sich nicht mehr, wie noch im Rahmen des *Pax Americana* aus einem Nationalstaat, den USA, heraus entwickelt, sondern bereits in seinen Anfängen transnational ist. Mit dem Begriff der „transnational managerial class“ nehmen die neo-gramscianischen Ansätze Anleihe bei Gramscis Begriff der organischen Intellektuellen. Man könnte sagen, es sind die organischen Intellektuellen der „transnational capitalist class“, die in ihrer „managerial functions“, als leitende Angestellte, in diesen Foren eine Harmonisierung der neuen aufstrebenden Klasse organisieren und ein Klassenbewusstsein schaffen. Der so organisierte Konsens nimmt Einfluss auf nationalstaatliche Politik und droht hier bestehende Konsensbildungsmechanismen, wie sie demokratische Verfahren ermöglichen, auszuhöhlen. Der starke Einfluss dieses Konsens auf nationalstaatliche Politikgestaltung wird auf die zunehmende Mobilität und Konzentration des Kapitals zurückgeführt, das an struktureller Macht gegenüber den national orientierten Kapitalfraktionen und den Beschäftigten gewonnen hat (vgl. Gill and Law 1988: 89-95).

Um diesen transnationalen historischen Block zu beschreiben, haben sich Gill, aber auch Cox in den letzten Jahren vermehrt der Rolle Europas zugewandt. Sie nehmen stärker eine Fraktionierung der transnationalen Kapitalfraktion in den Blick, die sie anhand von zwei dominanten Kapitalformen beschreiben. Das wirtschaftliche Vorhaben der einen Kapitalform sieht Gill durch eine neoliberalen Orientierung charakterisiert, die in ihrem ökonomisch-politischen Programm auf eine Stärkung der Regulation durch den Markt, der Privatisierung und Wettbewerb pocht (ähnlich auch Cox 1999: 18). Diese Form ordnen Gill, wie auch Cox insbesondere dem angloamerikanischen Raum zu. Die zweite Kapitalform steht mehr in der kontinental-europäischen Tradition einer sozialen Marktwirtschaft und zeichnet sich durch eine korporatistische Produktionsorganisation und eine stärker sozialstaatliche Ausrichtung aus (vgl. Cox 2000: 226). Diese Form ist hiernach insbesondere in kontinental-europäischen Ländern und in Japan vertreten. Entsprechend sieht Gill eine bedeutende europäische Basis des dominant werdenden transnationalen historischen Blocks (vgl. Gill 2000: 45).

Der sich abzeichnende globale Konsens des disziplinierenden Neoliberalismus verweist jedoch auf eine klare Dominanz in der Beziehung zwischen diesen beiden Kapitalfraktionen. Die USA bleiben in dieser Einschätzung sowohl in wirtschaftlicher als auch militärischer Hinsicht die Weltmacht:

„In wichtigen Bereichen haben die Staaten der Europäischen Union engere Beziehungen mit den USA als mit irgend einem anderen EU Mitglied (möglicherweise mit Ausnahme der französisch-deutschen Beziehungen). Das heißt, jeder Staat reagiert notgedrungen auf die amerikanische Außenpolitik und ist dieser – ihren Machtpotentialen und institutionellen Präferenzen, unabhängig von der vereinten Souveränität in der Europäischen Union- zum Teil untergeordnet.“ (Gill 2000: 31)

Europa steht hiernach nicht als Regionalblock den USA mit einem eigenen globalen Führungsanspruch gegenüber, wie es einige europäische Kräfte in den letzten Jahren nahe legen. Ein enges Beziehungsnetz mit den USA isoliert vielmehr die europäischen Einzelstaaten voneinander und strukturiert so deren Beziehung zueinander. Damit geht Gill von einer Kontinuität der US-Dominanz aus, auch wenn sich die aufstrebende Fraktion transnationalisiert hat.

Während Cox in seiner Analyse vor allem das Moment der Legitimationskrise des Multilateralismus betont und hierbei die Formlosigkeit des neuen Blocks herausstreicht, skizzieren Gills Arbeiten so die Konturen eines neuen transnationalen Blocks, der einen disziplinierenden Neoliberalismus durchsetzen will. Gill betont in seiner Analyse vor allem das Moment des Zwangs, mit dem diese Fraktion ihre prekäre soziale Basis kompensieren will. Die transnationale Fraktion macht sich, so Gill, die Konstitutionalisierung des internationalen Rechts als Durchsetzungsinstrument zunutze. In gramscianischen Begrifflichkeiten gesprochen: Aus

dem nebulösen Konsens der transnationalen Kapitalfraktionen beginnt sich ein „Staat“ herauszukristallisieren. Die WTO, aber auch die Stärkung der Europäischen Union durch den Vertrag von Maastricht und Amsterdam, betrachtet Gill als Teil eines „neuen Konstitutionalismus“ (Gill 2000: 45). Mit dem Begriff des Konstitutionalismus beschreibt Gill die politisch-rechtliche Dimension des disziplinierenden Neoliberalismus als die Form der „politischen Direktive“ des transnationalen historischen Blocks, der so seine Privilegien abzusichern sucht:

„Die entscheidende strategische Bedeutung des neuen Konstitutionalismus besteht (...) darin, dass er versucht, die Macht des Kapitals gerade *langfristig* politisch zu verankern. Erreicht wird dies durch politische und rechtliche Mechanismen, die nur schwer zu verändern sind.“ (Hervorhebung i. Org. Gill 2000:44)

Um das Wirken dieses Blocks an der Macht zu beschreiben, greift Gill auf den Begriff des Panoptikums zurück (vgl. Gill 2003b; Gill 2003a: 135-138). Diesen Begriff hat Jeremy Bentham in seinen architektonischen Überlegungen Ende des 18. Jahrhunderts entwickelt, um eine Metapher für die Kontrollform zu finden, die erlaubt, mit möglichst wenig Menschen die Überwachungsarbeit in Gefängnissen und Fabriken zu gewährleisten. Bentham, der Begründer des ethischen Utilitarismus, sah in dieser permanenten Überwachung eine gute Strategie um bei Straffälligen oder Arbeitern eine ethische Verbesserung zu bewirken. Die Idee einer disziplinierenden Beobachtung vieler durch wenige nahm Michel Foucault in seiner Arbeit „Überwachen und Strafen“ auf, um ein zentrales Ordnungsprinzip in bürgerlich-liberalen Gesellschaften zu beschreiben (vgl. Foucault 1995 [1975]). Mit der Figur des Panoptikums, später ergänzt um die Figur der Beichte, arbeitet Foucault die Machtförmigkeit der bürgerlich-liberalen Gesellschaft heraus, insbesondere in Momenten der Abwesenheit direkter Gewaltwirkung. In der Rechtfertigung gegenüber dem „großen Auge“ des Panoptikums oder dem „allwissenden Gott“ unterwirft sich das Individuum mit seinem Handeln einem Diskurs und wird so erst zum Subjekt, das sich seiner bewusst ist (vgl. Foucault 1991 [1977]: 75-87). Auf diese Überlegungen rekurriert Gill, wenn er das Wirken von internationalen Finanzinstituten, die mit ihren konditionierten Darlehen von den Ländern Rechenschaft über die Einhaltung der Auflagen abverlangen, in Analogie zu einem Panoptikum setzt. Gleiches gilt auch für die Streitschlichtungsverfahren, wie sie durch die Gerichtsbarkeit des neuen Konstitutionalismus gestärkt wurden.

Mit dem Begriff des Neuen Konstitutionalismus greift Gill folglich eine Transformation des Völkerrechts auf, wie sie auch im Zentrum deliberativer Ansätze steht. Seine Einschätzung dieser Entwicklung unterscheidet sich jedoch deutlich. Gill sieht in der Konstitutionalisierung eine klare Strategie zur Sicherung der Eigentumsrechte des transnationalen Kapitals

und der Freiheiten der Investoren. Um das nicht-hegemoniale, disziplinierende Moment dieser Entwicklung zu betonen, zieht es Gill vor, hier von Vorherrschaft statt von Hegemonie zu sprechen. Mit diesem Verständnis des Konstitutionalismus tendiert er allerdings dazu, den Erfolg des disziplinierenden Neoliberalismus aus einer *top-down* Perspektive durch die gestärkten Sanktionsmöglichkeiten der WTO zu begründen. Seine Ausführungen legen ein Bild von internationaler Politik nahe, die von Eliten usurpiert, einer „Kommandobrücke“ gleich, von oben Befehle erteilt.⁴⁰ Gill betont so vor allem das Moment der Herrschaftssicherung durch Recht.

Eine solche Betonung des Zwangs wirft einige grundlegende Probleme theoretischer Art auf. Ein Kernargument Gramscis lautet, dass aufgrund der Abhängigkeitsverhältnisse von Kapital und Arbeit, Herrschaft in kapitalistischen Gesellschaften nicht alleine durch Zwang erklärt werden kann, sondern konsensuale Momente beinhaltet. Sie bedarf mit anderen Worten Strategien der Legitimationsbeschaffung, die zugleich eine sozial-integrative Wirkung haben. Hegemonie ist somit mehr als politischer Befehl und Gewaltmonopol. Entsprechend kann auch das Gesetz mit seiner bindenden und organisierenden Wirkung nicht auf die Interessen einer Elite reduziert werden. Der Staat ist mehr als nur das Instrument der herrschenden Klasse. Versteht man Habermas' liberale Demokratietheorie nicht einfach als Verdunkelungsmanöver von Herrschaftsverhältnissen, sondern als ein ausgearbeitetes Modell bürgerlicher Herrschaft, gerät der Doppelcharakter von Recht in den Blick: Das Recht, das den Funktionsimperativen der gesellschaftlichen und damit auch der kapitalistischen Reproduktion gehorcht, und damit Herrschaftsinstrument ist. Und das Recht, dem in modernen Gesellschaften die Hauptlast sozialer Integration zufällt und das infolgedessen eine idealistische Nötigung impliziert. Erst dadurch kann Recht, sieht man von direkter Zwangsanwendung einmal ab, seine Bindekraft entfalten.

Geht man von einer zunehmend integrierten Weltwirtschaft aus, in der transnationale Wertschöpfungsketten immer feingliedriger ineinander greifen, müsste die Bindungswirkung internationaler Regeln, Normen und Prinzipien gerade an Bedeutung gewinnen, um diese Verflechtung zu stützen.⁴¹ Ein Zwangsverhältnis, das sich durch die Abwesenheit von direkter Gewalt auszeichnet, müsste hiernach an Bedeutung gewinnen. Was bereits bei globalen Wa-

⁴⁰ Diese elitentheoretische Verkürzung von Gramscis Hegemoniebegriff lässt sich auch bei anderen Neo-Gramscianern finden, die aus einer Analyse von Elitenetzwerken den Wandel internationaler Politik erklären wollen (vgl. van der Pijl 1998; Plehwe and Welpen 1999; van Apeldoorn 2001) (kritisch hierzu Scherrer 1998; Borg 2001).

⁴¹ Diese Aussage gilt natürlich nicht für alle Länder dieser Welt, sondern nur für diejenigen, die in die Güter- und Dienstleistungsproduktion involviert sind.

renströmen gilt, potenziert sich noch stärker bei dem Handel mit Dienstleistungen, da sich hier zwischenmenschliche Interaktionen intensivieren. Letzten Endes geht es um die Schaffung einer Gesellschaftsformation, die die Verflechtungen wirtschaftlicher Art stützt. Diese Dimension von Recht unterschätzt Gill, wenn er den neuen Konstitutionalismus als ein Durchsetzungsinstrument der Interessen der transnationalen Kapitalfraktion beschreibt. Gill bleibt so die Erklärung für eine zunehmende Bindekraft der WTO- und EU-Regeln schuldig.

Was Gill zudem ebenso wenig im Blick hat, ist das empirische Phänomen einer zunehmenden Vernetzung von Regimen, wie sie auch in der Verknüpfung der WTO mit internationalen standardsetzenden Organisationen zum Ausdruck kommt. In diesem Kontext gewinnt insbesondere die UNESCO einen besonderen Stellenwert. Die Krise des alten Multilateralismus hat diese Organisation besonderes hart getroffen mit dem Austritt der USA und Großbritannien. Umso interessanter ist das neue Interesse dieser beiden einflussreichen Regierungen an der UNESCO. 1997 kehrte die britische Regierung zur Organisation zurück, 2003 die US-amerikanische. Zeichnet sich hier eine neue Form des Multilateralismus ab?

Um in der Tradition des Gramscianismus einen theoretischen Erklärungsversuch für diese Verknüpfung vorzuschlagen, die internationalen standardsetzenden Organisationen eine neue Bedeutung zuweist, möchte ich im Folgenden auf eine wichtige staatstheoretische Weiterentwicklung von Gramscis Hegemonietheorie eingehen, wie sie Nicos Poulantzas in den 1960er und 1970er Jahren entwickelte. In einem weiteren Schritt sollen seine Überlegungen für die Analyse dieser Verkoppelung fruchtbar gemacht werden. Bei diesem Vorhaben knüpfe ich an Arbeiten an, die ein solches Vorhaben in den letzten Jahren anzugehen begannen (vgl. Hirsch 1993; Brand 2003; Wissel 2005; Jessop 2001). Die - um die staatstheoretischen Überlegungen von Poulantzas erweiterte - Forschungsperspektive soll beitragen, die theoretischen Fragestellungen mit Hilfe der empirischen Forschung weiterzuentwickeln. Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung dienen dazu, die Erkenntnisse zur gegenwärtigen Formveränderung internationaler Politik zu erweitern, wie auch den Beitrag einer Neo-Poulantzas'schen Forschungsperspektive zu verdeutlichen.

2.3.3 Poulantzas' staatstheoretischen Überlegungen

Poulantzas' Arbeiten knüpfen in vielerlei Hinsicht direkt an Gramscis Hegemonietheorie an, um diese zu einer Theorie des kapitalistischen Staates weiterzuentwickeln. Seine Überlegungen zielen auf eine Kritik an jenen marxistischen Ansätzen, die das Ökonomische als eine selbstreproduzierbare und -regulierbare Instanz denken und so den Staat als Überbau auf seine Repressions- und Ideologiefunktionen reduzieren (vgl. Poulantzas 2002 [1978]: 59). Eine solche Vorstellung, so Poulantzas' Kritik, kann das Wirken des Staates nur in seiner untersagenden, verhindernden und fälschenden Funktion begreifen. Was ihr entgeht, sind die produktiven Elemente des Staates, die erst die kapitalistische Produktionsweise ermöglichen. Poulantzas' Überlegungen widmen sich somit der organisatorischen Funktion des Staates unter kapitalistischen Verhältnissen. Damit greift sein Theoriegebäude auf Gramscis Konzept der organischen Intellektuellen zurück. Poulantzas begreift diese Intellektuellen nun aber weniger als eine soziale Gruppe, denn als unterschiedliche Staatsapparate. Schulen, Militär oder Justizbehörde sind Poulantzas zufolge "Intellektuelle im weiten Sinne" (Poulantzas 2002 [1978]: 84). Wie ich im Anschluss ausführen werde, kann Poulantzas' Staatstheorie als eine stärker institutionstheoretisch orientierte Weiterentwicklung von Gramscis Hegemonietheorie verstanden werden.

In Poulantzas' Arbeiten geht es um eine Analyse der Staatsform. Diese zu untersuchen, heißt für Poulantzas zugleich das Artikulationsverhältnis zwischen Staat und Ökonomie zu analysieren. Staat und Ökonomie sind nicht zwei voneinander unabhängige Entitäten, sondern Teil des Gleichen. Wie Gramsci geht Poulantzas in seinen Überlegungen von einer Besonderung des Ökonomischen vom Politischen aus, das heißt von einer strukturellen Trennung des Staates von der Ökonomie, die auf die kapitalistische Trennung von geistiger und manueller Arbeit zurückzuführen ist. Die Gesamtheit kapitalistischer Produktionsweisen ist hiernach durch die "getrennte" Einheit von staatlichen und ökonomischen Formen gesellschaftlicher Verhältnisse gekennzeichnet:

„Diese Trennung darf nicht im Sinne einer wirklichen Äußerlichkeit von Staat und Ökonomie verstanden werden, als Intervention des Staates von außen in die Ökonomie. *Diese Trennung ist nur die bestimmte Form, die im Kapitalismus die konstitutive Präsenz des Politischen in den Produktionsverhältnissen und ihrer Reproduktion annimmt.*“ (Hervorhebung im Org. Poulantzas 2002 [1978])

Entsprechend kann keine der Seiten von der anderen abgeleitet werden, sondern ist gleichursprünglich. Die Transformation der Form des Staates zu analysieren, bedeutet daher zugleich Veränderungen in den Produktionsverhältnissen in den Blick zu nehmen und umgekehrt. Die

Weiterentwicklung von Gramscis Theoriegebäude durch Poulantzas mit veränderten Schwerpunktsetzungen ist in den Kontext veränderter kapitalistischer Produktionsverhältnisse und einem veränderten Staat zu stellen. Kurzum: Der fordistische Staat der Nachkriegszeit, den Poulantzas zum Ausgangspunkt seiner Überlegungen nahm, ist ein anderer Staat, als der Staat der 1920er, 1930er, den Gramsci vor Augen hatte. Drei wesentliche Unterschiede kennzeichnen Poulantzas' Theoriegebäude. Poulantzas' Ansatz betont erstens stärker die innere Fraktionierung der Bourgeoisie, zweitens die Rolle des Staates im engeren Sinn mit seinem bürokratischen Aufbau bei der Organisation von Hegemonie und drittens die Bedeutung direkter staatlicher Interventionen bei der Reproduktion der kapitalistischen Produktionsweise. Diese sollen im Folgenden näher ausgeführt werden, um im Anschluss zu fragen, inwiefern eine Übertragung auf die internationale Politik einen differenzierteren Blick auf die Transformationsprozesse der internationalen Politik im Zuge zunehmender wirtschaftlicher Verflechtungen erlaubt, als die neo-gramscianische Perspektive.

Stärker als Gramsci betont Poulantzas' Theoriegebäude somit die Widersprüche und Fraktioniertheit innerhalb der Bourgeoisie. Hintergrund ist eine stärkere Gewichtung der Auswirkung des Wettbewerbsprinzips. So treten die Mitglieder dieser Klasse auf einem ökonomischen Niveau in direkter Konkurrenz zueinander. Aufgrund ihrer durch den Markt vermittelten kurzfristigen Interessen ist aus Sicht von Poulantzas die Bourgeoisie nicht in der Lage, ihre langfristigen Interessen gegenüber der früheren herrschenden Klasse, aber auch gegenüber der Arbeiterklasse durchzusetzen. Diese innere Fraktioniertheit verstärkt sich, so Poulantzas, mit der Internationalisierung des Kapitals. Diese Überlegungen sind für die vorliegende Untersuchung von besonderem Interesse, da sie das Verhältnis zwischen Europa und den USA und die darin eingelassenen Kapitalverflechtungen thematisieren. Um dieses Verhältnis klassentheoretisch zu begreifen, schlägt Poulantzas in seiner Arbeit eine Ausdifferenzierung der Bourgeoisie in eine *innerer, nationaler und Compradorenbourgeoisie* vor (vgl. Poulantzas 2001: 50ff.; siehe Kannankulam and Wissel 2004). Diese drei Kategorien zeichnen sich durch unterschiedliche Nähe zum US-amerikanischen Kapital und somit durch ein anderes Widerspruchsverhältnis zwischen ausländischem und inländischem Kapital aus. Die beiden Endpunkte des Kontinuums bilden die nationale Bourgeoisie auf der einen Seite und die Compradorenbourgeoisie auf der anderen Seite. Während die Compradorenbourgeoisie sich durch eine starke Abhängigkeit vom internationalen Kapital auszeichnet, weil sie keine eigene Basis der Kapitalakkumulation hat, verfügt die nationale Bourgeoisie über eine relativ hohe

Unabhängigkeit, die ihr auch auf ideologischer und politischer Ebene eine verhältnismäßig autonome Stellung einräumt. Die *innere* Bourgeoise nimmt dagegen eine Mittelposition ein:

„Es bedarf eines *neuen Begriffes*, den ich vorläufig und in Ermangelung eines besseren mit dem Terminus *innere Bourgeoisie* bezeichnen werde. Diese Bourgeoisie, die mit eigentlich kompradorischen Sektoren koexistiert, besitzt, wenn auch in ungleichen Abstufungen in den verschiedenen Formationen, nicht mehr die strukturellen Merkmale der nationalen Bourgeoisie. (...) (Hervorhebung im Org. Poulantzas 2001: 52)

Diese Bourgeoisie verortete Poulantzas in den 1970er Jahren vor allem in Europa und in Ansätzen in einigen Ländern des Südens (für eine aktuelle Analyse siehe Alnasseri 2004). Diese Ausdifferenzierung verschiedener Kapitalfraktionen innerhalb eines Nationalstaates erlaubt den Internationalisierungsprozess als einen innerstaatlichen Transformationsprozess zu denken. Dies hat direkte Konsequenzen für den Staat:

„In seiner Rolle als Organisator der Hegemonie greift der Nationalstaat folglich auf einem inneren Feld ein, das bereits von den innerimperialistischen Widersprüchen durchzogen ist, und auf dem die Widersprüche zwischen den herrschenden Fraktionen innerhalb der Gesellschaftsformationen *bereits internationalisiert* sind.“ (Kursiv im Org. Poulantzas 2001: 55)

Aus dieser Theorieperspektive sind Nationalstaat und Internationalisierung nicht als Gegensatz zu denken. Die Internationalisierung des Staates findet vielmehr als innerstaatlicher Prozess statt. Die Widersprüche zwischen Kapitalfraktionen artikulieren sich daher als nationale Widersprüche und nicht nur als Konkurrenzverhältnis zwischen Staaten. Von letzterem ging noch die alte Imperialismus-Theorie aus (siehe Heinrich 2003). Poulantzas' Überlegungen zielen entsprechend auf ein anderes Verständnis von Imperialismus im Zuge zunehmender globaler Verflechtungen.

Seine Überlegungen reflektieren allerdings noch nicht die Veränderungen in der Beziehung zwischen Europa und den USA, wie sie sich seit den 1970er Jahren zunehmend abzeichnen. So tätigen verstärkt auch europäische und japanische Unternehmen Direktinvestitionen in den US (siehe Hübner 2003; OECD 2004a). Dies hat direkte Auswirkungen auf die Klassenstruktur auch in den USA, in denen bestimmte Fraktionen nun vom europäischem Kapital abhängig sind. Jens Wissel, der in seiner Arbeit eine Aktualisierung und Weiterentwicklung von Poulantzas vorgenommen hat, schlägt vor, von einer transnationalisierten inneren Bourgeoisie zu sprechen (vgl. Wissel 2005: 157-161). Zugleich betont Wissel in seiner Arbeit die tiefgreifenden internen Spaltungen innerhalb dieser sozialen Gruppe, die es möglicherweise rechtfertigt, „nicht nur von unterschiedlichen Fraktionen zu sprechen, sondern von unterschiedlichen transnationalisierten inneren Bourgeoisien“ (ebenda, 158).

Folgt man Poulantzas' staatstheoretischen Überlegungen impliziert diese starke Fraktioniertheit direkte Konsequenzen für den Staat. In diesen Überlegungen unterscheiden sich Poulantzas und Gramsci deutlich. Im Gegensatz zu Gramsci versteht Poulantzas die Katharsis als einen stärker institutionalisierten Prozess. Er ist dem Staat im engeren Sinne nicht vorgängig, sondern in die Struktur des Staates selbst eingeschrieben, um dort als auf Dauer gestellter Vermittlungsprozess zu wirken. Die einzelnen Staatsapparate und Zweige sind Sitz bestimmter Fraktion der Bourgeoisie oder Ausdruck eines konflikthaften Bündnisses verschiedener Fraktionen. Sie sind eine materielle Verdichtung bestimmter Kräfteverhältnisse. Die Fraktionierung der herrschenden Klasse, wie auch die Kompromisse, die sie mit der beherrschten Klassen eingehen, finden sich daher in der Vielzahl von Staatsapparaten wieder (vgl. Poulantzas 2002 [1978]: 185f.). Apparate und Zweige weisen entsprechend nicht notwendigerweise eine innere Homogenität auf. Sie können auch Ausdruck eines Bündnisses unterschiedlicher Interessensgruppen sein. In ihrer Institutionalisierung geben sie der Fraktion oder dem Bündnis eine fixierte Form. Die so in eine Form gegossene Fixierung kann eine relative Eigenständigkeit gegenüber den Kräften entwickeln, die sie konstituierten. Sie haben, anders formuliert, eine eigene Dichte und Widerstandskraft (vgl. Poulantzas 2002 [1978]: 162).

Den Apparaten und Zweigen schreibt Poulantzas verschiedene Funktionen zu. Eine wichtige Rolle kommt hierbei der Informationsselektion zu. Die Art der Selektivität führt Poulantzas auf die Materialität und Geschichte eines jeden Apparates zurück, als auch auf die spezifische Vertretung von Sonderinteressen in diesem Apparat. Zweitens ermöglichen diese Apparate bestimmte Entscheidungsprozesse, wie sie zugleich auch andere verhindern. Drittens setzen sie Prioritäten, die sich auch in ihrem inneren Aufbau wieder finden lassen. Zugleich wirken sie auf die Wirkung anderer Apparate filtrierend, in dem sie die dort gefällten Entscheidungen verstärken, schwächen oder gar neutralisieren. Dieses Theoriegebäude kann so den Staat als eine Relation, als ein von Widersprüchen und Inkohärenz durchzogenes soziales Kräfteverhältnis denken. Es ist gerade diese Heterogenität, gekoppelt an eine bestimmte eigene Materialität, die dem Staat erlaubt, zwischen Konflikten zu vermitteln und Hegemonie zu organisieren.

"Das Spiel dieser Widersprüche innerhalb der Materialität des Staates ermöglicht die Organisationsrolle des Staates, so paradox das auch scheinen mag. Deshalb muss man endlich das Bild von einem Staat aufgeben, der ein von oben nach unten einheitlich organisiertes Dispositiv darstellt und auf einer hierarchischen und homogenen Aufteilung der Machtzentren begründet wird, die gleichmäßig und stufenförmig von der Spitze der Pyramide zur Basis verläuft." (Poulantzas 2002 [1978]: 165)

Politik in ihrer Gesamtheit hat aus dieser Perspektive kein Zentrum, sondern ist vielmehr ein strategisches Feld, ein strategischer Prozess, in dem sich Machtknoten und Machtnetze kreu-

zen. Diese Knotenpunkte können sich verbinden, aber auch in Widersprüchen und Abstufungen zueinander treten. Gesellschaftliche Auseinandersetzungen und Kämpfe finden hiernach immer auch innerhalb und zwischen den Institutionen statt. Als solches ist Politik ein Mechanismus, der zwischen Konflikten zu vermitteln erlaubt und so eine Konsensbildung begünstigt. Die Widersprüche innerhalb der herrschenden Klasse sowie die Kräfteverhältnisse innerhalb des Blocks an der Macht lassen sich demgemäß im Innern des Staates als verknottete widersprüchliche Verhältnisse wieder finden. Die hierarchische Anordnung der verschiedenen Apparate unter der Führung desjenigen Apparates, in dem sich die Interessen der hegemonialen Fraktion *par excellence* konzentrieren, bewirkt eine Vereinheitlichung, die im Endeffekt erlaubt, die Einheit der bürgerlichen Klasse zu organisieren, indem sie deren Gesamtinteresse formuliert und so ihre Reproduktion auf Dauer stellt. Der Staat ist aus dieser Perspektive ein soziales Verhältnis, das den Block an der Macht organisiert (siehe auch Demirović 2000: 66). Mit Poulantzas kann so die produktive Rolle des Staates bei der Organisation von Wissen ins Licht gerückt werden:

"Das Verhältnis Macht-Wissen manifestiert sich schließlich in besonderen Techniken der Machtausübung, in bestimmten Dispositiven der beständigen Distanzierung der Volksmassen von den Entscheidungszentren: durch eine Reihe von Ritualen, Diskursformen, strukturierten Typen der Thematisierung, Formulierung und Behandlung von Problemen durch die Staatsapparate, die so beschaffen sind, dass die Volksmassen (die manuelle Arbeit) davon ausgeschlossen werden (Monopolisierung des Wissens)." (vgl. Poulantzas 2002 [1978]: 87)

Nach unterschiedlichen Geheimhaltungs-, bzw. Veröffentlichungsgraden sortiert, wird Wissen durch den Staat organisiert und monopolisiert. Es bestimmt so das Verhältnis Staat/Masse. Damit ist der Staat zugleich direkt in die Organisation der Trennung zwischen geistiger und manueller Arbeit involviert, die aus marxistischer Perspektive konstitutiv für den Kapitalismus ist. Einem solchen Staat kommt nicht nur eine, die bestehenden Verhältnisse legitimierende Funktion zu, sondern auch eine sie organisierende. Die Weber'sche Vorstellung von „Herrschaft kraft Wissen“ erhält so eine erweiterte Dimension. Für Poulantzas hat dies direkte Konsequenzen für die Wissenschaft, die er vom Staat zunehmend inkorporiert sieht, indem die organischen Intellektuellen verbeamtet werden (vgl. Poulantzas 2002 [1978]: 85).⁴² Eine zunehmende transnationale Verflechtung von Hochschulen und die damit einhergehende akademische Mobilität, wie sie in den letzten Jahren vorangetrieben wird, wirft entsprechend interessante Fragen zur Transformation der organisatorischen Rolle des Staates und

⁴² In diesen Überlegungen zeigt sich deutlich, wie stark Poulantzas' theoretische Überlegungen die Form der Staaten, wie sie sich in der Nachkriegszeit im Kontinentaleuropa etablierten, zum Ausgangspunkt nehmen. Eine solche Verstaatlichung von Hochschulen hat in diesem Kontext stärker stattgefunden hat, als in den USA oder Großbritannien, in der die Bürgergesellschaft eine historisch wichtigere Rolle spielte (siehe Gräser im Erscheinen).

der Form der Wissensmonopolisierung auf.

Ähnliches gilt für die ökonomische Rolle des Staates. Auch hier zeigt sich eine andere Schwerpunktsetzung zwischen Poulantzas und Gramsci. Der Ausbau der Nationalstaaten in der Nachkriegszeit mit einer keynesianisch orientierten Wirtschaftspolitik findet ihren Niederschlag in Poulantzas' Ansatz, der die zunehmend wichtigere ökonomische Rolle des Staates in den Blick nimmt. Staatliche Politik greift hierbei direkt in die Wirtschaftskrisen ein, die mit Überakkumulation und Entwertung von Kapital einhergehen. Sie stellt auch die Verwaltung und Reproduktion von Arbeitskräften sicher:

„Die gegenwärtige Rolle des Staates in der Akkumulation und Reproduktion des Kapitals schreibt sich jedoch in die Veränderung der jeweiligen Räume von Staat und Ökonomie selbst ein. Weil sich (wegen Veränderungen der Produktionsverhältnisse, der Arbeitsteilung, der Reproduktion der Arbeitskraft, der Abpressung des Mehrwerts und der Ausbeutung) eine Reihe von früher peripheren Bereichen (Qualifikation der Arbeitskraft, Städtebau, Verkehrs- und Gesundheitswesen, Umwelt usw.) direkt in den Raum und den Prozess der Reproduktion und der Verwertung des Kapitals integrieren, sie dabei erweitern und modifizieren, erhält die Rolle des Staates in diesen Bereichen eine neue Bedeutung.“ (Poulantzas 2002 [1978]: 196)

Diese Überlegungen nehmen die zunehmende Wichtigkeit der Produktion des relativen Mehrwerts auf, die die notwendige Arbeitszeit verkürzt (siehe Heinrich 2004: 103). In diesem Kontext kommen Investitionen in Produktionsmittel, Rationalisierungen, aber auch der Qualifizierung von Arbeitskraft eine wichtige Rolle zu. Sie macht die Reproduktion und Verwertung des Kapitals zu einem organisatorisch immer voraussetzungsreicheren Prozess. Diese komplexe Rolle des Staates ist es auch, die Poulantzas in den 1970er Jahren einer Supranationalisierung von Politik wenig Chancen einräumen ließ. So verstand er die Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWG) aus einer intergouvernementalistischen Perspektive mehr als eine Delegation und weniger als eine wirkliche Übertragung der ökonomischen Funktion (vgl. Poulantzas 2001: 63). Zentrale Weiterentwicklungen von Poulantzas' Theoriegebäude, wie sie regulationstheoretische Ansätze unternommen haben, um den Fordismus zu beschreiben, teilen diese Einschätzung weitgehend.⁴³ Die Ansätze systematisierten in vielerlei

⁴³ Regulationstheoretische Weiterentwicklungen von Poulantzas sind im Rahmen der Grenobler *Groupe de Recherche sur la Régulation des Économies Capitalistes* (GRREC) und im *Pariser Centre d'Études Prospectives d'Économie Mathématique Appliquées à la Planification* (CEPREMAP) prominent von Michel Aglietta und Alain Lipietz unternommen worden (vgl. Aglietta 1979; Lipietz 1987). Im deutschsprachigen Kontext hat Joachim Hirsch maßgeblich zur regulationstheoretischen Weiterentwicklung von Poulantzas beigetragen (vgl. Hirsch 1994). Für den englischsprachigen Kontext sind die Arbeiten von Bob Jessop zu nennen (vgl. Jessop 1990). Den Schwerpunkt auf nationale Gesellschaftsformationen legend, beschreibt Alain Lipietz das globale Herrschaftsverhältnis als eine Verallgemeinerung des hegemonialen Entwicklungsmodells ausgehend von einem führenden Nationalstaat. Daraus entsteht jedoch keine einheitliche Struktur, sondern, gerade aufgrund der besonderen Vermittlungsrolle der jeweiligen Nationalstaaten, eine Vielfalt unterschiedlicher Entwicklungen (vgl. Lipietz 1992:195f.). Zentraler Fluchtpunkt bleibt hier trotz aller internationalen Verflechtungen der Nationalstaat. Allerdings widmen sich insbesondere Jessops neuere Arbeiten vermehrt der EU, um die Transformation

Hinsicht die Überlegungen von Gramsci und Poulantzas und nehmen insbesondere Poulantzas' Forschungsprogramm auf, das eine Periodisierung der kapitalistischen Produktionsweise einfordert. Eine zentrale Rolle spielt hierbei das Akkumulationsregime, das nicht alleine für die dominanten Produktionsbedingungen, sondern für ein Entsprechungsverhältnis zwischen Produktion und Konsumtion steht (vgl. z.B. Lipietz 1995: 120). Erst ein solches Verhältnis sichert die Schaffung von Mehrwert. Die Regulationsweise organisiert dieses soziale Verhältnis in seiner Widersprüchlichkeit und umfasst:

„die Gesamtheit der institutionellen Formen, Netze, expliziter oder implizierter Normen, die die Vereinbarkeit von Verhaltensweisen im Rahmen eines Akkumulationsregimes sichern, und zwar sowohl entsprechend dem Zustand der gesellschaftlichen Verhältnisse als auch über deren konfliktuellen Eigenschaften hinaus (...)“ (ebd., 121).

Damit wird eine bestimmte Verhaltensweise und weiter gefasst, eine bestimmte Gesellschaftsformation im Rahmen eines Akkumulationsregimes gesichert. Dies geschieht allerdings in einem permanent prekären Prozess, in dem die Widersprüche nur notdürftig ausgeglichen werden können und immer wieder aufbrechen. Auf einen grundlegenden Konflikt zwischen der ökonomischen Rolle des Staates und seiner Rolle bei der Organisation von Hegemonie, hat bereits Poulantzas in seiner Analyse für die 1970er Jahre hingewiesen:

„Damit wird es für den Staat zunehmend schwieriger, sich in seiner ökonomischen Strategie nach seiner allgemeinen Politik zur Organisation der Hegemonie zu richten. Er muss weiterhin für die für die Kapitalreproduktion notwendigen Dispositionen treffen, auch wenn dies für die Hegemonie große Probleme schafft. Deshalb verschärfen diese Dispositionen die Widersprüche im Innern des Blocks an der Macht und die Widersprüche zwischen diesem und den beherrschten Massen.“ (Poulantzas 2002 [1978]: 197)

Mit anderen Worten: Hegemoniebildungsprozesse mit ihrer allgemeinen Orientierung und die ökonomische Rolle des Staates mit seiner partikularen Ausrichtung sieht Poulantzas zunehmend in Widerspruch zueinander treten. Durch die ökonomische Strategie verschärfen sich die Widersprüche zwischen dem Block an der Macht und den subalternen Kräften, jedoch auch innerhalb des Blocks selbst. Die Krise ist nicht auf eine ökonomische Krise zu reduzieren, sondern ist eine Krise des fordistischen Staates, wie er sich in der Nachkriegszeit in den Kernländern der OECD herausgebildet hat. Joachim Hirsch hat diese Grundüberlegungen zur Krise des Fordismus zum Ausgangspunkt seiner Arbeiten genommen, in denen er einen zunehmenden Rückbau des fordistischen Wohlfahrtsstaats der Nachkriegszeit zugunsten eines „nationalen Wettbewerbsstaats“ beschreibt (Hirsch 1998), in dem sich immer mehr gesell-

hin zu einer postnationalen Staatlichkeit zu untersuchen. Jessop spricht vom Entstehen einer *Europolity* (vgl. Jessop 2004).

schaftliche Bereiche in ihrem Beitrag zur Verbesserung des wirtschaftlichen Standorts im globalen Wettbewerb legitimieren müssen. Damit einher geht eine Aushöhlung der Vermittlungsmechanismen von unterschiedlichen Interessen, wie sie eine repräsentative Demokratie ermöglicht:

„Die mit der wettbewerbsstaatlichen Transformation verbundene und strukturelle politische Krise und Krise der Repräsentation kann Dynamiken in Gang setzen, die ihrerseits zwischenstaatliche Rivalitäten antreiben. Dies nicht zuletzt dann, wenn versucht wird, die Repräsentationskrise mit populistischen, nationalistischen und rassistischen Strategien der Legitimationsbeschaffung zu kompensieren“ (Hirsch 1994: 685)

Mit der zunehmenden Internationalisierung des Kapitals verschärfen sich folglich die Widersprüche zwischen der Rolle des Staates bei der Organisation von Hegemonie und seiner ökonomischen Rolle, die immer mehr gesellschaftliche Bereiche der kapitalistischen Verwertungslogik zuführt. Folgt man den Überlegungen Gills, hat diese Entwicklung durch den neuen Konstitutionalismus der WTO und des Vertrags von Maastricht nochmals eine deutliche Verschärfung erfahren. In diesem Kontext könnte die Vernetzung der WTO mit standardsetzenden internationalen Organisationen möglicherweise auf eine Gegenbewegung hinweisen.

2.4 Weitere Konkretisierung der eigenen Forschungsperspektive

Die neo-gramscianische Perspektive, wie ich sie in den vergangenen Seiten ausgeführt habe, verweist auf ein ausdifferenziertes Analyseraster von Veränderungen der internationalen Politik, das sowohl wirtschaftliche Entwicklungen, soziale Kräfteverhältnisse und normative Elementen berücksichtigt. Zugleich wird die Prozesshaftigkeit der Entwicklungen hervorgehoben.

In den zunehmend grenzüberschreitenden Produktions-, Zirkulations- und Konsumtions-sphären zeichnen sich die Konturen einer Weltökonomie ab. Dies bleibt nicht ohne Folgen für die sozialen Kräfte. Die im Rahmen zunehmender Kapitalverflechtungen forcierten Entwicklungen können wir im Anschluss an Wissel als eine Transnationalisierung der inneren Bourgeoisie verstehen (vgl. Wissel 2005). Bislang sind diese Entwicklungen in der Forschung vor allem in ihren negativen Konsequenzen für die nationalstaatlichen Vermittlungsstrukturen beschrieben worden, wo das Ziel, die eigene Ökonomie optimal in einer sich herausbildenden Ökonomie einzugliedern, immer mehr die politische Tagesordnung zu dominieren beginnt. Hirsch und andere haben für diese Entwicklung den Begriff des Wettbewerbstaates geprägt (vgl. Hirsch 1998). Gill stützt diese Überlegungen durch seinen Begriff des neuen Konstitutionalismus, der durch eine internationale Konstitutionalisierung die Form innerstaatlicher Vermittlungsprozesse zugunsten bestimmter partikularer Interessen stärker begünstigt. Unklar

bleibt bei diesen Überlegungen, wie unter diesen Bedingungen die Reproduktion der kapitalistischen Gesellschaftsformation gesichert wird.

Wendet man Habermas' Theoriegebäude herrschaftstheoretisch, gewinnt die politische Öffentlichkeit mit ihrer, die Lebenswelten verallgemeinernden und sie zugleich reproduzierenden Wirkung an Bedeutung. Aus einer Neo-Poulantzas'schen Sicht kann die Konstitutionalisierung internationaler Politik und der Ausbau institutionalisierter Beratungsprozesse als ein Versuch gewertet werden, die Organisation von Hegemonie und die damit einhergehenden Vermittlungsprozesse zu postnationalisieren. Dies kann als eine Transformation der erweiterten Reproduktion kapitalistischer Verhältnisse verstanden werden. Die verschiedenen internationalen Organisationen sind hiernach die materielle Verdichtung von Kräfteverhältnissen, die durch das Spiel der Widersprüche eine Postnationalisierung der Organisationsrolle ermöglichen. Fluchtpunkt ist nicht mehr alleine der Nationalstaat. Ulrich Brand und Christoph Görg schlagen in ihrer Übertragung von Poulantzas' Staatstheorie auf die internationale Ebene vor, diese postnationale Form von Staatlichkeit als ein „staatsapparative(s) Gebilde“ zu bezeichnen (Brand and Görg 2003: 41; ähnlich auch Hirsch 2004: 681). Damit werden Poulantzas' Überlegungen zu den innerimperialistischen Widersprüchen und ihren Regelungen nicht nur in ihrer Konsequenz für die nationalstaatliche, sondern auch für die internationale Politik thematisiert.

Neo-Gramscianische Ansätze, zumindest in der Ausprägung Gills, tendieren dazu, die institutionellen Voraussetzungen einer solchen Vermittlung, die sich immer wieder herstellen muss, zu unterschätzen. Hieraus ist zu begründen, warum Gills Analyse in erster Linie auf die WTO als zentrale internationale Organisation fokussiert ist. Letztlich bleibt er einer Sichtweise Gramscis verhaftet, der die Harmonisierung der aufstrebenden Kräfte als der Staatswerdung vorgängig denkt. Poulantzas' Theorie erlaubt hingegen den Harmonisierungsprozess stärker institutionalisiert zu denken, der sich immer wieder entlang der institutionellen Bahnen herstellt, als ein Spiel von Widersprüchen innerhalb der Materialität des Staates.

Da Poulantzas' Theoriegebäude die Genese des kapitalistischen Staates unterbelichtet lässt und den Staat vor allem in seinen Funktionen für die kapitalistische Reproduktion beschreibt, unterliegt ihm ein strukturalistischer Überhang. Seine Theorie des kapitalistischen Staates legt so an manchen Stellen ein funktionalistisches Missverständnis nahe und blendet die Bedeutung von politischen Kämpfen und damit von Kontingenzen aus (siehe Demirović, Hirsch et al. 2002: 18). Für die Konkretisierung der eigenen Fragestellungen möchte ich daher

auf eine Weiterentwicklung dieses Theoriegebäudes zurückgreifen, wie sie Bob Jessop in seinem strategisch-relationalen Ansatz vorschlägt (vgl. Jessop 1990; Jessop 2002).

Jessop stärkt in seiner Analyse des kapitalistischen Staates eine handlungstheoretische Dimension, um soziale Kämpfe und unintendierte Entwicklungen wieder stärker in den Vordergrund rücken zu können. Seine Überlegungen sind hierbei stark von den Arbeiten Foucaults inspiriert. In seiner Diskurstheorie beschreibt Foucault, wie sich Macht und Wissen im Diskurs ineinander fügen. Machtbeziehungen denkt Foucault hierbei gleichzeitig intentional und nicht-subjektiv:

„Keine Macht, die sich ohne eine Reihe von Absichten und Zielsetzungen entfaltet. Doch das heißt nicht, dass sie aus der Wahl oder Entscheidung eines individuellen Subjekts resultiert. Suchen wir nicht nach dem Generalstab, der für ihre Rationalität verantwortlich ist. Weder die regierende Kaste, noch die Gruppen, die die Staatsapparate kontrollieren, noch diejenigen, die die wichtigsten ökonomischen Entscheidungen treffen, haben das gesamte Macht- und damit Funktionsnetz einer Gesellschaft in der Hand.“ (vgl. Foucault 1991 [1977]: 116)

Die Absichten und Zielsetzungen bezeichnet Foucault als strategisches Dispositiv. Damit meint er eine Formation, deren Hauptfunktion zu einem gegebenen historischen Zeitpunkt darin besteht, auf einen Notstand zu reagieren. In diesem Sinn ist es eine Intervention in bestehende Kräfteverhältnisse, die sich durch eine Struktur von heterogenen Elementen auszeichnet, mit dem Ziel die Beziehung zwischen diesen Elementen zu verändern:

„Das Dispositiv ist also immer in ein Spiel der Macht eingeschrieben, immer aber auch an eine Begrenzung oder besser gesagt: an Grenzen des Wissens gebunden, die draus hervorgehen, es gleichwohl aber auch bedingen.“ (Foucault 1978: 123)

Diese Figur erlaubt Veränderungsprozesse hinsichtlich ihrer Intervention in bestehenden Macht-Wissens-Komplexen zu denken, deren Ziel es ist, die Verbindung zwischen den heterogenen Elementen und Einzeltaktiken zu verändern. Die Interventionen sind immer an die Grenzen des Sagbaren gebunden und somit durch den Macht-Wissenskomplex bestimmt. Sie transformieren diesen jedoch zugleich.

Mit seinem strategisch-relationalen Ansatz nimmt Jessop diese Denkfigur auf, um die Heterogenität sozialer Kämpfe, die durch bestimmte Wissensformationen gestützt werden und diese wiederum stützen, theoretisch zu beschreiben. In der Verknüpfung unterschiedlicher Einzeltaktiken und Strategien kommen Herrschaftsverhältnisse zustande, die an sich keinem einzelnen der Akteure zugeschrieben werden können:

“No power can be exercised on this field without a series of aims and objectives. Yet no individual, group, or class subject can be said to have chosen or decided the final outcome of conflicting micro-power plays. Thus political class domination is both intentional and non-subjective” (Jessop 1985: 129)

Eine solche Perspektive erlaubt bei der Rekonstruktion politischer Prozesse nach den unterschiedlichen Intentionen zu fragen, ohne das Endergebnis des Prozesses einer dominanten Akteursgruppe alleine zuzuordnen. Somit geraten nicht-intendierte Effekte in den Blick, die Akteure wiederum mit bestimmtem Kalkül aufgreifen und mit anderen Taktiken und Strategien verbinden. Die Form des Staates ist entsprechend nicht alleine auf kapitalistische Imperative zurückzuführen, sondern immer zugleich Resultat politischer Kämpfe und folglich kontingent. Jessop spricht von kontingenter Notwendigkeit, um auf das Spannungsverhältnis von Funktion und Kontingenz hinzuweisen (vgl. Jessop 1985: 136; Jessop 1990: 203). Den Versuch, verschiedene solcher taktischen Elemente zueinander in Beziehung zu setzen, bezeichnet Jessop als globale Strategie:

„In these terms we can say that a ‚global strategy‘ is a strategy which attempts to subtend und articulate a number of smaller sites of power relations within its orbit. These smaller sites nonetheless continue to have an independent existence (to enjoy their own ‚relative autonomy‘, if you like) and to constitute potential sites of structural recalcitrance and/or social resistance to the ‚global strategy‘.” (vgl. z.B. Jessop 1985: 356; Jessop 1990: 320-324)

Die untergeordneten Verhandlungsterrains können sich in ihrer Reartikulation an der globalen Strategie orientieren, jedoch auch dazu in Widerstand treten. Aus dieser Perspektive gibt es keine Makronotwendigkeit sozialer Verhältnisse, sondern eine Vielzahl kontingenter, notwendiger Strategien. Als Macht-Wissens-Komplex verkoppeln sich die verschiedenen Elemente zu einer großen Narration, ohne ein großes Erzählersubjekt vorauszusetzen (vgl. Jessop 2003: 98).

Gerade die neueren Arbeiten von Jessop zeichnen sich dadurch aus, dass sie dieses soziale Verhältnis verstärkt auch als räumliche Dimension denken (vg. Jessop 2005). In der Rekonfiguration der Anordnung unterschiedlicher Strategien und Einzeltaktiken kommt es zu einer Transformation des fordistischen „spatio-territorial matrix based on the congruence between domestic economy, national state, national citizenship and national society” (Jessop 2000: 4). Diese Perspektive erlaubt somit einen komplexen Staatsbegriff als strategisches Kräfteverhältnis zu entwickeln, das sich durch starke Heterogenität auszeichnet. Die Beziehung der einzelnen Apparate, die durch eine bestimmte Hierarchisierung eine Einheit formieren, ist selbst Gegenstand sozialer Kämpfe. In ihrer kontingenten Notwendigkeit steht die Form nicht von vornherein fest: Das heißt, es muss nicht zwangsläufig ein Nationalstaat sein.

Forschungsgegenstand und Konkretisierung der Forschungsfragen

Der strategisch-relationale Ansatz bildet die Forschungsperspektive für die empirische Unter-

92

suchung, die die Verkettung unterschiedlicher internationaler Organisationen unter dem Blickwinkel einer Postnationalisierung von Staatlichkeit untersucht. Bislang widmete sich die Forschung hinsichtlich des Phänomens der Verkettung in erster Linie dem GATT. Hier ist eine solche Verbindung im Rahmen von technischen, gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Standards festzustellen (vgl. z.B. Gehring 2002; Gstöhl and Kaiser 2004). Dem GATS ist in diesem Zusammenhang bislang wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden.

Für die Frage nach der Postnationalisierung von Staatlichkeit eignet sich dieses institutionelle Arrangement, da es staatstheoretische Fragen aufwirft. Dies beginnt bereits bei der Definition von Dienstleistung. Während die Verfasser des GATT beim Warenbegriff auf ein Allgemeinverständnis rekurrieren konnten, das sich über die Jahrhunderte hinweg durch eine Handelspraxis etablierte und über bi- und plurilaterale Abkommen zunehmend präzisiert wurde, war dies beim GATS nicht möglich (vgl. Braudel 1982). Entsprechend enthält das GATS keine Legaldefinition des Dienstleistungsbegriffs, sondern konkretisiert Dienstleistung entlang einer Klassifikationsliste, die bei Bedarf erweitert werden kann (vgl. Koehler 1999: 28). Viele der darin aufgelisteten Dienstleistungen waren in vielen WTO-Staaten früher ausschließlich Bereiche staatlicher Aktivitäten, wie zum Beispiel Bildung oder das Fernmelde- und Postwesen. Die Privatisierung dieser Bereiche ist entsprechend in diesen Ländern eine neuere Entwicklung. In seinen Auflagen für die Art der staatlichen Regulierungen treibt das GATS diesen Privatisierungstrend voran, indem es mit wenigen Ausnahmen die Unterordnung der öffentlichen Erbringung unter das Marktprinzip einfordert. Zugleich wird die Nichtdiskriminierungsaufgabe auf ausländische Anbieter ausgedehnt. In seiner Reichweite greifen die GATS-Regeln viel stärker direkt in staatliche Regulierungsformen ein, als dies beim GATT der Fall ist. Das GATS nimmt hierdurch Einfluss auf die Form der Anwesenheit des Staates in der Ökonomie und, viel allgemeiner, auf die Organisation von Hegemonie. Während sich das GATT in erster Linie auf die Reduktion von Zöllen im Warenhandel konzentriert, ist die Strategie des GATS ausdifferenzierter. Seine Regulierungen umfassen eine breite Palette von Verboten und Geboten, die Regierungen mit dem Ziel, die Ausdehnung des globalen Handels mit Dienstleistungen zu fördern, einzuhalten haben. Hierbei wird ein breiter Maßnahmenbegriff verwendet, als „jede von einem Mitglied getroffene Maßnahme, unabhängig davon, ob sie in Form eines Gesetzes, einer sonstigen Vorschrift, einer Regel, eines Verfahrens, eines Beschlusses, eines Verwaltungshandelns oder in sonstiger Form getroffen wird.“ (Art. I.3(a) GATS). Das GATS umfasst zugleich Bereiche, die staatliche Kernaufgaben tangieren. Ein Teil der GATS-Auflagen betreffen direkt Fragen des öffentlichen Beschaf-

fungswesens, der Subventionen und Marktzugangsregeln und damit Kernbereiche des Nationalstaates, wie sie sich in der Nachkriegszeit herausgebildet hatten.

Angesichts dieser weitreichenden Konsequenzen der GATS-Auflagen für nationalstaatliche Regulierungen erstaunt es nicht, dass beim GATS ein anderes Verallgemeinerungsverfahren als beim GATT gewählt wurde, das eine schrittweise Integration von Dienstleistungssektoren vorsieht. Das GATS kann somit als ein institutionelles Arrangement betrachtet werden, das erst im Entstehen begriffen ist. Dies gilt nicht nur für die stufenweise Subsumtion von Dienstleistungssektoren und die GATS-Regeln, sondern auch für die Entwicklung von gemeinsamen Standards in Bezug auf so zentrale staatliche Interventionsbereiche wie das öffentliche Beschaffungswesen, Subventionen und Marktzugangsregeln. Im GATS-Vertrag, wie er 1994 von den WTO-Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde, einigte man sich nur darauf, dass diese Bereiche ebenfalls den GATS-Regeln zu unterstellen. Die konkrete Ausgestaltung wurde jedoch zeitlich nachgelagerten Sonderverhandlungen oder anderen institutionellen Arrangements übertragen. In der empirischen Untersuchung wird gefragt, welche Entwicklungen sich beim GATS abzeichnen, um einen Beratungs- und Entscheidungsprozess zu institutionalisieren, der erlaubt, sich auf gemeinsame Standards zu einigen, an denen sich dann die nationalstaatlichen Regeln zu orientieren haben. Lässt sich hier eine ähnliche Verknüpfung zu internationalen standardsetzenden Organisationen identifizieren wie beim GATT? Oder allgemeiner formuliert, welche Form eines Staatsapparates lässt sich auf internationaler Ebene identifizieren, die eine Organisationsfunktion im Dienstleistungsbereich einnehmen kann? Letztlich soll ein Einblick in die institutionellen Voraussetzungen einer globalen wissensbasierten Ökonomie gegeben werden, mit dem Dienstleistungssektor als Kernpunkt.

Das Feld, in dem sich die theoriegeleitete Fragestellung bewegt, ist das der gegenseitigen Anerkennung von Qualifikationen. Mit Rekurs auf Gramsci und seinem Begriff des organischen Intellektuellen geraten die hegemonietheoretischen Implikationen der hierdurch verbesserten Mobilität von Fachkräften in den Blick. Bezogen auf das GATS kommt der Liberalisierung der Dienstleistungserbringung mittels Präsenz natürlicher Personen, wie die vierte Erbringungsart des GATS genannt wird, ein wichtiger Part zu. So sind es die Liberalisierungen dieser Erbringungsart, an denen die Länder des Südens das größte Interesse haben, da sie hiervon am meisten profitieren (vgl. Chanda 2001; Winters, Walmsley et al. 2002). Um sie grundsätzlich für Liberalisierungen anderer Erbringungsarten zu gewinnen, an denen vor allem die Hochlohnländer Interesse haben, ist eine Liberalisierung in diesem Bereich unumgänglich. Allerdings waren die reichen Länder hier aufgrund innenpolitischen Widerstands

bisher sehr zurückhaltend. In diesem Kontext gewinnt die Anerkennung von Qualifikationen an Bedeutung, als eine weitere Hürde, die Fachkräfte nehmen müssen, wenn sie in einem anderen Land tätig werden wollen. Da es sich bei der zeitweisen Migration, wie sie das GATS regelt, bislang nur um gut ausgebildete Fachkräfte handelt, dreht sich ein großer Teil der Anerkennungsregeln um die Anerkennung von Hochschulqualifikationen.

Aus einer neo-gramscianischen Perspektive kann so die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen als zentrales Element in der postnationalen Allianzbildung zwischen organischen Intellektuellen beschrieben werden. Eine Regelung in diesem Bereich dient folglich der Interessensvermittlung innerhalb der transnationalisierten inneren Bourgeoisie. Mit Rekurs auf Poulantzas' Überlegungen zur Rolle des Nationalstaates bei der Organisation von Wissen und dessen Monopolisierungsbemühungen der Wissenschaft in der Nachkriegszeit, geraten zudem die staatstheoretischen Implikationen einer zunehmenden Mobilität von akademisch ausgebildeten Fachkräften in den Blick.

Würde das Importland auf der Einhaltung seiner Qualifikationsstandards bestehen und damit an bestehenden innerstaatlichen Allianzstrukturen festhalten, müsste sich faktisch das Exportland von Arbeitskräften und/oder Bildungsanbietern in seiner Bildungspolitik am Importland orientieren. Damit würde eine grenzüberschreitende Allianzbildung nicht gefördert. Stützender wäre es, die bildungspolitischen Standards des Exportlandes einfach zu akzeptieren. Bei einem solchen *laisser-régler* würde ein Staat seine bildungspolitischen Kompetenzen an einen anderen Staat delegieren und damit letzten Endes seine ökonomische Rolle im engeren Sinn und seine Rolle bei der Organisation von Hegemonie zur Disposition stellen. Wie die WTO-Mitgliedstaaten auf dieses Dilemma reagieren, ist Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit.

Ähnlich wie bei den Regeln zum öffentlichen Beschaffungswesen und zu den Subventionen sind bei den Qualifikationsauflagen im GATS-Vertrag von 1994 nur wenige Vorgaben festgelegt worden. Dass sich die Verhandlungspartner im Vorfeld der Ausgestaltung des GATS-Vertrages selbst bei der Strategie, die Standards für die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen zu konkretisieren, nicht auf ein Vorgehen einigen konnten, lässt sich am Vertragstext erkennen. So legt dieser das Terrain, in denen solche Standards ausgearbeitet werden sollen, doppeldeutig fest. Drei zentrale Strategien des GATS lassen sich hierbei ausmachen:

1. Im Rahmen der WTO sollen Standards zu Qualifikationsauflagen und deren Überprüfung durch den Rat für den Handel mit Dienstleistungen erarbeitet werden. Die-

- ser hat hierfür ein Gremium, die *Working Party for Domestic Regulation* (WPDR), ins Leben gerufen hat, in dem alle WTO-Mitgliedstaaten teilnehmen können.
2. Die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen wird im GATS-Vertrag an Übereinkommen delegiert, die außerhalb der WTO gemacht werden. Den Anerkennungen werden internationale Standards zugrunde gelegt, so eine der GATS-Auflagen. Entsprechend spielen Standardisierungsbemühungen von internationalen Berufsverbänden, wie beispielsweise der Internationalen Union der Juristen eine Rolle. Für die vorliegende Untersuchung, die nach postnationalen Konfliktbearbeitungsverfahren fragt, interessieren hierbei insbesondere die sektorübergreifenden institutionellen Arrangements. Im Mittelpunkt der Analyse steht daher die UNESCO mit ihren Anerkennungsabkommen für Hochschulqualifikationen.
 3. Im GATS werden zudem Übereinkünfte über integrierte Arbeitsmärkte privilegiert behandelt. Zugeständnisse, die in diesem Kontext gemacht werden, müssen nicht auf Drittparteien übertragen werden, vorausgesetzt die Integration dieser Arbeitsmärkte ist weitreichend. Wenn sich die WTO-Mitgliedstaaten auf die Schaffung von regionalen Arbeitsmärkten einigen und so Anerkennungsregeln schaffen, müssen sie diese daher nicht auf alle WTO-Mitglieder übertragen. Durch diese, im GATS eingelassene Ausnahmeregel, werden plurilaterale Standardisierungsprozesse privilegiert. Die am weitestgehenden Anerkennungsabkommen sind bislang im Rahmen der Europäischen Union geschaffen worden (siehe WTO/WPDR 2005o).

Um eine Postnationalisierung von Konsensbildungs- und Konfliktvermittlungsmechanismen zu untersuchen, werden die Standardisierungsbemühungen entlang zwei Kriterien ausgewählt: Die Standardisierungsbemühungen sollten sektorübergreifend sein und einen internationalen Geltungsanspruch haben. Entsprechend sind es zwei Terrains, die die Untersuchung in den Mittelpunkt der Untersuchung rückt: Die WPDR/WTO und die UNESCO. Die konkrete Forschungsfrage lautet hierbei: Welchem dieser beiden Terrains gelingt es, internationale Standards für die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen zu entwickeln, die bei allen WTO-Mitgliedstaaten Akzeptanz finden? Welches Terrain kann eine organisatorische Rolle einnehmen, um zwischen den Interessenskonflikten zu vermitteln, die mit einer grenzüberschreitenden Mobilität von HochschulabsolventInnen einhergehen? Hieraus können Schlüsse gezogen werden zur Form eines internationalen staatsapparativen Gebildes, das zwischen den organischen Intellektuellen, zumindest der oberen Hierarchien, die einen akademischen Abschluss haben, zu vermitteln erlaubt.

Mit Rekurs auf den strategisch-relationalen Ansatz, der die Bedeutung von Mikrokämpfen, ihre zum Teil unintendierten Verkoppelungen mit anderen Kämpfen und Strategien betont, wählt die Untersuchung ein rekonstruktives Vorgehen. Das heißt, nicht nur das Endergebnis des Meinungsbildungsprozesses wird in den Blick genommen, sondern auch der Prozess selbst mit seinen zentralen Konfliktlinien, Verwerfungen und Verkoppelungsstrategien. Hierdurch sollen hegemonie- und staats-theoretische Implikationen dieser Konsensbildung verdeutlicht werden. Zudem setzte sich, bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes im Sommer 2006, erst in Teilbereichen eine Fixierung von Standards durch. Eine Rekonstruktion erlaubt Tendenzen im Konsens herauszuarbeiten, auch wenn die endgültige Fixierung des Konsenses durch einen WTO-Beschluss noch aussteht.

Zentrales Ziel der Untersuchung ist es, die Ermöglichungsbedingung einer erfolgreichen Konsensfindung zu identifizieren, um Aussagen über die entstehende Form neuer internationaler Konfliktbearbeitungsstrukturen treffen zu können. Die Kontrastierung der beiden Terrains WPDR/WTO und UNESCO sind hierbei hilfreich. Entlang von drei Dimensionen werden die Forschungsfragen konkretisiert: einer inhaltlichen, einer institutionellen und einer sozial-integrativen.

1. Zum Inhalt: Auf welchen bereits etablierten Wissensformationen können die Aushandlungsprozesse in diesen beiden Terrains aufbauen? In Analogie zur Figur des strategischen Dispositivs wird nach den Begrenzungen, die sich hierdurch ergeben, nach dem Sagbaren gefragt, wie auch nach den konzeptionellen Verschiebungen, die sich in den Verhandlungen abzeichnen. Wo es die Datenlage zulässt, wird eine historische Perspektive in die Untersuchung einbezogen, um die graduellen Verschiebungsprozesse der Wissensformationen nachzuzeichnen, die so erst den Aufbau eines internationalen Anerkennungsregimes ermöglichen.
2. Die zweite, institutionelle Dimension widmet sich den Ermöglichungsbedingungen in Bezug auf die Akteure, die diesen Prozess forcieren, indem sie die materiellen Bedingungen für die Diskussionsprozesse zur Verfügung stellen. Diese Ermöglichungsbedingungen erstrecken sich auch auf die Finanzierung von Konferenzen, Workshops, Studien, Publikationen und andere inhaltliche Interventionsformen, die so Einfluss auf den Diskussionsprozess nehmen.

Die Analyse der Ermöglichungsbedingungen für einen Konsens erstreckt sich zudem auf die institutionellen Arrangements, auf die diese beiden Terrains zurückgreifen

können, um durch deren strategische Selektivität bestimmte Konsensbildungsprozesse voranzutreiben und zu fixieren.

3. Von den institutionellen Arrangements nicht abzukoppeln, widmet sich die dritte Dimension der Frage nach der Verdichtung der Kräfteverhältnisse, die sich in den Diskussionen in beiden Terrains identifizieren lässt. Damit tritt die sozial-integrative Dimension von Standardisierung als eine Integration durch Abstraktion in den Vordergrund. Auch hier sollen die beiden Terrains miteinander verglichen werden.

In der Untersuchung wird zudem, als Querschnittsthematik, nach dem Einfluss des Europäischen Integrationsprozesses für internationale Standardbildungsprozesse gefragt, sowohl in seiner inhaltlichen, institutionellen als auch sozial-integrativen Dimension. Wie in diesem Theoriekapitel ausgeführt, skizziert der deliberative Supranationalismus im Anschluss an Habermas die Konturen einer europäischen Mehrebenendeliberation. Aus einer neogramscianischen Perspektive könnte man von einer europäischen Hegemoniebildung sprechen. Folgt man Gills Überlegungen, zeichnet sich dieser Prozess, der eine wichtige Fixierung im Vertrag von Maastricht und von Amsterdam erfahren hat, durch die Dominanz angloamerikanischer Normen aus. Wenn daher nach dem Einfluss europäischer Normen auf die internationale Normenbildung in der WPDR/WTO und der UNESCO gefragt wird, muss zugleich das transatlantische Verhältnis in den Blick genommen werden.

2.4.1 Methodische Herangehensweise

Für die empirische Untersuchung wurde ein qualitativer Ansatz gewählt, der die in den beiden Terrains stattfindenden inhaltlichen Debatten rekonstruiert (vgl. Bohnsack 1999). Analysiert wurden unterschiedliche Diskursformen, strukturierte Typen der Thematisierung, Formulierung und Behandlung von Problemen, in denen sich das Macht-Wissen manifestiert. Wo es die Datenlage zuließ, wurde diese Rekonstruktion über einen längeren Zeitraum vorgenommen. Dies erlaubt, die Veränderungsprozesse in den Debatten anhand von inhaltlichen Verschiebungen zu verdeutlichen, die das, was sagbar ist, transformieren. Dadurch geraten auf einer inhaltlichen Ebene die Ermöglichungsbedingungen des Macht-Wissens ins Zentrum der Analyse: als Ausgangspunkt von Interventionen, die mit einer bestimmten Zielsetzung vorgenommen werden. Die unterschiedlichen inhaltlichen Interventionen wurden zugleich in ein Verhältnis zueinander gesetzt, um die darin eingelassenen Verkoppelungen von Einzelstrate-

gien herauszuarbeiten, die hierdurch bestimmte Kräfteverhältnisse in die eine oder andere Richtung ausbauen, sie blockieren oder stabilisieren und so letzten Endes der Hegemonie ihre Form und ihren Inhalt geben.

Folgendes Material wurde für eine rekonstruktive Inhaltsanalyse herangezogen: die Übereinkommen der Welthandelsorganisation, das Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation, das multilaterale Übereinkommen zum Warenhandel (GATT) und zum Dienstleistungsabkommen (GATS), ergänzt um Zusatzabkommen wie das Übereinkommen zu gesundheitlichen Maßnahmen (SPS) und über technische Standards (TBT). Bei der UNESCO waren dies vor allem die regionale Übereinkommen zur Anerkennung von Hochschulqualifikationen. Diese wurden ergänzt durch eine Reihe weiterer Texte, wie beispielsweise Erklärungsmemoranden, die Teil der UNESCO-Übereinkommen sind und einen höheren Konkretisierungsgrad haben, um bei der Auslegung des Abkommens gewisse Interpretationen zu privilegieren. Hinzu kommen Empfehlungen, Leitlinien, Resolutionen. Zentraler Unterschied dieser verschiedenen Texttypen ist, dass sie unterschiedliche institutionalisierte Meinungsbildungsprozesse durchlaufen haben. Aus hegemonietheoretischer Sicht sind sie entsprechend zu hierarchisieren. Ein Gesetzestext kann hiernach als kleinster gemeinsamer Nenner genommen werden, der unter gegebenen Machtverhältnissen erzielt werden konnte. Sein Inhalt repräsentiert die Spitze des hegemonialen Kompromisses. Seine Bindekraft erhält er nicht alleine durch mögliche Durchsetzungsinstrumente, sondern durch den Meinungsbildungsprozess, den er durchlaufen hat. Entsprechend aufschlussreich ist eine Kontrastierung der Inhalte mehr oder weniger verbindlicher Texte, um die Grenzen des Akzeptierbaren zu beleuchten. Von ganz besonderer Bedeutung ist darüber hinaus der Vergleich der Vertragstexte, wie sie von den Regierungen unterzeichnet wurden, mit früheren Fassungen, um so den Meinungsbildungsprozess zu rekonstruieren.

Unterhalb dieser Texttypen sind die Protokolle von Verhandlungen oder Abschlusserklärungen von Konferenzen anzusiedeln, deren Position in der Diskurshierarchie von den TeilnehmerInnen der Konferenz abhängt. So macht es einen Unterschied, ob es sich bei der Erklärung um eine Äußerung von BildungsministerInnen handelt oder von WissenschaftlerInnen, obwohl beide Erklärungen ähnlich unverbindlich sind, da ihre Einhaltung nicht durchgesetzt werden kann. Um den Diskussionsprozess innerhalb der WPDR/WTO zu rekonstruieren, wurden in der Untersuchung die Protokolle der Sitzungen dieses Gremiums seit 1999 zu Rate gezogen. Die WTO macht die Mehrheit dieser Protokolle über eine Datenbank öffentlich zugänglich. Für den untersuchten Gegenstand waren über vierzig Protokolle für die Rekonstruktion der Verhandlungen in dieser Arbeitsgruppe bei den Qualifikationsfragen relevant.

Auch bei der Rekonstruktion der Meinungsbildung im Rahmen der UNESCO wurde auf zahlreiche Dokumente zurückgegriffen. Auch hier wurde die Rekonstruktion des Prozesses durch die Zugänglichkeit fast aller offiziellen Dokumente der UNESCO über eine Datenbank deutlich erleichtert. Die Untersuchung widmet sich der Entstehungsgeschichte der ersten Generation gegenseitiger Anerkennungsabkommen von Hochschulqualifikationen, die in den 1970er Jahren und frühen 1980er Jahren von den UNESCO-Staaten unterzeichnet wurden, wie auch dem Kontext der zweiten Generation von Abkommen, von denen das erste 1997 in Lissabon unterzeichnet wurde. Zentrale Dokumente für die Rekonstruktion sind insbesondere Hintergrundberichte und sogenannte Machbarkeitsstudien, die Bestandteil interner Konsultationsprozesse der UNESCO sind. Hinzu kommen Aufzeichnungen der UNESCO-Generalversammlungen, Protokolle des UNESCO-Exekutivrates, wie auch Expertenberichte, die gezielt in bestimmte inhaltliche Debatten intervenierten. Für die Rekonstruktion des Prozesses bei der UNESCO wurden so über neunzig Dokumente herangezogen. Hinzu kommen Beiträge in Fachzeitschriften, in denen ExpertInnen, die in den Prozess direkt involviert waren, eine Interpretation des Prozesses vornehmen.

Ergänzt wurden diese Informationen durch Interviews mit ExpertInnen sowie durch teilnehmende Beobachtung auf relevanten internationalen Konferenzen, bei denen das Gespräch mit den anderen KonferenzteilnehmerInnen gesucht wurde. Mit den Experten-Interviews wurde so auf eine weitere Datenerhebungsart zurückgegriffen. Alexander Bogner und Wolfgang Menz definieren den Begriff des Experten wie folgt:

„Der Experte verfügt über technisches, Prozess- und Deutungswissen, das sich auf sein spezifisches professionelles oder berufliches Handlungsfeld bezieht. Insofern besteht das Expertenwissen nicht allein aus systematisiertem, reflexiv zugänglichem Fach- und Sonderwissen, sondern es weist zu großen Teilen den Charakter von Praxis- und Handlungswissen auf, in das verschiedene und durchaus disparate Handlungsmaximen und individuellen Entscheidungsregeln, kollektive Orientierungen und soziale Deutungsmuster einfließen.“ (Bogner and Menz 2002: 46)

Hegemonietheoretisch gesprochen ist ein Experte ein organischer Intellektueller, der aufgrund seiner Einbindung in ein institutionelles Arrangement mit organisatorischer Funktion über ein breites Wissen des Hegemoniewerdungsprozesses verfügt, aus der Innenperspektive der Funktionselite, wie Michael Meuser und Ulrike Nagel in ihrer Ausführung zum Experten-Interview Experten nennen (vgl. Meuser and Nagel 1991: 73). Für die empirische Untersuchung wurden 28 Interviews geführt mit VertreterInnen der Weltbank, der UNESCO, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der WTO, von nationalen und europäischen Hochschulverbänden, Studierendenverbänden, von Ministerien, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Hinzu kommen einzelne BildungsexpertInnen,

die selbst mit eigenen inhaltlichen Beiträgen in die Debatten intervenierten. Die Datenerhebung mittels Interview erfolgte zweifach. Zu Beginn der Untersuchung wurden wenig strukturierte Interviews mit ExpertInnen geführt, um einen ersten Einblick in das Forschungsfeld zu erhalten. Diese Exploration wurde ergänzt durch die Teilnahme an Konferenzen der UNESCO und der OECD. Hieraus wurden die ersten Thesen und Problemstellungen weiter konkretisiert und die Fragestellung an das Textmaterial angepasst. Nach einer ausführlichen Rekonstruktion der Prozesse anhand des Materials wurde eine zweite Runde von Experten-Interviews eingeleitet. Diese Interviews erlaubten die eigene Rekonstruktion des Prozesses mit der Binnensicht der Experten abzugleichen, sowie durch gezielte Nachfragen das eigene Verständnis für die Veränderungsprozesse, Probleme und Konfliktlinien und die unterschiedlichen Positionen der Akteure zu vertiefen.

Die Rekonstruktion des Prozesses erfolgt somit aus der Binnenansicht der Akteure, die direkt in die Prozesse involviert waren. Diese Herangehensweise bei der Analyse der Organisation von Herrschaft und Machtverhältnissen geht nicht von einer Geheimniskrämerei der Macht aus, sondern gerade von ihrer Mitteilbarkeit. Diese bildet, folgt man Poulantzas, die Organisationsgrundlage für Herrschaft. Als Macht-Wissenskomplex formt sie die Gegenstände, über die sie spricht. Macht-Wissen organisiert sich somit im Gespräch zwischen den organischen Intellektuellen. Zugleich prägen die Apparate mit ihrer eigenen Materialität, die Ausschlüsse und Schwerpunktsetzungen diese Interaktionen mit. Mit zunehmendem Verallgemeinerungsgrad der Diskussionen verstärkt sich die Hierarchisierung unterschiedlicher Diskursformen, strukturierten Typen der Thematisierung, Formulierung und Behandlung von Problemen. Darin manifestiert sich das Verhältnis Macht-Wissen, auf dem letztlich die völkerrechtlichen Abkommen aufbauen, als eine Fixierung eines hegemonialen Konsenses. Eine solche Forschungsperspektive kann viel über die Binnenperspektive der Allianzen in Erfahrung bringen. Sie kann allerdings wenig über die Lage der Subalternen sagen, die die Herrschenden nicht mehr einbeziehen müssen, die vielmehr ausgeschaltet sind, „enthauptet“, wie es Gramsci in Bezug auf die passive Revolution formulierte (Gramsci 1991 [1975]: 98).

3 Das strategische Dispositiv des multilateralen Übereinkommens zum Dienstleistungshandel

Mit Rekurs auf Foucaults Begriff des strategischen Dispositivs schlage ich vor, das GATS als eine spezifische Intervention in bestehende Kräfteverhältnisse zu verstehen. Es steht für ein rationales und abgestimmtes Eingreifen, wie es die Präambel des Dienstleistungsabkommens formuliert:

„in dem Wunsch, einen multilateralen Rahmen von Grundsätzen und Regeln für den Handel mit Dienstleistungen im Hinblick auf die Ausweitung dieses Handels unter Bedingungen der Transparenz und der fortschreitenden Liberalisierung und zur Förderung des Wirtschaftswachstums aller Handelspartner sowie der Weiterentwicklung der Entwicklungsländer zu schaffen“ (GATS)

Die Konstitution dieses Dispositivs ist im Zusammenhang mit einer sich verändernden Weltökonomie zu betrachten. Die GATS-Auflagen zielen entsprechend darauf ab, bestehende Kräfteverhältnisse in die eine oder andere Richtung auszubauen, bestimmte zu blockieren, andere zu privilegieren und wiederum andere zu stabilisieren.

Um sich den GATS-Regeln bei der Anerkennung von Qualifikationen zu nähern, nimmt dieses Kapitel in seinem Aufbau eine Art Zoom-Verfahren vor, um Schritt für Schritt die Brennweite zu verändern. Von einer Vogelperspektive ausgehend soll zunächst der breite Kontext skizziert werden. So bettet ein erster Teil des Kapitels den Handel mit Dienstleistungen in den breiteren Kontext einer Weltökonomie ein, um so dessen strategische Bedeutung in einer sich verändernden globalen Handelsbeziehung zu verdeutlichen. In einem zweiten Schritt werden die wesentlichen Merkmale des GATS dargestellt. Stellenweise wird das GATS-Übereinkommen mit dem GATT kontrastiert, um so die Besonderheit dieser Interventionsstrategie zu verdeutlichen. Zum einen werden hier die Kernmomente des Dienstleistungsabkommens, das am 1. Januar 1995 in Kraft trat, dargestellt, zum anderen aber gerade auch seine Unvollkommenheit. Es soll gezeigt werden, dass es sich beim GATS um ein institutionelles Arrangement handelt, das erst im Aufbau begriffen ist. Das strategische Dispositiv besteht somit erst in seinem Grundgerüst und ist von unterschiedlichen „Baustellen“ gekennzeichnet. In einer nächsten Zoomeinstellung wird dann eine dieser „Baustellen“ herausgegriffen, um die Komplexität des Aufbaus in den Blick zu nehmen wie auch das Material, dessen es hierzu bedarf. Der Fokus liegt hierbei auf den GATS-Regeln zur Qualifikationsanerkennung. Es soll mit anderen Worten das GATS-Regime für Qualifikationsanerkennung herausgearbeitet werden. Wie im letzten Kapitel ausgeführt, sind Internationalisierungsprozesse mit

einer bildungspolitischen Dimension aus staatsrechtlicher Perspektive interessant, da sie Fragen nach der Transformation der Rolle des Staates bei der Bereitstellung qualifizierter Arbeitskräfte, aber auch allgemein bei der Organisation von Hegemonie aufwerfen. Zusätzliche Brisanz gewinnen diese Fragen bei einer internationalen Organisation, die Teil eines globalen Konstitutionalismus ist, wie dies bei der WTO und ihren Übereinkommen der Fall ist. Bezogen auf das Anerkennungsregime für Qualifikationen führt dieses Kapitel aus, welche Regeln bereits im GATS-Abkommen von 1994 fixiert wurden und welche zum Gegenstand von nachgelagerten Verhandlungen wurden. Diese Verhandlungen sind ein Kernelement der Baustelle in diesem Bereich. In einem nächsten Schritt werden Kernkonflikte des seit 1999 andauernden Verhandlungsprozesses dargestellt und auf seine Implikationen für das Artikulationsverhältnis internationaler und nationaler Regulierungen befragt. Zugleich rückt die Analyse die Schwierigkeiten dieser Verhandlungen, sich auf Standards zu einigen, in den Vordergrund und reflektiert sie hinsichtlich der institutionellen Bedingungen, unter denen diese Verhandlungen stattfinden. Der Blick auf die Schwierigkeiten erlaubt, gewissermaßen *ex negativo* nach den Bedingungen zu fragen, die eine internationale Konsensfindung in einem für nationalstaatliches Handeln so zentralen Bereich erleichtern. Ziel ist es zugleich, die potentielle Bedeutung der UNESCO-Standards im GATS-Kontext herauszuarbeiten.

Die Veränderungen der Brennweite, die im Verlauf dieses Kapitels vorgenommen werden, erlauben an einem konkreten Feld die Komplexität zu illustrieren, die mit dem Ausbau des in der GATS-Präambel formulierten strategischen Dispositivs verbunden ist. In diesem Sinn ist es das übergreifende Anliegen dieser Untersuchung, einen Beitrag zu einem besseren Verständnis der institutionellen Voraussetzungen einer globalen wissensbasierten Wirtschaft zu leisten.

3.1 Der globale Handel mit Dienstleistungen

Seit Ende des Zweiten Weltkriegs nimmt der Welthandel stetig zu. Zwischen 1948 und 2004 stiegen die Exporte im Güterbereich um das 153-Fache: von 58 auf 8 907 Mrd. US-Dollar (vgl. WTO 2005a: 32). Im Vergleich dazu nimmt der Handel mit Dienstleistungen mit einem Anteil von rund 20% am gesamten Welthandel eine noch untergeordnete Rolle ein (vgl. WTO 2005a: 124). Allerdings hat der Umfang des Dienstleistungshandels in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Allein zwischen 1980 und 2004 ist das Finanzvolumen um rund das 6-

Fache gestiegen: von 365 auf 2 179.5 Mrd. US-Dollar.⁴⁴ Sein realer Umfang wird zudem aufgrund von Mängeln bei der statistischen Erfassung noch höher eingeschätzt.

Am stärksten ist Nordamerika am globalen Handel mit Dienstleistungen beteiligt: sowohl als Exporteur, als auch als Importeur. So trug diese Region 2003 18.3% zum Weltexport bei und importierte 15.3%. Hierbei machten die USA mit 16% Export resp. 12.5% Import den Löwenanteil aus. Innerhalb der EU führt Großbritannien die Rangliste an (7.3% Export, 6.4% Import in 2003), gefolgt von Deutschland (6.3% Export, 9.5% Import) und Frankreich (5.6% Export, 4.7% Import).

Der allgemeine Handel mit Dienstleistung nimmt nicht nur zu, sondern seine innere Zusammensetzung transformiert sich. So gewinnen qualifizierte Tätigkeiten wie Computer- und Informationsdienstleistungen, Finanzdienstleistungen, Versicherungen, aber auch Lizenz- und Patentgebühren, sowie personenbezogene, kulturelle und Freizeitdienstleistungen kontinuierlich an Bedeutung und machen heute rund 47% des Welthandels mit Dienstleistungen aus (vgl. WTO 2005a: 187). Dienstleistungen im Bereich Reisen verloren hingegen, trotz guter Wachstumsraten in den letzten Jahren, stetig an Anteil am Gesamtvolumen (2004 29.4% des globalen Dienstleistungshandels)(vgl. WTO 2005a: 185). Der Anteil des Transportwesens am Dienstleistungshandel stagniert seit Jahren bei rund 23%. Diese Veränderung der inneren Wachstumsdynamik tritt innerhalb der OECD-Länder besonders deutlich zu Tage.⁴⁵ Hier haben die Importe bei Dienstleistungen um das Transportwesen und Reisen schneller zugenommen als die Exporte.⁴⁶ Die Computer- und Informationsdienstleistungen konnten dagegen ein Exportwachstum von über 17% verzeichnen, gefolgt von Finanzdienstleistungen, Versicherungen und personenbezogenen, kulturellen und Freizeitdienstleistungen. In den sieben reichsten OECD-Staaten, den G7-Staaten, sind die Exporte von personenbezogenen, kulturellen und Freizeitdienstleistungen ganz besonders gestiegen.⁴⁷ Hier rangieren sie an zweiter Stelle, hinter dem Exportschlager Versicherungsdienstleistungen und noch vor den Computer-

⁴⁴ Im Vergleich hierzu ist im gleichen Zeitraum der Güterexport nur um das 4.5-Fache gestiegen: von 2 034 auf 8 907 Mrd. US-Dollar.

⁴⁵ Mitglieder der OECD sind Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Island, Irland, Italien, Japan, Kanada, Korea, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Schweden, die Schweiz, die Slowakei, Spanien, Türkei, Tschechei, Ungarn, die USA und das Vereinte Königreich.

⁴⁶ So wuchsen die Importe von Dienstleistungen im Transportsektor zwischen 1997 und 2003 um 1.5%, während die Exporte um 0.9Prozent anstiegen. Ähnlich auch im Bereich von Dienstleistungen rund ums Reisen: Hier stiegen die Importe auf 2.6%, während die Exporte nur bei 1.6% lagen. Siehe OECD 2003: Structure and Trends in International Trade in Services.

www.oecd.org/document/28/0,2340,en_2825_495663_2510108_1_1_1_1,00.html [26.04.2006]

⁴⁷ Das sind die USA, Japan, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada, Italien.

und Informationsdienstleistungen. Dieser schnell wachsende Sektor umfasst neben audiovisuellen Dienstleistungen und Gesundheitsdienstleistungen auch Bildungsdienstleistungen.

Auch wenn der genaue Umfang der Bildungsdienstleistungen aufgrund fehlender Klassifizierung in der globalen Datenerfassung nicht genau zu bestimmen ist, wird allgemein von einer steigenden Bedeutung dieser Dienstleistung im weltweiten Handel ausgegangen. Schätzungen zufolge stieg das Exportvolumen in diesem Bereich von 27 Mrd. US\$ im Jahre 1995 auf 30 Mrd. US\$ im Jahre 1999 und erreicht so etwa 3% des globalen Handels mit Dienstleistungen und damit ungefähr die Größenordnung des Handels mit Finanzdienstleistungen (siehe Larsen, Martin et al. 2002: 10). Allerdings unterschätzen diese Zahlen den realen Umfang, da sie sich nur auf die Konsumtion von Hochschulbildung ausländischer Studierenden in den OECD-Ländern beschränken. Sie reflektieren daher nicht die anderen Erbringungsarten, wie grenzüberschreitende und Vor-Ort-Erbringungen, die in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen haben.⁴⁸ Allen Erbringungsarten wird darüber hinaus ein großes Wachstumspotential vorausgesagt. Eine Studie von Merrill Lynch schätzt den zukünftigen Bildungsmarkt auf 111 Mrd. US\$ ein, was einer Verdreifachung gegenüber 1999 gleich käme (siehe Arnone 2002). Ein besonders großer „Markt“ wird in China gesehen.

Interessant ist, dass sich in der Rangliste der Bildungsexporteure faktisch die Gesamtrangliste im globalen Dienstleistungshandel widerspiegelt. Größter Exporteur sind auch hier die USA, gefolgt von Großbritannien, Deutschland und Frankreich.⁴⁹ Diese Zahlen lassen einen engen Zusammenhang zwischen einer Führungsposition im allgemeinen Dienstleistungsexport und der Attraktivität des entsprechenden nationalen Bildungssystems für auslän-

⁴⁸ Ein Auslandsstudium in einem Land wird als dessen Export betrachtet. Wenn beispielsweise Studierende aus Malaysia in Großbritannien studieren, fragen sie eine britische Dienstleistung nach, die dann, weil sie ausländische Abnehmer findet, als britischen Export betrachtet wird, obwohl die Konsumtion auf britischem Territorium stattfindet.

⁴⁹ So beliefen sich die Einnahmen aus dem Handel mit Bildungsdienstleistung in den USA 2001 auf rund 11,5 Mrd. US\$, und konnten sich damit seit 1989 fast verdoppeln (siehe OECD 2004b: 32). Den USA dicht auf den Fersen folgt das Vereinigte Königreich, das seine Einnahmen aus diesem Bereich von rund 4 Mrd. 1997 auf über 11,1 Mrd. US\$ im Jahre 2001 steigern konnte. Auch in Bezug auf den allgemeinen Dienstleistungsexport nimmt diese Nationalökonomie einen zweiten Ranglistenplatz ein, mit einem Weltanteil von rund 7,4% (WTO 2004b: 21). An dritter Stelle beim Handel mit Bildungsdienstleistung steht Australien, dessen Exporteinnahmen mit 2 Mrd. im Jahre 2001 sich gegenüber 1989 fast vervierfacht haben. Erstellte man jedoch eine Rangliste nach den absoluten Zahlen ausländischer Studierenden, würden Deutschland und Frankreich an dritte und vierte Position (mit 12,6% bzw. 9,3%) aufrücken und entsprechend Australien von Platz drei verdrängen (Eigene Berechnungen aufgrund von OECD-Daten OECD 2004b). Aufgrund des (noch) geringen Kommodifizierungsgrades von Hochschulbildung in diesen beiden Ländern schlägt sich die Attraktivität dieser Studienorte jedoch nicht direkt in der Außenhandelsbilanz dieser Länder nieder.

dische Studierende vermuten: Ein Zusammenhang, der sich bei einem Vergleich mit den Ranglisten im Warenexport so nicht herstellen lässt.⁵⁰

Auch wenn der globale Dienstleistungshandel im Vergleich zum Güterhandel mit seinen 20% noch gering ausfällt, ist seine zukünftige Rolle nicht zu unterschätzen. So trägt dieser Sektor in den Hochlohnländern, allen voran in den USA, bis zu 70% zur nationalen Wertschöpfung bei (siehe Castells 2001: 231-257; Buckman 2005: 32).⁵¹ Allerdings hat sich dies bislang noch nicht in die Außenhandelsbilanz übersetzt. So lagen in den USA die Einnahme aus dem Güterexport im Jahre 2004 bei 818.8 Mrd. US-Dollar, während die Einnahmen aus dem Dienstleistungsexport weniger als die Hälfte hiervon ausmachten (318.3 Mrd. US-Dollar) (siehe WTO 2005a: 21,23). Umso positiver werden die globalen Expansionschancen eingeschätzt. Zudem gewinnt der Ausbau dieses Sektors für Hochlohnländer durch die Konkurrenz der aufstrebenden Ökonomien im Güterhandel an strategischer Bedeutung. 2004 erreichte deren Export bereits einen Anteil von 31% am Gesamtvolumen.⁵² Obwohl die Hochlohnländer somit immer noch die meisten Güter exportieren, sind sie heute in diesem Bereich *de facto* bereits zu Netto-Importeuren geworden. Das heißt, sie importieren mehr, als sie exportieren.⁵³ Dagegen sind Asien und Lateinamerika, aber auch die Gruppe der Transformationsländer zu Netto-Exporteuren aufgestiegen.⁵⁴ Beim globalen Dienstleistungshandel hingegen halten Nordamerika und Europa eine klare Führungsposition inne, sowohl in absoluten als auch in relativen Zahlen (vgl. WTO 2004b: 20).

In diesen globalen Kontext ist die Intervention des strategischen Dispositivs des GATS zu stellen: Als eine Reaktion auf die wirtschaftlichen Veränderungsprozesse in den Hochlohnländern, wie auch auf die Transformation der Zusammensetzung des Welthandels.

⁵⁰ Nimmt man die Exporteinnahmen aus dem Güterhandel von 2003 ergibt sich folgende Reihenfolge: Deutschland (748 Mrd.), USA (724 Mrd.), Japan (472 Mrd.), China (438 Mrd.), Frankreich (385 Mrd.), Vereintes Königreich (304 Mrd.). Die USA, das Vereinte Königreich und mit einer knappen Differenz Frankreich sind hierbei Netto-Importeure, während die anderen Länder Netto-Exporteure sind (siehe WTO 2004a: 20).

⁵¹ Siehe OECD 2003: Structure and Trends in International Trade in Services. www.oecd.org/document/28/0,2340,en_2825_495663_2510108_1_1_1_1,00.html [26.04.2005]

⁵² Siehe WTO 2005, http://www.finfacts.com/irelandbusinessnews/publish/printer_10001372.shtml [12.11.2005]

⁵³ So machte der Anteil Nordamerikas am weltweiten Güterexport 2003 13.7% aus, während sich der Import auf 20.5% belief (bezogen auf USA: 9.9% Export und 17.3% Import). In Westeuropa hielten sich 2003 Export und Import in etwa die Waagschale (43.1% Export gegenüber 42.0% Importe)(WTO 2004a: 20-21).

⁵⁴ So exportierte Lateinamerika 2003 5.2%, importierte jedoch nur 4.8% des Welthandels. Asien hatte 2003 einen Anteil am Weltexport von 26% und beim Import von 22.9%. Die Transformationsländer kommen auf einen Exportanteil von 5,5% und einen Importanteil von 5% (vgl. WTO 2004a: 20).

3.2 Das multilaterale Übereinkommen: Hintergrund und Grundformen

Seit Beginn der 1980er Jahre hatten Wirtschaftskräfte in den USA, wie die in der *Coalition of Service Industrie* (CSI) zusammengefassten einflussreichen Dienstleistungsunternehmen, oder die *Industrial Sector Advisory Committees* (ISAs) begonnen, sich für die Integration von Dienstleistungen in das internationale Handelsregime einzusetzen. Auf der europäischen Seite unterstützten insbesondere der *European Roundtable of Industrials* (ERT) und der europäische Arbeitgeberverband (UNICE⁵⁵) dieses Vorhaben (siehe Spero and Hart 1997: 82; Fritz and Scherrer 2002: 11: 11). Den Befürwortern dieses politischen Projekts gelang es letztlich, das Thema Dienstleistung auf die Agenda der achten Verhandlungsrunde des GATT zu setzen, der so genannten Uruguay Runde, die von 1986 bis 1993 dauerte.

Diese Runde unterschied sich in mehreren Hinsichten von den vorhergehenden. Zum ersten Mal beteiligte sich eine signifikante Anzahl von Niedriglohnländern an den Verhandlungen. Während zwischen 1967 und 1986 nur 17 Niedriglohnländer dem GATT beitraten, stieg deren Zahl allein zwischen 1987 und 1994 auf 29 Länder (siehe Spero and Hart 1997: 239). Allerdings zeigten die Regierungen dieser Länder von Anfang an wenig Interesse an einem Handelsregime für Dienstleistungen, sondern drängten auf eine Liberalisierung der Landwirtschaft und des Textilhandels: Beides sind Bereiche, in denen sich die reichen OECD-Länder starke Handelsbeschränkungen vorbehalten. Zugleich pochten verschiedene Kräfte auf eine stärkere Konstitutionalisierung des Handelsregimes mit einer ausgebauten Sanktionsoption. Diese Interessensgegensätze führten zu einer Verlängerung der Uruguay-Runde, deren Ende ursprünglich für 1990 vorgesehen war, und drohten die Verhandlungen gegen Ende fast zu sprengen.

Die Kompromisse dieser achten Verhandlungsrunde wurden unter anderem durch das Übereinkommen zu den Rechten des geistigen Eigentums (TRIPS)⁵⁶, sowie zum Dienstleistungshandel am 15. April 1994 in Marrakesch fixiert und als Ergänzung zum GATT in die institutionelle Form der WTO gegossen. Die WTO trat am 1. Januar 1995 in Kraft.

Während sich das GATT in erster Linie auf die Reduktion von Zöllen im Warenhandel konzentriert, ist die Strategie des GATS ausdifferenzierter und an eine breitere Palette von Maßnahmen zur De- aber auch Re-Regulierung der Dienstleistungserbringung gebunden. In einem gewissen Sinn kann das GATS als Teil einer Neuauflage des in der Nachkriegszeit gescheiterten Versuchs, eine Internationale Handelsorganisation (ITO) zu schaffen, verstan-

⁵⁵ UNICE - *Union of Industrial and Employers acceded Confederation of Europe.*

⁵⁶ TRIPS - *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Measures*

den werden. Aufgrund des Widerstands vor allem von Seiten der USA konnte man sich damals nur auf einen deutlich engeren Zuschnitt im Rahmen des GATT einigen (siehe WTO 2003: 15; Ruggie 1982). Das GATS umfasst eine Reihe von Verboten und Geboten, die Regierungen mit dem Ziel, die Ausdehnung des globalen Handels mit Dienstleistungen zu fördern, einzuhalten haben. Hierbei wird ein breiter Maßnahmenbegriff verwendet, der alle staatlichen Regulierungen umfasst. Die Auflagen beziehen sich auf durchführende Organe, wie die zentralen, regionalen oder örtlichen Regierungen und Behörden, aber auch auf nichtstaatliche Stellen, die von diesen Regierungen und Behörden übertragene Befugnisse ausüben (vgl. GATS: Art. I. 3(a i-ii)). Entsprechend gelten die Direktiven des GATS für alle Regulierungen des Nationalstaates, sofern sie den Handel mit Dienstleistungen tangieren, unabhängig von ihrer Form.

Hinzu kommt ein weiter Begriff von Dienstleistung. Das GATS enthält keine Legaldefinition des Dienstleistungsbegriffs. Im Gegensatz zum GATT konnten die Verfasser des GATS bei der Definition von Dienstleistung nicht auf ein Allgemeinverständnis zurückgreifen, das sich im Verlauf der Geschichte entwickeln konnte. In den Verhandlungen zur Vorbereitung des GATS einigte man sich daher, auf Grundlage des Klassifizierungssystems der Vereinten Nationen zur Erfassung aller wirtschaftlichen Aktivitäten⁵⁷ eine Dienstleistungssektor-Klassifikationsliste zu erstellen (siehe Koehler 1999: 28). Bislang umfasst die Liste 155 verschiedene Kategorien, die in zwölf Hauptgruppen unterteilt sind.⁵⁸ Diese Liste kann bei Bedarf fortgeschrieben werden (siehe Falke 2004: 41).⁵⁹ Einige der bisher gelisteten Dienstleistungen waren früher vor allem Tätigkeiten des Staates, wie beispielsweise Bildung oder das Fernmelde- und Postwesen. Ein Teil der Aushandlungsprozesse im Rahmen des GATS dreht sich so um den Begriff der Dienstleistung und damit um die Demarkationslinie zwischen Wirtschaft und Staat. Einmal in der Liste fixiert, nehmen diese Definitionen durch das GATS und seine Auflagen in den einzelnen Mitgliedstaaten wiederum Einfluss auf die Markierung bestimmter Aktivitäten als kommerzielle Dienstleistung.

⁵⁷ Die sogenannte *International Standard Industrial Classification*.

⁵⁸ Es sind dies 1. unternehmerische und berufsbezogene Dienstleistungen, 2. Kommunikationdienstleistungen, 3. Bau- und Montagedienstleistungen, 4. Vertriebsdienstleistungen, 5. Bildungsdienstleistungen, 6. Umweltdienstleistungen, 7. Finanzdienstleistungen, 8. Medizinische und soziale Dienstleistungen, 9. Tourismus und Reisedienstleistungen, 10. Erholung, Kultur und Sport, 11. Transportdienstleistungen, 12. sonstige Dienstleistungen. Diese zwölf Sektoren sind selbst nochmals unterteilt, so dass das GATS-Abkommen insgesamt 150 Subkategorien enthält (siehe Fritz and Scherrer 2002: 13).

⁵⁹ Vgl. (WTO 1991).

Auf einen generischen Begriff konnte man sich hingegen bei der Definition der Art der Dienstleistungserbringungen einigen. Das Abkommen bezieht die Erbringung auf die Produktion, den Vertrieb, die Vermarktung, den Verkauf und die Bereitstellung von Dienstleistungen (vgl. GATS Art. XXVIII(b)). Diese werden nochmals nach vier Grundformen der Erbringungsarten unterschieden.

1. Die erste, die *grenzüberschreitende Erbringung* liegt vor, wenn eine Dienstleistung aus dem Gebiet eines Mitglieds stammt und im Gebiet eines anderen Mitglieds erbracht wird, zum Beispiel über das Internet oder Telefon (*mode 1*).
2. Die zweite Erbringungsart, die *Nutzung im Ausland*, liegt vor, wenn der Konsument einer Dienstleistung in das Land reist, in dem die Dienstleistung erbracht wird, also beispielsweise durch ein Auslandsstudium (*mode 2*).
3. Die dritte Art umfasst die *kommerzielle Präsenz* eines Anbieters aus einem WTO-Mitglied in einem anderen Mitgliedstaat (*mode 3*). Ein Beispiel ist hier die Auslandsniederlassung eines Unternehmens.
4. Die vierte Art bezieht sich auf die *Präsenz natürlicher Personen* aus einem Mitgliedstaat, die sich zur Erbringung einer Dienstleistung in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten (*mode 4*). Durch diese Regelung zeitweiser Migration ist das GATS somit zugleich ein Migrationsabkommen (vgl. Newland 2005: 8-10).

In Analogie zum GATT war die ursprüngliche Idee, die vom GATS gemachten Auflagen auf alle Dienstleistungen zu beziehen und nur die Möglichkeit einzuräumen, bestimmte Dienstleistungen hiervon auszuschließen. Diesem Verfahren gelang es jedoch nicht konsensfähig zu werden. Nicht zuletzt die Niedriglohnländer wehrten sich massiv dagegen, so dass die Unterzeichnerstaaten sich letzten Endes auf das Verfahren der Positivliste einigten (vgl. Buckman 2005: 52). Ein solches Verfahren erlaubt den Mitgliedstaaten ausgewählte Sektoren, Subsektoren und Erbringungsarten unter die GATS-Regeln zu stellen, die dann in entsprechenden Listen eingetragen werden (vgl. GATS XVI-XVIII). Diese feingliedrige Unterscheidung zwischen verschiedenen Dienstleistungssektoren und -subsektoren, sowie zwischen den Erbringungsarten soll es den WTO-Mitgliedsstaaten auf Grundlage eines flexiblen Liberalisierungskonzepts ermöglichen, genau zu spezifizieren, für welche Erbringungsart sie ihren Markt öffnen wollen. Das heißt, durch dieses Verfahren soll den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben werden, nur den gewünschten Sektor oder Subsektor ausländischen Anbietern gegenüber zu öffnen und hierbei auch noch die Erbringungsart festzulegen.

Das Verfahren, das die Mitgliedstaaten beim GATS gewählt haben, unterscheidet sich dementsprechend von dem des GATT. Die Auflagen und Liberalisierungsschritte im Rahmen des GATT gelten für alle Bereiche, außer für diejenigen, die explizit ausgeschlossen sind, und zielen so auf einen allgemeinen, schrittweisen Abbau von Handelsgrenzen und Zöllen. Die meisten der GATS-Auflagen gelten hingegen nur für diejenigen Dienstleistungssektoren, die explizit eingeschlossen sind. Der Jurist Richard Senti beschreibt daher die „Unvollkommenheit“ als das spezifische Merkmal des GATS (vgl. Senti 2000: 603). Regierungen erhalten hierdurch die Möglichkeit, Integrationsprozesse in Etappen und in ausgewählten Sektoren voranzutreiben. Aus neo-gramscianischer Sicht betrachtet, stärkt dieses Verfahren im Vergleich zum GATT so innerstaatliche Aushandlungsprozesse, in die es zugleich auch interveniert. Ist es einer innerstaatlichen Fraktion gelungen, eine Liberalisierung im Rahmen des GATS durchzusetzen, stabilisiert das GATS diese Position, indem es dieser innerstaatlichen Entscheidung zusätzlichen Verpflichtungscharakter verleiht. Hier kommt der Konstitutionalisierungscharakter des GATS zum Vorschein. Einmal eingegangene Verpflichtungen dürfen Regierungen erst drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten rückgängig machen, unabhängig davon, ob in der Zwischenzeit beispielsweise ein Regierungswechsel stattgefunden hat (vgl. GATS Art. XXI.1). Darüber hinaus erlaubt das Abkommen einem WTO-Mitglied, dessen Handelsvorteil von einer solchen Rücknahme zunichte gemacht wird, Ausgleichsmaßnahmen vom ändernden Mitglied zu verlangen. Sollte es zu keiner Einigung kommen, kann es ein Schiedsgerichtsverfahren anstreben (vgl. GATS Art. XXI.3). Diese Regelung soll erlauben, eingegangene Verpflichtungen jenseits einer nationalstaatlichen Gewährleistung abzusichern. Dieser *lock-in*-Mechanismus zielt, mit anderen Worten darauf ab, Liberalisierungsrückschritte zu verhindern. In seiner Konsequenz beschränkt diese Regelung nationale Entscheidungsstrukturen. Gerade KritikerInnen aus Ländern mit parlamentarischen Demokratien haben auf das demokratiegefährdende Moment dieses *lock-in*-Mechanismus hingewiesen, das die Entscheidungskompetenz von Parlamenten begrenzt (vgl. z.B. Sinclair 2000; Shrybman 2002). Bezogen auf die Vermittlung zwischen den Interessen der transnationalisierten inneren Bourgeoisie erlaubt dieser *lock-in*-Mechanismus jedoch einen Interessensausgleich, indem er die Einhaltung der Nichtdiskriminierungsaufgabe sicherstellt.

Perspektivisch ist geplant in einer schrittweisen Integration die „Unvollkommenheit“ des Abkommens zu überwinden, um so das ultimative Ziel eines globalen Dienstleistungsmarktes zu realisieren. Das Abkommen verlangt, in aufeinanderfolgenden Verhandlungsrunden schrittweise einen höheren Stand der Liberalisierung einzuführen (vgl. GATS Art. XIX). Die-

se Verhandlungen sind durch eine Nachfrage-Angebots-Dynamik gekennzeichnet. Innerhalb eines Zeitplans, der zu Beginn einer Verhandlungsrunde festgelegt wird, melden die WTO-Mitgliedstaaten ihre Wünsche auf Zugang zu den Märkten anderer Mitglieder an. Diese sind dann aufgefordert, mit Angeboten zu reagieren, so dass es in einem dritten Schritt zu Verhandlungen kommen kann. Auch wenn nach dem Ministertreffen in Seattle 1998 insbesondere auf Druck der Länder des Südens die Transparenzaufgaben an die Verhandlungen verstärkt wurden, sind die Verhandlungsrunden auch heute immer noch durch starke Informalisierungsmomente gekennzeichnet (siehe Narlikar 2001: 9).⁶⁰ Dies gilt für die Verhandlungen zwischen den Staaten, aber auch für die Rückbindung der Regierungsdelegationen, die aus den Wirtschaftsministerien kommen, an ihre jeweiligen Legislativen.⁶¹ Die Verhandlungspositionen der einzelnen Regierungsdelegation sind somit nicht Ausdruck eines innerstaatlichen Deliberationsprozesses. Im Gegenteil: die Regierungspositionen werden teilweise unter Ausschluss der eigenen (parlamentarischen) Öffentlichkeit in die Verhandlungsrunde eingebracht und sickern oft nur Dank des Engagements GATS-kritischer Kräfte in die breitere Öffentlichkeit durch.

Hinzu kommt, dass die Verhandlungen im Rahmen der WTO sektorübergreifend organisiert sind. In einer Art Paketlösung werden so Liberalisierungswünsche und -angebote in bezug auf alle Abkommen gleichzeitig verhandelt. Entsprechend bezeichnet Jose Alvarez in seiner Untersuchung zur WTO die Welthandelsorganisation als eine „linkage machine“ (vgl. Alvarez 2002). Insbesondere Niedriglohnländer hatten in der Uruguay-Runde ihre Vorbehalte gegenüber einer solchen Koppelung des Dienstleistungsabkommens mit den anderen Abkommen angemeldet, sich hierbei aber nicht durchsetzen können (siehe Buckman 2005: 52). Diese sektorübergreifende Vernetzung schafft so eine Vereinheitlichung internationaler Handelsbeziehungen, die ansonsten durch sektorale Integrationsprozesse gekennzeichnet sind. Liberalisierungen in der Landwirtschaft wird so in ein Verhältnis zur Liberalisierung im Bildungssektor gesetzt. Mit Rekurs auf Poulantzas' Begriff der organisatorischen Rolle des Staates kann dieser sektorübergreifende Verhandlungsmechanismus als eine wichtige Supranationalisierung dieser Rolle verstanden werden, die die unterschiedlichsten Kapitalfraktionen überhaupt erst in eine Beziehung zueinander setzt und damit die Basis bildet, auf der der Ge-

⁶⁰ Da viele dieser Verhandlungen bislang in einem grügestrichenen Raum des WTO-Gebäudes stattfanden, hatte dieser Verhandlungstyp schon früh den Spitznamen Grüner-Raum-Diplomatie bekommen (vgl. Narlikar 2001).

⁶¹ Dieser Prozess ist im Fall der Europäischen Union noch komplexer, da die Europäische Gemeinschaft bei den WTO-Verhandlungen offiziell die Mitgliedstaaten vertritt, diese aber nur bestimmte Bereiche der Verhandlungskompetenz der EG übertragen haben. Offizielle Bezeichnung der Europäische Gemeinschaft in der WTO lautet daher Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten (Für eine Analyse der internen Kämpfe der EU-Mitgliedstaaten und die Rolle der Europäischen Kommission siehe Lütticken 2006).

meinwille eines globalen Kapitals sich konstituieren kann. Ein wichtiges Element des Vermittlungsmechanismus ist hierbei das Streitschlichtungsverfahren, das mit der Einführung der WTO 1995 gestärkt wurde.

3.3 Das Streitschlichtungsverfahren

Ziel des Streitschlichtungsverfahrens ist die Sicherstellung der Handelsvorteile, die sich die WTO-Mitglieder in den verschiedenen Übereinkommen gegenseitig einräumen. Ist ein WTO-Mitglied der Auffassung, dass ein anderes Mitglied gegen WTO-Regelungen verstößt, kann es die Angelegenheit vor die WTO-Streitschlichtung bringen. Nach dem allgemeinen Völkerrecht ist ein Staat, dem gegenüber eine völkerrechtliche Verpflichtung nicht eingehalten wurde, berechtigt, unilateral Gegenmaßnahmen zu ergreifen (siehe Koehler 1999: 152). Demgegenüber hatte bereits das GATT eine neue völkerrechtliche Ausrichtung eingeführt, die eine solche Vergeltungsmaßnahme erst in Rücksprache mit dem hierfür vorgesehenen Tribunal erlaubt. Folgt das Streitschlichtungsgremium der rechtlichen Argumentation des klagenden Landes, darf dieses seine Liberalisierungsverpflichtungen gegenüber dem angeklagten Land aussetzen, ohne selbst mit einer Klage rechnen zu müssen (siehe Anderson 2002: 4). Das heißt, eine Regierung ist nunmehr zu einem solchen Vergeltungsschritt berechtigt, wenn sie hierzu im Rahmen des Streitschlichtungsverfahrens durch das Streitschlichtungsorgan, in dem alle WTO/GATT-Mitglieder vertreten sind, ermächtigt wurde. Allerdings hatte man damals diese Konstitutionalisierung im Rahmen des GATT zugleich wieder zurückgenommen, indem man ein Vetorecht für die unterlegene Partei einführte. War diese mit dem Urteil nicht einverstanden, konnte sie durch ihren Einspruch die Entscheidung des Panels faktisch außer Kraft setzen.

Durch die WTO wertete man das Streitschlichtungsverfahren (Dispute Settlement Understanding - DSU) deutlich auf. Die Sanktionsmöglichkeiten bei Regelverstößen wurden verbessert, indem die Veto-Option aufgehoben wurde. Zudem konkretisierte man die Auflagen des Verfahrens (siehe Jackson 1998). Durch die Reform ist es bei einem Handelskonflikt der unterlegenen Streitpartei nun nicht mehr möglich, mittels eines Vetos den Schlichtungsvorschlag außer Kraft zu setzen. Ist eine der Streitparteien mit dem Entscheid eines Panels, das eigens für diesen Streitfall einberufen wurde, nicht einverstanden, kann sie Rechtsmittel einlegen (vgl. DSU: Art.16). In diesem Fall nimmt sich das ständige Berufungsgremium, dessen Mitglieder vom Streitbeilegungsgremium auf vier Jahre gewählt werden, des Falls an (vgl. DSU: Art.17). Der Entscheid dieses Gremiums ist von allen Streitparteien bedingungslos

zu akzeptieren, es sei denn, das Streitschlichtungsgremium beschließt einstimmig, den Beschluss auszusetzen (vgl. DSU Art.17 Abs.14). In diesem Fall müsste jedoch auch die obsiegende Partei gegen das Urteil stimmen (siehe Howse 2000: 313). Während also die Stimme des im Streitfall unterlegenen Landes ursprünglich ausreichte, um die Bindung eines Streitschlichtungsentscheids außer Kraft zu setzen, bedarf es hierfür nun eines einstimmigen Konsenses unter den Mitgliedstaaten, und damit auch der obsiegenden Partei (siehe auch Alter 2003: 785).

Seit dieser Reform ist ein deutlicher Anstieg der Streitschlichtungsverfahren zu verzeichnen. Allerdings sind es in erster Linie die großen Wirtschaftsböcke und -nationen, die in diesen Streitschlichtungsmechanismen involviert sind. Doch auch die aufstrebenden Wirtschaften wie Brasilien, Chile, Mexiko und Indien machen hiervon zunehmend Gebrauch.⁶² Trotz universellem Anspruch dient das Streitschlichtungsverfahren daher vor allem der Vermittlung bei Konflikten zwischen den mächtigen Ländern.

Wenn Stephen Gill mit seinem Begriff des neuen Konstitutionalismus das Moment des Zwangs betont, nimmt er letztlich nicht nur Rekurs auf den *lock-in*-Mechanismus, sondern auch auf das stärkere Durchgriffsrecht des Streitschlichtungsverfahrens, das den Konstitutionalismus kennzeichnet. Es ist die stärkere Bindungskraft des Verfahrens, die auch bei anderen KritikerInnen im Fokus ihrer WTO-Kritik liegt (vgl. z.B. Alter 2003). Einige JuristInnen begrüßen hingegen dieses Verfahren, da sie darin eine Emanzipation des internationalen Rechts von der internationalen Politik sehen. Hier spricht man von einem Trend in Richtung eines Sekundärrechts, das durch die Einrichtung eines ständigen Berufungsorgans größere Kohärenz der interpretativen Maßstäbe und Begriffsverwendung verspricht (vgl. z.B. Koehler 1999: 153). Dieses Sekundärrecht unterscheidet sich jedoch in vielfacher Weise vom bürgerlichen Recht, wie es sich in liberalen Demokratien herausgebildet hat. Geht man mit Habermas von der zentralen Integrationsfunktion des Rechts in modernen Gesellschaften aus, sind

⁶² Der Anstieg der Fälle ist sehr deutlich. So kam es in den ersten 42 Jahren des GATT System (1948-89) zu nur 229 Fällen, die mit 98 Verfügungen endeten. Seit der Reform des Streitschlichtungsverfahrens sind hingegen in den ersten zehn Jahren (1995 bis Ende 2005) bereits 335 Streitfälle registriert worden. Mit Abstand die meisten dieser Fälle bezogen sich auf das GATT und den diesem Übereinkommen zugehörigen Übereinkommen. Im Rahmen des GATS ist es bisher erst zu 15 Streitfällen gekommen. Die USA ist bislang das Land, das als Einzel-land die meisten Klagen angestrebt hat, aber auch die meisten Klagen anderer Länder auf sich zog. Bei den 335 Klagen galten 90 Klagen den USA, 53 richteten sich an die EG. Die EG ist auch sehr aktiv als Klägerin, allerdings etwas weniger als die USA (70 respektive. 81 Fälle). Während es bis 2005 nur einen Fall gab, in dem ein Land, das der Gruppe der am geringsten entwickelten Länder zugeordnet wird, eine Klage einreichte, machten reichere Niedriglohnländer hiervon durchaus Gebrauch, allen voran Brasilien (22 Klagen), Indien (16), Mexiko (15), und Chile (10) (siehe Leitner and Lester 2006).

diese Unterschiede bedeutsam. Sie deuten die Grenzen von internationalen Vergesellschaftungsprozessen durch internationale politische Prozesse an.

So steht das DSU für eine bestimmte Supranationalisierung der Gerichtsbarkeit. Als Völkerrecht setzt es jedoch Staaten als Rechtssubjekte. Nur Regierungen können ein Verfahren anstreben. Die Exekutive, die Durchführungshoheit, bleibt zudem auf nationalstaatlicher Ebene angesiedelt. Wenn ein WTO-Mitgliedstaat zu Sanktionen ermächtigt wird, liegt es in seinem Ermessen, ob und in welchem Sektor er die Sanktionen verhängt (siehe Mavroidis 2000). Seit In-Kraft-Treten des DSU gibt es allerdings starke Bemühungen, Drittparteien in die Streitschlichtung mit einzubinden. Dies mündete Ende der 1990er Jahre in einer Neuregelung, wonach auch unaufgeforderte Expertisen von privaten Interessensgruppen, die so genannten *amicus curiae briefs*, im Streitschlichtungsverfahren berücksichtigt werden können, auch wenn dies nicht zwingend ist. Der Einbezug privater Akteure ist allerdings bis heute höchst umstritten. So sehen einige darin einen ersten wichtigen Schritt, um den von einem Regelverstoß direkt Betroffenen mehr Rechte einzuräumen (vgl. z.B. Ohlhoff 1999: 143). Andere sehen darin in erster Linie eine stärkere Einflussmöglichkeit für Lobbygruppen und Wirtschaftsverbände (vgl. z.B. Kelemen 2001). Da das Einbeziehen dieser Expertisen nichtstaatlicher Akteure sehr umstritten ist, kam es bisher entsprechend selten zur Anwendung (vgl. WTO/General Council 2001: Para 16). Trotz dieser Zurückhaltung ist diese Entwicklung bemerkenswert, da sie auf einen Trend in Richtung hin zu einem erweiterten institutionalisierten Beratungsprozess bei der Streitschlichtung verweist. Hierdurch werden, zumindest auf einer Anhörungsebene, private Akteure als Rechtssubjekte eingeführt. Man könnte von einer schleichenden „Verbürgerlichung“ des Völkerrechts sprechen, wie es sich noch stärker beim Internationalen Strafgerichtshof abzeichnet.

Allerdings bleiben zentrale Unterschiede zu nationalen Verfahren. So verfügt das Streitschlichtungsverfahren nur über Sanktionsmittel, in denen sich die ökonomische Stärke der WTO-Mitglieder direkt widerspiegelt. Wenn eine wirtschaftlich mächtige Regierung zu Sanktionen gegen ein wirtschaftlich schwächeres Land autorisiert wird, hat dies nicht die gleichen Konsequenzen, wie wenn ein wirtschaftlich schwaches Land Sanktionen gegen ein reiches Land ergreift. Oder anders formuliert: Die Form der Sanktion hat bei gleicher Anwendung unterschiedliche Auswirkungen, was letztlich einen fundamentalen Grundsatz bürgerlichen Rechts, die Gleichbehandlung vor Gesetz, in Frage stellt. Viele sehen in diesem Missverhältnis einen zentralen Grund für die Legitimationskrise der WTO, mit der diese nicht erst seit der Ministerkonferenz in Seattle 1998 zu kämpfen hat. Hinzu kommt die fehlende Gewaltentei-

lung zwischen Legislative und Judikative in der WTO (siehe Mavroidis 2000). Da die Entscheidungen des Streitschlichtungsgremiums an die nationalstaatliche Exekutive direkt weitergegeben werden und nicht die nationalstaatliche Judikative einbeziehen, bedeutet dies *de facto* eine Schwächung der Judikative auf nationalstaatlicher Ebene. Wenn die WTO somit bestimmte Entscheidungskompetenzen in nationalstaatlicher Hoheit belässt, nehmen deren Regeln zugleich Einfluss auf diese nationalen Entscheidungen, indem sie bestimmte Kräfte und Apparate im nationalstaatlichen Konfliktschlichtungsprozess stützen.

Im Nachfolgenden soll näher auf die vom GATS eingeforderten Auflagen eingegangen werden, deren Einhaltung durch das Streitschlichtungsverfahren eingefordert werden können.

3.4 Auflagen des GATS: Durchgriff und Lücken

Das Allgemeine Dienstleistungsübereinkommen unterscheidet zwischen zwei Typen von Verpflichtungen: allgemeine und spezifische. Spezifische Verpflichtungen finden nur Anwendung in den Bereichen, in denen ein Mitgliedstaat Liberalisierungsverpflichtungen eingegangen ist, die in die sogenannten Positivlisten aufgenommen werden. Mit Eintragung in diese Listen verpflichten sich die Mitgliedstaaten, keinem anderen Mitglied eine weniger günstige Behandlung zukommen zu lassen, als in seiner Liste vereinbart (Marktzugang vgl. GATS Art. XVI). Mit der sogenannten Inländerbehandlung verpflichten sie sich darüber hinaus, ausländische Anbieter inländischen gleichzustellen (Inländerbehandlung vgl. GATS Art. XVII). Das einzelne WTO-Mitglied hat über sogenannte Negativlisten nochmals die Möglichkeit, Abweichungen von einem vollständigen Marktzugang oder einer vollständigen Inländerbehandlung festzulegen. Beschränkungen, die für alle aufgeführten Bereiche gelten, können in den Abschnitt 'horizontale Verpflichtungen' eingetragen und durch die für die einzelnen Sektoren oder Subsektoren geltenden besonderen Beschränkungen verfeinert werden. Darüber hinaus erlaubt das Abkommen bei vollzogenen Liberalisierungsschritten noch zusätzliche Verpflichtungen (vgl. GATS Art. XVIII). Namentlich erwähnt das Übereinkommen hier Qualifikations-, Normen- und Zulassungsfragen, die so nochmals in den spezifischen Verpflichtungen für die einzelnen Sektoren festgelegt werden können. In der Kombination von Positivliste, Negativliste und der Unterscheidung zwischen horizontalen und spezifischen Verpflichtungen entsteht so ein feingliederiges Instrumentarium, das Verpflichtungen eines WTO-Mitglieds fein justieren lässt. Insgesamt 1.240 Eintragungen können so pro Land maximal gemacht werden, die sich auf die bislang 155 Dienstleistungssektoren, die vier Erbringungsarten, sowie auf Beschränkungen des Marktzugangs und der Inländerbehandlung beziehen kön-

nen (siehe Fritz and Scherrer 2002: 26).

Beispiel einer Länderliste

	Marktzugangsbeschränkungen	Beschränkungen der Inländerbehandlung	Zusätzliche Verpflichtungen
Horizontale Verpflichtungen	1) Keine 2) Keine 3) Ausländische Beteiligung von max. 49 % 4) Ungebunden: außer Schlüsselpersonen unter 1 Jahr	1) Keine 2) Keine 3) Zustimmungspflicht bei Beteiligung über 25% 4) Ungebunden außer Schlüsselperson unter 1 Jahr	
Sektorspezifische Verpflichtung (z.B. Unternehmens-DL, Kommunik-DL, Bau-DL, usw.)	1) Niederlassung erforderlich 2) Keine 3) 30% des Führungspersonals aus dem Inland 4) Ungebunden: außer Schlüsselpersonen unter 1 Jahr	1) Keine Beschränkung für Transportversicherungen, Status quo für alle anderen Versicherungsdienstleister 2) Keine 3) Ungebunden 4) Ungebunden: außer Schlüsselpersonen unter 1 Jahr	
Erbringungsarten (mode of supply) 1 Grenzüberschreitende Erbringung 2 Nutzung im Ausland 3 Kommerzielle Präsenz 4 Präsenz natürlicher Personen		Keine: Keine Beschränkung für den Freihandel Ungebunden: kein Liberalisierungszugeständnis	

(Aus Fritz and Scherrer 2002: 25)

Die so entstehende Unvollständigkeit der spezifischen Verpflichtungen ist somit untrennbar mit der Unvollständigkeit der in die Liste eingetragenen Sektoren verbunden. Die Überwindung dieser Unvollständigkeit geschieht in den einzelnen Verhandlungsrunden, in denen immer mehr Sektoren und Subsektoren in die Positivlisten eingetragen und damit den spezifischen Verpflichtungen unterstellt werden.

Ein zweiter Typ von Unvollständigkeit ist auf der Ebene der allgemeinen Pflichten und Disziplinen, die das Abkommen formuliert, angesiedelt. Bevor auf diese Unvollständigkeit näher eingegangen wird, sollen jedoch erst einmal die allgemeinen Pflichten des GATS vorgestellt werden. Die in den allgemeinen Pflichten formulierten „Imperative“ gelten für alle WTO-Mitglieder gleichermaßen, unabhängig von den Bereichen, die sie für andere Mitglieder

geöffnet haben. Das heißt, mit der Unterzeichnung des GATS verpflichten sich Regierungen zu deren Einhaltung. In diesem Sinn sind die allgemeinen Pflichten den spezifischen Verpflichtungen übergeordnet.

Wichtigste allgemeine Pflicht ist die Meistbegünstigung (vgl. GATS Art. II). Das Meistbegünstigungsprinzip schreibt vor, dass kein WTO-Mitglied ein anderes Mitglied gegenüber den anderen besser stellen darf. Hat ein WTO-Mitglied beispielsweise einen Sektor im Rahmen spezifischer Verpflichtungen einem anderen WTO-Mitglied gegenüber geöffnet, muss es diesen auch allen anderen WTO-Mitgliedern gleichermaßen zugänglich machen. Allgemein ist dieses Prinzip, weil es auch gilt, wenn keine spezifischen Verpflichtungen eingegangen wurden. In diesem Fall darf ein Mitglied im Rahmen des GATS keinem Land ein exklusives Zugeständnis machen.

Das in dieser Pflicht eingelassene Diskriminierungsverbot ist deshalb so zentral, weil es in seiner Ausrichtung jede partikulare Handelsbeziehung in eine allgemeine transformiert und so die Bedingungen für eine weltweite Integration schafft. In Rekurs auf Poulantzas' Staatsbegriff kann dieses Diskriminierungsverbot, das auch das GATT kennzeichnet, neben dem sektorenübergreifenden Verhandlungsansatz und dem Streitschlichtungsverfahren als zentrales Element der organisatorischen Rolle der WTO verstanden werden. Es stellt so einen Mechanismus zur Verfügung, der eine gemeinsame Interessenslage auch bei denjenigen Akteuren der transnationalisierten inneren Bourgeoisie begünstigt, die sich im globalen Markt als Konkurrenten gegenüber stehen. So intensiviert die WTO auf der einen Seite das Wettbewerbsprinzip, wie es auf der anderen Seite Anreize für neue Allianzen schafft. In ihrer vereinheitlichenden Rolle, die durch die Verknüpfung unterschiedlicher Interessen in unterschiedlichen Sektoren wirkt, kommt der WTO so ein zentraler Part bei der Überwindung der kurzfristigen Interessen der einzelnen Kapitalfraktionen zu, um die langfristigen Interessen eines globalen Kapitalismus sicherzustellen.⁶³ Der globale Kapitalismus verfügt demgemäß nicht über einen großen Protagonisten, sondern er ist vielmehr Resultat einer Vielzahl von Akkumulationsstrategien.

Die zweite zentrale allgemeine Verpflichtung des GATS ist die Transparenzforderung. Bedenkt man den weiten Maßnahmenbegriff, ergibt sich durch das GATS eine breite Informationspflicht, wenn verlangt wird: „Jedes Mitglied veröffentlicht umgehend (...) alle einschlä-

⁶³ Dass diese Vermittlung nicht notwendigerweise gelingen muss, zeigen nur zu deutlich die zunehmenden Verhandlungsschwierigkeiten der Doha-Runde, die sich zunehmend am Rande des Scheiterns bewegen. Dass so viele Regierungen trotz dieser Schwierigkeiten an der WTO festhalten, kann aber gerade wieder als Indiz dienen, für das große Interesse an seiner Vermittlungsstruktur.

gigen Maßnahmen, die sich auf die Anwendung dieses Übereinkommens beziehen oder sie beeinträchtigen.“ (GATS Art III.1). Ein Mitglied kann sogar auch die Maßnahmen eines anderen Mitglieds der WTO mitteilen, wenn diese seiner Auffassung nach die Wirkungsweise des Übereinkommens berühren (vgl. GATS Art.III.5). All diese Maßnahmen müssen dem Rat für den Handel mit Dienstleistungen (*Council of Trade in Service* - CTS) mitgeteilt, dass heißt, notifiziert, werden. Dieser Rat, dem alle WTO-Mitglieder angehören, überwacht alle Verhandlungen im Rahmen des GATS und kann nach Bedarf Untergruppen mit besonderen Aufgaben betrauen. Er untersteht direkt dem Allgemeinen Rat, der das oberste Entscheidungsgremium der WTO, die alle zwei Jahre tagende Ministerkonferenz, in der Zwischenzeit vertritt (siehe Senti 2000).⁶⁴

Neben der Notifizierungspflicht beim Rat für den Handel mit Dienstleistungen verpflichtet der GATS-Vertrag die Mitgliedstaaten dazu, anderen Mitgliedstaaten auf deren Ersuchen hin die gewünschte Auskunft über jede seiner allgemein geltenden Maßnahmen oder internationalen Übereinkünfte zu erteilen und hierfür eine oder mehrere Auskunftsstellen einzurichten (vgl. GATS Art.III.4). In Bezug auf Verwaltungsentscheide geht das GATS gar über eine reine Informationspflicht hinaus und führt eine Art Rechenschaftspflicht für die Mitglieder ein.⁶⁵ Der Vertragstext verlangt bei seinen Auflagen zur innerstaatlichen Regelung, gerichtliche, schiedsrichterliche oder administrative Instanzen oder Verfahren auf nationalstaatlicher Ebene einzuführen, um auf Antrag eines sich benachteiligt fühlenden Dienstleistungserbringers, die Auswirkungen von Verwaltungsentscheidungen auf den Dienstleistungshandel zu überprüfen. Ziel ist es hierbei, sicher zustellen, dass die innerstaatliche Regulierungen angemessen, objektiv und unparteiisch sind (vgl. GATS Art.VI.2). Das heißt, eine Behörde muss auf Antrag eines individuellen Dienstleistungserbringers den zur Debatte stehenden Verwaltungsentscheid auf seine Konformität mit den GATS-Auflagen hin rechtfertigen. Diese Regelung ist bemerkenswert, weil sie, zumindest auf dieser unteren Ebene innerstaatlicher Regelungen, eine Rechenschaftspflicht auch für nicht-staatliche Akteure einführt.⁶⁶ Wie bereits bei der Einführung von *amicus curiae briefs* im Streitschlichtungsverfahren wird somit auch hier die Position von nicht-staatlichen Akteuren gestärkt. Zugleich ist im GATS die Auflage ein-

⁶⁴ Dem Allgemeinen Rat zugehörig ist auch das Streitschlichtungsgremium und das für die Sichtung der Handelspolitik zuständige Gremium (Trade Policy Review Body). Siehe hierzu auch www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org2_e.htm [02.12.2007].

⁶⁵ Die Pflicht zur Transparenz gilt nur im Falle eines Notstandes nicht, oder wenn durch die Information die Durchsetzung von Gesetzen behindert wird, oder berechnigte kommerzielle Interessen geschädigt würden (vgl. GATS Art. III bis).

⁶⁶ In einer früheren Fassung sollte dieses Recht auch für Konsumenten von Dienstleistungen gelten (vgl. WTO 1990: Art. VII.4).

gelassen, dass die Überprüfungsinstanzen nach Möglichkeit unabhängig von der Behörde sein sollten, die den Verwaltungsentscheid erlassen hat.⁶⁷ Die Forderung nach einer institutionellen Trennung zwischen „entscheidender“ und „überprüfender“ Instanz kann als ein niedrigschwelliger Streitschlichtungsmechanismus bei Konflikten mit Verwaltungsentscheidungen verstanden werden, der auf nationalstaatlicher Ebene angesiedelt ist.

In Bezug auf allgemein geltende Maßnahmen, insbesondere Gesetze, ist der Vertragstext bei seiner Aufforderung zur Rechenschaft allerdings deutlich zurückhaltender. Hier verlangt der Text nur, dass die Mitglieder in denjenigen Sektoren, in denen sie spezifische Verpflichtungen übernommen haben, dafür verantwortlich sind, dass die hiervon tangierten Maßnahmen angemessen, objektiv und unparteiisch angewendet werden (vgl. GATS Art. VI.1). In der Koppelung an die Transparenzpflicht entsteht so ebenfalls ein bestimmter Rechtfertigungsdruck, jedoch in abgeschwächter Form.

Durch die Informations- und Rechenschaftspflicht begünstigt das Übereinkommen eine zwischenstaatliche Öffentlichkeit, in der Informationen übereinander ausgetauscht werden. Einige ExpertInnen sehen gerade in der Verpflichtung zur Transparenz die eigentliche Bedeutung der WTO, da sie international agierenden Unternehmen erlaubt, sich über die Regelung potentieller Märkte zu informieren, um so eine bestimmte Planungssicherheit bei ihren Expansionsstrategien zu entwickeln (vgl. Abbott and Snidal 2000). In dieser Einschätzung spiegelt sich auch Keohanes Begründung für die Entstehung und Beständigkeit internationaler Regime wider. Oder um Keohane noch einmal zu zitieren:

„The major hypothesis (...) is that demand for international regime should be in part a function of the effectiveness of the regimes themselves in providing high-quality information to policy makers.“ (Keohane 1983: 165)

Aus einer deliberativen Perspektive rückt die soziale Dimension solcher kontextverallgemeinernder Kommunikationsprozesse in den Vordergrund, die den einzelnen Regierungen erlauben, die Situation in den anderen zu verstehen. Doch die Wirkung der Informationsaufforderung und noch stärker der Aufforderung zur Rechenschaft kann auch mit Rückgriff auf den Begriff des Panoptikums von Foucault beschrieben werden.

Am Beispiel des Panoptikums, später weiter entwickelt am Begriff des Geständnisses, beschreibt Foucault das Verhältnis von Macht und Wissen. In der Umdrehung der Aussage, dass Reden befreie, rückt Foucault die Machtwirkung der Rede in den Mittelpunkt seiner Analyse

⁶⁷ Nur im Falle, wo eine solche Kontrollinstanz unvereinbar mit den verfassungsmäßigen Strukturen oder der Rechtsordnung ist, räumt das GATS eine Ausnahme von der Rechenschaftspflicht ein (vgl. GATS Art.VI.2.).

(vgl. Foucault 1991 [1977]: 84). Der Beobachter oder Zuhörer steigt hiernach als Adressat des Redners zum Herrn der Wahrheit auf. In der Rede an ihn schreibt sich das Individuum so in den Diskurs ein und wird zum Subjekt. Der Neo-Gramscianer Gill hat diese Überlegungen übernommen, um das Wirken konditionierter Darlehen von internationalen Finanzinstitutionen zu beschreiben (vgl. Gill 2003a: 135-138). Ich schlage vor, auch das Wirken des GATS durch diesen Begriff zu fassen. Im GATS-Übereinkommen sind zentrale Prinzipien und Normen eingelassen, die die Grenzen legitimen staatlichen Handelns definieren. Die zur Rechtfertigungspflicht ausgebaute Transparenzpflicht forciert eine Reorganisation des Redens über staatliches Handeln und dessen Fluchtpunkte. Auf Anfragen hin, die sich über das Streit-schlichtungsverfahren hinaus vervielfältigen, müssen WTO-Regierungen in ihrer Rede glaubwürdig darlegen, dass sich ihr Handeln an den Prinzipien des GATS orientiert. Wie im Folgenden gezeigt wird, unterscheiden sich die „Kodierungsaufgaben“ für diese Rede je nach Bereich des staatlichen Handelns. Gerade in Momenten legitimer Abweichungen kommt dieser Mechanismus am stärksten zum Tragen.

3.4.1 Die allgemeinen Ausnahmen

Die geringsten Auflagen macht das Übereinkommen für eine besondere Gruppe von staatlichen Maßnahmen, die mit klar definierten Zielen verbunden sind. Wenn staatliches Handeln mit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder Moral, dem Schutz von Leben und Gesundheit, dem Datenschutz oder auch der Gewährleistung der Einhaltung von Gesetzen, Vorschriften, und Sicherheit begründet wird, setzt das Abkommen dem Geltungsbereich seiner allgemeinen und spezifischen Pflichten Grenzen.⁶⁸ Unter dem Kapitel „allgemeine Ausnahme“ ist im Vertrag festgelegt, dass die GATS-Auflagen staatliches Handeln, das mit diesen Zielen begründet wird, nicht verhindern dürfen. Zugleich werden Kriterien für nationalstaatliche Abweichungen aufgestellt. Sie dürfen nicht zu einer willkürlichen, das heißt nicht-regelgeleiteten oder unberechtigten Diskriminierung zwischen WTO-Ländern, in denen die gleichen Bedingungen herrschen, führen. Auch versteckte Beschränkungen des Dienstleistungshandels sind nicht gestattet (vgl. GATS Art.XIV). Bei Maßnahmen, die mit dem Erhalt der öffentlichen Ordnung legitimiert werden, darf es sich darüber hinaus nur um Fälle handeln, die mit einer schwerwiegenden Bedrohung der Grundwerte der Gesellschaft begründet

⁶⁸ Im GATT ist eine ähnliche Ausnahmeregel eingelassen. Hier werden neben dem Schutz für Mensch, Tier und Pflanze auch den Schutz nationaler Kultur und den Erhalt erschöpflicher Naturschätze aufgeführt, wie auch der Schutz vor im Strafvollzug hergestellten Waren (vgl. GATT Art. XX).

werden können (vgl. GATS Art.XIVa, Fn. 5).

Damit wird durch die Vorgabe von Zielen das diskursive Feld abgesteckt, indem sich nationalstaatliche Devianz legitimerweise bewegen darf. Die Ziele bilden die legitimen Fluchtpunkte der Rede. Arbeits- und Sozialstandards, die nicht mit Gesundheitsschutz begründet werden können, wären beispielsweise keine legitimen Schutzziele (siehe Fritz and Scherrer 2002: 23). So fand auch der Wunsch der belgischen und französischen Regierung nach einer kulturellen Ausnahmeklausel im Vorfeld der Verhandlungen zum GATS keinen Eingang in die Liste der vom Vertragstext benannten Ziele (siehe Fritz 2002: 31-33).

Allgemeine Ausnahmen werden durch das GATS so nur für klar umrissene Ziele autorisiert. Abgesehen vom Diskriminierungsverbot bei Ländern, in denen gleiche Bedingungen herrschen, macht der Vertragstext keine Vorgaben zur Art der Maßnahmen, die WTO-Mitglieder mit dieser Zielsetzung ergreifen können. Damit unterscheiden sich die Auflagen zu allgemeinen Ausnahmen von den Kodierungsvorgaben der Rechtfertigungsrede, wie sie das GATS für andere Bereiche staatlichen Handelns vorsieht, auf die ich im nächsten Schritt näher eingehen werde.

3.4.2 Aufgeschobene Konkretisierungen

Stärkere Auflagen macht das GATS bezüglich eines Instruments, das zu den wichtigsten Elementen staatlicher Steuerung in der Nachkriegszeit gehört: die Subventionen. Die Auflagen zielen nicht auf die Abschaffung von Subventionen, sondern wollen ihre Anwendung beeinflussen. In diesem Kapitel verpflichten sich die Unterzeichnerstaaten, diese so anzuwenden, dass sie sich beim Handel mit Dienstleistungen nicht handelsverzerrend auswirken (vgl. GATS Art. XV). Allerdings unterlässt der Vertrag eine Konkretisierung dieser Auflagen. Im Gegensatz zu den allgemeinen Ausnahmen wird die Konkretisierung allerdings nicht den Mitgliedstaaten überlassen, sondern als Arbeitsauftrag für nachgelagerte WTO-Verhandlungen formuliert. Sie sollen nach Inkrafttreten des Abkommens solche gemeinsame Standards als multilaterale Disziplinen ausarbeiten. Durch diese in die Zukunft verlagerte Konkretisierung führt das Übereinkommen eine weitere Unvollständigkeit ein, nun auf der Ebene der allgemeinen Prinzipien und Verpflichtungen. Bereits im März 1995 richtete der Rat für den Handel mit Dienstleistungen (CTS) hierfür eine Arbeitsgruppe ein, die seither regelmäßig tagt (siehe WTO/CTS 1996). Wie schwierig die Schaffung solcher Disziplinen ist in einem Bereich, der zentral für die Organisation von Hegemonie und für die ökonomische Rolle des Nationalstaates ist, lässt sich daran erkennen, dass trotz langjähriger Verhandlungen es

bisher nicht gelang, einen Konsens verträglich zu fixieren. Auch am Ende der Doha-Runde war die Definition von Subventionen immer noch ein zentraler Punkt der Verhandlungen (Für eine aktuelle Übersicht zu den Diskussionen siehe WTO/WPGR 2005; WTO/CTS 2006: Para 3).

Eine ähnliche Situation zeigt sich bei den Auflagen zum öffentlichen Beschaffungswesen, wie sie im GATS-Vertrag in Artikel XIII festgelegt werden sollten. Nicht nur wirtschaftspolitisch, sondern auch rein wirtschaftlich gesehen, handelt es sich hierbei um einen wichtigen Bereich. Die weltweiten öffentlichen Aufträge werden jährlich auf einen Wert von 10 bis 15% des Bruttoinlandproduktes geschätzt (siehe Fritz and Scherrer 2002: 22). Im GATS-Vertrag einigte sich die Mitgliedstaaten, dass die zentralen GATS-Prinzipien, das heißt die Meistbegünstigung, der Marktzugang und die Inländerbehandlung bei staatlichen Maßnahmen, die das öffentliche Beschaffungswesen regeln, nicht gelten (vgl. GATS Art.XIII). Allerdings nimmt das Übereinkommen zugleich eine enge Begriffbestimmung des öffentlichen Beschaffungswesens vor, für die diese Ausnahmebestimmung Gültigkeit hat. Sie gilt nur für die Dienstleistungen, die für staatliche Zwecke beschafft werden und hierbei nicht „zum kommerziellen Wiederverkauf oder zur Nutzung bei der Erbringung von Dienstleistungen zum kommerziellen Verkauf bestimmt sind“ (GATS Art.VIII). In dieser Formulierung wird ein enger Staatsbegriff favorisiert, wie er sich auch bei anderen Auflagen des GATS wiederfindet. So definiert das Abkommen Dienstleistung, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht wird, als Dienstleistungen, „die weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht wird“ (GATS Art.I, 3c). Staatliche Dienstleistungen sind hiernach nur Dienstleistungen, bei denen der Staat eine Monopolstellung einnimmt und hierbei keine Kommodifizierung vorgenommen hat (kritisch hierzu Krajewski 2003). Der favorisierte Staatsbegriff macht eine zentrale Fluchtlinie des strategischen Dispositivs des GATS deutlich, das auf eine Verschärfung des Wettbewerbsprinzips und letztlich der Stärkung privater Akteure auch in den Bereichen abzielt, die in erster Linie steuerfinanziert sind. Bildung, die in vielen Ländern im wesentlichen als öffentliche Dienstleistung gilt, wäre hiernach streng genommen keine staatliche Dienstleistung, da sie auch von privater Seite angeboten wird. Die GATS-Auflagen gelten hiernach auch für diesen Bereich. Allerdings ist die Auslegung des vom GATS favorisierten Staatsbegriff selbst Gegenstand großer Auseinandersetzungen (siehe Sinclair and Grieshaber-Otto 2002).

Ähnlich wie bei den Subventionen formuliert der GATS-Vertrag auch beim öffentlichen Beschaffungswesen einen Arbeitsauftrag an zeitlich nachgelagerten Verhandlungen, um einen

Konsens zu finden, wie dieser Bereich stärker unter die GATS-Regeln subsumiert werden kann. Die Verhandlungen hierzu werden in der Arbeitsgruppe zu den GATS-Regeln geführt. Auch hier haben, ähnlich wie bei der Subvention, die regelmäßigen Treffen bislang zu keinen allgemeingültigen Regeln geführt. Zu offensichtlich sind die Interessensgegensätze bei der Transformation zentraler sozialstaatlicher Funktionen. Mit anderen Worten: Die im GATS eingelassene Transformationsstrategie des Sozialstaates ist innerhalb des entstehenden transnationalen Blocks an der Macht höchst umstritten.⁶⁹ Die offensichtlichen Schwierigkeiten einen Konsens zu finden, machen deutlich, wie voraussetzungsreich die Schaffung von Standards und Normen ist, die in Kernbereichen staatlicher Interventionen zu Fluchtpunkten nationaler Rechtfertigungsrede werden sollen.

Eine zweite Form der „aufgeschobenen“ Integration in wirtschaftlicher und normativer Hinsicht nimmt das GATS durch seine Privilegierung regionaler Integrationsprozesse vor, wie sie beispielsweise im Rahmen der Europäischen Union vorangetrieben werden. Bedingung für eine solche Sonderbehandlung ist allerdings, dass diese Integrationsprozesse einen beträchtlichen Geltungsbereich in Bezug auf die Sektoren, das Handelsvolumen, wie auch auf die Erbringungsformen aufweisen und sich hierbei am Prinzip der Inländerbehandlung orientieren (vgl. GATS Art.V). In diesem Fall befreit das GATS von der Pflicht, die in diesem Kontext gewährten Privilegien auf Drittstaaten auszudehnen. Das heißt, Sonderbeziehungen, die in regionalen Prozessen eingegangen werden, müssen nicht in eine globale Beziehung transformiert werden. Diese Sonderbehandlung gilt auch explizit für Übereinkünfte zu integrierten Arbeitsmärkten. Voraussetzung ist hier allerdings die Freistellung der Staatsangehörigen der Vertragsparteien von der Pflicht zur Beschaffung einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis (vgl. GATS Art.V^{bis}).

Ein globaler Integrationsprozess, wie es das übergreifende Ziel der WTO ist, steht somit nicht im Widerspruch zu regionalen Integrationsprozessen. Die Privilegierung regionaler Prozesse kann faktisch als Zwischentappe auf dem Weg zu diesem Ziel begriffen werden. Nicht zufälligerweise sind es regionale Prozesse, in denen es bislang am ehesten gelungen ist, auch in Bereichen mit weitreichenden Konsequenzen für staatliches Handeln, postnationale Standards zu entwickeln. So verweist der deliberative Supranationalismus mit seinem Blick auf die Mehrebenendeliberation auf die Komplexität postnationaler Meinungsbildung in diesem

⁶⁹Für eine interne Kritik siehe z.B. die Diskussionen in der Working Party on GATS Rules am 19. Februar 1999 (S/WPGR/M/20, Para. 33 oder am 7.July 2000 S/WPGR/M28, Para 27).

Kontext. Auch in dem bereits erwähnten Zitat von Habermas kommt diese Bedeutung regionaler Prozesse stark zum Ausdruck:

„[A]uf transnationaler Ebene werden Verhandlungssysteme, die – wie die WTO und andere Institutionen des Weltwirtschaftsystems – eine politische Willensbildung zulassen, erst dann so etwas wie eine Weltinnenpolitik betreiben können, wenn eine Mehrzahl von föderal aufgebauten, global handlungsfähigen Republiken entstehen, in denen die Legitimationswege des demokratischen Prozesses von der Ebene der Nationalstaaten kontinuierlich bis zur Ebene dieser kontinentalen Regimes gleichsam nach oben verlängert werden.“ (Habermas 2004: 139f.)

Entsprechend kann die privilegierte Behandlung regionaler Integrationsprozesse nicht alleine als Ausdruck eines Kompromisses zwischen mehr international und mehr regional ausgerichteten Wirtschaftskräften verstanden werden, sondern als Teil einer globalen Integrationsstrategie durch Blockbildung. In seiner Konsequenz könnte eine solche Privilegierung einen gewissen *bottom-up*-Prozess der Transnationalisierung von Vergesellschaftungsprozessen begünstigen.

Diese ersten Ausführungen zum GATS sollten deutlich gemacht haben, dass es sich bei diesem strategischen Dispositiv um eine Intervention handelt, deren Form sich erst allmählich ausbildet. Kernelement dieses Dispositivs ist eine Internationalisierung der Verhandlungen zur Definition von kommerziellen Dienstleistungen. Bislang hat diese Diskussion ihren Niederschlag in einem Klassifikationssystem gefunden, in dem die Bereiche definiert werden, die im Rahmen des GATS als Dienstleistung gelten. Damit wird auch die Definition von staatlichen Dienstleistungen verhandelt. Zugleich haben sich die Mitgliedstaaten für eine schrittweise Integration der Dienstleistungssektoren entschieden, was der nationalstaatlichen Ebene einen größeren Verhandlungsspielraum einräumt, allerdings mit der klar vorgegebenen Fluchtlinie einer allmählichen Verallgemeinerung des globalen Handels mit Dienstleistungen. Wie ausgeführt wurde, findet sich diese „Unvollkommenheit“ nicht nur bezogen auf die Dienstleistungssektoren, deren Regelungen unter die GATS-Prinzipien subsumiert werden, sondern auch bezogen auf die Prinzipien selbst. In nachgelagerten Verhandlungen wurden Gremien, denen alle RegierungsvertreterInnen aller WTO-Mitgliedstaaten angehören, eingerichtet, um hier eine Ausdifferenzierung und Konkretisierung von Normen und Prinzipien vorzunehmen. Sie bilden klar begrenzte Kommunikationsräume zwischen den Regierungen, um gemeinsame Standards für so zentrale staatliche Interventionsbereiche, wie Subvention zu schaffen. Neben dieser zeitlichen Delegation von Meinungsbildungsprozessen, findet sich im GATS auch eine räumliche Delegation hin zu regionalen Integrationsprozessen. Diese werden privilegiert, indem sie von der Meistbegünstigungspflicht und Inländerbehandlung gegenüber Drittparteien ausgenommen werden.

Wie schwierig diese nachgelagerte Meinungsbildung ist, soll am Beispiel der Anerkennungsfrage von Qualifikationen behandelt werden. Damit greift der nächste Abschnitt ein Aspekt innerhalb des GATS heraus, um ihn näher unter die Lupe zu nehmen. Hierdurch soll die Komplexität einer solchen Meinungs- und Konsensfindung verdeutlicht werden.

Innerhalb des GATS ist die Strategie, die auf die Herausbildung solcher Standards abzielt, multiskalar angelegt. Die Anerkennung selbst wird an institutionelle Arrangements außerhalb des GATS-Rahmens delegiert. Hinzu kommt die Privilegierung regionaler Standardbildung und drittens eine zeitlich nachgelagerte Konkretisierung der Standards zu Qualifikationsanforderungen und zu ihrer Überprüfung im Rahmen einer WTO-Arbeitsgruppe. Das heißt, alle bereits skizzierten Strategien der schrittweisen Vervollkommnung von GATS-Normen finden sich hier wieder.

3.5 Anerkennung von Qualifikationen im globalen Dienstleistungshandel

Bevor auf die Frage der Regelung von Qualifikationen näher eingegangen wird, sollen als erstes vier Grundtypen von Anerkennung skizziert und auf ihre Konsequenzen für nationalstaatliche Entscheidungskompetenzen reflektiert werden. So kann ein Analyseraster entwickelt werden, vor dessen Hintergrund das Anerkennungsregime des GATS beschrieben werden kann.

3.6 Vier Grundtypen von Anerkennung

Zwei Grundprinzipien für Anerkennungsverfahren machen Kalypso Nicolaidis und Joel Trachtman in ihrer Arbeit aus (vgl. Nicolaidis and Trachtman 2000: 242). Die eine Anerkennung orientiert sich am Prinzip der Gleichheit, die andere am Prinzip der Gleichwertigkeit. Wie im Folgenden ausgeführt wird, lassen sich so vier Grundformen von Anerkennung beschreiben.

- 1.) So kann erstens das Importland vom Exportland verlangen, dass es sich an seinem Qualifikations- und Zulassungssystem orientiert. Das zentrale Prinzip wäre in diesem Fall das der Gleichheit bezogen auf die Regulationen des Importlandes. In juristischen Begrifflichkeiten wird hier auch von Marktortanknüpfung gesprochen (siehe Grandpierre 1999). Staatstheoretisch betrachtet schlägt eine solche Regelung die Definitionshoheit der Standards für Qualifikations- und Zulassungsanforderungen alleine dem Importland zu. Solche

Verfahren stützen allerdings kaum die globale Expansion der Dienstleistungserbringung durch natürliche Personen. Will ein Dienstleistungserbringer seine Dienste in mehreren Ländern anbieten, müsste er sich jedes Mal auf neue Qualifikations- und Zulassungsanforderungen einstellen.

- 2.) Das Gleichheitserfordernis kann sich auch auf einen internationalen Standard beziehen. Eine solche Regelung wäre für eine gegenseitige Anerkennung am günstigsten. Bildungspolitisch gesprochen, würde diese jedoch bedeuten, dass sich sowohl Import-, wie auch Exportland die eigenen Zulassungsverfahren und das eigene Bildungssystem an einem internationalen Standard ausrichten müssten. Die enge Verknüpfung von Nationalstaat und Bildung macht ein solches Unterfangen, hegemonietheoretisch betrachtet, zu einem anspruchsvollen Unternehmen.
- 3.) Ein dritter Anerkennungstyp nimmt die Gleichwertigkeit zur Grundlage. Das importierende Mitglied anerkennt das Zulassungs- und Qualifikationssystem des exportierenden Mitglieds unabhängig von möglichen Differenzen als gleichwertig. Für diese Orientierung hat sich der Begriff des Herkunftsprinzips eingebürgert. Indem das importierende Land seine Regulationshoheit an das exportierende Land abtritt, folgt es einem „laisser-régler“ Prinzip. Die unter dem EU-Binnenmarktkommissar Frits Bolkestein entwickelte EU-Richtlinie zur Liberalisierung und Erleichterung der Dienstleistungserbringung im EU Binnenmarkt beispielsweise orientierte sich in ihrer ursprünglichen Fassung an diesem Prinzip (siehe Lorenz and Wannöffel 2005). Massive Widerstände haben allerdings eine Abkehr von diesem Prinzip in zentralen Bereichen bewirkt. Entsprechend ist die Bolkestein-Initiative ein gutes Beispiel für die Akzeptanzschwierigkeit des Herkunftsprinzips.
- 4.) Ein anderes Konzept von Gleichwertigkeit orientiert sich an einem *Tertium Comparationis*, einem internationalen Meta-Standard, an dem sich die Bemessung einer Gleichwertigkeit einschätzen lässt. Unterschiede werden hier nicht nivelliert. Nur die Gleichwertigkeit muss sich in Bezug auf einen gleichen Fluchtpunkt begründen lassen. Dieser dritte Standard kann die Form einer Minimalharmonisierung einnehmen. So orientieren sich beispielsweise die allgemeinen EU-Richtlinien zur Anerkennung von beruflichen Qualifikationen an diesem Prinzip (siehe z.B. Kromann 1999). Hier ist eine Anerkennungspflicht vorgesehen, solange kein wesentlicher Unterschied besteht. Das heißt, die Minimalhar-

monisierung erfolgt hier *ex negativo*. Sie könnte aber auch durch einen positiv gesetzten Minimalstandard erfolgen.

Vier Grundtypen von Anerkennung

Gleichheit	Marktortanknüpfung
	Internationaler Standard
Gleichwertigkeit	Herkunftsprinzip
	Meta-Standard

Bislang existieren wenige solcher Metastandards für die Qualifikation bei Dienstleistungsberufen. So moniert eine Gruppe von WTO-Delegierten aus Chile, Indien, Mexiko, Pakistan und Thailand:

„In most services, there are no internationally accepted benchmarks of qualifications required to practice a particular profession. Even where such standards exist, some members may insist on much higher qualifications standards without adequate justification thereof. In cases where such standards are lacking, there may be wide divergence in qualification requirements for the same profession across members. All this leads to a lot of uncertainty for the professional service supplier.“ (WTO/WPDR 2005I: Para 11)

Diese Kritik an einer Standardvielfalt, die es ausländischen Dienstleistungsanbieter erschwert, ihre Qualifikation anerkannt zu bekommen, ist nicht zufälligerweise von Regierungsvertretern aus dem Süden formuliert worden. Sie verweist auf einen zentralen Interessenskonflikt innerhalb des GATS bei der Frage der zeitweisen Migration. Im Nachfolgenden soll kurz auf das GATS als Migrationsabkommen eingegangen werden, bevor die Anerkennungsregeln des GATS genauer unter die Lupe genommen werden.

3.7 Liberalisierungen beim Personenverkehr

Im Annex des Abkommens wird festgelegt, dass die durch das GATS geregelte Personenfreizügigkeit sich nicht auf Personen beziehen darf, die Zugang zum Arbeitsmarkt in einem anderen WTO-Land suchen, noch dass sie Einfluss auf Visa und Einbürgerungsfragen sowie auf unbefristete Aufenthalt- und Arbeitserlaubnis haben darf. Durch diese Einschränkung soll eine Differenzierung zwischen langfristiger und zeitweiser Migration aufgemacht werden. Das im GATS eingelassene Migrationsabkommen will sich hierbei nur auf die Regelung der

zeitweisen Migration beschränken und die Regelung für langfristige Migration in nationalstaatlicher Kompetenz belassen. Neben den *lock-in*-Mechanismen des GATS ist diese in der Praxis schwer aufrecht zu erhaltende Trennung zwischen lang- und kurzfristiger Migration sicherlich mit ein Grund, warum sich die WTO-Mitgliedstaaten bisher zurückhaltend gezeigt haben, im Rahmen des GATS Liberalisierungsverpflichtungen in diesem Bereich einzugehen (vgl. Chaudhuri, Mattoo et al. 2004). Die bisherigen Zugeständnisse fallen hierbei oft gar hinter die eigene Einwanderungspolitik zurück (vgl. Chanda 2001; Chaudhuri, Mattoo et al. 2004; Bhatnagar and Manning 2005).⁷⁰ In seiner Fluchtlinie zielt das strategische Dispositiv des GATS in diesem Bereich auf eine Erweiterung eines globalen Arbeitsmarktes, der dem Zugriff der Arbeitgeber auf qualifizierte Arbeitskräfte eine ganz neue Dimension verleiht, die nicht ohne Folge für die Konkurrenz unter den Arbeitskräften bleibt. Das heißt, auch hier zielt das Dispositiv auf eine Verschärfung des Konkurrenzprinzips, die sich zugunsten der Kapitalseite auswirkt.

Anhand der bisherigen Verpflichtungslisten der WTO-Mitglieder für zeitlich befristete Arbeitsmigration lassen sich fünf unterschiedliche Kategorien ausmachen, von denen nur drei den Bereich der Arbeitsmigration im engeren Sinn tangieren (siehe Scherrer and Raza 2004; Koehler 1999: 217-228; Fritz and Scherrer 2002; Bormann 2005).

1. Eine erste Kategorie umfasst Geschäftsreisende (*business visitors*), die in ein anderes WTO-Land einreisen, um Verträge anzubahnen oder abzuschließen, die in eine Dienstleistungserbringung münden, ohne dass die Geschäftsreisenden die Erbringer selbst sind. Diese Reisetätigkeit zielt oft direkt auf eine Anbahnung von grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringungen.
2. Eine zweite Gruppe machen Personen aus, die zum Aufbau einer Niederlassung einreisen und sich in der Regel im Gastland zwischen drei und sechs Monaten aufhalten dürfen. Auch sie erbringen selbst keine Dienstleistung im Gastland und sind daher ebenfalls nicht als ArbeitsmigrantInnen im engeren Sinn zu verstehen. Bei ihnen muss es sich, so die Auflage, um Führungskräfte handeln. Allerdings ist diese Beschränkung innerhalb der WTO durchaus umstritten.

⁷⁰ Eine Auswertung der von 100 WTO-Mitgliedern eingegangenen horizontalen Verpflichtungen bezüglich der Arbeitsmigration (Modus 4) aus dem Jahre 1998 führt nur drei Nennungen bei "Dreimonatspersonen" auf, während es 104 bei Geschäftsführern, Managementpersonal und Spezialisten, 135 Nennungen bei den innerbetrieblich versetzten Beschäftigten in Auslandsniederlassungen und 70 bei Geschäftsreisenden sind (siehe WTO/CTS 1998: 27).

3. Eine dritte Kategorie bilden die innerbetrieblich versetzten Beschäftigten in Auslandsniederlassungen (*intra-corporate transferees*). Diese Art von Migration ist entsprechend eng an ausländische Direktinvestitionen gekoppelt und daher insbesondere für OECD-Länder von Interesse (siehe Sands 2004). Die Personengruppe umfasst hier Führungskräfte, Anteilseigner, Geschäftsführer, und Beschäftigte, die über ein Spezialwissen verfügen. Dieser Gruppe ist es im Gegensatz zu den beiden erstgenannten Kategorien erlaubt, im Gastland Dienstleistungen zu erbringen. Entsprechend kann hier von Arbeitsmigration im engeren Sinne gesprochen werden. Die maximale Aufenthaltsdauer, wie sie den jeweiligen Listen fixiert ist, liegt zwischen zwei und fünf Jahre, mit Verlängerungsoption. Die bisherigen Verpflichtungslisten enthalten verschiedene Restriktionen, die sicherstellen sollen, dass dieser Zugang nur Schlüsselpersonen vorbehalten bleibt.
4. Die vierte Gruppe umfasst Spezialisten. Im Gegensatz zu den innerbetrieblich versetzten Spezialisten müssen Personen, die unter diese Kategorie fallen, nicht schon bei der Einreise bei einem ausländischen Dienstleistungsunternehmen beschäftigt sein. Sie müssen erst bei der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ein Beschäftigungsverhältnis nachweisen können. Nur wenige WTO-Mitglieder haben für diesen Bereich Verpflichtungen übernommen und knüpfen zudem den Zugang an verschiedene Auflagen, wie Qualifikationsanforderungen. Allerdings pochen gerade die Niedriglohnländer auf eine stärkere Liberalisierung in diesem Bereich (siehe Bormann 2005). Für sie ist die fünfte und letzte Gruppe von besonderem Interesse.
5. Diese Personengruppe – so genannte Dreimonatspersonen oder *contractual service suppliers* (CSS) – muss für ihre Aufenthaltserlaubnis nur einen Vertrag nachweisen, wobei die Auftragserfüllung drei Monate nicht überschreiten darf. Hochlohnländer zeigen sich bisher gerade bei dieser letzten Kategorie besonders zurückhaltend und haben hier ihre Sektoren in der Regel nur für Personen mit Hochschulabschluss oder höherer Ausbildung geöffnet (siehe Bhatnagar and Manning 2005).

Klassentheoretisch gesprochen findet sich in diesen Kategorien eine innere Hierarchisierung der transnationalisierten Bourgeoisie wieder. Die ersten drei Kategorien sind mehr oder weniger direkt an eine Leitungsposition im Unternehmen gekoppelt. Im Rückgriff auf Gills Begriff der „transnational fraction of the capitalist classes of the world“ (Gill 2003a: 168), die er als die treibende Kraft für die Herausbildung eines neuen transnationalen historischen Blocks identifiziert, tritt so die besondere Bedeutung des GATS zu Tage, um für diese Gruppe die nationalstaatlich organisierten Einreisehürden zu verringern. Als multilaterales Migrationsab-

kommen weist es eine relative Autonomie zu nationalstaatlich organisierten Migrationsregimen auf und damit zu nationalstaatlicher Kompromissbildung.

Für Niedriglohnländer sind jedoch gerade die letzten beiden Kategorien von zentralem Interesse, da sie selten über Unternehmen verfügen, denen es gelingt, eine kommerzielle Präsenz in den reichen OECD-Ländern aufzubauen. So verlangte beispielsweise Indien in den Verhandlungen eine Ausdifferenzierung der letzten beiden Kategorien, um mittlere und untere Fachkräfte mit einzubeziehen (vgl. WTO/CTS 2000: Para 17). Darin spiegelt sich die Strategie wider, das GATS zu nutzen, um die zunehmende Migration von Fachkräften, beispielsweise aus dem Gesundheitswesen, zu unterstützen. So übertraf die Zahl der Neuregistrierungen dieser Fachkräfte aus Übersee in Großbritannien in der Periode 2001/2002 zum ersten Mal die Neuregistrierungen britischer Fachkräfte (siehe Mundt 2004). Durch den Fall des Eisernen Vorhangs erreichte in Westeuropa die Einwanderung in den Jahren 1992/1993 einen ersten Höhepunkt (vgl. Salt 2001: 32; OECD 2003: A.1.1&A.2.1). Auch wenn seither in einigen EU-Ländern die Zuwachsrate zurückgegangen ist, bleibt eine große Nachfrage nach gut ausgebildeten Fachkräften (siehe Salt 2001: 17). Insbesondere für ärmere Niedriglohnländer sind Rücküberweisungen von MigrantInnen zu einem zentralen ökonomischen Faktor geworden (siehe WTO 2004a: 64-68). 2005 erreichten die Rücküberweisungen eine Höhe von 232 Mrd. US-Dollar (siehe World Bank 2006). Über die Hälfte hiervon, 167 Mrd., floss in die Entwicklungsländer und überstieg hiermit die Höhe der Entwicklungsgelder um mehr als das Doppelte.

Um das GATS als Verstärker in diesem Prozess einzubinden, gewinnt insbesondere für die Niedriglohnländer die Erweiterung der Kategorie der ExpertInnen an strategischer Bedeutung. Klassentheoretisch kann die Position dieser ExpertInnen mit dem Begriff der Kleinbourgeoisie erfasst werden. Marx - und im Anschluss daran auch Poulantzas - weist in seinen klassentheoretischen Ausführungen dieser sozialen Gruppe eine ambivalente Rolle zu. In *sensu strictu* gehört diese Gruppe nicht zu der herrschenden sozialen Gruppe, da sie keinen Besitz oder Verfügungsmacht über Besitz hat. Zugleich übernehmen sie als qualifizierte Arbeitskräfte führende Aufgaben und bestimmen so den Organisationsprozess mit. Gerade regulierte Berufe wie ÄrztInnen, Krankenschwester und -pfleger, BuchprüferInnen und Rechtsanwälte sind besonders eng in die gesellschaftliche Organisation von Vertrauen eingebunden.

In der transnationalisierten inneren (Klein-)Bourgeoisie, in der sich Nord-Süd-Hierarchien mit Produktionsverhältnissen überkreuzen, stellen die Länder des Südens vor allem diese soziale Gruppe. Um die Länder des Südens für das strategische Dispositiv des GATS zu gewinnen, sind Liberalisierungen in diesem Bereich entsprechend zentral. Die hier-

aus erfolgende Intensivierung der Konkurrenz zwischen qualifizierten Fachkräften stärkt zugleich die Verhandlungsposition der Arbeit- und Auftraggeber im Norden, was nicht ohne Konsequenz für die Allianzbildung zwischen den besitzenden Klassen und der Kleinbourgeoisie bleibt. Die Mobilität von Hochqualifizierten fördert somit langfristig eine andere Allianzbildung. Die bisherige Zurückhaltung der Regierungen der Hochlohnländer gerade im unteren Qualifizierungsbereich die Liberalisierungen voranzutreiben, deutet allerdings darauf hin, dass die alte Allianz noch Bestand hat, nicht zuletzt aufgrund einer starken Mobilisierung von Gewerkschaften, aber auch von Berufsverbänden.

Diese Ausführungen sollten verdeutlicht haben, in welchem konfliktreiches Feld von Einbindungsstrategien die Frage der Anerkennung von Qualifikationen eingebettet ist. Im Nachfolgenden soll die Implementierung dieser Anerkennungen in das GATS genauer ausgeführt werden.

3.8 Die Anerkennung von Qualifikationen und Zulassungen beim GATS

Die Frage der Anerkennung spielt bei den Berufen eine zentrale Rolle, deren Ausübung einer spezifischen Qualifikation bedarf. Im hochqualifizierten Bereich sind dies beispielsweise Berufen wie Ingenieure, Buchprüfer oder Pflegeberufe, das heißt Berufe, die mehrheitlich an ein Hochschulstudium gekoppelt sind und in der Regel im Anschluss noch einer zusätzliche Zulassung bedürfen. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in einem anderen Land bedarf hier einer vorherigen Anerkennung der Qualifikation.

Entgegen einer ersten Fassung des GATS-Vertrags regelt der Vertrag, so wie er von den Regierungen nach langen Verhandlungen im April 1994 unterzeichnet wurde, die Frage der Anerkennung in zwei unterschiedlichen Artikeln (vgl. WTO 1990: Art.VII). Artikel VII bezieht sich im engeren Sinn auf die Frage der gegenseitigen Anerkennung. Artikel VI hingegen macht Auflagen zu Qualifikationserfordernissen- und Verfahren. Diese beiden Artikel weisen nicht nur einen unterschiedlichen Fokus auf, sondern sehen auch unterschiedliche Strategien vor, wie der von ihnen behandelte Bereich geregelt werden soll. Als erstes soll nun näher auf Artikel VII, der die Anerkennung im engeren Sinn regelt, eingegangen werden.

Das GATS hebt in Artikel VII die Verpflichtung zur Verallgemeinerung der Anerkennung auf. Artikel VII.1 besagt hierzu:

“Zum Zweck der vollständigen oder teilweisen Erfüllung der Normen oder Kriterien für die Ermächtigung, Zulassung oder Beglaubigung von Dienstleistungserbringern (...) kann ein Mitglied die Ausbildung oder Be-

rufserfahrung, die Anforderung oder die Zulassungen oder Beglaubigungen, die in einem bestimmten Land erworben, erfüllt beziehungsweise erteilt worden sind, anerkennen.“

Die Anerkennung einer Ausbildung, wie auch die Zulassung oder Beglaubigung, die in einem anderen WTO-Mitgliedstaat erworben wurden, kann hiernach von einem anderen Mitglied abgelehnt werden, auch wenn es in dem entsprechenden Bereich Liberalisierungsverpflichtungen bezüglich der Personenfreizügigkeit eingegangen ist. Das GATS setzt somit Liberalisierungsverpflichtungen in Bereichen, die einer besonderen Zulassung oder Qualifikation bedürfen, nicht mit der Anerkennung von Zulassung oder Anerkennung gleich. Die Anerkennung wird so zu einer zusätzlichen Hürde, die ein ausländischer Dienstleistungsanbieter zu nehmen hat, will er Zugang zum Markt eines anderen WTO-Mitgliedes erlangen. Während das Meistbegünstigungsprinzip vorsieht, dass aus dem Liberalisierungszugeständnis an ein WTO-Mitglied Zugeständnisse für alle zu erfolgen haben, wird bei der Frage der Qualifikationsanerkennung mit diesem zentralen Prinzip der WTO gebrochen. Ein Mitglied könnte theoretisch weitgehende Liberalisierungen bei der Dienstleistungserbringung mittels einer natürlichen Person eingehen, diese Verpflichtungen aber dadurch aushebeln, indem es die Qualifikationsanforderungen an ausländische Dienstleistungserbringer an sehr länderspezifische Auflagen knüpft. Einzig und allein die Ungleichbehandlung verschiedener Länder ist bei der Anwendung der eigenen Normen und Kriterien untersagt (vgl. GATS VII.3).⁷¹ Die Regelung zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen und Zulassungen belässt so die zentrale Entscheidungshoheit beim importierenden WTO-Mitglied. Entsprechend gibt es auch keine Vorgaben, wie die Anerkennung ausländischer Qualifikationen und Zulassungen erfolgen soll. Diese kann entweder auf dem Wege der Harmonisierung, also auf Basis eines gemeinsamen Standards, oder aber auf Basis der Gleichwertigkeit erfolgen. Zudem hält der Vertragstext offen, ob diese Anerkennung durch das importierende Land autonom erfolgt, oder im Rahmen gegenseitiger Anerkennungsabkommen. Das GATS enthält somit keine Auflagen zur Anerkennung von Qualifikationen, sondern delegiert dies an Entscheidungsstrukturen außerhalb seines Einzugsgebiets. Diese Regelung begünstigt folglich eine plurilaterale Bündelung von Anerkennungsbeziehungen.

⁷¹ So heißt es in Artikel VII.3: „Ein Mitglied darf die Anerkennung nicht in einer Weise gewähren, die bei der Anwendung seiner Normen und Kriterien für die Ermächtigung, Zulassung und Beglaubigung von Dienstleistungserbringern ein Mittel zur Diskriminierung zwischen verschiedenen Ländern oder eine verdeckte Beschränkung des Handels mit Dienstleistungen darstellen würde.“

3.8.1 Regionale Fragmentierung

Bislang haben sich gegenseitige Anerkennungsabkommen für berufliche Qualifikationen sehr punktuell entwickelt. Wo sie über bilaterale Vereinbarungen hinausgehen, sind sie meist in regionale Integrationsprozesse eingebettet. Eine Vorreiterrolle spielt hier die EU mit ihren sektoralen Anerkennungsrichtlinien im Bereich der Architektur, des Medizin- und Veterinärwesens und des Rechtswesens. Mit ihren allgemeinen Anerkennungsrichtlinien, die die Anerkennung von Hochschulabschlüssen und anderen Berufsabschlüssen für den beruflichen Zweck regeln, verfügt die EU gar über einen sektorübergreifenden Anerkennungsmechanismus.⁷² Auch das nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA, das lateinamerikanische Freihandelsabkommen Mercosur, sowie das asiatisch-pazifische Handelsabkommen APEC bemühen sich um gegenseitige Anerkennungsabkommen.⁷³ Nur wenige Anerkennungsabkommen gehen bisher über regionale Integrationsprozesse hinaus.⁷⁴ Die meisten dieser transregionalen Abkommen verlaufen hierbei entlang historisch gewachsener Beziehungen, bestimmt durch eine gemeinsame Sprache und alte koloniale Beziehungen, die unter anderem in einer hohen Strukturähnlichkeit der Bildungssysteme ihren Niederschlag finden. So verband der *Washington Accord*, der die gegenseitige Anerkennung der Ingenieurausbildung auf *Bachelor*-Ebene zum Ziel hat, ursprünglich die berufsständige Vereinigung der Ingenieure der englischsprachigen Ländern Australien, Kanada, Irland, Neuseeland, Vereintes Königreich und USA und nahm erst vor kurzem auch Hongkong, China und Südafrika auf.⁷⁵ Verschiedene transregionale Anerkennungsanstrengungen zeichnen sich insbesondere im Ingenieurs- und

⁷² Die erste allgemeine Richtlinie zur Anerkennung beruflicher Qualifikationen wurde 1988 verabschiedet 89/48/EWG. Diese erste Richtlinie bezieht sich auf die Anerkennung von Hochschulqualifikationen. Ihr folgte 1991 eine zweite, die die Anerkennung von beruflichen Qualifikationen unterhalb einer Hochschulqualifikation regelt. Im September 2005 wurde eine neue Anerkennungsrichtlinie verabschiedet, um bis Ende 2007 die verschiedenen sektoralen Anerkennungsrichtlinien in ein allgemeines Anerkennungssystem zu überführen (2005/36/EG). In Kapitel vier werde ich nochmals ausführlicher hierauf eingehen.

⁷³ So erlaubt Art. XI des Protokolls von Montevideo, dem GATS nicht unähnlich, den Staaten Verträge zur gegenseitigen Anerkennung von Ausbildung, Zeugnissen, Zulassungen und Berufserfahrung zu machen. In der asiatischen Region haben solche Anerkennungsanstrengungen bislang in den *APEC Engineers Register* gemündet, dem Australien, Kanada, Hongkong China, Japan, Korea, Malaysia and Neuseeland angehören. Darüber hinaus zeigen sich Berufsverbände in den Bereichen Wirtschafts- und Rechnungsprüfung, Architektur, Ingenieurwesen, Krankenpflege und Immobiliengutachter aktiv um gegenseitige Anerkennungsinitiativen bemüht. Für einen Überblick siehe (Hartmann 2006).

⁷⁴ So zählt ein Überblicksbericht des WTO-Sekretariats von den zehn gegenseitigen Initiativen zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung, die mindestens drei Länder umfassen und somit plurilateral von ihrer Ausrichtung sind, alleine fünf europäische Initiative auf. Neben der *Fédération Européenne d'Associations Nationales d'Ingénieurs* (FEANI), sind dies vier EU-Richtlinien zur gegenseitigen Anerkennung im Bereich Rechtswesen (77/249/EWG, 89/48/ EWG, 95/5/EG) und Architektur (85/384/EWG). Ebenfalls Anerkennungsfragen hat ein Freihandelsabkommen der EU mit Mexiko zum Gegenstand. Weitere drei Initiativen bemühen sich im Rahmen der NAFTA um eine Erleichterung der Anerkennung im Bereich des Rechtswesens, der Architektur und der Wirtschafts- und Rechnungsprüfung.

⁷⁵ Siehe www.washingtonaccord.org [03.07.2006]

Versicherungsbereich ab, wie beispielsweise im Rahmen der *Transatlantic Partnership* zwischen der EU und den USA. Die wenigsten der bestehenden Anerkennungsvereinbarungen sind jedoch global in ihrer Ausrichtung. Eine der wenigen Ausnahmen ist die von der Internationalen Union der Architekten (Union Internationale des Architectes - UIA) verabschiedete Übereinkunft *Accord on Recommended International Standards of Professionalism in Architectural Practice* (vgl. WTO/WPDR 2005a: 10-12).

In diese unterschiedlichen Anerkennungsabkommen interveniert nun das GATS mit bestimmten Auflagen. Hier kommen nun die eigentlichen Auflagen des Artikel VII des GATS zum Tragen.

3.8.2 Das prozedurale Meistbegünstigungsprinzip

Eine der zentralen Auflagen von Artikel VII kommt erst zum Einsatz, wenn Mitgliedstaaten sich zur Anerkennung von Qualifikationen verpflichtet haben, sei es durch uni-, bi-, oder plurilaterale Abkommen. Diese Auflage hat zum Ziel, diese Verpflichtungen durch ein schrittweises Verfahren zu verallgemeinern. Im Kern zielt dieses Verfahren darauf, die Initiative einzelner WTO-Mitglieder zu nutzen. Die beiden WTO-ExpertInnen Kalypso Nicolaidis und Joel Trachtman haben in ihren Ausführungen vorgeschlagen, die darin eingelassene Logik ein prozedurales Meistbegünstigungsprinzip zu nennen (vgl. Nicolaidis and Trachtman 2000: 276). Das dabei gewählte Verfahren zeichnet sich durch drei ineinander greifende Merkmale aus: Erstens ein Anhörungsrecht, zweitens eine Notifizierungspflicht und drittens Kriterien für die gegenseitige Anerkennung.

So verlangt Artikel VII in Absatz 2, anderen Mitgliedern Gelegenheit zu geben, über einen Beitritt zu bestehenden Anerkennungsabkommen zu verhandeln, oder bei unilateraler Anerkennung, den Nachweis der Anerkennungswürdigkeit ihres Zulassungs- und Qualifikationssystems zu erbringen.⁷⁶ Die Anerkennungsautorität, wie auch die Definition über die Art der Anerkennung bleiben jedoch beim importierenden WTO-Mitglied, respektiv bei den Staaten, die durch multilaterale Abkommen verbunden sind. Es liegt am Drittland, den Nachweis

⁷⁶ Artikel VII.2 des GATS sieht hierzu vor: "Ein Mitglied, das Vertragspartei einer bestehenden oder künftigen Vereinbarung oder Absprache nach Absatz 1 ist, gibt anderen interessierten Mitgliedern ausreichende Gelegenheit, über den Beitritt zu einer solchen Vereinbarung oder Absprache zu verhandeln oder ähnliche mit ihm auszuhandeln. Sofern ein Mitglied eine Anerkennung autonom gewährt, gibt es jedem anderen Mitglied ausreichende Gelegenheit, nachzuweisen, dass die Ausbildung, Berufserfahrung, Zulassungen, Beglaubigungen oder Anforderungen, die ihm Hoheitsgebiet des anderen Mitglieds erworben beziehungsweise erfüllt worden sind, anzuerkennen sind."

der Gleichwertigkeit seiner Ausbildung, Berufserfahrung, Zulassung, Beglaubigung oder Anforderung zu erbringen. Artikel VII des GATS schreibt lediglich vor, dass ihm die Gelegenheit für einen solchen Nachweis eingeräumt werden muss. Mit Rekurs auf Habermas' Begrifflichkeit könnte man hier von einer schwachen kommunikativen Macht des Antragsstellers sprechen, die durch das Anhörungsrecht gestützt wird: Schwach, weil es nur ein Recht auf Anhörung gibt. Ein Recht auf Anerkennung ist hiervon nicht abzuleiten. Vergleicht man das Anerkennungsverfahren, wie es in Artikel VII favorisiert wird, mit einer früheren Fassung des Vertragstextes, fällt die Stärkung des Importlandes auf. In einem ersten Entwurf des GATS aus dem Jahre 1990 hieß es noch:

"The fulfilment of such requirements [to meet certain regulations, standards or qualifications, E.H.] may also be achieved by way of agreements providing for harmonisation or mutual recognition of regulations, standards or qualifications which shall be **open to accession by all parties** and shall not constitute means of unjustifiable discrimination between parties." (Betonung E.H., WTO 1990: Art.VII)

Mit der Konkretisierung der Zugangsbedingungen im Verlauf der Verhandlungen um den Vertragstext stärkte man jedoch die Entscheidungskompetenz des Importlandes: Aus dem Zugangsrecht wurde ein Recht auf Anhörung.

Das zweite Element der prozeduralen Meistbegünstigungsregel ist die Notifizierungspflicht (vgl. GATS Art. VII.4). Erst durch die Notifizierung werden bestehende Anerkennungsabkommen dem GATS-Regulierungsbereich unterstellt. So ist jedes Mitglied angehalten, die WTO über seine bestehenden gegenseitigen Anerkennungsabkommen und möglichst weit im Voraus über anstehende Anerkennungsverhandlungen zu informieren, um so auch anderen Mitgliedern die Gelegenheit zu geben, ihre Interessen an solchen Verhandlungen zu bekunden.⁷⁷ Direkter Ansprechpartner in der WTO ist hierbei der Rat für den Handel mit Dienstleistungen.⁷⁸ Allerdings fällt die Aufforderung zur Notifizierung relativ schwach aus und scheint nicht bei allen WTO-Mitgliedstaaten Beachtung zu finden. So kritisiert beispielsweise die indische Delegation in einem Bericht:

"Members are not complying with notification requirements under Art. VII.4. Members have also not informed in advance regarding opening of negotiations and interested Members are not getting adequate opportunity to participate in them." (WTO/CTS 2000: Para 14)

⁷⁷ Hierzu haben die WTO-Mitglieder auch ein Standardformat entwickelt, das folgende Angaben umfasst: 1) das Mitglied, das die Mitteilung macht; 2) der GATS Artikel, unter dem die Mitteilung gemacht wird; 3) Datum des Inkrafttretens und Dauer des Abkommens; 4) die verantwortliche Durchführungsinstanz; 5) die Beschreibung der Regulierung; 6) die Veränderung im Vergleich zu der bestehenden Regulierung; 7) die Kontaktstelle, bei der der Text zum Abkommen erhältlich ist (siehe Nielson 2003: 4).

⁷⁸ Bisher wurden zwischen Januar 1995 und April 2005 beim CTTS nur 44 Mitteilungen gemacht, die sich auf 125 Übereinkommen oder Maßnahmen beziehen (siehe Adlung 2005: 138).

Diese Tendenz wird noch verstärkt durch die Tendenz bestimmter WTO-Mitgliedstaaten, gegenseitige Anerkennungsabkommen, die im Rahmen von wirtschaftlichen Integrationsprozessen zustande gekommen sind, unter Artikel V zur wirtschaftlichen Integration zu subsumieren und so von der Notifizierungspflicht unter Artikel VII auszunehmen.⁷⁹ Diese Ausnahme ist bedeutsam, da die meisten der Anerkennungsabkommen bislang in solchen Kontexten vereinbart wurden. In diesem Fall entfällt auch die Erweiterungspflicht auf Drittparteien. Hinzu kommt, dass eine Reihe der gegenseitigen Anerkennungsabkommen zwischen nichtstaatlichen Organisationen, wie z.B. Berufsverbänden, abgeschlossen wurden und so *de jure* keinen völkerrechtlichen Status besitzen.⁸⁰ Entsprechend umstritten ist es, ob die Notifizierungspflicht und die prozedurale Meistbegünstigung auch bei Anerkennungsabkommen zwischen nicht-staatlichen Akteuren eingefordert werden kann (siehe Beviglia Zampetti 2000: 295).

Das dritte Element des prozeduralen Meistbegünstigungsprinzips ist das wichtigste. Hier werden die Standards definiert, nach denen eine gegenseitige Anerkennung zu erfolgen hat. Die Verallgemeinerungsaufforderung der prozeduralen Meistbegünstigung verbindet das GATS hier mit der Aufforderung, Anerkennung von Zulassungserfordernissen, Ausbildungen oder Berufserfahrung auf multilateral vereinbarten Kriterien zu gründen. Diese Auflage schwächt das Prinzip der Marktortanknüpfung bei der Anerkennung, indem es multilaterale Kriterien ins Spiel bringt. Allerdings fällt diese Auflage schwach aus. So schreibt Artikel VII.5 vor: "Die Anerkennung soll soweit wie möglich auf multilateral vereinbarten Kriterien beruhen." Die Formulierung ist zwar keine Kann-, sondern eine Soll-Bedingung, wird jedoch durch die Einschränkung "soweit wie möglich" deutlich geschwächt. Offen bleibt auch die Form der Anerkennung, das heißt, die Frage, ob sie sich am Prinzip der Gleichheit oder der Gleichwertigkeit orientieren soll; je nachdem käme internationalen Kriterien ein ganz anderer Part zu: Im Falle der Gleichheit wären es internationale Standards, an denen sich alle eng orientieren müssten. Im Falle der Gleichwertigkeit käme ihnen die Rolle von Minimal- oder übergreifenden Meta-Standards zu. Wie zentral internationale Standards für das prozedurale Meistbegünstigungsprinzip sind, lässt sich am Entwicklungsauftrag erkennen, auf den sich die WTO-Mitgliedstaaten im Rahmen der Anerkennungsregelung geeinigt haben. Die Mitglieder

⁷⁹ Darin spiegelt sich die juristische Unklarheit, ob die im Rahmen regionaler Integrationsabkommen gemachten Anerkennungsübereinkommen zu den allgemeinen GATS-Regeln zu zählen sind, oder zu den regionalen Handelsabkommen (siehe Mattoo 2000: 321; Nielson 2003: 24-28; Trachtman 2003: 290; Adlung 2005: 138).

⁸⁰ Nach Artikel 7 der Wiener Konvention über das Recht von internationalen Verträgen dürfen nur Staatsoberhäupter, Regierungschefs und Minister für auswärtige Angelegenheiten völkerrechtlich bindende Verträge abschließen. In bestimmten Fällen dürfen dies auch Diplomaten und offizielle Vertreter in internationalen Konferenzen sein. Siehe http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf [12.12.2007].

sollen, so Absatz 5 in Artikel VII, in Kooperation mit zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen "in geeigneten Fällen (...) gemeinsame internationale Normen und Kriterien für die Anerkennung, sowie gemeinsame internationale Normen für die Ausübung der entsprechenden gewerblichen Tätigkeiten und Berufe im Dienstleistungsbereich" erarbeiten und annehmen.⁸¹ Damit reagierte man letzten Endes auf das weitgehende Fehlen internationaler Normen im Dienstleistungsbereich im Bereich Qualifikation und Zulassung.

In dieser Entwicklungsaufforderung wird so eine weitere Unvollständigkeit der GATS-Kriterien sichtbar, die kennzeichnend für das strategische Dispositiv des GATS ist. Hier ist jedoch nicht, wie beispielsweise bei der Regelung von Subventionen, eine Delegation auf nachgelagerte Verhandlungen im Rahmen des GATS vorgesehen. Man einigte sich vielmehr darauf, den Normsetzungsprozess außerhalb des WTO-Rahmens anzusiedeln. Ein WTO-Experte beschrieb in einem Interview den Grund für dieses Vorgehen wie folgt:

“Article VII was written from the perspective of not delegitimizing the creation of MRAs [Mutual Recognition Agreements, E.H.]. Article VII was written from the perspective of integrating the crude reality into the trade system. The reality is that the members have regional arrangements. Both of which can be argued, at least academically, violate the Most-Favour-Nation treatment. How do you integrate that reality into the trade agreement? So what you do is to come up with rules that says: Yes it is perfectly fine to have MRAs. But MRAs must have certain requirements.” (Interview 22/2005)

Die zentralen Auflagen bilden hier die Notifizierungspflicht und die Auflage, Drittparteien zumindest die Möglichkeit zu gewähren, Beitrittsverhandlungen aufzunehmen. Die Anerkennung im Rahmen dieser Beitrittsverhandlungen sollten, so die Auflage, auf multilateral vereinbarte Kriterien beruhen. Damit entschieden sich die Mitgliedstaaten für ein Verfahren, das dem Umgang mit technischen Standards, gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen im Rahmen des GATT ähnlich ist.

Während es den WTO-Mitgliedern unter der alten GATT-Übereinkunft weitgehend freigestellt war, beliebige Produktauflagen im Bereich des Güterhandels zu machen, solange nur die Gleichbehandlung ausländischer und inländischer Produkte gewährleistet war, wurde mit der WTO diese Gestaltungsfreiheit durch das gleichzeitig in Kraft tretende Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen) und das Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS-

⁸¹ Auch hier ist unklar, ob es sich bei den nicht-staatlichen Organisationen um Organisationen handeln muss, die im staatlichen Auftrag handeln oder auch andere nicht-staatliche Organisationen mitgemeint sind.

Abkommen) eingeschränkt.⁸² Diese beiden Abkommen machen jedoch keine inhaltlichen Vorgaben zu den technischen Standards und Schutzauflagen, sondern verpflichten vielmehr die WTO-Mitglieder, Normen von einschlägigen internationalen Normenorganisationen zu berücksichtigen, die zum Teil namentlich erwähnt werden.

Eine solche Außenreferenz findet sich auch bei den Anerkennungsregeln im Rahmen von Artikel VII. Allerdings fällt die Verbindlichkeit der Außenreferenz deutlich geringer aus, wie die Formulierung "in geeigneten Fällen" zum Ausdruck bringt. Ebenfalls im Gegensatz zu TBT- und SPS-Abkommen verzichtet Artikel VII des GATS auf die Präzisierung standardsetzender Organisationen.⁸³ Damit unterließ man die Privilegierung einer bestimmten Außenreferenz. Man verzichtete sogar darauf, den Begriff des Multilateralismus an sich zu konkretisieren, indem man Mitgliedschaftskriterien dieser Organisationen undefiniert ließ.⁸⁴ Theoretisch wäre somit der Aufforderung des Vertragstextes Genüge getan, wenn die Anerkennungskriterien im Rahmen der EU oder der OECD entwickelt würden. Damit lägen der Anerkennung jedoch Kriterien zugrunde, die nur reiche WTO-Länder entwickelt haben, mit den entsprechenden Konsequenzen für die Niedriglohnländer. Erst nach Unterzeichnung des GATS-Vertrags 1994 gelang es, die Auflagen an die standardsetzende Organisation zu präzisieren. So forderte der Rat für den Handel mit Dienstleistungen die *Working Party on Professional Services* (WPPS, später WPDR), gleich nachdem diese ins Leben gerufen wurde, auf, darauf hinzuwirken, dass die entsprechenden standardsetzenden Organisationen allen WTO-Mitgliedern offen stehen (vgl. WTO/CTS 1995: No 2b). Regelungen auf EU- oder OECD-Ebene würden dieses Kriterium im Gegensatz zu einer UNESCO-Regelung somit nicht mehr erfüllen. Eine solche Multilateralismusdefinition kann als eine Stärkung der Länder des Südens in den Aufnahmeverhandlungen gewertet werden, da Anerkennungspraxen jetzt auf Standards beruhen müssen an deren Entwicklung diese beteiligt waren (vgl. Interview 23/2005).

⁸² Allerdings gab es bereits früher eine erste Vereinbarung über technische Handelshemmnisse, die 1980 mit Ende der Tokio-Runde als *Standards Codes* in Kraft trat und die Unterzeichnerstaaten verpflichtete, internationale anerkannten Standards anzuwenden. Die Unterzeichnung der Vereinbarung war jedoch freiwillig, so dass die darin festgelegten Standards keinen allgemein bindenden Charakter erlangten (siehe Gsthöhl and Kaiser 2004: 183; WTO/WPDR 2004b: Para 4).

⁸³ Darin unterscheiden sich die Anerkennungsregeln im Rahmen des GATS auch vom Bereich der Telekommunikation. Hier werden die Internationale Organisation für Normung (ISO) und die Internationale Fernmeldeunion (ITU) als relevante internationale standardsetzende Organisationen explizit genannt (vgl. GATS Anlage zur Telekommunikation Art. 7a). Sicherlich ist es kein Zufall, dass viele der Normen bei der Telekommunikation stark technischer Natur sind. Offensichtlich ist es einfacher für die Mitgliedstaaten, sich auf Normen und Standards zu einigen, je mehr sie diese technischer Natur sind.

⁸⁴ Im Gegensatz dazu heißt es im Anhang des TBT-Abkommen: "Eine Organisation bzw. ein System, der bzw. dem zuständige Stellen zumindest aller Mitglieder beitreten können." (TBT-Abkommen Anhang 1 Para 4).

Die Spezifizierung, wie sie der Rat vornimmt, ist allerdings weit weniger verbindlich, als wenn sie im Abkommenstext festgelegt wäre, da dem Rat keine eigene gesetzgebende Funktion zukommt (vgl. Ohler 2003: 379). Streng genommen haben seine Anweisungen nur Empfehlungscharakter. Hinzu kommt, dass sich der Auftrag eigentlich nur auf den Sektor der Rechnungs- und Wirtschaftsprüfung bezieht, da sich die ersten Aktivitäten des WPPS auf diesen Sektor konzentrierten. Allerdings signalisiert der neutrale Wortlaut dieser Beschlüsse durchaus einen sektorübergreifenden Verallgemeinerungsanspruch. Internationale Normen zur Anerkennung werden so zum Dreh- und Angelpunkt, um eine Vergleichbarkeit von Qualifikationen zu fördern und so letztlich den Interessen der Länder des Südens an einem besseren Zugang zu den Arbeitsmärkten des Nordens entgegenzukommen.

Artikel VII kann somit als ein Kompromiss gelesen werden, der die Regelung der Anerkennung weitestgehend in der Kompetenz der WTO-Mitgliedstaaten belässt. Mit der Auflage, die Anerkennung auf multilaterale Kriterien aufzubauen, sowie durch den Entwicklungsauftrag an die Mitglieder zielt diese Strategie auf einen allmählichen Aufbau multilateraler Normen. Durch das prozedurale Meistbegünstigungsprinzip sollte eine bestimmte Verallgemeinerungsdynamik eingezogen werden, die allerdings als Anhörungsrecht schwach ausfällt. Letztlich leisten die Anerkennungsregeln einer Fragmentierung der Anerkennungsabkommen Vorschub, von der wiederum die Hochlohnländer am meisten profitieren. Die Einbindung der Länder des Südens wird entsprechend auf eine prekäre Basis gestellt. Oder wie es die indische Delegation formuliert:

"Article VII of GATS provide for Mutual Recognition Agreements (MRAs) and also provide opportunity to Members to participate in negotiations to such Agreements. However, the provisions of Article VII remain largely unused. (...) Developing countries have normally been kept outside of the ambit of such MRAs, they being limited to developed countries." (WTO/CTS 2000: Para 13)

Eine stärkere Verallgemeinerungsorientierung weist hingegen Artikel VI des GATS auf, der ebenfalls Teil des GATS-Anerkennungsregimes ist, auf den ich im Folgenden näher eingehen möchte.

Während Artikel VI die Eigenaktivitäten der WTO-Mitgliedstaaten fördert, ist Artikel VII durch eine Doppelstrategie gekennzeichnet, die zum einen einen Entwicklungsauftrag im Rahmen der WTO formuliert und zum anderen eine Außendelegation auf standardsetzende Organisationen vornimmt.

3.9 Die Stärkung des Panoptikums: die innerstaatliche Regelung

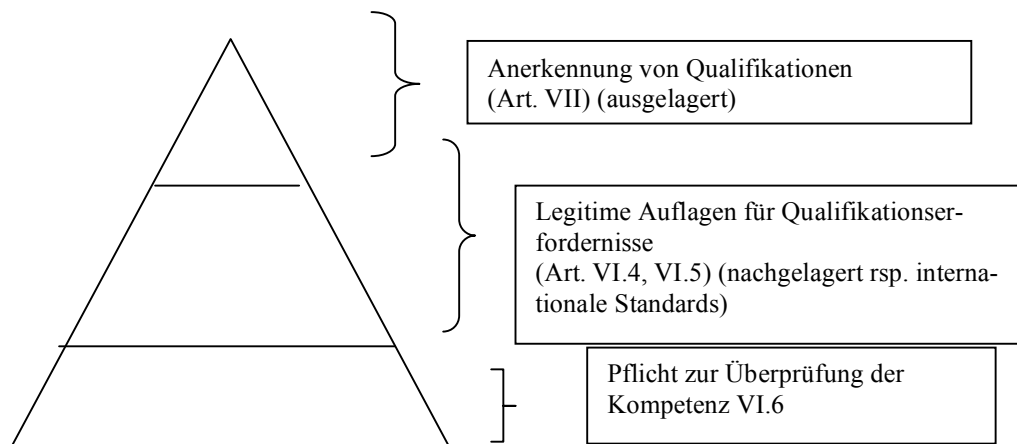
Für die Anerkennungsfrage zentral, verlangt Artikel VI.6 von den WTO-Mitgliedstaaten, dass in den Bereichen, in denen spezifische Verpflichtungen eingegangen worden sind, Verfahren eingerichtet werden, die die Überprüfung der Kompetenz der Berufsangehörigen der anderen Mitglieder gewährleisten. Damit wird eine Grundbedingung für jede Anerkennung zur verbindlichen Norm erhoben und somit Teil des Konstitutionalismus. Insbesondere Artikel VI.4 und VI.5 zielen auf eine Definition dessen, was als Qualifikations- und Zulassungserfordernis und technischer Standard legitimerweise durch ein WTO-Mitglied in Anschlag gebracht werden darf. Allerdings lässt sich aus einer Fixierung von Anforderungen kein Rechtsanspruch auf Anerkennung ableiten, was das WTO-Sekretariat immer wieder hervorhebt (siehe z.B. WTO/CTS 1999c: Para 10). Der Akt der Anerkennung bleibt so in der Kompetenz der Mitgliedstaaten. Bei allen Überschneidungen mit Artikel VII ist diese Differenz der Kernunterschied zwischen diesen beiden Artikeln. Damit wird eine sehr komplexe Strategie bei der Anerkennungsfrage, wie sie im GATS eingelassen ist, sichtbar. Der eigentliche Akt der Anerkennung wird in der Hoheit der Mitgliedstaaten belassen und durch Artikel VII geregelt. Gewissermaßen von unten her grenzt das GATS diese Anerkennung durch allgemeingültige Auflagen ein. Den Sockel bildet hierbei die verbindliche Auflage durch Artikel VI.6, die eine Überprüfung ausländischer Kompetenzen überhaupt erst sicherstellt. Artikel VI.4 und VI.5 zielt auf eine Konkretisierung der Verfahren, die bei dieser Überprüfung legitimerweise zur Anwendung kommen dürfen. Ein Interviewpartner brachte den Unterschied zwischen Artikel VI und VII wie folgt auf den Punkt:

“To make the difference easy: recognition as a noun and recognition as a verb. Recognition as a noun is in my view Art. VII. Recognition as a verb is Art. VI. So Article VI.4 and VI.5 are more about procedure. Generally speaking, when you talk about qualification requirement procedure, Article VI.6 talks about procedures to verify the competence. What does that mean? For many members, for most members that's recognition. That is what they mean when they talk about recognition. When you recognise someone's qualification. And if you use it as a verb it means the evaluation of someone's qualification, so you think of the procedure, recognition procedures.”
(Interview 22/2005)

Sobald ein WTO-Mitglied in einem Sektor Verpflichtungen eingegangen ist, untersteht es somit der Auflage, dass es Überprüfungsverfahren einzurichten hat. Doch erst das Mittelstück macht Vorgaben, wie diese Auflagen auszusehen haben. Artikel VI.4 des GATS-Vertrags nennt hier Eckpunkte. Die Ausarbeitung dieses Mittelstücks delegierten die WTO-Mitglieder jedoch an den Rat für den Handel mit Dienstleistungen. Artikel VI.4 ist somit eine Art Grundgerüst für die Form der Auflagen, die es erst noch zu entwickeln gilt. Damit hatte man

sich hier für ein ähnliches Verfahren entschieden, wie bei den Subventionsregeln. Solange diese Normen nicht verabschiedet sind, sind, so die Auflage von Artikel VI.5, internationale Normen und Standards als Substitut hinzuzuziehen, um die Angemessenheit von Auflagen zu beurteilen.

Das GATS-Regime für Qualifikationsanerkennung



Im Nachfolgenden gehe ich näher auf die in Artikel VI eingelassenen Kernprinzipien für legitime Erfordernisse ein, um im Anschluss daran die Richtung zu skizzieren, die sich bei der Konkretisierung dieser Kernprinzipien in den Verhandlungen abzeichnet.

Die Eckpunkte beziehen sich nicht alleine auf Qualifikationsfragen, sondern umfassen insgesamt fünf Bereiche: Qualifikationserfordernisse und -verfahren, Zulassungserfordernisse und -verfahren und technische Normen. Diese fünf Bereiche bilden quasi eine Unterkategorie der innerstaatlichen Regeln, wie sie im GATS-Vertrag geregelt sind. Wie bereits ausgeführt, verpflichtet das GATS bei allen interstaatlichen Regelungen, die Dienstleistungen betreffen, bei denen die Mitgliedstaaten Liberalisierungsverpflichtungen eingegangen sind, zu Objektivität, Unparteilichkeit und Angemessenheit (vgl. GATS Art.VI.1). Bei diesen fünf Bereichen gehen die Auflage darüber hinaus. Hier wird eine Konkretisierung dessen, was als angemessene Auflage Geltung beanspruchen darf, vorgenommen. Im GATS-Vertrag selbst sind, wie erwähnt nur Eckpunkte für eine solche, nachgelagerte Konkretisierung aufgeführt. Durch die Eckpunkte hatte man den allgemeinen Rahmen abgesteckt, in dem sich diese nachgelagerten Verhandlungen bewegen sollten. Im Nachfolgenden werden diese Eckpunkte näher erläutert, um im Anschluss daran auf die Verhandlungen einzugehen, in denen um die Konkretisierung und Präzisierung dieser Eckpunkte gerungen wird.

Die GATS-Auflagen zu den innerstaatlichen Regelungen in diesen fünf Bereichen sollen sicherstellen, dass deren Regelungen sich auf klar definierte Ziele beziehen. Hierbei werden *inter alia* die Sicherstellung der Kompetenz des Dienstleistungserbringers und seine Fähigkeit (ability) zur Erbringung der Dienstleistung genannt (vgl. GATS Art.VI.4a). Darüber hinaus dürfen die Auflagen nicht belastender sein, als für die Gewährleistung der Qualität der Dienstleistung notwendig ist, wie auch Zulassungsverfahren die Erbringung der Dienstleistung an sich nicht beschränken dürfen (vgl. GATS Art. VI.4b,c). Drei zentrale Fluchtpunkte der Auflagen werden somit genannt: 1.) Kompetenz und 2.) die Fähigkeit des Dienstleistungserbringers, sowie 3.) die Qualität seiner Dienstleistung.⁸⁵ Zugleich erlaubt der Vertragstext diese Ziele zu erweitern, indem die Aufzählung dieser Ziele mit dem Wendung *inter alia* eingeführt wird. Mit den explizit genannten Zielen wird bereits deutlich, dass sich die Auflagen sowohl auf den Produzenten, als auch auf sein Produkt beziehen dürfen. Damit trägt diese Regelung der Besonderheit von Dienstleistungen Rechnung, dass bei diesen im Unterschied zur Warenproduktion Produktion und Konsumtion oftmals zusammen fallen (siehe WTO/WPPS 1996: Para II(iiii); Warren and Findlay 2000: 58).⁸⁶

Mit der Vorgabe nach möglichst geringer Belastung wirft das Abkommen zugleich die Frage nach der Notwendigkeit einer innerstaatlichen Regelung in Bezug auf Qualifikations- und Zulassungserfordernisse, sowie technischer Standards auf. Nicht nur der Zweck einer Regelung, sondern auch die Mittel, die für deren Umsetzung verwendet werden, rücken so in den Vordergrund. Diese Infragestellung der Notwendigkeit innerstaatlicher Regelung wird entsprechend auch Notwendigkeitstest genannt.

⁸⁵ Der Unterschied zwischen Kompetenz und Fähigkeit kommt in der englischen Fassung des Vertragstextes deutlicher zur Geltung, wo zwischen *competence* und *ability* unterschieden wird. Die bildungspolitische Dimension ist vor allem im Kompetenzbegriff eingelassen.

⁸⁶ Mit diesem Fokus auf den Produzent und das Produkt schreibt das GATS eine Entwicklung voran, die sich im Rahmen des GATT beim Güterhandel durch das TBT- und SPS-Abkommen bei den entsprechenden Schutzauflagen und durch Auslegungen des Streitschlichtungsgremiums in den 1990er Jahren abzuzeichnen begann. Im Rahmen des GATT hatten verschiedene Kräfte auf eine Unterscheidung zwischen Produkt und Verfahren gedrängt, um die Zuständigkeit für die Verfahren beim Exportland zu lassen, während das Importland das Recht hatte, Produktauflagen zu erlassen. Im viel beachteten „Shrimps/Turtle“ Verfahren von 1998 gestand nun die oberste Schiedsrichtinstanz der WTO den Mitgliedern prinzipiell das Recht zu, einseitig gesetzte, verfahrensbezogene Maßnahmen zum Schutze der Umwelt zu treffen und knüpfte damit an die Rechtsprechung vom "Tuna/Dolphin-2" Panel von 1994 an. Dieses Recht wurde allerdings mit der Auflage versehen, dass Schutzmassnahmen sich nur an als legitim definierten Schutzziele orientieren dürfen, angemessen sein müssen und die Inländerbehandlung, sowie das Meistbegünstigungsprinzip nicht verletzt werden dürfen (siehe Shaw and Schwartz 2002; Gehring 2002: 125). Für eine ausführliche Diskussion der sogenannten Produktdoktrin und ihre Auflösung siehe *European Journal of International Law* 2000 Vol. 11 (2).

Dieser Notwendigkeitstest unterscheidet sich von jenem Notwendigkeitstest, dem sich laut Vertragstext die innerstaatlichen Regelungen aussetzen müssen, die durch die allgemeinen Ausnahmeregelungen gerechtfertigt werden. Wie ausgeführt, ist in den Bestimmungen zu den allgemeinen Ausnahmen festgelegt, dass die Schutzmaßnahmen nur nicht zwischen WTO-Mitgliedern diskriminieren dürfen, in denen gleiche Bedingungen herrschen. Welche Maßnahmen die Mitgliedstaaten zum Erreichen dieser Schutzziele ergreifen, bleibt ihnen, von ein paar Grundregeln abgesehen, weitgehend selbst überlassen. Dafür begrenzt das GATS hierbei die als legitim in Anschlag zu bringenden Ziele auf ein paar wenige. Eine Erweiterung der Ziele ist nicht vorgesehen. Im Gegensatz dazu sehen die Auflagen zur innerstaatlichen Regelung in den Bereichen Qualifikation, Zulassung und technische Standards durchaus eine Erweiterungsoption vor. Zugleich aber müssen sich die innerstaatlichen Regelungen nicht nur auf ihre Ziele rechtfertigen, sondern auch auf die Angemessenheit der Maßnahmen, mit denen diese Ziele erreicht werden soll. Die Auflagen begrenzen mit anderen Worten die Vielfalt möglicher Zweck-Mittel-Relationen. Die Maßnahmen dürfen nicht handelshinderlicher sein als notwendig, um diese Ziele zu erreichen. Dadurch erweitern sie die Rechtfertigungspflicht für die einzelnen WTO-Mitglieder. Oder anders formuliert: Sie erhöhen die kommunikative Macht der exportierenden WTO-Mitglieder, da sie ihnen mehr Raum geben, die "Unschuld" des importierenden Mitglieds in Frage zu stellen. Bezogen auf die Panoptikumwirkung des GATS könnte man von einer Verschärfung des Generalverdachts sprechen, den das importierende Land in seiner Rechtfertigungsrede widerlegen muss. In der Anlage könnte so jede innerstaatliche Regelung zu Qualifikationserfordernissen und -verfahren, technischen Normen und Zulassungserfordernissen in die Rechtfertigungsrede des GATS-Panoptikums eingegliedert werden, auch wenn sie sich auf bestimmte als legitim definierte Ziele beziehen.

Interessant ist ein Vergleich des unterzeichneten GATS-Vertrags mit der ersten Fassung des Vertrags. So sah der erste GATS-Entwurf von 1990 noch dezidiert einen nationalstaatlichen Rahmen für die Beurteilung der Angemessenheit der Mittel vor:

"Parties may require that services or providers of services of other parties meet certain regulations, standards or qualifications. Such requirements shall be based upon objective criteria, such as competence and the ability to provide such services, and **not be more burdensome than necessary to achieve the national policy objectives.**" (Hervorhebung E.H., WTO 1990:VII.2)

Dieser frühe Vorschlag sah somit ebenfalls einen Notwendigkeitstest vor, privilegierte jedoch die nationale Politikebene. Auf diese Privilegierung der nationalen Fluchtlinie verzichtet der Vertragstext, wie er letzten Endes von den Vertragsparteien 1994 unterzeichnet wurde. Der

Text spricht nicht mehr von nationalen Zielen, sondern von der Qualität der Dienstleistung. Zugleich führte man einen Entwicklungsauftrag ein. Das heißt mit anderen Worten, nicht mehr die nationale Politik, sondern ein Konsens zwischen den Mitgliedern sollte die Konkretisierung der Notwendigkeit ermöglichen. Im Vertragstext werden diese Konkretisierungen Disziplinen genannt. Die Grundspannung zwischen Freihandel und nationalstaatlicher Regelung in den Bereichen Qualifikation, Zulassungsaufgaben und technische Standards versucht das GATS somit durch eine Internationalisierung des Referenzrahmens zu bearbeiten. Hegemonie- und staatstheoretisch betrachtet, hatte man sich somit für ein viel voraussetzungsvolleres Vorhaben entschieden, das auf eine postnationale Konsensbildung setzt. Hierauf ist auch zurückzuführen, dass gerade der Notwendigkeitstest der innerstaatlichen Regelung zum Ziel zahlreicher Kritik geworden ist (vgl. Sinclair and Grieshaber-Otto 2002: 64; Swenarchuk 2000).

Die Verhandlungen zur Konkretisierung des Notwendigkeitstests, der Disziplinen, erfolgt im Rahmen des Rats für den Handel mit Dienstleistungen (CTS), dem alle WTO-Mitglieder angehören. Das WTO-Gremium, in dem die Ausgestaltung hauptsächlich verhandelt wird, ist jedoch die 1995 ins Leben gerufene *Working Party on Professional Services* (WPPS), die 1999 in *Working Party on Domestic Regulation* (WPDR) umbenannt wurde (WTO/CTS 1995; WTO/CTS 1999a: Para: 1). Dieses Gremium bildet mit seiner strategischen Selektivität das Verhandlungsterrain für eine Meinungs- und Willensbildung bezüglich dieser Disziplinen. Einzelne Elemente für die Regelung fachlicher Dienstleistungen werden teilweise in den Sitzungen des CTS diskutiert, wie auch der in der WPPS/WPDR geschaffene Konsens der Verabschiedung durch den CTS bedarf, bevor er dem obersten Entscheidungsorgan, der Ministerkonferenz, vorgelegt wird. Erst durch die Abgabe einer Verpflichtungserklärung der Mitglieder erlangen die Disziplinen eine völkerrechtliche Bindekraft (siehe Ohler 2003: 379; Falke 2004: 118). Erst dann kann der Notwendigkeitstest zur Anwendung kommen, oder in den Worten eines Interviewpartners:

„The necessity test is not in itself one of the main issue for creating disciplines. The necessity test is more about how to administrate the disciplines once they are created. The necessity test will come up in the end when the members have agreed on disciplines.” (Interview 23/2005)

In diesem Sinn kann die WPPS/WPDR als ein deliberatives Forum verstanden werden, um einen Konsens zu den zukünftigen Disziplinen zu schaffen. Dieser Konsens nimmt direkten Einfluss auf die Vorentscheidungen des CTS und im Anschluss daran auf die Annahme durch die Ministerkonferenz, ohne selbst über eine solche Entscheidungsmacht zu verfügen. Die

Außergrenzen des durch WPPS/WPDR hergestellten sozialen Raumes sind hierbei durch eine geringe Durchlässigkeit gegenüber einer weiteren Öffentlichkeit gekennzeichnet. Das Gremium besteht aus RegierungsvertreterInnen, unterstützt vom WTO-Sekretariat. Berufsverbände werden konsultiert, wenn auch offiziell nur sporadisch. Ein Großteil dieser Konsultation erfolgt hierbei durch die entsprechenden Regierungen in den einzelnen Ländern selbst. Bevor ich näher auf die Verhandlungen in diesem institutionalisierten Beratungs- und Entscheidungsprozess eingehe, soll ein kurzer Exkurs zu der Rolle internationaler Normen in Streit-schlichtungsverfahren die Implikationen solcher Disziplinen verdeutlichen.

3.10 Die Bedeutung internationaler Standards im Streitschlichtungsverfahren

In den Vereinbarungen über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten heißt es für den Fall einer Regelverletzung:

"In Fällen, in denen Pflichten aus einem unter die Vereinbarungen fallenden Übereinkommen verletzt werden, wird die Maßnahme prima facie als Fall der Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen betrachtet. Das heißt, es wird gewöhnlich angenommen, dass ein Verstoß gegen die Regeln eine nachteilige Auswirkung auf andere Mitglieder hat, die Vertragsparteien des betreffenden unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommens sind, und dass es in solchen Fälle dem Mitglied, gegen das die Beschwerde vorgebracht wird, obliegt, die Anschuldigung zu widerlegen." (DSU Art.3.8)

Hält ein Mitglied hiernach die Auflagen eines unter die WTO fallenden Übereinkommens nicht ein, liegt es bei einer Beschwerde an ihm den Vorwurf zu widerlegen. Im Umkehrschluss heißt dies, dass wenn eine Maßnahme eines WTO-Mitgliedstaates mit internationalen Standards übereinstimmt, zu vermuten ist, dass diese kein Handelshindernis darstellt (vgl. z.B. TBT: Art. 2.5). Die Prima-Facie-Regel nimmt somit eine Präzisierung der Beweislast, die mit jedem Notwendigkeitstest einhergeht, vor. Mitglieder, die ihre technischen Normen an internationalen Normen und Empfehlungen ausrichten, schützen sich vor dem Protektionismusverdacht. Diese Regelung bezieht sich auf alle unter die WTO fallenden Vereinbarungen, wie beispielsweise das TBT-Abkommen und das SPS-Abkommen. Auch wenn Panelentscheidungen seit Inkrafttreten des TBT-Abkommens und seinem Unterabkommen, dem SPS-Abkommen, deutlich machten, dass aus einer Nichtkonformität nicht automatisch eine Schuldvermutung abzuleiten ist, verbessert die Möglichkeit, eine Prima-Facie-Regel anzuwenden, deutlich die Position des Klägers bei einem Regelverstoß (siehe WTO/WPDR 2003a). Beim Abweichen von einer internationalen Norm erhöht sich entsprechend der Begründungsaufwand für das angeklagte WTO-Mitglied.

Verschiedene WTO-Mitglieder möchten eine solche Prima-Facie-Regel auch bei den notwendigen Disziplinen im Rahmen des GATS gestärkt sehen (vgl. WTO/WPPS 1996: Para IV(vi); WTO/WPDR 2005i: Para 23). Eine Übertragung bestimmter Elemente aus der Rechtsprechung zum TBT-Abkommen wird auch von Experten für wahrscheinlich eingeschätzt (vgl. z.B. Djordjevic 2002: 314). Dies hätte Konsequenzen für die Ausgangssituation bei zukünftigen Streitschlichtungsverfahren. Würden sich die notwendigen Disziplinen daran orientieren, müsste das Mitglieder, bei dem eine klagende Partei eine Nichtkonformität mit den Standards der Disziplinen nachweisen kann, damit rechnen, belegen zu müssen, dass hierdurch die zugesagten Vorteile des klagenden Mitglieds nicht geschmälert wurden. Bei Regelverstoß läge somit die Beweislast deutlich stärker beim angeklagten Mitglied.

Hätten die Mitgliedstaaten an der ersten Fassung des Notwendigkeitstests für innerstaatliche Regelungen festgehalten, die die jeweilige nationale Politik als Fluchtpunkt festmacht, wäre eine solche Regelung kaum möglich. Es hätte an gemeinsamen Standards gefehlt, die einen Regelverstoß überhaupt zu identifizieren erlauben. Mit der Streichung dieses nationalen Bezugspunkts räumte man jedoch die Möglichkeit einer Prima-Facie-Regelung ein. Ein Grund, warum man im Gegenzug dann aber nicht die Eckpunkte von Art.VI.4 zu notwendigen Disziplinen, also zu internationalen Standards, erklärte, sondern diese zum Ausgangspunkt für einen Entwicklungsauftrag machte, erläutert ein Sekretariatsbericht.

"It appears that the simple transformation of the principles listed in VI: 4 into binding rules, would in itself bring domestic regulation within the GATS legal framework. Such a general rule, however, would probably have been insufficient to provide guidance for the settlement of disagreements or disputes about particular measures; the purpose of developing these general principles into 'disciplines' could be seen as a being to give them enough specificity to make them operationally useful." (WTO/CTS 1999b: Para 3)

Diese Begründung ist für die Frage nach den Implikationen einer Konstitutionalisierung internationaler Politik sehr aufschlussreich. Sind internationale Prinzipien und Regeln sehr abstrakt formuliert, bedürfen sie einer starken Interpretation durch die Mitgliedstaaten. Den Nationalstaaten bliebe so ein großer Spielraum bei der Auslegung. Durch die nationalen Interpretations- und Konkretisierungsleistungen käme es unweigerlich zu erheblichen nationalen Varianzen. Letzten Endes wären sie als Regeln, die im Rahmen der WTO-Streitschlichtung unzulässige Abweichungen zu identifizieren erlauben, kaum brauchbar. Oder anders formuliert: Eine Konformitätsüberprüfung, die sich an der Prima-Facie-Regel orientiert, kann nur dann ihre Wirkung entfalten, wenn die entsprechenden internationalen Normen einen bestimmten Konkretisierungsgrad aufweisen, die Abweichungen überhaupt identifizieren lassen. Ruft man sich in Erinnerung, welchen weiten Maßnahmenbegriff das GATS favorisiert, wird der Kon-

146

kretisierungsaufwand der GATS-Prinzipien deutlich, wenn sie eine Relevanz für die interstaatlichen Regelungen der Mitglieder erlangen sollten.

Die Begründung des Entwicklungsauftrages, wie sie der Sekretariatsbericht ausführt, verweist somit auf eine qualitative Veränderung bei den Anforderungen an internationalen Normen und Standards im Rahmen einer Konstitutionalisierung. In der nachgelagerte Ausarbeitung der Disziplinen sollte Schritt für Schritt von den unterschiedlichen nationalstaatlichen Steuerungen abstrahiert werden, um so zu allgemeineren Regeln zu gelangen. Erst durch dieses stärker *bottom-up* orientierte Verfahren, das durch eine Verallgemeinerung eine Subsumtion unterschiedlichster innerstaatlicher Regelungsweisen unter die Disziplinen ermöglicht, können Disziplinen entwickelt werden, die bei Streitschlichtungsverfahren eine Wirkungskraft entwickeln können. Hier tritt die Abhängigkeit der Direktivmacht von einem sie stützenden Konsens deutlich zu Tage. Die Autonomie des Streitschlichtungsverfahrens kann entsprechend immer nur eine relative sein. Je stärker die Auflagen des GATS in die innerstaatliche Regelung der Mitglieder eingreifen, desto voraussetzungsvoller wird die Entwicklung dieser Auflagen. Diese Abhängigkeit der Durchgriffsgewalt von hegemonialer Normbildung verliert Gill aus dem Blick, wenn er die Durchgriffsmacht der WTO beschreibt, jedoch unbeantwortet lässt, wie deren Normen ihre Bindekraft entfalten können.

Diese Ausführungen zur Bedeutung eines, von allen WTO-Mitgliedern geteilten Referenzrahmens, sollten deutlich gemacht haben, wie sehr das GATS bei seiner Zielsetzung, eine Re-Regulierung innerstaatlicher Regelungen voranzutreiben, auf eine Konkretisierung seiner Prinzipien auf einer postnationalen Ebene über den Allgemeinen Handelsvertrag hinaus angewiesen ist. Umso aufschlussreicher sind für die Frage einer Transformation von Staatlichkeit die deutlichen Schwierigkeiten, notwendige Disziplinen zu schaffen. Obwohl das mit der Entwicklung solcher Disziplinen beauftragte Gremium seit 1995 regelmäßig tagt, gelang es bisher nur im Bereich Wirtschafts- und Rechnungsprüfung, einen Konsens zu den notwendigen Disziplinen zu erzielen. Seit 1999 dauern die Verhandlungen nun schon an, in denen weitere Disziplinen erarbeitet werden sollten.

Im Nachfolgenden sollen anhand von Sitzungsprotokollen und Vorschlägen einzelner Mitglieder, unterstützt von einigen Experten-Interviews, Kernelemente dieser Verhandlungen herausgearbeitet werden. Die Protokolle, wie auch die Vorschläge der Regierungsvertreterinnen und -vertreter sind zu einem Großteil über eine elektronische Datenbank öffentlich zugänglich. Allerdings gilt diese Informationspolitik nicht für inoffizielle Sitzungen. Darüber hinaus können Delegationen selbst bestimmen, ob ihre Vorschläge, die sie in das Gremium einbringen, öffentlich zugänglich sein sollen und ob ihre Redebeiträge in den Verlaufsproto-

kollen offizieller Sitzungen namentlich gekennzeichnet werden dürfen. Die Informalisierung von Dokumenten findet häufig dann statt, wenn eine Delegation einen substantiellen Vorschlag in die Diskussion einbringt, der im eigenen Land umstritten ist.⁸⁷ Die Mitglieder des Gremiums bestimmen über den Öffentlichkeitsgrad ihrer Beiträge, wie sie auch Konsultationen veranlassen können. So ist es auch nicht verwunderlich, dass die Verhandlungen in diesem Gremium bislang wenig Aufmerksamkeit bei einer breiteren Öffentlichkeit gefunden haben. Dies spiegelt sich auch in der Forschung wider. So sind diese Verhandlungen bislang vor allem von ForscherInnen in den Blick genommen worden, die diese aus einer stark politikberatenden Perspektive untersuchten.⁸⁸ Eine staatstheoretische Perspektive auf diese Verhandlungen fehlt bisher vollkommen.

3.11 Notwendige Disziplinen

Der Entwicklungsauftrag in Artikel VI im GATS-Vertrag an den Rat für den Handel mit Dienstleistungen führte 1995 zur Einrichtung der *Working Party on Professional Services (WPPS)*. Diese entwickelte als erstes Leitlinien zu gegenseitigen Anerkennungsabkommen für den Sektor der Rechnungs- und Wirtschaftsprüfung, die 1997 durch den Rat verabschiedet wurden (vgl. WTO/CTS 1995; WTO/CTS 1998b; WTO/CTS 1998a). Die Leitlinien dienen als Orientierungshilfen bei Anerkennungsverfahren und konzentrieren sich in erster Linie auf eine Verbesserung der Transparenz der Zulassungs- und Qualifikationsanforderungen. Als Leitlinien haben sie allerdings keinen verbindlichen Charakter. Insofern sind sie Teil der Strategie des Rates, durch eine "weiche" Praxis, die Situation insbesondere derjenigen zu verbessern, die bei den gegenseitigen Anerkennungsabkommen außen vor stehen. Im Anschluss an die Leitlinie entwickelte die WPPS erste Disziplinen für den Sektor der Rechnungs- und Wirt-

⁸⁷ Diese mangelnde Rückbindung an einen nationalen Konsens ist auch innerhalb des Gremiums Diskussionsgegenstand. So vermerkt ein Diskussionsprotokoll vom Vorsitzenden "One delegation pointed out that it was very important that any delegation who put forward proposals in the negotiations be certain that such proposals be acceptable to its own regulators in the first place." (WTO/WPDR 2005g: Para 4)

⁸⁸ Beiträge hierzu lieferten Djordjevic 2002; Arnold 2005; Nicolaidis and Trachtman 2000; Trachtman 2004 und einige der Aufsätze in Sauv e and Stern 2000, hier insbesondere Mattoo 2000; Howse 2000; Nicolaidis and Trachtman 2000. Eine der detailliertesten Analysen im deutschsprachigen Raum der Diskussionen innerhalb des Gremiums hat Josef Falke im Rahmen eines Forschungsprojekts im Auftrag der Kommission Arbeitsschutz und Normung vorgelegt (vgl. Falke 2004). Hinzu kommen Auswertungen der wenigen Streitschlichtungsverfahren, die sich auf das GATS beziehen. Hier stehen vor allem Rechtsauslegungen von Vorgaben, wie sie Artikel VI und zum Teil auch Artikel VII machen im Vordergrund. Ein wichtiger und aktueller Streitfall ist hierbei das Verfahren gegen gewisse US-amerikanische Restriktionen gegen uber ausl andischen Anbietern bei Wettspielen. Die Rechtsauslegung durch das Streitschlichtungsgremium tangiert hierbei auch die Interpretation von Artikel VI (vgl. z.B. Ortino 2006; Krajewski 2005).

schaftsprüfung, die 1998 dem Rat vorgelegt wurden (vgl. WTO/CTS 1998b). Das heißt, die beiden ersten Konkretisierungen der GATS-Auflagen beziehen sich alleine auf den Sektor der Rechnungs- und Wirtschaftsprüfung. In beiden Fällen ist der Wortlaut allgemein gehalten und verweist so auf einen Verallgemeinerungsanspruch der darin artikulierten Regeln.

Allerdings erst mit Ende der GATS-2000 Runde, die ursprünglich auf den 1. Januar 2005 terminiert war, sollten die ersten Disziplinen verbindlichen Charakter erhalten; das heißt rund sieben Jahre nach Verabschiedung durch den Rat für den Handel mit Dienstleistungen (CTS).⁸⁹ Bei der Verabschiedung der ersten Disziplinen 1998 entschied der Rat zugleich, sie als Grundlage für die Entwicklung allgemeiner Disziplinen für fachliche Dienstleistungen zu nehmen (WTO/CTS 1999a; WTO/CTS 1998b: Para 2). Mit der Ausarbeitung beauftragte er wiederum das nun in *Working Party on Domestic Regulation* (WPDR) umbenannten Gremium, das seit 1999 vier Mal im Jahr tagt. Diese Arbeitsgruppe ist beauftragt, allgemeine Disziplinen für Qualifikationsanforderungen- und verfahren, Zulassungsanforderungen- und verfahren, sowie für technische Standards zu entwickeln. Ziel ist es, Standards und Prinzipien für notwendige Disziplinen in diesen Bereichen zu entwickeln. Zu einem starken Instrument ausgebaut, könnten sie nach Annahme durch die Ministerkonferenz dem GATS als Annex angehängt werden (vgl. WTO/WPDR 2003b: Para 1). Damit sollten diese Disziplinen einen ähnlichen Stellenwert erhalten, wie die bereits existierenden Disziplinen im Bereich der Dienstleistungen mit Telekommunikation und mit Finanzdienstleistungen, die bereits Teil der GATS-Anlagen sind (siehe WTO/CTS 1999c: Para 3-4).

Im Nachfolgenden soll näher auf die im Gremium verhandelten Vorschläge zur Ausgestaltung solcher notwendigen Disziplinen eingegangen werden. Zum einen werden hierbei die notwendigen Disziplinen im Bereich Rechnungs- und Wirtschaftsprüfung in ihrer Differenz zu den Eckpunkten dargestellt. Dieser Bereich ist, wie bereits ausgeführt, der einzige, in dem bisher notwendige Disziplinen entwickelt wurden. In einem zweiten Schritt soll ein Überblick über die daran anknüpfenden Vorschläge für eine Verallgemeinerung dieser Disziplinen für alle Sektoren gegeben werden. Hierbei geht es nicht um einen erschöpfenden Überblick über die Verästelungen der Diskussionen, wie sie seit 1999 in regelmäßigen Treffen geführt werden. Ziel ist es vielmehr, die Vorschläge zur Postnationalisierung zentraler staatlicher Kompetenzen im Rahmen einer Konstitutionalisierung internationalen Rechts nachzuzeichnen, wie auch die Akzeptanzgrenzen einer solchen Verschiebung innerhalb dieses wichtigen WTO-

⁸⁹ So mag es auch nicht erstaunen, dass die Industrie diese Disziplinen selbst offensichtlich für nicht mehr zeitgemäß hält, so zumindest eine kritische Anmerkung der australischen Delegation (vgl. WTO/WPDR 2005b: Para 36).

Gremiums auszuloten. Ein besonderer Fokus liegt hierbei auf dem Umgang mit Qualifikationen. Dieser ist politisch besonders sensible, da er Einfluss auf die organisatorische Rolle des Staates im Bildungsbereich besitzt, der wiederum zentral für die Herstellung von Hegemonie ist. Grundlage der Analyse bilden die Dokumente, wie sie die WPDR seit 1999 veröffentlicht.⁹⁰

Auf der Grundlage von Artikel VI.4 ergeben sich vier Themenfelder, in denen um einen Konsens innerhalb der WPDR gerungen wird: 1.) die Konkretisierung der von den notwendigen Disziplinen tangierten Bereiche; 2.) die Bestimmung des Geltungsbereichs der Disziplinen, 3.) die Definition legitimer Ziele, die die Erforderlichkeit einer Regelung begründen und 4.) die Transparenz.

3.11.1 Konkretisierung der Bereiche: Der Kampf um Definitionen

Das GATS-Abkommen selbst nimmt keine Konkretisierung der fünf Bereiche vor, auf die sich die notwendigen Disziplinen beziehen. Doch das WTO-Sekretariat brachte bereits 1996 einen ersten Konkretisierungsvorschlag in die Diskussion ein, der seither breite Akzeptanz gefunden hat und zur Diskussionsgrundlage des Gremiums wurde (WTO/WPPS 1996: Para 1; WTO/WPDR 2005c: 4; WTO/WPDR 2005d: Para 9; WTO/WPDR 2003b: Para 5).

Qualifikationsanforderungen: Sie enthalten wesentliche Anforderungen, die ein Dienstleistungserbringer erfüllen muss, um eine Zertifizierung oder eine Zulassung zu erhalten. Sie beziehen sich auf die Fähigkeit eines Dienstleistungserbringers, seine Aufgaben zu erfüllen. Kriterien hierfür können Auflagen zu Bildung, Abschlüssen, Erfahrung, praktischer Berufserfahrung und Sprachkenntnissen sein.

Qualifikationsverfahren: Dieser Bereich ist direkt an die Qualifikationsanforderungen gekoppelt. Er bezieht sich auf die Verwaltungs- und Verfahrensregeln bezüglich der Qualifikationsanforderungen, die ein ausländischer Anwärter zu berücksichtigen hat. Dies betrifft unter anderem Angaben zu Ausbildungsprogrammen, in die sich ein Anwärter einschreiben kann, um beispielsweise fehlende Qualifikationen nachzuholen, aber auch Angaben zu Dokumenten, Gebühren und Prüfungsverfahren.

Zulassungsanforderungen: Auch wenn Qualifikationsanforderungen streng genommen eben-

⁹⁰ Siehe die Berichte der WPDR zu den verschiedenen Treffen S/WPDR/M/1- S/WPDR/M/32 & S/WPDR/W/1-S/WPDR/W/37.

falls Zulassungsanforderungen sind, werden letztere davon getrennt behandelt. Zulassungsanforderungen werden entsprechend als substanzielle Anforderungen verstanden, jenseits der Qualifikationsanforderungen, die ein Dienstleistungserbringer erfüllen muss, um die formelle Erlaubnis zu erhalten, eine Dienstleistung anbieten zu dürfen. Sie enthalten Maßnahmen wie Wohnsitzerfordernisse, Gebühren, Registrierungserfordernisse, Mitgliedschaften in Berufsverbänden oder Mindestkapitaleinlagen. Diese Anforderungen können sich daher im Gegensatz zu Qualifikationsanforderungen sowohl auf natürliche, als auch auf Rechtspersonen beziehen (vgl. WTO/WPDR 2005d: Para 6).

Zulassungsverfahren: Sie regeln die Anforderungen an Zulassungsanträge, die Vorlage von Dokumenten, die Dauer einer Zulassung und die Bearbeitung von Anträgen.

Technische Normen: Sehr früh kristallisierte sich hier ein Konsens heraus, der Normen nicht alleine auf technische Merkmale einer Dienstleistung bezogen wissen möchte, sondern auch auf Regeln für die Dienstleistungserbringung (vgl. WTO/WPPS 1996; WTO/WPDR 2005b: Para 8). Technische Normen beziehen sich somit sowohl auf das Produkt, das heißt die Dienstleistung selbst, als auch auf das Verfahren, das heißt auf die Art, wie die Dienstleistung erbracht wird. Eine über diesen Grundkonsens hinausgehende Begriffsbestimmung von technischen Normen im Rahmen des Gremiums erwies sich allerdings als kein leichtes Unterfangen. So muss die Definition abstrakt genug sein, um für alle Dienstleistungssektoren anwendbar zu sein, zugleich aber konkret genug, um eine Bedeutung zu erlangen, die sie auch von Qualifikations- und Zulassungsaufgaben unterscheidet. Die ersten Disziplinen für den Bereich der Rechnungs- und Wirtschaftsprüfung unterlassen eine Definition technischer Standards. Sie verweisen vielmehr auf international anerkannte Standards von einschlägigen internationalen Organisationen, die beim Notwendigkeitstest in diesem Bereich hinzugezogen werden sollten (vgl. WTO/CTS 1998b: Para 26). Solche internationale Normen existieren jedoch nicht für alle Berufsfelder. Zudem sind die Standards bei der Rechnungs- und Wirtschaftsprüfung stark produktbezogen. So monierten andere Berufsverbänden, wie beispielsweise die *International Bar Association*, aber auch der *International Council of Nurses*, in einer Stellungnahme, dass das Verständnis von Standards, wie es in den ersten Disziplinen zur Anwendung kam, sehr technisch bleibe und Fragen wie Verhaltenskodex und ethische Prinzipien viel zu wenig berücksichtige (vgl. WTO/WPDR 2005a: 4, 15). Diese Einwände heben stärker auf Auflagen bei der Dienstleistungserbringung ab und wollen sie nicht nur beim Produkt angesiedelt wissen. Sie machen zugleich deutlich, dass die Definition dessen, was als technischer Standard gilt, selbst Gegenstand der Verhandlungen ist. Für die vorliegende Untersuchung, die nach dem Verhältnis des GATS und der UNESCO fragt, ist hierbei der Vorschlag des

WTO-Sekretariats interessant, Bildungsstandards, respektive die Verfahren, um Qualifikationen zu überprüfen, als technische Normen zu verstehen. Hierbei nimmt ein Hintergrundbericht des Sekretariats explizit Bezug auf das UNESCO-Übereinkommen für die Anerkennung von Hochschulqualifikationen (vgl. WTO/CTS 1999c: Para 19). Dass heißt, auch generische Bildungsstandards, die eine Beurteilung aller Hochschulqualifikationen erlauben und hierbei keine sektorspezifischen, substantiellen Vorgaben machen, können hiernach als technische Standards verstanden werden. Innerhalb des Gremiums wird somit unter der Rubrik technische Standards ein viel komplexerer gesellschaftlicher Prozess verhandelt als dies beim Güterhandel der Fall ist. Hegemonietheoretisch gesprochen bestehen beträchtliche Differenzen zwischen beispielsweise technischen Standards, wie es das TBT-Abkommen regelt, und bildungspolitischen Standards. Den Schwierigkeiten, technische Standards für Dienstleistungen zu definieren, unterliegt eine grundlegende Problematik, die auf die Kommodifizierung von menschlichen Beziehungen zurückzuführen ist. Die Konsensschwierigkeiten bei den technischen Standards verweisen darauf, dass es immer nur bedingt gelingt, diese sozialen Beziehungen wie Ware zu behandeln.

Ein Vorschlag für eine juristische Definition technischer Standards machte unlängst die Schweizer Delegation zusammen mit der mexikanischen. Technische Standards sind hiernach:

"[M]easures which provide for common and repeated use, rules, guidelines or characteristics for services or related operating methods, including the relevant conformity assessment procedures." (WTO/WPDR 2005e:4)

Wie voraussetzungsvoll ein Konsensbildungsprozess zu „technischen Standards“ ist, die eine Evaluierung ausländischer Qualifikationen ermöglicht, wird Gegenstand des vierten Kapitels sein. Ein zentrales Problem beim Umgang mit technischen Normen im Dienstleistungssektor im Rahmen des GATS wird darüber hinaus in der starken Präsenz von nicht-staatlichen und damit freiwilligen Normen gesehen, wie sie von Berufs- und anderen Fachverbänden vereinbart wurden. Als solche entziehen sie sich dem direkten Zugriff von Regierungen, obwohl sie durchaus starken Einfluss auf den Handel haben (vgl. WTO/WPDR 2005f: Para 8). Dies macht nochmals die Bedeutung von Standards internationaler Regierungsorganisationen für den GATS-Kontext deutlich.

3.11.2 Der Geltungsbereich: Grenzen des Konstitutionalismus

Die allgemeinen Auflagen zu den innerstaatlichen Regelungen, die sich auf alle Maßnahmen, die den Handel mit Dienstleistung betreffen, beziehen, kommen nur in Sektoren zur Anwendung

derung, in denen Mitglieder spezifische Verpflichtungen eingegangen sind (vgl. GATS Art VI.1). Ähnliches gilt auch für die Verpflichtung zur Überprüfung der Kompetenz eines Dienstleistungserbringers (vgl. GATS Art. VI.5). Nicht spezifiziert lässt das Übereinkommen hingegen den Geltungsbereich bei den fünf Sonderbereichen innerstaatlicher Regelungen, auf die sich die notwendigen Disziplinen beziehen (vgl. GATS Art. VI.4).

In den ersten Disziplinen zur Rechnungs- und Wirtschaftsprüfung hatte man sich auf einen beschränkten Geltungsbereich geeinigt. So verstehen sich diese Disziplinen explizit als Ergänzung zu den spezifischen Verpflichtungen mit ihren in die Liste eingetragenen Modifikationen der Marktzugangsverpflichtungen und der Inländerbehandlung (vgl. WTO/CTS 1998a). Bei den weiteren WPDR-Verhandlungen war es allerdings Diskussionspunkt, ob die Disziplinen auch in Zukunft spezifische Verpflichtungen sein sollten oder vielmehr allgemeine Auflagen enthalten. Diese Frage spielt insbesondere bei den Transparenzauflagen entscheidend, auf die ich später zurückkommen werde. Aus den neueren Sitzungsprotokollen geht hervor, dass sich allmählich eine Mehrheit konsolidiert, die an der Koppelung mit spezifischen Verpflichtungen, wie sie bei den ersten Disziplinen gewählt wurde, festhalten möchte.⁹¹

Deutlich weniger konsensual ist hingegen innerhalb der WPDR, ob an einem sektoralen Zuschnitt festgehalten oder ein sektorübergreifendes Verfahren bevorzugt werden soll (vgl. WTO/WPDR 2005g: Para 32-34). Diesen Punkt ließ auch der damalige Arbeitsauftrag des Rates an die WPDR zur weiteren Disziplinenentwicklung offen. In dem 1999 erteilten Auftrag heißt es entsprechend:

"In fulfilling its tasks the Working Party shall develop generally applicable disciplines and may develop disciplines as appropriate **for individual sectors or groups thereof.**" (Betonung E.H., WTO/CTS 1999a: Para 3)

Trotz der Offenheit, wie es noch in diesem Auftrag anklingt, fand sich bald eine starke Fraktion, die sich bei den zukünftigen Disziplinen für eine sektorübergreifende Ausrichtung aussprach. Oder wie es ein Beteiligter in einem Interview formulierte:

"The formation of the working party on domestic regulation 1999 was basically because the members wanted to work on an horizontal level. However, the development of general concepts turned out to be very difficult." (Interview 22/2005)

Die Frage, ob sektorspezifischen oder horizontalen Disziplinen für Dienstleistungen bei der

⁹¹ So favorisieren die ersten umfassenden Entwürfe für die allgemeinen Disziplinen eine eingeschränkte Anwendung (vgl. WTO/WPDR 2003b: Para 4; WTO/WPDR 2005c: Para 3b). Allerdings enthält die Zusammenfassung der Meinungsunterschiede, wie sie die Schweizerdelegation mit dem Ziel einer Neufokussierung der Verhandlungen unlängst machte, einen klaren Verweis darauf, dass diese Frage innerhalb der WPDR noch nicht endgültig geklärt sei (siehe WTO/WPDR 2005h: Para 7).

Entwicklung den Vorzug gegeben werden soll, sollte zu einem Kernstreitpunkt in den Gremi-
umsdiskussionen werden. Eine Reihe von WTO-Mitgliedern, allen voran die EG und Japan
sprechen sich für sektorübergreifende allgemeine Disziplinen aus. Auch die *World Union of
Professions* (UMPL) favorisiert einen solchen horizontalen Ansatz bei den Disziplinen (siehe
WTO/WPDR 2005a: 2). Diese Position wird zudem von einer Reihe von der WTO nahe ste-
henden Experten und Expertinnen gestützt (vgl. Feketekuty 2000: 238-239; Hoekman and
Mattoo 2000: 292; Nicolaidis and Trachtman 2000: 262). So argumentiert die ehemalige
WTO- und heutige Weltbank-Mitarbeiterin Aaditya Mattoo, die für eine starke Liberalisie-
rung im Bereich der Personenfreizügigkeit eintritt, dass der bisherige sektor-spezifische An-
satz der Disziplinen die Dominanz einzelner Interessengruppen begünstigt habe, die nicht
unbedingt an einer Verbesserung der Personenfreizügigkeit interessiert seien (vgl. Mattoo
2000: 317). Entsprechend räumt sie einem sektorübergreifenden Ansatz eine die Interessen
stärker ausbalancierende Wirkung ein. Dieser Position dienten die EU-
Anerkennungsrichtlinien als eine Vorbildfunktion.

Die Schwierigkeit breite Unterstützung für einen sektorübergreifenden Ansatz zu fin-
den ist eng verbunden mit dem Fehlen internationaler sektorübergreifender Qualifikations-
und Zulassungsstandards sowie technischen Standards. Während man bei der Definition von
Dienstleistungen noch auf das UN-Klassifikationssystem zur Erfassung aller wirtschaftlichen
Aktivitäten zurückgreifen konnte, fehlen generische Standards in diesen fünf Bereichen weit-
gehend, so dass sich die Gremiumsdiskussion immer wieder auf sehr konkrete Beispiele be-
ziehen musste, um den Vorschlägen Inhalt zu geben. Oder wie es ein Beteiligter formulierte:
„The problem was to talk about necessity or transparency without reference to specific situa-
tions” (Interview 22/2005). Dieses Problem weist auf die Abhängigkeit der Gremiumsdiskus-
sionen von bereits verallgemeinerten Normen und Wissensformationen hin, um einen Kon-
sens zu den Disziplinen zu finden. Entsprechend leichter hat es eine sektorspezifische Aus-
richtung, da diese auf bereits entwickelte Standards zwischen den einzelnen Berufsverbänden
zurückgreifen kann. Um diesem Problem zu begegnen, ging man nun innerhalb der Arbeits-
gruppe dazu über, ausgehend von sektorspezifischen Regeln selbst sektorübergreifende Stan-
dards zu entwickeln. Anhand von Beispielen aus den unterschiedlichsten Sektoren sollten so
erste generische Standards entwickelt werden. Oder nochmals in den Worten des bereits zit-
ierten Experten:

„So with the examples' paper the ideas is that ... there are for example transparency issues which cross all sec-
tors. The point was, rather than to talk about the abstract, the point was to talk about the specifics. You know
there are specific transparency aspects, such as needing to know who the regulators are, needing to know within
each sector what are the members' regulations, who applies them. And that applies to every sector.” (Interview
154

22/2005)

Mit dieser Verallgemeinerung versuchte die Arbeitsgruppe gewissermaßen das Fehlen von übergreifenden Standards zu kompensieren, indem sie die Entwicklung von generischen Standards zur eigenen Aufgabe erklärte. Allerdings hielt sich der Erfolg dieser Strategie in Grenzen. Es gelang dem Gremium nicht, im Gegensatz zur EU, aber auch zur UNESCO, auf die ich später noch näher eingehen werde, generische Standards zu Qualifikationsauflagen zu entwickeln. Dieses Scheitern wirft aus staatstheoretischer Sicht interessante Fragen nach den Ermöglichungsbedingungen für die Entwicklung von Standards auf. Das Problem horizontale Disziplinen zu schaffen, verweist mit anderen Worten, auf die institutionellen Grenzen des GATS auf normativer Ebene seine eigene Grundlage zu schaffen.

Konsens erschwerend kommt hinzu, dass sich eine kleine, aber mächtige Gruppe für das Festhalten an einer sektoralen Ausrichtung ausspricht. Tragende Kräfte dieser Fraktion sind die USA und Australien. "It's an open secret that some members, for example the US and Australia, prefer sectoral disciplines", wie es ein Teilnehmer der Arbeitsgruppe formulierte (Interview 22/2005). So legte die australische Regierung im Herbst 2005, kurz vor der Ministerkonferenz in Hongkong, Vorschläge für sektorspezifische Disziplinen sowohl für das Ingenieurs- und Rechtswesen vor (vgl. WTO/WPDR 2005n).⁹² Damit stützt diese Fraktion die Position, wie sie auch die entsprechenden Berufsverbände artikulieren. So sprachen sich bei einer Umfrage der WTO die *World Federation of Engineering Organizations*, *International Bar Association*, wie auch die *International Union of Lawyers* für sektorspezifische Disziplinen aus (siehe WTO/WPDR 2005a: 3-5,12).⁹³ Dass es dieser Fraktion bislang nicht gelang, eine Mehrheit für ihre sektoralen Vorschläge zu gewinnen, obwohl das Gremium gegen Ende der Doha-Runde unter immer höheren Erfolgsdruck steht, ist bemerkenswert und verweist auf die Stärke der Fraktion, die trotz aller konzeptuellen Schwierigkeiten für eine sektorübergreifende Ausrichtung der neuen Disziplinen plädiert (vgl. WTO/WPDR 2005b: Para 12-38). So spricht der bereits zitierte WTO-Experte auch von einer Dreiviertelmehrheit, die sich für einen horizontalen Zuschnitt ausspricht:

„In the current discussions it is primarily a horizontal focus. I say the great majority, let's say 75 percent or more of the members are in favour of horizontal disciplines.“ (Interview 22/2005).

Während somit eine Mehrheit unter der Führung der EG und Japan, gestützt von einer Reihe

⁹² Ebenfalls einen sektorspezifischen Vorschlag legte China Taipei vor, mit Transparenzdisziplinen für den Telekommunikationssektor (vgl. WTO/WPDR 5005q).

⁹³ Allerdings unterscheiden sich diese beiden Berufsverbandsgruppen in ihrem Interesse an einer direkten Übertragung der ersten Disziplinen in ihren Bereich. Während die *World Federation of Engineering Organizations* eine solche Übertragung begrüßt, meldet die *International Bar Association*, wie auch die *International Union of Lawyers* Vorbehalte an.

von ExpertInnen, für sektorübergreifende Disziplinen plädieren, sind es vor allem die USA und Australien, die sich für einen sektorspezifischen Zuschnitt aussprechen. Dieser Dissens innerhalb der WPDR kann als einer der zentralen Konfliktlinien eingeschätzt werden. Im Kern tangiert dieser Dissens die Frage nach der Form von Konfliktvermittlungsmechanismen. Für die Frage nach einer Postnationalisierung der organisatorischen Rolle im Rahmen einer Konstitutionalisierung internationalen Rechts tritt hier die Rolle der EU als Vorbild in den Vordergrund, die durch ihr eigenes institutionelles Arrangement bereits über bestimmte sektorübergreifende Mechanismen verfügt. Dass sich die USA hingegen weitgehend dagegen aussprechen, kann nicht zuletzt auf das stark föderal organisierte System der USA und den hohen Selbstorganisationsgrad US-amerikanischer Berufsverbände zurückgeführt werden, die sektoriell in ihrer Ausrichtung sind. Entsprechend sind die USA stark beim Setzen von sektorspezifischen Normen, aber schwach bei sektorübergreifenden Normen.

Doch auch bei der Frage nach der Definition von Schutzziele, die zu innerstaatlichen Auflagen berechtigen, zeichnete sich über die ganze Doha-Runde hinweg bislang kein Konsens im Gremium ab.

3.11.3 Legitime Ziele: Neue Fluchtpunkte staatlichen Handelns

Wie ausgeführt, verknüpfen bereits die Eckpunkte des GATS-Abkommens die Frage der Notwendigkeit innerstaatlicher Regelung in den fünf Bereichen mit Zielvorgaben, wie die Sicherstellung der Kompetenz und Fähigkeit des Dienstleistungserbringers. Maßnahmen zur Sicherung der Dienstleistungsqualität dürfen darüber hinaus keine unnötigen Hemmnisse für den Handel aufstellen.

Die Strategie der Zweckbindung wird auch bei der Konkretisierung der notwendigen Disziplinen für den Sektor der Wirtschafts- und Rechnungsprüfung beibehalten. Allerdings nehmen die ersten Disziplinen eine Erweiterung der Liste der Ziele vor. Neben Dienstleistungsqualität und beruflicher Kompetenz nennen sie auch Konsumentenschutz und die Integrität des Berufs als legitime Schutzziele (vgl. WTO/CTS 1998b: Art. II.2). Den Konsumentenschutz wollen die Disziplinen nicht alleine auf den Einzelverbraucher bezogen wissen, sondern auch auf die allgemeine Öffentlichkeit. Mit diesem letzteren Punkt gehen die Disziplinen somit über ein individualistisches Verständnis vom Konsumenten hinaus und bringen Fragen der allgemeinen Wohlfahrt indirekt ein, wenn auch aus einer Konsumentenperspektive. Ähnlich wie bei den Eckpunkten ist die Aufzählung der Schutzziele nicht abschließend, sondern

eine *inter-alia*-Listung. Hierdurch wird den Mitgliedstaaten die Option eingeräumt, weitere Zielsetzungen einzuführen. Durch die namentliche Nennung werden allerdings bestimmte Ziele privilegiert. Alle nicht genannten Ziele, die ein WTO-Mitglied in Anschlag bringen möchte, haben allerdings, auch wenn sie prinzipiell erlaubt sind, mit einem erhöhten Rechtfertigungsaufwand zu rechnen.⁹⁴

Entsprechend groß sind die Kontroversen um die Definition von Zielen bei der Ausgestaltung zukünftiger Disziplinen. Sehr eng an den ersten Disziplinen bleibt der Vorschlag der australischen Delegation. Dieser Vorschlag möchte die Liste der Schutzziele, wie sie die ersten Disziplinen aufmachen, übernehmen und ihn lediglich um Ziele wie Verwaltungseffizienz und Fairness ergänzen (vgl. WTO/WPDR 2000a: Para 5). Einen viel breiteren Zielkatalog legte hingegen die EG in einem informellen Papier im Februar 2000 vor. Hierbei werden neben den in den ersten Disziplinen genannten Zielen auch berufliche Haftung, Umweltschutz, Förderung der Wohlfahrt, Sicherung des Pluralismus des Mediensystems und eines öffentlichen Rundfunksystems als legitime Schutzziele genannt. Weitere Punkte des EG-Katalogs sind Kostenreduzierungen, Produktivitätssteigerungen, wirtschaftliche Effizienz, verwal- tungsmäßige Effizienz, Erhaltung des Marktvertrauens, Reduzierung finanzieller Kriminalität, sowie die in Bezug auf regionale Integration erlaubten Ausnahmen (vgl. WTO/WPDR 2000b). In diesem Vorschlag der EG ist somit ein deutlich komplexerer Begriff staatlicher Funktionen als beim australischen Vorschlag eingelassen.

Der erste Entwurf für allgemeine horizontale Disziplinen, wie ihn die japanische Delegation 2003 vorlegte, nimmt gar ganz Abstand von der Nennung internationaler Schutzziele zugunsten national definierter Ziele. Der japanische Vorschlag knüpft hierbei an der ersten Fassung des GATS-Abkommens an, bei der nationale Zielsetzungen beim Notwendigkeitstest bevorzugt werden.⁹⁵ Bezogen auf die Maßnahmen heißt es im japanischen Vorschlag:

"Each Member shall ensure where specific commitments are undertaken, that measures of general application relating to licensing requirements and procedures, qualification requirements and procedures as well as technical standards are not prepared, adopted and applied with a view or with the effect of creating unnecessary barriers of trade in services. For this purpose, each Member shall ensure that such measures are **not more burdensome than necessary in order to fulfil its national policy objectives**." (Hervorhebung E.H., WTO/WPDR 2003b:

⁹⁴ Welche Auflagen hierbei eingehalten werden muss, lassen die ersten Disziplinen offen. Eine interessante Regelung sieht das SPS-Abkommen für eine Abweichung vor. Es erlaubt den WTO-Mitglieder bei gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen ein höheres Schutzniveau einzuhalten als das von einschlägig internationalen Normen vorgegebene, wenn es hierfür eine wissenschaftliche Begründung vorlegen kann (vgl. SPS-Abkommen Art.3.3).

⁹⁵ Der japanische Vorschlag begründet diesen Schritt wie folgt: "In spite of the intensive discussions in the Working Party on Domestic Regulation during past several years, any concrete definition of 'a legitimate objective' has not yet been agreed upon. Against this background, the Government of Japan prefers to take up a wording of 'national policy objectives' from the preamble of the GATS."(WTO/WPDR 2003b: Para 6 Fußnote 5).

Para 6)

Während es also in den Eckpunkten des Übereinkommens heißt: "Diese Disziplinen sollen sicherstellen, dass solche Erfordernisse unter anderem (...) nicht belastender sind als notwendig, um die Qualität der Dienstleistung zu gewährleisten" (Art.VI.4(b), ersetzt der japanische Vorschlag diese Auflagen zum Abbau von Handelshindernisse durch nationale Politikziele: "not more burdensome than necessary in order to fulfil its national policy objectives". Zugleich verzichtet der Vorschlag auf die Nennung multilateral definierter Schutzziele. Die Definition von Schutzziele bleibt hiernach allein in nationalstaatlicher Kompetenz. Der Notwendigkeitstest erlaubt nur nach der Verhältnismäßigkeit der Mittelwahl zu fragen, die nicht belastender sein sollten als notwendig, um diese nationalen Ziele zu erreichen. Dieser Vorschlag, der den Fokus auf die Qualität des Produktes durch den Fokus auf nationale Politikziele ersetzen will, scheint im Gremium auf Resonanz gestoßen zu sein. Er wird in den nachfolgenden Vorschlägen immer wieder aufgenommen (vgl. WTO/WPDR 2005c: Para 3dii; WTO/WPDR 2005g: Para). Allerdings halten diese Vorschläge zugleich auch an der ursprünglichen Strategie fest, eine internationale Liste von Schutzziele aufzustellen, wie sie Eingang in die ersten Disziplinen fand. So fasst die Schweizer Delegation in einem Versuch, die Verhandlungen vor Abschluss der Doha-Verhandlungsrunde neu zu fokussieren, den Konsens im Gremium wie folgt zusammen:

"Members agree to ensure that measures of general application relating to licensing requirements and procedures, qualification requirements and procedures as well as technical standards are not more trade-restrictive than necessary **to fulfil a national policy objective (...)** such national policy objectives are, *inter alia*: the access to essential services; the quality of the service; professional competence; or the integrity of the professions." (Hervorhebung E.H., WTO/WPDR 2005h: Para 10)

Dieser Vorschlag ist ein Kompromis, der sowohl nationale, wie auch internationale Zielsetzungen enthält. In dem Gremium zeichnet sich somit ein Konsens ab, der eine Konkretisierung des Begriffs "Qualität einer Dienstleistung" vornimmt, indem er einen Bezug auf nationale Politikziele herstellt. Zugleich wird eine Hierarchisierung nationaler Ziele insofern vorgenommen, als dass bestimmte Ziele namentlich hervorgehoben werden. Dies bleibt nicht ohne Konsequenzen für diejenigen nationalen Ziele, die durch diese Art internationaler Metaziele nicht gedeckt sind. Will ein Mitglied diese in Anschlag bringen, muss es tendenziell mit einem höheren Begründungsaufwand rechnen, um die Legitimität seiner innerstaatlichen Regulierungen im Bereich Qualifikations- und Zulassungsanforderungen, sowie bei den technischen Standards zu legitimieren. Gleichzeitig signalisiert dieses Hybridmodell allerdings auch die Legitimität von Begründungen, die sich auf nationale Ziele beziehen. Bei allem Kompromisscharakter, der sich in dieser Formulierung zeigt, deutet sich hier doch eine allmähliche

158

Akzeptanz international bestimmter Schutzziele als eine Art Metastandard an, die Argumentationsmuster filtern. Inwiefern diese Begrenzung der Legitimationsmuster bei einem konkreten Streitfall zum Tragen kommt, hängt natürlich von der Situation und den involvierten Mitgliedstaaten ab, sowie von ihrer Fähigkeit, andere Diskurse zu ihren Gunsten zu mobilisieren. Hier geht es nur um eine Analyse tendenzieller Verschiebungen im Rahmen des GATS.

Ein weiterer wichtiger Dissens innerhalb der WTO-Mitglieder betrifft die Bestimmung der Zweck-Mittel-Relation. Sollte die Wahl der Mittel, um den Zweck zu erreichen, so wenig handelshinderlich ausfallen, wie nur möglich, oder sollte sie einfach verhältnismäßig ausfallen. Die erste Regelung würde die Mittelwahl stärker begrenzen als die zweite Regelung. Oder anders formuliert: Die Verhältnismäßigkeit als Orientierungspunkt erlaubt einen breiteren Begründungshorizont als die erste Regelung, die sich vor allem am Wettbewerbsprinzip orientiert. Während einige der Gremiumsmitglieder, wie beispielsweise Australien, Kanada, aber auch Korea, eine solche Begrenzung der Mittelwahl gutheißen, lehnt die Europäische Gemeinschaft, aber auch die USA, ganz besonders aber Japan eine solche Begrenzung ab. Die Mittel, die ein Nationalstaat verwendet, um die durch das GATS legitimierten Ziele zu erreichen, sollten, dieser Fraktion zufolge, einfach verhältnismäßig zu den Zielen sein (vgl. WTO/WPDR 2001a: Para 22). Bislang zeichnete sich hierbei noch keine Einigung ab (vgl. WTO/WPDR 2006: 3).

Bemerkenswert bei diesen Auseinandersetzungen um das angemessene Verhältnis von nationalen und multilateralen Zielen ist, dass die Akzeptanz von multilateralen Zielen bei den technischen Standards offensichtlich am größten ist. Als solches steckt dieser Bereich die Grenzen der Supranationalisierung ab. Auch hier ist es die Schweizer Delegation, die zusammen mit der mexikanischen den neusten Vorschlag einbrachte (vgl. WTO/WPDR 2005e). Dieser Vorschlag setzt ebenfalls an nationalen Zielen an, die im Anschluss durch explizit genannte Schutzziele hierarchisiert werden. Die internationalen Schutzziele werden hierbei breiter gefasst. Zum einen werden drei der vier in den ersten Disziplinen aufgeführten Ziele aufgezählt: Die Gewährleistung der Dienstleistungsqualität, der Fachkompetenz und der Berufsintegrität. Den bei den ersten Disziplinen als viertes Ziel gelisteten Konsumentenschutz erweitert der Vorschlag zudem durch die Schutzziele, wie sie die allgemeinen Ausnahmen auführen: Schutz menschlicher Gesundheit und Sicherheit, das Leben und die Gesundheit von Pflanzen und Tieren, sowie Schutz der öffentlichen Moral und der öffentlichen Ordnung, aber auch Schutz vor Betrug und Täuschung. Darüber hinaus bildet der Zugang zu Basisdienstleistungen einen weiteren Punkt in der nicht abgeschlossenen Liste legitimer Ziele (vgl. auch WTO/WPDR 2005i: Para 15; vgl. WTO/WPDR 2005e: Para 7). Damit knüpft dieser Vor-

schlag am EG-Vorschlag an. Der zentrale Unterschied zeigt sich jedoch bei der Konformitätsüberprüfung, das heißt der Mittelwahl. Hier macht der Schweizer Vorschlag internationale Standards stark und nimmt so eine Position auf, die Australien, Kanada, aber auch eine Reihe von Niedriglohnländern favorisieren. So machte eine Gruppe von Niedriglohnländern, die auch Brasilien umfasst, den Vorschlag:

"In determining whether a Member is in conformity with the obligations stipulated, account shall be taken of international standards of relevant international organizations applied by that Member." (WTO/WPDR 2005c: Para 3f)

Diese Stärkung internationaler Standards übernimmt der Schweizer Entwurf, allerdings nur bezogen auf technische Standards. Kann ein Mitglied seine technischen Standards in Bezug auf die im Zielkatalog explizit erwähnten Ziele begründen und sind diese konform mit internationalen Standards von einschlägigen internationalen Organisationen, die allen WTO-Mitgliedern offen stehen, kann hiernach davon ausgegangen werden, dass die Regelungen nicht handelshinderlicher sind als notwendig (vgl. WTO/WPDR 2005e: Para 13). Kann ein WTO-Mitglied mit anderen Worten seine innerstaatlichen Maßnahmen in Bezug auf die explizit genannten Schutzziele begründen und zugleich nachweisen, dass es die Maßnahmen an internationalen Standards orientiert, ist die permanente Schuldvermutung des Panoptikums-Mechanismus still gestellt. Im Umkehrschluss heißt dies, dass eine Abweichung von diesem Idealfall die Ausgangsposition des entsprechenden Landes bei einem Streitfall schwächt. Ein WTO-Mitglied soll, so der Schweizer Vorschlag, von seiner Orientierungspflicht an internationalen Standards nur dann entbunden werden, wenn

"such standards would be ineffective or inappropriate means to fulfil its national objectives, for examples because of fundamental climatic, geographical, technological or infrastructural factors." (WTO/WPDR 2005e: Para 11)

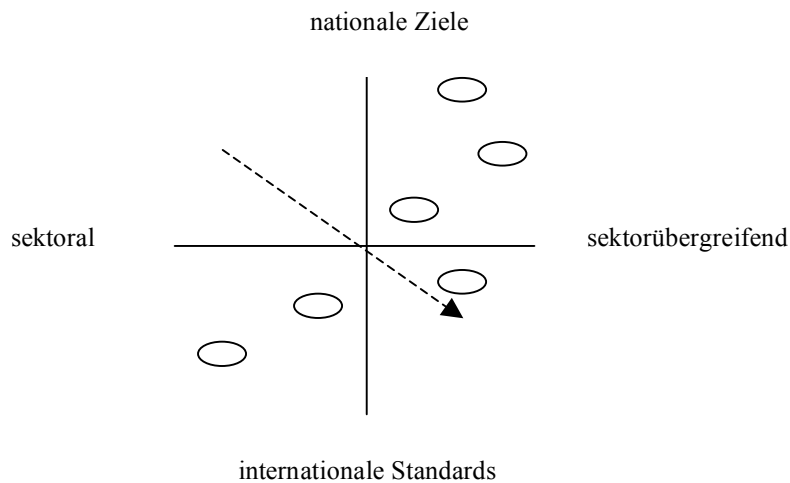
Damit werden die nationalen Ziele, die bei der Abweichung in Anschlag gebracht werden dürfen, nochmals explizit begrenzt. Wie ausgeführt, bezieht sich diese Begrenzung nur auf das Einhalten von technischen Standards. Dieser Begriff ist allerdings beim GATS weit weniger klar begrenzt als beim GATT und selbst noch Gegenstand von Verhandlungen. Theoretisch kann er auch Anerkennungsstandards für Hochschulqualifikationen umfassen. In seiner Ausrichtung orientiert sich der Schweizer Vorschlag stark am TBT-Abkommen, das internationalen Standards eine zentrale Rolle einräumt.⁹⁶ Zugleich führt der Vorschlag auch bei den

⁹⁶ Das TBT-Abkommen hingegen nimmt alleine Bezug auf multilateral vereinbarte Schutzziele, die wie die Schutzziele der allgemeinen Ausnahmen gefasst sind, wenn auch nicht in abschließender Aufzählung (vgl. TBT Art. 2.2). Entsprechend heißt es dann im TBT-Abkommen: "Soweit technische Vorschriften erforderlich sind und einschlägige internationalen Normen bestehen oder deren Fertigstellung unmittelbar bevorsteht, verwenden

Abweichungen eine zusätzliche Referenz auf nationale Politikziele ein. Damit folgt der Vorschlag dem klaren Konsens innerhalb des Gremiums, bei den Disziplinen im Rahmen des GATS nationalen Zielsetzungen ein höheres Gewicht einzuräumen. Zudem erweitert er im Gegensatz zum TBT-Abkommen die Begründung für Ausnahmeregeln um infrastrukturelle Faktoren, um so der Besonderheit von Dienstleistungen Rechnung zu tragen. Der Schweizer Vorschlag für technische Standards skizziert die Konturen eines spezifischen Artikulationsverhältnisses zwischen nationaler und internationaler Ebene, das von allen Vorschlägen internationalen Standards das größte Gewicht einräumt. Dass selbst hier nationale Politikziele nach wie vor einen wichtigen Stellenwert einnehmen, unterstreicht den wichtigen Unterschied zwischen der Regulierung des Dienstleistungshandels und des Güterhandels. Bis zum Ende des Forschungszeitraumes kam es innerhalb der WPDR zu keiner endgültigen Festlegung des Artikulationsverhältnisses. Nichtsdestoweniger haben die Ausführungen gezeigt, dass sich in den Debatten innerhalb des Gremiums Kernpositionen herausgebildet haben, die zusammenfassend entlang zweier Gegenpole beschrieben werden können: Eine Achse bilden die Gegenpole nationale Ziele/ internationale Ziele, eine zweite Achse die Gegenpole sektoral/ sektorübergreifend.

die Mitglieder diese oder die einschlägigen Teile derselben als Grundlage für ihre technischen Vorschriften, es sei denn, diese internationalen Normen oder die einschlägigen Teile derselben wären unwirksame oder ungeeignete Mittel zur Erreichung der angestrebten berechtigten Ziele zum Beispiel wegen grundlegender klimatischer oder geographischer Faktoren oder grundlegender technologischer Probleme." (Art. 2.4).

Kernkonflikte in der *Working Party for Domestic Regulation*



So pocht die japanische Regierung am stärksten auf eine Orientierung an nationalen Zielen. Eine Gegenposition nimmt eine Reihe von Niedriglohnländern ein, die sich für eine Konformitätsüberprüfung anhand internationaler Standards aussprechen. Für eine Zwischenposition plädiert die EG. Bezogen auf die Ausrichtung der Disziplinen ist die EG eine wichtige Befürworterin für einen sektoral übergreifenden Zuschnitt. Der Gegenpol hier bilden die englischsprachigen Länder Australien und die USA, die einen sektoralen Zuschnitt bevorzugen. Diese Positionierung gilt insbesondere bezüglich Qualifikationsanforderungen und –verfahren, sowie Zulassungsanforderungen und –verfahren. Bezogen auf technische Standards verschieben sich die Positionen leicht zugunsten internationaler Standards. Ein dritter zentraler Verhandlungspunkt innerhalb des Gremiums, der zum Gegenstand großer Kontroversen geworden ist, ist die Frage der Transparenz. Vor allem die USA und eine Reihe von Wirtschaftsverbänden machen sich für diesen Punkt stark (vgl. z.B. ESF 2001: 4; ESF 2005: Para 7-9).

I. Transparenz: Die Stärkung der diskursiven Macht

Die ersten Disziplinen konkretisieren die Transparenzpflicht, wie sie Artikel III einfordert, bezogen auf den Sektor der Wirtschafts- und Rechnungsprüfung. So sind die Namen und Adressen der für Zulassungs- und Qualifikationsüberprüfung zuständigen Behörden anderen WTO-Mitgliedern zugänglich zu machen, wie auch genaue Listen der regulierten Tätigkeiten und der hierfür erforderlichen Berufstitel zu führen sind (vgl. WTO/CTS 1998b: Para 2). Dar-

über hinaus bauen die ersten Disziplinen die Rechenschaftspflicht aus. Auf Anfrage müssen die Mitglieder ihre innerstaatlichen Regelungen in diesem Sektor in Bezug auf die definierten Schutzziele anderen WTO-Mitgliedern gegenüber rechtfertigen. Damit verstärken die ersten Disziplinen den Panoptikum-Mechanismus im Namen der Transparenz. Zusätzlich wird dieser noch verschärft durch eine zeitliche Verlängerung der Transparenzpflicht nach vorne. Bereits im Vorfeld der Verabschiedung von Maßnahmen muss hiernach ein Mitgliedstaat anderen WTO-Mitgliedern, die den Handel im Bereich Rechnungswesen direkt tangieren, ein Anhörungsrecht einräumen. In ihrer Konsequenz fordert diese Regel mit anderen Worten, dass ein Konsultationsverfahren nicht nur die Meinung nationaler Interessensgruppen berücksichtigt, sondern - zumindest dem Prinzip nach - aller WTO-Mitglieder. Welche Transparenzaufgaben für die zukünftigen Disziplinen gelten, ist nach wie vor umstritten.⁹⁷

Der Vorschlag der US-amerikanischen Delegation geht von allen Vorschlägen zur Transparenz am weitesten. Er fordert eine sektorübergreifende Pflicht zur Vorabkonsultation nicht nur der anderen WTO-Mitglieder, sondern aller interessierten Personen und damit auch privater Akteure (vgl. WTO/WPDR 2005k: Para 2b). Bei Verabschiedung der Maßnahmen sollte, so der Vorschlag, auf deren Stellungnahme entsprechend schriftlich reagiert werden (vgl. WTO/WPDR 2005k: Para 3c). Dies würde die Effizienz und Glaubwürdigkeit der Maßnahme entscheidend erhöhen, so die Argumentation der US-Delegation (vgl. WTO/CTS 2001a: Para 6). Das Interesse der USA an einer solch weitreichenden Regelung kann auch hier auf den hohen Selbstorganisierungsgrad von Berufsverbänden innerhalb der USA zurückgeführt werden. Bei vielen WTO-Mitgliedern stieß allerdings das Einbeziehen privater Akteure im Konsultationsverfahren auf deutliche Zurückhaltung, auch wenn sie die Transparenzpflicht grundsätzlich begrüßten.⁹⁸ So plädiert ein australischer Vorschlag für ein Kompromis, der eine abgeschwächte Form der Vorabkonsultation vorsieht, die diese auf andere Mitgliedstaaten und damit auf Regierungen beschränkt und nur bei signifikanten Auswirkungen zum Tragen kommen soll.⁹⁹ Auch die EG zeigte sich bislang einer Verbesserung der Transparenz gegenüber aufgeschlossen, lehnt jedoch eine Verpflichtung mit der Begründung ab, dass eine solche bei einigen Mitgliedern mit deren nationalen Regelungen inkompatibel sei (vgl. WTO/WPDR 2001a: Para 27). Japan äußerte sich bislang am zurückhaltensten bei

⁹⁷ Für eine Erörterung dieses Aspekts durch die WPDR siehe WPDR-Dokumente S/WPDR/M/2. Para 5-6; S/WPDR/M/10 Para 15-23; S/WPDR/M/12: Para 56-64; S/WPDR/M/13: Para 22-23; S/WPDR/ M/14: Para 59-68; S/WPDR/M/15: Para 62-73; S/WPDR/W/14: Para 11-15.

⁹⁸ Siehe z.B. *WTO Geneva Week for Non-Resident Members and Observers* (4-8 April 2005) AITIC Report on Meetings, http://www.acici.org/aitic/documents/reports/reports26_eng.htm [12.04.2006]

⁹⁹ So lautet der Vorschlag hier: "when introducing measures which significantly affect trade in services, Members shall endeavour to provide opportunity for comment, and give consideration to such comments, before their adoption." (WTO/WPDR 2000a: Para 8v).

der Transparenzpflicht. So beinhaltet der erste Entwurf für allgemeine Disziplinen, wie ihn die japanische Delegation 2003 vorlegte, eine noch zurückhaltendere Formulierung bei der Transparenzpflicht, als sie Eingang in die ersten Disziplinen gefunden hatte.¹⁰⁰ Darüber hinaus sieht der Vorschlag keine Pflicht zur Vorabkonsultation vor, sondern verlangt lediglich, dass zwischen Ankündigung einer neuen Regelung und deren Inkrafttreten ein vernünftiger zeitlicher Abstand zu wahren sei. Auch beim Ausbau der Rechenschaftspflicht zeigt sich dieser Vorschlag zurückhaltend. Diese soll nur in Bezug auf nationale Politikziele erfolgen (vgl. WTO/WPDR 2003b: Para 10). Das heißt, auch hier zeichnet sich die japanische Position durch eine starke Betonung der nationalen Politikebene aus. Aber auch viele Entwicklungsländer meldeten ihre Vorbehalte gegenüber einer Konsultationspflicht an, da sie eine mögliche Einmischung in ihre Rechtssetzungshoheit befürchten und auch den zu erwartenden Verwaltungsaufwand scheuen.¹⁰¹

Einen interessanten Kompromiss schlägt das bereits erwähnte Papier der Schweizer und Mexiko-Delegation vor, der sich allerdings auch hier wieder nur auf technische Standards bezieht. Eine Notifizierungspflicht zu einem Zeitpunkt, wenn Rückmeldungen und Stellungnahmen von anderen WTO-Mitgliedern noch berücksichtigt werden können, soll hiernach nur für neue Maßnahmen gelten, die signifikante Auswirkungen auf den Handel haben könnten und für die es keinen entsprechenden internationalen Standard gibt, oder die von einem solchen abweichen (vgl. WTO/WPDR 2005e: Para 18). Damit räumt dieser Vorschlag internationalen Standards eine wichtige Rolle ein: Nur wenn innerstaatliche Maßnahmen davon abweichen, müsste den anderen WTO-Mitgliedern ein Anhörungsrecht eingeräumt werden. Die Übernahme internationaler Standards würden diesem Vorschlag zufolge den Aufwand, den viele Regierungen durch die vorgelagerte Informationspflicht befürchten, reduzieren.

Bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes 2006 lag noch kein Beschluss zu den Transparenzaufgaben vor. Was sich in der Diskussion jedoch abzeichnet, ist ein Konsens zur Notwendigkeit einer gegenseitigen Auskunftspflicht, die tendenziell in die Entstehungsphase von innerstaatlicher Regelungen gelegt wird. Man könnte von einer Transnationalisierung institutionalisierter Beratungsverfahren sprechen: transnational, weil die zentrale Ebene die nationalstaatliche bleibt; nun jedoch mit einem erweiterten Adressatenhorizont.

¹⁰⁰ So ist die Formulierung bei den ersten Disziplinen: "Members shall make publicly available" (Para 4). Beim japanischen Vorschlag hingegen heißt es hingegen: "Each member shall endeavour to provide specific information." (Para 11).

¹⁰¹ Siehe S/WPDR/M/10: Para 21-23; S/WPDRD/M/15: Para 67.

Diese grundsätzlichen Auseinandersetzungen zu den als legitim definierten Schutzziele, der Art, wie sie zu erreichen sind, wie auch die Transparenz- resp. Rechenschaftspflicht werden in den einzelnen Bereichen, die die notwendigen Disziplinen tangieren, nochmals konkretisiert. Für die vorliegende empirische Arbeit ist hierbei die Konkretisierung im Bereich der Qualifikationsauflagen von Interesse. Diesem Bereich widmet sich der nachfolgende Abschnitt. Entsprechend wird eine weitere Zoom-Einstellung in der Forschungsperspektive vorgenommen, um anhand dieses Bereichs die Komplexität der Standardisierung im Rahmen der WTO herauszuarbeiten.

3.11.4 Disziplinen bei Qualifikationsauflagen

Bemerkenswert ist, dass die ersten Disziplinen zur Buch- und Rechnungsprüfung bei den Auflagen zu Anforderungserfordernissen mehr Auflagen bei den Zulassungsanforderungen und -verfahren einführen als bei den Qualifikationsanforderungen (vgl. WTO/CTS 1998b: Para 8-13).¹⁰² Zulassungsaufgaben sind nur legitim, wenn sie sich auf legitime Ziele beziehen, die hier Konsumentenschutz, Qualität der Dienstleistung, berufliche Kompetenz und die Integrität der Profession umfassen.

Im Gegensatz hierzu unterlassen die ersten Disziplinen bei ihrer Regelung der Qualifikationsanforderungen eine solche Verbindung von Auflagen und Schutzziele und räumen so der nationalstaatlichen Definitionshoheit mehr Gewicht ein (vgl. WTO/CTS 1998b: Para 19-21). Zugleich nehmen sie eine Präzisierung vor, was unter Qualifikation zu verstehen ist. Darunter fallen Ausbildung, Prüfungen, praktische Ausbildung, Erfahrung und Sprachkenntnisse (vgl. WTO/CTS 1998b: Para 29). Für den Nachweis einer Qualifikation bedarf es mit anderen Worten mehr als eines Abschlusszeugnisses. Der Ausbildungsnachweis ist jedoch als formales Dokument Kernelement des Qualifikationsnachweises. Führt das Aufnahmeland zusätzliche Prüfungen ein, um die Qualifikation zu überprüfen, dürfen die Anforderungen sich nur auf Bereiche beziehen, für die eine Genehmigung beantragt wurde, so eine weitere Auflage der ersten Disziplinen. Darüber hinaus wird verlangt, dass solche Überprüfungsverfahren regelmäßig stattfinden und innerhalb einer Frist von sechs Monaten abgeschlossen sein soll-

¹⁰² Bei den Zulassungsanforderungen und -verfahren werden Fragen von Mitgliedschaft in Berufsverbänden, Residenzpflicht, Auflagen zu Sicherheitsgarantien, sowie Antragsverfahren angesprochen, die alle klar geregelt, und publik gemacht werden sollen, sowie objektiv sein müssen. Die Mitgliedschaft in einer berufsständischen Vereinigung kann nur verlangt werden, wenn sie zu einem der genannten legitimen Ziele erforderlich ist. Auch die Verwendung von Firmennamen darf nur eingeschränkt werden, wenn sie einem legitimen Ziel dient. Darüber hinaus sollen Wohnsitzerfordernisse, die nicht im Rahmen der Angaben zur Inländerbehandlung aufgeführt sind, durch weniger handelseinschränkende Maßnahmen ersetzt werden.

ten. Qualifikationsprüfungen sind mindestens einmal im Jahr anzubieten. Auch die Gebühren dürfen nur administrative Kosten reflektieren und entsprechend nicht eine eigene Gewinneinnahme darstellen. Eine Residenzpflicht als Zulassungsvoraussetzung für solche Prüfungen wird ebenfalls untersagt, außer ein Mitglied hätte hierzu besondere Konditionen bei den spezifischen Verpflichtungen vorgenommen. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass zusätzliche Zulassungsprüfungen nicht als indirekte Handelsbarriere wirken.

Eine wichtige Auflage machen die ersten Disziplinen in Bezug auf das Anerkennungsprinzip. Die überprüfende Behörde des entsprechenden Mitgliedstaates soll sich bei ihrer Anerkennung am Prinzip der Gleichwertigkeit orientieren. Das heißt, die Qualifikationen ausländischer Dienstleistungsanbieter müssen nicht identisch mit den eigenen sein, um anerkannt zu werden. Es ist vielmehr die Einschätzung einer Gleichwertigkeit, die zählt. Entsprechend fordern die ersten Disziplinen, dass Ausbildung, Erfahrung und/oder Prüfungsanforderungen, die in einem anderen WTO-Mitglied erworben wurden, auf der Basis von Gleichwertigkeit zu berücksichtigen sind (vgl. WTO/CTS 1998b: Para 19).¹⁰³ Daraus ergibt sich noch kein Anerkennungsautomatismus, jedoch eine klare Vorgabe für das Überprüfungsverfahren. Mit der Gleichwertigkeit als Anerkennungsprinzip greifen die ersten Disziplinen faktisch auf ein zentrales Prinzip des TBT-Übereinkommens zurück, das den Umgang mit technischen Standards im Rahmen des GATT regelt (vgl. WTO/WPPS 1996). Nach Artikel 2.7. verlangt das TBT-Übereinkommen, dass die Mitglieder bei der Anerkennung technischer Vorschriften die Gleichwertigkeit anderer Mitglieder wohlwollend zu prüfen haben, sofern sie sich davon überzeugen konnten, dass durch diese Vorschrift die Ziele ihrer eigenen Vorschriften angemessen erreicht wurden.¹⁰⁴ Mit dem Prinzip der Gleichwertigkeit der Anerkennung verallgemeinern die ersten Disziplinen dieses Prinzip für die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen. Eine solche Festlegung des Fluchtpunktes bei der Überprüfung ist in den Eckpunkten von Artikel VI selbst noch nicht zu finden. Das Prinzip der Gleichstellung können wir als einen Meta-Standard verstehen, der filtrierend in die Legitimationsgenerierung nationalstaatlicher Regelung eingreift. Für eine liberale Anerkennungspraxis, die eine hohe Toleranz von Unterschieden erlaubt, ist dieses Prinzip jedoch zentral, wie nachfolgendes Zitat von Regierungsvertretern aus Indien, Chile, Mexiko, Pakistan und Thailand verdeutlicht:

"Market access can be rendered meaningless if relevant qualifications held by foreign service suppliers are not recognized for the purpose of provision of services, specifically if members do not afford proper and fair recog-

¹⁰³ Der genaue Wortlaut im Englischen ist "take into account".

¹⁰⁴ Der genaue Wortlaut im Englischen ist hierbei "give positive consideration to accepting as equivalent".

nition to foreign qualifications. Often such requirements are also location or institution specific to the host country. In the absence of any **mechanism to establish the equivalence of foreign qualifications**, education, training, and experience of these requirements, market access could be impaired/nullified.“ (Hervorhebung E.H., WTO/WPDR 2005I: Para 7)

Mit ihrer Kritik verweisen diese Delegierten auf die negativen Konsequenzen eines Anerkennungsverfahrens, das sich an der Marktortanknüpfung orientiert ("location or institution specific to the host country") und betonen die Bedeutung des Prinzips der Gleichwertigkeit für eine liberale Anerkennungspraxis. Ein solches Prinzip fordern die ersten Disziplinen ein, nehmen allerdings keine weitere Konkretisierung vor. Was als gleichwertig eingeschätzt wird, bleibt somit in der Kompetenz des Aufnahmelandes. Wie ausgeführt, kann sich das Prinzip der Gleichwertigkeit am Herkunftsprinzip orientieren, das jede andere Ausbildung als gleichwertig anerkennt oder aber auch an einem Meta-Standard, der als *tertium comparationis* dient. Ein solcher Standard kann als allgemeine Norm gelten oder einen Mindeststandard darstellen. Solche Spezifizierungen, die entscheidende Konsequenzen für die Anerkennungsverfahren haben, unterlassen die ersten Disziplinen und räumen so den Nationalstaaten viel Interpretationsspielraum ein. Zudem verweisen die ersten Disziplinen explizit auf die Bedeutung von gegenseitigen Anerkennungsabkommen bei der Entwicklung eines Konsenses hinsichtlich der Qualifikationsüberprüfung und der Etablierung von Bildungsäquivalenzen. Damit gewinnen plurilateralen Terrains an Bedeutung, um einen Begriff von Gleichwertigkeit zu entwickeln.

Der erste Entwurf für allgemeine Disziplinen, wie ihn die japanische Regierung 2003 vorlegte, nimmt bei den Qualifikationen im Vergleich zu den ersten Disziplinen eine zurückhaltendere Position ein (vgl. WTO/WPDR 2000c; WTO/WPDR 2003b). Dieser Vorschlag dehnt als generischer Vorschlag somit seine Reichweite aus, um zugleich deutlich weniger Auflagen zu formulieren. Seine Auflagen zu Qualifikationsanforderungen beschränken sich vorwiegend auf Transparenzfragen. So sollen die Qualifikationsanforderungen schon im Vorfeld festgelegt und öffentlich zugänglich sein; dies aber nur in Bereichen, in denen spezifische Verpflichtungen eingegangen wurden. Wo Prüfungen erforderlich sind, sollen die Informationen dazu anderen WTO-Mitgliedern zugänglich sein, wie auch die Prüfungen selbst nur auf den Bereich bezogen sein dürfen, für den eine Zulassung beantragt wird. Die zentrale Auflage der ersten Disziplinen, sich bei der Überprüfung ausländischer Qualifikationen am Prinzip der Gleichwertigkeit zu orientieren, fehlt beim japanische Vorschlag, wie auch ein Querverweis auf die Bedeutung existierender gegenseitiger Anerkennungsabkommen. Damit beziehen sich die Auflagen vor allem auf Verfahrensfragen mit einem starken Fokus auf Transparenz. Fragen, die einen Konsens zu substantiellen Normen betreffen, werden hingegen ausgelassen.

Solche substantiellen Normen zu entwickeln, beschrieb ein WTO-Experte in einem Interview auch als äußerst schwierig:

„In terms of developing disciplines it is much easier to develop disciplines about procedural aspects than substantial aspects. So I would expect that the disciplines would primarily address procedural aspects. It is much easier to say that your authority should only require a certain amount of paper of work, that they should handle it in a certain amount of time and that they should use a certain kind of approach when they evaluate. To develop rules about how they actually compare the substance of qualification is very tough. That's why frankly speaking it is much easier for members, at least for some developed countries members to agree on transparency requirement and perhaps disciplines on licensing procedures and qualification procedures, rather than rules about licensing requirements or qualification requirements. Those are the hardest nuts to crack.” (Interview 23/2005)

Diese Expertenaussage macht nochmals deutlich, wie voraussetzungsreicher eine postnationale Konsensbildung wird, je mehr sie in die interstaatlichen Konsensbildungsmechanismen eingreift.

Dass es vor allem die Länder des Südens sind, die an einer liberaleren Anerkennungspraxis Interesse haben, zeigt sich sehr deutlich an ihren Vorschlägen. So betont der Vorschlag der brasilianischen Delegation, nicht nur die Bedeutung gegenseitiger Anerkennungsabkommen, um die Überprüfung von Qualifikationen zu erleichtern und eine Gleichwertigkeit von Bildung, Erfahrungen oder Prüfungsanforderungen zu etablieren, sondern er verlangt darüber hinaus nach Maßnahmen, um Entwicklungsländern den Zugang zu solchen Abkommen zu erleichtern (vgl. WTO/WPDR 2005c: Para 7c-d). Darin spiegeln sich die negativen Erfahrungen, die Niedriglohnländer bislang mit der prozeduralen Meistbegünstigung machten, die kein Recht auf Teilhabe, sondern nur ein Recht auf Anhörung beinhaltet.

Den weitestgehenden Vorschlag zu allgemeinen Disziplinen für Qualifikationsanforderungen und -verfahren hat bislang eine Gruppe von Niedriglohnländern vorgelegt, die Chile, Indien, Mexiko, Pakistan und Thailand umfasst (vgl. WTO/WPDR 2005l). Dieser Vorschlag fordert, Äquivalenzkriterien und -standards auf der Basis eines Anscheinsbeweises (*prima facie*) bei der Überprüfung ausländischer Qualifikationen zu verwenden. Eine solche Regelung geht von einer Gleichwertigkeit aus, um in einem zweiten Schritt das Fehlen einer solchen nachzuweisen. Die Gruppe argumentiert, dass eine solche Regelung den Vorteil hätte, Anerkennungshindernisse abzubauen, ohne eine Harmonisierung der Qualifikationsstandards zu forcieren (vgl. WTO/WPDR 2005l: Para 13 A(ii)). In dieser Forderung spiegelt sich das Problem gerade der Länder des Südens, wenn substantielle Kriterien zu Grundlage gemacht werden, die sich vor allem auf die Hochlohnländer beziehen. Eine Gleichwertigkeit auf den ersten Augenschein würde hingegen die Position dieser Länder bei einem Anerkennungsverfahren stärken.

Darüber hinaus konkretisiert der Vorschlag dieser Gruppe die Überprüfungsmechanismen für Ausbildungsanforderungen und berufliche Befähigung. Die WTO-Mitglieder sollen hier nach die Bildungsanforderungen für die Ausübung eines Berufes festlegen. Wo eine Überprüfung Defizite identifiziert, sollen zugleich Zusatzaufgaben festgelegt werden, deren Erwerb nicht nur im Aufnahmeland, sondern auch im Entsendeland möglich sein sollte. Zugleich plädiert die Gruppe für eine Stärkung des Herkunftsprinzips: Zumindest wenn Bildungssysteme als identisch eingeschätzt werden, sollten ausländische Qualifikationen als gleichwertig anerkannt werden. In einer nachgeschobenen Spezifizierung schlägt diese Gruppe vor, für die Überprüfung der Qualifikationen ausländischer Dienstleistungserbringer Mechanismen zu verwenden, die die einzelnen Staaten eingerichtet haben, um die Bildungsabschlüsse der eigenen StaatsbürgerInnen, die diese im Ausland erworben haben, zu überprüfen und anzuerkennen (vgl. WTO/WPDR 2005m: Para 16). Damit rekuriert dieser Vorschlag letzten Endes auf eine Entwicklung, die, zumindest bezogen auf die Hochschulabschlüsse, im Rahmen der UNESCO-Übereinkommen für die Anerkennung von Hochschulabschlüssen forciert wurde, um sie für das eigene Anliegen, den Marktzugang für ausländische Dienstleistungserbringer, nutzbar zu machen. Ich komme in Kapitel vier nochmals ausführlicher auf diesen Punkt zurück.

Auch bei den Qualifikationsanerkennungsverfahren geht der Vorschlag dieser Gruppe von Niedriglohnländern über die bisher gemachten hinaus, indem er die Einrichtung einer Berufungsinstanz einfordert, die ein abgewiesener Bewerber anrufen kann (vgl. WTO/WPDR 2005l: Para 13B(v)). Dieser Vorschlag wurde eins zu eins von der australischen Delegation in ihren im Herbst 2005 vorgelegten sektorspezifischen Disziplinen für das Rechts- und Ingenieurwesen übernommen (vgl. WTO/WPDR 2005n: Para VI.22-25, VI.24-27). Auch in einer Zusammenfassung der Diskussionsergebnisse durch den Vorsitzenden im Sommer 2006 fand diese Auflage, eine Streitschlichtungsstelle auf nationaler Ebene einzurichten, Eingang (vgl. WTO/WPDR 2006: 9). Keinen Eingang in diese Zusammenfassung fand hingegen, die Forderung nach einem Anerkennungsprinzip, das zunächst von einer Gleichwertigkeit ausgeht (vgl. WTO/WPDR 2006: 7f.). Konsens ist offensichtlich nur, dass die überprüfende Instanz, wenn sie Qualifikationsmängel identifiziert, auch Empfehlungen machen soll, wie diese zu beheben sind. Diese Empfehlungen können Weiter- und Fortbildungen, Prüfungen oder Arbeitserfahrungen umfassen (vgl. WTO/WPDR 2006: 8).

Diese Ausführungen zu den Grundprinzipien von Artikel VI.4, den ersten Disziplinen im Sektor der Rechnungs- und Wirtschaftsprüfer, sowie die darauf aufbauenden Weiterverhandlungen im Rahmen der WPDR verweisen auf eine zentrale Unvollständigkeit des GATS bei

der Frage von Auflagen bei Qualifikations- und Zulassungsanforderungen und technischen Standards. Das Kernstück des GATS-Anerkennungsregimes befindet sich noch im Aufbau. Die Konsensfindung hat sich in diesem Bereich als sehr schwierig herausgestellt. Die Verhandlungen hierzu dauern schon viele Jahre an. Allerdings zeigt der Überblick zu den Diskussionen im zuständigen WTO-Gremium wie stark die Positionen bei der Konkretisierung divergieren, auch wenn sich bestimmte Tendenzen abzeichnen. Bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes, Sommer 2006, war es der WPDR nicht gelungen, zu einem Konsens bei der Ausgestaltung zukünftiger Disziplinen zu kommen. Die an einer Internationalisierung des Dienstleistungshandels interessierten Wirtschaftsverbände, wie das *European Services Forum* (ESF), haben wiederholt ihre Enttäuschung hierüber geäußert und eine schnellere Einigung angemahnt (vgl. z.B. ESF 2005: Para 17; ESF 2001: Para 4.1). Unterstützung haben sie von oberster Stelle der WTO erhalten. So forderten die Minister und Ministerinnen mit ihrer Deklaration anlässlich ihrer Konferenz in Hongkong Ende 2005 nochmals explizit dazu auf, die Entwicklung notwendiger Disziplinen noch in der Doha-Runde zum Abschluss zu bringen (vgl. WTO 2005b: Annex C Para 5).

Solange keine notwendigen Disziplinen definiert werden, sieht der GATS-Vertrag eine Alternative vor. Diese Alternative wirft zugleich ein Schlaglicht auf die Rolle internationaler Standards als Ermöglichungsterrains für weitere globale Meinungs- und Willensbildungsprozesse. Im Nachfolgenden soll näher auf diese Alternative eingegangen werden.

3.11.5 Innerstaatliche Regelung ohne notwendige Disziplinen

Ausgangspunkt sind auch hier die Eckpunkte für den Rahmen, die Auflagemöglichkeiten im Bereich Qualifikation, Zulassung und Normen beschränken (vgl. GATS VI.5). Das heißt, auch hier müssen die Auflagen auf objektiven und transparenten Kriterien wie Kompetenz und Fähigkeit zur Erbringung der Dienstleistung beruhen und nicht belastender sein als notwendig, um die Qualität einer Dienstleistung zu gewähren. Zudem dürfen sie keiner Beschränkung der Dienstleistung an sich gleichkommen.

In zentralen Aspekten unterscheidet sich dieser alternative Referenzrahmen jedoch von Artikel VI.4. Die Eckpunkte, wie sie Artikel VI.4 formuliert, kennzeichnen in diesem Alternativrahmen nicht mehr die Fluchtlinie zukünftiger Disziplinen, sondern sie haben selbst verbindlichen Charakter. Sie bilden somit alternative Disziplinen, die als Platzhalter in Kraft sind, solange keine Konkretisierung dieser Punkte in Form notwendiger Disziplinen verab-

schiedet wurde, mit all den damit einhergehenden Operationalisierungsproblemen der im GATS-Vertrag festgelegten Kernprinzipien. Um trotzdem eine bestimmte Konkretisierung vorzunehmen, die es erlaubt, die Angemessenheit innerstaatlicher Regelung bei der Sicherstellung der Kompetenz und der Fähigkeit des Dienstleistungserbringers, sowie bei der Dienstleistungsqualität zu beurteilen, fordert dieser Alternativrahmen bei einer Konformitätsprüfung die Normen einschlägiger internationaler Organisationen hinzuzuziehen. Diese müssen vom angeklagten Mitglied selbst angewendet werden und von Organisationen stammen, die allen WTO-Mitgliedern offen stehen (vgl. GATS VI.5(b)). Es können somit nur Normen und Standards zur Anwendung kommen, die selbst einen hohen Verallgemeinerungsgrad haben, sowohl vom Anspruch als auch von der Wirklichkeit her. Damit wählten die Mitgliedstaaten bei dem Alternativrahmen ein ähnliches Verfahren wie beim TBT-Abkommen im Rahmen des GATT, das bei der Konformitätsüberprüfung technischer Standards ebenfalls eine solche Außenreferenz auf internationale standardsetzende Organisationen macht. Allerdings fällt die Außenreferenz beim GATS deutlich schwächer aus. So wird keine standardsetzende Organisation durch eine namentliche Nennung privilegiert. Zudem wird solchen Standards ein deutlich geringerer Direktivcharakter eingeräumt. Die internationalen Normen und Standards werden beim Anerkennungsregime des GATS erst dann bedeutsam, wenn ein exportierendes Mitglied zur Auffassung kommt, dass ihm durch die Qualifikations-, Zulassungs- und Normenanforderungen oder -verfahren eines importierenden Mitglieds Nachteile entstehen (siehe Nicolaidis and Trachtman 2000: 259). Das heißt, nicht eine Regelverletzung, sondern das Zunichtemachen eines zu erwartenden Handelsvorteils steht hier im Vordergrund.¹⁰⁵ Damit gilt die Prima-Facie-Regel nicht. Erst in einem solchen Fall kann ein Mitglied das Streitschlichtungsverfahren bemühen. Eine solche Regel erschwert bei einem Streitschlichtungsverfahren die Beweisführung des Klägers deutlich. Es reicht nicht aus, eine Regelverletzung des angeklagten Mitglieds nachzuweisen, sondern der Ankläger muss belegen, dass ihm aus dessen innerstaatlichen Regelungen ein zugesicherter Handelsvorteil entgangen ist. Hinzu kommt eine weitere Einschränkung des GATS-Vertrags: Die zur Disposition stehenden innerstaatlichen Auflagen sollten zum Zeitpunkt, zu dem das entsprechende WTO-Mitglied spezifische Verpflichtungen eingegangen ist, für die anderen Mitgliedstaaten noch nicht absehbar sein (vgl. GATS Art.VI.5(aii)). Aufgrund dieser Einschränkung betrachten viele Experten und Expertinnen den zweiten Mechanismus zur Überprüfung der Angemessenheit innerstaatlicher

¹⁰⁵ Entsprechend geht diese Regelung nicht über Artikel XXIII.3 hinaus, der die Situation regelt, wenn ein zu erwartender Handelsvorteil ausbleibt, auch wenn das betreffende WTO-Mitglied sich regelkonform verhält. Für eine Diskussion zur Auslegung dieses Paragraphen siehe (vgl. WTO/WPDR 2003c: Para 23).

Regelung in erster Linie als eine Sicherung des *status quo*, bis die notwendigen Disziplinen entwickelt sind (vgl. Nielson 2003: 7; Nicolaidis and Trachtman 2000: 259).

Dieser Alternativrahmen kann auch als zusätzliches Mittel verstanden werden, um auf die Disziplinenentwicklung Einfluss zu nehmen. Wie ausgeführt, zeichnet sich innerhalb der WPDR eine allmähliche Akzeptanz ab, bei den Disziplinen internationale Standards zu berücksichtigen. Am deutlichsten zeichnet sich dies bei den technischen Standards ab. Oder anders formuliert: Je länger sich eine Konsensfindung im Rahmen der WPDR hinzieht, desto interessanter werden internationale standardsetzende Organisationen, um bestimmte Standards im Vorfeld der Disziplinenentwicklung zu etablieren, auch wenn sie in konkreten Streit-schlichtungsverfahren weniger strukturierende Wirkung entfalten können als die notwendigen Disziplinen. Solchen Standards kommt der Status hegemonialer Normen und Standards (*soft laws*) zu, die aus institutionalisierten Beratungs- und Entscheidungsprozessen außerhalb des WTO-Rahmens hervorgegangen sind. Falls es ihnen gelingt, breite Akzeptanz zu finden, das heißt hegemonial zu werden, ist zu erwarten, dass sie zu einem späteren Zeitpunkt auch Teil der notwendigen Disziplinen werden. Hierdurch werden diese *soft-laws* Teil des Konstitutio-nalismus der WTO und rücken so in die Nähe von *hard-laws*. Eine solche Entwicklung, die erst einen Konsens organisieren muss, bevor sie Direktiven formulieren kann, käme in die Nähe des Prozesses, die Gramscis Hegemonietheorie für die Nationalstaatswerdung be-schreibt.

So ist die zentrale Rolle, die die Zusammenfassung der Diskussionsergebnisse durch den Vorsitzenden vom Sommer 2006, internationalen standardsetzenden Organisationen einräumt, bemerkenswert. So wird als eine der drei allgemeinen Grundprinzipien folgender Punkt auf-geführt:

„Members recognize the role of international standards in facilitating trade in services and are encouraged to consider following international standards of relevant international organizations in respect of measures relating licensing requirements and procedures, qualification requirements and procedures, and technical standards. In determining whether a Member is in conformity with the obligations in these disciplines, account shall be taken of international standards of relevant international organizations applied by the Member.” (WTO/WPDR 2006: 3f.)

In diesem Kontext gewinnen nun die UNESCO-Anerkennungsabkommen ihre Bedeutung. Interessanterweise habe gerade in der letzten Zeit einige Vorschläge innerhalb die WPDR angemahnt, zukünftige Disziplinen stärker auf UNESCO-Übereinkommen zur Anerkennung von Hochschulabschlüssen zu beziehen (vgl. WTO/WPDR 2005m: Para 16; WTO/WPDR 2005p: 3). In der eigenen Untersuchung wurden auch WTO-ExpertInnen konkret nach dem möglichen Nutzen des UNESCO-Anerkennungsregime für das GATS-Anerkennungsregime

gefragt. Diesen Nutzen beschreibt ein Interview-Partner wie folgt:

If UNESCO could come up with internationally agreed procedures for evaluation of qualifications that could help a regulatory authority to determine whether an application is trustworthy and what procedure should be used ... and I am not talking about administrative procedure, I am talking about substantive procedure. For instance, you have a guy who says: "I have a degree in this" ... How do you actually make sure that it is equivalent to your requirements? If he says: "I have three years of study in a Zimbabwean university". Is that equivalent to your national requirements? That is the hard part. How do you actually compare substance? So if UNESCO could do that... that would be very useful." (Interview 22/2005)

Wie voraussetzungsvoll die Schaffung einer solchen Struktur ist, wird Gegenstand des vierten Kapitels sein.

3.12 Resümee

Die Skizze des globalen Handels hat gezeigt, dass der Handel mit Dienstleistungen bislang noch eine Randposition einnimmt. Das GATS kann als ein strategisches Dispositiv verstanden werden, das eine Überwindung dieser Randposition beabsichtigt. Zwei forcierende Faktoren können hierbei ausgemacht werden: zum einen die zunehmende Bedeutung des Dienstleistungssektors in den Hochlohnländern selbst, zum anderen die sich abzeichnende Konkurrenz im Warenhandel durch Niedriglohnländer. Entsprechend sind die Kräfte, die sich für eine Expansion des Dienstleistungshandels einsetzen, vor allem in den Länder des Nordens zu verorten.

Die Ausführungen zum GATS-Abkommen haben deutlich gemacht, dass es sich bei diesem Verfassungsregime um einen Konstitutionalismus handelt, der erst im Entstehen begriffen ist: Erstens sollen Dienstleistungen nur schrittweise den GATS-Regeln untergeordnet werden. Im Vergleich zum GATT wird damit nationalstaatlichen Aushandlungsprozessen mehr Raum gewährt. Durch seinen *lock-in*-Mechanismus stabilisiert das GATS-Arrangement dann jedoch diese nationalen Entscheidungen „von oben“. Ein Grund für diese schrittweise Integration ist in der zentralen Rolle vieler Dienstleistungen bei der Organisation von gesellschaftlichem Vertrauen zu sehen. Die Qualität einer Dienstleistung erweist sich in der Regel erst nach ihrer Konsumtion: Bei einigen Berufen, wie beispielsweise Heilberufen, kann dies mit fatalen Konsequenzen verbunden sein. Darüber hinaus waren, und sind teilweise auch heute noch, viele der Dienstleistungen zum Teil durch den Staat organisiert oder zumindest durch gemeinnützige Einrichtungen: Markantes Beispiel hierfür ist der Bildungssektor. Durch die schrittweise Integration dieser Bereiche stützt das GATS ein Vorhaben, das die Aktivitä-

ten des Staates möglichst auf Steuerungsfunktionen beschränken will, während immer mehr soziale Bereiche kommodifiziert und dem Marktregime untergeordnet werden. Durch das GATS soll diese marktschaffende Strategie globalisiert werden.

Im Zentrum der Untersuchung stand die zweite Unvollständigkeit des GATS, die auf einer normativen Ebene angesiedelt ist. Die zweite Unvollständigkeit ist auf der normativen Ebene anzusiedeln. Diese stand im Zentrum. Diese stand im Zentrum der Untersuchung. So gelang es in der Uruguay-Runde zentrale staatliche Steuerungsbereiche wie Subventionen, öffentliches Beschaffungswesen und Marktzugangsregeln in das Regelwerk mit aufzunehmen. Zugleich entschieden die Mitgliedstaaten jedoch, die genaue Form der Subsumtion erst später festzulegen. In den entsprechenden Gremien sollte ein Diskussionsprozess in Gang gesetzt werden, der von den unterschiedlichen nationalstaatlichen Regelungsmodi zu abstrahieren erlaubt, um Meta-Regeln zu entwickeln, die die Legitimitätsgrenzen nationalstaatlicher Regelungen abstecken. Dieser Prozess vom Konkreten zum Allgemeinen kann als einen Integrationsprozess durch Abstraktion verstanden werden. Der Grund für dieses nachgelagerte Verfahren ist auf die Bedeutung dieser staatlichen Steuerungsinstrumente als legitimationschaffende Strategien zurückzuführen. Damit interveniert das GATS direkt in das nationalstaatlich organisierte Spannungsverhältnis von Legalität und Legitimität.

Um die Komplexität der Subsumtion dieser Bereiche unter das GATS-Regime herauszuarbeiten, hat die Untersuchung einen Bereich bei den Marktzugangsregeln herausgegriffen: Die Anerkennung von Qualifikationen. Dieser Bereich ist aus mehreren Gründen von Interesse. Als zusätzliche Hürde bei der Dienstleistungserbringung durch natürliche Personen interveniert dieses GATS-Anerkennungsregime direkt in die Nord-Süd-Allianzbildung, durch die eine Unterstützungsstruktur für das GATS mobilisiert werden soll. So sind es vor allem die Länder des Südens, die eine Ausdehnung der Personenfreizügigkeit einfordern. Zudem einigen sich die WTO-Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Eckpunkte für die notwendigen Disziplinen auf eine Verschärfung des Panoptikum-Mechanismus. Nicht nur Transparenz, Objektivität und Unparteilichkeit sind bei den innerstaatlichen Marktzugangsregelungen zu gewährleisten. Die Auflagen sollen so wenig handelshinderlich sein wie notwendig. Mit der Qualifikationsfrage gerät so direkt ein bildungspolitischer Bereich unter diesen verschärften Panoptikums-Mechanismen. Als solches tangiert dieser Bereich einen politisch äußerst sensiblen Bereich. Der Bildungssektor ist aus historischen Gründen auf das engste mit der Herausbildung des Nationalstaates verbunden und ein Kernelement bei der Organisation von Hegemonie. Für die Frage nach postnationalen Konfliktvermittlungs- und Konsensbildungsmechanismen in-

nerhalb der transnationalisierten inneren (Klein)Bourgeoisie eignet sich dieses Untersuchungsfeld daher besonders.

Die Ausführungen zum Anerkennungsregime für Qualifikationen, wie es im GATS-Vertrag fixiert ist, gibt Einblick in ein komplexes institutionelles Arrangement. Zusammenfassend kann gesagt werden: Der Akt der Anerkennung selbst bleibt in der Kompetenz der Mitgliedstaaten. Die WTO-Mitglieder sind auch nicht gezwungen, gegenseitige Anerkennungsabkommen automatisch auf Drittparteien zu übertragen. Sie sind einzig und allein angehalten, alle Vertragsparteien gemäß ihren eigenen Prinzipien gleich zu behandeln. Allerdings werden sie in Art.VII.5 aufgefordert, die Anerkennung möglichst an multilateralen Kriterien zu orientieren. Darin zeigt sich die Strategie, durch plurilaterale Abkommen die Postnationalisierung von Anerkennungsstandards zu begünstigen. Eine Spezifizierung der Organisationen, deren Normen zu berücksichtigen sind, wurde erst nachträglich eingefügt. Diese Organisationen müssen allen WTO-Mitgliedstaaten offen stehen. Damit sollen die Zugangschancen von Drittparteien zu solchen gegenseitigen Anerkennungsabkommen verbessert werden, für die nur ein prozedurales Meistbegünstigungsprinzip vorgesehen ist. Die Kritik an diesem Verfahren, wie es Regierungen des Südens artikulieren, deutet darauf hin, dass deren Einbindung durch diese Regelung nicht gelungen ist, sondern vielmehr die Interessen der Hochlohnländer mit ihren interstaatlichen Allianzbildungen privilegiert.

Der Sockel des GATS-Anerkennungsregimes für Qualifikationen bildet wiederum die Verpflichtung der WTO-Mitgliedstaaten, Verfahren einzuführen, die die Kompetenzüberprüfung ausländischer Dienstleistungserbringer überhaupt erst ermöglicht. Das Mittelstück des Regimes machen die notwendigen Disziplinen aus, in denen die legitimen Qualifikations- und Zulassungsanforderungen und Verfahren, aber auch die technischen Standards festgelegt werden sollen. Diese Auflagen zu den innerstaatlichen Auflagen streben entsprechend am stärksten eine Fixierung von multilateralen Konfliktvermittlungsmechanismen an. Die Schaffung eines Konsenses zu der Form dieser Konfliktvermittlung stellt sich aber als ein schwieriges Unterfangen heraus. In der Rekonstruktion dieses seit fast einem Jahrzehnt andauernden Aushandlungsprozesses lassen sich drei Kernkonfliktlinien identifizieren:

1. Zum einen ist es die Konkretisierung, was unter Qualifikationsanforderungen und -verfahren, aber auch unter Zulassungsanforderungen und technischen Standards überhaupt zu verstehen ist. Gerade der Bereich der technischen Standards hat sich hierbei als ein strategisch wichtiges Diskursfeld herauskristallisiert.

2. Ein Kernelement des Dissenses bildet sich entlang der Frage, ob die zukünftigen Disziplinen sektoral oder sektorübergreifend ausfallen sollen. Mit Rekurs auf Poulantzas' staats-theoretische Überlegungen kann diese Debatte als ein Aushandlungsprozess zur Form der organisatorischen Rolle verstanden werden. Je sektorübergreifender der Zuschnitt, desto stärker die Vermittlungsrolle. Die Rekonstruktion hat gezeigt, dass sich mittlerweile eine Mehrheit der WTO-Mitglieder unter der Führung der EG und Japan für einen sektorübergreifenden Zuschnitt ausspricht. Demgegenüber stehen jedoch Australien und die USA, die bei Qualifikations- und Zulassungsfragen an einem sektoralen Zuschnitt festhalten wollen, wie bei den ersten notwendigen Disziplinen. Die Rekonstruktion konnte zugleich ein Teil der Schwierigkeit, horizontale Disziplinen zu schaffen, auf das Fehlen von allgemein akzeptierten, sektorübergreifenden Standards zurückführen. Diese Schwierigkeiten verweisen auf die Grenzen des GATS, seine eigene normative Grundlage zu schaffen, auf die dessen Konstitutionalismus aufbauen kann. Zugleich gewinnt hier die EU und ihre länderübergreifenden Standards eine Vorbildfunktion.

Wie die Ausführungen zugleich gezeigt haben, sind Transparenzaufgaben weniger voraussetzungsreich. Entsprechend zeichnet sich ein Konsens ab, zumindest bei diesen Aufgaben eine horizontale Regelung zu finden. Man könnte hier von einer Transnationalisierung der Konfliktvermittlungsmechanismen sprechen, da die zentrale Ebene der Nationalstaat bleibt. Allerdings besteht zwischen den WTO-Mitgliedern noch Dissens über die Reichweite der Transparenzaufgaben. Sollen diese bereits während der Ausarbeitung von Gesetzen zum Zuge kommen und zu einer Rechtfertigungspflicht ausgebaut werden und sollen auch private Akteure einbezogen werden, wie es die USA einfordern? Dies sind Kernfragen bei diesem Streitpunkt.

3. Ein weiterer Streitpunkt bezieht sich auf das Verhältnis zwischen multilateral festgelegten Schutzziele und nationalen Politikzielen. Dieser Konfliktpunkt tangiert im Kern die Frage nach dem Artikulationsverhältnis zwischen nationaler und supranationaler Kompetenz bei der Festlegung des Fluchtpunkts staatlichen Handels. Hier divergieren die Positionen innerhalb der Gremiumsdiskussionen am stärksten. Was sich als Konsens allmählich abzeichnet, ist ein Kompromis, das je nach Bereich ein unterschiedliches Mischverhältnis von internationaler und nationaler Ebene beinhaltet. Am ehesten besteht zudem Konsens, internationalen Standards bei der Konformitätsüberprüfung technischer Normen Gewicht zu geben. Offen bleibt jedoch, was als technische Norm im Dienstleistungsbereich gelten kann. Interessant sind hier die Bemühungen, die Anerkennungsregeln des UNESCO-Anerkennungsregimes als technische Standards zu betrachten. Gerade hier

wird nochmals deutlich, wie fließend die Grenzen zwischen technischen Standards und Qualifikationsauflagen sind.

Wie die Ausführungen zudem gezeigt haben, zeichnet sich bei der Qualifikationsfrage eine starke Fraktion ab, die sich für das Gleichwertigkeitsprinzip als internationale Norm bei der Überprüfung von ausländischen Qualifikationen ausspricht. In den ersten Disziplinen hat diese Norm bereits Eingang gefunden, ohne dass man allerdings eine nähere Konkretisierung der Gleichwertigkeit vornahm. Die Definition bleibt somit in nationalstaatlicher Kompetenz. Länder des Südens möchten nun das Prinzip der Gleichwertigkeit zu einer Prima-Facie-Regel ausbauen. Ein Gegenpol zu dieser Position bildet der japanische Vorschlag, der bei den Qualifikationsauflagen nur die Transparenz gesichert sehen möchte. Ein Konsens zeichnet sich im Gremium ab, wonach die überprüfende Instanz des Aufnahmelandes zumindest die Mängel identifizieren muss, die zu der Ablehnung führten, wie auch angeben sollte, wie diese Mängel zu beheben sind.

Das bisherige Misslingen einer Konsensfindung bei den notwendigen Disziplinen wirft ein Schlaglicht auf die Interessensdifferenzen innerhalb der Kräfte, die an einer Verallgemeinerung des Dienstleistungshandels interessiert sind. Solange kein solcher Konsens zustande kommt, bleiben die Eckpunkte zu Qualifikations- und Zulassungsanforderungen sowie technischen Standards, wie sie Artikel VI.4 einführt, wirkungslos. Gleiches gilt auch für den Umgang mit Subventionen und dem öffentlichen Beschaffungswesen. Eine Konsensfindung zwischen den Fraktionen ist folglich Bedingung, damit die GATS-Regeln hier einen politischen Imperativcharakter entwickeln können. Darin zeigt sich die Abhängigkeit des Konstitutionalismus von einem multilateral organisierten Konsens.

Die Ausführungen haben zugleich gezeigt, dass mit den Konsensschwierigkeiten im Rahmen der WTO, Normen und Standards von internationalen Organisationen, zu denen die entsprechenden Organe aller WTO-Mitgliedstaaten Zugang haben, immer mehr an Bedeutung gewinnen. Als Konsequenz der Misserfolge bei der Disziplinenentwicklung beginnt die Strategie an Unterstützung zu gewinnen, standardsetzende internationale Organisationen auch im Rahmen des GATS aufzuwerten. Internationale Organisationen werden so zu zentralen Terrains der Entwicklung internationaler Standards, die im Dienstleistungsbereich bislang schwach ausgebildet sind. Gelingt es, diesen Normen eine hohe Akzeptanz zu verleihen, ist es höchst wahrscheinlich, dass sie zur Grundlage der Disziplinen werden. Ihr *soft-law* Charakter wird so zu einer Ermöglichungsbedingung für die Disziplinen. Hierin zeichnet sich eine komplexe Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Organisationstypen auf internationaler Ebene

ne ab, in deren Mitte die WTO und die Konstitutionalisierung internationalen Rechts stehen. Um ihre Wirkungskraft zu entfalten, ist die WTO somit auf Meinungsbildungsprozesse angewiesen, die außerhalb ihrer institutionellen Grenzen angesiedelt sind. Was sich auf internationaler Ebene als Politikform abzeichnet, ähnelt dem Hegemoniebildungsprozess, wie ihn Gramsci für die nationalstaatliche Ebene beschreibt; zugleich tritt die institutionelle Dimension dieses Prozesses in Erscheinung. Während eine Koppelung des GATT mit internationalen standardsetzenden Organisationen durch die Einführung des TBT- und SPS-Abkommens formalisiert wurde, ist eine solche Verbindung im GATS-Abkommen nur sehr schwach eingelassen, und hat seine Bedeutung erst durch den bisherigen Misserfolg bei der Konsensfindung im Rahmen der WTO erlangt.

In seiner Konsequenz zielt das strategische Dispositiv des GATS folglich nicht alleine auf eine Re-Regulierung innerstaatlicher Regelungen, sondern auch auf eine andere Verkettung von internationalen Organisationen. Die Organisationen wirken selbst durch Informationsselektion, die auf ihre Materialität und ihre Geschichte zurückzuführen ist, wie auch auf die spezifische Vertretung von Sonderinteressen in diesem Apparat. Zudem ermöglichen diese Organisationen bestimmte Entscheidungsprozesse und Prioritätensetzungen, wie sie zugleich auch andere verhindern. Erst in ihrer Beziehung zueinander entfalten sie jedoch ihre volle Wirkungskraft. Die Neukonfiguration des Verhältnisses zwischen der WTO und anderen internationalen standardsetzenden Organisationen kann als ein Vorhaben verstanden werden, um Konflikte auf internationaler Ebene zu bearbeiten. Damit tritt die Abhängigkeit des GATS/WTO vom Eigensinn und den Dynamiken in anderen internationalen Organisationen in den Vordergrund. Der Entstehungskontext, wie auch die Entwicklungsdynamik dieser standardsetzenden Organisationen ist durch ganz andere Interessen und Wissensformationen beeinflusst. Dieser Entstehungskontext und diese Entwicklungsdynamik sollen im nächsten Kapitel am Beispiel der UNESCO und ihren Übereinkommen zur Anerkennung von Hochschulqualifikationen ausgeführt werden, die im GATS-Rahmen als potentielle technische Standards und als Grundlage für die Schaffung von Disziplinen für Qualifikationsanforderungen in Erscheinung treten.

4 UNESCO's Regime für die Anerkennung von Hochschulqualifikationen

Einleitung

Wie im letzten Kapitel anhand der Diskussionen in der *Working Party for Domestic Regulation* ausgeführt wurde, gibt es innerhalb der WTO eine Mehrheit, die sich für sektorübergreifende Standards für Qualifikationsanforderungen- und auflagen aussprechen. Zugleich wurde gezeigt, dass ein wesentliches Problem dieser Position das Fehlen solcher generischer Standards ist. In diesem Kontext gewinnen die *Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur* (UNESCO) und deren Übereinkommen für die Anerkennung von Hochschulqualifikationen an Bedeutung. Eine genaue Analyse der Entstehung generischer Anerkennungsnormen, wie sie in diesem Kapitel vorgenommen wird, zeigt, wie voraussetzungsreich ein solcher normgenierender Prozess jedoch ist.

Das UNESCO-Anerkennungsregime definiert Kriterien und Normen für die Anerkennung von Reifezeugnissen, die zu einem Hochschulzugang berechtigen, für die Anerkennung von Studienabschnitten und Studienabschlüssen. Die Anerkennung von Studienabschlüssen kann hierbei zu einem akademischen, als auch zu einem beruflichen Zweck erfolgen. Das heißt, eine Anerkennung erleichtert den Zugang zu einem Studium, einem Aufbaustudium oder zu einer Promotion, aber auch zu einer Berufstätigkeit. Allerdings bezieht sich die Anerkennung zu beruflichen Zwecken hier auf die Anerkennung der formalen Qualifikation für Berufe, die ein Hochschulstudium voraussetzen. Sie spielt somit bei hochqualifizierten Tätigkeiten eine zentrale Rolle. Eine stärkere Liberalisierung der Personenfreizügigkeit, wie sie Niedriglohnländer im Rahmen des GATS einfordern, bezieht sich jedoch gerade auf dieses Segment von Berufen. Während die Standardisierungsbemühungen von Berufsverbänden sich nur auf die jeweiligen Sektoren beziehen, ist das Anerkennungsregime der UNESCO sektorübergreifend. Das UNESCO-Anerkennungsregime stellt so einen Rahmen zur Verfügung, der eine Vermittlung von Interessen zwischen und nicht nur innerhalb der verschiedenen Sektoren anstrebt. Hierdurch unterscheidet sich dieses Anerkennungsregime von den gegenseitigen Anerkennungsabkommen der Berufsverbände. Für eine Internationalisierung der organisatorischen Rolle des Staates, die sich gerade durch eine Vermittlungsfunktion auszeichnet, ist jedoch eine solche sektorübergreifende Struktur als zentral zu erachten. Zugleich erfüllt die UNESCO das GATS-Kriterium für relevante internationale standardsetzende Organisationen: Alle WTO-Mitglieder können mit ihren entsprechenden Organen der Organisation beitreten.

Mit dem UNESCO-Anerkennungsregime gerät nicht nur ein institutionelles Arrangement in den Blick, das eine ermöglichende Wirkung für einen globalen Arbeitsmarkt hat, sondern auch für eine globale Hochschullandschaft. Das Regime begünstigt die akademische Mobilität und damit letzten Endes eine Verflechtung verschiedener nationalstaatlicher Bildungs- und insbesondere Hochschulsektoren. Darüber werden Sektoren miteinander verflochten, die, historisch betrachtet, eng an die Herausbildung des Nationalstaates gebunden waren.

So spielten Hochschulen eine zentrale Rolle bei der Herausbildung einer nationalstaatlichen Bürokratie im 17. und 18. Jahrhundert. In dieser Funktion unterschieden sie sich von den ersten Universitäten, wie sie im Mittelalter entstanden waren. Diese ersten Universitäten zeichneten sich durch einen starken, wenn nicht international, so doch zumindest abendländischen Korpus von Studierenden und Lehrenden aus (siehe z.B. LeGoff 2001 [1986]; Cobben 1975). Mit dem Zerfall der mittelalterlichen Sozialstruktur und der Herausbildung von Nationalstaaten setzte zugleich auch eine Nationalisierung von Hochschulen ein. So wurden in Europa Universitäten im 17. und 18. Jahrhundert zu zentralen Ausbildungsstätten für Beamte, um diese zu befähigen, die administrativen, wirtschafts- und später auch die sozialpolitischen Funktionen des Staates zu übernehmen.¹⁰⁶ Mit anderen Worten: Mit der Herausbildung des kapitalistischen Staates, dem die Trennung von geistiger und manueller Arbeit zugrunde liegt, begannen Universitäten eine zentrale Funktion bei der Rekrutierung des Staatspersonals und deren Befähigung zur Ausübung staatlicher Aufgaben einzunehmen. Im Zuge des Ausbaus des Nationalstaates zu einem Wohlfahrtsstaat im 20. Jahrhundert hat die Verwissenschaftlichung der Politik weiter an Bedeutung für die Techniken der Machtausübung gewonnen (siehe z.B. Wagner, Wittrock et al. 1991). Mit dem Übergang von der feudalen zur kapitalistischen Produktionsweise rückten zugleich die Qualifikationen von Arbeitskräften in den Vordergrund.¹⁰⁷ Auch wenn sich die Qualifizierungsstrategie, historisch betrachtet, lange auf den Primar- und Sekundarbereich bezog, kam den Hochschulen mit der Weiterentwicklung der Produktionsmittel zunehmend eine wichtigere Rolle zu. Parallel zur Verwissenschaftlichung der Politik verwissenschaftlichten sich die Organisation von Betriebsabläufen (vgl. Taylor 1993 [1903]). Eng damit verknüpft begannen die Selektionsmechanismen des Bildungssystems eine zunehmend wichtigere Rolle für die Reproduktion von Sozial- und Klassenstrukturen zu spielen (siehe z.B. Bourdieu 1992). Als allgemeine Sozialisationsinstanz fördert Bil-

¹⁰⁶ So kam es beispielsweise in Halle und in Frankfurt an der Oder im Jahre 1727 zur Errichtung von Lehrstühlen für Ökonomie-, Polizei- und Kameralwissenschaft (siehe Waldeyer 1974: 151).

¹⁰⁷ Ursula Aumüller weist in ihrer interessanten historischen Ausführung zum Qualifikationsbedarf gerade auf den Widerspruch in den Anfängen der kapitalistischen Produktionsweise hin, wo einem Arbeitskräfteüberangebot gleichzeitig ein Mangel an Arbeitskräften gegenüberstand, die die notwendigen Qualifikationen besaßen (vgl. Aumüller 1974).

dung die Herausbildung einer, das Denken und Fühlen umfassende, kompakten Einheit einer kollektiven, klassenübergreifenden und staatlich sanktionierten Lebensweise einer imaginären Gemeinschaft (siehe Anderson 1996 [1988]). Bildung und Wissenschaft sind somit zu Kernelementen der organisatorischen Rolle des Nationalstaats geworden. Die zunehmende Verflechtung von nationalen Hochschulsystemen wirft entsprechend nicht nur Fragen nach der Verflechtung der transnationalisierten inneren Bourgeoisie auf, sondern im Kern auch nach der Transformation des Nationalstaates.

Die Koppelung dieser beiden unterschiedlichen internationalen Organisationen verweist auf die Konturen einer globalen Informationsgesellschaft, die eng mit der wissensbasierten Wirtschaft verbunden ist. Zugleich ist das UNESCO-Anerkennungsregime, das auch eine Verflechtung von Hochschulen begünstigt, mehr als ein einfacher Standardgenerator für das Anerkennungsregime des GATS. In seiner Fluchtlinie geht das UNESCO-Anerkennungsregime, das viel älter ist als das GATS, auf eines der Grundziele der UNESCO zurück, dem bereits im Verfassungstext der Organisation von 1945 hohe Priorität eingeräumt wurde. Der Vertragstext betont die Bedeutung des Austausches von Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen bei der Förderung und Sicherung des Weltfriedens (vgl. UNESCO 1945: Art 2c). Nach der Gründung der *International Association of Universities* (IAU) 1950 beauftragte die Generalversammlung der UNESCO, als oberstes Entscheidungsorgan, den Generaldirektor zusammen mit der Assoziation „to carry forward the study of the problem of the equivalence of university degrees, and of conditions for matriculation.“ (UNESCO 1950: Resol. 1.134)

Wie in diesem Kapitel ausgeführt werden wird, ist es diese umfassendere Struktur der UNESCO und die damit einhergehende breite Allianzbildung, die diesen institutionellen Kontext zu einer wichtigen Referenzstruktur für das Anerkennungsregime des GATS werden lässt. Es ist aber auch die deutlich ältere Geschichte des UNESCO-Anerkennungsregimes mit seinen zahlreichen Verhandlungen, in denen die Anerkennungsnormen immer weiter präzisiert wurden, die einen zentralen Unterschied zwischen dem GATS und der UNESCO ausmacht. Dieser Entstehungsgeschichte widmet sich dieses Kapitel, um zu verdeutlichen, wie voraussetzungsreich die Schaffung von bildungspolitischen Normen auf internationaler Ebene ist. In ihrem Fluchtpunkt wirft diese Illustration ein Schlaglicht auf die Komplexität der Ermöglichungsbedingung einer globalen wissensbasierten Ökonomie, die untrennbar von einer Wissensgesellschaft ist.

In einem ersten Schritt werde ich die Spannung zwischen Regionalisierung und Internationalisierung herausarbeiten, die im UNESCO-Anerkennungsregime eingelassen ist. Denn

auch wenn das Anerkennungsregime der UNESCO Kriterien und Prinzipien mit internationalem Verallgemeinerungsanspruch formuliert, ist seine gegenwärtige Institutionalisierung durch einen regionalen Zuschnitt gekennzeichnet. Seine konkrete Vertragsgrundlage sind sechs regionale gegenseitige Übereinkommen zur Anerkennung von Hochschulqualifikationen, die von den jeweiligen Staaten in den 1970er und 1980er Jahren unterzeichnet wurden.¹⁰⁸ Mit anderen Worten, das Regime regelt bislang nur regionale Anerkennungsprozesse: für die Europaregion, den Mittelmeerraum, für Lateinamerika und die Karibik, die arabischen Staaten, die afrikanischen Staaten und für Asien und den Pazifik. Das Abkommen der Europaregion zeichnet sich allerdings durch einen geografisch breiten Einzugsbereich aus. Nicht nur west-, mittel- und osteuropäische Staaten haben den Vertrag unterzeichnet, sondern auch die USA, Kanada, Australien und Israel. Der regionale Zuschnitt der Anerkennungsabkommen ist bemerkenswert und unterscheidet diese Vertragsgruppe von allen anderen UNESCO-Übereinkommen, die international in ihrer Ausrichtung sind.¹⁰⁹ Eine historische Rekonstruktion soll zeigen, dass ein solcher Zuschnitt auch nicht von Anfang vorgesehen war, sondern vielmehr die geopolitische Situation in den 1970er Jahren reflektiert.

In einem zweiten Schritt werden die verstärkten Bemühungen seit Ende der 1980er Jahre in den Mittelpunkt gerückt, die auf eine Novellierung der UNESCO-Anerkennungsübereinkommen zielen. Auch hier tritt die Spannung zwischen Regionalisierung und Internationalisierung nochmals deutlich zu Tage. Bislang ist es die europäische Region, die das Reformvorhaben zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht hat. Am 11. April 1997 unterzeichneten die MinisterInnen in Lissabon das *Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region*, kurz Lissabon-Anerkennungsübereinkommen genannt. Besonderes Merkmal dieses Übereinkommens ist, dass es ein Vertrag sowohl der UNESCO als auch des Europarates ist. Diese Übereinkommen wurden zum völkerrechtlichen Rahmen für das Vorhaben, einen europäischen Hochschulrahmen zu schaffen, der unter dem Namen Bologna-Prozess bekannt wurde. Auch in anderen

¹⁰⁸ Das ist das *Übereinkommen über die Anerkennung von Studien, Diplomen und Graden im Hochschulbereich für Lateinamerika und die Karibik* (unterzeichnet am 19. Juli 1974), das *Übereinkommen über die Anerkennung von Studien, Diplomen und Graden im Hochschulbereich in den arabischen Staaten* (unterzeichnet am 22. Dezember 1978), das *Übereinkommen über die Anerkennung von Studien, Diplomen und Graden im Hochschulbereich in den Staaten der europäischen Region* (unterzeichnet am 21. Dezember 1979), das *Übereinkommen über die Anerkennung von Studien, Diplomen und Graden und anderen akademischen Qualifikationen im Hochschulbereich in den afrikanischen Staaten* (5. Dezember 1981) und das *Übereinkommen über die Anerkennung von Studien, Diplomen und Graden im Hochschulbereich in Asien und dem Pazifik* (16. Dezember 1983), sowie das *Internationale Übereinkommen über die Anerkennung von Studien, Diplomen und Graden und anderen akademischen Qualifikationen im Hochschulbereich in den an das Mittelmeer angrenzenden arabischen und europäischen Staaten* (17. Dezember 1976).

¹⁰⁹ Bekanntestes Beispiel hierfür ist sicherlich das Übereinkommen zum Schutz des kulturellen Erbes.

Regionen verstärkten sich in den letzten Jahren die Bemühungen, das entsprechende UNESCO-Übereinkommen zu novellieren. Entsprechend kann man von zwei Generationen von UNESCO-Anerkennungsübereinkommen oder von zwei Entwicklungsschüben sprechen, wobei die zweite Generation noch im Entstehen begriffen ist, mit der Europaregion als Vorreiterin.

In einem dritten Schritt vergleiche ich die beiden Generationen von Übereinkommen inhaltlich miteinander, um die konzeptionellen Verschiebungen von Anerkennungsverfahren herausarbeiten, von denen heute das GATS-Anerkennungsregime profitieren kann. Die historische Rekonstruktion wirft ein Schlaglicht auf die Komplexität eines internationalen Standardisierungsprozesses, der direkte Implikationen für die nationale Organisation von Hege- monie hat. Durch die enge Koppelung des Hochschulsystems mit dem Nationalstaat gerät letzten Endes die Vielschichtigkeit der Transformation des Nationalstaates in Richtung einer postnationalen Staatlichkeit, wie auch die Beharrlichkeit seines institutionellen Gefüges in den Blick.

4.1 Die erste Generation

Während die *International Association of Universities* (IAU) bereits 1950 beauftragt wurde, eine Studie zu Anerkennungsproblemen bei Hochschulqualifikationen zu erstellen, gewann die Verbesserung der Anerkennung allerdings erst Mitte der 1960er Jahre an politischer Priorität. Hintergrund war eine gesteigerte Bedeutung, die man der Hochschulbildung seit den 1960er Jahren beizumessen begann. Darin spiegelt sich nicht zuletzt eine grundlegende Veränderung von kapitalistischen Produktionsabläufen, in denen eine relative Mehrwertsteigerung zunehmend an Bedeutung gewann und entsprechend eine neue Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften entstehen ließ.¹¹⁰ Spätestens mit dem Erfolg der Sowjetunion 1957 beim ersten Erdsatelliten Sputnik trat die Rolle von Wissenschaft im Ost-West-Konflikt verstärkt ins öffentliche Bewusstsein. Der sogenannte Sputnikschock wurde zu einer wichtigen Legitimationsgrundlage für umfangreiche Förderprogramme zur wissenschaftlich-technischen Entwicklung in den USA und ihren Verbündeten. Von diesem Konkurrenzdenken zwischen

¹¹⁰ Fritz Machlup war einer der ersten prominenten Forscher, der auf eine Expansion wissensintensiver Dienstleistungsberufe hinwies, wie sie in den Industrieländern, allen voran in den USA, zunehmend entstanden (vgl. Machlup 1962). Daniel Bell sollte diese Überlegungen ein paar Jahre später aufgreifen und auf die gesamten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen übertragen (vgl. Bell 1973). Darauf aufbauend, rief er den Beginn eines post-industriellen Zeitalters aus, in dem Wachstum- und Produktivitätssteigerung noch enger an Wissen und Wissenschaft gekoppelt ist. Damit skizzierten sie konzeptuelle Grundüberlegungen zur Informationsgesellschaft.

Ost und West profitierten nicht zuletzt emanzipatorische Forderungen im Westen und in Ländern des Südens. Mit der Forderung nach Bildung als Bürgerrecht, wie auch der Titel einer einflussreichen Schrift Rolf Dahrendorfs von 1965 lautet, wurde eine konsequente Bildungsexpansion eingefordert, um die Chancengleichheit zu erhöhen.

In dieser komplexen Situation sozialer und wirtschaftlicher Umwälzungsprozesse auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene gewann die Idee eines internationalen Anerkennungsregimes für Hochschulqualifikationen innerhalb der UNESCO an Popularität. Den Problemanalysen der IAU aus den 1950er Jahren folgten Vorschläge für ein Instrument zur gegenseitigen Anerkennung. Eine Studie, die dem Exekutivrat auf seiner 71. Sitzung im Jahre 1965 vorgelegt wurde, unterstrich die Bedeutung der UNESCO in diesem Bereich, warnte aber, dass es für die Generalversammlung noch zu früh sei, um über die Vorbereitung einer internationalen Konvention zu entscheiden (siehe UNESCO 1965). Der UNESCO-Exekutivrat entschied daraufhin, einen breiteren Konsultationsprozess unter den Mitgliedern einzuleiten, um auszuloten, welchen Verallgemeinerungsgrad der Anerkennungsbeziehung die Mitgliedstaaten bevorzugen (vgl. UNESCO 1965: Abs. 3.3.9). Zu diesem Zeitpunkt stand folglich der Einzugsbereich eines Anerkennungsregimes - das heißt ob bilateral, regional oder international - noch nicht fest. Während die Stimmung im Exekutivrat sich eher durch Zurückhaltung auszeichnete, stieß die Idee eines internationalen Instruments innerhalb der UNESCO-Generalversammlung auf große Resonanz. So beauftragte die Generalversammlung auf ihrer 15. Sitzung 1968 den Generaldirektor:

„to continue comparative studies in specific disciplines and carry out inquiries and studies on the expediency and practicability of preparing an **international convention on the recognition** and the validity of degrees, diplomas and certificates issued by establishments of higher learning and research in all countries.“ (Hervorhebung E.H., UNESCO 1968: 15 C/Resol. 1.262)

Innerhalb der Generalversammlung genoss folglich die Idee einer internationalen Konvention größeren Rückhalt als innerhalb des exklusiveren Exekutivrats, in dem nicht alle Mitgliedstaaten vertreten sind.¹¹¹ Treibende Kräfte für einen regionalen Zuschnitt kamen aus Europa und Lateinamerika. Nicht zuletzt unter der UN-Regionalkommission mit Raúl Prebisch als ihrem Sekretär war in Lateinamerika das Ziel eines regionalen Integrationsprozesses ins Zentrum wirtschaftspolitischer Strategien gerückt (siehe Dosch and Faust 2000). Um diesen Prozess zu unterstützen, sollte ein regionales Anerkennungsabkommen geschaffen werden.

¹¹¹ Heute sind 58 von 191 Staaten im Exekutivrat vertreten.

Innerhalb Europas sprach man sich aus zwei Gründen für einen regionalen Zuschnitt aus: Der europäische Integrationsprozess und der Ost-West-Konflikt. Zum einen sollte ein solches gegenseitiges Anerkennungsregime den europäischen Integrationsprozess im Rahmen des westeuropäischen Wirtschaftsraumes unterstützen. Ende der 1960er Jahre, Anfang der 1970er Jahren stieg in diesem Kontext das Interesse an einer stärkeren Verflechtung von Hochschulen und einer europäischen Hochschulpolitik. Für ein solches Vorhaben besaß die Europäische Gemeinschaft jedoch keine eigene gesetzliche Grundlage. Vielmehr war man bei der Anerkennungsregelung auf Abkommen des Europarates (ER) aus den 1950er Jahren angewiesen gewesen. So hatten die ER-Mitgliedstaaten 1953 die *Europäische Konvention über die Gleichwertigkeit von Reifezeugnissen*¹¹² unterzeichnet. 1956 folgte das *Europäische Übereinkommen über die Gleichwertigkeit der Studienzeiten an den Universitäten*¹¹³ und 1959 das *Europäische Übereinkommen über die akademische Anerkennung von akademischen Graden und Hochschulzeugnisse*¹¹⁴. Warum sich die westeuropäischen Staaten nicht für eine Novellierung dieser Abkommen entschieden, sondern den UNESCO-Rahmen vorzogen, hatte direkt mit dem zweiten Grund zu tun: dem Ost-West-Konflikt. Ein europäischer Zuschnitt eines UNESCO-Abkommens sollte Teil der damaligen Bemühungen um eine Entschärfung des Ost-West-Konflikts werden (siehe Kremenjuk 1995: 51). Warum sich gerade die UNESCO für ein solches Vorhaben eignete, lag an ihrer Mitgliederzusammensetzung. Nicht nur westeuropäische Länder, sondern auch die Sowjetunion und andere Länder des Ostblocks zählten zur UNESCO-Europaregion.¹¹⁵ In dieser paneuropäischen Dimension unterschied sich die Europadefinition der UNESCO damals deutlich von derjenigen des Europarats, der zu diesem Zeitpunkt nur Westeuropa umfasste. Ein Austausch zwischen AkademikerInnen sollte zum Spannungsabbau beitragen. Ein Treffen der Bildungsminister der Europäischen Mitgliedsstaaten der UNESCO im November 1967 in Wien bildete den Auftakt der Ost-West-Annäherungsinitiative im Hochschulbereich: zu einem Zeitpunkt also, als sich die UNESCO-Generalversammlung noch mehrheitlich für einen internationalen Zuschnitt beim Anerkennungsregime aussprach. Dieses Treffen in Wien war die erste Ost- und Westeuropa umfassende Konferenz der Bildungsminister (MINEDEUROPA) (Ministers of Education 1967:

¹¹² European Convention on the the Equivalence of Diplomas leading to Admission to Universities (ETS 1953) und deren Ergänzung von 1964 (ETS No.49).

¹¹³ European Convention on the Equivalence of Periods of University Studies (ETS No.21).

¹¹⁴ European Convention on the Academic Recognition of University Qualifications (ETS No.23).

¹¹⁵ Bereits beteiligt am Gründungsprozess, trat die Sowjetunion 1954 der UNESCO bei (siehe Jones 1988: 9-18). Die Tschechoslowakei war Gründungsmitglied, Belarus kam 1945 dazu, Polen und Ungarn folgten die Jahre darauf. Nach dem Beitritt der Sowjetunion traten weitere ost- und mitteleuropäische Staaten der UNESCO bei, wie Rumänien im Jahre 1957.

1).¹¹⁶ Das in Wien formulierte Ziel der Verbesserung der Mobilität von ForscherInnen, Lehrenden und Studierenden in einem gesamteuropäischen Raum, der Ost und West zusammenfasst, erhielt in der Nachfolge Unterstützung von den europäischen Universitätsrektoren, die sich auf einer, von der UNESCO finanzierten, Konferenz im April 1970 in Bukarest trafen. Auf diesem Treffen wurde zugleich die Idee eines Zentrums für internationale Kooperation im Hochschulbereich formuliert, die von der UNESCO aufgenommen wurde. 1970 empfahl der UNESCO-Exekutivrat die Gründung eines *European Centre of Higher Education* (CEPES). Auf Initiative der rumänischen Regierung, der damals eine wichtige Rolle als Vermittlerin zwischen Ost und West zukam, wurde dieses Zentrum in Bukarest angesiedelt, wo es im September 1972 seine Tore öffnete (siehe Egron-Polak 2003; Malitza 2002). Diesem Zentrum sollte später noch eine wichtige Rolle beim Aufbau eines europäischen Anerkennungsregimes zukommen. Damit hatte nicht nur Lateinamerika, sondern auch Europa Interesse an einem regionalen Zuschnitt des Anerkennungsregimes.

Die beiden Regionen setzten sich letzten Endes mit ihrem Anliegen durch. Die UNESCO-Generalversammlung gab 1972 auf ihrer 17. Versammlung grünes Licht für die Entwicklung regionaler Anerkennungsabkommen (vgl. UNESCO 1972: C 17/Resol.1.321). Allgemeiner Konsens war, dass es sich bei dieser regionalen Begrenzung, die im Kontrast zu allen anderen UNESCO-Übereinkommen stand, nur um eine zeitlich befristete Begrenzung handeln sollte. So formuliert die Europakonvention von 1979 ähnlich wie die arabischen und die asiatischen Konventionen in ihrer Präambel:

„Mindful that the ultimate objective set by the General Conference of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization consists in **'preparing an International Convention on the Recognition and the Validity of Degrees, Diplomas and Certificates** issued by establishments of Higher Learning and Research in all Countries'.

”(Hervorhebung E.H., UNESCO 1979)

Damit hatten die “Regionalisten” durch das Versprechen einer zeitlichen Begrenzung die “Internationalisten” für ihr Vorhaben gewinnen können. Die Anerkennungsabkommen sollten auf einer regionalen Ebene erst wirkungskräftig werden, um in einer zweiten Stufe auf die gesamte Welt ausgedehnt zu werden.

Während die Regierungen Lateinamerikas und der Karibik nur zwei Jahre später, nämlich 1974, ihr Anerkennungsübereinkommen unterzeichneten, zog sich der Prozess in Europa bis 1979 hin. Eine entscheidende Hilfestellung sollte schließlich durch den sogenannten Helsinki-

¹¹⁶ Konfliktlos war dies allerdings in keinem Fall. So monierten Ostblockländer, dass die DDR nicht eingeladen war, während die BRD die Entscheidung des UNESCO Vorstandes verteidigte (Ministers of Education 1967. 2)

Prozess erfolgen. Dieser Prozess, der sich im Rahmen der seit 1973 tagenden Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) entwickelte, zielte auf vertrauensbildende Maßnahmen zwischen Ost und West und erreichte einen ersten Höhepunkt in der Schlussakte von Helsinki, die von 34 Regierungschefs am 31. Juli 1975 unterzeichnet wurde. Als ein zentrales Element solcher vertrauensbildenden Maßnahmen wurde der Austausch von AkademikerInnen betrachtet. Nicht zuletzt dank der Initiative der finnischen Regierung, die durch ihre Geschichte und Nähe zur Sowjetunion ein besonderes Interesse an einer verbesserten Beziehung zu Moskau hatte, gelang es, den UNESCO-Prozess mit diesem Prozess zu verbinden (vgl. UNESCO 1972). Entsprechend wurde das Ziel eines verbesserten Austausches in die Schlussakte von Helsinki aufgenommen, die so ein Mandat von oberster Regierungsstelle für ein gesamteuropäisches UNESCO-Anerkennungsregime formulierte.¹¹⁷ Auf diese Verkopplung vom UNESCO-Vorhaben mit dem Helsinki-Prozess ist es auch zurückzuführen, warum erst Kanada und später die USA in das UNESCO-Europavorhaben eingebunden wurden.¹¹⁸ Die Konsequenz dieser Einbindung für die nachfolgenden Entwicklungen wird uns später nochmals beschäftigen.

Damit hatte die gesamteuropäische Strategie des UNESCO-Vorhabens an Boden gewonnen. Zugleich drohte dieser Erfolg jedoch das zweite Ziel, dem ein europäisches Anerkennungsabkommen dienen sollte, zu schwächen: Die Stärkung des westeuropäischen Integrationsprozesses durch eine stärkere Verflechtung von nationalen Hochschulsystemen und Arbeitsmärkten. Denn angesichts des breiten Einzugsbereichs zeigten sich die reichen Länder äußerst unwillig, weitreichende Zugeständnisse zu machen. Sehr deutlich meldeten neben den USA, Großbritannien, die Schweiz und Deutschland ihre Vorbehalte an (vgl. UNESCO 1978; vgl. UNESCO 1978: Para 8, Annex 1, 9). So blieben die Auflagen und deren Konkretisierung im europäischen Anerkennungsabkommen, wie es am 21. Dezember 1979 in Paris von den Regierungen unterzeichnet wurde, deutlich hinter den Erwartungen derjenigen zurück, die sich hierdurch eine Verbesserung der akademischen Mobilität und eine stärkere Verflechtung von Hochschulen erhofft hatten. Oder wie es ein Hintergrundpapier des Europarates aus der Retrospektive formuliert:

¹¹⁷ Hier heißt es: "To improve access (...) for students, teachers and scholars of the participating States to each other's educational, cultural and scientific institutions, and to intensify exchanges among these institutions in all areas of common interest, in particular by: (...) promoting a more exact assessment of the problems of comparison and equivalence of academic degrees and diplomas by fostering the exchange of information on the organization, duration and content of studies, the comparison of methods of assessing levels of knowledge, and academic qualifications, and, where feasible, arriving at the mutual recognition of academic degrees and diplomas either through governmental agreements, where necessary, or direct arrangements between universities and other institutions of higher learning and research". (KSZE 1975: 52f.)

¹¹⁸ So trat die USA 1976 gemeinsam mit Israel und der Türkei der UNESCO-Europaregion bei (siehe Daniel 2003: 23).

„In fact, looking back at that period of a divided Europe, it may not be too daring to conclude that the UNESCO Convention did not really have the actual recognition of qualifications as its main purpose. The main function may well have been to keep one channel of information and communications open in the field of higher education between parts of Europe so divided and separated by ideological barriers and social and economic blockades.“ (Council of Europe and Ad-hoc expert group 1994a: 4)

Etwas spitzer formulierte es die Parlamentarische Versammlung des Europarates von 1980 in ihrer zeitnahen Einschätzung, die aus der Enttäuschung über das Verhandlungsergebnis keinen Hehl machte:

„Regretting the interference of political considerations, and in particular those dividing East and West Europe, on the efficacy of UNESCO’s activities in the field of education, science and culture“. (Council of Europe 1980: Para 9)

Ein zentraler Hintergrund für diese Enttäuschung war das große Interesse der bildungspolitischen Sektion des Europarats (ER) an einem starken westeuropäischen Anerkennungsregime. So bestanden hier durchaus Hoffnungen, das damalige Interesse an einer stärkeren hochschulpolitischen Koordination im Rahmen der EG zu nutzen, um eine Stärkung des eigenen Anerkennungsregimes für Hochschulqualifikationen anzugehen. Damit wollte man letztlich im Bereich der Bildungspolitik die Position des Europarates gegenüber der EG stärken, die keine Rechtsgrundlage für eine solche Koordination hatte und entsprechend auf die Europaratsabkommen angewiesen war. Gerade in einer Zeit, in der die EG den Europarat in seiner Bedeutung zunehmend in den Schatten stellte, da immer mehr Europaratsmitglieder EG-Mitglieder wurde, wäre eine solche Stärkung durchaus willkommen gewesen.¹¹⁹ Entsprechend hatte die bildungspolitische Sektion des Europarates das UNESCO-Vorhaben, wie es die Bildungsminister in Wien 1968 skizzierten, zunächst eher als Konkurrenzvorhaben wahrgenommen.¹²⁰ Erst später zeigte man sich hier dem UNESCO-Vorhaben gegenüber aufgeschlossen und begann dieses mit eigenen Aktivitäten zu unterstützen. Dieser Meinungsumschwung ist nicht

¹¹⁹ Stark von der Initiative des französischen Außenministers Robert Schuman vorangetrieben, unterzeichneten am 18. April 1951 Frankreich, Belgien, die Niederlande und die Bundesrepublik den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohl und Stahl (EGKS) (siehe Jetzlsperger 1999: 27-). Dieser Vertrag war Ausgangspunkt stärkerer Integrationsbemühungen, die mit einer Supranationalisierung bestimmter staatlicher Entscheidungskompetenz einherging und ihre heutige Form in der Europäischen Union gefunden hat. Mit diesem Schritt zogen die Staaten die Konsequenzen, so dass sich im Rahmen des Europarates keine Bündelung von Regierungskompetenzen durchsetzen ließ. Nach dem Beitritt Großbritanniens in die EG 1972 hatte die Legitimationsgrundlage des Europarates als Klammer zwischen den EG-Staaten und den westeuropäischen Staaten deutliche Schlagseiten bekommen (siehe auch Thiébault 2004).

¹²⁰ So äußerte die Parlamentarische Versammlung sich im September 1968, kurz nach dem Treffen der Bildungsminister und –ministerinnen in Wien, äußerst zurückhaltend gegenüber dieser Initiative:

“Noting that the member states’ governments tend to put through their programmes for the European region within UNESCO, and that in the long term this is liable to present the same governments, represented in the CCC [Council of Cultural Cooperation, E.H.], with a serious problem concerning the implementation of the programme of this important Council of Europe organ, and also with a co-ordination problem“. (Council of Europe 1968: Para 5).

zuletzt auf die starke Fraktion innerhalb des Europarates zurückzuführen, die großes Interesse an einer Ost-West-Entspannungspolitik hatte und „Wandel durch Annäherung“ zu propagieren begann (vgl. Doyé 2002: 22; Lippert 1990: 120).¹²¹ *De facto* hieß dies für die bildungspolitische Sektion jedoch das eigene Projekt zurück zustellen. Umso enttäuschter war man daher über den Ausgang des Verhandlungsergebnisses. Vor allem der geringe Verpflichtungsgrad des UNESCO-Übereinkommens war ein Dorn im Auge.

Die Führungsrolle der UNESCO in dieser Konkurrenzsituation verweist darauf, wie zentral die Ost-West-Dimension für das Interesse der europäischen Staaten an einem regionalen Zuschnitt des UNESCO-Anerkennungsregime war. So war die UNESCO in den 1970er Jahren nicht nur bei der Auseinandersetzung um eine neue Informationsordnung zu einem zentralen Terrain der Verhandlungen der Ost-West-Beziehungen aufgestiegen, sondern auch bei den Austausch von AkademikerInnen.

4.1.1 Die Frage der Vergleichbarkeit

Trotz des fehlenden Verpflichtungscharakters, auf den sich die Enttäuschung der Bildungsfraktion im Europarat vor allem bezog, stellen die UNESCO-Anerkennungsübereinkommen in konzeptioneller Hinsicht einen Meilenstein in der Ausformung eines postnationalen Anerkennungsregimes dar. Ein UNESCO-Bericht beschreibt die Übereinkommen entsprechend:

„The Conventions provide the methodological guidelines by which the Member States accept 'to organize their future co-operation' (...). (UNESCO 1988a: 5)

Der zentrale Wirkungsmechanismus des Anerkennungsregimes der ersten Generation von UNESCO-Abkommen liegt in den Auflagen zur Strukturierung von Informationen über das eigene Hochschulsystem und den ausgestellten Abschlüssen. Hier werden die Unterzeichnerstaaten aufgefordert, eine möglichst an UNESCO-Standards und Klassifikationen orientierte Informationsaufbereitung anzustreben, um die Anerkennung von Abschlüssen zu erleichtern (vgl. z.B. UNESCO 1979: Art.12). Orientiert sich ein Mitgliedstaat an diesen Standards, wird es quasi mit dem Versprechen der anderen belohnt, die Anerkennung seiner Qualifikationen zu erleichtern. Durch den geringen Verpflichtungscharakter bleibt es ein Versprechen, das nicht eingefordert werden kann. Nichtsdestoweniger schaffen die UNESCO-Übereinkommen

¹²¹ So beauftragte bereits im Juli 1962 die Parlamentarische Versammlung in einem Richtlinienentwurf den in den 1950er Jahren eingerichteten eigens für die Osteuropapolitik zuständigen Ständigen Ausschuss „ihr Vorschläge zu unterbreiten, um unter der Leitung des Europarates ein umfangreiches Austauschprogramm mit den kommunistischen Ländern in Gang zu bringen“ (PV, Dok. 1449 vom 3.7.1962).

eine Anreizstruktur für eine Standardisierung der Informationen über ein Hochschulsystem. Mit Rekurs auf die Forschung und den Weltgesellschaftsansatz der Stanford-Gruppe kann dieser Mechanismus als Teil einer globalen Diffusionsdynamik bestimmter Normen und Prinzipien betrachtet werden.

Die zentralste Innovation der Übereinkommen besteht jedoch in ihrer Abkehr vom Gleichheitsprinzip bei der Anerkennung. Darin unterscheiden sie sich vom Anerkennungsregime des Europarates. In dessen Übereinkommen von 1959 über die Anerkennung akademischer Grade und Hochschulzeugnisse ist es erlaubt, die allgemeine Anerkennungspflicht auszusetzen „in cases where the examination requirements for a foreign university qualification do not include **certain subjects prescribed for the similar national qualification**“ (Hervorhebung E.H., Art. 4a). Das Übereinkommen erlaubt in einem solchen Fall Zusatzprüfungen einzuführen. Von diesem Anerkennungsbegriff wollte man nun, fast zwanzig Jahre später, absehen. Den normativen Erfolg dieses Diskussionsprozesses, der in den Übereinkommens-texten der UNESCO seinen Niederschlag fand, bringt ein UNESCO-Bericht auf den Punkt:

“[T]he process of ‘equivalence’, which would seem to imply establishing a direct and somewhat narrow comparison between different educational levels or systems, has gradually given way to the more neutral and broader idea of ‘recognition’. (...) [T]he accent has shifted (...) from formal equivalence based on mechanical and often somewhat arbitrary comparisons of the length and content of studies, to a more open and flexible evaluation of individual qualifications, which takes into account the whole scope and diversity of the factors involved and is expressed not so much as an assessment of the past, but rather as a forecast of the individual’s aptitude in regard to the continuation of studies or the exercise of a profession.” (UNESCO 1988a: Para 20, 22)

Das UNESCO-Übereinkommen steht somit für eine Abkehr vom Prinzip der Gleichheit, zugunsten des Prinzips der Gleichwertigkeit. Dieses Prinzip ist fundamental für ein liberales Anerkennungsregime, das keine Harmonisierung voraussetzt. Es erlaubt ausländische Abschlüsse in eine Beziehung zu den eigenen Abschlüssen zu setzen, ohne eine Identität voraussetzen zu müssen. Das Zitat verweist zugleich auf einen konzeptionellen Wandel, der sich beim Vergleich weniger an der Vergangenheit orientiert, sondern vielmehr an dem Zweck, für den eine Anerkennung ersucht wird. “A forecast of the individual’s aptitude in regard to the continuation of studies or the exercise of a profession“, wie es im obenstehenden Zitat heisst. Damit hat man ein neues Konzept von Vergleichbarkeit eingeführt, das in der zweiten Generation stärker ausgebaut werden sollte und von dem das GATS-Anerkennungsregime nun profitieren kann.

Neben den Auflagen zur Informationsaufbereitung und dem Anerkennungsbegriff ist die dritte Innovation des UNESCO-Anerkennungsregimes seine Institutionalisierungsaufgabe. Im

ersten Übereinkommen, dem lateinamerikanischen Übereinkommen, fallen die Auflagen hierzu noch schwach aus. In den weiteren sind sie jedoch gestärkt, insbesondere im Übereinkommen für die Europaregion. Das Übereinkommen konkretisiert hierdurch die Informationspflicht des Entsendelandes und fordert die Unterzeichnerstaaten auf, eine geeignete Stelle zu schaffen und diese mit dem Sammeln von Informationen zum Hochschulsystem und den entsprechenden Abschlüssen zu beauftragen (vgl. UNESCO 1979: Art. 9.3). Auch wenn die Entscheidung den Unterzeichnerstaaten überlassen wurde, an welcher Stelle ihrer Bürokratie sie ihre Informationszentren ansiedeln, so stützt diese Auflage eine institutionelle Fixierung der Verantwortlichkeit bei der Informationspflicht.¹²² Dadurch wird auf nationalstaatlicher Ebene eine Unterstützungsstruktur für das strategische Dispositiv des Regimes geschaffen: Die Verbesserung der gegenseitigen Anerkennung von Hochschulqualifikationen. Auf dieser völkerrechtlichen Grundlage entstanden nationale Informationszentren, die *National Information Bodies* (NIBs). Mit den NIBs wurde letztlich auf eine Idee einer Institutionalisierungsform zurückgegriffen, dessen Einrichtung das Ministerkomitee des Europarates bereits 1974 seinen Mitgliedstaaten empfahl (vgl. Council of Europe 1974). Diese Empfehlung führte in den Europaratmitgliedsländern zur Gründung des Netzwerks der *National Equivalence Information Centres* (NEICs). Diese Doppelstütze der Informationszentren im westeuropäischen Kontext durch zwei unterschiedliche Organisationen ist bemerkenswert und erlaubt zu verstehen, warum sich in Europa die Institutionalisierung von Ansprechstellen für andere Länder vergleichsweise gut etablieren konnte. Nach anfänglichen Vorbehalten hatte sich der Europarat so zu einer Stütze des UNESCO-Anerkennungsübereinkommens für die Europaregion entwickelt. Der kontinuierliche Austausch zwischen den nationalen Informationszentren nach der Unterzeichnung des Übereinkommens förderte eine transnationale Kommunikationsstruktur zwischen den verschiedenen AnerkennungsexpertInnen und so eine Haltung zugunsten einer besseren Anerkennungspraxis, bei der sich die ExpertInnen nicht nur dem eigenen nationalen Kontext verpflichtet fühlen. Oder wie es ein Experte in einem Interview formulierte:

„The fact that you have established centres that did recognition in a few countries or were sort of resource centres for the higher education institutions that did the recognition also helped to develop practice to lead away from looking for a very strict similarity towards taking us to a broader recognition, this was one of the most important developments.“ (Interview 25/ 2005)

Unterstützung erhält diese Struktur durch eine zweite Institutionalisierungsaufgabe, die allen UNESCO-Anerkennungsübereinkommen gemein ist. Mit der Unterzeichnung verpflichteten

¹²² In Deutschland ist das Informationszentrum an die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) angegliedert (siehe Reuhl 2005).

sich die Regierungen einen Regionalausschuss einzurichten, dessen Auftrag die Überwachung der Implementierung des jeweiligen Übereinkommens ist. Während die Mitglieder des Ausschusses von den entsprechenden Unterzeichnerstaaten ernannt werden, untersteht dessen Sekretariat direkt dem UNESCO-Generaldirektor. Für die europäische Region übernahm 1984 das *European Centre of Higher Education* (CEPES) in Bukarest das Sekretariat. Diese Meta-Kontrollstruktur ist ein weiterer Punkt, den das Anerkennungsregime der UNESCO von demjenigen des Europarates unterscheidet.

Mit der Unterzeichnung verpflichten sich die Regierungen, diesem Gremium regelmäßig Rechenschaft über den Stand der Umsetzung des Übereinkommens zu geben und von möglichen Implementierungsproblemen zu berichten (vgl. UNESCO 1974: Art.8-11; UNESCO 1979: Art. 8-11; UNESCO 1978d: Art.7-11; UNESCO 1983: Art.8-11). Mit dem regionalen Ausschuss hatte man so eine regional ausgerichtete Plattform geschaffen. Als Kommunikationsraum fördert diese Interaktion eine regionalspezifische postnationale Meinungsbildung zur Auslegung der Grundprinzipien des Vertragstextes, sowie deren weitere Konkretisierung. Die Rechenschaftspflicht, die man einführte, kann mit Rekurs auf Foucaults' Begrifflichkeit als ein schwacher Panoptikums-Mechanismus verstanden werden, der nicht nur für die Regierungen selbst gilt, sondern auch einen Referenzpunkt für die AnerkennungsexpertInnen bildet. Diese ExpertInnen, die mit ihren Entscheidungen einen zentralen Einfluss auf die Auslegungen der Anerkennungsprinzipien nehmen, werden so dazu angehalten, ihre Entscheidungen nicht alleine in einem nationalstaatlichen Kontext zu legitimieren, sondern auch in einer postnationalen Expertengemeinschaft, die in dem regionalen Ausschuss eine Form gefunden hat.¹²³ Allerdings gelang es nur den beiden Regionen, die sich für einen regionalen Zuschnitt am stärksten ausgesprochen hatten, diese Struktur auch wirklich zu etablieren. In Lateinamerika traf sich der regionale Ausschuss von 1977 an jährlich, in der Europaregion alle zwei Jahre. Der Ausschuss für den asiatischen und pazifischen Raum kam hingegen ganz unregelmäßig zusammen, die meisten Treffen fanden darüber hinaus im UNESCO-Hauptquartier in Paris selbst statt. Erst in den 1990er Jahren zeichnete sich hier eine Verstetigung der Treffen ab. Am wenigsten gelang es den afrikanischen Regierungen, einen solchen postnationalen Kommunikationsraum aufzubauen. Diesen Regionen fehlte offensichtlich eine Unterstützungsbasis.

¹²³ Die Wichtigkeit, die man dem regionalen Ausschuss in dieser Diskussion einräumte, lässt sich daran ablesen, dass die USA noch im Vorbereitungsprozess der Europakonferenz auf einen Zusatz in der Europa Konvention pochten, der die Teilnahme an diesem Komitee auch Staaten erlaubt, die zur diplomatischen Konferenz zur Unterzeichnung der Konvention eingeladen worden waren, nicht aber das Abkommen ratifiziert haben (siehe UNESCO 1978: 11). Damit nahm man schon vorweg, dass der Kongress das Abkommen niemals ratifizierte, um sich zugleich den Zugang zu den Diskussionen zu sichern.

Die Rekonstruktionen des Entstehungskontexts der ersten Generation der UNESCO-Anerkennungsabkommen macht deutlich, warum der internationale Zuschnitt, wie er ursprünglich vorgesehen war, einer regionalen Ausrichtung wich. Während es in Lateinamerika vor allem der regionale Integrationsprozess war, zeichnete sich das Europavorhaben durch einen doppelten Fokus aus. Auf die Ost-West-Dimension ist auch zurückzuführen, warum die USA und Kanada das Europaübereinkommen mit unterzeichneten. Spätere Entwicklungen des Anerkennungsregimes sollten von diesem Umstand direkt profitieren. 1986 schloss sich Australien dem Übereinkommen an, so dass die Europaregion mit diesem UNESCO-Übereinkommen die ganze obere Hälfte der nördlichen Hemisphäre umspannt. Der Beitritt Australiens war *de jure* möglich, da die Übereinkommen bei ihren Zugangsregeln keine regionale Beschränkung vornehmen. So gehört Australien auch dem Übereinkommen für den asiatischen und pazifischen Raum an. Eine ähnliche Doppelmitgliedschaft besitzt auch die Türkei. Der Vatikan trat sogar allen Regionalabkommen bei, mit Ausnahme des Übereinkommens für die arabischen Staaten. Damit hatte man in der Präambel den regionalen Zuschnitt nicht nur explizit als eine temporäre Fixierung benannt, sondern auch die Option für eine selektive Internationalisierungsstrategie offen gelassen.

In normativer Hinsicht bedeuten die UNESCO-Übereinkommen einen deutlichen Fortschritt gegenüber den Anerkennungsübereinkommen des Europarates. Zentral ist hier ein Vergleichskriterium, das ein Anerkennungsprinzip stärkt, das keine Identität voraussetzt. Dies kann als eine Grundbedingung für eine Vernetzung verschiedener Hochschulräume betrachtet werden, trotz ihrer jeweils nationalen Ausprägungen. Wo sich ein postnationaler Kommunikationsraum für AnerkennungsexpertInnen etablieren konnte, konnten diese Prinzipien weiter entwickelt und in der Verknüpfung mit einer Anerkennungspraxis konkretisiert werden. Damit hatte man zentrale „Schleusenwärter“, die das Nadelöhr der Anerkennung bilden, in das Anerkennungsregime eingebunden. Der geringe Verpflichtungsgrad, der aus den Übereinkommen abzuleiten war, stützte jedoch eine liberale Anerkennungspraxis in den jeweiligen innerstaatlichen Auseinandersetzungen wenig. Die Unzufriedenheit hiermit brachte die Internationalisierungsstrategie in den 1980er Jahren, nur wenige Jahre nach der Unterzeichnung des letzten Übereinkommens, wieder auf die politische Tagesordnung zurück.

4.2 Zweites Scheitern der Internationalisierungsstrategie

Die 24. UNESCO-Generalversammlung von 1987 forderte in einer Resolution dazu auf, das

Vorhaben voranzutreiben, die verschiedenen regionalen Anerkennungsübereinkommen zu einer einzigen allgemeinen Konvention zu vereinen (vgl. UNESCO 1987: C24/Resol. 5.6). Um das Terrain für ein solches Vorhaben auszuloten, beauftragte der Exekutivrat den Generalsekretär mit der Erstellung einer Machbarkeitsstudie, in der die Unzufriedenheit mit den bestehenden Abkommen sehr deutlich wurde (vgl. UNESCO 1988a). So wurde moniert, dass die Allgemeinheit der Prinzipien und die geringe Operationalisierung den Vertragsparteien bei der Anerkennung zu viel Interpretationsspielraum einräumte, was sich letztlich ungünstig auf die Antragssteller auswirkte. Länder des Südens beklagten darüber hinaus große Implementierungsprobleme. Dem asiatischen Übereinkommen waren bis 1988 nur China, Australien, Sri Lanka und die Türkei beigetreten. Das Abkommen in Lateinamerika und der Karibik war von allen Unterzeichnerstaaten ratifiziert worden, in der zweiten Hälfte der 1980er Jahren jedoch in eine solche Krise geraten, dass Chile im Jahre 1987 seine Verpflichtungen aufkündigte. Aber auch das europäische Übereinkommen kämpfte zu diesem Zeitpunkt mit deutlichen Akzeptanzschwierigkeiten. Zum Zeitpunkt der UNESCO-Resolution von 1987 stand die Ratifizierung von einflussreichen Staaten, wie Frankreich, Deutschland, Kanada und den USA noch aus. Kurzum: Es bestand deutliches Interesse an der Verbesserung der bestehenden Übereinkommen, zugleich wollten vor allem die Länder des Südens die Revision nutzen, um das ursprüngliche Ziel einer internationalen Ausrichtung anzuvisieren. Angesichts einer verstärkten regionalen Blockbildung der Hochlohnländer fürchtete man, den Anschluss zu verpassen. Mit den Worten der Machbarkeitsstudie:

“The most highly industrialized countries tend to establish their own systems of co-operation in education and research. On the other hand, the developing countries have greater difficulty in setting up, on a regional or international basis, the type of co-operation machinery which can consolidate their educational and scientific institutions. In actual fact, it is a vicious circle: those States which stand in greatest need of co-operation in these educational domains have not been able to set up, essentially for want of resources, the bodies and methods required for such exchanges.” (UNESCO 1988a: Nos. 52)

Das neue Interesse an einem internationalen Instrument ist vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Veränderungsprozesse zu sehen, wie sie sich Ende der 1980er Jahre abzuzeichnen begannen. Mit der Verschuldungskrise in den 1980er Jahren kam das regionale Integrationsvorhaben in Lateinamerika, das bislang eine starke Stütze für die regionale Ausrichtung war, ins Stocken. Die Länder mit Auslandsschulden sahen sich gezwungen, ihre Exporte vor allem auf die Länder auszudehnen, wo sie harte Devisen erwirtschaften konnten, um so ihren Schuldendienst bedienen zu können (siehe Altvater and Mahnkopf 1997: 472). Zeitgleich begann sich im Verlauf der 1980er Jahre die Transnationalisierung von Produktionsprozessen zu intensivieren, jedoch mit starken regionalen Unterschieden (siehe Lüthje, Schumm et al. 2002: 69f.).

Der damit verbundene starke Anstieg von ausländischen Direktinvestitionen kam vor allem den Hochlohnländern, sowie einzelnen asiatischen und lateinamerikanischen Ländern zugute mit den entsprechenden Konsequenzen für den jeweiligen regionalen Integrationsprozess (siehe Altvater and Mahnkopf 1997: 252f.; Castells 2001: 114f.). In diesem Kontext gewann das Interesse an einem internationalen Anerkennungsregime an Boden.

Die Ungleichzeitigkeit von Regionalisierung und Internationalisierung von wirtschaftlichen Verflechtungsprozessen spiegelte sich auch in den Debatten um eine Revision des UNESCO-Anerkennungsregimes wieder und mündete schließlich in einen Machtkampf um die Ausrichtung der neuen Generation von Anerkennungsabkommen. Während die „Internationalisten“ für einen internationalen Zuschnitt plädierten, wollten die „Regionalisten“ am regionalen Zuschnitt festhalten. In den Debatten, wie sie im exklusiveren Exekutivrat, der damals 51 (heute 58) von der Generalversammlung gewählte Mitgliedstaaten umfasste, auf seiner 130. Sitzung 1988 geführt wurde, gelang es keinem der Lager, eine Mehrheit für sich zu gewinnen (vgl. UNESCO 1988b). Allerdings gelang es den Regionalisten den Rat zumindest für eine Empfehlung an die Generalversammlung zu gewinnen, die die säumigen UNESCO-Mitglieder zur Ratifizierung des jeweiligen Übereinkommens aufforderte und den Ausbau der nationalen Informationszentren empfahl. Hierdurch konnten vor allem die europäischen Kräfte Druck auf ihre Regierungen ausüben, das Abkommen zu ratifizieren, und so das regionale Vorhaben zu stärken. Frankreich und Kanada folgten dieser Empfehlung postwendend. Das französische Parlament ratifizierte das Abkommen noch vor der nächsten UNESCO-Generalversammlung im Juli 1989, Kanada folgte ein Jahr später, Deutschland allerdings erst 1994. Für eine Empfehlung in Bezug auf die zukünftige Ausrichtung des Anerkennungsinstrumentes konnten sich im Exekutivrat jedoch weder die Regionalisten noch die Internationalisten mit ihrem Vorhaben durchsetzen. So einigte man sich, die Entscheidung an die Generalversammlung zurückzugeben, und diese nochmals über die Wünschbarkeit eines internationalen Rechtsinstrumentes abstimmen zu lassen. Auf die andere Kräftekonstellation in der Generalversammlung, in der die Länder des Südens stärker vertreten sind, ist es zurückzuführen, dass sich diese 1989 für das Weiterverfolgen der Internationalisierungsstrategie aussprach. Allerdings kam diese Mehrheit bereits auf einer fragilen Basis mit vielen Enthaltungen zustande.¹²⁴ In ihrer Resolution beauftragte die Generalversammlung den Generaldirektor zugleich mit der Einrichtung einer ExpertInnengruppe, die eine erste Fassung der allgemeinen

¹²⁴ In der entsprechenden Kommission, die die Abstimmung für die allgemeine Konferenz vorbereitete, kam eine Mehrheit nur dank vieler Enthaltungen zustande. So sprachen sich 21 Stimmen für eine Empfehlung an die Generalversammlung aus, 13 dagegen und 9 enthielten sich (UNESCO 1989c: Para 46).

Konvention erstellen sollte (vgl. UNESCO 1989: Resol. 25 C/1.24). Im Sommer 1990 wurde ein erster Entwurf an die Mitgliedstaaten zur Kommentierung verschickt. Während einige Regierungen den Entwurf befürworteten oder nur kleine Veränderungen einbringen wollten, meldeten vor allem Hochlohnländer deutliche Vorbehalte an, insbesondere gegenüber Verpflichtungen, die den beruflichen Bereich tangierten (vgl. UNESCO 1991c). Dies macht nochmals deutlich, wie politisch brisant Liberalisierungen im Bereich des Arbeitsmarktes sind. Ein ähnliches Stimmungsbild zeichnete sich auf der nachfolgenden Generalversammlung im Herbst 1991 ab. Der Machtkampf zwischen Regionalisten und Internationalisten begann sich immer mehr zuzuspitzen.

In der entsprechenden Kommission der 26. Generalversammlung von 1991, die hierzu eine Wahlempfehlung für die allgemeine Versammlung vorlegen sollte, ließ sich keine Mehrheit mehr für eine Annahmempfehlung des internationalen Instruments finden. So empfahl man der Generalversammlung, den Entwurf an das Sekretariat zurückzugeben mit dem Auftrag, diesen in Zusammenarbeit mit einer ExpertInnengruppe aus den Ministerien zu überarbeiten (vgl. UNESCO 1991b: Item 6.5). Die Generalversammlung folgte dieser Empfehlung der Kommission. Zugleich erteilte sie den Auftrag, den Text nicht nur als Übereinkommen, sondern auch als eine Empfehlung zu formulieren (vgl. UNESCO 1991a: Resol. 1.15). Die ExpertInnengruppe erhielt so den Auftrag, parallel zwei Formen von Rechtsinstrumenten auszuarbeiten. Um die darin eingelassene Strategie zu verdeutlichen, soll kurz auf die formalen Unterschiede der beiden Rechtsinstrumente eingegangen werden.

Die UNESCO-Mitgliedstaaten verpflichten sich mit der Unterzeichnung eines UNESCO-Übereinkommens, dieses durch ihre gesetzgebende Instanz, das heißt in der Regel durch das Parlament, ratifizieren zu lassen und in nationales Gesetz zu übersetzen. Durch die Verpflichtung, den Text in nationales Gesetz zu übersetzen, können so nationale Durchsetzungsinstrumente mit einbezogen werden, auch wenn die Textauslegung in nationalstaatlicher Hoheit bleibt. Wichtig für unsere Studie ist, dass eine Empfehlung macht hingegen deutlich weniger Auflagen. Staaten werden nur angehalten, sich bei ihrer nationalen Gesetzgebung an deren Grundprinzipien zu orientieren.¹²⁵ Auch wenn beide UNESCO-Instrumente durch eine fehlende Gerichtsbarkeit immer nur einen *soft-law* Charakter besitzen, ist beim Übereinkommen durch die Ratifikationsverpflichtung insofern ein Panoptikum-Mechanismus eingezogen, als dass Regierungen angehalten sind, über den Stand der Ratifizierung Rechenschaft abzulegen und hierzu auch ermahnt werden dürfen. Entsprechend unterscheidet sich der Abstimmungs-

¹²⁵ Siehe "General Introduction to the standard-setting instruments of UNESCO" www.unesco.org/legal/ [04.12.2007].

modus. Um von der Generalversammlung in der letzten Lesung angenommen zu werden, bedarf ein Übereinkommen einer Zweidrittelmehrheit, während bei einer Empfehlung eine einfache Mehrheit ausreicht.

Indem man sich in der Generalversammlung von 1991 nun dafür entschied, das gegenseitige Anerkennungsabkommen nicht nur zu überarbeiten, sondern zugleich auch als Empfehlung zu reformulieren, fand man letztlich eine Kompromissformel. Diese Strategie erwies sich als erfolgreich. Die endgültige Entscheidung der Generalkonferenz im Herbst 1993 fiel zugunsten der weniger verbindlichen Empfehlung aus (vgl. UNESCO 1993). Während Anfang der 1970er Jahre die Privilegierung einer regionalen Orientierung der Übereinkommen relativ leicht eine Mehrheit für sich gewinnen konnte, hatte sich somit rund zwanzig Jahre später, ein deutlicher Machtkampf zwischen der regionalen und internationalen Strategie entwickelt. Die GegnerInnen eines internationalen Übereinkommens rekrutierten sich vor allem aus dem europäischen Raum. So waren es dänische, deutsche und britische Regierungen, die im Konsultationsprozess im Vorfeld der letzten Abstimmung ein internationales Abkommen ganz explizit ablehnten (vgl. UNESCO 1993: Para 13, 15, 26).¹²⁶ Die deutsche Seite ging soweit, auch aus der Empfehlung jegliche Auflage zur Qualifikationsanerkennung zu beruflichen Zwecken gestrichen haben zu wollen (vgl. UNESCO 1993: Para 15).

Der Widerstand der reichen Staaten ist nicht alleine auf eine Abschottungsstrategie zurückzuführen. Vielmehr wollte man das UNESCO-Anerkennungsinstrument für den eigenen Integrationsprozess nutzen. So gelang es noch in der gleichen UNESCO-Generalversammlung von 1993, als der Empfehlung der Vorrang gegeben wurde, eine Autorisierung für die Schaffung eines neuen Anerkennungsabkommens für Hochschulqualifikation für die europäische Region zu erhalten (vgl. UNESCO 1993c: Resol 27C/1.13). Dieses Übereinkommen sollte in Kooperation mit dem Europarat entwickelt werden. Der Auftakt für das spätere Lissabon-Übereinkommen, das erste der zweiten Generation, war damit gemacht.

Die Unzufriedenheit mit der ersten Generation von Anerkennungsabkommen mündete so nicht in ein internationales Anerkennungsabkommen, wie es ursprünglich bereits in den 1960er Jahren angedacht war, sondern in die Überarbeitung des Europaübereinkommens. Damit hatte sich die europäische Fraktion mit ihrem Anliegen innerhalb der UNESCO durchgesetzt, während die anderen Regionen sich mit einer Empfehlung begnügen mussten, die

¹²⁶ Die britische Rückmeldung ist insofern bemerkenswert, als dass dieses Land zu diesem Zeitpunkt kein UNESCO-Mitglied mehr war. Die Regierung war 1985 nach den USA aus der UNESCO ausgetreten. Allerdings hielt die britische, wie die US-amerikanische Regierung in ausgewählten Bereichen ihre Kooperationsbeziehungen zur UNESCO aufrecht.

dem Anliegen einer verbesserten Anerkennung auf internationaler Ebene kaum zugute kam.¹²⁷ Die Konsequenzen der Privilegierung der Europaregion für die anderen Regionen formulierte ein UNESCO-Experte aus dem internationalistischen Lager wie folgt:

„In the absence of such an approval [of the draft Universal Convention (E.H.)], the issue of recognition at interregional level (and it is at this level that mobility has traditionally taken place) is brought literally to an impasse.“ (Bedrize 1996: 121)

Die Zähigkeit, mit der die Internationalisten über die Jahre hinweg an ihrem Vorhaben festhielten, auch gegen die Interessen der mächtigen Regierungen, ist bemerkenswert. Sie verweist auf eine starke soziale Basis, auch wenn das Vorhaben schließlich scheiterte. Sicherlich hat der bereits bestehende regionale Zuschnitt der ersten Abkommensgeneration den Erfolg der europäischen Seite erleichtert. Das Interesse an einem europäischen Zuschnitt auch gegen den starken Widerstand der Internationalisten ist hieraus jedoch noch nicht erklärt. Warum hat man nicht im Rahmen der Europäischen Union ein Anerkennungsregime geschaffen für die gegenseitige Anerkennung von Hochschulqualifikationen? Warum wurde nicht auf die Anerkennungsabkommen des Europarates ausgewichen? Dass man sich mit der UNESCO für eine Organisation entschied, die das GATS-Kriterien für eine relevante internationale standardsetzende Organisation erfüllt, konnte damals kaum das Motiv gewesen sein. Zu diesem Zeitpunkt liefen die Verhandlungen zum GATS-Vertrag gerade an. Wie ich im Folgenden zeigen möchte, sind die Gründe vielmehr in der bildungspolitischen Eigendynamik des europäischen Integrationsprozesses und des Europarates zu suchen. Die historische Rekonstruktion dieser Gründe rückt so die Eigendynamik der Unterstützungsstruktur des ersten UNESCO-Anerkennungsabkommens der zweiten Generation in den Blick, die auch seine Ausprägung bestimmte.

4.2.1 Erster Hintergrund: Die Bildungspolitik der Europäischen Gemeinschaft

In der Europäischen Gemeinschaft (EG) rückte in den 1970er Jahren das Vorhaben einer gemeinsamen Bildungspolitik allmählich auf die Tagesordnung. 1971 trafen sich die Bildungsminister der EG zum ersten Mal auf europäischer Ebene. Weitere Treffen folgten, auf denen Verbesserungen der gegenseitigen Anerkennungspraxis von Abschlüssen erörtert wurden. Ihren ersten Niederschlag fand die europäische Meinungs- und Willensbildung auf ministe-

¹²⁷ So reagierten gerade mal neun Regierungen auf die Aufforderung, der UNESCO-Generalversammlung Rechenschaft abzulegen. Inwieweit sie die Empfehlungen in ihrer Gesetzgebung berücksichtigt hatten, blieb in ihren Antworten sehr vage (vgl. UNESCO 1995a).

rieller Ebene in einem gemeinsamen Aktionsprogramm für Bildung, wie es in der Resolution des Rats und der im Rat vereinten Minister für das Bildungswesen 1976 festgehalten wurde (vgl. ABI Nr. C 38 vom 19.2.1976: 1-5).

Damit nahm man einen Themenbereich in die europäische Agenda auf, der im Gründungsvertrag nicht als Gemeinschaftsbereich vorgesehen war. In den Römischen Verträgen von 1957 gibt es kein Kapitel zu Bildungspolitik. Einzig und allein im Berufsbildungsbereich und bei Anerkennung von Abschlüssen zu beruflichen Zwecken räumt der Vertrag für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) der Gemeinschaft bestimmte Kompetenzen ein. So berechtigt Artikel 128 des Vertrags den Rat auf Vorschlag der Europäischen Kommission, die Grundprinzipien für die Einführung einer gemeinsamen Berufsbildungspolitik festzulegen. Ebenfalls auf Vorschlag der Kommission berechtigt Artikel 57 des Vertrags den Rat, Richtlinien zur gegenseitigen Anerkennung von Abschlüssen, Zertifikaten und andere Zeugnisse formaler Qualifikationen zu beschließen. Solche Richtlinien haben verbindlichen Charakter, bedürfen keiner Ratifizierung durch die nationalen Parlamente und müssen in einem vorgegebenen Zeitrahmen in nationales Recht umgesetzt werden. Wobei die Art und Weise der Umsetzung den Mitgliedstaaten überlassen ist (siehe Tekin and Wessels 2006: 108f.). Der unmittelbare Zugriff auf die nationale Gesetzgebung, aber auch die Gerichtsbarkeit der Europäischen Gemeinschaft, die bei fehlender oder nicht ordnungsgemäßer Umsetzung einen gemeinschaftsrechtlichen Schadensersatzanspruch einzuklagen erlaubt, unterscheidet dieses Rechtsinstrument vom *soft-law* Charakter der UNESCO-Übereinkommen (siehe Magiera and Trautmann 2006). Der EWG-Vertrag beschränkt die Anwendung dieses starken Anerkennungsinstrumentes jedoch auf Selbständige in reglementierten Berufen. Darunter fallen zum Beispiel freie Berufe, die in der Regel eine wissenschaftliche Ausbildung voraussetzen, wie Rechtsanwälte, Notare, Ingenieure, Architekten, Ärzte oder Buchprüfer. Die viel größere Kompetenz der EWG bei Fragen der Anerkennung von Abschlüssen für reglementierte Berufe und im Berufsbildungsbereich ist im Licht der Ziele des EWG-Vertrags zu sehen, dessen Regelungen auf die Schaffung eines europäischen Wirtschaftsraums abzielen.

Trotz dieser Kompetenz der EWG seit ihrer Gründung begann die Gemeinschaft ihre Richtlinienkompetenz bei der Anerkennung von Abschlüssen für reglementierte Berufe erst in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre zu nutzen und auch hier nur für ausgewählte Berufe. Die ersten Anerkennungsrichtlinien, die entwickelt wurden, beziehen sich hauptsächlich auf Heilberufe.¹²⁸ Nicht zuletzt aufgrund des Widerstandes von Berufsverbänden erwies sich zudem

¹²⁸ Im Rahmen sektoraler Richtlinien sind für folgende Sektoren reglementierte Berufe geschaffen worden: 1975 für Ärzte (75/362/EWG), 1977 für Rechtsanwälte (77/249/EWG), ebenfalls 1977 für Krankenschwester- und

die Entwicklung solcher sektorspezifischen Anerkennungsrichtlinien, die auf eine bestimmte Harmonisierung der Ausbildung in diesen Berufen abzielen, als langwierig und führte oft nicht zum erhofften Erfolg (siehe Evetts 2001: 13). So gelang es zum Beispiel nicht, eine Anerkennungsrichtlinie für Ingenieure zu entwickeln (siehe Verbruggen 1994: 64).

Bei der Berufsbildung hatte die Gemeinschaft bereits in den 1960er Jahren gemeinsame Aktivitäten zu entwickeln begonnen. Mit einer Entscheidung des Rates von 1963 wurden die Grundprinzipien für eine gemeinsame Bildungspolitik festgelegt (vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaft 1963; siehe Neave 1988: 101). Allerdings kam die Kommission 1971 zum Schluss, dass die nach 1963 eingeleiteten Aktivitäten nicht den erhofften Erfolg vorweisen konnten, so dass man hier Anfang der 1970er Jahre einen Strategiewechsel einzuleiten begann (siehe Bainbridge and Murray 2000: 7).¹²⁹ Dass heißt, auch in diesen berufsnahen bildungspolitischen Bereichen, in denen der Gründungsvertrag der Gemeinschaft bestimmte Kompetenzen einräumt, zeichnete sich erst Anfang der 1970er Jahre ein wachsendes Interesse an einer besseren Kooperation ab, wie sie auch in dem Aktionsplan der EG-BildungsministerInnen von 1976 zum Ausdruck kam.

I. Die Entstehung einer neuen Integrationsweise

Ein Periodisierungsvorschlag, wie ihn unter anderem Patrick Ziltener in seiner Studie zur Veränderung von Staatlichkeit in Europa vorschlägt, erlaubt dieses wachsende Interesse an einer gemeinsamen Bildungspolitik seit den 1970er Jahren in den breiteren Kontext des europäischen Integrationsprozesses zu stellen (vgl. Ziltener 2000). Ziltener teilt die europäische Integration in zwei Hauptphasen ein, die er mit einer jeweils spezifischen Integrationsweise verbunden sieht. Den ersten Modus nennt er die Monnet'sche Integrationsweise, die die Gründungsphase bis zum Jahre 1973 dominierte, bis mit dem Beitritt Großbritanniens sich der letzte der großen europäischen Staaten der EG anschloss. Bezogen auf den Weltmarkt markierte dieses Jahr auch die Einführung des Systems flexibler Wechselkurse nach dem Zusammenbruch des *Bretton-Woods*-Systems. Hauptmerkmal der ersten Integrationsweise sieht Ziltener in der Absicherung des nationalen Entwicklungsweges. Seine Überlegungen weisen starke Parallelen zu Ruggies Begriff des eingebetteten Liberalismus auf. Wie im Theoriekapi-

Krankenpfleger (77/452/EWG) , 1978 für Zahnärzte (78/686/EWG), ebenfalls 1978 für Tierärzte (78/1026/EWG), 1980 für Hebammen (80/154/EWG), 1985 für Architekten (85/384/EWG) und ebenfalls 1985 für Apotheker (85/433/EWG). Für Teiländerungen einiger dieser sektoralen Richtlinien siehe Richtlinie 2001/19/EG.

¹²⁹ Für einen Überblick zu den unterschiedlichen Empfehlungen und Beschlüssen des Rates siehe auch Münchner Handbuch zum Arbeitsrecht (2000): § 177 Geschichtliche Entwicklung, Rechtsquellen und Begriffe des Berufsbildungsrechts.

tel ausgeführt, beschreibt Ruggie mit diesem Begriff einen Nachkriegskompromiss, der zum einen auf eine allmähliche Integration nationaler Ökonomien in den Weltmarkt abzielte, jedoch zugleich den Ausbau des Wohlfahrtsstaates vorantrieb. Dieser sollte die Folgen des Freihandels nach innen abfedern (vgl. Ruggie 1982). Aus einer regulationstheoretischen Perspektive betont Ziltner in seiner historischen Analyse das Moment einer sich verallgemeinernden fordistischen Massenproduktion, die gekoppelt an wohlfahrtsstaatliche Aspekte, die Grundlage einer keynesianisch-korporatistischen Staatlichkeit bildete. Diese erste Integrationsweise kontrastiert Ziltener mit einem zweiten Modus, der sich im Verlauf der 1970er Jahren herauszubilden begann und bis heute noch nicht abgeschlossen ist. Ziltener spricht hier von einer wettbewerbstaatlichen Integrationsweise (vgl. Ziltener 2000: 85).

In seiner Typisierung der Staatlichkeit der ersten Phase überschneidet sich Zilteners Analyse mit der Typisierung der Staatlichkeit, wie sie auch Bob Jessop vorschlägt. Allerdings betont Jessop hinsichtlich der zweiten Phase stärker den Trend zu einer Postnationalisierung von Staatlichkeit. Jessop spricht von einem post-nationalen schumpeterschen *workfare*-Regime, das sich im Rahmen einer *Europolity* herauszubilden beginnt (vgl. Jessop 2004; Jessop 2006). Schumpetersch ist diese Staatlichkeit, weil Innovation, Unternehmertum und Flexibilität, geprägt von einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, zur zentralen Fluchtlinie von Politik werden. Seinen *Workfare*-Charakter erhält dieses Regime durch eine veränderte Sozialpolitik, die die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaft in einer Weltwirtschaft zum Garant von Beschäftigung erklärt und Sozialpolitik in den Dienst von Arbeitsmarktflexibilität stellt.¹³⁰ Durch die Verschärfung des Wettbewerbsprinzips wird die Kapitaleseite zunehmend gestärkt, was die Teilhabe der ArbeitnehmerInnen am gesellschaftlich erwirtschafteten Reichtum, wie sie den fordistischen Sozialstaat kennzeichnete, auf eine zunehmend prekärere Grundlage stellt. Durch den europäischen Integrationsprozess sieht Jessop so eine Tendenz fortschreiten, die Poulantzas, bezogen auf die nationalstaatliche Ebene, für die 1970er Jahre beschrieb: Eine Tendenz zur stärkeren Unterordnung der allgemeinen organisatorischen Rolle des Staates unter seine ökonomischen Funktionen.

Mit der Unterscheidung zwischen den ökonomischen Funktionen des Staates und seiner allgemeineren Rolle bei der Organisation von Hegemonie, wie sie Poulantzas' Theoriegebäude vorschlägt, lässt sich auch die unterschiedliche Behandlung von Berufsbildung und allgemeiner Bildung in den Römischen Verträgen von 1957 begründen. Die Berufsbildung und die Anerkennung von Qualifikationen zu beruflichem Zweck sind mit den ökonomischen Funktionen des Staates enger verbunden als die allgemeine Bildung. Mit dem Unterzeichnen der

¹³⁰ Innerhalb der Sozialstaatsforschung hat der Begriff *workfare* mittlerweile gut etabliert (vgl. Handler 2004).

Römischen Verträge hatten sich die Vertragsparteien nun verpflichtet, diese Funktionen zu bündeln. Hieraus ist zu verstehen, warum bei der Berufsbildung und den reglementierten Berufen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Kompetenzen eingeräumt wurden, während die allgemeine Bildung ganz in der Kompetenz der Mitgliedstaaten belassen wurde. Mit anderen Worten: Während einer Monnet'schen Integrationsweise blieb die allgemeine Bildung Hoheitsaufgabe der einzelnen Mitgliedstaaten (siehe Murphy 2003; Corbett 2003). Dass in den 1970er Jahren das Interesse an einer Koordination im Bildungsbereich wuchs, bestätigt den Beginn einer neuen Integrationsweise, die als eine Neuartikulation der Europäisierung der ökonomischen Funktionen und der allgemeinen hegemonieorganisierenden Rolle beschrieben werden kann. Dass die Mitgliedstaaten die eingeräumten Kompetenz im Bereich der Berufsbildung und bei den reglementierten Berufen allerdings auch erst in den 1970er Jahren verstärkt zu nutzen begannen, kann auf die Interdependenz von beruflicher Bildung und allgemeiner Bildung zurückgeführt werden. Die ökonomischen Funktionen und die allgemeine Organisation von Hegemonie bleiben letzten Endes doch eng aufeinander verwiesen.

Die nachfolgende Rekonstruktion einer Europäisierung der (Hochschul-)Bildungspolitik gibt Einblick, welcher langwieriger Prozess die Postnationalisierung der Bildungspolitik ist. Zugleich soll hierdurch deutlich gemacht werden, warum das UNESCO-Anerkennungsregime in diesem Prozess zu einem attraktiven Rahmen wurde.

II. Erste Schritte in Richtung einer europäischen Bildungspolitik

In ihrem ersten Aktionsplan von 1976 einigten sich die EG-Bildungsminister auf drei prioritäre Ziele: Erstens die Verbesserung der Kooperation zwischen Hochschulinstitutionen, zweitens die Verbesserung der Mobilität von Studierenden und drittens eine Verbesserung der Anerkennung von Studienabschlüssen und Teilstudien, die in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gemacht wurden. Wie prekär die Rechtsgrundlage im Kontext der EG war, um eine Koordinierung der Bildungspolitik zu forcieren, zeigt sich an der besonderen Rechtskonstruktion, die bei den Treffen der EG-Bildungsministerinnen angewendet wurde. Als Treffen des Rates und der im Rat vereinten Minister für das Bildungswesen waren diese Treffen seit den 1970er Jahren formal Treffen der obersten gesetzgebenden Instanz der EWG. Zugleich hatten diese Treffen jedoch auch den Status einer diplomatischen Konferenz (siehe De Witte 1993: 194). Diese besondere Rechtskonstruktion der EG-Bildungsministertreffen erlaubte, den Themenbereich der EG um die Bildungspolitik zu erweitern und den Treffen eine Rechtsgrundlage zu geben. Die Konstruktion hatte aber zugleich auch den Effekt, dass die auf den Treffen erzielten Beschlüsse nicht den gleichen Verpflich-

tungsgrad hatten wie die Beschlüsse des Rats. Man schuf in dem supranationalen Institutionsgefüge der EG so eine intergouvernementale Struktur, die keine Bündelung von Entscheidungskompetenzen erlaubte (siehe De Wit and Verhoeven 2001: 184). Durch diese Rechtskonstruktion verlieh man diesem Terrain einen *soft-law* Charakter, ähnlich dem Europarat oder der UNESCO. Im Unterschied zu diesen konnten die EG-Bildungsminister durch diese Konstruktion jedoch auf Mittel der EG und deren Infrastruktur zurückgreifen. So wurde die Kommission mit der Aufgabe betraut, durch Programme gemeinsame Aktivitäten zu fördern, um so letztlich den Beschlüssen Nachdruck zu verleihen. Dass bereits eine solche Einflussnahme auf die Ausgestaltung nationaler Bildungspolitik nicht unumstritten war, wurde schon sehr bald deutlich.

So formierte sich im Jahre 1978 unter der Führung der dänischen Regierung Widerstand gegen die Aktivitäten der Gemeinschaft, der sich zunutze machte, dass ein derart erweitertes Aufgabenfeld der EG nicht durch die Römischen Verträge gedeckt war (siehe Neave 1984: 83f.). Der Einspruch führte dazu, dass verschiedene EG-Programme eingestellt werden mussten (wie z.B. Programme für Europakunde an Schulen, Fremdsprachenunterricht). Auch die Treffen der BildungsministerInnen wurden bis 1980 ausgesetzt und der Etat der EG für Bildungskooperationen im Jahre 1981 und 1982 auf ein Minimum zurückgefahren (siehe De Wit and Verhoeven 2001: 182). Die allgemeine Krise des europäischen Integrationsprozesses, wie sie sich Ende der 1970er Jahre abzuzeichnen begann und für die das Wort „Eurosklерose“ geprägt wurde, hatte ihren Niederschlag auch in der Bildungspolitik gefunden.

III. Aufstieg des Binnenmarktprojekts

Es war zugleich die wirtschaftliche Krise der 1970er und 1980er Jahre, die den BefürworterInnen einer stärkeren Integration wieder Auftrieb gab, was nicht ohne Konsequenzen für eine gemeinsame Bildungspolitik blieb. Der Gipfel der Regierungschefs in Fontainebleau 1984 sollte den Auftakt zu einem gezielten Reformvorstoß bilden, stark getragen vom Tandem Frankreich/ Deutschland (siehe Weidenfeld 2006: 28f.; Thiébault 2004). Nur zwei Monate nach ihrem Amtsantritt zu Beginn des Jahres 1985 hatte die neue Europäische Kommission unter dem Vorsitz von Jacques Delors ihr Binnenmarktprogramm dem europäischen Parlament vorgelegt und dessen Billigung erhalten (siehe Jetzlsperger 1999: 49). In ihrem Weißbuch listete die Kommission rund 300 Maßnahmen mit dem Ziel auf, diese bis 1992 als Teil des Binnenmarktprojekts zu verwirklichen. Noch im Verlauf des Jahres 1985 festigte sich der Konsens für ein Reformvorhaben unter den Mitgliedstaaten und mündete schließlich in die Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) im Februar 1986, die als erste

Revision der Gründungsverträge aus den fünfziger Jahren am 1. Juli 1987 in Kraft trat (siehe Weidenfeld 2006: 31). Zentrale Bestandteile dieses Binnenmarktprojektes waren die effektive Verwirklichung der vier Freiheiten, zu denen sich die Staaten im Gründungsvertrag bereits bekannten: der freie Verkehr von Ware, Dienstleistung, Kapital und Personen. Ziel war es, bis 1992 einen Binnenmarkt zu verwirklichen. Unter der zehnjährigen Präsidentschaft von Delors sollte zugleich die supranationale Dimension des europäischen Integrationsprozesses wieder an Bedeutung gewinnen, nachdem sie Ende der 1960er Jahre in ihre Schranken verwiesen worden war.¹³¹

Die Stärkung der supranationalen Dimension durch das Binnenmarktprojekt erhöhte den bildungspolitischen Druck auf die Mitgliedsstaaten in vielfacher Hinsicht. So verpflichteten sich die Mitgliedstaaten durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) zu einer engeren Kooperation zwischen Unternehmen, Forschungszentren und Universitäten. Damit stimmte man letztlich einer europäischen Koordinierung der Organisation von Wissenschaft in ihrer Dimension als Produktivkraft zu. Zugleich begann der Europäische Gerichtshof mit seiner Rechtsprechung eine zunehmend wichtigere Rolle für die Ausgestaltung einer europäischen Bildungspolitik zu spielen.¹³²

In der Rechtssache „Gravier“ nahm der EuGH 1985 eine breite Definition von Berufsbildung vor, die auch in späteren Urteilen beibehalten werden sollte.¹³³ Berufsbildung ist zu verstehen als:

„[A]ny form of education which prepares for a qualification for a particular profession, trade or employment or which provides the necessary skills for such a profession, trade or employment is vocational training (...) **even if**

¹³¹ Der Einbruch der ersten Erfolgsgeschichte der europäischen Integration wird in der Forschung meist mit dem sogenannten „Luxemburger Kompromiss“ von 1966 verknüpft. Es war vertraglich vorgesehen, dass ab dem 1. Januar 1966 im Ministerrat Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit zu wichtigen Sachgebieten möglich sein sollten. Frankreich versuchte mit seiner „Politik des leeren Stuhles“ eine solche Erweiterung der Entscheidungskompetenzen des Ministerrates zu verhindern, in dem es seit Juli 1965 den Sitzungen der EWG-Gremien fern blieb. Im Luxemburger Kompromiss wurde festgehalten, dass in kontroversen Angelegenheiten, die vitale Interessen der Mitgliedstaaten berühren, der Konsens gesucht werden sollte. Dadurch wurde *de facto* ein Vetorecht eingeführt (siehe Weidenfeld 2006: 21).

¹³² Gemeinsam mit dem Gericht Erster Instanz bildet der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) das Rechtsschutzinstrumentarium der Europäischen Union. Gemäß Art. 220 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sichert dem EuGH „die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung“ der Gründungsverträge und der durch sie geschaffene Rechtsordnung. Die Rechtsprechung hat hierbei abschließlichen Charakter, das heißt sie lässt keine andere Rechtsprechung zu (für einen Überblick siehe Magiera and Trautmann 2006).

¹³³ Ein erstes wegweisendes Urteil war bereits 1973 in der *Casagrande* Rechtssache gefällt worden. Seine Wirkung begann dieses Urteil jedoch erst im Zuge des forcierten Binnenmarktprojekts in den 1980er Jahren zu entfalten. Mit Rekurs auf Artikel 42.2 des EWG-Vertrags, der die Personenfreizügigkeit garantiert, entschied das Gericht, dass Migrantenkindern gleiches Recht auf Zugang zu Bildung einzuräumen sei wie der nationalen Bevölkerung. Damit wurde das Antidiskriminierungsverbot aufgrund von Staatszugehörigkeit auf den Zugang zur Bildung ausgedehnt. Dieser Streitfall machte die Bildungspolitik der Mitgliedstaaten zum ersten Mal zum Gegenstand der europäischen Gerichtsinstanz (vgl. Verbruggen 1994: 51f.; Murphy 2003: 555f.).

the training includes an element of general education.” (Hervorhebung E.H.)¹³⁴

Mit diesem breiten Begriff von Berufsbildung konnte man so Aspekte auf die europäische Agenda heben, die der Allgemeinen Bildung zuzurechnen sind, für die die EG kein Mandat besaß. Die Strategie war klar. So sollte eine Grundlage geschaffen werden für die Bemühungen der Kommission, eine gemeinsame Politik im post-sekundären Bildungsbereich zu forcieren. Die Rechtsentscheidungen werfen ein Licht auf die zentrale Rolle des Fallrechts (case law) der EG um Bereiche zu Gemeinschaftsaufgaben zu machen, die in den Gründungsverträgen nicht behandelt werden (vgl. Murphy 2003: 553-557). Zugleich spiegelt sich darin ein allmählich breiter werdender Konsens unter den Mitgliedstaaten zur Notwendigkeit einer besseren bildungspolitischen Abstimmung auf europäischer Ebene. In der *Solemn Declaration on European Union* von 1983 beschlossen die Staats- und Regierungschefs die Kooperation zwischen Hochschulinstitutionen zu fördern (vgl. Bulletin 1983, 6, no. 1.6.1). Dem Anliegen schlossen sich die BildungsministerInnen an und versprachen der Mobilität von Lehrern, Studierenden und Forschern oberste Priorität einzuräumen (vgl. Bulletin 1983, 6, no. 2.1.84). In ihrer Analyse fassen Kurt de Wit und Jef Verhoeven den Wandel der europäischen Bildungspolitik wie folgt zusammen:

„Thus, the authority of the EC and hence the right of initiatives of the Commission in the field of education, although not included in any treaty, obtained formal and legal recognition. In the political domain too, a different interpretation of the EC in (higher) education emerged. Revived interest in the process of economic integration within the Community, together with the belief that economic integration alone could not gain the support of Europe’s citizens, lent a new urgency to the demand for new and imaginative measures above all in areas beyond the rigidly economic. Bit by bit, higher education moved gradually into the focus of attention amongst Europe’s political leaders.“ (De Wit and Verhoeven 2001: 186f.)

Im Verlauf der 1980er Jahre zeichnete sich so ein Konsens ab, nicht nur die bildungspolitischen Bereiche, die eng mit der ökonomischen Rolle verbunden sind, sondern auch den Kernbereich der Organisation von Hegemonie auf die EG-Agendas zu heben: nämlich die Allgemeine Bildung und insbesondere die Hochschulbildung. Auf dieser Konsensgrundlage wurden ab der zweiten Hälfte der 1980er Jahre verschiedene europäische Programme ins Leben gerufen. Das erste größere Programm war das 1986 angenommene *Community Action Programme for Education and Training in Technology* (COMETT), das auf eine Intensivierung der Beziehung zwischen Wirtschaft und den Hochschulinstitutionen im Bereich der Qualifizierung in neuen Technologien abzielt (vgl. De Wit and Verhoeven 2001: 187). Für die Aner-

¹³⁴ Siehe Rechtssache 293/83, Slg. 1985, 593: Para 1. Dieses breite Verständnis von Berufsausbildung, das auch das Hochschulstudium umfasst, wurde in weiteren Gerichtsurteilen übernommen. Vgl. z.B. Rechtssache 24/86 Blaizot, Slg. 1988 (siehe Bernard 1992: 124; Fink 2001: 194f.).

kennungsfrage sollte das größere der beiden Programme eine zentrale Bedeutung gewinnen, das 1987 begann: das *European Community Action Scheme for the Mobility of University Students* (ERASMUS).¹³⁵ Auch wenn gemessen an allen Studierenden der EG-Länder nur ein Bruchteil der Studierenden an diesem Programm teilnimmt, gelang es hierdurch einen Druck „von unten“ zugunsten einer verbesserten gegenseitigen Anerkennung von Hochschulqualifikationen aufzubauen.¹³⁶ Zugleich begann man gegen Ende der 1980er Jahre den Studierendenaustausch verstärkt über die Grenzen des europäischen Wirtschaftsraumes nach Ost, West und Süden hinaus zu fördern. So verabschiedete der Rat zeitgleich mit dem Fall der Berliner Mauer, im Dezember 1989, das *Trans-European Mobility Programme for University Studies* (TEMPUS), das ähnlich wie ERASMUS auf eine Verbesserung studentischer Mobilität abzielt, jedoch mit einem gesamteuropäischen Einzugsbereich (vgl. Commission of the European Communities 1990).¹³⁷

Der Aufbau eines Drucks von unten durch mobile Studierende ging einher mit Standardisierungsbemühungen bei der Informationsaufbereitung über die jeweiligen Hochschulsysteme. Ein erster Schritt wurde mit der Stärkung der nationalen Auskunftstellen gemacht. Diese Informationszentren sollten zu zentralen Ansprechstellen für die Anerkennungsinstanzen anderer EWG-Länder werden. Die Europäische Kommission rief hierzu im Jahre 1984 ein Netzwerk von nationalen Äquivalenzzentren (*National Academic Recognition Information Centres*- NARICs) ins Leben. Das Netzwerk sollte diese Äquivalenzzentren miteinander verbinden und hierdurch den Meinungsbildungsprozess zwischen den AnerkennungsexpertInnen stärken. Durch die Integration des Netzwerkes in das ERASMUS-Programm konnte mit dieser zusätzlichen Finanzierungsquelle der Austausch zwischen den Zentren etwas unabhängiger von der Unterstützung der Regierungen gestaltet werden (siehe Hildebrand 1996: 42). Rückendeckung erhielt diese Initiative der Kommission durch den Europarat. Dessen Minis-

¹³⁵ Dieses Programm wird heute noch aufgelegt, aber als Unterbereich des allgemeineren EU-Programms SOKRATES (siehe Teichler and Maiworm 1997).

¹³⁶ Diese Gruppe hat seit Beginn des Programms stetig zugenommen. Im ersten Jahr 1987/1988 waren es rund 3.000 Studierende, die von diesem Programm profitierten. Rund 15 Jahre später im Jahre 2003/2004 waren es immerhin schon rund 125.000 Studierende. Siehe http://ec.europa.eu/education/erasmus/doc920_en.htm [21.04.08]

¹³⁷ Dieses Programm war zunächst auf Polen und Ungarn beschränkt. Später kamen Albanien, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, die slowakische Republik, Slowenien und die tschechische Republik hinzu. Ab 1993 folgten die russische, belarussische und ukrainische Republik und 1994 Moldawien, Kasachstan, Usbekistan und Kirgisistan. Darüber hinaus schloss die EG Kooperationsabkommen mit Staaten der Europäischen Freihandelszonen (EFTA) und im Rahmen des vierten Lomé-Abkommens, um die Kooperation zwischen Universitäten und den Austausch von Studierenden, Lehrenden und Lehrmaterial zu erleichtern. Ende 1990 folgte eine gemeinsame Erklärung mit den USA und Kanada, in der gemeinsame Kooperations- und Konsultationsziele und Prinzipien formuliert wurden, die den Austausch begünstigen sollten (siehe De Wit and Verhoeven 2001: 200f.).

terkomitee legte 1984 in einer Empfehlung seinen Mitgliedstaaten nahe, die Vernetzung nationaler Informationszentren im Rahmen der Europaratenerkennungsabkommen zu fördern. Zugleich forderte die Empfehlung die säumigen Mitglieder dazu auf, solche Zentren einzurichten (siehe Council of Europe 1984: Para 14). Diese Zentren des Europarates wurden *National Equivalence Information Centres* (NEICs) genannt, bezogen auf die EG-Staaten waren sie aber identisch mit den NARICs. Diese Doppelung erlaubt es, jene westeuropäischen Staaten, die zu diesem Zeitpunkt nicht Teil des EWRs waren, in das Netzwerk von AnerkennungsexpertInnen miteinzubeziehen.¹³⁸ Zugleich erlaubt diese Doppelstruktur, das NIB-Netzwerk des UNESCO-Anerkennungsübereinkommens für die Europaregion zu stärken. Damit bildeten sich faktisch konzentrische Kreise aus. In den westeuropäischen Mitgliedstaaten waren die NIBs, NEICs und die NARICs identisch. Diese standen mit den NIBs/NEICs des breiteren Kreises von Europaratsmitgliedstaaten in Kontakt, wie auch mit den NIBs des noch größeren Kreises von UNESCO-Mitgliedstaaten der Europaregion. Die NARICs im Zentrum dieser drei konzentrischen Kreise hatten durch die Einbettung in das ERASMUS-Programm zugleich auch Zugang zu zusätzlichen Mitteln für den ExpertInnenaustausch und konnten so indirekt auch die Netzwerkstruktur des UNESCO-Europaübereinkommens stützen. Mit dem Forschungszentrum CEPES in Bukarest, das zugleich das Sekretariat des UNESCO-Europaausschusses bildete, besaß diese ExpertInnenöffentlichkeit eine gute Infrastruktur. Diese Überlappungen verdeutlichen, wie die Bemühungen, ein Anerkennungsregime für Hochschulqualifikationen für die EG zu schaffen, von Anfang an in einen breiteren institutionellen Rahmen eingebettet waren. Durch diese komplexe Struktur konnte sich auch im Rahmen des UNESCO-Europaübereinkommens im Vergleich zu den anderen Regionen eine ExpertInnenöffentlichkeit etablieren, obwohl einige der einflussreichen Regierungen, wie Frankreich und Deutschland das Übereinkommen erst später ratifizierten.

Die Entwicklung des *Diploma Supplements* illustriert gut, wie durchlässig die Kommunikationsflüsse dieser konzentrischen Kreise waren, sowohl von außen nach innen, als auch von innen nach außen. Auf dessen Entstehungskontext soll im Folgenden kurz eingegangen werden, da es für den Aufbau eines postnationalen Anerkennungsregimes eine wichtige Rolle spielen sollte. Beim *Diploma Supplement* handelt sich um ein Zusatz zu einem Hochschulabschluss, in dem zusätzliche Informationen über die Einrichtung, die den Abschluss vergibt, einzufügen sind. Insofern ist dieser Zusatztext eine Konkretisierung der Informationspflicht des Anerkennungsregimes. Dieser Zusatztext umfasst nicht nur Informationen zum Ab-

¹³⁸ Von den damaligen Europaratsmitgliedern traten Spanien und Portugal erst 1986 in die EG ein, 1995 folgten Österreich, Finnland und Schweden, Malta 2004. Von den damaligen Mitgliedern des Europarates sind nur die Schweiz, Norwegen, Island und Lichtenstein der EU bislang nicht beigetreten.

schlusszeugnis, sondern auch zum Arbeitsumfang des Studiums gemessen an Kreditpunkten, Einheiten oder Wochenstunden. Das *Diploma Supplement* wurde im Rahmen von CEPES von BildungsexpertInnen 1986 entwickelt. Durch einen Beschluss des Europarates wurde es 1991 in dessen Anerkennungsregime für Hochschulqualifikationen übernommen, um später auch zu einer Referenz für die Europäische Gemeinschaft zu werden (vgl. Council of Europe 1991b). Im „Kern“ angekommen, wurde es Teil der Weiterentwicklung der Messung des Arbeitsumfanges durch ein Europäisches Leistungspunkttransfer-System, dem sogenannten *European Credit Transfer System* (ECTS). Die Europäische Kommission lancierte im Rahmen des ERASMUS-Programms das Pilotprojekt ECTS, um ein eigenes Leistungspunkttransfer-System zu entwickeln und so letztlich die Kriterien des *Diploma Supplement* zu konkretisieren (siehe Karran 2005).¹³⁹ Dieses Leistungspunkttransfer-System wurde zuerst im Rahmen eines Pilotprojekts, in dem nur 84 Hochschulen involviert waren, für die Bereiche Betriebswirtschaft, Chemie, Geschichte, mechanische Ingenieurwissenschaften und Medizin entwickelt. Später stießen immer mehr Hochschulen dazu auch aus den EFTA-Staaten (siehe Keller 2003: 26). In einer Rückkoppelung über die UNESCO sollte dieses System später zunehmend zu einem Referenzpunkt für die anderen Weltregionen aufsteigen. Die Informationszentren, das *Diploma Supplement* und das Leistungspunkttransfer-System verweisen somit auf eine komplexe institutionelle Einbindung der europäischen Hochschulbildungspolitik von ihren Anfängen an.

Doch nicht alle EG-Mitgliedsstaaten unterstützen den Versuch der Europäischen Kommission über EG-Programme wie ERASMUS und COMETT eine bessere Abstimmung nationaler Hochschulpolitik zu forcieren. Im Gegenteil, einige Mitgliedstaaten, allen voran Frankreich, Deutschland und Großbritannien, sahen hierin eine unzulässige Einmischung der Europäischen Kommission in ihre bildungspolitischen Kompetenzen. Diese Opposition machte sich auch hier wieder zunutze, dass es der europäischen Bildungspolitik zu diesem Zeitpunkt immer noch an einer rechtlichen Grundlage mangelte. So argumentierte diese Fraktion, dass die beiden EG-Programme, die sich auf Artikel 128 des EWG-Vertrags stützten, rechtlich nicht genügend abgesichert seien (siehe De Wit and Verhoeven 2001: 13f.). Der Rat reagierte auf diese Kritik und erweiterte die gesetzliche Basis dieser Bildungsprogramme um den Ausnahmeartikel 235. Dieser Artikel des Gründungsvertrags autorisiert die Gemeinschaft zu Aktivitäten, die der Schaffung eines gemeinsamen Marktes dienen, jedoch durch den Grün-

¹³⁹ Siehe auch European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS) Key Features, 11.02.03 www.berlin-bologna.de [04.12.07].

dungsvertrag nicht gedeckt sind. Der springende Punkt bei diesem Ausnahmeparagrafen ist das Einstimmigkeitserfordernis bei den Entschlüssen des Rats. Durch die Erweiterung der Gesetzesgrundlage von ERASMUS um den Ausnahmeparagrafen wollten sich diese Mitgliedstaaten ein Vetorecht gegenüber den Vorschlägen der Kommission und den Entschlüssen des Rats vorbehalten. Ein Veto-Recht sollte sicherstellen, dass die nationalen Regierungen die letzte Entscheidungsinstanz blieben und somit den intergouvernementalen Charakter der europäischen Bildungspolitik stärken.

Die Kommission reagierte postwendend und reichte am 7. August 1987 Klage beim Europäischen Gerichtshof ein (siehe Bainbridge and Murray 2000: 10). Sie verlor zwar den Fall, nicht aber in der Sache. Im sogenannten Erasmus-Fall erklärte das Gericht 1989 Artikel 128 als Grundlage für das Programm nur deshalb für nicht ausreichend, da sich gewisse Programmaktivitäten auf Forschung bezogen, für die Artikel 128, der sich auf Berufsbildung bezieht, nicht ausreichte.¹⁴⁰ Die Kommission entfernte daraufhin diesen Teil der Aktivitäten aus dem Programm und gründete das Programm, gestützt durch die Rechtsprechung, auf Artikel 128. Dies erlaubte zugleich den Ausnahmeparagrafen 235 zu streichen und damit das Vetorecht. Damit hatte die Rechtsprechung des EuGH einmal mehr eine großzügige Interpretation dessen, was unter Berufsbildung fiel, bestätigt. Daran sollte schließlich die zweite Klage des Triumvirats Frankreich, Großbritannien und Deutschland scheitern. Dieses Mal hatten die drei Staaten die Aufhebung des COMETT-Programms gefordert. Begründet wurde die Klage damit, dass dieses Programm Aktivitäten umfasste, die sich nicht alleine auf Berufsqualifizierung beschränkte, sondern auch Elemente von allgemeiner Bildung und Forschung beinhaltete.¹⁴¹ Der Gerichtshof gab in seinem Urteil vom 11. Juni 1991 der Klage nicht statt, sondern bestätigte, dass Artikel 128 zur gesetzlichen Absicherung dieser Programme ausreichte.¹⁴²

Diese Rechtsstreitigkeiten verdeutlichen, welche Rolle das Fallrecht (case law) der EU bei der Schaffung der Grundlage für Aktivitäten der Gemeinschaft hat, die vertraglich nicht vorgesehen sind. Sie machen aber zugleich auch deutlich, wie politisch brisant eine Postnationalisierung der Bildungspolitik ist. Gerade die mächtigen Mitglieder wie Frankreich, das Vereinigte Königreich und Deutschland zeigten sich wenig gewillt, Kompetenzen in diesem Bereich an die Gemeinschaft abzutreten und wollten Bildungspolitik stattdessen dem Subsidiaritätsprinzip untergeordnet sehen. Mit Frankreich und Deutschland handelt es sich interes-

¹⁴⁰ Rechtssache 242/87 Kommission der Europäischen Gemeinschaft gegen den Rat der Europäischen Gemeinschaft Slg 1989, 687 (Jur. 1989, 1432-1435).

¹⁴¹ Verbundene Rechtssachen C-51/89, C-90/89 und C-94/89. Sammlung der Rechtsprechung 1991 Seite I-02757.

¹⁴² Jur. 1991, 2786-2796.

santerweise gerade um jene Regierungen, die eine zentrale Rolle bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft spielten: Diese kam auf Betreiben der französischen, belgischen, niederländischen und deutschen Regierung zustande und war eine Reaktion auf den Misserfolg im Europarat eine Bündelung von Regierungskompetenzen durchzusetzen. Das Vorhaben scheiterte damals am Widerstand der britischen Regierung (siehe Weidenfeld 2006). Der EWG-Vertrag enthält im Gegensatz zum Vertragswerk des Europarats kein Kapitel zur Bildung. Dies zeigt, dass die Gründerstaaten des EWRs in diesem Bereich keine Bündelung von Kompetenzen anstrebten. Dass es gerade ein Teil jener Gründerstaaten war, die sich Ende der 1980er Jahre gegen einen größeren Einfluss der Gemeinschaft zur Wehr setzten, verweist auf eine Kontinuität, die sich auch in den neuen wettbewerbsorientierten Integrationsmodus einfügt.

Mit dem Erstarren des Binnenmarktprojekts ließ sich allerdings das Subsidiaritätsprinzip in der Bildung innerhalb der EG immer schwieriger aufrechterhalten und gegen die supranationalen Instanzen abschirmen. Die Niederlage des Triumvirats vor dem EuGH 1991 ist symptomatisch für einen zunehmenden Harmonisierungsdruck, dem sich die Hochschulpolitik der Mitgliedsländer Ende der 1980er Jahre ausgesetzt sah. Ein erster Schritt in diese Richtung war die 1987 in Kraft getretene Einheitliche Europäische Akte (EEA), die eine gesetzliche Grundlage für gemeinsame Aktivitäten im Forschungsbereich und eine Koordinierungskompetenz der Gemeinschaft in diesem Bereich schuf (siehe Shaw 1992: 438).¹⁴³ Hier hatte man einen Bereich zu einer Gemeinschaftsaufgabe gemacht, der mit zunehmender Bedeutung von Wissenschaft als Produktivkraft stärker mit der ökonomischen Funktion verkoppelt wurde. Mit der ersten Revision der Römischen Verträge, die auch in anderen Bereichen die Kompetenzen der Gemeinschaft erweiterte, gewann das Binnenmarktprogramm an Fahrt. Durch das Vorhaben eine Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zu schaffen, was der Delors-Bericht von 1989 in drei Stufen vorsah, sollte eine ökonomische Integration forciert werden, die eine gemeinsame Währung mit hoher Preisstabilität, eine nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens und ein hohes Beschäftigungsniveau gewährleisten sollte.

In diesem Kontext ist auch der Richtungswechsel bei den Anerkennungsrichtlinien für reglementierte Berufe Ende der 1980er Jahre anzusiedeln, der den Harmonisierungsdruck im

¹⁴³ Im Erasmusfall, der sich auf die Zeit vor 1987 bezog, hatte das Gerichtsurteil bereits auf die Bedeutung der Einheitlichen Europäischen Akte als rechtliche Grundlage für diese Art von Aktivitäten verwiesen. Siehe Rechtssache 242/87 Paragraf 6 Kommission der Europäischen Gemeinschaft gegen den Rat der Europäischen Gemeinschaft Slg 1989, 687 (Jur. 1989, 1432-1435).

Hochschulbildungsbereich weiter verstärkte. Wie ausgeführt, räumt hier der EWG-Vertrag dem Rat eine Richtlinienkompetenz ein, die man jedoch erst in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre zu nutzen begonnen hatte, zunächst nur für Heilberufe, später für Rechtsanwälte, Architekten und Apotheker. Die Schaffung sektoraler Richtlinien stellte sich als ein sehr langwieriges Unternehmen heraus. Im Rahmen des Binnenmarktprojekts sollte die Personenfreizügigkeit gestärkt und die Schaffung eines europäischen Arbeitsmarktes vorangetrieben werden, so dass man sich vom sektoralen Ansatz verabschiedete und zu einem sektorübergreifenden Ansatz der Anerkennungsrichtlinien überging. Diese Bemühungen mündeten in eine allgemeine Richtlinie zur Anerkennung der Hochschuldiplome (89/48/EWG). Diese allgemeine Anerkennungsrichtlinie bezieht sich auf reglementierte Berufe, die mindestens ein dreijähriges Studium erfordern und die durch die sektorspezifischen Richtlinien noch nicht abdeckt sind. In Ergänzung daran wurde eine weitere allgemeine Richtlinie zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise verabschiedet, die sich auf Berufe bezieht, die durch die erste Richtlinie nicht gedeckt sind (92/51/EWG). Zentraler Unterschied zwischen den sektoralen und allgemeinen Anerkennungsrichtlinien, die die Mitgliedstaaten zur gegenseitigen Anerkennung verpflichten, ist nicht nur das größere Einzugsgebiet, sondern auch ein anderes Anerkennungsprinzip. Die alten, sektoralen Richtlinien setzen ein gewisses Maß an Harmonisierung der Ausbildung voraus, das heißt, sie orientieren sich stärker am Prinzip der Gleichheit. Mit den neuen allgemeinen Richtlinien stärkte man jedoch das Prinzip der Gleichwertigkeit (siehe Kromann 1999: 2). Ein Hochschuldiplom, das in einem anderen EU-Land ausgestellt wurde, soll hiernach als gleichwertig anerkannt werden, außer es besteht ein substantieller Unterschied. In diesem Fall darf das überprüfende Mitglied die Anerkennung verneinen und das Absolvieren eines höchstens dreijährigen Anpassungslehrgangs oder einer Eignungsprüfung verlangen (vgl. Richtlinie 89/48/EWG: Art.4b). Die Stärkung des Prinzips der Gleichwertigkeit ist im Rahmen eines allgemeinen Trends der EU-Regulierungen zu betrachten. Mit dem Binnenmarktprogramm begann die Gemeinschaft mehr und mehr auf eine Detailharmonisierung der (Produkt-)Vorschriften zu verzichten, da sich eine derart starke Harmonisierung als ein langwieriger Prozess herausgestellt hatte (siehe Busche 2006: 90). Der neue Harmonisierungsansatz zielt nur noch auf die Vereinheitlichung von wesentlichen Anforderungen ab, um den Mitgliedstaaten mehr Spielraum bei der Ausgestaltung ihrer Regulierungsregime zu belassen. Der wesentliche Unterschied als Kriterium wird so *ex negativo* zu einem Meta-Standard, an dem sich alle EU-Mitglieder zu orientieren haben.¹⁴⁴ Als Kriterien für einen Me-

¹⁴⁴ Ein richtungsweisendes Urteil für die Anerkennungsverpflichtung war das Cassis de Dijon Urteil des EuGH von 1979. Unter Berufung auf dieses wegweisende Urteil, sowie auf Art. 28 und 30 des EG-Vertrags begann die

ta-Standard gelten gemäß der Anerkennungsrichtlinien für Hochschuldiplome unter anderem die Länge der Ausbildungsdauer, inhaltliche Unterschiede in der Ausbildung, ein Vergleich der Aufgabenbereiche, auf die die jeweilige Ausbildung vorbereitet oder ein Vergleich der über das Studium hinausgehenden erforderlichen beruflichen Ausbildung. Die festgestellten Unterschiede müssen in diesen Bereichen wesentlich sein, um eine Ablehnung zu rechtfertigen und eine Zusatzprüfung zu verlangen. Allerdings nehmen die Richtlinien nur hinsichtlich der Ausbildungslänge eine Konkretisierung der Definition eines wesentlichen Unterschieds vor. Ein solcher Unterschied besteht, wenn die Ausbildungsdauer im Herkunftsland mindestens ein Jahr kürzer ist. Bei den inhaltlichen Kriterien bleiben die Auflagen hingegen sehr vage.

Dass die Umsetzung dieser Richtlinien in einigen Mitgliedstaaten die vorgegebene Umsetzungsfrist bei weitem überschritt, kann als Indiz auf die fehlende Akzeptanz in einigen Mitgliedstaaten gelesen werden (siehe De Groof 1994: 42).¹⁴⁵ Gerade bei vielen Berufsverbänden stieß das allgemeine Richtlinienensystem nur bedingt auf Zustimmung, fürchtete man doch um den eigenen Einfluss (siehe Evetts 2001). Wollte man innerhalb der Europäischen Gemeinschaft folglich diese Anerkennungsrichtlinie zu einem effektiven Anerkennungsregime ausbauen, kam man nicht umhin, die Definition des wesentlichen Unterschieds näher zu bestimmen und so eine bestimmte Standardisierung der Hochschulbildung voranzutreiben.

Es war somit nicht alleine die Rechtsprechungspraxis des EuGHs, sondern auch die neue Generation von Anerkennungsrichtlinien, die auf europäischer Ebene einen zunehmenden Koordinierungsdruck im Hochschulbereich aufbauten. Die auf das Subsidiaritätsprinzip in der Bildungspolitik pochenden Kräfte zeigten sich alarmiert. Die bildungspolitische Regelung im Vertrag über die Europäische Union, der am 7. Februar 1992 von den Mitgliedstaaten in Maastricht unterzeichnete wurde, kann als ein Kompromiss gelesen werden, der diese Vorbehalte aufnimmt. So macht der Vertrag, der die Kernelemente der wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise weiter konkretisiert und ausdifferenziert, Bildung erstmalig zu einem Aufgabenbereich der Gemeinschaft. Damit reagierte man auf das gestiegene Interesse an einer stärkeren Verflechtung der europäischen Bildungssysteme. Zugleich stärkt der Vertrag jedoch auch das Subsidiaritätsprinzip und nimmt so Rücksicht auf die großen Vorbehalte mancher Mitgliedstaaten gegenüber einer Einmischung der Gemeinschaft in ihren Kompetenzbereich.

Gemeinschaft in allen nicht harmonisierten Bereichen zunehmend eine Pflicht zur Anerkennung auf der Basis des Herkunftsprinzips einzuführen. Abweichungen von der Anerkennungspflicht sind nur erlaubt, wenn dies das Allgemeininteresse wie Gesundheit, Verbraucherschutz oder Schutz der Umwelt erforderlich macht (siehe Busche 2006: 90).

¹⁴⁵ So klagte die Kommission beispielsweise gegen die griechische Regierung (C 365/93), die belgische Regierung (C 216/94) klagte wegen fehlender Umsetzung.

Sehr deutlich wird dies in der Differenzierung zwischen allgemeiner Bildung und Berufsbildung, wie sie im Vertrag von Maastricht gemacht wird. Eine solche Differenzierung erlaubt eine ungleiche Integration dieser beiden Bereiche. So gilt bei beiden Bereichen ein Harmonisierungsverbot von Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Allerdings fällt das Verbot bei der Berufsbildung schwächer aus als bei der allgemeinen Bildung. Im Bereich der Berufsbildung wird die Gemeinschaft autorisiert, eine Politik einzuführen, die die Tätigkeit der Mitgliedstaaten ergänzt und stärkt (vgl. Maastricht-Vertrag Art. 127.1). Die Kommission erhält hier somit ein politisches Mandat. Deutlicher begrenzt fällt hingegen die Rolle der Gemeinschaft bei der allgemeinen Bildung aus. Hier wird das Prinzip der Subsidiarität gestärkt (siehe Jover 2002: 5). Artikel 126 weist der Gemeinschaft nur eine fördernde und stützende Rolle zu, um einen Beitrag für eine qualitativ hochwertige Bildung zu leisten. Oder im Wortlaut des Gesetzestextes:

„Die Gemeinschaft trägt zur Entwicklung einer qualitativ hochstehenden Bildung dadurch bei, dass **sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert** und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten **unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten** für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie der Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt.“ (Hervorhebung E.H., Art. 126.1)¹⁴⁶

Neben dem Harmonisierungsverbot beschränkt der Maastricht-Vertrag den Einflussbereich der Gemeinschaft auf klar benannte Ziele. Dazu gehören die Mobilitätsförderung, die mit einer Verbesserung von Abschlussanerkennung einhergeht, die Verbesserung des Informationsaustausches über die jeweiligen Hochschulsysteme, die Entwicklung einer europäischen Dimension in der Bildung und die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Hochschulinstitutionen. Im Vergleich zur Berufsbildung räumt der Maastricht-Vertrag darüber hinaus bei der allgemeinen Bildung dem Europäischen Parlament ein stärkeres Mitspracherecht ein.¹⁴⁷ Eine solche Unterscheidung in Berufsbildung und allgemeine Bildung erlaubt zugleich der Strategie des EuGHs, über die Berufsbildung die Bildung in den gemeinschaftlichen Regelbereich einzubinden, einen Riegel vorzuschieben (siehe De Groof 1994).

¹⁴⁶ In Bezug auf die Berufsbildung heißt es hingegen: „Die **Gemeinschaft führt eine Politik der beruflichen Bildung ein**, welche die Maßnahmen der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für Inhalt und Gestaltung der beruflichen Bildung unterstützt und ergänzt.“ (Hervorhebung E.H. Maastricht-Vertrag Art. 127.1)

¹⁴⁷ Im Bereich des Berufsbildungswesens wird beim Kooperationsverfahren zwischen Rat und Parlament dem Rat das letzte Wort bei Entschlüssen eingeräumt (Maastricht Vertrag Art. 128b). Der Bildungsbereich hingegen beruht auf einem Mitentscheidungsverfahren, das dem Europäischen Parlament mehr Mitspracherecht einräumt (Art. 128c). Statt zwei sind beim Mitentscheidungsverfahren drei Lesungen des Parlaments gefordert. Kommt es in einem Konfliktfall zu keiner Einigung, kann gegen den mehrheitlichen Willen des Parlaments kein Rechtsakt erlassen werden (vgl. De Wit and Verhoeven 2001: 207).

Diese Unterscheidung in Berufs- und allgemeine Bildung verweist auf Kontinuitäten in der neuen Integrationsweise. Die Struktur des Kompromisses, wie ihn die erste, die Monnet'sche, Regulationsweise kennzeichnete, die die allgemeine Bildung ganz im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten beließ und nur die berufliche Bildung zum Gegenstand der Gründerverträge machte, wurde mit dem Vertrag von Maastricht nicht aufgehoben, sondern nur geschwächt. In diesem Sinn kann die bildungspolitische Regelung des Vertrags als Fixierung eines Kompromisses zwischen zwei Fraktionen gelesen werden: die eine Fraktion, die das Binnenmarktvorhaben stärken will und die andere Fraktion, die Bildung einer rein nationalstaatlichen Kompetenz vorbehalten will. Dieser Kompromiss macht zugleich die Komplexität einer Postnationalisierung von Bildungspolitik deutlich.

Auch wenn mit dem Vertrag von Maastricht der Fraktion, die am Subsidiaritätsprinzip festhalten wollte, weitreichende Zugeständnisse eingeräumt wurden, war mit dem Erstarken des Binnenmarktvorhabens der Vormarsch der anderen Fraktion nicht mehr aufzuhalten. Sehr deutlich zum Ausdruck bringt dies das Weißbuch *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert*, das unter Kommissionspräsident Jacques Delors 1993 verfasst wurde und das wegweisend für die späteren Entwicklungen wurde. Dieses Strategiepapier skizziert die Eckpunkte der zukünftigen Politik der Europäischen Union und stellt hierbei Wissen und eine europäische Beschäftigungsstrategie mit einer Aus- und Weiterbildungsdimension ins Zentrum (siehe auch Hermans 2000). In seinem Rekurs auf die Wissenschaft und ihre Bedeutung für eine neue Qualifizierungsoffensive lässt dieses Strategiepapier die Unterscheidung zwischen Bildung und Berufsbildung unbeachtet. Auch die Kommission begann zunehmend die Handelskorridore, die ihr der Vertrag von Maastricht einräumte, auszubauen, um so Einfluss auf die Ausgestaltung der Bildungspolitik der Mitgliedstaaten zu nehmen. Zu zentralen Interventionsfeldern sollten hier die Themenfelder Qualität und Entwicklung einer europäischen Dimension werden. In diesem Spannungsfeld zwischen nationalstaatlicher Hoheit und Supranationalisierung der Bildungspolitik bot sich ein zwischenstaatlicher Rahmen, der keine Bündelung von Kompetenzen auf supranationaler Ebene vorsieht, als ein attraktives Ausweichterrain an. Die fehlende Gerichtsbarkeit eines solchen Rahmens sollte zugleich sicherstellen, dass nicht, wie beim EuGH, Einfluss auf die Vertragstextauslegung genommen werden konnte. So segnete der Vertrag von Maastricht zugleich offiziell die Kooperation mit anderen internationalen

Organisationen im Bereich der Bildungspolitik ab. Allerdings wird hier nicht die UNESCO, sondern der Europarat explizit als Referenzpunkt aufgeführt.¹⁴⁸

Warum die europäischen Mitgliedstaaten und ihre Bildungsministerien trotzdem die UNESCO als Referenzrahmen bevorzugten und den Europarat nur als Kooperationspartner einband, lässt sich aus der Dynamik erklären, die sich mit dem Ende des Kalten Krieges und der Neujustierung des Ost-West-Verhältnisses zu entwickeln begann. Auf diese Dynamik soll im Folgenden eingegangen werden.

4.2.2 Zweiter Hintergrund: Der Europarat vor neuen Herausforderungen

Mit dem Ende des Kalten Krieges gewann die Neugestaltung der Ostbeziehung an Priorität, sowohl für die westeuropäischen Staaten als auch für die USA. Dies eröffnete dem Europarat neue Chancen, seine alte Vermittlungsrolle zwischen den EG-Ländern und den anderen westeuropäischen Ländern, die zunehmend an Bedeutung verloren, endgültig abzustreifen. Das Ende des Kalten Krieges sollte dem Europarat die Gelegenheit bieten, aus dem Schatten der EU zu treten und eine eigene Rolle in der Organisation der Ost-Westbeziehung einzunehmen. Wie bereits ausgeführt, hatte der Europarat bereits in den 1960er und 1970er Jahren begonnen, seine Ostpolitik der Konfrontation in eine Politik der Annäherung zu überführen. Im Helsinki-Prozess spielte er im Vergleich zur UNESCO jedoch noch eine untergeordnete Rolle. Gegen Ende 1980er Jahre begann nun der Europarat, seine Politik der Anbindung gegenüber mittel- und osteuropäischen Ländern sukzessive auszubauen. Angesichts der Auflösung des Ostblocks wurde es zum erklärten Ziel, ein „Zwischeneuropa“ (Tarschys 1999: 9) zu verhindern, um so nationalistischen Strömungen keinen Auftrieb zu geben und die Stabilität dieser Länder zu sichern. Das Ende des Kalten Krieges und der Aufstieg des Europarates ermöglichten die Verhandlung einer neuen Ostpolitik. Teilweise kooperierten hierbei die USA und die Europäische Gemeinschaft eng miteinander, teilweise standen die beiden Regionalblöcke in direkter Konkurrenz zueinander.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Artikel 126.3. des Maastricht-Vertrags sieht vor: „Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten fördern die Zusammenarbeit mit dritten Ländern und den für den Bildungsbereich zuständigen internationalen Organisationen insbesondere dem Europarat.“

¹⁴⁹ So wurde, trotz schwerer Vorbehalte gegenüber der demokratischen Verfasstheit der russischen Föderation, diese im Februar 1996 als Neumitglied in den Europarat aufgenommen. Beobachter führten diesen Schritt auf den Druck der EU und der USA auf den Europarat zurück (siehe NZZ 15.5.1996). Die USA erhielt mit Beitritt der russischen Föderation einen Beobachterstatus im Europarat. Mit der Aufnahme Georgiens im April 1999 zeigte sich hingegen deutlich die Konkurrenzbeziehung zwischen den beiden Blöcken. Die EU pochte hier auf eine stärkere Anbindung Georgiens und seiner Nachbarstaaten Armenien und Aserbaidschan an Europa, um den Einfluss der USA in dieser Region zurückzudrängen (siehe NZZ, 28.4.1999).

Um eine solche Anbindungspolitik zu fördern, beschloss die Parlamentarische Versammlung (PV) des Europarates (ER) bereits im Mai 1989 einen besonderen Gästestatus als Anreiz für reformwillige mittel- und osteuropäische Staaten einzurichten (vgl. Council of Europe 1989). Dieser Sonderstatus bedeutet zwar weniger als die Vollmitgliedschaft oder die assoziierte Mitgliedschaft, ermöglichte aber eine kontinuierliche Zusammenarbeit in ausgewählten Bereichen (vgl. Bauer 2001: 59; Althaus 1997: 78-81). Zugleich beinhaltete das Angebot des Gaststatus die klare Option auf eine spätere Vollmitgliedschaft im Europarat. Eine solche Mitgliedschaft im ER wurde für die ost- und mitteleuropäischen Staaten immer attraktiver, da sie in den 1990er Jahren zu einer notwendigen Vorbedingung für einen EU-Beitritt wurde.¹⁵⁰ Somit spielte der Gaststatus Ende der 1980er, Anfang der 1990er Jahre als „Kinderhort“ eine zentrale Rolle im „politischen-pädagogischen Prozess“ (Mühlemann 1996) der Ostpolitik der westeuropäischen Staaten.

Dieser gewissermaßen ersten „Schleuse“ des Gästestatus wurde eine weitere durch das Europäische Kulturabkommen vorgeschaltet. Ein Beitritt zu diesem Abkommen zur Förderung des kulturellen Austauschs und der Entwicklung eines europäischen Kulturerbes wurde so zum ersten Schritt, um den Gästestatus zu erhalten. Polen und Ungarn traten 1989 als erste mitteleuropäische Staaten dem Abkommen bei. Die tschechische und die slowakische Republik folgten im darauf folgenden Jahr, die damalige Sowjetunion zusammen mit Bulgarien und Rumänien 1991. Im Verlauf der ersten Hälfte der 1990er Jahre sollten alle Länder Ost- und Mitteleuropas das Abkommen unterzeichnen, oft Jahre vor ihrer Mitgliedschaft beim ER.¹⁵¹ Diese Einbindung durch das Europäische Kulturabkommen war weniger voraussetzungsreich als der Gästestatus. So wurde Weißrussland beispielsweise der Gaststatus aus Protest gegen dessen Regierungspolitik wieder entzogen, während das Land Mitglied des Europäischen Kulturabkommens blieb (siehe Doyé 2002: 30). Dieses Abkommen bildet so die unterste Ebene der Osteinbindung. Ein Interviewpartner der Organisation brachte im Gespräch die Rolle der Europäischen Kulturkonvention wie folgt auf den Punkt:

¹⁵⁰ In einer Resolution von 1997 beschreibt die PV diese neue Rolle wie folgt: "The Assembly considers that membership of the Council of Europe should constitute prima facie evidence of compliance with the political criteria for EU membership. A final assessment of such compliance by the EU institutions should take into account the results of Council of Europe procedures - both of the Committee of Ministers and of the Assembly - for monitoring respect for obligations resulting from membership and the commitments entered into upon accession." (Council of Europe 1997).

¹⁵¹ In dieser strategischen Verwendung der Kulturkonvention griff der Europarat im Grunde genommen auf eine politische Praxis zurück, die sich in der Nachkriegszeit etabliert hatte. Im Kontext des Kalten Krieges erlaubte diese Praxis die Einbindung Finnlands, das seit 1970 Mitglied der Europäischen Kulturkonvention war, aus Rücksicht auf Moskau jedoch erst 1989 ER-Mitglied wurde. Diese Praxis war zuvor schon bei Spanien angewandt worden, das erst nach Ende der Franco-Diktatur 1977 ER-Mitglied wurde, die Europäische Kulturkonvention jedoch bereits 1957 unterzeichnet hatte.

„Historically it had an important function. The countries that acceded the Council of Europe after its foundation have normally first become part of the Cultural Convention and then acceded the Council. And then in the 1990s it started to play an important role again for accessing countries, certainly Eastern Europe. We had a quite significant number that were party of the Cultural Convention but not yet members of the organisation.” (Interview 25/2005)

Die europäische Kulturkonvention erhielt also nach 1989 einen wichtigen Stellenwert in der ER-Politik der Einbindung der ost- und mitteleuropäischen Staaten: einer Politik, die besonders von der französischen und österreichischen Regierung vorangetrieben wurde.¹⁵² Die damalige Generalsekretärin des Europarates, Catherine Lalumière, eine ehemalige Staatssekretärin von Mitterrand, hatte sich zum ehrgeizigen Ziel gemacht, die Grenzen Europas immer weiter nach Osten zu verschieben (siehe Althaus 1997: 78).

Diese neue Rolle des Kulturabkommens hatte direkte bildungspolitische Konsequenzen, da das Abkommen den übergeordneten rechtlichen Rahmen für alle kulturellen und bildungspolitischen Aktivitäten des Europarates bildete (siehe Wimberley 1990: 10). Wie bereits erwähnt, verfügt der Europarat seit den 1950er und 1960er Jahre über ein eigenes Anerkennungsregime für Hochschulqualifikationen, das aus drei verschiedenen Anerkennungsabkommen besteht: Eines regelt die Anerkennung von Qualifikationen, die zum Hochschulstudium berechtigen, das zweite die Anerkennung von Studienabschnitten und das dritte die Anerkennung von Hochschulabschlüssen zu akademischen Zwecken. Mit dem Funktionswandel des Europäischen Kulturabkommens stellte sich die Frage, wie das Verhältnis zwischen dem Beitritt zu diesem Kulturabkommen und den Anerkennungsabkommen geregelt werden sollte. Westeuropäische Regierungen zeigten sich zurückhaltend, die Privilegien, die durch das Anerkennungsabkommen vergeben werden, auf alle neuen Vertragstaaten des Kulturabkommens zu übertragen. Die ost- und mitteleuropäischen Regierungen signalisierten wiederum großes Interesse an einem Beitritt zu diesen Übereinkommen, um einen besseren Zugang zu den westeuropäischen Hochschulen zu erhalten. Der Konflikt verschärfte sich vor allem in bezug auf die Frage nach der Anerkennung von Reifezeugnissen, die zu einem Hochschulstudium berechtigen (vgl. Interview 5/2005).

Diese Interessenskonstellation überschneidet sich nun aber mit den Interessen führender westeuropäischer Regierungen, ein effektives Anerkennungsregime für Hochschulqualifikationen außerhalb der EG zu schaffen, das ihre Kompetenzen möglichst wenig einschränkt.

¹⁵² Eine zentrale Rolle spielten die Gipfeltreffen des Europarates. Ein erstes Gipfeltreffen des Europarates kam auf Betreiben Frankreichs zustande. Österreich griff die Initiative auf und organisierte dieses Treffen 1993 in Wien (siehe Hack 2004).

Hieraus entstand ein Interesse an der Novellierung des Anerkennungsregimes des Europarates. Auf die strategische Rolle des ERASMUS-Programms innerhalb der Europäischen Gemeinschaft ist es zurückzuführen, dass man Ende der 1980er Jahre im Europarat als erstes eine Überarbeitung des Abkommens zur Anerkennung von Studienabschlüssen aus dem Jahre 1956 auf die politische Tagesordnung setzte.¹⁵³ Dieses Vorhaben wurde relativ schnell in die Tat umgesetzt: Nachdem sich eine Arbeitsgruppe des NEIC-Netzwerks im Februar 1988 in Hallein (Österreich) getroffen hatte, verabschiedete das Ministerkomitee, das oberste Entscheidungsorgan des Europarates, bereits zwei Jahre später, am 22. Juni 1990, das „Europäische Übereinkommen über die allgemeine Gleichwertigkeit der Studienzeiten an Universitäten“. Während das alte Abkommen von 1956 sich nur auf die Anerkennung von Studienzeiten an anderen Universitäten in bezug auf sprachliche Zweige bezog, übertrug man bei der Novellierung dessen Geltungsbereich nun auf alle Studienfächer. Am Anerkennungsprinzip änderte man allerdings wenig. Wie im alten Abkommen blieb die Dauer des Studienabschnittes das zentrale Vergleichskriterium der Anerkennungsregelung des neuen Abkommens. Damit behielt man das Prinzip der Gleichheit bei, das hier jedoch nach numerischem Gesichtspunkt, der Semesteranzahl, ausgelegt ist.

Zugleich vereindeutigte man in der Revision des Übereinkommens das Verhältnis zwischen dem Europäischen Kulturabkommen und den Anerkennungsabkommen. Explizites Zulassungskriterium zu den Anerkennungsabkommen wurde nun die Mitgliedschaft beim Kulturabkommen des Europarates. Diese Regelung kann als eine klare Konzession an die Rolle der Kulturkonvention in der neuen Ostpolitik des Europarates verstanden werden. Allerdings führte man zugleich eine stärkere Selektivität der Anerkennungsverpflichtung ein, indem man im Gegensatz zum alten Abkommen die Anerkennungsverpflichtung auf den organisierten Studierendenaustausch begrenzte. Das heißt, die Verpflichtungen dieses revidierten Übereinkommens gelten nur dort, wo Hochschulen Verträge mit anderen Hochschulen geschlossen haben.¹⁵⁴ In seiner Konsequenz wird so die Entscheidung über die Gleichwertigkeit eines Studienabschnitts an die Hochschulen selbst delegiert. Da viele dieser Verträge im Rahmen von

¹⁵³ Der Hintergrundbericht des 1990 angenommenen revidierten Übereinkommens schreibt hierzu: „The existence of full academic recognition for periods of study [passed in an institution of higher education abroad (E.H.)] may indeed be a pre-condition for the award of grants under particular programmes, such as ERASMUS.“ (Council of Europe 1990: Nos. 5).

¹⁵⁴ Der exakte Wortlaut des Übereinkommens lautet: „provided: that there has been a previous agreement between, on the one hand, the institution of higher education of origin or the competent authority of the Party where this institution is situated and, on the other hand, the institution of higher education or the competent authority of the Party on the territory of which the period of study has taken place;“ (Council of Europe 1990). Eine Hochschule beziehungsweise die Anerkennungsinstanz muss somit die Studienabschnitte von ausländischen Hochschulinstitutionen, mit denen oder mit den entsprechenden Stellen keine Vertragsbeziehung eingegangen wurde, nicht anerkennen.

EU-Programmen wie ERASMUS geschlossen werden, ist das neue Übereinkommen eng mit der strategischen Selektivität der EU-Hochschulpolitik verbunden. Die Begrenzung der Anerkennungsverpflichtung auf den organisierten Studierendenaustausch macht es für mittel- und osteuropäische Länder entsprechend schwerer, von dem Übereinkommen zu profitieren. Der Kompromiss erlaubte so eine schnelle Novellierung dieses Übereinkommens, nicht zuletzt, weil er weiter am Prinzip der Gleichheit festhielt, das als numerischer Wert von den Inhalten zu abstrahieren erlaubte. Die damit verbundene Verschärfung der Selektivität des revidierten Übereinkommens, wie es 1990 verabschiedet wurde, ging zu Lasten eines unorganisierten Studierendenaustausches und damit besonders zu Lasten der ost- und mitteleuropäischen Länder. Diese Strategie sollte bei den Revisionsbemühungen der anderen zwei Übereinkommen nun aber keinen Erfolg mehr haben.

Durch die *General Declaration on the European Equivalence Conventions*, die der CC-PU auf seiner 15. Sitzung im Frühjahr 1992 verabschiedete, hatte man erste konkretere Prinzipien formuliert, um eine bestimmte Auslegung auch der anderen beiden Anerkennungsübereinkommen zu stärken (vgl. Council of Europe 1992). Für eine Fixierung dieser Prinzipien durch eine Novellierung der anderen beiden Übereinkommen reichte die Konsensbasis der stetig wachsenden Zahl von Europaratmitgliedern aber nicht mehr. Zentraler Streitpunkt war das Kriterium, an denen sich ein Vergleich orientieren sollte. Oder in den Worten eines beteiligten Bildungsexperten:

„One of the things that we also discussed in 1992 was whether to try to amend each of the old conventions or whether to write a new one. (...) I think we felt that we would need to change the old ones so thoroughly that this would be more complicated, then to revise these conventions we would require the consent of all the parties etc. then to set up a new convention.” (Interview 25/2005) (ähnlich auch Council of Europe 1993: 7)

Man hätte vom Prinzip der Gleichheit, wie es noch die alten Übereinkommen charakterisierte, abrücken müssen und sich auf Standards einigen müssen, nach denen eine Gleichwertigkeit hätte bestimmt werden können. In dieser verfahrenen Situation bot sich eine Novellierung des UNESCO-Anerkennungsübereinkommens für die Europaregion als eine attraktive Alternative an. Hier konnte man direkt an dessen Anerkennungsbegriff anknüpfen, ohne hierfür erst eine breite Konsensbasis bei den Regierungen organisieren zu müssen.¹⁵⁵ Zudem hatte das UNESCO-Anerkennungsregime den Vorteil nicht nur die Anerkennung zu akademischem Zweck, sondern auch zu beruflichem Zweck zu regeln. Wie politisch brisant Zugeständnisse gerade

¹⁵⁵ Wie stark dieser Anerkennungsbegriff unter den BildungsexpertInnen Akzeptanz gefunden hat, kann am Begleittext des revidierten Europarat-Abkommens über die Gleichwertigkeit von Studienzeiten abgelesen werden. Dieser Begleittext ist als Hilfestellung bei der Vertragsauslegung gedacht. In dem Begleittext des revidierten Übereinkommens von 1990 wird explizit auf den Anerkennungsbegriff der UNESCO-Konventionen als Orientierungsgröße verwiesen (vgl. Council of Europe 1990: Para 11).

im letztgenannten Bereich sind, haben die Ausführungen zum ersten UNESCO-Anerkennungsregime bereits deutlich gemacht. Einen weiteren Vorteil des UNESCO-Anerkennungsregimes sah man in seiner Kontrollstruktur durch den Regionalen Ausschuss. Einen solchen besitzt das Europarat-Anerkennungsregime nicht, worauf einige seine geringe Wirkungskraft zurückführten (vgl. z.B. Council of Europe 1993: Para 26). Für einige BefürworterInnen des UNESCO-Rahmens war zudem dessen transatlantische Dimension ein Grund für ihre Präferenz. Wie ausgeführt, sind die USA, wie auch Kanada Unterzeichnerstaaten des ersten UNESCO-Anerkennungabkommen für die Europaregion. Der UNESCO-Rahmen versprach so einen Rahmen zu bieten, um die Anerkennung europäischer Hochschulabschlüsse in den USA zu verbessern. Einige EG-Staaten klagten zu diesem Zeitpunkt über fehlende Anerkennung ihrer Abschlüsse in den USA.¹⁵⁶ Für die USA und Kanada wiederum hatte ein solches Vorhaben den Vorteil, direkt als stimmberechtigte Mitglieder in die Ausgestaltung eines gesamteuropäischen Anerkennungsregimes involviert zu sein und so die Ost-Westbeziehungen mitzugestalten. Ein US-amerikanischer Bildungsexperte begründet das Interesse der USA an diesem Novellierungsvorhaben, obwohl der Kongress das alte Übereinkommen niemals ratifizierte hatte, folgendermaßen:

„Among the changes, one stood out: a shift from a situation in which the United States was uniquely all powerful to its being one powerful player on various teams of world powers.“ (Thompson 1996: 59)

Dieses Interesse der USA ist insofern bemerkenswert, als die USA, wie auch Großbritannien zu diesem Zeitpunkt selbst keine Mitglieder der UNESCO waren. Beide hielten jedoch selektive Beziehungen in bestimmten Bereichen, zu denen auch der Bildungsbereich gehörte, aufrecht. So ratifizierte das britische Parlament noch das alte UNESCO-Anerkennungübereinkommen fast zeitgleich zu seinem Austritt aus dieser Organisation. Dass Frankreich noch vor der Aufforderung der 25. UNESCO-Generalversammlung im Juli 1989 das alte Übereinkommen ratifizierte und Kanada ein Jahr später nachzog, verweist auf das starke Interesse beider Länder an diesem Alternativterrain.

Der regionale Zuschnitt der zweiten Generation der UNESCO-Übereinkommen ist somit nicht einfach auf eine simple Pfadabhängigkeit zurückzuführen, sondern Ergebnis des Siegs der Regionalisten, die sich hauptsächlich aus dem europäischen Kontext rekrutierten. Deren Interesse, das sie gegen den Widerstand der anderen Regionen durchsetzten, ist wiederum auf

¹⁵⁶ So beklagte beispielsweise das österreichische Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung in einem Memorandum des Europarates von 1991, dass österreichische Hochschulabsolventen in den USA bestenfalls einem Bachelor-Absolventen gleichgesetzt würden und eine Zulassung zum Doktoratsstudium auf Grund eines abgeschlossenen österreichischen Diplomstudiums in der Regel nicht möglich sei (vgl. Council of Europe 1991).

die Spannung zurückzuführen, wie sie mit zunehmender Postnationalisierung der Bildungspolitik im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft virulent wurde. Das Interesse an einem Ausweichterrain mit stark intergouvernementalistischen Zügen verband sich mit den Interessen an einer Osteinbindung, um so ein „Zwischeneuropa“ zu vermeiden. Hegemonietheoretisch gesprochen sollte hierdurch die Führungsposition des Westens gegenüber dem Osten durch eine Allianzbildung mit ausgewählten Verbündeten gesichert und die Einführung kapitalistischer Produktionsverhältnisse gestützt werden. Warum man angesichts des starken Interesses an einer internationalen Konvention im Rahmen der UNESCO nicht auf das Anerkennungsregime des Europarates auswich, ist wiederum auf dessen Schwierigkeiten zurückzuführen, die alten Übereinkommen zu novellieren. Beim UNESCO-Rahmen profitierte man hingegen von einem im Vertragstext fixierten Kompromiss, der in den 1970er Jahren zustande kam. Dieser Kompromiss wurde zur Ausgangsbasis für ein neues Anerkennungsübereinkommen für die Europaregion.

Das Interesse der USA an der Überarbeitung des ersten Anerkennungsabkommen für die Europaregion ist wiederum auf ihr Interesse an einer normativen Einflussnahme bei der Ausgestaltung einer europäischen Verflechtungsstrategie von Hochschulsystemen zurückzuführen. Wie folgendes Zitat eines US-amerikanischen Bildungsexperten verdeutlicht, war das Interesse jedoch auch innerstaatlich begründet:

„At a practical level, participation in the Council of Europe/UNESCO Joint Convention gives the United States a platform for expanding knowledge about education in the United States.“ (Thompson 1996: 62)

Die bemerkenswerte Äußerung über das Interesse der US-Regierung, das Übereinkommen zu nutzen, um über das eigene Bildungssystem mehr zu erfahren, verweist auf ein zentrales Problem des US-amerikanischen Hochschulsystems, das stark föderal organisiert ist. Die Fragmentierung des US-amerikanischen Hochschulsystems geht so weit, dass eine allgemeine gegenseitige Anerkennungspflicht von Reifezeugnissen und Hochschulabschlüssen nicht gewährleistet ist, sondern meist im Ermessen der jeweiligen Hochschuleinrichtungen liegt oder durch Vertragsbeziehungen zwischen Hochschulen geregelt wird (siehe El-Khawas 2001). Viele der Zentralisierungsbemühungen, die die US-amerikanische Bundesregierung immer wieder unternahm, scheiterten am Widerstand von Hochschulen und den Bundesstaaten (siehe Kalb-Krause 2005). Angesichts der innerstaatlichen Schwierigkeiten, einen Konsens für einen gemeinsamen Anerkennungsstandard zu finden, war eine Referenz auf das Lissabon-Übereinkommen als „internationally agreed upon standard of best practice“ (Thompson 1996: 62) eine attraktive Option, um innerstaatlich eine Harmonisierung von Bildungsstandards zu fördern: Ein Anliegen, das Zentralisten seit den 1980er Jahren zu forcieren begannen, nicht

ohne auf Widerstand zu stoßen (siehe Ewell 2001: 2ff.). Dass die USA auch das Lissabon-Übereinkommen ähnlich wie das alte UNESCO-Übereinkommen bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes, - Sommer 2006 - nicht ratifizieren sollten, ist allerdings ebenfalls auf diese dezentrale Struktur zurückzuführen und verweist auf die Grenzen eines gemeinsamen Standards innerhalb des US-amerikanischen Hochschulbildungssystems.

4.3 Die zweite Generation: Das Lissabonner Abkommen

In diesem Kapitel wird die Mobilisierung für das Europaübereinkommen in Europa und anderen Regionen skizziert und im Anschluss daran, der Konsultationsprozess bei der Vertragsausgestaltung rekonstruiert. Darüber hinaus werden die Akteure identifiziert, welche mehr oder weniger direkt in die Vertragsausgestaltung eingebunden wurden. Im ersten Schritt wird ein Einblick in den Verdichtungsprozess sozialer Kräfteverhältnisse gegeben. In einem zweiten Schritt wende ich mich dann der inhaltlichen Dimension der Vertragsausgestaltung zu, die erlaubt, die zentralen Veränderungen dieses neuen Abkommens im Vergleich zur ersten Generation zu beleuchten.

Bei der Mobilisierung für eine breite Unterstützung des Reformvorhabens kam den nationalen Informationszentren und ihren Netzwerken, wie sie im Rahmen der UNESCO, des Europarates, aber auch der EG eingerichtet worden waren, eine zentrale Rolle zu. Das heißt, der Prozess konnte auf eine bereits existierende internationale ExpertInnengemeinschaft aufbauen. Im Mai 1992 fand in Lissabon ein erstes Treffen zwischen dem Europarat-Netzwerk der NEICs und dem UNESCO-Netzwerk der NIBs statt: zu einem Zeitpunkt also, als innerhalb der UNESCO noch um die Form des neuen Anerkennungsinstruments gestritten wurde. Mit von der Partie waren auch die Informationszentren der Europäischen Gemeinschaft, die NARICs.¹⁵⁷ Die Anwesenheit der NARICs ergab sich aus der Personalunion der Informationszentren in den EU-Staaten. Wie ausgeführt, waren diese Zentren konzentrisch angelegt. Alle NARICs waren zugleich NEICs, wie auch NIBs. Indem die NARICs jedoch offiziell zu dem Treffen eingeladen waren, konnte auch ihr Sekretariat, das bei der Europäischen Kommission angesiedelt ist, mit einbezogen werden. Dadurch ergab sich nicht zuletzt eine Finanzierungsmöglichkeit dieser Aktivitäten (vgl. Interview 25/2005). Mit anderen Worten: Die Europäi-

¹⁵⁷ Minutes of the first joint meeting of the NARIC Network of the European Community (17th NARIC meeting), NEIC Network of the Council of Europe (10th NEIC meeting), NIB Network of UNESCO/CEPES, Lisbon 25/26 May 1992.

sche Kommission war von Anfang an in den Prozess involviert und trug mit ihrer Finanzierung zu dessen Ermöglichung bei, ohne hierbei eine ähnliche organisatorische Rolle einnehmen zu können wie im Rahmen der EU. Diese Einbindungsform sollte strukturbildend für den weiteren Prozess werden.

Die gesamteuropäischen Netzwerke von AnerkennungsexpertInnen wollte man durch eine Fusion der NEICs und NIBs stärken. Durch den Beitritt von immer mehr Staaten aus Ost- und Mitteleuropa zum Europarat glich sich deren Zusammensetzung immer mehr an. Das Fusionsvorhaben wurde zügig angegangen. Noch im Herbst 1992 schrieb Catherine Lalumière, die damalige Generalsekretärin des Europarates, einen Brief an den damaligen UNESCO Generaldirektor Frederico Mayor, indem sie die Zusammenlegung der beiden Netzwerke NIBs und NEICs vorschlug (vgl. Lalumière 1992). Mayor reagierte prompt und stimmte dem Vorhaben noch am 28. Dezember 1992 mit einem positiven Antwortschreiben zu. Der Briefwechsel segnete formal, wenn auch auf der untersten Hierarchieebene, das Kooperationsvorhaben zwischen dem Europarat und UNESCO ab. Erst Monate nach diesem Briefwechsel, im Frühjahr 1993, wurde das Vorhaben den, im Europarat für bildungspolitische Fragen zuständigen Gremien, der *Standing Conference on University Problems* (CC-PU) und dem *Bureau of the Council for Cultural Cooperation* (CD-CC, heute CD-ED) zur Annahme unterbreitet.¹⁵⁸ Im Herbst des gleichen Jahres folgte dann die UNESCO-Generalversammlung. Der Briefwechsel deutet auf die Strategie, innerhalb dieser Netzwerke von Informationszentren einen Konsens zu festigen, bevor das Vorhaben den entsprechenden Gremien der beiden Organisationen vorgelegt wurde. So stand im Rahmen der UNESCO 1993 die Stichwahl zwischen Empfehlung und Übereinkommen an, mit den entsprechenden Konsequenzen für das Europavorhaben. Doch auch die Europaratsmitglieder mussten vom Sinn eines gemeinsamen Übereinkommens mit der UNESCO erst überzeugt werden. Immerhin enthielt es eine doch recht ungewöhnliche Rechtskonstruktion.¹⁵⁹

Parallel dazu wurde in einer breiteren ExpertInnenöffentlichkeit innerhalb Europas, aber auch in den anderen Regionen der Welt für das europäische Anliegen geworben. So luden der

¹⁵⁸ Die *Standing Conference on University Problems*, die seit 2001 *Steering Committee for Higher Education and Research Committee* (CD-ESR) heißt, nachdem sie zwischenzeitlich auch den Namen *Committee for Higher Education and Research* (CC-HER) trug, ist ein Gremium des Europarates, das dem Ministerkomitee, der obersten Entscheidungsebene des ER, Empfehlungen zu den bildungspolitischen Aktivitäten des ER unterbreiten darf. Darüber hinaus überwacht dieses Gremium die Umsetzung der bildungspolitischen Beschlüsse des Ministerkomitees und bereitet die alle drei Jahre stattfindende Konferenz der europäischen Minister für Bildung und Forschung vor. Institutionell ist diesem Gremium der Rat für kulturelle Kooperation (CD-CC, heute CD-CC) zugeordnet (vgl. Council of Europe 2001; Council of Europe 1995).

¹⁵⁹ Zu diesem Zeitpunkt verfügte der Europarat nur über einziges gemeinsames Abkommen mit einer anderen internationalen Organisation: der *Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters* (ETS No.127) (vgl. Council of Europe 1994a).

Europarat und die europäische Kommission noch im Oktober 1992 nach Parma ein, um über die europäische und internationale Dimensionen von Hochschulpolitik zu diskutieren und für die Unterstützung des Revisionsvorhabens zu werben (vgl. Council of Europe 1993). Um die Zustimmung der ExpertInnen aus den anderen Regionen für das europäische Vorhaben zu gewinnen, spielte der vom 2. bis 5. November 1992 in Paris stattfindende, internationale Kongress *on Recognition of Studies and Academic Mobility* eine wichtige Rolle. Dieser Kongress ging auf eine Entscheidung der UNESCO-Generalversammlung aus dem Jahre 1991 zurück, als sich der Konflikt auf der 26. Generalversammlung zwischen Regionalisten und Internationalisten zuspitzte. Der Europafraktion gelang es damals nicht nur das Instrument der Empfehlung ins Spiel zu bringen, sondern der Generaldirektor wurde damit beauftragt, einen internationalen Kongress zu Anerkennungsfragen und akademischer Mobilität auszurichten. Auf diesem Kongress sollten die beiden Formen des Anerkennungsinstruments, das heißt Konvention oder Empfehlung, mit einem breiteren Kreis von Bildungs- und AnerkennungsexpertInnen diskutiert werden. Die Regionalisten, die gerade innerhalb der europäischen Hochschulgemeinde ihren stärksten Unterstützerkreis besaßen, nutzten den Kongress, um für ihr Anliegen zu werben (vgl. UNESCO 1995b). Der Kongress erlaubte zugleich eine gezielte Einbindung der anderen regionalen Ausschüsse, die sich im Vorfeld des Kongresses zum ersten Mal gemeinsam trafen (vgl. UNESCO 1995b: 10). Bei den anderen Regionen warb die Europafraktion so um Unterstützung, das Anerkennungsregime im europäischen Kontext erst einmal weiterentwickeln zu dürfen mit dem Versprechen, dass die anderen Regionen hiervon später profitieren würden (vgl. UNESCO 1995b: 41f.). Im Grunde genommen propagierte man auch hier, wie schon bei den ersten Übereinkommen, ein Art Stufenmodell mit einer allmählichen Verallgemeinerung des Anerkennungsregimes. Dieses Mal jedoch sollte der Verallgemeinerungsprozess nicht polyzentrisch, das heißt von verschiedenen Regionen ausgehend, angelegt werden, sondern monozentrisch mit der Europaregion als Zentrum. Durch einen gemeinsamen Aktionsplan wurde versprochen, die Entwicklung in den anderen Regionen zu stärken (siehe UNESCO 1995b: 9-17). Die Strategie war erfolgreich. Der Kongress sprach sich in seiner offiziellen Verlautbarung für die Empfehlung aus und gab damit indirekt sein Plazet zum europäischen Sonderweg. Die Empfehlung des Kongresses wurde wiederum zu einer Referenz, auf die sich der UNESCO-Exekutivrat beziehen konnte, als er der 27. UNESCO-Generalversammlung die Annahme der Empfehlung nahe legte (vgl. UNESCO 1993: Para 11). Wie wichtig diese Expertenmeinung für die Zustimmung der 27. Generalversammlung zum europäischen Sonderweg war, lässt sich direkt an der Resolution ablesen, in der die Generalversammlung grünes Licht für das Europavorhaben gab:

„[C]onvinced that an efficient and operational convention in Europe would contribute to the objectives set out in the Joint Plan of Action of six regional committees for application of UNESCO's conventions in this field adopted by the International Congress on the Recognition of Studies and Academic Mobility (Paris, November 1992).“ (27 C/Resolution 1.13: No. 6)

Mit dem Aktionsplan und dem Versprechen, die Revisionsbemühungen in anderen Regionen zu unterstützen, hatte sich die Europafraktion somit die Zustimmung der anderen Regionen gesichert.

Nachdem die entsprechenden Entscheidungsorgane der UNESCO und des Europarates dem Vorhaben einer gemeinsamen Konvention zugestimmt hatten, stand der Fusion der beiden Netzwerke nichts mehr im Wege. Im Jahre 1994 entstand aus den NIBs- und NEICs-Netzwerk das *European Network of National Information Centres on Academic Mobility and Recognition* (ENIC). Mit diesem Zusammenschluss konnten die Kräfte gebündelt werden, um die Reform des Anerkennungsabkommens für die Europaregion anzugehen. Zugleich erlaubte dieser Austausch zwischen AnerkennungsexpertInnen, für eine liberalere Anerkennungspraxis stärker zu werben. Peter Oberschlep, stellvertretender Leiter der deutschen Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB), beschreibt die Hilfestellung dieser Zentren für die Anerkennungspraxis:

„Noch in den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts wäre auch nur die Formulierung des Themas [Zusammenarbeit der nationalen Äquivalenzzentren, E.H.] kaum sinnvoll gewesen. Partnerstellen waren nur in einigen Nachbarstaaten vorhanden oder als solche bekannt. Die Zusammenarbeit hatte Randcharakter. Der grundlegende Informationsbedarf wurde im wesentlichen durch einschlägige Buch- und Zeitschriftenpublikationen befriedigt, spezifische fallbezogene Erkenntnisse wurden über die deutschen Botschaften und Auslandsvertretungen oder auch über die ausländischen Botschaften in Deutschland beschafft. Es bedarf keiner näheren Erläuterung, dass bei den damaligen politischen Verhältnissen die Nachrichtenlage für die einzelnen Länder krass unterschiedlich war. Das alles änderte sich grundlegend in den Achtzigern mit der Gründung des NARIC (Netzwerk der Äquivalenzzentren der EU) und, später, des ENIC-Netzwerkes (Netzwerk der Äquivalenzzentren des Europarates und der UNESCO-Region Europa).“ (Oberschlep 2005: 129)

Dass Oberschlep in seinen Ausführungen das NARIC-Netzwerk ins Zentrum stellt und nicht auf die Vorgänger des ENIC-Netzwerkes verweist, verdeutlicht nochmals die Hierarchie zwischen diesen Netzwerken in den 1980er Jahren. Im Kern der Europäischen Gemeinschaft angesiedelt, mit eigenen Ressourcen ausgestattet, nahmen die NARICs von Anfang an mehr Gewicht ein als die NIBs und die NEICs. Durch die Gründung von ENIC hatte man die beiden Netzwerke außerhalb der EU nun gestärkt. Auf diese konsolidierte ExpertInnenöffentlichkeit und den darin stattfindenden Kommunikationsprozess konnte man bei der Überarbeitung des Anerkennungsabkommens direkt aufbauen. Oder wie es ein Interviewpartner formulierte:

„The Lisbon convention, in part, codified the best practice of the mid Nineties and in part helped to develop further good practice. We did not start from scratch.“ (Interview 25/2005)

Die Ausarbeitung des Anerkennungsabkommen war konzentrisch angelegt und erfolgte in mehreren Runden. Erst in seiner achten Fassung wurde das Abkommen im Frühjahr 1997, fast vier Jahre nach der Autorisierung von UNESCO und Europarat, in Lissabon von den Regierungen unterzeichnet.

Im Nachfolgenden sollen Grundzüge dieses Konsultationsprozesses rekonstruiert werden. Zum einen konzentriert sich die Rekonstruktion auf die Art der Akteure, die hierbei einbezogen wurden, zum anderen auf Diskussionen, die in diesem Prozess stattfanden. Als Quellenmaterial dienen die verschiedenen Stellungnahmen und Hintergrundberichte, ergänzt durch Aussagen von beteiligten ExpertInnen. Ziel der inhaltlichen Analyse ist es, die konzeptionellen Verschiebungen herauszuarbeiten, die in diesem neuen Anerkennungsübereinkommen vorgenommen wurden. Dabei soll das, in dieser Phase der Postnationalisierung der Anerkennung von Hochschulqualifikationen, „Sagbare“ skizziert werden, um es im Anschluss daran anhand des Vertragstexts mit den Grenzen des „Akzeptierbaren“ zu kontrastieren.

4.3.1 Der Konsultationsprozess

Der Konsultationsprozess begann mit der Erstellung einer Machbarkeitsstudie durch die beiden Sekretariate. Mit dieser Form orientierte man sich am formalen Verfahren der UNESCO, wonach mit einer Machbarkeitsstudie die Ausarbeitung eines Rechtsinstruments begonnen wurde. Dies verdeutlicht nochmals, wie stark nicht nur das UNESCO-Übereinkommen, sondern auch ihre formalen Verfahren den Referenzrahmen für den Konsultationsprozess bildeten. Gleich nach dem Absegnen des Vorhabens durch die 27. UNESCO Generalversammlung im November 1993 wurde eine erste Fassung der Machbarkeitsstudie den damals noch existierenden Europaratsäquivalenzzentren, den NEICs, auf ihrem 11. Treffen vom 24. bis 25. November 1993 vorgelegt. Auf der Grundlage der Rückmeldungen wurde die Studie überarbeitet und Anfang Februar 1994 einer ausgewählten Gruppe von Bildungs- und AnerkennungsexpertInnen von Hochschulen und Ministerien vorgelegt. Aufgrund ihrer Informalität wurde diese Gruppe *Ad-hoc*-Gruppe genannt. Die Vorschläge dieser Gruppe, die eine stark liberale Ausrichtung des Übereinkommens propagierten, um die gegenseitige Anerkennung zu erleichtern, wurden in die Machbarkeitsstudie aufgenommen und als ExpertInnenmeinung extra ausgewiesen (vgl. Council of Europe and CEPES/UNESCO 1994). Die, um die Exper-

Innen-vorschläge ergänzte Machbarkeitsstudie, bildete die Grundlage für eine Erweiterung des Konsultationsprozesses. Als erstes wurde sie dem Europaratsgremium *Higher Education and Research Committee* (CC-HER, früher CC-PU) auf einem April Treffen 1994 in Straßburg vorgelegt, dann dem UNESCO-Regionalausschuss für das Europaabkommen im Juni sowie anschließend dem neu gegründeten ENIC-Netzwerk, das sich vom 19. bis 22. Juni 1994 in Budapest zum ersten Mal traf. Der Exekutivrat der UNESCO nahm die Machbarkeitsstudie anlässlich seines Mai-Treffens 1994 zur Kenntnis, das Ministerkomitee des ER bei seinem Treffen im September. Der bereits einmal zitierte Experte beschrieb im Gespräch die Rolle Machbarkeitsstudie wie folgt:

„The sensible purpose of the feasibility study was to explore some of the issues and see whether a joint convention is feasible. The real purpose of the study was not so much to convince the secretariats but to convince the member states. So it was useful before writing up the legal text, to explore some of the issues, to show that the issues might be less difficult.“ (Interview 25/2005)

In diesem Konsultationsprozess kam der *Ad-hoc*-Gruppe eine zentrale organisatorische Rolle zu. Ihre eigenen Konkretisierungsvorschläge, die in der Machbarkeitsstudie als ExpertInnen-gemeinde ausgewiesen waren, erlaubten die Akzeptanz liberaler Prinzipien im erweiterten Konsultationsverfahren auszuloten. Zugleich nahm sie eine Vermittlungsrolle zwischen den unterschiedlichen Interessen der potentiellen Unterzeichnerstaaten ein. Auf der einen Seite standen Regierungen, die großes Interesse an weitreichenden Zugeständnissen hatten und so auf einen hohen Konkretisierungsgrad der Formulierungen pochten, während andere Regierungen abstrakte Prinzipien bevorzugten, um sich einen hohen Interpretationsspielraum zu bewahren. Das russische Mitglied der ExpertInnengruppe, Vladimir Fillipov, charakterisiert das Spannungsverhältnis, das die konzeptionelle Arbeit dieser *Ad-hoc*-Gruppe kennzeichnete, wie folgt.

„One temptation that emerged as a means of obtaining the approbation of an even larger number of countries that could be expected to unanimously approve the Convention in Lisbon was to formulate definitions in terms so general as to satisfy all the countries concerned. But giving in to this temptation would have harmed the viability of the joint Convention and with it the intense work that was undertaken during more than three years to ensure that the youth of many countries of the world could, to a greater extent than is currently the case, benefit from the advantages of the systems of education of other countries.“ (Fillipov 1996: 51)

In diesem Spannungsverhältnis war es die Aufgabe der ExpertInnengruppe, die Grenzen der Akzeptanz bei den potentiellen Mitgliedstaaten auszuloten. Allerdings war die ExpertInnengruppe keineswegs neutral, sondern an einer liberalen Ausrichtung des neuen Übereinkommens interessiert. Wie erfolgreich dieses Verfahren einer stufenweisen Konkretisierung war, zeigt sich darin, dass die Vorschläge der ExpertInnengruppe, wie sie in die Machbarkeitsstu-

die aufgenommen wurden, im späteren Vertragstext weitgehend Berücksichtigung fanden und so ein liberales Anerkennungsregime stützten.

Offiziell waren ihre Mitglieder von den Sekretariaten der UNESCO und des Europarates nach Reputation und geografischer Verteilung ausgewählt worden (vgl. Council of Europe 1995b: 3). *De facto* waren in der ExpertInnengruppe die wichtigsten Länder des europäischen Integrationsprozesses, Frankreich, Deutschland und Großbritannien vertreten. Mit Kanada war zudem ein Land jenseits des Atlantiks eingebunden und mit der russischen Föderation der größte Nachfolgestaat der Sowjetunion. Daneben waren mit Belgien und den Niederlanden auch kleinere Ländern vertreten, die diesen Prozess aktiv unterstützten, nicht zuletzt aus Interesse an einem verbesserten Zugang zu den großen Arbeitsmärkten in den Nachbarländern. Vertreten waren in der Gruppe sowohl Bildungsministerien, nationale Informationszentren, als auch Hochschulen.¹⁶⁰ Mit von der Partie in dieser Runde waren neben dem Europarat-Sekretariat und CEPES/UNESCO auch die Europäische Kommission (siehe Council of Europe and CEPES/UNESCO 1994: 31f.). Das heißt, auch hier war die Europäische Kommission wie bereits bei den NIBs-/ NEICs-Treffen von Anbeginn in das Vorhaben involviert.

Mit der Machbarkeitsstudie wurde ein erster Konsultationsprozess angestoßen, der Konsens zu den Grundprinzipien schuf, bevor man in einer zweiten Runde zur Ausgestaltung des eigentlichen Vertragstextes überging. Die beiden Entscheidungsgremien von UNESCO und Europarat beauftragten mit der Ausgestaltung wiederum ihre beiden Sekretariate. Auch hier spielte die *Ad-hoc*-Expertengruppe eine zentrale organisatorische Rolle (vgl. UNESCO 1994: Item 4.2.3). Zeitgleich wurde der Konsultationsprozess über die Grenzen der beiden Organisationen hinaus organisiert. Noch im Herbst 1994 widmete das CC-HER seine regelmäßig stattfindende *Forum Role Conference* der Ausgestaltung des Übereinkommens. Auf dieser Konferenz mit dem Titel *Recognition of Higher Education Qualifications: Challenges for the Next Decade*, die vom 26. bis 28. Oktober 1994 in Malta stattfand, war ein breiteres Spektrum von bildungspolitisch aktiven Gruppen eingeladen. Mit von der Partie waren die Europäische Rektorenkonferenz und der europäische Dachverband der Studierenden ESIB (European Student Information Bureau, heute The National Unions of Students in Europe). Den beiden Interessensverbänden sollte auch bei der späteren Verallgemeinerung und Implementierung des Anerkennungsabkommens ein wichtiger Part zukommen. Der Abschlussbericht und die Emp-

¹⁶⁰ So waren Deutschland und Rumänien mit Vertretern ihrer entsprechenden Bildungsministerien beteiligt, Belgien, die Niederlande und Ungarn mit VertreterInnen von ihren nationalen Informationszentren und Kanada, Frankreich, Portugal, Schweden, Großbritannien und die russische Föderation mit HochschulvertreterInnen. Diese HochschulvertreterInnen hatten jedoch gute Kontakte zu ihren Ministerien. So wurde der russische Vertreter der Gruppe Professor Vladimir Fillipov, der damals Rektor der Russian Peoples Friendship University war, später Bildungsminister.

fehlungen der TeilnehmerInnen dieser Konferenz wurden in die Reihe der Referenzdokumente für den Konsultationsprozess aufgenommen. Dass die Berichterstellerin der Maltakonferenz, die das Abschlussdokument verfasste, selbst Mitglied der *Ad-hoc*-Expertengruppe war, macht die organisatorische Rolle dieser Gruppe auch in diesem erweiterten Kontext deutlich. Die Gruppe konnte so mitbestimmen, welche Akzentsetzung im Abschlussdokument vorgenommen wurde. Das, im Abschlussdokument betonte, „kulturelle Recht auf faire Anerkennung“, lieferte eine Legitimationsgrundlage für eine Stärkung der Position des Antragstellers im Vertragstext (vgl. Conseil de l'Europe 1994c: Annex 1).

Die ersten Fassungen des Vertragstexts diskutierten die beiden Sekretariate zuerst nur mit der *Ad-hoc*-Expertengruppe während zweier Treffen im Jahre 1995 (siehe Uvalic-Trumbic and Bergan 1996: 16). Viele der Grundentscheidungen wurden in dieser kleinen Kerngruppe gefällt. Zugleich wurden schon relativ früh die Gremien der beiden Organisationen eingebunden, die den Vertragstext absegnen mussten, bevor er den potentiellen Unterzeichnerstaaten vorgelegt werden konnte. Für diese Einbindung nutzte man die Form eines Fortschrittsberichts, der über den Entwicklungsverlauf informierte, ohne diesen Gremien ein direktes Mitspracherecht bei der Ausgestaltung der ersten Fassungen einzuräumen (vgl. Council of Europe and UNESCO 1995; siehe Uvalic-Trumbic and Bergan 1996: 16).¹⁶¹ Erst später wurde der Vertragstext den entsprechenden Entscheidungsorganen der UNESCO und des Europarates zur Absegnung vorgelegt und im Anschluss daran an die potentiellen Unterzeichnerstaaten zur Konsultation verschickt (vgl. Council of Europe 1996b; vgl. Council of Europe 1996). Noch bevor die UNESCO und der Europarat zur diplomatischen Konferenz nach Lissabon einluden, organisierten sie am 17. Dezember 1996 in Den Haag ein Treffen, auf dem der Vertragstext nochmals mit den BildungsministerInnen der potentiellen Unterzeichnerstaaten diskutiert wurde. Mit diesem Verfahren wollte man sich der vollen Unterstützung der Bildungsministerien versichern, bevor im Zuge der Vorbereitung der diplomatischen Konferenz die Außenministerien der 44 Unterzeichnerstaaten die Leitung des Prozesses übernahmen. Den völkerrechtlichen Vertrag unterzeichneten schließlich die AußenministerInnen, respektive ihre Bevollmächtigten am 11. April 1997 in Lissabon. Bis Sommer 2006 haben 48 Staaten das Abkommen unterzeichnet.¹⁶²

Dieser ausführliche und breite Konsultationsprozess mit zahlreichen Treffen verweist sowohl auf die breite Unterstützung, als auch auf das große Interesse an einem ausgereiften, mit

¹⁶¹ Dieser Fortschrittsbericht wurde im März 1995 dem CC-HER und dem UNESCO Exekutivrat auf seiner 147. Sitzung im Dezember 1995 und der UNESCO Generalversammlung auf ihrer 28. Sitzung im Herbst 1995 vorgelegt.

¹⁶² In Deutschland sollte den Abschluss erst im August 2007 ratifizieren.

starken Auflagen und Konkretisierungen versehenen Übereinkommen. Bezogen auf die bildungspolitische Gemeinschaft und die Bildungsministerien war man mit dieser Strategie erfolgreich. Dass es auf der diplomatischen Konferenz in Lissabon doch noch zu einigen Kontroversen kam, zeigt einmal mehr, wie politisch brisant ein solches bildungspolitisches Regelwerk ist. Oder wie es ein Interviewpartner schilderte:

„ We actually underestimated the difficulties. In The Hague there was broad agreement. There was not that much dissense and there were very few proposals to the text. So we actually thought that Lisbon will be easy, not so straight forward but still. We actually underestimated the number of actual proposals that came then in Lisbon. I think one reason was that when you got actually signing the convention the more attention the countries pay. There was also perhaps a slight shift from the education ministers to the foreign ministers.” (Interview 25/2005)

Durch den fast vier Jahre dauernden Konsultationsprozess hatte man jedoch eine breite Allianzstruktur zugunsten der inhaltlichen Ausrichtung des Übereinkommens geschaffen, die diesen Einwänden standhalten konnte. Von den Ausnahmeregelungen, die in letzter Minute noch in den Vertragstext eingefügt wurden, machte fast keine der Vertragsparteien Gebrauch.

Mit dem Lissabon-Übereinkommen schuf man ein gegenseitiges Anerkennungsabkommen, das mit weit mehr Auflagen als die erste Abkommensgeneration versehen ist und durch seine präzise Begriffbestimmung den Interpretationsraum des Aufnahmelandes deutlich eingrenzt. Es steht somit für ein weit liberaleres Anerkennungsregime als seine Vorgängergeneration. Im Nachfolgenden soll ausführlicher auf die inhaltliche Ausgestaltung eingegangen werden. Durch die Kontrastierung mit dem alten Übereinkommen sollen die konzeptionellen Weiterentwicklungen verdeutlicht werden, wie auch die Begrenzung einer Postnationalisierung, an der die Vertragsparteien festhielten.

4.3.2 Die inhaltliche Ausrichtung

Obwohl ein gemeinsames Vorhaben zwischen dem Europarat und der UNESCO, bildete das alte UNESCO-Übereinkommen die Ausgangsmatrix. Konsens bestand von Anfang an darüber, dass man die Anerkennung von Reifezeugnissen, Studienabschnitten und Hochschulabschlüssen in einem einzigen Vertragstext regeln wollte. Im Nachfolgenden sollen die inhaltlichen Verschiebungen zwischen der ersten und der zweiten Generation nachgezeichnet werden. Vier Dimensionen werden hierbei genauer unter die Lupe genommen: 1.) die Kontrollstruktur, 2.) die Anerkennungsregelung, 3.) die Konsequenzen der Anerkennung und 4.) die Informationspflicht.

I. Die Kontrollstruktur

Von dem ersten UNESCO-Übereinkommen für die Europaregion, wurde die Überwachungsstruktur durch den regionalen Ausschuss übernommen, ergänzt durch das neu gegründete ENIC-Netzwerk. Im neuen Vertragstext ist dieses ebenfalls mit der Überwachung, Förderung und Implementation des Übereinkommens beauftragt (vgl. Lissabon-Übereinkommen Art.X.1). Wie bereits im alten Vertragstext autorisiert der neue Text den Regionalen Ausschuss, den Vertragsparteien Empfehlungen, Protokolle und Muster für ein einwandfreies Verfahren zu machen (vgl. Art.X.2(5)). Expliziter als die alten Übereinkommen betont das neue Übereinkommen allerdings die unverbindliche Natur solcher Instrumente. Diese Betonung weist nochmals auf die Rolle des neuen UNESCO-Abkommens als Alternative zum supranationalen EU-Rahmen. Zugleich führt der Vertragstext für den regionalen Ausschuss des Lissabon-Übereinkommens eine Konsultationspflicht des ENIC-Netzwerks ein, um die intergouvernementale Dimension hervorzuheben. In diesem Sinn ist auch der Hinweis im Vertragstext zu lesen, der die Mitgliedschaft der Europäischen Gemeinschaft am regionalen Ausschuss explizit ausschließt (vgl. Art. X.2(2)). So kann die Europäische Gemeinschaft auf Antrag ihrer Mitgliedstaaten dem Übereinkommen zwar beitreten, jedoch nicht stimmberechtigtes Mitglied des Regionalen Ausschusses werden. Einzig ein Beobachterstatus räumt ihr das Übereinkommen hier ein (vgl. Art. XI.3(3)). Der Ausschluss der Europäischen Kommission aus dem regionalen Ausschuss ist entsprechend als eine Vorsichtsmaßnahme zu verstehen, den institutionellen Rahmen nicht zu einer Art *commission light* mutieren zu lassen. Nichtsdestoweniger war der organisatorische Kern der Vertragsvorbereitung von Anfang an an einer engen Kooperation mit der Europäischen Gemeinschaft sehr interessiert und sprach sich für deren Beitritt zum Übereinkommen aus (vgl. Council of Europe 1995b: 10). Der Grund, warum die Europäische Gemeinschaft letzten Endes dem Übereinkommen nicht beigetreten ist, kann auf eine Verkoppelung von zwei Grundkonflikten zurückgeführt werden: Das Spannungsverhältnis zwischen supranationaler und intergouvernementaler Ausrichtung und zwischen Europa und den USA. So wurde während der Vertragsausgestaltung kontrovers diskutiert, ob der Beitritt der Europäischen Union im Namen der EU-Mitgliedstaaten erfolgen und diese faktisch ersetzen sollte - ähnlich der WTO-Regelungen - oder ob sie die Position einer zusätzlichen Vertragspartei einnehmen sollte. Gegen die Substitution sprachen sich die europäischen Staaten aus, da dies eine Stärkung der EU und damit des supranationalen Rahmens bedeutet hätte. Gegen den zusätzlichen Beitritt waren wiederum die USA, da die europäische Seite hierdurch eine zusätzliche Stimme gewonnen hätte (siehe Uvalic-Trumbic and

Bergan 1996: 20).

II. Die Anerkennungsregelung

Auch beim Anerkennungsbegriff knüpfte man direkt am alten Vertragstext an, der das Prinzip der Gleichwertigkeit stärkt, um das Prinzip im neuen Anerkennungsregime zugleich stärker auszubauen. Noch expliziter als im alten Übereinkommen macht das neue Übereinkommen das Diskriminierungsverbot stark. Die Anerkennung von Qualifikationen soll allein auf der Grundlage der erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten getroffen werden (vgl. Art.III.1(2)). Auch bei der Anerkennung selbst, geht das neue Übereinkommen deutlich über das alte hinaus. Während das alte vor allem eine Absichtserklärung der Staaten war, die Anerkennung zu verbessern, verleiht das neue Abkommen der Anerkennung Pflichtcharakter. Diese Pflicht zur Anerkennung ist nur ausgesetzt, wenn ein wesentlicher Unterschied nachgewiesen werden kann.¹⁶³ Damit übernahm man faktisch den neuen Harmonisierungsansatz der EU, wie er auch in die neue Generation von EU-Anerkennungsrichtlinien Eingang fand.¹⁶⁴ Die Konkretisierung der Anerkennungsverpflichtung bedeutet einen Meilenstein im Aufbau eines liberalen Anerkennungsregimes. Sie hat direkte Konsequenzen für die Regelung der Beweislast. So delegiert das Lissabon-Übereinkommen bei einem Ablehnungsbescheid die Nachweispflicht an die Instanz, die die Bewertung durchführt (vgl. Art.III.3(5)). Es liegt folglich nicht am Antragssteller, bei einer Ablehnung, die Gleichwertigkeit seiner Qualifikation mit der entsprechenden inländischen nachzuweisen. Vielmehr muss die bewertende Instanz ihren Entscheid rechtfertigen und begründen, warum eine solche Gleichwertigkeit nicht gegeben ist. Durch eine solche Regelung wird die Position des Antragsstellers deutlich gestärkt. Damit ist in dieses Übereinkommen ein Anerkennungsprinzip eingelassen, das die Länder des Südens im Rahmen des GATS einfordern (siehe Kapitel 3.11.4).

¹⁶³ Im Vertragstext heißt es: „Soweit eine Anerkennungsentscheidung auf den mit der Hochschulqualifikation nachgewiesenen Kenntnisse und Fähigkeiten beruht, kennt jede der Vertragsparteien die in einer anderen Vertragspartei verliehenen Hochschulqualifikation an (...)“ (Art. VI.1). Diese Anerkennungspflicht darf nur ausgesetzt werden „sofern (...) ein wesentlicher Unterschied zwischen den Qualifikationen, deren Anerkennung angestrebt wird, und der entsprechenden Qualifikation in der Vertragspartei, in der die Anerkennung angestrebt wird, nachgewiesen werden kann.“

¹⁶⁴ Diese Anerkennungsrichtlinien waren bereits in der Entwurfsphase zentrale Referenzregeln gewesen (vgl. Council of Europe and Ad-hoc expert group 1994a: Para 2.3.4., 2.3.5). Allerdings war der Bezug auf die EU-Richtlinien nicht unumstritten im Vorbereitungskontext. Wie ausgeführt, schränkt dieses Rechtsinstrument durch die Anerkennungspflicht die nationalstaatliche Zulassungskompetenz deutlich ein. Entsprechend argwöhnisch beobachteten manche Regierungen die Versuche, das UNESCO-Anerkennungsregime in die Nähe der Richtlinien zu rücken. So führte eine frühere Fassung des Begleittexts zum Übereinkommen noch einen expliziten Bezug auf die EU-Richtlinie bei der Frage der Anerkennungspflicht, der nicht zuletzt auf Wunsch der französischen Regierung entfernt wurde (vgl. Council of Europe 1996: 11).

Auch ein Beschwerderecht ist im neuen Vertragstext im Gegensatz zum alten vorgesehen. Es verpflichtet die Vertragsparteien, dem Antragssteller die Möglichkeit zu geben, Rechtsmittel einzulegen, wenn die Anerkennung versagt wird oder der Entscheid nicht in einer angemessenen Frist erfolgt (vgl. Art. III.5). Mit der Unterzeichnung erklären sich die Vertragsparteien bereit, eine Stelle einzurichten, bei der ein Antragsteller bei Ablehnung oder beim Ausbleiben einer Entscheidung innerhalb einer angemessenen Frist Widerspruch einlegen kann. Im Rahmen seiner Rechtsmöglichkeiten und verglichen mit dem alten UNESCO-Übereinkommen, stärkt das neue UNESCO-Übereinkommen die Position des Antragsstellers und trägt so die deutliche Handschrift einer Liberalisierungsstrategie. Dass die Widerspruchsstelle bei dem Aufnahmeland und nicht beim Regionalen Ausschuss angesiedelt ist, macht nochmals den intergouvernementalen Charakter dieses Vertragsrahmens deutlich. Darin unterscheidet er sich vom EU-Rahmen, der mit dem EuGH über eine eigene supranationale Gerichtsbarkeit verfügt.

III. Konsequenzen der Anerkennung

Auch bei den Auflagen zu den Konsequenzen, die aus einer Anerkennung resultieren, knüpft das neue Übereinkommen direkt an die Regeln des alten Anerkennungsregimes der UNESCO an. Wie ausgeführt, bezieht sich die erste Generation nicht alleine auf die Anerkennung zu akademischen, sondern auch zu beruflichen Zwecken. In diesem Punkt unterscheidet sich der UNESCO-Rahmen von dem entsprechenden Europarat-Anerkennungsabkommen, das nur die Anerkennung zu akademischen Zwecken regelt. Auf diesen weiteren Einzugsbereich ist mitunter zurückzuführen, warum die Kräfte, die dem europäischen Binnenmarkt verpflichtet waren, das alte UNESCO-Übereinkommen dem Anerkennungsregime des Europarates vorzogen. Gerade die Europäische Kommission zeigte sich sehr an einer Verquickung dieser beiden Anerkennungskonsequenzen interessiert (vgl. z.B. Europäische Kommission 1994). Ein solch breiter Rahmen war während der Vertragsausgestaltung jedoch umstritten. So signalisierten einige Regierungen auch während der Vertragsausgestaltung des Lissabon-Übereinkommens deutliche Vorbehalte gegenüber Verpflichtungen zur Anerkennung zu beruflichen Zwecken, zumal nun der Verpflichtungscharakter des Übereinkommens viel stärker ausfallen sollte. Gerade die deutsche Regierungsseite machte keinen Hehl aus ihren Vorbehalten. Am liebsten hätte sie jede Referenz auf Berufsanerkennung aus dem Vertragstext gestrichen gesehen (siehe Council of Europe 1996: 3). Die GegnerInnen sahen sich insofern gestärkt, als in diesem Punkt das alte UNESCO-Übereinkommen für die Europaregion sehr schwach ausfiel. Im alten Übereinkommen ist die Anerkennung zu beruflichen Zwecken nur als Entwicklungsauf-

trag formuliert und damit ohne jeden Verpflichtungscharakter.¹⁶⁵ Darin unterscheidet sich das Übereinkommen auch von den UNESCO-Anerkennungsübereinkommen für die anderen Regionen, bei denen die Vertragsstaaten bei der Anerkennung zu beruflichen Zwecken weitergehende Zugeständnisse eingegangen waren.

Diese Vorbehalte gegenüber Zugeständnissen bei der Anerkennung zu beruflichen Zwecken schlugen sich auch im Titel der Machbarkeitsstudie nieder, mit der Überschrift: *Feasibility study for a joint Council of Europe/UNESCO (Europe Region) Convention on academic recognition*. So nahm man nur die Anerkennung zu akademischen Zwecken explizit in den Titel auf. Zugleich signalisierten die Verfasser der Studie Klärungsbedarf hinsichtlich der Reichweite des zukünftigen Abkommens. So wurde Schritt für Schritt für den Einbezug der Anerkennung zu beruflichen Zwecken bei den potentiellen Unterzeichnerstaaten geworben. Mit Erfolg: Die GegnerInnen konnten die Mitberücksichtigung der Anerkennung zu beruflichen Zwecken nicht verhindern.

Das Lissabon-Übereinkommen sieht vor, dass die Anerkennung nicht nur zu einem Gutachten für den Zweck der Hochschulzulassung führen kann, sondern auch zu einem Gutachten zum Zweck allgemeiner Erwerbstätigkeit (vgl. Art VI.4). Dieser Doppelausrichtung des Lissabonner Anerkennungsabkommens, auf die man sich letzten Endes einigen konnte, sollte auch der Titel des Vertragstexts „Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region“ Ausdruck verleihen. Oder wie es der Fortschrittsbericht ausführt:

„Whereas earlier discussions emphasized academic recognition, the proposed title reflects the realization that it is increasingly difficult to draw a clear distinction between academic and professional recognition. Rather, the Convention will consider recognition of higher education qualifications for academic and professional purposes.“ (Council of Europe 1995b: 4)

Doch trotz der starken Mobilisierung innerhalb der Anerkennungs-, und BildungsexpertInnenkreise konnten sich die BefürworterInnen für eine Anerkennung zu beruflichen Zwecken letzten Endes nur eines Teilerfolgs erfreuen. Im Vergleich zur Zugangsregelung zum Hochschulbereich fallen im Vertragstext, wie er von den Regierungen unterzeichnet wurde, die Zugeständnisse beim Tragen eines akademischen Titels und noch stärker beim Zugang zum Arbeitsmarkt deutlich geringer aus. So heißt es im Vertragstext bezüglich der Anerkennung zu beruflichen Zwecken:

¹⁶⁵ So heißt es dort: „The Contracting States, in addition to any obligations of governments, agree to take all feasible steps with a view to encouraging the competent authorities concerned to give recognition to the certificates, diplomas or degrees issued by the competent authorities of the other Contracting States for the purpose of practising a profession (...).“ (UNESCO 1979: Art. 5).

„Darüber hinaus **kann** die Anerkennung den Zugang zum Arbeitsmarkt, **vorbehaltlich der Gesetze und sonstigen Vorschriften der Vertragspartei** oder eines der Gebiete unter ihrer Rechtshoheit, in denen die Anerkennung angestrebt wird, erleichtern.“ (Hervorhebung E.H., Art. VI.3)

Das heißt, aus einer Anerkennung zu beruflichen Zwecken ergibt sich noch nicht automatisch eine Berufszulassung. In einer früheren Fassung des Vertragsentwurfs war die Kann-Bestimmung noch eine Soll-Bestimmung gewesen (vgl. Council of Europe and UNESCO 1995: Para VI.2 Abs.c). Mit zunehmender Erweiterung des Konsultationskreises über die *Ad-hoc*-Expertengruppe und die entsprechenden Entscheidungsgremien der UNESCO und des Europarates hinaus, war es offensichtlich den GegnerInnen weitreichender Verpflichtungen gelungen, ihre Position auszubauen.¹⁶⁶ Dies verdeutlicht, wie politisch sensibel die Anerkennung zu beruflichen Zwecken ist und damit die Postnationalisierung von Arbeitsmarktregelungen. Vergegenwärtigt man sich die starke Anerkennungsverpflichtung des neuen UNESCO-Anerkennungsübereinkommens, zeigt sich im Vergleich zum alten Vertragstext nichtsdestoweniger ein deutlicher Meinungsumschwung zugunsten einer stärkeren Postnationalisierung der Anerkennung zu beruflichen Zwecken.

IV. Die Informationspflicht

Ähnlich der ersten Generation wird im neuen Regelwerk der Informationspflicht des Herkunftslandes ein zentraler Stellenwert beigemessen. Diese Pflicht ist nun jedoch deutlich ausdifferenziert, zum einen in Bezug auf die Akteursgruppen, die hierzu verpflichtet werden, zum anderen in Bezug auf die Standardisierung der Informationen, die vorzulegen sind. So ist es zum einen der Antragssteller, der nach Treu und Glauben die entsprechenden Informationen zu seiner Qualifikation der beurteilenden Instanz zur Verfügung stellen muss (vgl. Art.III.3(2)). Zugleich wird auch die Einrichtung, die den entsprechenden Abschluss ausgestellt hat, verpflichtet, sachdienliche Informationen zur Verfügung zu stellen (vgl. Art.III.3(3)). Die Vertragsparteien wiederum verpflichten sich, ihren Einrichtungen eine solche Informationspflicht nahe zu legen, wie auch Informationen über die Einrichtungen, die zu ihrem Hochschulsystem gehören, den anderen Vertragsparteien zur Verfügung zu stellen (vgl. Art. VIII.1). In diesem Kontext wird den nationalen Informationszentren eine wichtige Rolle zugewiesen, zu deren Unterhalt oder Einrichtung sich die Unterzeichnerstaaten verpflichten.

¹⁶⁶ Ein expliziter Bezug auf die Kompetenz von Berufsverbänden bei Zulassungsfragen taucht erst in den späteren Fassungen des Begleittexts zum Übereinkommen auf. In der letzten Fassung dieses Begleittexts heißt es: „In addition, and especially in the case of regulated professions, the competent bodies of the Parties may stipulate other requirements for the recognition of final higher education qualifications for employment purposes, such as requirements regarding practice periods as additional or posterior to the higher education programmes or sufficient competence in the official or regional language(s) of the country in which recognition is sought.“ (Council of Europe and UNESCO 1997: 230).

Mit dem neuen Übereinkommen wird diese Struktur, wie sie in den 1980er Jahren aufgebaut wurde, daher zusätzlich gestärkt.

Die Auflagen der Informationspflicht spielen eine zentrale Rolle bei der Konkretisierung des Begriffs von Gleichwertigkeit und damit bei der Definition des wesentlichen Unterschiedes, der zur Ablehnung einer Qualifikation berechtigt. Wie im dritten Kapitel zum GATS ausgeführt, können zwei Formen von Anerkennung auf der Basis von Gleichwertigkeit unterschieden werden. Eine Form orientiert sich hierbei ganz am Herkunftsprinzip und enthält damit keine Ablehnungsoption für das Aufnahmeland. Die Standards des Herkunftslandes müssen vielmehr als gleichwertig akzeptiert werden. Die zweite Form führt hingegen einen gemeinsamen Standard ein, an dem sich alle zu orientieren haben. Mit dem Kriterium „wesentlichen Unterschied“ hat man in Europa einen solchen Standard für Anerkennung gewissermaßen *ex negativo* als Minimalstandard definiert. Da hierdurch eine Harmonisierung umgangen wird, können wir auch von einem Meta-Standard sprechen. Er muss in jedem Standard als Negation enthalten sein, bestimmt aber darüber hinaus nicht weiter dessen Ausprägung.

Im Nachfolgenden möchte ich ausführen, wie die Auflagen der Informationspflicht im Lissabon-Übereinkommen indirekt einen solchen Meta-Standard konkretisieren und welche Konfliktlinien sich bei dem Aushandlungsprozess während der Vertragsausgestaltung identifizieren lassen. Unter Einbezug der ExpertInnendiskussionen in die Rekonstruktion, soll zum einen das, in diesen Kreisen „Sagbare“ herausgearbeitet werden. Die Kontrastierung mit dem Vertragstext, wie er letztlich von den Regierungen unterzeichnet wurde, verdeutlicht zugleich das „Akzeptierbare“. Damit rücken die Auseinandersetzungen, die mit der Schaffung des Meta-Standards verbunden sind und im Kern staatstheoretische Implikationen haben, in den Vordergrund. Ziel ist zu zeigen, wie voraussetzungsreich das Setzen von internationalen Standards ist, die Kernkompetenzen der Nationalstaaten tangieren und eine zentrale Rolle bei der Organisation von Hegemonie spielen.

Die Informationspflicht umfasst nicht nur die Konkretisierung der Zuständigkeit, sondern auch der Kriterien, nach denen die Information aufzubereiten ist und die alleine die beurteilende Behörde in den Blick zu nehmen hat. Wie bereits erwähnt, bestand breiter Konsens innerhalb der Expertengruppe nicht die genaue Übereinstimmung der ausländischen Qualifikation mit der entsprechenden inländischen zur Voraussetzung bei einem Vergleich zu machen. Ebenso wenig wollte man einen rein numerischen Vergleich der Schuljahre, die zu einem Reifezeugnis führen, oder die Anzahl der akademischen Jahre eines Studiums zum entschei-

denden Kriterium machen. Umso mehr gewann die Orientierung am Lernergebnis, wie sie bereits im Vorfeld der ersten Übereinkommen diskutiert wurde, an Zuspruch. So schlugen die AnerkennungsexpertInnen auf der Malta-Konferenz vor, statt eines inhaltlichen Vergleichs sich an der Fähigkeit des Einzelnen zu orientieren, gewissermaßen am Endprodukt eines Lernprozesses, wie es das Abschlussdokument der Malta-Konferenz formuliert (vgl. Conseil de l'Europe 1994c: 2). Den Vorteil eines solchen, am „Endprodukt“ orientierten Vergleichs, sah man in der Möglichkeit, inhaltliche Standards für die Anerkennungspraxis setzen zu können, die erlaubten, von den „Herstellungsbedingungen“ zu abstrahieren. Damit wäre eine Definition von Gleichwertigkeit möglich, die keine Harmonisierung der Bildungssysteme voraussetzt. Es wird, anders formuliert, eine stärkere Verallgemeinerung angestrebt, die von den Studieninhalten zu abstrahieren erlaubt. Man könnte bei dieser Orientierung von einer Standardisierung zweiter Ordnung sprechen. Allerdings war bereits auf der Malta-Konferenz, wie auch im näheren Umkreis der Vertragsausarbeitung eine solche ergebnisorientierte Fluchtlinie beim Vergleich äußerst umstritten, wie auch dessen Operationalisierbarkeit offen blieb (siehe Council of Europe and UNESCO 1995: 30). Ein Vergleich, der sich am Lernergebnis orientiert, kämpfte mit anderen Worten Anfang der 1990er Jahren mit erheblichen Akzeptanzschwierigkeiten. Erste konzeptuelle Ansätze für eine Orientierung am Lernergebnis waren zu diesem Zeitpunkt vor allem in den USA für den Schulbereich entwickelt worden. Diese Entwicklung griff die bildungspolitische Abteilung der OECD auf und popularisierte sie durch ihre Ländervergleiche.¹⁶⁷ In den USA hatte man Ende der 1980er Jahren auch begonnen, Kriterien für Lernergebnisse im Hochschulbereich, meist bezogen auf bestimmte Fachrichtungen, zu entwickeln (siehe Ewell 2001: 2f.). Im Rahmen der Ausarbeitung des Lissabon-Übereinkommen fand sich jedoch keine Mehrheit für eine solche Neuorientierung des Vergleichs. Einzig im nicht verbindlichen Begleittext des Übereinkommens, der eine bestimmte Auslegung des Textes unterstützen soll, wird eine Orientierung am individuellen Lernergebnis als Option genannt. So heißt es dort, bezogen auf die Anerkennung von Reifezeugnissen:

„As a general rule, in assessing whether there is a substantial difference between the two qualifications concerned, Parties and higher education institutions are, however, **encouraged to consider, as far as possible, the merits of the individual qualifications** in question without having recourse to an automatic comparison of the length of study required to obtain the qualification.“ (Hervorhebung E.H., Council of Europe and UNESCO 1997: 224)

¹⁶⁷ Das Ende der 1980er Jahre ins Leben gerufene OECD-Projekt *International Indicators of Educational Systems* (INES) wurde in den 1990er Jahren zum *Programme for International Student Assessment* (PISA) weiterentwickelt und ist seither in vielen Ländern zu einer Referenzgröße in der bildungspolitischen Diskussion geworden (siehe Henry, Lingard et al. 2001: 76).

Damit legt der Begleittext eine bestimmte Auslegungspraxis des Vertragstexts nahe, die in der Vergleichbarkeit eine Berücksichtigung des individuellen Lernerfolgs empfiehlt. Die Bestimmung eines substantiellen Unterschieds orientiert sich hiernach nicht mehr in erster Linie an numerischen Kriterien, wie die Anzahl von Jahren, sondern am Ergebnis eines Lernprozesses: am „Produkt.“ Erst einige Jahre später sollte eine solche Orientierung mehrheitsfähig werden.

Erfolgreicher war man hingegen beim *Diploma Supplement*. Die Einführung dieses Diplom-Zusatzes macht das Übereinkommen zum Ausgangspunkt für die Organisation der Informationsaufbereitung. Damit konnte man auf ein Instrument zurückgreifen, das sich seit seiner Schaffung Mitte der 1980er Jahre gut etablieren hatte. Mit der Unterzeichnung des Lisabon-Übereinkommens verpflichteten sich die Regierungen zur Übernahme dieses Instruments, das Informationen zum Kontext eines Abschlusses abfragt, und dessen Verbreitung durch ihre nationalen Informationszentren zu fördern. Dieser Zusatztext zum Abschlusszeugnis gibt nicht nur Auskunft über den Abschluss, sondern auch über den Arbeitsumfang des Studiums, gemessen an Leistungspunkten, Einheiten oder Wochenstunden, sowie zur Hochschule, die den Abschluss vergeben hat. Allerdings wurde in letzter Minute bei der Überarbeitung des Verfassungstextes eine alternative Option zum *Diploma Supplement* mit aufgenommen. Die Vertragsparteien verpflichten sich hiernach zur Übernahme des *Diploma Supplement* „oder jedes anderen vergleichbaren Dokuments durch die Hochschuleinrichtungen der Vertragsparteien“ (Art.IX.3). Mit der namentlichen Nennung hatte man es aber geschafft, das *Diploma Supplement* als Referenzgröße zu etablieren, um die Zusatzinformationen über einen Abschluss strukturieren zu können. Auch wenn nicht im Vertragstext aufgeführt, stellt der Begleittext zudem eine Verbindung um europäischen Leistungspunkttransfer-Systems (ECTS) her, wie es die Europäische Kommission durch Pilotprojekte vorangetrieben hatte (vgl. Council of Europe and UNESCO 1997: 229). Hier zeigt sich die Rolle der Kommission als „Normproduzenten“. Allerdings kooperierte die Kommission immer eng mit intergouvernementalen Arrangements, mit CEPES als wichtigster Partner.

Mit dem *Diploma Supplement* definiert der Vertragstext so Kriterien für die Informationspflicht der Einrichtung, die den Abschluss ausstellt, und an denen sich auch die nationalen Informationszentren orientieren müssen. Zugleich wird im Vertragstext die Informationspflicht einer Vertragspartei umrissen. So heißt es dort:

„Jede Vertragspartei stellt hinreichende Informationen über alle zu ihrem Hochschulsystem gehörenden Einrich-

tungen und über alle von diesen Einrichtungen durchgeführten Programme zur Verfügung, um die zuständigen Behörden der anderen Vertragsparteien in die Lage zu versetzen, festzustellen, ob die Qualität der von diesen Einrichtungen ausgestellten Qualifikationen die Anerkennung in der Vertragspartei, in der die Anerkennung angestrebt wird, rechtfertigt.“ (Art. VIII.1)

An der Bestimmung der Kriterien, nach denen eine solche Bewertung vorgenommen werden sollte, entzündete sich bei der Vertragsausgestaltung jedoch eine große Kontroverse. Grund hierfür war, dass man mit dieser Frage gleichzeitig die wünschenswerte Kontrollstruktur für ein Hochschulsystem verhandelte. Anders formuliert: Die Meinungsdivergenz bezog sich auf das richtige Artikulationsverhältnis zwischen Hochschulen und den Ministerien für das Bildungswesen. Auf diese Auseinandersetzung soll im Nachfolgenden eingegangen werden, um die darin verhandelte Form von staatlicher Kontrolle herauszuarbeiten.

I. Das Ende des Territorialprinzips

Brisanz erhielt die Frage nach der Qualität von Hochschuleinrichtungen durch die zunehmende Anzahl privater Bildungsanbieter, vor allem in den ost- und mitteleuropäischen Ländern. Seit Ende des Kalten Krieges war gerade Mittel- und Osteuropa zu einem interessanten Markt für private Bildungsanbieter avanciert aufgrund der starken Nachfrage, die von den staatlichen Hochschulen nicht befriedigt werden konnte.¹⁶⁸ Die Präsenz dieser neuen Bildungsanbieter stellte herkömmliche Kontrollmechanismen vor große Herausforderungen, gerade in den Ländern, in denen Hochschuleinrichtungen bislang rein staatliche Einrichtungen waren. Hinzu kam, dass die Exportländer selbst lange ihre Kontrollsysteme am Territorialprinzip orientierten und so ihre Bildungsexporte faktisch unkontrolliert ließen. Erst allmählich ging man dazu über, die eigenen Bildungsexporte in das nationale Kontrollsystem zu integrieren. Als Empfehlungen oder Verhaltenskodices ist diese Kontrolle allerdings freiwillig.¹⁶⁹ So drehte sich ein Großteil der Diskussionen im Vorbereitungskontext des Lissabon-Übereinkommens um den Umgang mit den so genannten *Diploma Mills*, wie im Fachjargon unkontrollierte Bildungsangebote von zweifelhafter Qualität genannt werden.

¹⁶⁸ So waren in Rumänien im akademischen Jahr 1990/1991 11 054 Studierende an 17 privaten Hochschulen eingeschrieben. Zwei Jahre später war die Anzahl bereits auf 66 Hochschulen mit 85 000 Studierenden angestiegen, im akademischen Jahr 1999/2000 gar auf 123 000 Studierende (siehe Tomusk 2003: 214; Sadlak 1994). Ähnliche Entwicklungen konnten auch die anderen osteuropäischen Staaten verzeichnen. In Russland verdreifachte sich das Angebot privater Hochschulen zwischen 1997 und 2000 fast, um im Jahre 2000 rund 400.000 Studierende aufzunehmen, was rund zehn Prozent der damaligen Studierendenschaft entsprach (siehe Fillipov 2002: 126).

¹⁶⁹ Als Beispiel sind zu nennen der *Code of Ethical Practice in the Provision of Education to International Students by Australian Universities* vom australischen Rektorenkonferenz-Komitee oder der *Quality Assurance Code of Practice: Collaborative Provision* von der britischen *Quality Assurance Agency for Higher Education*.

Viele der Importländer lehnten jedoch eine Qualitätsregelung nach dem Herkunftsprinzip, das heißt durch das Exportland, ab. So weigerte sich beispielsweise die griechische Regierung, die Abschlüsse von ausländischen Anbietern für berufliche Zwecke anzuerkennen. Die offizielle Begründung war, dass man hierdurch die eigenen Bürger vor Scharlatanen schützen wollte. Das Verhalten der griechischen Regierung stieß in Großbritannien, dem größten Bildungsexporteur in Europa, wiederum auf deutliche Kritik. Hier wertete man dieses als einen Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit (vgl. Lenn 2002) (Alderman 2001).¹⁷⁰ Während der Vertragsausarbeitung war es entsprechend umstritten, die Anerkennungspflicht auf diese Typen von Bildungsanbieter auszudehnen. Im Rahmen des erweiterten Konsultationsprozesses führte man so einen Passus in den Vertrag ein, der die Anerkennungspflicht bei Qualifikationen, die von solchen Anbietern ausgestellt wurde, explizit aufhob.

„Zum Zweck der Zulassung zu Hochschulprogrammen kann jede Vertragspartei die Anerkennung von Qualifikationen, die von in ihrem Hoheitsgebiet tätigen ausländischen Bildungseinrichtungen erteilt werden, von besonderen Vorschriften der innerstaatlichen Gesetzgebung oder von besonderen Vereinbarungen abhängig machen, die mit der Vertragspartei, auf die diese Einrichtungen zurückgehen, getroffen wurden.“ (Art. IV.9)

Mit dieser Regelung stärkte man die nationalstaatliche Entscheidungskompetenz in diesem stark umstrittenen Bereich. Erst nach der Unterzeichnung des Übereinkommens 1997 unternahm der regionale Ausschuss Anstrengungen in Form von Empfehlungen und eines Verhaltenskodex, die Anerkennung von Qualifikationen, die von grenzüberschreitenden Anbietern ausgestellt wurden, zu verbessern. Diese Anhänge zum Lissabon-Übereinkommen haben jedoch keinerlei Verbindlichkeit.¹⁷¹

Im Rahmen der Vertragsausgestaltung spielten die Diskussionen über den Umgang mit transnationalen Bildungsanbietern jedoch auch eine zentrale Rolle bei der Bestimmung der Zuständigkeit für die Informationspflicht der Hochschuleinrichtung, die die entsprechende

¹⁷⁰ Auch in Deutschland kam es hierzu zu Konflikten. So lehnte beispielsweise eine Reihe von Bundesländern die Anerkennung eines Abschlusses als *Master of Business Administration* (MBA) ab, den die Hamburger Allfinanz Akademie zusammen mit der *University of Wales* in Hamburg anbot. Die Nichtanerkennung wurde damit begründet, dass der Anbieter vor Ort, die Allfinanz Akademie, nicht als Hochschule zugelassen sei und so nicht berechtigt sei, Abschlussprüfungen vorzunehmen. Die Allfinanz Akademie wiederum argumentierte, dass ihr Partner, die *University of Wales*, als Hochschule zugelassen sei, wie auch der Studiengang in England von der entsprechenden britischen Qualitätssicherungsagentur, der *Quality Assurance Agency for Higher Education* überprüft worden waren. Die Nichtanerkennung sei somit nicht gerechtfertigt, sondern verstoße gegen die Niederlassungsfreiheit in der EU (siehe Schwarzburger 2003).

¹⁷¹ Siehe *Code of Good Practice in the Provision of Transnational Education*. Auch in den, ebenfalls im Juni 2001 vom regionalen Ausschuss verabschiedeten *Recommendation on criteria and procedures for the assessment of foreign qualifications and periods of study*, wird eine Verbesserung der Anerkennung von Qualifikationen, die grenzüberschreitende Anbieter ausgestellt haben, in den Blick genommen (vgl. Council of Europe and UNESCO 2001; UNESCO and Council of Europe 2001).

Qualifikation ausgestellt hat. Sollte bei einem ausländischen Anbieter das Territorialprinzip gelten, was die Informationspflicht dem Importland auferlegen würde oder sollte dem Exportland diese Pflicht zukommen, was das Herkunftsprinzip stärken würde? Dies war eine Kernfrage in den Diskussionen. Ein erster Schritt, eine Regelung zu finden, war die Ablösung der Informationspflicht vom Territorialprinzip. In der vierten Fassung des Vertragstexts war noch vorgesehen, die Informationspflicht auf alle Hochschuleinrichtungen zu beziehen, die sich auf dem Territorium der Vertragspartei angesiedelt haben. So heißt es in diesem Entwurf:

„Each Party provide adequate information on any higher education institution **located on its territory** (...)“ (Hervorhebung E.H., Council of Europe and UNESCO 1995: 42)

Mit einer solchen Regelung hätte man noch eine enge Verkoppelung zwischen dem Territorium, auf dem eine Hochschuleinrichtung steht, und der entsprechenden nationalstaatlichen Bürokratie hergestellt. Bezogen auf die grenzüberschreitenden Bildungsangebote hätte diese Regelung die Informationspflicht für eine Qualifikation dem Importland zugewiesen. Letzten Endes einigte man sich jedoch auf das Herkunftsprinzip bei der Informationspflicht. So heißt es im Lissabon-Übereinkommen:

„Jede Vertragspartei stellt hinreichende Informationen über **alle zu ihrem Hochschulsystem gehörenden Einrichtungen** (...) zur Verfügung“ (Hervorhebung E.H., Art. VIII.1)

Diese Regelung hat weitreichende Konsequenzen. Wenn beispielsweise die deutsche Anerkennungsbehörde einen ukrainischen Abschluss überprüft, der jedoch von einem australischen Anbieter ausgestellt wurde, steht folglich die australische Regierung in der Informationspflicht, sofern die ukrainische Behörde diese Einrichtung nicht zu ihren eigenen zählt. Damit sollte die Verbreitung von unkontrollierten Angeboten verhindert werden. Findet sich für eine Hochschuleinrichtung keine Vertragspartei, die sich für deren Kontrolle verantwortlich zeigt, entfällt so faktisch die Anerkennungspflicht, weil niemand der Informationspflicht nachkommt. Entsprechend heißt es im Begleittext zum Anerkennungsübereinkommen:

„If a considerable part of an applicant’s studies for the qualification in question have been undertaken at an institution **not recognised as belonging to the higher education system** of a Party, the Parties may consider this as constituting a substantial difference in the terms of this Article.“ (Hervorhebung E.H., Council of Europe and UNESCO 1997: 230)

Letzten Endes erlaubt eine solche Abkehr vom Territorialprinzip nicht nur eine Klärung der Zuständigkeit bei der Informationspflicht, sondern hinterfragt die automatische Verkoppelung einer Hochschuleinrichtung mit der staatlichen Bürokratie des entsprechenden Landes. Man dehnte mit dieser Regelung den Zuständigkeitsbereich für die Hochschulkontrolle über die nationalstaatlichen Grenzen hinaus. Radikal weitergedacht, könnte dies auf eine Hochschul-

landschaft hinauslaufen, deren Kontrolle einem anderen Land unterliegt. Ruft man die historisch enge Verbindung von Hochschulen und der Herausbildung von Nationalstaaten in Erinnerung, ist eine solche Entkoppelungstendenz und damit die Abkehr vom Territorialprinzip bemerkenswert.

II. Die Frage der Qualitätssicherung: ein erster Anlauf

Strittig blieb im Vorbereitungskontext die Frage, nach welchen Verfahren die Qualität einer solchen Einrichtung, die dem eigenen System zugezählt wird, bestimmt werden sollte. Diese Frage tangiert die Grundfrage nach der angemessenen Kontrollform von Hochschulen. Um die Frage in ihrer staatstheoretischen Dimension zu beleuchten, ist eine Unterscheidung von Kontrollsystemen, wie sie der Bildungsforscher Guy Neave vornimmt, ganz hilfreich (vgl. Neave and Van Vught 1991; Neave 1998). Neave unterscheidet zwei Typen von Hochschulkontrollsystemen: das kontinental-europäische Kontrollsystem und das Kontrollsystem des evaluierenden Staats. Der erste Kontrolltyp entwickelte sich in einem Kontext, in dem Hochschulen in erster Linie staatliche Einrichtungen waren. Merkmale dieses Typus ist eine Finanzierung, die es der staatlichen Bürokratie bei der Verteilung von Haushaltsmitteln erlaubt, direkten Einfluss auf Ausgabearten, Aufgabenfelder oder der internen Organisation zu nehmen. Für die damit einhergehende Buchführung hat sich in Deutschland der Begriff der Kameralistik herausgebildet, die *ex ante* die geplanten Ein- und Ausgabeströme festlegt und die im Gegensatz zur Doppik steht, die eine *ex post* Bilanzierung vornimmt (siehe Küpper and Tropp 2001).¹⁷² Darüber hinaus nimmt der Staat bei diesem Modell durch die Zulassung von Prüfungsordnungen und die Ernennung von ProfessorInnen Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung der Hochschulbildung. Im evaluierenden Staat hingegen verfügen die Hochschulen über deutlich mehr Autonomierechte, bezogen sowohl auf die Mittelverwendung, die inhaltliche Ausgestaltung der Studiengänge, als auch auf die Ernennung der ProfessorInnen. Hauptmerkmal des evaluierenden Staates ist eine „Vertraglichung“ der Beziehung zwischen Hochschulen und Bildungsministerium, bei der Ziele vereinbart und Leistungsindikatoren bestimmt

¹⁷² Die Kameralistik ist eine Buchführungsart, wie sie sich im Rahmen der Wissenschaft von der staatlichen Verwaltung, der Kameralwissenschaft, in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert entwickelte. In der Privatwirtschaft hatte sich hingegen die Doppik als Buchführungsart durchgesetzt, die in der Form eines Jahresabschluss *ex post* eine Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung vornimmt. Die kameralistische Buchführung in der öffentlichen Verwaltung, die stark steuerungsorientiert ist, ist zunehmend in Kritik geraten, weil sie über wenig Flexibilität verfügt, um auf Veränderungen schnell reagieren zu können. In Deutschland ist unter dem Begriff Globalhaushalt eine Reform unternommen worden, die auf einen flexibleren Umgang mit finanziellen Ressourcen und einer höheren Eigenverantwortung der staatlichen Einrichtung abzielt (siehe Hener 2001). Die Entwicklung zum Globalhaushalt steht für die Transformation des kontinental-europäischen Kontrollsystems hin zum evaluierenden Staat auch in Deutschland.

werden, die jedoch bedeutend mehr Spielraum bei der Mittelwahl zulässt. Die Kontrolle erfolgt hierbei *ex post* durch eine Ergebniskontrolle. Für die regelmäßige Qualitätskontrolle dient ein System formaler Qualitätsbewertung, die in vielen Ländern durch intermediäre Organisation ausgeführt wird, die sich so zwischen das Ministerium und die Hochschule schieben: die sogenannten Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen.¹⁷³ Eine derart modifizierte Beziehung zwischen Hochschule und Staat verändert, so Neave, die Idee der Universität fundamental:

„[C]ontractualisation puts an end to the idea of university as a service to the State and instead recasts it as a public service of which one of the funders and supporters *happens to be* the State.“ (Hervorhebung im Original Neave 1998: 276)

Dieser Kontrolltypus zeigt sich somit indifferent gegenüber der Art von Hochschulen, die er kontrolliert. Es kann sich hierbei um private oder öffentliche Einrichtungen handeln. Der Kontrolltypus entwickelte sich vor allem in Ländern, wie Großbritannien und die USA, in denen die Staatsbürokratien ihren Einflussbereich in einem ansonsten stark privat organisierten Hochschulsystem auszubauen begannen.¹⁷⁴ Jedoch auch die französische Regierung mit einem stark öffentlich organisierten Hochschulbereich führte in den 1980er Jahren im Rahmen einer Dezentralisierung des Hochschulsystems ein solches formales Qualitätsbewertungssystem ein.¹⁷⁵ In diesem Kontext dient das Kontrollsystem dazu, eine größere Selbständigkeit der Hochschulen zu erreichen.

Innerhalb der Vorbereitungsgruppe für die Ausgestaltung des Anerkennungsabkommens gab es einen starken BefürworterInnenkreis eines solchen fBewertungssystems durch Quali-

¹⁷³ Für eine kritische Auseinandersetzung mit diesem Verfahren siehe zum Beispiel (Höhne 2006).

¹⁷⁴ In Großbritannien wurde dieses formale Bewertungssystem in den 1990er Jahren gestärkt, um die mit starken Autonomierechten ausgestatteten Universitäten mehr unter staatliche Kontrolle zu bringen (vgl. Brennan and Williams 2004: 425f.). Diese Strategie, noch unter Thatcher forciert, löste allerdings innerhalb der britischen Elite massiven Protest aus. Kritiker monieren, dass die Universitäten zu Zweigstellen eines Ministeriums der Regierung würden (vgl. z.B. *The Economist* vom 22. Januar 2004). Das britische Beispiel zeigt, dass die Einführung eines formalen Bewertungssystems für die Hochschulen, die dem kontinentaleuropäischen Kontrollsystem unterstanden, mit mehr Autonomierechten einhergeht, während es in den anderen Ländern zu mehr staatlicher Kontrolle führen kann. In den USA, die über eine lange Tradition einer externen Qualitätssicherung und Akkreditierung verfügen, die jedoch freiwillig ist und meist auf regionaler Ebene stattfindet, gab es von der Bundesregierung verschiedene Versuche einer stärkeren Vereinheitlichung der Bewertungssysteme, die aber auf massiven Protest sowohl bei den Bundesstaaten als auch bei den Hochschulen stießen. Ich komme später auf diese besondere Situation der USA zurück (Für einen guten Überblick hierzu siehe El-Khawas 2001).

¹⁷⁵ Mit der Einführung des nationalen Evaluierungsrats 1984 wurde zugleich eine externe Überprüfungsinstanz eingerichtet, die sich aus Vertretern der akademischen Gemeinschaft rekrutiert, die allerdings vom Präsident der Republik ernannt werden (vgl. Chevallier 2004). In den Niederlanden wurde ebenfalls ein ähnlicher Kontrollmechanismus eingeführt im Rahmen der „conditional funding“ (cf) Forschungspolitik (Jeliazkova and Westerheijden 2004: 303). Ziel dieser Veränderung der Kontrollstruktur war mittels *peer reviews* die Umsetzung staatlicher Forschungsgelder zu überprüfen.

tätssicherung und Akkreditierung, wie es das Kernmerkmal des evaluierenden Staates ist. Bereits der Hintergrundbericht des Europaratsekretariats, der im Frühjahr 1993 der *Standing Conference on University Problems* (CC-PU) vorgelegt wurde, plädierte für die Einführung eines solchen Systems (vgl. Council of Europe 1993: Para 26). Eine zentrale Befürworterin eines solchen Qualitätssicherungssystems war darüber hinaus die Europäische Kommission. Wie ausgeführt, definiert der Vertrag von Maastricht im Bereich der allgemeinen Bildung die Förderung von Qualität als eines der wesentlichen Aufgabenfelder der Europäischen Gemeinschaft. Im Verlauf der 1990 Jahre war es mit Hilfe der Europäischen Kommission gelungen, die Frage der formalen Qualitätssicherung innerhalb der bildungspolitischen Kreise zum Thema zu machen. Die Kommission band in ihrer Strategie früh den Europäischen Verband der Universitäten (CRE, später EUA) mit ein (European Commission 1995). Die CRE unternahm 1994/1995 verschiedene, von der Kommission teilweise finanzierte, Pilotprojekte zu Qualitätsfragen. Zugleich finanzierte die Europäische Kommission auch Studien zu Methoden und Verfahren von solchen Qualitätssicherungskontrollen.¹⁷⁶ Nicht zuletzt mit tatkräftiger Unterstützung der Europäischen Kommission war es so gelungen, die Frage von Qualität und ihre Sicherung im Vorbereitungsprozess des Lissabon-Übereinkommens prominent zu platzieren. Die BefürworterInnen dieses Qualitätssicherungs- und Akkreditierungssystems sprachen sich dafür aus, Methoden und Verfahren, sowie das konkrete Bewertungsergebnis als Kriterien für die Informationspflicht in das Abkommen aufzunehmen.

Diese Informationsauflage erlaubt indirekt den Begriff des wesentlichen Unterschiedes zu konkretisieren, der alleine das Aussetzen der Anerkennungspflicht erlaubt. Fehlt eine solche Beurteilung, wäre dies als ein substantieller Unterschied bei der Qualifikation zu werten und damit Grund zur Ablehnung. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber zugleich, dass bei einer guten Beurteilung einer Hochschule, die den Abschluss ausgestellt hat, der Nachweis eines substantiellen Unterschiedes deutlich aufwändiger wird. Entsprechend befürworteten viele der AnerkennungsexpertInnen eine solche Informationsauflage. Zugleich zeigten sich die großen Bildungsexportländer an einem solchen System interessiert, wo, wie es Neave formuliert, „one of the funders and supporters *happens to be* the State.“ Indem dieses Kontrollsystem erlaubt, keinen Unterscheid zwischen privaten und öffentlichen Bildungsanbieter zu machen,

¹⁷⁶ Ein Beispiel hierfür ist die von Frans van Vught und Don Westerheijden verfasste Studie zu *Quality Management and Quality Assurance in European Higher Education: Methods and Mechanisms*, die innerhalb der *ad-hoc*-Expertenkreises auf große Resonanz stieß (Van Vught and Westerheijden 1993). Diese normative Intervention hatte auch Einfluss auf die Ausgestaltung weiterer Studien, so beispielsweise auf die von Cepas/UNESCO in Auftrag gegebenen Studien zu Qualitätssicherungen in den verschiedenen Ländern der UNESCO Europa Region (vgl. Frazer 1996; Frazer 1997).

stellt es die Bedingungen, um den Marktzugang für grenzüberschreitende Bildungsanbieter zu erleichtern.

Trotz der starken Unterstützung eines solchen Kontrollsystems durch die Anerkennungs-expertInnenkreise gelang es allerdings nicht, dieses System als zentrale Norm im UNESCO-Übereinkommen zu fixieren. Zu groß war der Widerstand der Länder, die zu diesem Zeitpunkt noch über ein kontinentales Kontrollsystem verfügten. Doch auch in den Ländern, in denen Universitäten über starke Autonomierechte verfügten, wie Großbritannien, regte sich Widerspruch. Hier sah man die eigene institutionelle Selbstständigkeit durch ein solches Qualitätssicherungssystem bedroht. Oder wie es die Machbarkeitsstudie formuliert:

„Assessment/accreditation is a controversial issue, in part because it is felt to be closely linked to national prerogatives in exercising control over higher education institutions, and in part also because it could be seen as intruding on institutional autonomy.“ (Council of Europe and CEPES/UNESCO 1994: 20)

Um eine breitere Unterstützung für ein System von Qualitätssicherung und Akkreditierung zu mobilisieren, half letztlich auch nicht die mehr oder weniger deutliche Drohung, wie sie in der Machbarkeitsstudie vermutlich an die Adresse der ost- und mitteleuropäischen Länder formuliert wurde:

„Quality control should also be in the interest of the countries issuing diplomas and degrees. If a given country hosts a large number of non-serious institutions, its entire system of education may acquire a bad reputation that it may take years to remedy, in the same way that a country may acquire a reputation for low quality industrial products.“ (Council of Europe and CEPES/UNESCO 1994: 20)

Aufgrund der Pattsituation, in der keine Seite die andere für sich gewinnen konnte, musste man sich im Vertragstext auf einen Kompromiss einigen. Man entschied sich für zwei Varianten zur Konkretisierung der Kriterien für die Informationspflicht. Die Unterzeichnerstaaten, die ein formales Bewertungssystem haben, verpflichten sich mit der Unterzeichnung, Informationen zur Verfügung zu stellen

„über die Methoden und Ergebnisse dieser Bewertung sowie die Qualitätsnormen für jede Art von Hochschuleinrichtung, die Hochschulqualifikationen erteilt, und jede Art von Hochschulprogramm, das zu Hochschulqualifikationen führt;“ (Art.VIII.1a)

Die anderen Länder hingegen sollen Auskunft geben

„über die Anerkennung der verschiedenen Hochschulqualifikationen, die an den zu ihrem Hochschulsystem gehörenden Hochschuleinrichtungen oder innerhalb der zu ihrem Hochschulsystem gehörenden Hochschulprogramme erworben wurden.“ (Art.VIII.1b)

Damit sicherte man, dass die Länder, die über kein Qualitätssicherungs- und Akkreditierungssystem verfügen, zumindest Auskunft über ihre Anerkennungsverfahren geben müssen, wel-

cher Art auch immer diese Verfahren sind. Dieser Kompromiss sollte letzten Endes nur einen Übergang darstellen. Der Vormarsch des Modells des evaluierenden Staates war zu diesem Zeitpunkt 1996/1997 nicht mehr aufzuhalten. Deutschland sollte bereits 1998, ein Jahr nach der Unterzeichnung des Lissabon-Übereinkommens, mit der Novellierung des Hochschulrahmengesetzes ein solches Qualitätssicherungs- und Akkreditierungssystem einführen.¹⁷⁷

4.4 Erstes Resümee

Die Rekonstruktion der ersten Generation von UNESCO-Anerkennungsübereinkommen hat gezeigt, dass der regionale Zuschnitt des UNESCO-Anerkennungsregimes nicht von Anfang an vorgesehen war, sondern Ende der 1960er Jahren, Anfang der 1970er Jahren von Lateinamerika und Europa forciert wurde. In Lateinamerika ging das Interesse an einem regionalen Zuschnitt vor allem auf den regionalen Integrationsprozess zurück. In Europa spielte darüber hinaus auch das Interesse an einem Spannungsabbau im Ost-West-Konflikt eine wichtige Rolle. Hierauf ist es zurückzuführen, dass auch die USA und Kanada Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens geworden sind.

In seiner konzeptionellen Ausrichtung steht das UNESCO-Anerkennungsregime der ersten Generation für eine liberalere Ausrichtung als das Anerkennungsregime des Europarates, das aus den 1950er, bzw. frühen 1960er Jahren stammt. Entsprechend lässt sich hier bereits eine Transformation der Orientierung weg von einer Gleichheitsanforderung in Richtung einer Gleichwertigkeit beobachten. Auch die Einführung der Struktur des Regionalen Ausschusses, der die Implementierung des jeweiligen Übereinkommen überwacht und so einen, wenn auch schwachen, Panoptikum-Mechanismus etabliert, ist ein Kernmerkmal des liberaleren Anerkennungsregimes. Diese Struktur nahm auch eine organisatorische Rolle beim Austausch zwischen den nationalen Informationszentren ein, zumindest da, wo sich solche Zentren etablieren konnten, wie im europäischen Kontext. Aufgrund ihres geringen Verpflichtungscharakters ist diese erste Generation des UNESCO-Anerkennungsregimes jedoch eher eine Absichtserklärung der Regierungen, eine liberalere Anerkennungspraxis zu begünstigen. Die Unzufriedenheit mit der ersten Generation, sowie die zunehmende Internationalisierung von wirtschaftlichen Verflechtungen, brachte das alte Vorhaben eines internationalen Anerkennungsabkommen wieder auf die politische Tagesordnung der UNESCO Ende der 1980er

¹⁷⁷ Viertes Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom 20. August 1998 (BGBl. I S.2190)

Jahre. Das Vorhaben sollte am massiven Widerstand europäischer Kräfte scheitern, die von den USA gestützt wurden.

Wie die Ausführung zu den Dynamiken innerhalb der Europäischen Gemeinschaft gezeigt hat, steht das europäische Interesse im Zusammenhang mit einer neuen Integrationsweise, die man im Rekurs auf Zilteners Begrifflichkeit eine wettbewerbstaatliche Integrationsweise nennen könnte und deren Ziel die Schaffung eines Binnenmarktes ist. Die Stärkung dieser Integrationsweise in den 1980er Jahren blieb nicht ohne Folgen für die europäische Bildungspolitik, die sich während der Monnet'schen Integrationsweise am Subsidiaritätsprinzip orientiert hatte. In den 1970er Jahren wurde an diesem Prinzip mittels einer besonderen Rechtskonstruktion noch festgehalten, während die BildungsministerInnen zugleich eine stärkere bildungspolitische Koordinierung auf europäischer Ebene anzustreben begannen. Dieser Kompromiss wurde in den 1980er Jahren jedoch zunehmend unterlaufen, nicht zuletzt durch die Rechtsprechung des EuGHs. Als Folge stieg das Interesse der EG-BildungsministerInnen an einem institutionellen Arrangement, das eine bessere Abstimmung der Hochschulpolitik erlaubte und die gegenseitige Anerkennung förderte, ohne ihre Entscheidungskompetenz zu beschneiden. Dieses Interesse wirft ein Schlaglicht auf die zentrale Rolle allgemeiner Bildung für die Organisation nationaler Hegemonie und macht die Postnationalisierung im Bildungsbereich zu einem politisch anspruchsvolles Vorhaben.

Diese Suchbewegung der Bildungsfractionen innerhalb der EG-Staaten verkoppelte sich, wie die Rekonstruktion weiter zeigte, mit der Strategie, die auf eine neue Ostanbindung nach dem Mauerfall abzielte, um den Einfluss Westeuropas auf diese Region auszubauen. Die Dynamik innerhalb des Europarates führte dazu, dass nicht der Europarat zum zentralen institutionellen Rahmen wurde, in dem ein neues gesamteuropäisches Anerkennungsregime geschaffen wurde, sondern das Vorhaben in Kooperation mit der UNESCO entstand. Ein Anknüpfen am Kompromiss, wie er Eingang in das erste UNESCO-Anerkennungsregime fand, schien in dieser Situation deutlich attraktiver. Zudem bestand Interesse von Seiten der US-amerikanischen Regierung, dieses Übereinkommen für die eigenen hochschulpolitischen Zentralisierungsbemühungen nutzbar zu machen. Auf europäischer Seite hoffte man zudem, hierdurch die Anerkennungsschwierigkeiten der eigenen Abschlüsse in den USA zu beseitigen.

Auf diese breite Unterstützungsstruktur ist die liberale Ausrichtung des neuen UNESCO-Anerkennungsregimes für die Europaregion zurückzuführen. Dass man sich fast vier Jahre Zeit nahm für einen solchen Konsultationsprozess, hierfür auch die notwendigen personellen

Kapazitäten zur Verfügung stellte, wie auch Treffen finanzierte, um eine breiter angelegte bildungspolitische Öffentlichkeit einzubeziehen, ist ebenfalls darauf zurückzuführen. Normativ waren die Konsensfindungen zu einem neuen Harmonisierungsansatz innerhalb der EU zentral für die Ausgestaltung des UNESCO-Vertragstextes. Wie gezeigt wurde, spielte auch die Europäische Kommission von Anfang an eine wichtige Rolle in diesem Prozess.

Die Rekonstruktion der Debatten während der Vertragsausgestaltung hat zugleich verdeutlicht, wie anspruchsvoll das Unternehmen ist, einen postnationalen Konsens für einen Meta-Standard zu schaffen, der bei einem Vergleich auf der Basis der Gleichwertigkeit hinzugezogen werden kann. Innerhalb der ExpertInnen Diskussion im Rahmen der Vertragsausgestaltung konnte ein Trend in Richtung eines Vergleichs anhand der Lernergebnisse identifiziert werden. Diesen konzeptionellen Überlegungen gelang es jedoch nicht, hegemonial zu werden. Sie fanden im Vertragstext selbst keine Berücksichtigung.

Ein wichtiger Standard sollte hingegen ein formales Bewertungssystem und die damit verbundenen Aussagen über die Qualität der ausstellenden Einrichtung werden. Dieser Standard baut auf einer Form von Staatlichkeit auf, für die Neave den Begriff des evaluierenden Staats prägte. Wie die Ausführungen gezeigt haben, setzten sich BefürworterInnen eines starken Anerkennungsregimes auf ein solches Bewertungssystem. In seiner Konsequenz erhöht ein solches System bei einem positiven Bewertungsergebnis den Begründungsaufwand bei einem Ablehnungsbescheid. Zugleich erlaubt diese Kontrollform zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Hochschuleinrichtungen nicht zu unterscheiden. Beide Einrichtungstypen können der gleichen Form von Kontrolle unterzogen werden, was beim kontinentalen Modell nicht möglich ist. Perspektivisch erlaubt diese Form der Kontrolle zudem eine Abkehr vom Territorialprinzip hinsichtlich der Zuständigkeit bei der Informationspflicht. Die Verallgemeinerung eines externen Qualitätsbewertungssystem stärkt somit nicht nur das Anerkennungsregime, sondern auch die Verallgemeinerung eines grenzüberschreitenden Marktes mit Bildungsdienstleistungen und leistet so in doppelter Hinsicht einer wettbewerbsorientierten Integrationsweise Vorschub. Die Rekonstruktion des Prozesses hat jedoch zugleich gezeigt, dass es während der Vertragsausgestaltung nicht gelang, diese Kontrollform als hegemoniale Norm im UNESCO-Übereinkommen zu fixieren. Vielmehr musste man sich auf einen Kompromiss einigen, der unterschiedliche Kontrollsysteme nebeneinander stehen lässt.

Mit der UNESCO hat man sich für einen Rahmen entschieden, der das Potential hat, im Rahmen des GATS-Anerkennungsregimes die Rolle einer internationalen standardsetzenden

Organisation einzunehmen, da der UNESCO alle WTO-Mitglieder angehören. Die Rekonstruktionen haben gezeigt, dass es sich hierbei eher um eine „glückliche Fundsache“ handelte, deren Zustandekommen sich aus ganz anderen Motiven speiste. Für das GATS gewinnt das UNESCO-Übereinkommen vor allem mit seiner Regelung der Anerkennung für berufliche Zwecke eine Bedeutung. Wie ausgeführt, bezieht sich das Lissabon-Übereinkommen nicht nur auf die Hochschulzulassung, sondern beinhaltet auch die Erstellung von Gutachten zum Zweck der Erwerbstätigkeit. Zudem erlaubt die Anerkennung das Tragen eines akademischen Titels. Allerdings hat man bei dieser Regelung dem Aufnahmeland nochmals das Recht auf Sonderregelung eingeräumt. Diese Gutachten erlauben bei reglementierten Berufen noch nicht die Berufsausübung, sind aber ein wichtiger Schritt in eine solche Richtung. Je eindeutiger die Anerkennungsregeln bei der formalen Qualifikation, desto mehr geraten Sonderregelung bei der Berufszulassung unter Begründungszwang. Was das UNESCO-Anerkennungsregime besonders attraktiv für das GATS-Anerkennungsregime macht, ist sein sektorübergreifender Zuschnitt und damit seine generischen Standards für die Überprüfung der entsprechenden Hochschulqualifikation des ausländischen Dienstleistungserbringers. Damit kann es hinsichtlich der Aufforderung, die gegenseitige Anerkennung auf multilaterale Standards aufzubauen, zu einem Referenzrahmen werden. Seine Standards können aber auch als Alternativrahmen, der die Angemessenheit der Qualifikationsauflagen überprüft, solange keine notwendigen Disziplinen entwickelt sind, zum Einsatz kommen. Auf diese Standards des UNESCO-Anerkennungsregimes, die durch die Anerkennungs- und Informationsverpflichtungen in der zweiten Generation deutlich konkretisiert und ausgebaut wurde, spielen die Positionen innerhalb der *Working Party of Domestic Regulation* der WTO letzten Endes an, wenn sie eine stärkere Einbeziehung dieses Anerkennungsregimes einfordern (vgl. z.B. WTO/WPDR 2005p: 3). Sein sektorübergreifender Zuschnitt macht das GATS gerade für die Fraktion interessant, die allgemeine notwendige Disziplinen gegenüber sektorübergreifenden vorziehen. Wie im dritten Kapitel ausgeführt, ist dies vor allem die europäische Fraktion, die auf einen solchen Zuschnitt pocht.

Die generische Orientierung des UNESCO-Anerkennungsregimes, die das Anerkennungsübereinkommen von Berufsverbänden unterscheidet, ist gerade auf seine hochschulpolitische Dimension zurückzuführen. Dass ein Konsens zugunsten eines liberaleren Anerkennungsregimes, das auf dem Prinzip der Gleichwertigkeit aufbaut, im Rahmen der UNESCO möglich war, ist nicht zuletzt in dessen enger Verbindung mit dem Hochschulsektor zusehen. Im Unterschied zum Markt, in dem sich die TeilnehmerInnen als direkte KonkurrentInnen gegenüberstehen, fällt das Konkurrenzprinzip im Hochschulbereich und im Rahmen akademi-

scher Mobilität deutlich geringer aus. Hier stehen stärker Verständigungs- und Meinungsbildungsprozesse im Vordergrund. Entsprechend weniger ausgefeilt müssen hier die Konfliktvermittlungsmechanismen sein, um zu einem Konsens zu gelangen. Das UNESCO-Anerkennungsregime geht mit seinen Anerkennungsregelungen für berufliche und akademische Zwecke folglich über das hinaus, was das GATS-Anerkennungsregime im engeren Sinn benötigt. Dieses „Mehr“ an Regelung ist jedoch zugleich auch die Ermöglichungsbedingung seines sektorübergreifenden Zuschnitts, da es eine breite Allianz weit in die hochschulpolitische und wissenschaftliche Gemeinschaft hinein ermöglicht.

Was die Konsensfindung in dem UNESCO-Rahmen zusätzlich erleichtert, ist der *soft-law* Charakter des Abkommens. Für AntragstellerInnen bietet dieser institutionelle Rahmen bei einem ablehnenden Bescheid keine, vom Aufnahmeland unabhängige Instanz an, bei der Klage eingereicht werden kann. Mit anderen Worten: Die Verpflichtungen, die die Vertragsparteien eingehen, sind nicht einklagbar. Es fehlt diesem institutionellen Arrangement ein eigener Konstitutionalismus. Dies erleichtert eine Konsensfindung auf postnationaler Ebene, da sich im Zweifelsfall ein Land nicht daran halten muss. Mit anderen Worten: Während sich die Konsensfindung internationalisiert, bleibt die Sicherstellung der Einhaltung in der Kompetenz des Aufnahmelandes.

Allerdings bleibt offen, welche Konsequenzen das Nichtdiskriminierungsgebot des GATS auch bei Anerkennungen für das UNESCO-Anerkennungsregime haben könnte. Der entsprechende Artikel im GATS-Abkommen verlangt hierbei:

„Ein Mitglied darf die Anerkennung nicht in einer Weise gewähren, die bei der Anwendung seiner Normen oder Kriterien für die Ermächtigung, Zulassung und Beglaubigung von Dienstleistungserbringer ein Mittel zur Diskriminierung zwischen verschiedenen Ländern oder eine verdeckte Beschränkung des Handels mit Dienstleistungen darstellen würde.“ (VII.3)

Übernimmt ein UNESCO-Mitglied die UNESCO-Regeln in die eigene innerstaatliche Regelung, wie nach der Ratifizierung eines Übereinkommens vorgesehen, könnte die Nichtdiskriminierungsaufgabe der UNESCO potentiell durch diese GATS-Auflage gestützt werden. Auch beim Einsatz der UNESCO-Standards als alternativer Beurteilungsrahmen der innerstaatlichen Auflagen zu Qualifikationsanforderungen gilt die gleiche Situation. Hier können seine Standards erst eine Wirkung entfalten, wenn sie auch vom entsprechenden WTO-Mitglied angewendet werden (vgl. GATS, VI.5(b)). Das Lissabonner Abkommen, das nur für die Europaregion gilt, kann somit nur für diese Gruppe von Unterzeichnerstaaten seine Wirkung entfalten. Mit seinem geografisch breiten Einzugsgebiet, das von Australien, über Russland

bis nach Kanada und den USA reicht und so knapp ein Drittel der WTO-Mitgliedstaaten umfasst, ist seine Bedeutung jedoch nicht zu unterschätzen. Allerdings gilt auch hier, dass das Abkommen nicht nur unterzeichnet, sondern in nationales Recht umgesetzt sein muss, um seine Wirkungskraft zu entfalten. Oder hegemonietheoretisch formuliert, seine Normen dürfen nicht nur internationale Normen sein, sondern auch nationale Normen, sie müssen hegemonial werden, um Teil des Konstitutionalismus des GATS zu werden. Mit der Unterzeichnung des Lissabon-Übereinkommens im Frühjahr 1997 war man hiervon jedoch noch weit entfernt. Oder wie der russische Vertreter der *Ad-hoc*-ExpertInnengruppe Vladimir Fillipov kurz vor der Unterzeichnung warnte:

„Certainly, the process of ratifying the Conventions as distinct from adopting them can be very slow. Sometimes five to ten years have passed before a given country might agree to join a convention. Some countries are not always ready to accept the obligations of given Conventions. In particular, the signing of the new joint Convention will require serious work in regard to reorganizing and equipping the national information centres in many of the countries of the European region.“ (Fillipov 1996: 52)

Das Problem, das dieses Zitat anspricht, hatten einige der Unterzeichnerstaaten sehr ernst genommen. Im Nachfolgenden soll auf diesen Implementierungsprozess, der dem Übereinkommen erst erlaubte, seine Wirksamkeit zu erlangen, näher eingegangen werden.

4.5 Die europäische Verallgemeinerung: Der Bologna-Prozess

Kaum ein Jahr nach dem Unterzeichnen des Lissabon-Übereinkommens begann in Paris mit einem Treffen des französischen, deutschen und italienischen Bildungsministers sowie der britischen Bildungsministerin, zu dem am 25. Mai 1998 der damalige französische Bildungsminister Claude Allègre einlud, ein Prozess, der eine breite Akzeptanz des Lissabon-Übereinkommens organisieren sollte. Auf diesen Prozess, der später den Namen Bologna-Prozess erhielt, ist zurückzuführen, dass binnen weniger Jahre die meisten der Unterzeichnerstaaten das Übereinkommen auch ratifizierten.

In diesem Kapitel soll dieser Prozess rekonstruiert werden, um zu zeigen, wie sich das UNESCO-Regime für die Europaregion zunehmend mit Prozessen der EU zu verbinden begann. Damit nimmt dieses Kapitel eine eigene Forschungsperspektive auf den Bologna-Prozess ein, dem sich die Bildungsforschung in letzter Zeit vermehrt zuzuwenden begonnen hat (vgl. z. B. Huisman and van der Wende 2004; Keller 2003; Liesner 2006; Hackl 2001; Kehm 2001). Es soll gezeigt werden, wie die Verknüpfung mit Prozessen im Rahmen der EU das UNESCO-Anerkennungsregime stützt und so wesentlich dazu beiträgt, dessen Regeln und

Standards in nationales Recht zu übersetzen und zu einem zentralen Bestandteil der Organisation der gegenseitigen Anerkennungspraxis zu machen. Im Zuge dieser Verallgemeinerung wurden zugleich weitere Konkretisierungen und Weiterentwicklungen des UNESCO-Anerkennungsregimes vorgenommen. Das heißt, erst durch die Verknüpfung mit unterschiedlichen Prozessen und Dynamiken transformierte sich der Vertragstext des Lissabon-Übereinkommens zu einem „Gesetz“ mit praktischen Auswirkungen: Ein hegemoniales Gesetz im gramscianischen Sinne, das bestimmte Kräfteverhältnisse stützt und von anderen gestützt wird. Der Bologna-Prozess mit seinen eigenen Dynamiken und Spannungsverhältnissen drückt somit der Verallgemeinerung seinen eigenen Stempel auf. Diese herauszuarbeiten ist das Ziel der Rekonstruktion. Es soll gezeigt werden, wie das Lissabon-Übereinkommen zu einem zentralen Element einer grundlegenden hochschulpolitischen Reformstrategie geworden ist. Diese Strategie betont unter dem Schlagwort „Informations- oder Wissensgesellschaft“ die zunehmende Bedeutung wissenschaftlichen Wissens und eine stärkere Akademisierung der gesamten postsekundären Bildung und strebt eine Neuorganisation des Verhältnisses zwischen Hochschule, Wirtschaft und Staat an. In diesem Zusammenhang ist das UNESCO-Anerkennungsregime Bestandteil eines postnationalen *workfare regime* geworden. Das Abkommen in seiner Verallgemeinerung ist, anders gesagt, mehr als nur die Fixierung von Standards zur gegenseitigen Anerkennung von Hochschulqualifikationen. Es ist vielmehr eine der Einbindungsstrategien, um Unterstützung für ein Reformvorhaben zu organisieren, das im Kern die Reorganisation der EU im Zuge einer sich transformierenden Weltökonomie tangiert. Durch die Rekonstruktion soll gezeigt werden, wie beim Verallgemeinerungsprozess zugleich auch das Verhältnis zwischen der EU und den USA verhandelt wurde. Allgemeiner gesprochen, will die Rekonstruktion dieses Verallgemeinerungsprozesses und seiner Verkopplungen ein Schlaglicht auf die Komplexität postnationaler Hegemoniebildung werfen, auf die das strategische Dispositiv des GATS letzten Endes angewiesen ist, will es seine Direktivmacht entfalten.

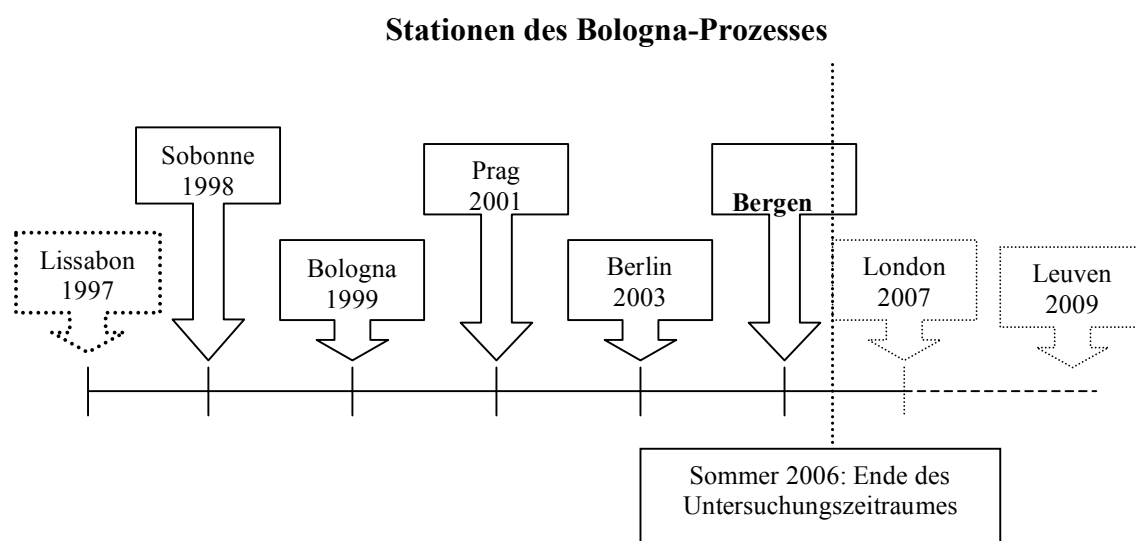
Der Beginn des Prozesses

Mit dem Treffen der vier BildungsministerInnen am 25. Mai 1998 in Paris begann der Verallgemeinerungsprozess in einem kleinen Rahmen. In der abschließenden Erklärung deklarierten die vier MinisterInnen allerdings nicht weniger als den Aufbau einer europäischen Hochschularchitektur zum Kernziel anstehender Bemühungen und benannten die ersten Schritten dieses Vorhabens, zu dem sie die anderen Regierungen einluden. Gewissermaßen in Analogie zu einem europäischen Wirtschaftsraum zielt dieses Verflechtungsvorhaben auf die Schaffung

eines Europäischen Hochschulraumes. Damit war das Anliegen dieses exklusiven Treffens alles andere als exklusiv, oder wie es ein Interviewpartner aus einem Bildungsministerium beschrieb:

„Alain Allègre war so frech und hat nur die Großen der EU eingeladen. Dadurch sollte dem Ganze eine gewisse Exklusivität, mit Ehrendoktorwürde und so gegeben werden.“ (Interview 14/2005)

Die Entrüstung über eine solche Anmaßung der vier Großen, für ganz Europa zu sprechen und in einem politisch so sensiblen Bereich wie der Bildungspolitik eine Harmonisierung zu reklamieren, ließ nicht auf sich warten. Wohl waren die anderen europäischen Staaten an einem solchen Vorhaben interessiert, sie zeigten sich jedoch nicht gewillt, sich dem Vorhaben durch das nachträgliche Unterzeichnen der Sorbonne-Deklaration einfach anzuschließen (Interview 11/2003, Interview 25/2005). So kam es, dass die MinisterInnen auf der Nachfolgekonzferenz in Bologna 1999 nochmals eine eigene Deklaration verabschiedeten. Der Ort dieser zweiten Ministerkonferenz sollte schließlich auch dem Prozess seinen Namen geben: der Bologna-Prozess. Dieser Prozess führte zu einer Reihe von weiteren Ministerkonferenzen: 2001 in Prag, 2003 in Berlin, 2005 in Bergen. 2007 steht die Konferenz in London an.



Dass es gerade der französische Bildungsminister war, der diesen Prozess initiierte, hatte auch innenpolitische Gründe. Das Treffen in Sorbonne sollte Allègre helfen, den Reformdruck auf das eigene Hochschulsystem zu erhöhen (vgl. Interview 25/2005, Interview 17/2005). Der kontinuierliche Anstieg von Studierenden in den 1990er Jahren drohte in Frankreich das bereits stark segregierte Hochschulsystem noch stärker auseinander zu dividieren. Eine Hochschulreform sollte helfen, die Mobilität innerhalb des französischen Hochschulsystems zu verbessern und so die ungleiche Belastung der verschiedenen Hochschultypen abzubauen.

Letztlich zielten Allègres Bemühungen auf eine hochschulpolitischen Neueinbettung der Kaderschmieden, den *Grandes Ecoles* (siehe Chevallier 2004: 161). Um seine Hochschulreform anzugehen, rief Allègre 1997 eine Kommission unter der Leitung von Jacques Attali ins Leben (vgl. Allègre 1997). Mitglieder dieser Kommission waren renommierte WissenschaftlerInnen wie Alain Touraine und Julia Kristeva. Folgenreich für den späteren Bologna-Prozess war hierbei, dass diese Kommission bei ihrer Situations- und Problembeschreibung eine ländervergleichende Perspektive wählte und hierbei die drei europäischen Länder zum Ausgangspunkt nahm, deren BildungsministerInnen Allègre im Anschluss nach Paris einlud (vgl. Attali 1998: 23-30). Zusätzliche Referenzgröße war zudem das US-amerikanische Hochschulsystem. Gerade die Sorge Frankreichs als führende Wissenschaftsnation gegenüber den USA an Bedeutung zu verlieren, wurde als zentraler Grund für die Reformnotwendigkeit in Frankreich angeführt (vgl. Attali 1998:23). Diese Reformnotwendigkeit verband die Kommission in ihrem Bericht mit dem Titel *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur* nun nicht allein mit Reformvorschlägen für das französische Hochschulsystem, sondern skizzierte ein europäisches Hochschulmodell. Mit anderen Worten: Die Antwort auf die US-amerikanische Herausforderung sollte nicht eine nationale, sondern eine europäische sein. Mit dem Treffen in Sorbonne wollte Allègre diesem Anliegen Nachdruck verleihen, einem Anliegen, das auch direkt Eingang in die Sorbonne-Deklaration fand. So heißt es dort:

„We call on other Member States of the Union and other European countries to join us in this objective [the creation of a European area of higher education, E.H.] and on all European Universities to **consolidate Europe's standing in the world** through continuously improved and update education for its citizens.“ (Hervorhebung E. H., Sorbonne Joint Declaration 1998)

Damit war die Reform des Hochschulsektors von Anfang an mit dem Vorhaben verbunden, die Position Europas in der Welt zu stärken. Dieses Anliegen zieht sich wie ein roter Faden durch die Verlautbarungen der BildungsministerInnen, die diese anlässlich der verschiedenen Konferenzen verabschiedeten. In Berlin 2003 betonten die MinisterInnen bislang am stärksten den wirtschaftlichen Führungsanspruch Europas. So stellt das Berliner Kommuniké die Schaffung eines Europäischen Hochschulraumes explizit in den Rahmen der wirtschaftspolitischen Ziele, auf die sich der Europäische Rat der EU bei einem Treffen im März 2000 in Lissabon einigte (vgl. Europäischer Rat 2000). Hierbei zitiert das Kommuniké das zentrale Ziel der sogenannten Lissabonner Agenda, Europa

„zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum [der Welt, E.H.] zu machen, einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren

sozialen Zusammenhalt zu erzielen“ (Berlin-Kommuniqué 2003: 2).¹⁷⁸

Trotz dieser Verkoppelung des Bologna-Prozesses mit den wirtschaftspolitischen Zielen der Lissabonner Agenda, die sich nur auf die EU-Mitgliedstaaten beziehen, zeichnete sich der Bologna-Prozess von Anfang an durch eine gesamteuropäische Ausrichtung aus. Diese sollte im Verlauf des Prozesses an Bedeutung noch gewinnen und letztlich dazu führen, dass auf der Konferenz in Bergen 2005 mit den Neuteilnehmern Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldawien und der Ukraine die Gesamtzahl der beteiligten Länder auf 45 anwuchs.

4.5.1 Grenzbestimmung Europas

Bereits 1999, als sich 30 BildungsministerInnen in Bologna trafen, repräsentierte eine Mehrheit von ihnen Nicht-EU-Staaten.¹⁷⁹ Die Osteinbindung stand damals im Zeichen der anstehenden EU-Erweiterung. So wurden, abgesehen von den EFTA-Staaten, fast alle Nicht-EU-Länder, die in Bologna vertreten waren, 2004 bei der EU-Erweiterung als neue EU-Mitglieder aufgenommen.¹⁸⁰ Doch der Bologna-Prozess hatte auch das Interesse der anderen ost- und mitteleuropäischen Länder geweckt. Dass das erste Nachtreffen 2001 in Prag und damit, zumindest damals noch, in einem Nicht-EU-Land stattfand, war eine symbolische Geste, die die gesamteuropäische Ausrichtung des Prozesses unterstreichen sollte.¹⁸¹ Beim Treffen in Berlin 2003, wo die Zahl der beteiligten Länder bereits bei 40 lag, überstieg die Anzahl der Nicht-EU-Länder die Anzahl der EU-Länder deutlich. Darüber hinaus war in Berlin mit Russland ein geopolitisch wichtiges Land zum Prozess dazugestoßen.

Diese schnelle Expansion des Prozesses rückte die Frage der Zugangskriterien schon bald auf die politische Tagesordnung. In Paris, 1998, nannten die MinisterInnen drei Instrumente als Grundlage für einen Europäischen Hochschulraum. Diese sind in ihrem Einzugsbereich überlappend, aber nicht deckungsgleich. Das Instrument mit dem weitesten Einzugsbereich,

¹⁷⁸ In der deutschen Übersetzung, für die das deutsche Bundesministerium für Bildung und Forschung verantwortlich zeichnet, wurden die Worte „der Welt“ weggelassen. In der englischen Originalfassung heißt es hingegen „the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world“ (Berlin Communiqué 2003: 2). Entsprechend wurde hier das deutsche Zitat ergänzt.

¹⁷⁹ In den offiziellen Dokumenten wird häufig die Anzahl der beteiligten Länder in Bologna mit 29 angegeben. Tatsächlich waren aber 30 Länder vertreten. Bei der Listung der Unterzeichnerstaaten hatte man jedoch Liechtenstein vergessen (vgl. Interview 25/2005).

¹⁸⁰ Eine Ausnahme bildet Rumänien, wo die Aufnahmeverhandlungen verschoben wurden.

¹⁸¹ So heißt es im Prager Kommuniqué: „Die Durchführung dieses Treffens in Prag ist ein Symbol ihrer Bereitschaft (der Ministerinnen und Minister), mit dem Blick auf die Erweiterung der Europäischen Union Gesamteuropa in diesen Prozess einzubeziehen.“ (Prag-Kommuniqué 2001). Ursprünglich war geplant, die Konferenz in Schweden stattfinden zu lassen, dessen Regierung im ersten Halbjahr 2001 die EU-Ratspräsidentschaft innehatte und die sich in diesem Rahmen stark für den Bologna-Prozess einsetzte (Interview 16/2005)(siehe Cerych 2002: 125).

das genannt wurde, ist das Lissabonner Anerkennungsübereinkommen, das Instrument mit dem kleinsten Einzugsbereich die EU-Richtlinie zur Anerkennung der Hochschuldiplome. Dazwischen liegt das dritte der genannten Rechtsinstrumente: das *European Credit Transfer System* (ECTS). Mit EU-Programmen wie TEMPUS hatten auch EFTA-Länder und andere europäische Länder begonnen, dieses Transfersystem zu übernehmen. Entsprechend ist hier die EU-übergreifende Dimension stark an die Selektivität von EU-Programmen gekoppelt. Mit der Nennung dieser drei Instrumente hatte man so indirekt drei unterschiedliche Zulassungskriterien aufgeführt. Welches wollte man nun für den Bologna-Prozess bevorzugen? Diese Offenheit versuchte der Europarat, der seit dem Treffen in Bologna mit von der Partie war, im Vorfeld von Prag zu nutzen, um für sein Europäisches Kulturabkommen als Zulassungskriterium zu werben (vgl. Interview 25/2005). Damit hätte man einen gesamteuropäischen Rahmen des Prozesses gesichert und dem Europarat die Rolle der Zulassungsautorität zugewiesen, da er über Beitrittsanträge zum Europäischen Kulturabkommen entscheidet. Diesem Ansinnen standen jedoch Kräfte gegenüber, die die Selektionskompetenz durch die Europäische Union gestärkt sehen wollten und entsprechend die Zulassung zu EU-Programmen als Kriterium für die Mitgliedschaft bevorzugten. Diese Fraktion setzte sich im Vorfeld von Prag durch. So formuliert das Prager Kommuniqué folgendes Zulassungskriterium:

„Ministers welcomed new members to join the Bologna process after applications from Ministers representing countries for which the European Community programmes Socrates and Leonardo da Vinci or Tempus-Cards are open.“ (Prag-Kommuniqué 2001)¹⁸²

Mit Erstarkung der gesamteuropäischen Orientierung, die sich bereits in Prag manifestierte und die mit der Option, Russland in den Prozess einzubinden, an Boden gewann, erhielt der Vorschlag des Europarates jedoch neuen Auftrieb. Grund hierfür war sicherlich das Interesse, den Zugang zum Prozess etwas unabhängiger von der EU und ihren strategischen Selektivitäten zu organisieren. Das Beitrittsinteresse von immer mehr ost- und mitteleuropäischen Regierungen bot dem Europarat zudem Gelegenheit, seine neue Rolle als Vermittler zwischen Osteuropa und der EU auch im hochschulpolitischen Bereich unter Beweis zu stellen.¹⁸³ So

¹⁸² Sokrates ist das EU-Programm für die allgemeine Bildung, zu dem auch ERASMUS, das Programm für den Hochschulbereich, gehört. LEONARDO DA VINCI ist das EU-Programm für die Berufsbildung. CARDS (*Community Assistance, Reconstruction, Development and Stabilisation*) ist ein Förderprogramm für Ost- und Mitteleuropa, dem TEMPUS zugeordnet ist.

¹⁸³ Am Beispiel Russland wird die Rolle des Europarats, wie er sie nach dem Ende des Kalten Kriegs einzunehmen begann, sehr deutlich. Um die Teilnahme Russlands am Bologna-Prozess vorzubereiten, kam es Anfang Dezember 2002 zu einer ersten Vorbereitungskonferenz in St. Petersburg, auf der sich der russische Bildungsminister sowie eine Reihe von Hochschulrektoren und bildungspolitischen Vertretern der Duma mit Vertretern des Europaratsekretariates, der CD-ESR, der Bologna-follow-up-Gruppe und der Berlin-Vorbereitungsgruppe sowie studentischen VertreterInnen von ESIB trafen (vgl. Council of Europe 2002). Dass der russische Bildungsminister Vladimir Filippov ein Mitglied der *Ad-hoc*-Vorbereitungsgruppe für das Lissabon-Übereinkommen war, ist

gelang es noch vor dem Beitritt Russlands, im Vorfeld der Konferenz in Berlin, eine Mehrheit für das Europäische Kulturabkommen als Zulassungskriterium zu gewinnen. So heißt es im Berliner Kommuniqué:

„Die Ministerinnen und Minister halten es für erforderlich, die Klausel im Prager Kommuniqué über die Mitgliedschaft wie folgt umzuformulieren: Staaten, die Vertragspartei des Europäischen Kulturabkommens sind, steht die Mitgliedschaft im Europäischen Hochschulraum offen, vorausgesetzt, sie erklären sich bereit, in ihrem eigenen Hochschulwesen die Ziele des Bologna-Prozesses zu verfolgen und umzusetzen.“ (Berlin-Kommuniqué 2003: 10)

So bestimmte man die Mitgliedschaft beim Europäischen Kulturabkommen zur Zugangsvoraussetzung zum Bologna-Prozess. Zugleich betonte man seit Berlin die Bedeutung des Lissabon-Übereinkommens als rechtliche Grundlage für die gegenseitige Anerkennung von Hochschulabschlüssen und rief säumige Mitglieder zur Ratifizierung auf, wie man auch der UNESCO/CEPES eine beratende Stimme im Bologna-Prozess einräumte (vgl. Berlin-Kommuniqué 2003: 5). Die Aufforderung zur Ratifizierung wurde zwei Jahre später auf der Konferenz in Bergen nochmals nachdrücklich wiederholt (vgl. Bergen-Kommuniqué 2005: 5). Damit baute man das Anerkennungsregime, das durch den Bologna-Prozess gestärkt werden sollte, auf einem Anerkennungsabkommen auf, das eine transatlantische Dimension hat. Gleichzeitig begrenzte man aber die Teilnahme am Bologna-Prozess auf die Unterzeichnerstaaten der Europarats Konvention und eliminierte so *de facto* wieder die transatlantische Dimension des UNESCO-Anerkennungsregimes. Ein Interviewpartner brachte diese Doppelstruktur wie folgt auf den Punkt:

“With the Lisbon Convention you would have a European North-American higher education area, because the US and Canada are potential parties to the Lisbon convention. They are not parties to the European Cultural Convention. So the reason to make the reference to the European Cultural Convention was that in a sense the Bologna reform is a response to what many European countries see as competition especially to the US higher education system. So in a sense, it is the European alternative to the US higher education system.” (Interview 25/2005)

Diese Perspektive betont ein Verständnis vom Bologna-Prozess als Gegenvorhaben zu den USA, wie es auch mehr oder weniger explizit in den verschiedenen offiziellen Verlautbarungen zum Prozess anklingt. Mit der expliziten Nennung des Lissabonner Anerkennungsabkommens reaktivierte man jedoch zugleich die Kooperationsdimension. Dass man just im Herbst 2003, als die USA wieder in die UNESCO zurückkehrten, in Berlin die Bedeutung des

ein gutes Indiz für die Bedeutung des Beziehungsnetzes des Europarates zu staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in Mittel- und Osteuropa bei der Ausdehnung des Bologna-Prozesses. Die hochschulpolitische Abteilung innerhalb des Europarates nutzte ihre Rolle in diesem breiteren Prozess wiederum, um ihre Position innerhalb des Europarates aufzuwerten.

Lissabon-Übereinkommens für den Bologna-Prozess betonte, um zugleich den Zugang zum Prozess nur auf europäische Länder zu begrenzen, mag Zufall sein. Durch das Lissabon-Übereinkommen sind die USA jedoch zum „stillen Teilhaber“ am Bologna-Prozess geworden. Diese Doppelkonstruktion ist nicht alleine als ein geschickter Schachzug zu verstehen, sie ist vielmehr symptomatisch für ein ambivalentes Verhältnis der EU zu den USA, das sich durch die Gleichzeitigkeit von Kooperation und Konkurrenz auszeichnet. Ein solches ambivalentes Verhältnis lässt sich in verschiedenen Politikfeldern ausmachen (siehe Guerot 2004). Während vor allem die französische Regierung für die Fraktion steht, die den europäischen Integrationsprozess als Gegenmodell zu den USA propagiert und hierbei durchaus Unterstützung aus den Reihen auch deutscher Intellektueller erhält, suchen andere EU-Länder, allen voran Großbritannien, eher den Schulterschluss mit den USA.¹⁸⁴ Die deutsche Regierung zeigt sich in dieser Angelegenheit hingegen ambivalent.

Die beiden unterschiedlichen Referenzrahmen des Bologna-Prozesses – die Europarats-Konvention und das UNESCO-Abkommen – reihen diesen Prozess somit in das allgemeinere Vorhaben einer komplexen Neujustierung des Verhältnisses der EU zu den USA ein.

Im Nachfolgenden soll das Reformprojekt skizziert werden, das mit der Verallgemeinerung des Lissabonner Abkommens verkoppelt wurde, um im Anschluss daran zentrale Konkretisierungsschritte des Anerkennungsregimes genauer in den Blick zu nehmen. Gerade bei diesen Konkretisierungsschritten tritt das ambivalente Verhältnis zwischen den USA und Europa nochmals deutlich zu Tage.

4.5.2 Das Reformprojekt

Fluchtpunkt des Bologna-Prozesses ist die Transformation der einzelnen nationalen Hochschulsysteme. Den Problemhorizont, auf den man reagieren will, beschreibt die Sorbonne-Erklärung wie folgt:

¹⁸⁴ Ein Beispiel für die Unterstützung der Vorstellung der EU als Gegenmacht durch prominente Intellektuellen ist der Aufruf von 2003 für eine andere Außenpolitik, wie er unter anderem in der Frankfurter Allgemeine Zeitung publiziert wurde (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 31.5.2003). Dieser Aufruf, der in mehreren großen europäischen Tageszeitungen gleichzeitig erschien, ging auf eine Initiative von Jürgen Habermas zurück und verstand sich als Gegenvorschlag zum „Brief der Acht“ vom 31. Januar, in dem unter Führung Großbritanniens und Spaniens acht EU-Regierungen und EU-Beitrittsländer ihre Unterstützung der US-amerikanischen Außenpolitik signalisierten. Zugleich skizziert dieser Aufruf von Intellektuellen die Vision eines zukünftigen Europa mit einer gemeinsamen Identität und einer vielstimmigen, jedoch miteinander verbundenen Öffentlichkeit. Eine Avantgarde-Rolle weist dieser Aufruf Frankreich, Deutschland, den Benelux-Staaten und Italien zu und damit drei der Unterzeichnerstaaten der Sorbonne-Deklaration.

„We are heading for a period of major change in education and working conditions, of a diversification of courses of professional careers with education and training throughout life becoming a clear obligation.”

Damit nimmt diese Erklärung letztlich eine Problembeschreibung und Lösungsstrategie auf, wie sie in der Europäischen Union seit der Veröffentlichung des Weißbuchs *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert* im Jahre 1993 stark forciert wird. Das lebenslange Lernen ist in diesem Kontext zu einem strategischen Begriff geworden, der eine Rekonzeptualisierung von Bildung anstrebt und so letzten Endes die Unterscheidung zwischen Berufsbildung und allgemeiner Bildung verwischt, wie sie noch im Vertrag von Maastricht fixiert wurde.

Hintergrund des Interesses an einer solchen Rekonzeptualisierung von Bildung ist ein zunehmender Konsens innerhalb der Europäischen Gemeinschaft über die Notwendigkeit einer europäischen Abstimmung der Beschäftigungspolitik. So hatte sich der Rat im Dezember 1994 bei einem Treffen in Essen auf erste Strategien zur Verwirklichung der im Weißbuch skizzierten Ziele geeinigt (vgl. European Council 1994). Hierbei wurde eine gemeinsame Beschäftigungspolitik beschlossen, die mit einer strukturierten Reform der Berufsausbildung einhergeht und an ein regelmäßiges Berichts- und Überwachungsverfahren gekoppelt wurde (siehe Deppe, Felder et al. 2003). Im *Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung - Lehren und Lernen - Auf dem Weg in die kognitive Gesellschaft* von 1995 arbeitete die Europäische Kommission die Strategien für eine europäische Qualifizierungsoffensive weiter aus. Mit dem Konzept des lebenslangen Lernens etablierte man ein Terrain, das den fortwährenden Qualifikationsbedarf der arbeitenden Bevölkerung thematisiert und so die Grundlage für eine europäische Qualifizierungsoffensive bildet. Um dieser Strategie Nachdruck zu verleihen, erklärten das Europäische Parlament und der Rat auf Vorschlag der Kommission das Jahr 1996 zum „Jahr des lebenslangen Lernens“.¹⁸⁵ Dieser Mobilisierungsprozess für eine europäische Beschäftigungsstrategie, wie sie von den BinnenmarktbeürworterInnen forciert wurde, mündete schließlich in den Vertrag von Amsterdam, der im Oktober 1997 von den EU-Mitgliedern unterzeichnet wurde, und mit einem eigenen Kapitel zur Beschäftigungspolitik als neuem Aufgabenbereich der Gemeinschaft versehen wurde. Einer angebotsorientierten Logik folgend, stellt der Vertrag von Amsterdam die Anpassungsfähigkeit der Beschäftigten und der Unternehmen an die Erfordernisse des Marktes in den Vordergrund einer EU-Beschäftigungspolitik (vgl. Amsterdam-Vertrag, Art. 125-130).

¹⁸⁵ 95/431/EG: Beschluss Nr. 2493/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 1995 über die Veranstaltung eines Europäischen Jahres des lebenslangen Lernens (1996). Amtsblatt Nr. L 256 vom 26/10/1995 S. 0045-0048.

Mit dieser Beschäftigungsstrategie und Qualifizierungsoffensive reagierte man letztlich auf die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in einigen EU-Staaten. Die Strategie, die man hierbei wählte, steht im Kontext der Wirtschafts- und Währungsunion. Mit den im Vertrag von Maastricht festgeschriebenen Konvergenzkriterien sollte die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) vorbereitet werden, wie sie schließlich am 1. Januar 1999 in Kraft trat. Diese Kriterien definieren die Teilnahmevoraussetzungen für die WWU, wie etwa hohe Preisstabilität und eine Begrenzung des Haushaltsdefizits. Dies hat jedoch direkte Konsequenzen für den Umgang mit der Arbeitslosigkeit. Die Auflagen machen eine keynesianische, nachfrageorientierte Krisenbewältigung durch öffentliche Investitionen und Staatsverschuldung zunehmend schwieriger. Vielmehr privilegieren sie eine angebotsorientierte Logik. In diesem Kontext gewinnt nun die geeignete Qualifizierung der Arbeitskräfte zunehmend an Bedeutung, um das Beschäftigungswachstum zu fördern (siehe Offe 2003: 461). Mit Jessop kann diese europäische Beschäftigungsstrategie als Teil eines postnationalen schumpeterschen *workfare regime* verstanden werden, bei dem unter dem Stichwort „aktive Arbeitsmarktpolitik“ eine Qualifizierungsoffensive im Zentrum steht (vgl. Jessop 2006: 153-156).

Dass der Einbezug dieses neuen Themenbereichs in die Gemeinschaftspolitik nicht unumstritten war, zeigt sich an der Formulierung im Vertrag von Amsterdam. Mit dem Unterzeichnen erklärten sich die Regierungen nun bereit, auf eine koordinierte Beschäftigungsstrategie und auf die Förderung der Qualifizierung und Ausbildung von ArbeitnehmerInnen hinzuarbeiten. Entsprechend ist diese Regelung weniger eine Verpflichtung als vielmehr eine Absichtserklärung mit geringer Verbindlichkeit (siehe Maurer 2006: 85; Offe 2003: 460-468). Um dem Vorhaben einer gemeinsamen Beschäftigungspolitik mehr Gewicht einzuräumen, beschloss der Rat im November 1997, nur wenige Monate vor dem Treffen der BildungsministerInnen in Paris, auf einer beschäftigungspolitischen Sondertagung in Luxemburg, die Maßnahmen im Rahmen des Beschäftigungstitels schon vor der Ratifizierung des Vertrags von Amsterdam zu beginnen (vgl. Europäischer Rat 1997; siehe Thiel 2003: 259). In diesem Kontext ist der Bologna-Prozess anzusiedeln, der die Stärkung eines Anerkennungsregimes und das Hochschulreformprojekt mit der europäischen Beschäftigungsstrategie verkoppelt. Ein zweiter wichtiger Fokus bildet die Schaffung eines Europäischen Forschungsraumes, um so die europäischen Forschungskapazitäten zu bündeln. Auch hier spielt die akademische Mobilität eine zentrale Rolle. So heißt es in der Sorbonne-Erklärung:

„We hereby commit ourselves to encouraging a common frame of reference, aimed at improving external recognition and facilitating student mobility as well as employability. (...) At the same time, more teaching and research staff should be working in European countries other than their own.“

Zugleich betonten die MinisterInnen jedoch:

„Our government, nevertheless, continue to have a significant role to play to these ends, by encouraging ways in which acquired knowledge can be validated and respective degrees can be better recognised.“

Indem der Begriff Beschäftigungsfähigkeit (*employability*) in die Deklaration aufgenommen wurde, signalisierte man in Paris somit Bereitschaft, die europäische Beschäftigungsstrategie und damit die Konsolidierung des Binnenmarktvorhabens zu unterstützen. Zugleich meldete man jedoch deutliche Vorbehalte an, hierbei zentrale staatliche Steuerungsfunktion aus der Hand zu geben. Mit einer eigenen Initiative wollte man vielmehr ein Terrain schaffen, das den Reformprozess unterstützte, jedoch als intergouvernementales Terrain den Einfluss der nationalstaatlichen Ebene sicherte (siehe Cerych 2002: 123). Dass es gerade die französische Seite war, die diesen Prozess mit dem Treffen an der Sorbonne initiierte und hierzu mit Deutschland und Großbritannien zwei Regierungen einlud, die für ihre Vorbehalte gegen eine Einmischung der EU in die Bildungspolitik der Mitgliedstaaten bekannt waren, ist in diesem Kontext zu sehen. An dieser Stelle tritt die Kontinuität zwischen den Gründen, die zur Schaffung des Lissabon-Übereinkommens geführt haben und dem Bologna-Prozess deutlich zu Tage.

Drei inhaltliche Kernbereiche können im Bologna-Prozess ausgemacht werden, in denen das Reformvorhaben mit dem Anerkennungsregime verbunden wurde: erstens die Konkretisierung von Vergleichskriterien, zweitens das Artikulationsverhältnis von Hochschule und Wirtschaft und drittens die Frage der Qualitätssicherung, die direkt das Artikulationsverhältnis von Hochschule und Staat tangiert. Bevor auf diese Kernbereiche und die darin eingelassenen Konfliktlinien näher eingegangen wird, soll zunächst ein Blick auf die Institutionalisierung der Organisation des Bologna-Prozesses nach dem Treffen in Sorbonne geworfen werden, um so das tragende „Gerüst“ dieser Aushandlungsprozesse herauszuarbeiten.

4.5.3 Die Institutionalisierung des Prozesses

Nach einem ersten informellen Treffen nach dem Treffen in Paris gründete sich im Herbst 1998 eine Vorbereitungsgruppe für die nächste Ministerkonferenz in Bologna, deren Aktivitäten bald auf Hochtouren liefen. Schließlich war die nächste Ministerkonferenz bereits für 1999 anberaumt und die anderen EU-Staaten pochten auf die Ausarbeitung einer eigenen Deklaration (vgl. Interview 25/2005). Wie wichtig die Europäische Union bereits nach Paris war, zeigt sich an der Zusammensetzung dieser Vorbereitungsgruppe. Sie formierte sich aus den Generaldirektoren der ministeriellen Hochschulabteilungen der Länder, die nach dem Treffen

in Paris und vor dem Treffen in Bologna die EU-Ratspräsidentschaft innehatten (Österreich, Deutschland und Finnland). Hinzu kam das nächste Gastland: Italien. Doch auch die Organisatoren des Pariser Treffens, das Bildungsministerium und die französische Rektorenkonferenz (CPU), sicherten sich einen Platz in dieser Gruppe, in der auch Großbritannien mit vertreten war (siehe Haug and Kirstein 1999). Damit bestimmten die vier großen EU-Staaten - Frankreich, Deutschland, Großbritannien und Italien – die inhaltliche Ausgestaltung des nächsten Treffens mit. So erstaunt es nicht, dass die Bologna-Deklaration in wesentlichen Aspekten die Grundprinzipien der Sorbonne-Deklaration wiederholt.

Dass die Europäische Kommission in Paris noch nicht mit von der Partie war, kann als klares Warnsignal der großen EU-Länder an ihre Adresse gedeutet werden. Doch bereits im Vorbereitungsprozess für das Bologna-Treffen band man die Europäische Kommission mit ein, die den Prozess wiederum durch das Finanzieren von Vorbereitungstreffen und Studien maßgeblich unterstützte. So finanzierte sie auch die Studie *Trends in Learning Structures in Higher Education*. Dieser Trendbericht wurde wohl von der Kommission finanziert, jedoch im Auftrag der Konföderation der Europäischen Rektoren und der Europäischen Assoziation der Universitäten (CRE, später EUA) erstellt (vgl. Haug and Kirstein 1999). Damit zeichnete sich im Vorfeld von Bologna eine Allianzstruktur zwischen der Europäischen Kommission und diesen europäischen Hochschulverbänden ab. Diese Verbände unterstützten den Prozess von Anfang an, nicht zuletzt da sie darin eine Möglichkeit sahen, durch mehr Autonomie ihre Position gegenüber den eigenen Ministerien zu verbessern. Als Bündnispartner erlauben sie wiederum, quasi an den Bildungsministerien vorbei, eine Unterstützerstruktur bei den nationalen Hochschulverbänden für den Prozess aufzubauen. Nicht zuletzt durch diese Allianzbildung gelang es dem Bologna-Prozess eine Ausstrahlungskraft zu erlangen, deren Ausmaß zumindest zu Beginn von einigen der beteiligten Bildungsministerien deutlich unterschätzt wurde (vgl. Interview 14/2005, Interview 25/2005).

Mit seinen Konkretisierungsvorschlägen für eine gemeinsame Hochschularchitektur diente der erste Trendbericht ähnlich wie der Attali-Bericht dazu, die Grenzen des Akzeptierbaren bei den Teilnahmeregierungen auszuloten. Dieses Verfahren wählte man auch bei den nachfolgenden Ministertreffen. Vergleicht man diesen Prozess mit dem Ausarbeitungsprozess des Lissabon-Übereinkommens, zeigen sich interessante Parallelen, aber auch deutliche Unterschiede. Dem ersten, aber auch den nachfolgenden Trendberichten kam eine ähnliche Rolle zu wie den Kommentaren der *Ad-hoc*-Experten-Gruppe in der Machbarkeitsstudie. Ähnlich wie die Expertenkommentare dienten diese Veröffentlichungen dazu, den Rahmen des Sagbaren zu skizzieren und die Grenzen des Akzeptierbaren abzutasten. Dass es sich nun nicht mehr

nur um Stichworte handelte, sondern um Berichte, die im Verlauf des Prozesses immer mehr an Umfang gewannen, steht für eine deutlich stärkere Formalisierung des Meinungsbildungsprozesses im Rahmen des Bologna-Prozesses, der zugleich immer mehr nichtstaatliche Akteure aus dem Hochschulsektor mit einzubinden begann.

Nach der Konferenz in Bologna 1999 begann man mit dem Aufbau einer Interim-Struktur, um so dem Meinungsbildungsprozess, der in Paris und Bologna angestoßen worden war, Kontinuität und Nachhaltigkeit zu verleihen. Die in dieser Struktur angelegte strategische Selektivität, die mit einer spezifischen Einbindungsstrategie verbunden ist, sollte eine thematische Schwerpunktbildung im Meinungsbildungsprozess fördern. Diese Interim-Struktur, wie sie heute noch besteht, ist durch zwei Kreise gekennzeichnet (siehe Haug and Tauch 2001; Haug and Tauch 2000). In einem ersten Kreis, der *Follow-up*-Gruppe, sind alle am Bologna-Prozess beteiligten Regierungen vertreten. Nach Bologna traf sich diese Gruppe jeweils in dem EU-Mitgliedstaat, der zu diesem Zeitpunkt die EU-Ratspräsidentschaft inne hatte (November 1999 in Helsinki, Juni 2000 in Lissabon, Dezember 2000 in Paris). In dieser Kopplung der Treffen an die jeweilige EU-Ratspräsidentschaft wird deutlich, wie eng diese Interim-Struktur von Anfang an an den europäischen Integrationsprozess gekoppelt wurde und faktisch von dessen Ressourcen lebte.¹⁸⁶

Noch deutlicher wird dies beim zweiten exklusiveren Kreis, dem eigentlichen organisatorischen Kern der Interim-Struktur, der die inhaltlichen Impulse für die Meinungs- und Willensbildung im Bologna-Prozess organisiert. Dieser exklusivere Kreis traf sich nach der Bologna-Konferenz häufiger und stieß viele Initiativen und Diskussionen an, gab Studien wie die Trendberichte in Auftrag und organisierte Seminare mit Themenschwerpunkten.¹⁸⁷ In diesem Sinn wirkt diese Struktur als strategischer Filter für die inhaltlichen Diskussionen um die Ausgestaltung eines gemeinsamen Europäischen Hochschulraumes. Hier war von Anfang an die Europäische Kommission als stimmberechtigtes Mitglied vertreten, hinzu kamen die jeweilige EU-Ratspräsidentschaft und die Gastgeberländer der Ministerkonferenzen. Mit von der Partie waren zudem mit beratender Stimme von Anfang an die Assoziation der Europä-

¹⁸⁶ Die Arbeit im Rat der EU wird stark von der jeweiligen EU-Präsidentschaft beeinflusst. Jede Präsidentschaft legt ein detailliertes Arbeitsprogramm vor, das ihre spezifischen Prioritäten enthält, aber zugleich auch die gemeinsam formulierten und zu bearbeitenden Vorhaben. Die Geschäftsordnung lässt der Präsidentschaft weitreichenden Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung der einzelnen Rats-Sitzungen. Die Präsidentschaft rotiert halbjährlich nach einer vom Rat festgelegten Reihenfolge (siehe Hartwig and Umbach 2006: 328).

¹⁸⁷ So widmete sich ein Seminar in Leiria/Portugal im November 2000 den Mechanismen der Kreditakkumulation und deren Transfers, ein Seminar in Lissabon im Januar 2001 der Qualitätssicherung und Akkreditierung, ein Seminar in Helsinki im Februar 2001 der Frage der Formen von untergraduierten Studien und Abschlüssen und das letzte der Reihe im März 2001 in Malmö/Schweden der transnationalen Bildung (siehe Haug and Tauch 2001: 17f.)

schen Universitäten (CRE) und die europäische Hochschulrektorenkonferenz (siehe Haug and Tauch 2000). Beim Treffen der Follow-up-Gruppe in Lissabon 2000 wurde zudem dem Europarat ein Beobachterstatus in diesem exklusiven Kreis eingeräumt. Auch die Vertretung nichtuniversitärer Hochschuleinrichtungen - die *European Association of Institutions in Higher Education-Colleges, Polytechnics, Universities of Professional Educations* (EURASHE) - und der Studierendenverband *European Liaison Group* (ESIB, später *National Unions of Students in Europe*) erhielten eine beratende Stimme. Man band somit diese hochschulpolitischen Interessenverbände schon sehr früh in den Prozess ein und sicherte sich so deren Unterstützung.

So organisierten die Europäische Rektorenkonferenz und die CRE im März 2001 in Salamanca ein Treffen mit über 300 europäischen Hochschulen und deren zentralen Vertreterorganisationen, um den Bologna-Prozess zu erörtern und ihre Unterstützung in einer Botschaft an die Adresse der Bildungsminister zu signalisieren (vgl. EUA 2001). Dieses Treffen nutzten die beiden Hochschulverbände zugleich, um durch eine Fusion zum Europäischen Universitätsverband (European University Association, EUA) ihren Einfluss zu bündeln. Auch der Studierendenverband ESIB traf sich im Vorfeld von Prag, um eine eigene Position zu diskutieren. In der auf diesem Treffen in Göteborg verabschiedeten Deklaration signalisierten die Studierenden trotz einiger kritischer Töne ebenfalls ihre klare Unterstützung. Um sich auf europäischer Ebene besser zu organisieren, bemühte sich ESIB zudem um eine Finanzierung durch die Europäische Kommission (vgl. ESIB 2001: 151). Dieser Unterstützung des Bologna-Prozesses folgten auch andere hochschulpolitische Verbände und Berufsverbände.¹⁸⁸ Hierdurch entstand um die Interim-Struktur herum eine breitere Öffentlichkeit von hochschulpolitischen Gruppen. Durch das institutionalisierte Beratungsverfahren, das der EUA, EURASHE und ESIB einen Beobachterstatus einräumt, koppelte man diese breitere bildungspolitische Expertenöffentlichkeit an die Interim-Struktur zurück. Interessanterweise räumte man UNESCO/CEPES später, in Berlin 2003, ebenfalls eine beratende Stimme ein, die sich jedoch nur auf den breiteren Kreis bezieht, nicht jedoch auf die Steuerungsgruppe. Damit privilegierte man den Europarat. Wer erst viel später mit in den Prozess eingebunden wurde, war zudem die Interessensvertretung des Hochschulpersonals. Darin zeigt sich eine klare strategische Selektivität bei der Einbindung.

Mit der Konferenz in Prag 2001 wurde diese Struktur durch die MinisterInnen offiziell abgesegnet. Zugleich sicherten die MinisterInnen eine Rückbindung des exklusiveren Kreises

¹⁸⁸ Beispiele hierfür sind Verbände wie SEFI (European Society for Engineering Education), EAIE (European Association für International Education), ELIA (European League of Institutes of the Arts) und ELFA (European Law Faculties Association) (siehe Haug and Tauch 2001).

an die größere Gruppe, indem sie dieser das Recht einräumten, VertreterInnen aus den eigenen Reihen in die Steuerungsgruppe zu wählen. Ursprünglich waren dies vier VertreterInnen, nach Berlin reduzierte man die Anzahl auf drei (vgl. Berlin-Kommuniqué 2003: 10f.). Mit Berlin stärkte man zugleich die Rolle der EU in dieser Interim-Struktur, indem die Position der EU-Ratspräsidentschaft in der exklusiveren Steuerungsgruppe ausgebaut wurde. Nicht nur die gegenwärtige, sondern auch die vorige und künftige Ratspräsidentschaft sollte von Berlin an Teil dieser Steuerungsgruppe sein (siehe KMK, HRK et al. 2003). Zusätzlich wurde der jeweiligen EU-Ratspräsidentschaft den Vorsitz in der Steuerungsgruppe eingeräumt und den Einfluss der vorherigen Gastgeberländer reduziert. Heute ist nur noch das zukünftige Gastland Teil dieser Bologna-Steuerungsgruppe, dem *Bologna board*, wie die Gruppe seit Bergen genannt wird. Das Gastland nimmt hierbei jedoch zusammen mit dem Vorsitzenden eine wichtige Rolle ein. Oder wie es ein Experte im Interview formulierte:

„The president of the follow-up group has a great influence as he writes the final draft of the communiqué. This allows him to change formulations in the very last minute without communicating it back to the group. The host country also plays an important role, its representative can block certain formulations by describing them as unacceptable for his ministry.“ (Interview 17/2005)

Seit Berlin hat man keine wesentlichen Änderungen mehr vorgenommen. In Bergen 2005 sind einzig und allein der europäische Arbeitgeberverband UNICE¹⁸⁹ und die paneuropäische Fraktion der Bildungsgewerkschaft *education internationale* sowie das Europäische Netzwerk für Qualitätssicherung (ENQA) in diesen Kreis noch aufgenommen worden, mit einer beratenden Stimme, wie sie zuvor nur die EUA, ESIB, EURASHE und der Europarat besaßen. Berücksichtigt man den kontinuierlichen Wechsel der EU-Ratspräsidentschaft und den Ort der Ministerkonferenz, so ist die einzige Konstante in diesem kleineren Steuerungskreis mit eigener Stimme die Europäische Kommission und mit beratenden Stimmen die EUA, ESIB, EURASHE, und der Europarat, mit ENQA, der Bildungsgewerkschaft und dem europäischen Arbeitgeberverband als Neuzugang. So gelang es der Europäischen Kommission, als Konstante in diesem exklusiven Kreis zu einer tragenden Stütze zu werden, wie auch die Europäische Union über die EU-Ratspräsidentschaft ihre Position weit ausbauen konnte. Durch ihren intergouvernementalen Zuschnitt unterscheidet sich die Interim-Struktur jedoch deutlich von einem EU-Arrangement. Entsprechend kommt den Verlautbarungen der MinisterInnen nur der Status von Absichtserklärungen zu. Sie haben keinen rechtlich bindenden Charakter, sondern wirken nur über eine Diskursstrukturierung. Diese Interim-Struktur steht somit in direkter Kontinuität mit dem Vertragswerk des Lissabon-Übereinkommens. Im Vergleich zum Re-

¹⁸⁹ *Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe*

gionalen Ausschuss, der durch das Lissabon-Übereinkommen geschaffen wurde, fällt die Interim-Struktur des Bologna-Prozesses jedoch institutionell – wenn auch nicht rechtlich – deutlich stärker aus. Während der Europäischen Gemeinschaft beim regionalen Ausschuss des Lissabon-Übereinkommens nur ein Beobachterstatus eingeräumt wurde, bildet sie im Bologna-Kontext eine der tragenden Stützen. Hierdurch erst konnte diese Struktur eine wichtige organisatorische Rolle zwischen den Teilnehmerstaaten erlangen, wie auch nichtstaatliche Akteure wie die Hochschul- und Studierendenverbände gezielter mit einbinden, ohne ihren intergouvernementalen Charakter zu verlieren.

I. Der Panoptikum-Mechanismus

In Bologna 1999 verpflichteten sich die Ministerinnen und Minister zu regelmäßigen Treffen, um die erzielten Fortschritte bei der Verwirklichung eines Europäischen Hochschulraumes zu bewerten und weitere Schritte zu planen. Allerdings hielt man in Bologna die Form einer solchen Rechenschaftsstruktur noch offen. Einzig ein vager Zeithorizont für die Umsetzung dieser Ziele fand Eingang in die Deklaration. Man einigte sich, die gemeinsamen Ziele „innerhalb der ersten Dekade des dritten Jahrtausends“ (Bologna Deklaration 1999) zu erreichen. Im Nachfolgetreffen in Prag 2001 präziserte man mit dem Jahr 2010 den Zeithorizont. Damit übernahm man faktisch den Zeitrahmen, auf den sich im Rahmen der EU der Europäische Rat auf seinem Treffen im März 2000 in Lissabon geeinigt hatte, um die Ziele der sogenannten Lissabonner Agenda zu verwirklichen. Abgesehen von diesem indirekten Bezug durch diesen Zeitrahmen fügte man im Prager Kommuniqué von 2001 jedoch keinen direkten Bezug zur Lissabonner Agenda der EU ein, obwohl das Treffen des Europäischen Rates vor dem Treffen in Prag stattfand. Diese Auslassung verweist auf ein Spannungsverhältnis, das im Kern die Herausbildung eines postnationalen *workfare regime* und eines neuen Steuerungsmodus der EU tangiert.

Mit der Lissabonner Agenda hat sich der Europäische Rat auf eine Reihe von arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielen geeinigt, die auch bildungspolitische Ziele umfassen. So räumte man in Lissabon der Verwirklichung des Ziels des lebensbegleitenden Lernens, der Verbesserung der Qualität der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie der vollständigen gegenseitigen Anerkennung von Abschlüssen hohe Priorität ein (vgl. European Council 2000; siehe Linsenmann 2006: 88). Damit hatte man sich auf Kernbereiche fokussiert, die, was den Hochschulbereich anbelangt, auch im Zentrum des Bologna-Prozesses stehen. Um so bemerkenswerter ist daher die fehlende Bezugnahme in Prag auf die Lissabonner Agenda der EU.

Ein zentraler Grund für die Zurückhaltung in Prag ist in der sogenannten Lissabonner Strategie zu sehen. In Lissabon einigte sich der Europäische Rat nicht nur auf Ziele in Bereichen, für die die Europäische Union nur eine sehr fragile Rechtsgrundlage besitzt, wie etwa die allgemeine Bildung, sondern auch auf die Form zu deren Umsetzung: die Lissabonner Strategie. Kernelement dieser Strategie ist ihre Koordinierungsform, die sogenannte „Offene Methode der Koordination“ (OMK). Die Koordinierungsmethode sieht die Festlegung gemeinsamer Leitlinien und ihre Koppelung an nationale Aktionspläne, Zeitpläne für deren Umsetzung sowie quantitative und qualitative Indikatoren vor, über deren Umsetzung die Mitgliedstaaten regelmäßig Bericht erstatten müssen (siehe Linsenmann 2006). Das heißt, sie reduziert den europäischen Koordinationsmodus auf die Vorgabe von Zieldaten und die Kontrolle der Einhaltung der Vereinbarungen. Wie diese Ziele erreicht werden, bleibt hierbei, zumindest im offiziellen Sprachgebrauch, in der Entscheidungskompetenz jedes einzelnen Mitgliedstaates. Damit sollte eine Integration neuer Politikbereiche auf die EU-Tagesordnung erreicht werden bei gleichzeitiger Vermeidung von Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten. Bei der Überprüfung, ob die Zieldaten eingehalten wurden, setzt diese neue Koordinierungsmethode Gruppendruck (*peer pressure*) wie auch das Veröffentlicheln von Ergebnissen in der Öffentlichkeit (*naming and shaming*) gezielt ein, um Druck auszuüben in Bereichen, in denen die Union keine eigene Rechtshandhabung hat. Diese neue Koordinierungsmethode steht folglich für eine Strategie der Europäischen Union, ihren Einfluss auch in Bereiche auszudehnen, die nicht oder nur in geringem Maße zu Gemeinschaftsaufgaben zählen. Entsprechend empfindlich reagierten Bildungsministerien und bildungspolitische Kreise auf die Lissabonner Strategie. Die drei Bildungsexperten Dirk Van Damme, Peter van der Hijden und Carolyn Campell bringen in einer Veröffentlichung die Konsequenz dieser Koordinierungsmethode wie folgt auf den Punkt:

„The so-called “open method of co-ordination” allows the European Union to take educational initiatives, even in the absence of formal legal competence, to realise such strategic missions (the reform in European education and training (E.H.)).” (Van Damme, Hijden et al. 2004: 76)¹⁹⁰

So artikulierten die Bildungsministerien, wie auch die weiteren hochschulpolitischen Kreise in Prag noch indirekt ihre Vorbehalte gegenüber der Lissabonner Agenda und ihrer Umsetzungsstrategie. Mit der Konsolidierung der Interim-Struktur und der zunehmenden Akzeptanz

¹⁹⁰ Dass Peter van der Hijden zu diesem Zeitpunkt selbst stellvertretender Referatsleiter der Abteilung Hochschulbildung in der Generaldirektion Bildung und Kultur der Europäischen Kommission war, kann als Hinweis genommen werden, dass sich innerhalb der Kommission dieses Spannungsverhältnis zwischen Subsidiarität und Vergemeinschaftung durchaus auch wiederfinden lässt und in der Kommission immer wieder zu Spannungen zwischen der Bildungsabteilung und der für Handelsfragen und Wettbewerb zuständigen Abteilung führt (vgl. Interview 16/2005).

der Bologna-Ziele war es jedoch innerhalb nur zweier Jahre gelungen, die Vorbehalte deutlich abzubauen. So hatte man in Berlin, 2003, nicht nur die wirtschaftspolitischen Ziele der Lissabonner Agenda der EU als Referenzpunkt in die eigene politische Agenda mit aufgenommen, sondern auch die Rechtfertigungsstruktur verschärft. Die MinisterInnen beschlossen in Berlin auf der Konferenz in Bergen 2005 eine erste, ausführliche Bestandsaufnahme zur Umsetzung der Bologna-Ziele vorzunehmen. Kurzum: Durch den Bologna-Prozess wurde ein stärker intergouvernemental ausgerichtetes Terrain jenseits des EU-Rahmens geschaffen, in dem ein Konsens zu europäischen Standards organisiert wurde. Auf dieser Grundlage gelang nun etwas, was im engeren EU-Rahmen auf deutlichen Widerstand gestoßen war: Die Einführung der Offenen Methode der Koordinierung mit ihrem Panoptikum-Mechanismus, die man nun *Stocktaking* nannte.

Im Nachfolgenden sollen nun die Konkretisierung des Anerkennungsregimes, die im Rahmen des Bologna-Prozesses vorgenommen wurde, wie auch Kernelemente des Reformprojekts anhand von drei Bereichen genauer dargestellt werden:

- 5.) Der Standardisierung von Abschlüssen und die Konkretisierung von Vergleichskriterien, die sich zunehmend an Lernergebnissen und Kompetenzen orientieren.
- 6.) Dem Spannungsverhältnis zwischen Hochschulbildung und Beschäftigungspolitik, das direkt die Inwertsetzung von wissenschaftlicher Bildung berührt und somit das Artikulationsverhältnis von Hochschule und Wirtschaft.
- 7.) Der Frage nach der Qualitätssicherung. In ihrer Kontrolldimension tangiert diese Frage das Artikulationsverhältnis zwischen Staat und Hochschulen, zugleich aber auch das zwischen den Mitgliedstaaten und der europäischen Ebene.

4.5.4 Die Konkretisierung der Vergleichstandards

Ein Kernelement des Reformvorhabens des Bologna-Prozesses ist die Harmonisierung der Abschlüsse und der Regelstudienzeiten. Hierdurch soll die Vergleichbarkeit verbessert werden. Mit diesem Ansinnen geht dieser Prozess deutlich über die Diskussionen hinaus, wie sie im Vorfeld des Lissabonner Anerkennungsabkommens geführt wurden. Wie voraussetzungsreich eine solche Harmonisierung war, zeigt sich daran, dass man sich erst im Verlauf des Prozesses auf eine gemeinsame Struktur von Abschlüssen einigen konnte. Am einfachsten war es noch, unter den BildungsministerInnen einen Konsens zu schaffen in Bezug auf einen ersten Bildungszyklus. Bereits in Paris einigte man sich darauf, dass diese erste Stufe eine

akademische Grundausbildung umfassen solle, die mindestens drei Jahre dauert, und mit einem *Bachelor*- oder einem vergleichbaren Abschluss – endet. Dieser Beschluss wurde in Bologna nochmals bestätigt. Eine erste kurze akademische Grundausbildung schien vielen Ministerien angesichts eigener Bildungsexpansionspläne eine attraktive, weil kostensparende Option (siehe Haug and Kirstein 1999: Para.II).

Deutlich weniger einfach war es, einen Konsens zum Abschluss der zweiten Stufe zu finden. In Paris wie auch in Bologna ließ man noch offen, ob dieser zweite Zyklus zu einer Promotion oder zu einem Master-Abschluss führen solle. Der Hintergrund der Schwierigkeiten bei der Konsensfindung ist in der großen Vielfalt von Abschlüssen und Regelstudienzeiten in den einzelnen Ländern zu suchen. Einen Master und damit die Fixierung auf ein dreigliedriges Modell lehnten viele der MinisterInnen, aber auch viele der HochschulvertreterInnen zu Beginn des Bologna-Prozesses ab; nicht zuletzt, weil man darin ein angloamerikanisches Modell sah (siehe Haug and Kirstein 1999: Para.I). Gerade aus Deutschland meldete sich deutlich Widerstand. Hier wollten einige am Diplom festhalten, das quer zu gestuften Studiengängen liegt (vgl. z.B. Harmsen 2003). Von dem Konsens über den ersten Abschluss, dem Bachelor, ausgehend, gelang es den Befürwortern eines Dreierzyklus jedoch, an Boden zu gewinnen und sich letzten Endes durchzusetzen. Im Kommuniqué von Berlin von 2003 erklärten sich die MinisterInnen bereit, sich bei ihrer Studienorganisation an drei Stufen – Bachelor, Master, Promotion – zu orientieren. Mit dem bislang klarsten Bekenntnis zum wirtschaftlichen Führungsanspruch Europas, das Eingang in das Berliner Kommuniqué fand, wurde somit zugleich ein Dreierzyklus als Standard gesetzt, den viele zuvor als US-amerikanisches Modell ablehnten. Das heißt, auch bei der Strukturierung von Abschlüssen zeigt sich eine ähnliche Ambivalenz gegenüber den USA, wie sie in der Gleichzeitigkeit des Lissabon-Übereinkommens der UNESCO und der Europäischen Kulturkonvention des Europarates als Grundlage des Bologna-Prozesses zum Ausdruck kommt.

Im Rahmen einer Strategie zur Harmonisierung der Regelstudienzeit begann das Europäische Leistungspunkttransfer-System (ECTS) eine zunehmend wichtigere Rolle zu spielen. Dieses Instrument, das auf eine Standardisierung der Messung von Studienleistungen abzielt, wurde, wie bereits ausgeführt, im Rahmen eines Pilotvorhabens der Europäischen Kommission entwickelt. Die Leistungspunkte umfassen hierbei nicht nur Seminareinheiten, sondern auch Prüfungsleistungen und Zeiten des Selbststudiums. Entsprechend erlaubt dieses Instrument vom Verschulungsgrad eines Hochschulstudiums durch Präsenzpflcht zu abstrahieren und führt so eine höhere Variabilität bei der Definition von Gleichwertigkeit ein, die von ei-

nem direkten Vergleich von Seminareinheiten oder Semesteranzahl absieht (siehe Karran 2005).¹⁹¹ Das ECTS steht so für einen ausdifferenzierten Vergleichsmaßstab, der einen Vergleich unterhalb der Abschlussebene ermöglicht. Hierdurch können Teilaspekte eines Hochschulstudiums miteinander verglichen und gewichtet werden. Bei fehlender Gleichwertigkeit erlaubt ein solch feineres Vergleichsraster auch eine Teilanerkennung von Studienleistungen, die erst durch das ECTS sichtbar gemacht werden. Wie im Rahmen des Ausarbeitungsprozesses des Lissabon-Übereinkommens ausgeführt, war damals die Akzeptanz des ECTS noch nicht soweit fortgeschritten, um im Vertragstext Erwähnung zu finden. Allerdings fand es als Referenzbeispiel Eingang in den Begleittext. Mit der Konferenz in Berlin sollte dieses Instrument nun zur Norm werden:

„Die Ministerinnen und Minister betonen die bedeutende Rolle des European Credit Transfer System (ECTS) für die Förderung der studentischen Mobilität und die internationale Curriculumentwicklung. Sie halten fest, dass sich das ECTS zunehmend zur allgemeinen Grundlage für nationale Leistungspunktsysteme entwickelt. Sie befürworten weitere Fortschritte mit dem Ziel, das ECTS zu einem System nicht nur für die Übertragbarkeit, sondern auch für die Kumulierung von Leistungspunkten weiterzuentwickeln, das mit der Herausbildung des Europäischen Hochschulraumes einheitlich angewendet werden soll.“ (Berlin-Kommuniqué 2003: 5)

Mit der Akzeptanz eines Vergleichs von Studienleistungen wurde zugleich ein Diskussionsfeld eröffnet, in dem ein ergebnisorientierter Äquivalenzvergleich zunehmend an Zuspruch gewann und eine weitere Konkretisierung von Vergleichsmaßstäben begünstigte. Ein halbes Jahr nach der Ministerkonferenz in Prag traf sich eine informelle Gruppe von Anerkennungs- und BildungsexpertInnen aus Belgien, den Niederlanden, Dänemark und England zum ersten Mal, um über eine solche Weiterentwicklung zu diskutieren.¹⁹² Dieser informelle Kontext entwickelte erste konzeptionelle Vorschläge zur generischen Definition von wünschenswerten Lernergebnissen. Diese generischen Standards bilden ein Raster, um die fachübergreifenden Kompetenzen zu bestimmen, die AbsolventInnen eines entsprechenden Studienzyklus entwickeln müssen, wie beispielsweise Wissensaneignung, Verstehen, Urteilsvermögen, Kommunikationsformen und Lernstrategien. Da die Gruppe diese Standards auf einem Treffen im Februar 2002 in Dublin beschloss, werden diese Standards oft Dublin-Deskriptoren genannt. Diese Initiative fand von Anfang an starke Unterstützung durch die Europäische Kommission. 2000 begann die Kommission ein eigenes Pilotprojekt „TUNING-Abstimmung der Bildungsstrukturen in Europa“, um stärker fachspezifische Standards für solche Kompetenzanforde-

¹⁹¹ Siehe auch European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS) Key Features, 11.02.2003 www.berlin-bologna.de [19.05.2006]

¹⁹² Siehe www.jointquality.org [16.05.2006]

rungen zu entwickeln.¹⁹³

Mit dieser konzeptionellen Weiterentwicklung nahm man letztlich eine konzeptionelle Entwicklung aus den USA auf, um sie im Rahmen des Bologna-Prozesses weiterzuentwickeln. Ende der 1980er Jahre hatte die *American Association for Collegiate Schools of Business* (AACSB) Pilotvorhaben lanciert, um fachspezifische Kernkompetenz zu definieren (siehe Ewell 2001: 3). Auch die US-amerikanische Akkreditierungsorganisation für Ingenieurstudiengänge, der *Accreditation Board on Engineering Technologies* (ABET), begann schon früh eine solche konzeptionelle Orientierung am Lernergebnis aufzunehmen und entwickelte Standards für Kernkompetenzen für das Ingenieurwesen. Ähnlich wie in Europa artikuliert sich in diesem konzeptionellen Fokus eine Strategie, die die Anerkennung von Abschlüssen in einem stark fragmentierten Hochschulsystem fördern will.

Diese Versuche, Kriterien für das Bestimmen von Lernergebnisse zu entwickeln, können als ein Meilenstein in der Entwicklung von Vergleichskriterien betrachtet werden. Sie legen nahe, weniger auf Lehrinhalte, sondern mehr auf das Ergebnis eines Lernprozesses und die damit verbundenen Kompetenzen zu fokussieren. Während eine solche Orientierung am Endergebnis im Rahmen der Ausarbeitung des Lissabon-Übereinkommens noch Gegenstand großer Kontroversen war, gewann sie nun im Rahmen des Bologna-Prozesses zusehends an Akzeptanz. So heißt es im Berlin Kommuniqué:

„Die Ministerinnen und Minister empfehlen den Mitgliedstaaten, einen Rahmen vergleichbarer und kompatibler Hochschulabschlüsse für ihre Hochschulsysteme zu entwickeln, der darauf zielt, Qualifikationen im Hinblick auf Arbeitsbelastung, Niveau, **Lernergebnisse, Kompetenzen und Profile** zu definieren. Sie verpflichten sich ferner, einen übergreifenden Rahmen für Abschlüsse im Europäischen Hochschulraum zu entwickeln.“
(Hervorhebung E. H. Berlin-Kommuniqué 2003: 4)

Zusammenfassend kann konstatiert werden: Im Rahmen des Bologna-Prozesses ist es gelungen, unter einer wachsenden Anzahl von BildungsministerInnen einen Konsens zur Harmonisierung von Hochschulabschlüssen wie auch zu einem feingliedrigeren Raster zur Erfassung von Studienleistungen zu schaffen, welches die Informationsauflagen für das Entsendeland stärker konkretisiert als das *Diploma Supplement*. Die Orientierung an Kompetenzen und Lernergebnissen ändert zudem die Fluchtlinie eines Äquivalenzvergleichs zugunsten einer stärkeren Toleranz gegenüber Unterschieden in der Studienstruktur. Solche Konkretisierungen stützen ein liberales Anerkennungsregime.

¹⁹³ Siehe http://ec.europa.eu/education/policies/educ/tuning_de.html [19.05.2006]

4.5.5 Hochschulbildung versus Qualifikation

Eine genauere Analyse der Verkoppelung der Bologna-Ziele mit beschäftigungspolitischen Zielen gibt Einblick in das Spannungsverhältnis zwischen dem entstehenden postnationalen Hochschulbildungsregime und dem postnationalen *workfare regime*, wie es sich im Rahmen der EU-Beschäftigungsstrategie herauszubilden beginnt. Der darunter liegende Konflikt kann im Rückgriff auf Poulantzas' Unterscheidung als ein Konflikt zwischen der ökonomischen Funktion eines „Staates“ im engeren Sinne und seiner umfassenderen Rolle bei der Organisation von Hegemonie beschrieben werden.

Wie bereits erwähnt, stellte die Sorbonne-Erklärung das Vorhaben eines Europäischen Hochschulraumes dezidiert in den Kontext einer Verbesserung der Berufsbefähigung (Employability). Damit verknüpften die MinisterInnen ihr Vorhaben mit der EU-Beschäftigungsstrategie, wie sie von der Binnenmarktfraktion forciert wird. In Bologna beschränkte man nun eine solche enge Koppelung von Arbeitsmarkt-relevanten Qualifikationen und Hochschulbildung vor allem auf den Abschluss des ersten Studienzyklus. So heißt es in der Erklärung:

„Der nach einem ersten Zyklus erworbene Abschluss attestiert eine für den europäischen Arbeitsmarkt relevante Qualifikationsebene.“ (Bologna Deklaration 1999)

Während noch zehn Jahre zuvor im Erasmus-Streitfall Großbritannien, Deutschland und Frankreich auf einer klaren Unterscheidung zwischen Berufsbildung und allgemeiner Bildung bestanden, um so den Einfluss der Union auf die Ausgestaltung der allgemeinen Bildung zu begrenzen, war man nun bereit, zumindest die akademische Grundausbildung als Berufsqualifikation zu verstehen. Das „Herausschneiden“ eines ersten kurzen Zyklus, der mit einem *Bachelor* oder einem vergleichbaren Abschluss endet, hat sicherlich mit dazu beigetragen, den Widerstand gegen eine solche Verberuflichung der Hochschulbildung zu schwächen, wie er sich besonders in akademischen Kreisen artikuliert. Gerade in den Ländern mit einem etablierten dualen Berufsausbildungssystem wie etwa Deutschland ist die Kritik an einer Verberuflichung der Hochschulbildung nicht zu überhören, wie folgender Kommentar zum Bologna-Prozess illustriert:

„Bisher ist das Studium in Deutschland eindeutig definiert. Es steht über der Berufsausbildung und hat einen hohen Anspruch (...). Das Diplom soll ein Ausweis für die Fähigkeit sein, selbstständig wissenschaftlich zu arbeiten. Das abzuschaffen, hat weitreichende Konsequenzen. (...) Berufsausbildung wird die Norm sein - auch wenn sie noch Studium heißt.“ (Harmsen 2003)

Auch innerhalb des Bologna-Prozesses blieb die Strategie der EU, diesen Reformprozess der europäischen Beschäftigungsstrategie unterzuordnen und so eine stärkere Subsumtion des Hochschulstudiums unter die Anforderungen des Arbeitsmarktes und damit der Kapitalseite zu forcieren, nicht unwidersprochen. Gerade die Hochschulverbände mobilisierten dagegen. So ist die Referenz auf die *Magna Charta Universitatum*, wie sie in die Bologna-Deklaration von 1999 eingefügt wurde, auf deren Einfluss zurückzuführen. Die *Magna Charta*, die elf Jahre vor der Bologna-Konferenz am gleichen Ort anlässlich der 900-Jahr-Feier der Universität von der Europäischen Rektorenkonferenz unterzeichnet worden war, betont die Wichtigkeit der Einheit von Lehre und Forschung und einer humanistischen Ausrichtung der Hochschulen (siehe Schriewer 2005: 462). Mit dieser Referenz konnte so ein anderes Verständnis der Rolle von Hochschulbildung gestärkt werden, das sich nicht alleine an einem ökonomischen Vernutzungskalkül und den Arbeitgeberinteressen orientiert.

Auch aus dem Berliner Kommuniqué lässt sich eine gewisse Zurückhaltung gegenüber einer starken Subsumtion der Hochschulen unter eine wirtschaftspolitische Ratio herauslesen. So nahm man hier wohl eine Referenz auf den wirtschaftspolitischen Führungsanspruch der EU auf, appellierte jedoch zugleich an die soziale Dimension des europäischen Integrationsprozesses:

„Die Ministerinnen und Minister bekräftigen erneut die Bedeutung der sozialen Dimension des Bologna-Prozesses. Die Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, muss mit dem Ziel, der sozialen Dimension des Europäischen Hochschulraumes größere Bedeutung zu geben, in Einklang gebracht werden; dabei geht es um die Stärkung des sozialen Zusammenhalts sowie den Abbau sozialer und geschlechtsspezifischer Ungleichheit auf nationaler und europäischer Ebene.“ (Berlin-Kommuniqué 2003: 1)

Diese Aussage betont die Bedeutung der Rolle der Bildung für die Stärkung des sozialen Zusammenhalts. Hegemonietheoretisch gesprochen, hebt sie die Funktion von Hochschulbildung bei der sozialintegrativen Organisation von Hegemonie hervor und grenzt diese von ihrer rein ökonomischen Funktion ab.

Trotz der Einwände gegen die Unterordnung der Hochschulbildung unter die Anforderungen des Arbeitsmarktes, wie sie hier und da in den Verlautbarungen aufblitzten und noch stärker Eingang in die Stellungnahmen von Hochschul- und Studierendenverbänden zum Bologna-Prozess fanden, ließen sich die Integration des Bologna-Prozesses in die europäische Beschäftigungsstrategie und die damit verbundene Qualifizierungsoffensive immer weniger aufhalten. Anfang 2000 verstärkten sich die Anstrengungen innerhalb der EU, den Erfolg des Bologna-Prozesses bei der Konkretisierung des Anerkennungsregimes für eine stärkere Europäisierung der Berufsbildungspolitik zu nutzen. Nachdem zentrale Elemente des EU-

Binnenmarktvorhabens in die Praxis umgesetzt worden waren, wollte man nun die letzte der vier Freiheiten, den freien Verkehr von Personen, stärken. Auch wenn wie ausgeführt die Gemeinschaft seit den Gründerverträgen mit starken Kompetenzen im Berufsbildungsbereich ausgestattet ist und seit den 1960er Jahren immer wieder Koordinierungsanstrengungen in diesem Bereich unternahm, war es bis zu diesem Zeitpunkt der EU nur bedingt gelungen, eine formelle Anerkennung der vollen Gleichwertigkeit der Befähigungsnachweise auf europäischer Ebene zu garantieren (siehe Shaw 1999). Im Fahrwasser der Lissabonner Agenda einigten sich nun die EU-MinisterInnen auf einem Ratstreffen am 14. Februar 2001 auf zukünftige Ziele für die allgemeine und berufliche Bildung, die sie im Zeitrahmen der Lissabonner Agenda bis 2010 umsetzen wollten (vgl. Rat der Europäischen Union 2001). Um Vorschläge für die Umsetzung dieser Ziele im Bereich der Berufsbildung zu entwickeln, lud die Europäische Kommission im Juni 2002 VertreterInnen der EU, der EFTA und der Beitrittsländer nach Brügge ein. Ein paar Monate danach, am 12. November 2002, billigte der Rat eine Entschließung zur Förderung einer verstärkten Zusammenarbeit bei der beruflichen Bildung.¹⁹⁴ Diese Entschließung floss weitgehend in die sogenannte Kopenhagen-Deklaration ein, die die MinisterInnen für berufliche Bildung der EU-Mitgliedstaaten, der EFTA/EWR- und Bewerberstaaten sowie die Kommission und die europäischen Sozialpartner auf ihrer Tagung vom 29.–30. November 2002 in Kopenhagen verabschiedeten (vgl. Copenhagen Declaration 2002). Brügge und Kopenhagen sollten diesem Prozess ihren Namen verleihen: Der Brügge-Kopenhagen-Prozess, der analog zum Bologna-Prozess initiiert wurde, um einen europäischen Raum für Berufsbildung zu schaffen. In Anlehnung an das *European Credit Transfer System* (ECTS) sollten nun *European Credits for Vocational Education and Training* (ECVET) entwickelt werden.

Der Bologna-Prozess mit seinen Standardisierungserfolgen avancierte im Brügge-Kopenhagen-Prozess jedoch nicht nur zum Vorbild, sondern man begann gezielt eine Verkopplung dieser beiden Prozesse anzuvizieren mit dem erklärten Ziel, einen europäischen Raum der allgemeinen und beruflichen Bildung zu schaffen (vgl. Rat der Europäischen Union 2005: 8ff). Bis 2006 sollte ein europäischer Qualifikationsrahmen entwickelt werden, der als gemeinsamer Bezugsrahmen sowohl für die berufliche Bildung als auch für die allgemeine Bildung dient. Mit dem Begriff des Qualifikationsrahmens griff man auf einen Begriff zurück, wie man ihn innerhalb Europas in Dänemark, Irland und England zu entwickeln begonnen hatte, um im Rahmen von nationalen Qualifikationsrahmen ein Klassifikationssystem zu

¹⁹⁴ Angenommen am 19. Dezember 2002, ABI. C 12 vom 18.01.2003, S.2 (siehe Rat der Europäischen Union 2005: 11)

schaffen, das die Berufs- und Hochschulbildung entlang gemeinsamer Standards zusammenfasst (siehe Bologna Working Group on Qualifications Frameworks 2005: 153). Einen solchen nationalen Qualifikationsrahmen sollten nun alle EU-Mitgliedstaaten erarbeiten und ihn mit dem europäischen Qualifikationsrahmen verkoppeln. Ziel dieser Verknüpfung von nationalen Qualifikationsrahmen mit einem europäischen Rahmen ist eine Stärkung des europäischen Anerkennungsregimes für alle Arten von Befähigungsnachweisen.

Auf eine solche Verkoppelung von Hochschulbildung und Berufsbildung reagierten nun gerade die HochschulvertreterInnen und ihre Interessenverbände mit größter Zurückhaltung (vgl. Interview 17/2005, 18/2005). Um diese Vereinnahmung durch die EU-Beschäftigungsstrategie und durch die stark wettbewerbspolitisch orientierte Lissabonner Agenda abzumildern, gewann der institutionelle Rahmen, dessen Rechtsgrundlage das Lissabonner Anerkennungsabkommen bildet, erneut an Bedeutung. Sehr deutlich lässt sich dies an den Bezügen auf den Qualifikationsrahmen ablesen, wie sie im Bergen-Kommuniqué von 2005 gemacht werden. So zeigten sich die MinisterInnen in ihrer Verlautbarung in Bergen gewillt, nationale Qualifikationsrahmen zu schaffen. Man war jedoch nicht bereit, den nationalen Rahmen an den europäischen Qualifikationsrahmen der EU anzuknüpfen, wie es im Brügge-Kopenhagen-Prozess vorgesehen ist. Vielmehr sollte der nationale Rahmen an einen übergreifenden Qualifikationsrahmen gekoppelt werden (vgl. Interview 16/2005). Mit übergreifend ist hierbei der Bologna-Prozess gemeint, der nicht nur 25 EU-Mitgliedstaaten, sondern seit Bergen 45 Länder umfasst:

„Wir verpflichten uns, bis 2010 nationale Qualifikationsrahmen zu erarbeiten, **die mit dem übergreifenden Qualifikationsrahmen im EHR kompatibel sind**, und bis 2007 mit der Arbeit daran zu beginnen. Wir fordern die Follow-up-Gruppe auf, über die Umsetzung und Weiterentwicklung des übergreifenden Qualifikationsrahmens zu berichten.“ (Hervorhebung E. H. Bergen-Kommuniqué 2005: 2)

In Bergen bekräftigten die MinisterInnen somit nochmals ihre Privilegierung eines institutionellen Arrangements, das außerhalb der EU angesiedelt ist, nicht zuletzt um sich dem starken Druck der Europäischen Union zu entziehen, Hochschulbildung vor allem entlang ihrer ökonomischen Funktion auszurichten. Der übergreifende Rahmen gewinnt so eine zentrale Bedeutung, um die intergouvernementale Struktur bei der Organisation einer postnationalen Hegemonie zu stärken.

4.5.6 Die Frage der Qualitätssicherung: ein zweiter Anlauf

Die Ausführungen zur inhaltlichen Ausgestaltung des Lissabon-Übereinkommens haben gezeigt, welche zentrale Rolle einem solchen institutionell ausgelagerten Qualitätsbewertungssystem bei der Stärkung des Anerkennungsregimes zukommen kann. Durch ein solches System wird die Informationspflicht des Entsendelandes weiter konkretisiert. Fällt die Bewertung der Einrichtung, die den entsprechenden Abschluss ausgestellt hat, positiv aus, erhöht sich bei einem Ablehnungsbescheid für die Prüfungsinstanz der Begründungsaufwand, um einen wesentlichen Unterschied des Abschlusses nachzuweisen. Dies gilt natürlich nur, wenn diese Informationen aus dem Entsendeland als vertrauenswürdig eingestuft werden. Je mehr das Bewertungssystem des Entsendelandes als dem eigenen System gleichwertig betrachtet wird, desto größer wird so die Anerkennungswahrscheinlichkeit.

Wie die Rekonstruktion der Vertragsausgestaltung des Lissabon-Übereinkommens zugleich gezeigt hat, konnten sich die Regierungen damals, Mitte der 1990er Jahre, nicht auf ein formales Qualitätsbewertungssystem als Standard einigen, geschweige denn auf eine weitere Konkretisierung eines solchen Systems. Mit anderen Worten: Es gelang den BefürworterInnen nicht dieses Bewertungssystem generell als Norm durchzusetzen. Nicht zuletzt dank der verschiedenen Projekte, wie sie die Europäische Kommission finanziell unterstützte, fand innerhalb der Bildungsexpertenkreise und Hochschulverbände dieses Bewertungssystem jedoch zunehmend Akzeptanz. Mit diesem Thema griff die Kommission einen der wenigen Bereiche auf, in dem der Vertrag von Maastricht der Europäischen Union formal eine bestimmte Mitgestaltungsrolle einräumt, während ansonsten ein klares Harmonisierungsverbot besteht. So formulierte die Kommission bereits in einem Strategiepapier von 1994:

„Die Qualität der Bildung ist eines der grundlegenden Ziele der Union, das erheblich zum Wachstum und zur Wettbewerbsfähigkeit beitragen kann. Angesichts der Verschiedenartigkeit der Bildungssysteme und der kulturellen Traditionen der verschiedenen Mitgliedstaaten erweist es sich als notwendig, dass die für **die Definition dieser Qualität verwendeten Kriterien auf Gemeinschaftsebene festgelegt werden** können.“ (Hervorhebung E. H., Europäische Kommission 1994: 16).

Dieses Zitat verdeutlicht nochmals die Rolle von Qualitätsstandards als Meta-Standards, die von der konkreten Ausgestaltung von Bildungssystemen zu abstrahieren erlauben. Diese Standards erlauben es, unterschiedliche Bildungssysteme als gleichwertig zu beurteilen, ohne eine weitgehende Harmonisierung auf inhaltlicher Ebene vorauszusetzen.

Durch den Bologna-Prozess sollte es nun gelingen, diesem formalen Bewertungssystem endgültig zum Durchbruch zu verhelfen. Oder wie ein Bildungsexperte den Meinungsumschwung beschreibt:

„[T]he whole discussion shifts sometime between 1997 and say around 2002. Then the discussion shifts from a discussion whether you need a formalised quality assurance system to what kind of formalised quality assurance system you need. (...) The principle of formalised QA was accepted and that was the major shift. If we had written the Lisbon Convention today, we certainly had included direct language on quality assurance.“ (Interview 25/2005)

In diesem Abschnitt soll dieser Meinungsumschwung mit seinen treibenden und blockierenden Kräften nachgezeichnet werden, um darin die Tendenz hin zu einer supranationalen Meta-Kontrolle der Qualitätssicherung herauszuarbeiten, wie sie sich gegen Ende des Untersuchungszeitraumes im Sommer 2006 immer deutlicher abzuzeichnen begann. Diese Ausführungen machen deutlich, wie komplex ein solches Verhaben ist, dass direkten Einfluss auf die Beziehung zwischen Staat, Hochschulen und Wirtschaft nimmt.

Dass in der Sorbonne-Erklärung von 1998 die Qualitätsbewertung noch mit keiner Silbe Erwähnung fand, ist vermutlich auf die innenpolitische Situation in Deutschland zurückzuführen, auf die man Rücksicht nehmen wollte. Hier stand nur kurze Zeit nach dem Treffen in Paris die Novellierung des Hochschulrahmengesetzes an, um die Einführung von Master- und Bachelor-Studiengängen und des Qualitätssicherungs- und Akkreditierungssystems möglich zu machen.¹⁹⁵ Diese Einführung, die innenpolitisch nicht unumstritten war, wollte man durch eine europäische Verlautbarung wohl nicht gefährden. Mit der Novellierung des deutschen Hochschulrahmengesetzes im August 1998 hatte sich nun ein großes EU-Land, das bislang einen kontinental-europäischen Kontrolltypus bevorzugte, dem neuen Kontrolltyp des evaluierenden Staates gegenüber geöffnet.

Noch im Herbst 1998 stärkte der Rat der EU den BefürworterInnen eines Qualitätssicherungs- und Akkreditierungssystems mit einer Empfehlung den Rücken. In seiner Empfehlung zur europäischen Zusammenarbeit in Fragen der Qualitätssicherung legte der Rat den EU-Mitgliedstaaten nahe, ein transparentes Qualitätsbewertungssystem einzuführen und zu fördern. Die Mitgliedstaaten sollten in einen gegenseitigen Erfahrungsaustausch treten, um anhand von Beispielen guter Praxis einen Konsens zu den methodologischen Grundlagen einer solchen Bewertung zu schaffen (vgl. Rat der Europäischen Union 1998). Auf der Ministerkonferenz in Bologna 1999 nahm man nun dieses Anliegen direkt auf. Die Bildungsministe-

¹⁹⁵ Viertes Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom 20. August 1998 (BGBl. I S. 2190)

rInnen erklärten sich zu einer europäischen Zusammenarbeit bereit, formulierten dies allerdings erst einmal nur sehr offen als Entwicklungsauftrag:

„Promotion of **European co-operation in quality assurance** with a view to developing comparable criteria and methodologies.“ (Hervorhebung im Org. Bologna Deklaration 1999: 4)

Mit der Konferenz in Bologna 1999 war es somit gelungen, ein formales Qualitätsbewertungssystem als Referenzpunkt zu setzen, an dem die MinisterInnen sich zu orientieren versprachen. Eine Konkretisierung dieses Systems vermied man jedoch noch.

Auch der Rat hatte bei seiner Empfehlung zur Einführung von Qualitätsbewertungssystemen ein Jahr zuvor nur wenige Konkretisierungen vorgenommen. So sollte hiernach ein solches System nach Möglichkeit interne und/oder externe Bewertungselemente enthalten. Das heißt, ein solches Qualitätsbewertungssystem kann alleine auf der Selbstkontrolle der Hochschulen aufbauen oder von außen vorgenommen werden oder aber eine Kombination dieser beiden Optionen sein. Auch bei der institutionellen Form einer externen Kontrolle unterließ der Rat in seiner Empfehlung eine weitergehende Konkretisierung. Er betonte allein die Wichtigkeit der Autonomie der für die Bewertung zuständige Stelle „nach Maßgabe der relevanten Strukturen der einzelnen Mitgliedstaaten“ (Rat der Europäischen Union 1998: Anhang). Die Bestimmung von institutioneller Autonomie überließ der Rat damit den Mitgliedstaaten.

Mit der Offenheit bei seinen Vorgaben nahm der Rat nicht zuletzt auch Rücksicht auf die bestehenden Unterschiede in den EU-Ländern, die zu diesem Zeitpunkt ein solches Bewertungssystem bereits eingeführt hatten. So ist beispielsweise der in Frankreich durch das Hochschulgesetz bereits 1984 eingeführte Rat für die Evaluierung der Universitäten (CNE) eine verwaltungstechnisch autonome Körperschaft. Seine 25 Mitglieder werden jedoch vom Präsidenten der Republik ernannt (siehe Chevallier 2004: 157).¹⁹⁶ Die britische Qualitätssicherungsagentur für Hochschulbildung (QAA) ist hingegen formal im Besitz der Hochschulen (siehe Brennan and Williams 2004: 420). Darüber hinaus vergeben im britischen System Berufsverbände bestimmten akademischen Ausbildungen durch eine Akkreditierung eigene Gütesiegel. In der Regel sind diese Gütesiegel an eine zusätzliche praktische Ausbildung gekoppelt, die in vielen anderen europäischen Ländern in das Hochschulstudium integriert ist (siehe Olley 2004: 2). Gerade bei regulierten Berufen spielt im britischen System diese berufliche Akkreditierung von Hochschulqualifikationen eine zentrale Rolle.

Auch wenn somit die Bewertungsinstanzen in diesen Ländern selbständige Einheiten sind, unterscheiden sie sich doch in ihren Einbindungsstrukturen und damit in ihrer Verdich-

¹⁹⁶ Weitere Informationen siehe www.cne-evaluation.fr.

tung von Kräfteverhältnissen. Mit der Einführung eines formalen Qualitätsbewertungssystems ist somit noch wenig über seine konkrete Ausformung gesagt. Die Offenheit in der Ratsempfehlung, wie auch der Entwicklungsauftrag in der Bologna-Deklaration verweisen darauf, dass man zu diesem Zeitpunkt noch weit davon entfernt war, sich auf bestimmte gemeinsame Standards einigen zu können. Mit dem Bekenntnis der MinisterInnen in Bologna zur Qualitätssicherung war mit anderen Worten erst ein erster Schritt getan.

Bei der Organisation eines Konsenses zugunsten eines Qualitätsbewertungssystems und dessen Konkretisierung spielte nach der Bologna-Konferenz nicht nur die Europäische Kommission, sondern insbesondere die CRE (später EUA) eine wichtige Rolle. Diese veranstaltete ab September 2000 mehrere Seminare zum Thema (Überblick siehe Surssock 2001). Gestützt wurde dieser europäische Prozess der Konsensschaffung durch die Gegenreaktion auf eine neue US-amerikanische Dominanz, die sich insbesondere bei den stark internationalisierten Studiengängen wie Betriebswirtschaft, Management und Ingenieurwesen abzuzeichnen begann. Auf diese Entwicklung soll kurz eingegangen werden, da sie nochmals ein Schlaglicht auf das ambivalente Verhältnis zwischen den USA und der EU wirft.

Mit der zunehmenden Bedeutung von Studiengebühren für die Hochschulfinanzierung waren immer mehr europäische Hochschulen dazu übergegangen, solche internationale Studiengänge von ausländischen Akkreditierungsagenturen anerkennen zu lassen, um so ein zusätzliches Gütesiegel zu erhalten. Mit den 1990er Jahren begann sich somit nicht nur ein Bildungsmarkt zu entwickeln, sondern auch ein Akkreditierungsmarkt. Von diesen Entwicklungen profitierten neben Großbritannien vor allem die USA, die über ein Qualitätssicherungs- und Akkreditierungssystem verfügen, das dem britischen Modell nicht unähnlich ist. In den USA hatte sich ein solches System bereits im frühen 20. Jahrhundert herausgebildet, um eine bestimmte Rechenschaftsstruktur gegenüber den Geldgebern zu etablieren, aber auch, um die gegenseitige Anerkennung von Hochschulabschlüssen zu erleichtern, die gesetzlich nicht garantiert ist (siehe El-Khawas 2001; CHEA 2005). Während die institutionelle Akkreditierung von Hochschulen in den USA in der Regel von privaten, gemeinnützigen Organisationen durchgeführt wird, oft mit regionaler Ausrichtung, spielen bei der Programmakkreditierung spezialisierte Akkreditierungsorganisationen eine wichtige Rolle insbesondere bei Studiengängen, die mit regulierten Berufen verbunden sind. Viele dieser spezialisierten Akkreditierungsorganisationen sind im Besitz von Berufsverbänden, wie zum Beispiel dem *Accreditati-*

on Board for Engineering and Technology (ABET).¹⁹⁷ Die Dienstleistungen dieser spezialisierten, aber auch regional orientierten Akkreditierungsagenturen begannen nun europäische Hochschulen vermehrt nachzufragen, nicht zuletzt, um so die Anerkennungschancen der Abschlüsse ihrer AbsolventInnen beim größten Handelspartner Europas den USA zu verbessern. So beschreibt Andrée Sursock vom europäischen Verband der Universitäten (CRE/EUA) die Situation wie folgt:

„In practice, many European institutions of higher education have already taken part in or even launched some kind of accreditation initiatives, mainly in disciplines which have a high level of internationalisation, like engineering and business education. But even classical institutions, for a range of different reasons, are seeking accreditation by an external agency. **Considering the lack Europe-wide actors in this field, these institutions are contacting US agencies**, not only specialised ones for discipline-based accreditation (like ABET for engineering), but also regional ones for institutional accreditation.“ (Hervorhebung E. H., Sursock 2001: 7)

Auch britische Agenturen nutzten diese Gelegenheit, um ihre Bewertungsdienstleistungen auf dem kontinental-europäischen Markt auszubauen.¹⁹⁸ Europa sah sich somit mit der Situation konfrontiert, dass mit zunehmender Marktorientierung und Internationalisierung von Hochschulbildung immer mehr Hochschulen dazu übergingen, sich gewissermaßen unterhalb der Ministerialebene an den Auflagen von US-amerikanischen Akkreditierungsagenturen zu orientieren.¹⁹⁹

Als erstes begannen in Kontinentaleuropa wirtschaftsnahe Kräfte und Wirtschaftsverbände auf diese „Amerikanisierung“ zu reagieren und eigene europäische Gütesiegel für Studienprogramme in Bereichen wie Management und Betriebswirtschaft zu entwickeln, um so eine Alternative zum Marktführer USA anzubieten (siehe Scherer, Javalgi et al. 2005).²⁰⁰ Damit wollte man zugleich auch den Einfluss der USA in den ost- und mitteleuropäischen Ländern zurückdrängen. Hochschulen hatten auch hier begonnen, die Dienstleistungen US-amerikanischer Agenturen nachzufragen, um so auch in Westeuropa die Anerkennung ihrer

¹⁹⁷ Abet wurde bereits 1932 vom Engineers Council for Professional Development in New York gegründet, siehe www.abet.org/history.shtml [01.07.2006]

¹⁹⁸ Bekanntestes Beispiel ist hier AMBA, die *Association of MBAs*, die bereits 1967 in Großbritannien als Interessenvertretung von MBA-AbsolventInnen gegründet wurde und heute ihre Akkreditierungsdienstleistung auch in anderen Ländern anbietet.

¹⁹⁹ Das weltweit renommierteste Gütesiegel im Bereich Betriebswirtschaft verleiht zum Beispiel die bereits 1916 gegründete *American Assembly of Collegiate Schools of Business* (AACSB).

²⁰⁰ So wurde beispielsweise EQUIS (European Quality Improvement System) 1997 von der *European Foundation for Management Development* (efmd) ins Leben gerufen und versteht sich als übernationale Qualitätssicherung für MBA-Studiengänge. Das deklarierte Ziel der *European Foundation* ist die Verbesserung der Managementausbildung in Europa. FIBAA (Foundation for International Business Administration Accreditation) wurde 1994 von deutschen und österreichischen Wirtschaftsverbänden gegründet. CEMS (Consortium of European Management Schools) kam 1988 durch eine Initiative von Hochschulen und Wirtschaftsverbänden zustande. Siehe mba-gate.de/de/mba/mba-glossar/ [01.07.2006].

Abschlüsse zu verbessern. Europäische Standards sollten hier eine Alternative bieten. Oder um nochmals Sursock zu zitieren:

“Central and Eastern European institutions also expect from a European or international accreditation some kind of formal confirmation that they have caught up in terms of so-called European Standards, whatever these standards could be.“ (Sursock 2001: 7)

Quasi in der Gegenreaktion auf die Präsenz anglo-amerikanischer Akkreditierungsagenturen konnten die wirtschaftsnahen Kräfte in Kontinentaleuropa durch ihre europäischen Akkreditierungsagenturen ihren Einfluss auf die Hochschulen und ihre Curriculumgestaltung ausbauen. Diese Einflussnahme stieß wiederum bei vielen HochschulvertreterInnen, aber auch bei Bildungsministerien auf deutliche Ablehnung. Oder wie es ein Bildungsexperte in einem Interview formulierte:

„I am really afraid of too much impact of the professional sector. Because the professions ultimately will say why are those curricula so heavy, why do engineers have to study philosophy, it is not worthwhile, why ... So the impact of the economic interests of the professions on what is happening in the universities ... That’s probably the real threat.“ (Interview 18/2005)

Diese Situation schuf so eine Grundlage für eine Allianz zwischen nationalen Regierungen, Hochschulverbänden und der Europäischen Kommission, die ein Interesse an einer europäischen Meta-Kontrolle zu entwickeln begannen. Diese Allianz ist bemerkenswert, da sie zwischen Gruppen zustande gekommen ist, deren Interessen sich oft diametral gegenüberstehen. So setzen sich die Hochschulverbände für ein formales Bewertungssystem mit einem hohen Selbstkontrollanteil ein, um den Einfluss der Ministerien zurück zubinden. Die nationalen Regierungen wiederum wachen eifersüchtig über ihre Hoheitsrechte. Die europäische Union hingegen steht für eine Verbesserung des Binnenmarktvorhabens und damit für den freien Personenverkehr und die Schaffung eines europäischen Arbeitsmarktes. Entsprechend prekär ist diese Allianz einzustufen, wie sie sich gerade in der Abwehrbewegung gegenüber den US-amerikanischen Akkreditierungsagenturen zusammenraufte, um das Vorhaben einer europäischen Meta-Kontrolle von Akkreditierungsagenturen anzugehen. Paradoxe Weise gerieten auch hier wieder die USA zur zentralen Referenz für die Form einer solchen Meta-Kontrolle.

I. Die USA als Vorbild

In den USA können drei Typen von Meta-Kontrolle unterschieden werden: Eine davon ist staatlicher und zwei sind nichtstaatlicher Natur. Gerade die staatliche Meta-Kontrolle hat in den letzten beiden Jahrzehnten in den USA an Bedeutung gewonnen, um eine bestimmte Vereinheitlichung in dem stark fragmentierten Hochschulbildungssektor zu fördern und die ge-

gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen zu verbessern (siehe Eaton 2003). Aufgrund der föderalen Struktur und des privaten Charakters des US-amerikanischen Akkreditierungssystems verfügt die US-Bundesregierung allerdings über keine Kompetenzen, Standards für Akkreditierungsagenturen verpflichtend vorzuschreiben. Die Meta-Kontrolle arbeitet hier vielmehr über Anreizstrukturen. So wird die Vergabe von Bundesmitteln an Hochschulen, zum Beispiel in Form von Stipendien, von deren Akkreditierung durch eine Akkreditierungsagentur abhängig gemacht, die vom Bundesbildungsministerium (Department of Education, US-DE) anerkannt ist.

In Reaktion auf die Widerstände, die diese bundesstaatliche Einflussnahme bei den einzelnen Bundesstaaten, den Hochschulen und Akkreditierungsorganisationen auslöste, kam es in den 1990er Jahren zugleich zur Stärkung des zweiten Typs von Meta-Kontrolle, der eine Selbstkontrolle der Akkreditierungsorganisationen ist. In diesem Kontext kam es 1996 zur Gründung des US-amerikanischen *Council of Higher Education Accreditation* (CHEA).²⁰¹ Als Interessenorganisation der Akkreditierungsorganisationen steht der Akkreditierungsrat CHEA für ein freiwilliges Kontrollsystem dieser Organisationen. Ähnlich wie beim USDE erfolgt hier die Überprüfung durch ein Anerkennungsverfahren von Akkreditierungsagenturen. Die Akkreditierung einer Hochschule oder eines Studienprogramms durch eine von CHEA anerkannte Akkreditierungsagentur soll Studierenden bei der Wahl ihrer Hochschulen helfen und sie vor minderwertiger Qualität schützen. Zugleich dient ein solches gesichertes Kontrollverfahren der besseren Anerkennung von Hochschulabschlüssen und Studienleistungen zwischen den Hochschulen und so der studentischen und akademischen Mobilität. Im Gegensatz zum staatlichen Anerkennungsprozess ist diese Auszeichnung durch den CHEA nicht an die Vergabe von Mitteln und anderen Privilegien gebunden, sondern dient nur dem Beleg der Qualität einer Akkreditierungsagentur. Allerdings bezieht sich die staatliche Anerkennung oft auch auf die Evaluierungsergebnisse des CHEA. Diese beiden Typen von Meta-Kontrolle sind die wichtigsten in den USA. Vor allem das Modell, das der CHEA repräsentiert, stieß in den europäischen Diskussionen von Anfang an auf gute Resonanz. Entsprechend häufig waren VertreterInnen des US-amerikanischen Akkreditierungsrats CHEA zu den Gesprächsrunden eingeladen (siehe Sursock 2001: 41).

Der dritte Typ von Meta-Kontrolle basiert auf der Selbstorganisation von Akkreditierungsagenturen, die eng mit Berufsverbänden verbunden sind. Das Arrangement, das für die europäische Diskussion vor allem zur Referenz wurde, ist der *Washington Accord*. Diese Me-

²⁰¹ Organisationen, die zuvor diese nichtstaatliche Kontrollfunktion übernommen hatten, waren der *Council for Postsecondary Accreditation* (COPA) und später der *Council for the Recognition of Postsecondary Accreditation* (CORPA) (siehe Wellman 1998).

ta-Kontrollstruktur, die 1989 ins Leben gerufen wurde, ist, wie ihr Name schon andeutet, stark US-bestimmt. Wichtigster Initiator war hier ABET, der sich mit Ingenieursorganisationen aus mittlerweile neun Ländern zum *Washington Accord* zusammenschloss.²⁰² Die Mitglieder des *Washington Accord* anerkennen gegenseitig ihre Akkreditierungsentscheide als wesentlich gleichwertig. Entsprechend restriktiv ist der Zugang zu diesem Abkommen geregelt. Eine Qualitätskontrolle erfolgt hier gewissermaßen über das Aufnahmeverfahren, bei dem ein Neumitglied zunächst einen Probandenstatus erhält. Anreizstruktur ist hier somit nicht nur Reputation, wie im Falle einer Anerkennung durch den CHEA, allerdings auch nicht die Vergabe von Geldern, wie im Falle einer Anerkennung durch das USDE, sondern die automatische Anerkennung der eigenen Akkreditierungsentscheide durch die anderen Mitglieder. Gerade die Kräfte, die an einem starken Anerkennungsregime in Europa Interesse haben, favorisierten daher dieses Modell. So schreibt Andrée Sursock von der EUA:

„To some extent, the so-called Washington Accord between accreditation agencies in the field of engineering education, could serve as a model.“ (Sursock 2001: 10)

Zum privilegierten Ort der Diskussionen über europäische Qualitätsstandards und den Optionen einer Meta-Kontrolle wurde das *European Network for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA), das 2000 auf der Grundlage der Ratsempfehlung von 1998 ins Leben gerufen worden war und von der EU finanziert wird. Bis sich die beteiligten Länder auf europäische Standards und noch mehr auf die Form einer Meta-Akkreditierung und deren Konsequenzen einigten, sollten allerdings noch einige Jahre verstreichen. Gerade die Konkretisierung der Meta-Kontrolle stieß bei vielen Ministerien auf deutliche Vorbehalte, zeigte man sich doch zögerlich, wichtige Selektionskompetenzen an eine europäische Ebene abzugeben. Bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes im Sommer 2006 konnten so erst die Grundprinzipien einer solchen Meta-Kontrolle fixiert werden. Die damit verbunden Kontroversen sowie der Konsens, wie er sich gegen Ende des Untersuchungszeitraumes dieser Arbeit abzeichnen begann, soll im Nachfolgenden dargestellt werden. Diese Entwicklungen deuten auf die entstehende Form einer europäischen Kontrolle im Hochschulbereich hin. Eine Analyse soll somit ein Schlaglicht auf die entstehende Form einer hochschulpolitischen *Europolity* und das darin eingelassene Artikulationsverhältnis nationaler und supranationaler Selektionskompetenz werfen.

²⁰² Dieser internationale Zusammenschluss verbindet Akkreditierungsorganisationen von Ländern wie Australien, Kanada, Irland, Hongkong, Neuseeland, Südafrika, dem Vereinten Königreich und den USA. Siehe www.washingtonaccord.org.

II. Etappen der Konsolidierung

In Prag 2001 fand die Gründung ENQAs ihre offizielle Absegnung durch die BildungsministerInnen und wurde zugleich mit dem bereits in Bologna formulierten Arbeitsauftrag betraut:

„Die Ministerinnen und Minister haben die Universitäten und anderen Hochschuleinrichtungen, die nationalen Einrichtungen und das European Network of Quality Assurance in Higher Education (ENQA) aufgefordert, in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Einrichtungen aus den Ländern, die nicht Mitglied der ENQA sind, bei der Einführung gemeinsamer Rahmegrundsätze zusammenzuarbeiten und die besten Beispiele aus der Praxis zu verbreiten.“ (Prag-Kommuniqué 2001)

In Prag einigten sich die MinisterInnen somit auf das Terrain, in dem diese Rahmegrundsätze ausgearbeitet werden sollten, um so den Entwicklungsauftrag von Bologna anzugehen. Zugleich erweiterte man den Kooperationsrahmen ENQAs über den EU-Rahmen hinaus. Auf der Grundlage der Ratsempfehlung zustande gekommen, hatte sich dieses Netzwerk zuvor erst einmal nur auf die EU-Staaten bezogen. Mit dem Auftrag, die besten Beispiele aus der Praxis zu verbreiten, um eine Meinungsbildung unter den am Netzwerk Beteiligten zu schaffen, betonte man in Prag noch stark den deliberativen und damit unverbindlichen Charakter dieses Netzwerkes. Dies sollte sich später zugunsten eines stärkeren Schließungsprozesses ändern.

Ähnlich wie bei den Konkretisierungsschritten in den anderen Bereichen des europäischen Anerkennungsregimes steht auch bei der Konkretisierung des formalen Bewertungssystems das Treffen in Berlin 2003 für einen wichtigen Konsolidierungsschritt. So einigten sich die MinisterInnen in Berlin auf das Jahr 2005 als den Zeitpunkt, bis zu dem alle am Prozess beteiligten Länder ein solches Qualitätsbewertungssystem einrichten sollten. In Bergen sollte hierzu Rechenschaft zum Stand der Umsetzung gegeben werden. Das heißt, man unterstellte auch diesen Bereich dem Panoptikum-Mechanismus des Bologna-Prozesses. Darüber hinaus konkretisierte man die gemeinsamen Standards für ein solches System, das über ein internes und ein externes Evaluierungsverfahren verfügen soll und dessen Bewertungsergebnisse zu veröffentlichen sind (vgl. Berlin-Kommuniqué 2003: 3). Einen entscheidenden Konkretisierungsschritt des Bewertungssystems nahm man durch die Auflage vor, dass das Qualitätsbewertungssystem über ein System von Akkreditierung, Zertifizierung oder ein ähnliches Verfahren verfügen soll. Damit einigte man sich darauf, dass ein solches System nicht alleine eine Aussage über die Qualität einer Einrichtung machen soll, sondern auch darüber, ob diese Qualität als ausreichend eingeschätzt wird. Dieser Punkt ist bemerkenswert, stärkt er doch den Selektionscharakter des Qualitätsbewertungssystems. Die Fixierung eines Minimalstandards, der zu einer Zertifizierung oder Akkreditierung führt, heißt in letzter Konsequenz auch, Krite-

rien für den Ausschluss zu definieren (siehe Van Damme 2002). Bezeichnenderweise sprach die Ratsempfehlung von 1998 noch ausschließlich von Qualitätsbewertung und ihrer Sicherung, nicht jedoch von Akkreditierung oder Zertifizierung. Mit der Stärkung des Selektionscharakters des Bewertungssystems in Berlin gewann aber die Frage, wer akkreditieren darf, an Brisanz und damit die Frage nach der institutionellen Verfasstheit von Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen. Hierzu legten sich die MinisterInnen in Berlin jedoch nicht fest, sondern formulierten den Auftrag an die Mitgliedstaaten, die Zuständigkeit der beteiligten Instanzen und Behörden festzulegen. Zugleich beauftragte sie ENQA, über seine Mitglieder in Kooperation mit der EUA, EURASHE und ESIB „ein vereinbartes System von Normen, Verfahren und Richtlinien zur Qualitätssicherung“ zu entwickeln (Berlin-Kommuniqué 2003: 4). Man einigte sich somit nicht nur auf eine erste Konkretisierung des Bewertungssystems, sondern delegierte die weitere Ausarbeitung an das europäische Forum von Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen.

In Berlin gelang es zudem, das Vorhaben einer Europäisierung der Meta-Kontrolle auf die politische Agenda zu setzen. So erklärten sich die MinisterInnen bereit, in ihren nationalen Systemen internationale Kooperationen zu fördern. Beim entscheidenden Schritt in Richtung auf eine europäische Kontrolle blieben sie jedoch noch sehr vage. So gaben die MinisterInnen in Berlin nur einen Auftrag zur Prüfung:

„Auf europäischer Ebene fordern die Ministerinnen und Minister das European Network for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) auf, über seine Mitglieder und in Zusammenarbeit mit der EUA, EURASHE und ESIB (...), **Möglichkeiten zur Gewährleistung eines geeigneten Begutachtungsprozesses (*peer review*) für Agenturen und Einrichtungen zur Qualitätssicherung und/oder Akkreditierung zu prüfen** und durch die Follow-up-Gruppe den Ministerinnen und Ministern bis 2005 darüber Bericht zu erstatten.“ (Hervorhebung E. H. Berlin-Kommuniqué 2003: 4).

So gelang es den treibenden Kräften für eine europäische Meta-Kontrolle nicht, volle Unterstützung für ihr Vorhaben zu erlangen. Doch immerhin erreichten sie einen Auftrag zur Prüfung, der auch hier an ENQA delegiert wurde. Zwei Aufgaben schrieben die MinisterInnen so ENQA ins Aufgabenheft: Erstens die Ausarbeitung eines europäischen Systems von Normen, Verfahren und Richtlinien zur Qualitätssicherung und zweitens eine erste Konkretisierung einer europäischen Meta-Kontrolle, allerdings erst einmal nur vorsichtig als Sondierungsauftrag formuliert.

Bereits im Vorfeld von Berlin hatte ENQA die Idee eines europäischen Verzeichnisses eingebracht, das alle staatlichen, privaten und professionellen Agenturen erfassen soll, die auf

europäischem Territorium aktiv sind (vgl. ENQA 2003a).²⁰³ Hierdurch sollte es möglich werden, bestimmte Auflagen auch den in Europa tätigen US-amerikanischen Akkreditierungsagenturen zu machen und damit letztlich auch deren normativen Einfluss auf Ost- und Mitteleuropa zu begrenzen (vgl. ENQA 2003b). Voraussetzung für ein solches Verzeichnis sind jedoch klar definierte Standards für Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen, die über Aufnahme respektiv Nichtaufnahme entscheiden lassen. Je mehr die Aufnahme in dieses Verzeichnis die Qualität eines Gütesiegels erhalten will, desto mehr sind diese Standards darauf angewiesen, dass sie hohes Ansehen genießen. Eine solche Distinktion setzt allerdings eine klare Hierarchisierung der unterschiedlichen Typen von Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen voraus. Entsprechend sind mit der Festlegung von Zulassungskriterien auch Entscheidungen über Ausschlusskriterien verbunden (siehe Van Damme 2002). Die Zurückhaltung, wie sie in dem Berliner Kommuniqué zum Ausdruck kam, ist auf dieses Moment zurückzuführen. Dieses Hierarchisierungsmoment verdeutlicht, wie politisch brisant das Vorhaben einer Meta-Kontrolle ist, greift sie doch in einen Selektionsbereich ein, der bislang allein auf nationalstaatlicher Ebene organisiert wurde.

Treibende Kraft für dieses Anliegen war von Anfang an die Europäische Kommission. Wie erwähnt, hatte sie bereits in einem Strategiepapier von 1994 die Festlegung von Qualitätsstandards auf europäischer Ebene zu einem ihrer zentralen Ziele erklärt. Dank des Bologna-Prozesses rückte dieses Ziel nun in greifbare Nähe. Mit Berlin wurde ENQA einen weiteren Konkretisierungsauftrag gegeben, zudem sollte das europäische Verzeichnis, oft auch Register genannt, zu einem wichtigen Mechanismus werden, um die Konsolidierung von Standards zu forcieren. Um diesen Prozess zu beschleunigen, mahnte die Kommission 2004 in einem Bericht zur Umsetzung der Ratsempfehlung von 1998 an, dass der

„Zeitpunkt (...) jetzt gekommen (ist), nachdrücklich auf eine echte gegenseitige Anerkennung von Qualitätssicherungs- und Akkreditierungssystemen und Evaluierungen hinzuarbeiten und damit zu erreichen, dass die Qualitätssicherung wirksam zur Realisierung unseres gemeinsamen Zieles beiträgt, die europäische Hochschulbildung zu einer ‚weltweiten Qualitätsreferenz‘ zu machen.“ (Hervorhebung im Orig., Europäische Kommission 2004a: 7)

Dieses Zitat bringt die Strategie der Kommission gut zum Ausdruck, die die Verbesserung der gegenseitigen Anerkennung mit der Schaffung eines europäischen Gütesiegels verbindet, das wiederum mit dem neuen Führungsanspruch der EU verbunden wird. Was gewissermaßen der

²⁰³ Im Englischen heißt diese Struktur *register*. Dieser Begriff wurde zum Teil direkt in die deutsche Diskussion übernommen, so dass hier vom Europäischen Register die Rede ist. Der Begriff Europäisches Verzeichnis, wie er in dieser Arbeit verwendet wird, orientiert sich an der offiziellen Übersetzung des BMBF, wie sie im Bergen-Kommuniqué vorgenommen wurde. Im allgemeinen Sprachgebrauch sich jedoch auch die Bezeichnung Europäisches Register für Qualitätssicherung in der Hochschulbildung durchgesetzt.

Washington Accord für die Ingenieurwissenschaften ist, sollte das Europäische Register für Qualitätssicherung in der Hochschulbildung werden. Diese Strategie stärkt mit anderen Worten eine Hierarchisierung bei der Konsolidierung eines europäischen Qualitätsstandards, um so eine Distinktion zwischen gut und schlecht zu schaffen. Für ENQA sollte diese Konsolidierungsstrategie bei den Standards zu einer eigenen internen Zerreißprobe werden, auf die im Folgenden näher eingegangen wird. Sie verweist auf ein zentrales Dilemma der Europäischen Union bei ihrem Versuch, eigene Normen zu schaffen.

Die zentrale Konfliktlinie innerhalb ENQAs lassen sich gut an einer Selbstbeschreibung dieses Netzwerkes durch ihren damaligen Vorsitzenden Christian Thune illustrieren. Diese gibt das Protokoll der dritten Generalversammlung ENQAs Ende Mai 2002 in Kopenhagen wie folgt wieder:

„There are in fact two different networks inside one single organisation, a network of quality assurance agencies to disseminate good practice in the field of higher education on one hand, and a network that has received encouragement from members to function as a political actor in higher education quality assurance landscape. The tasks related to the first aspect of information dissemination is self-evident and crucial but, as Chairman Thune clearly said, ENQA cannot ignore the expectations from its members to comment actively and participate in the formulation of the European dimension, but the network should do it cautiously, respecting the views of its member organisations and ministries.“ (ENQA 2002a: 7)

Zwei Fraktionen prägten hiernach die Diskussionen innerhalb ENQAs von Anfang an: Die eine Fraktion betrachtete dieses Netzwerk als ein deliberatives Forum, um Erfahrungen auszutauschen und einen gegenseitigen Lernprozess zu begntigen. Mit Rekurs auf Habermas könnte dieses Forum als eine relativ schwache Öffentlichkeit bezeichnen, in dem der Meinungsaustausch von Entscheidungszwngen, die ein bestimmtes Bewertungssystem privilegieren, befreit ist. Der Arbeitsauftrag des Prager Kommuniqués, der dieses Netzwerk aufforderte, „die besten Beispiele aus der Praxis zu verbreiten“, stützte dieses Verständnis vom Netzwerk noch deutlich. Dieses Modell fand auch breite Unterstützung bei den Hochschulverbänden (vgl. Interview 17/2005). Dem gegenüber stand die Fraktion, die eine stärkere Schließung innerhalb der Diskussionen bevorzugte, um einen Konsens zu einem einheitlichen System von europäischen Standards als ‚weltweite Qualittsreferenz‘ zu forcieren. Hier dominierte mit anderen Worten ein Konsolidierungsbestreben bei der Definition von Meta-Standards, den Qualitätsstandards. Diese Fraktion wurde von Anfang an, wie ausgeführt von der Europäischen Kommission gestützt (vgl. Interview 17/2005, Interview 18/2005). Die Vorsicht, zu der Thune mahnte, verdeutlicht zugleich die Interdependenz zwischen diesen Fraktionen. Als deliberatives Forum gelang es ENQA, unterschiedliche Gruppe einzubinden und

grundsätzliche Vorbehalte gegen ein solches Qualitätsbewertungssystem abzubauen. Zugleich stärkte es die Position der neu entstandenen Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen in ihren innenpolitischen Bemühungen, an Akzeptanz zu gewinnen. Der zunehmende Druck auf ENQA, ein europäisches System von Normen und Standards zu schaffen, das zwischen gut und schlecht zu unterscheiden vermag, blieb jedoch nicht ohne Folgen für diese Deliberation, die ihre Inklusivität erlangte, indem sie eben gerade nicht einen Schließungsprozess forcierte.

Bereits vor Berlin hatte ENQA angekündigt, sich von einem Netzwerk zu einer Assoziation zu transformieren. Damit sollten die Zugehörigkeitskriterien zu diesem Terrain exklusiver gestaltet werden, um sicherzustellen, dass nur bestimmte, als vertrauenswürdig geltende Agenturen aufgenommen würden. In einem ersten Schritt entschied man, sich beim geografischen Zuschnitt von ENQA am Bologna-Prozess zu orientieren und damit den Beitritt zum Europäischen Kulturabkommen des Europarates zum Kriterium für die Mitgliedschaft zu machen (vgl. ENQA 2003b). Hierdurch stellte man sicher, dass auch US-amerikanische Agenturen in das Verzeichnis aufgenommen, nicht jedoch ENQA-Mitglied werden können. Deutlich umstrittener war hingegen die Entscheidung darüber, ob nur unabhängige Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen Mitglied bei ENQA werden können (vgl. Interview 17/2005). Bei dieser Entscheidung ging es letzten Endes um die Frage nach dem Einfluss von Ministerien und Hochschulen. Stark gestützt von der Kommission setzte sich innerhalb ENQAs die Fraktion durch, die eine institutionelle Unabhängigkeit der ENQA-Mitglieder von Hochschulen und Ministerien befürwortete (vgl. ENQA 2002b). So muss heute eine Einrichtung, die Mitglied bei ENQA werden will, mit offiziellen Dokumenten wie etwa Gesetzestexten ihre Unabhängigkeit von Hochschuleinrichtungen, Ministerien und anderen Drittparteien nachweisen können (vgl. ENQA o.J.; ENQA 2005a). Damit sicherte man sich, zumindest dem Prinzip nach, auch gegen eine direkte Einflussnahme durch Berufsverbände ab, die in den angloamerikanischen Ländern gerade bei der beruflichen Akkreditierung eine wichtige Rolle spielen.

Nach Berlin und den beiden Arbeitsaufträgen stieg nun innerhalb ENQAs der Konsolidierungsdruck weiter an. Ein Interviewpartner aus dem Kreis der BildungsexpertInnen beschreibt aus seiner Sicht die damit verbundenen Konfliktlage innerhalb ENQAs wie folgt:

„They still have the mentality of a membership organisation. And they are very afraid of becoming into the position that they should be driven to tell to one member: “Sorry you are not good enough”. You see, and that’s the real tension between a membership organisation, a network and a real organisation that takes decisions. So they are reluctantly moving to that position because they are driven by the European Commission and funded by

288

the Commission.” (Interview 18/2005)

Damit spricht dieser Experte ein grundsätzliches Dilemma bei der Konsolidierung europäischer Standards an. Hätte ENQA dem Druck der Europäischen Kommission vorschnell nachgegeben und eine Bestimmung von Standards vorgenommen, hätte dies direkte Konsequenzen für die interne Zusammensetzung und letzten Endes für die Akzeptanz der von ENQA geschaffenen Standards bei ihren Mitgliedern gehabt. Den Druck der Kommission ganz zu ignorieren, die dieses Netzwerk hauptsächlich finanzierte, hätte jedoch faktisch das Ende dieses Netzwerkes bedeutet.

III. Der Kommissionsvorschlag

Um den Meinungsbildungsprozess innerhalb ENQAs zugunsten einer Konkretisierung des Verzeichnisses zu forcieren, intervenierte die Kommission im Oktober 2004 in den Meinungsbildungsprozess. Hierbei griff sie auf ihr Recht zurück, Vorschläge für eine Empfehlung des Rates und des Europäischen Parlaments zu machen (vgl. Europäische Kommission 2004). Der Zeitpunkt dieser Intervention der Kommission war gut gewählt: Ein halbes Jahr vor der Ministerkonferenz in Bergen 2005 konnte die Kommission bestimmte Positionen im Vorfeld stärken und so Einfluss auf die Konsensfindung nehmen. Die zeitverzögerte Beratung des Kommissionsvorschlags im Europäischen Parlament, die nach Bergen im Herbst 2005 stattfand, erlaubte, Einwände der BildungsministerInnen zu berücksichtigen. Die Unterstützung des Vorhabens durch die BildungsministerInnen verlieh wiederum der vom Europäischen Parlament und dem Rat angenommenen Empfehlung zusätzliches Gewicht.

Fünf Einzelvorschläge enthält der Kommissionsvorschlag zur verstärkten Zusammenarbeit bei der Qualitätssicherung in der Hochschulbildung. Die ersten beiden Vorschläge bekräftigen und vereindeutigen den bestehenden Konsens, wie er auch im Berliner Kommuniqué zum Ausdruck kommt. Der dritte stützt das Vorhaben eines europäischen Verzeichnisses. Der vierte und fünfte Vorschlag nehmen eine Konkretisierung der Konsequenzen vor, die mit der Aufnahme in dieses Verzeichnis verbunden sind. Im Nachfolgenden soll auf diese fünf Punkte des Kommissionsvorschlags für eine Empfehlung näher eingegangen werden, wie auch auf die Modifikationen, wie sie das Europäische Parlament vornahm. Als Kompromissformel gibt die Ratsempfehlung so Aufschluss über den sich abzeichnenden europäischen Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsrahmen und das darin eingelassene Artikulationsverhältnis nationalstaatlicher und supranationaler Selektionsmechanismen.

Erster und zweiter Vorschlag

Punkt eins und zwei des Kommissionsvorschlags legen den Mitgliedstaaten nahe sicherzustellen, dass ihre Hochschuleinrichtungen interne Qualitätssicherungsverfahren eingerichtet haben und alle in ihrem Territorium tätigen Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen sich an den europäischen Standards, Verfahren und Richtlinien orientieren, mit deren Entwicklung ENQA in Berlin beauftragt worden war. Hierbei betonte die Kommission nochmals ausdrücklich die Bedeutung der institutionellen Autonomie solcher Agenturen. Damit unterstreicht der Vorschlag die Bedeutung dieser europäischen Qualitätsstandards in ihrer Konsequenz für den nationalstaatlichen Kontext. Zugleich stärkte die Kommission indirekt die Entscheidung innerhalb ENQAs zugunsten der institutionellen Autonomie als Kriterium für die Mitgliedschaft bei dieser Assoziation. Mit ihrer Intervention zielte die Kommission somit darauf, bei den Mitgliedstaaten eine gute Rezeption des vereinbarten Systems von Normen, Verfahren und Richtlinien zur Qualitätssicherung vorzubereiten, an dessen Konkretisierung ENQA zu diesem Zeitpunkt arbeitete. Zugleich konnte so der Konsolidierungsdruck innerhalb ENQAs erhöht werden. Die Strategie der Kommission ging auf. ENQA legte im Mai 2005 vor Bergen Standards und Leitlinien für die Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum vor, die die in Berlin vereinbarten Grundprinzipien konkretisieren und hierbei die Wichtigkeit der institutionellen Autonomie solcher Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen ausdrücklich betonen (vgl. ENQA 2005b). Wie zentral die Europäische Kommission für den Konsolidierungsprozess innerhalb ENQAs war, beschrieb der bereits zitierte Bildungsexperte:

„After the Berlin meeting the people of the Commission were not confident that ENQA would be able to fulfil all the tasks they have been given in the Berlin Communiqué. They have done it superficially, so they have written a beautiful report with a lot of reluctance and it is rather superficial. But nevertheless it is there so that people of the Commission say: “Well ENQA has proved to be able to do that what we have asked them to do in Berlin. So we have to give them some credit that’s the position now”. ... Should ENQA not have been able to do this, I think that would be the end of ENQA. The commission should never continue funding ENQA if it ... So it was a matter of life and death for ENQA.“ (Interview 18/2005)

Nachdem nun ENQA europäische Standards und Leitlinien für die Qualitätssicherung vorlegen konnte, gelang es in Bergen, die Zustimmung der MinisterInnen hierfür zu erhalten. So heißt es im Bergen Kommuniqué:

„Wir stimmen den von ENQA vorgeschlagenen Standards und Leitlinien für die Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum zu. Wir verpflichten uns, unter Berücksichtigung der gemeinsam angenommenen Leitlinien und Kriterien, das vorgeschlagene Modell für die Begutachtung (peer review) von Qualitätssicherungsagenturen auf nationaler Ebene einzuführen.“ (Bergen-Kommuniqué 2005: 3)

Auf diese Zustimmung konnten sich im Anschluss an Bergen wiederum der Rat der EU und das Europäische Parlament bei ihrer Überarbeitung des Kommissionsvorschlags stützen und eine Referenz darauf in die Empfehlung einfügen, um so der Empfehlung nochmals eine besondere Legitimation zu verleihen (vgl. Europäische Parlament 2005: 7).

Dritter Vorschlag

Mit dem dritten Punkt des Empfehlungsvorschlags zielte die Kommission darauf, den BefürworterInnen eines europäischen Verzeichnisses den Rücken zu stärken. Den EU-Mitgliedstaaten wird hier empfohlen, ihren Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen die Schaffung eines solches Verzeichnisses in Zusammenarbeit mit Hochschulverbänden nahelegen. Zugleich betont der Vorschlag die Wichtigkeit der Einhaltung der europäischen Qualitätsstandards als Aufnahmekriterium. Explizit werden hierbei nochmals die institutionelle Autonomie und die externe Kontrolle erwähnt, neben der Anerkennung durch mindestens einen EU-Mitgliedstaat (vgl. Europäische Kommission 2004: 10). Auch hier konnte die Kommission in Bergen einen Erfolg verzeichnen. Die MinisterInnen stimmten dem Vorhaben eines europäischen Verzeichnisses zu (vgl. Bergen-Kommuniqué 2005: 3). Zugleich delegierten sie die Weiterentwicklung der praktischen Umsetzung an ENQA, die diese in Zusammenarbeit mit der EUA, EURASHE und ESIB vornehmen soll und hierzu der *Follow-up*-Gruppe berichten soll. Damit stimmte man der stärkeren Hierarchisierungsstrategie bei den Standards zu, die in der Konsequenz über Einschluss und Ausschluss zu entscheiden erlaubt. Allerdings stärkten die MinisterInnen zugleich die nationalstaatliche Ebene, indem sie festlegten, dass die Aufnahme in dieses Verzeichnis auf einer nationale Begutachtung basieren soll (vgl. Bergen-Kommuniqué 2005: 3).²⁰⁴ Die MinisterInnen zeigten sich somit bereit, die europäischen Standards für die Ausgestaltung des eigenen Qualitätsbewertungssystems mitsamt den Auflagen zur deren institutionellen Autonomie zu übernehmen. Die Überprüfung, ob diese Agenturen die europäischen Standards einhalten, wollte man jedoch in der eigenen Kompetenz belassen. Diese Einschränkung verdeutlicht nochmals die Grenzen der Akzeptanz einer Supranationalisierung von Selektionskompetenzen bei den Mitgliedstaaten. Dieser Einschränkung folg-

²⁰⁴ Interessant ist hierbei die Abweichung der deutschen Übersetzung des Bergen-Kommuniqués, für die das deutsche Ministerium für Bildung und Forschung (BMBF) verantwortlich zeichnet. Die Konkretisierung „based on national review“ wird in der deutschen Fassung mit „auf nationalen Zertifizierungen basiert“ übersetzt. Damit nahm man auf deutscher Seite eine weitreichende Vereindeutigung vor, in dem man nicht nur die Begutachtung, sondern auch die Zertifizierung auf nationalstaatlicher Ebene ansiedelte. Im Bologna-Prozess gilt jedoch die englische Fassung als Ausgangslage. Dieser Unterschied macht nochmals deutlich, dass gerade von deutscher Seite große Vorbehalte gegenüber einer Supranationalisierung der Zertifizierung von Akkreditierungsagenturen bestehen.

ten das Europäische Parlament und der Rat bei ihrer Überarbeitung des Kommissionsvorschlags (vgl. Europäische Parlament 2005: 7).

Vierter und fünfter Vorschlag

Die umstrittensten Vorschläge der Kommission waren jedoch der vierte und fünfte Punkt, die sich zu den Konsequenzen äußerten, die aus der Aufnahme in das europäische Verzeichnis folgen sollten. Damit ist direkt die Frage der Verteilung von Privilegien angesprochen, die an ein solches Selektionsinstrument gebunden werden. So empfiehlt der vierte Punkt des Kommissionsvorschlags den Mitgliedstaaten, den in ihren Territorien aktiven Hochschuleinrichtungen die Wahlfreiheit bei den Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen zu lassen, vorausgesetzt, dass diese Agenturen Aufnahme in das Verzeichnis gefunden haben und in ihrem Herkunftsland als unabhängig und vertrauenswürdig anerkannt sind. Mit der Aufnahme ins Verzeichnis wäre somit einer Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagentur, die in einem Land anerkannt ist, zugesichert, dass sie ihre Dienstleistungen in allen EU-Ländern den Hochschulen anbieten kann. Dieser Vorschlag zur Schaffung eines durch das Verzeichnis regulierten Marktes von Kontrollinstanzen ist, staatstheoretisch betrachtet, bemerkenswert. Während die Durchführung der (Qualitäts-) Kontrolle im kontinental-europäischen System noch in direkter Kompetenz der Bildungsministerien liegt, wird beim evaluierenden Staat die (Qualitäts-) Kontrolle an intermediäre Organisationen ausgelagert. Mit der Ausdehnung der Wahlfreiheit der Hochschuleinrichtungen führt der Kommissionsvorschlag nun faktisch eine Postnationalisierung dieser intermediären Kontrollstruktur ein. Durch die Koppelung der Privatisierung der Kontrollstruktur an die Niederlassungsfreiheit wird so die Entstehung einer europäischen Verflechtung von Kontrollstrukturen begünstigt, gewissermaßen unterhalb der ministeriellen Ebene. Das Verzeichnis stellt hierbei sicher, dass die Kontrolle dieser Kontrollstruktur nicht nach einem einfachen Herkunftsprinzip geregelt ist, sondern als europäische Rahmen eine Einflussnahme aller potentiellen Export- und Importländer erlaubt. Dieser Prozess kann als Element einer wettbewerbsorientierten Integrationsweise verstanden werden, das in seiner Konsequenz nationalstaatliche Kontrollstrukturen europäisiert. Durch die Postnationalisierung der Wahlfreiheit wird konsequent weitergetrieben, was zwei gute Kenner des Bologna-Prozesses als dessen Kernmerkmal beschreiben:

„In freier Vereinbarung schlägt der Bologna-Prozess ein Dach über die verschiedenen Hochschulsysteme des Kontinents. Die gemeinsame Willenserklärung ist politisch bindend, kann aber nicht eingeklagt werden. Einzige Druckmittel bleiben der Wettbewerb und die Transparenz. Es zeugt von der Kraft Europas, auf dem Gebiet der Hochschulbildung, und gerade hier, ein politisches Einvernehmen über die Eckwerte der Struktur dieses Bereichs zu erzielen (...).“ (Müller-Solger and Hendriks 2003: 8)

Der Vorschlag der Kommission zur Postnationalisierung der Wahlfreiheit stieß allerdings bei einigen Mitgliedstaaten auf strikte Ablehnung. Besonders abweisend zeigte sich hierbei der deutsche Bundesrat, in dem die Bundesländer vertreten sind, in deren Zuständigkeit die Bildungspolitik weitgehend liegt. So lehnte man hier die Intervention der Kommission prinzipiell ab, um zugleich auf den Bologna-Prozess als das geeignetere Terrain zu verweisen (vgl. Bundesrat 2005: 2f.). Diese dezidierte Zurückweisung der Intervention der Kommission bei gleichzeitiger Privilegierung des institutionellen Arrangements des Bologna-Prozesses bringt nochmals deutlich zum Ausdruck, wie stark die EU-Kernstaaten diesen übergreifenden Rahmen aus Eigeninteressen bevorzugen: Gerade die Länder, die über ein dezentralisiertes Bildungssystem verfügen. Der übergreifende Rahmen ist somit nicht alleine nur auf eine Strategie zur Einbindung der ost- und mitteleuropäischen Länder zu reduzieren. Bezogen auf den Kommissionsvorschlag zur Wahlfreiheit der Hochschulen betont die Stellungnahme des Bundesrates die Notwendigkeit, dass die Agenturen von dem Land selbst akkreditiert sein müssen, in dem sie tätig werden wollen (vgl. Bundesrat 2005: 4). Damit sprach man sich im Bundesrat deutlich für das Prinzip der Marktortanknüpfung bei der Zulassung aus.

Trotz dieser Einwände gegen das Prinzip der Postnationalisierung der Wahlfreiheit folgten das Europäische Parlament und der Rat der EU in diesem Punkt dem Kommissionsvorschlag weitgehend. Allerdings fügten sie bei der Überarbeitung des Kommissionsvorschlages die wichtige Einschränkung hinzu, dass eine solche Wahlfreiheit nur gelten soll, wenn sie mit den nationalen Rechtsvorschriften vereinbar oder von der nationalen Behörde gestattet ist (vgl. Europäisches Parlament and Union 2006: Para 4; Europäische Parlament 2005: 9). Damit stärkte das Parlament die Europäisierung der Kontrollstruktur, zugleich aber auch den Einfluss der Nationalstaaten als letzten Entscheidungsinstanzen. Mit dieser Modifikation übernahm das Parlament so eine Vermittlerposition zwischen Mitgliedstaaten und der Kommission, jedoch mit einer klaren Privilegierung der Binnenmarktperspektive.

Der fünfte und letzte Vorschlag der Kommission überstieg letztlich die Grenzen des Akzeptierbaren, so dass er keinerlei Unterstützung durch das Europäische Parlament erfuhr und aus der Empfehlung entfernt wurde. Auf diesen Punkt soll im Folgenden trotzdem eingegangen werden, da er die Fluchtlinie des Projektes skizziert, an dem sich die Europäische Kommission orientiert. So fordert dieser letzte Punkt des Kommissionsvorschlages, dass sich die Mitgliedstaaten bei ihren Zulassungs- und Anerkennungsentscheidungen, aber auch bei ihrer Stipendienvergabe an den Bewertungsergebnissen aller im Verzeichnis gelisteten Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen orientieren sollen. Letztlich läuft dieser Vorschlag

auf einen europäischen Akkreditierungsrahmen hinaus. So begründet die Kommission ihren Vorschlag:

„Es ist in der Tat überlegenswert, ob wirklich jedes Land ein eigenes Qualitätssicherungssystem schaffen soll. Zusammenarbeit könnte durch Zusammenlegen von Fachwissen Skaleneffekte bewirken sowie die Objektivität und Vertrauenswürdigkeit erhöhen. Belgien (Flandern) und die Niederlande haben bereits beschlossen, ein gemeinsames Akkreditierungssystem einzurichten. In solchen Fällen würde das Urteil einer ausländischen Agentur, und nicht einer nationalen Agentur, als Grundlage für Entscheidungen über Lizenzierung und Finanzierung dienen.“ (Europäische Kommission 2004: 5)

Dieser Vorschlag radikalisiert die Folgen einer europäischen Verflechtung von Kontrollstrukturen, indem er sie zur Grundlage nationalstaatlicher Steuerungsentscheidungen machen möchte. Wie weitgehend dieser Vorschlag ist, mag ein Vergleich mit den USA und deren Metakontrolle für Akkreditierungsagenturen verdeutlichen. So hat eine Anerkennung durch das US Department of Education (USDE) nur Konsequenzen für die Vergabe von Bundesmitteln. Es bleibt jedoch in der Kompetenz der einzelnen Bundesstaaten, nach welchen Prinzipien sie die Vergabe ihrer Gelder organisieren. Der Kommissionsvorschlag ging im Vergleich dazu darüber hinaus, da er sich auf die Mittelvergabe der EU-Mitglieder bezog. Der Vergleich mit den USA macht die Grenzen der Einflussnahme der Europäischen Union deutlich, solange diese nicht über ein eigenes Steueraufkommen verfügt, über dessen Distribution sie selbst verfügen kann. Darin zeigen sich letztlich die bisherigen Grenzen einer Postnationalisierung von Staatlichkeit. Dieser letzte Vorschlag der Kommission war selbst innerhalb der Kommission umstritten. So stand die Generaldirektion „Bildung und Kultur“, die der bildungspolitischen Gemeinschaft und den Ministerien enger verbundenen ist, diesem letzten Punkt eher ablehnend gegenüber, während die Generaldirektion „Binnenmarkt und Dienstleistungen“ den Vorschlag forcierte (vgl. Interview 16/2005). In der Revision des Vorschlages durch das Europäische Parlament wurde dieser Vorschlag entsprechend vollständig gestrichen. Statt dessen fügte man hier weitere Punkte ein, die darauf abheben, die Selektivität des europäischen Verzeichnisses nicht als Substitution nationalstaatlicher Selektivität zu setzen, sondern als ein zusätzliches Gütemerkmal. So wird empfohlen, Hochschuleinrichtungen zu gestatten, eine zusätzliche Bewertung durch eine im Verzeichnis aufgeführte Agentur anzustreben, „z. B. um ihr internationales Ansehen zu stärken (...)“ (Europäisches Parlament and Union 2006: Para 5). Die Fluchtlinie dieses Vorschlages zielt somit auf ein ähnlich freiwilliges Bewertungsverfahren, wie es der US-amerikanische Akkreditierungsrat CHEA in den USA durchführt. Deswegen Gütesiegel unterstreicht nur die Qualität einer Agentur, ist aber mit keinen weiteren Privilegien verbunden. Das europäische Verzeichnis könnte, wenn es einmal etabliert ist, was bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes nicht der Fall war, eine ähnliche Rolle einnehmen.

Sein Gütesiegel würde die Qualität der ins Verzeichnis aufgenommenen Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen bestätigen. Hieraus erfolgte das Privileg für die anerkannte Agentur, ihre Dienstleistungen überall in der EU anzubieten. Offen ließe ein solches Register den Nationalstaaten, ob sie dieses Gütesiegel für die Qualitätsbewertung auf nationaler Ebene einbezögen. Mit zunehmender Bereitschaft der Mitgliedstaaten, Kompetenzen abzugeben, könnte das Verzeichnis jedoch in Richtung eines *Washington Accord* ausgebaut werden.

Mit ihrer Intervention haben die Europäische Kommission und in der Nachfolge das Europäische Parlament und der Rat der EU entscheidend dazu beigetragen, dass das Vorhaben eines europäischen Verzeichnisses in die Agenda des Bologna-Prozesses aufgenommen wurde. Als Selektionsinstrument dient dieses Verzeichnis der Durchsetzung des von ENQA ausgearbeiteten europäischen Systems von Normen, Verfahren und Leitlinien bei der Qualitätssicherung. Ein europäisches Verzeichnis soll die gegenseitige Anerkennung von Bewertungsergebnissen erleichtern, sei es, weil sie von der gleichen Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagentur erstellt wurden, oder weil sich die Verfahren zwischen den Agenturen immer mehr angleichen. Dadurch wird nochmals eine stärkere Institutionalisierung in das postnationale Anerkennungsregime eingezogen und eine Europäisierung der gesellschaftlichen Organisation des Vertrauens vorangetrieben.

4.6 Zweites Resümee

Die Rekonstruktion des Bologna-Prozesses als eine Verallgemeinerung des vom Lissabonner Anerkennungsübereinkommen geschaffenen Anerkennungsregimes verweist gleichsam auf die „Fallhöhe“ zwischen einem internationalen Vertrag und seiner Übersetzung in ein Gesetz mit praktischen Auswirkungen. Erst in der Verbindung des UNESCO-Anerkennungsregimes für die Europaregion mit Reformstrategien der EU konnte dieses Regime eine hegemoniale Position erhalten, die bestimmte Kräfteverhältnisse stützen und von bestimmten gestützt werden.

Die Rekonstruktion hat gezeigt, wie eng der Bologna-Prozess mit EU-Prozessen, wie der europäischen Beschäftigungsstrategie und dem Brügge-Kopenhagen-Prozess, der auf die Schaffung eines europäischen Qualifikationsrahmens abzielt, verbunden ist. Die Durchsetzung einer akademischen Grundausbildung im untergraduierten Bereich als europäische Norm fügte sich so in eine europäische Beschäftigungsstrategie ein, die im Namen einer Informationsgesellschaft eine stärkere Akademisierung der Berufsausbildung propagiert. Die Vorbild-

funktion, die der Bologna-Prozess für den Brügge-Kopenhagen-Prozess einnimmt, ist hierbei bemerkenswert und erlaubt Schlussfolgerungen für die Konstitutionsbedingungen eines Anerkennungsregimes für Qualifikationen im Rahmen des GATS. So bestätigt das europäische Beispiel, dass es offensichtlich leichter fällt, einen Konsens zu einem Anerkennungsregime für Hochschulqualifikationen zu organisieren als für berufsbezogene Qualifikationen im engeren Sinn. Die Koppelung des übergreifenden und des Europäischen Qualifikationsrahmens zielt nun darauf, die im Bologna-Rahmen entwickelten und verallgemeinerten Verfahren und Methoden quasi nach unten auf die Berufsbildung auszudehnen. Die starken Anleihen, die der Brügge-Kopenhagen-Prozess beim Bologna-Prozess macht, deuten zumindest darauf hin. Paradigmatisch ist hierfür die Entwicklung von *European Credits for Vocational Education and Training* (ECVET). Eine Akademisierung der Berufsausbildung kommt dieser Entwicklung entgegen.

Doch gerade in der Differenz zwischen einem europäischen und einem übergreifenden Qualifikationsrahmen, wie sie die MinisterInnen im Bergen-Kommuniqué vorgenommen haben, tritt zugleich auch das Spannungsverhältnis zwischen dem institutionellen Arrangement der EU und dem Bologna-Prozess offen zu Tage. In diesem Sinn stellt der bildungspolitische Konflikt innerhalb der EU, der mit dem Ende der Monnet'schen Integrationsweise und der Konsolidierung des Binnenmarkts an Virulenz gewann, das Interesse an einem übergreifenden Rahmen auf eine nachhaltige Basis. Eine zentrale Grundlage für diesen Rahmen bildet, wie ausgeführt, das Lissabon-Übereinkommen.

Mit der Interim-Struktur des Bologna-Prozesses, der *Follow-up*-Gruppe, wurde das institutionelle Arrangement dieses Anerkennungsregimes deutlich ausgebaut. Die Einbindung der Europäischen Kommission und der EU-Ratspräsidentschaft und damit auch ihrer Infrastrukturen und Ressourcen trug wesentlich zur Stärkung dieser Struktur bei. Im Vergleich dazu fallen das institutionelle Arrangement des Regionalen Ausschusses des Lissabon-Übereinkommens wie auch die Netzwerke der nationalen Informationszentren als Organisations- und Überwachungsstruktur deutlich schwächer aus. Die Zusammensetzung der Interim-Struktur macht nochmals deutlich, wie eng der Bologna-Prozess mit dem EU-Integrationsprozess verbunden ist. So ist hier die Europäische Kommission stimmberechtigtes Mitglied in der exklusiveren Steuerungsgruppe, während der Europarat nur eine beratende Stimme hat und damit auf gleicher Ebene wie die EUA und ESIB gestellt werden. UNESCO/CEPES räumte man eine beratende Stimme dagegen nur in der größeren *Follow-up*-Gruppe ein.

Durch die materiellen Ressourcen, die aufgrund der Einbindung der Europäischen Union dem Bologna-Prozess von Anfang an zur Verfügung standen, konnten eine Bandbreite von verschiedenen Akteuren in den Bologna-Prozess einbezogen und zahlreiche Veranstaltungen, Workshops und Publikationen finanziert werden. Allerdings blieb der Prozess bislang jedoch nur auf eine – wenn auch nun erweiterte – Expertenöffentlichkeit begrenzt. Seine Implikationen für die Rolle der Hochschule in der Gesellschaft sind bisher kaum einer breiteren Öffentlichkeit kommuniziert worden. So standen auch die involvierten Studierenden von Anfang an unter Druck, sich die Expertensprache anzueignen, um als angemessener Verhandlungspartner akzeptiert zu werden (siehe Leuthner 2003). Die Abhängigkeit vieler ihrer Aktivitäten von Finanzierungen durch die EU setzte darüber hinaus einer grundlegenden Kritik klare Grenzen. In Analogie zu Gramscis Begriff der passiven Revolution kann beim Bologna-Prozess folglich von einer passiven Reform gesprochen werden, bei der keine Räume geschaffen wurden, um grundsätzlich und mit allen gesellschaftlichen Gruppen über die Aneignung von bereits vorhandenem intellektuellen Reichtum und seinem Einsatz zu diskutieren. Mit der Lissabonner Agenda der EU war es vielmehr gelungen, eine Interessenkonstellation auf den Begriff zu bringen und so richtungweisend und begrenzend auf alle anderen Diskurse Einfluss zu nehmen.

Mit der Einbindung der Europäischen Union und insbesondere der Kommission entwickelte man so ein institutionelles Arrangement, das der Kommission eine wichtige organisatorische Rolle einräumt, ohne einen Konstitutionalismus zu etablieren. Um der Implementierung seiner Ziele Nachdruck zu verleihen, blieb dem Prozess nur eine schwache Panoptikum-Mechanismus, die vor allem durch Gruppendruck (*peer pressure*) und „*Naming and shaming*“-Verfahren erfolgt und, um wirkungsvoll zu sein, starken innerstaatlichen Allianzen im betreffenden Staat bedarf, um so eine grenzüberschreitende *advocacy coalition* aufzubauen. Die Hegemonialwerdung von Normen konnte so von oben und von unten gleichzeitig vorangetrieben werden. Interessanterweise ist es gerade durch diese deutlich weniger verbindliche Struktur gelungen, innerhalb von wenigen Jahren einen weitreichenden Konsens zur Harmonisierung von Bildungsstandards und Meta-Standards zu forcieren. Es ist zu vermuten, dass ein solcher Erfolg im Rahmen der EU vermutlich so nicht möglich gewesen wäre. Gerade der Konstitutionalismus der EU hätte die Mobilisierung von breitem Widerstand gegen noch nicht hegemoniale Normen wahrscheinlich gemacht. Welches institutionelle Arrangement und welcher Prozessverlauf sich abgezeichnet hätte, wenn dem Europäischen Parlament eine den nationalen Parlamenten vergleichbare Rolle bei der Organisation von Hegemonie zukäme, muss hier allerdings als contrafaktische Frage offen bleiben.

Die Ausführungen zur Einrichtung eines europäischen Verzeichnisses haben aber zugleich deutlich gemacht, dass einige der Konsensfindungen bisher alles andere als konfliktfrei verliefen. Diese Konflikte haben die organisatorische Rolle der Kommission nochmals sehr deutlich zum Ausdruck gebracht, die hier das Spannungsverhältnis zwischen der EU und dem Bologna-Prozess bis an die absolute Toleranzgrenze ausreizte. Der Konflikt um das europäische Verzeichnis macht zugleich auch die bisherigen Grenzen der Akzeptierbarkeit einer Supranationalisierung von Selektionskompetenzen deutlich.

Trotz dieser Akzeptanzschwierigkeiten zeichnen sich mit dem Verzeichnis die Fluchtlinie der Regulierung eines Europäischen Hochschulraumes ab. Nach der Einigung darüber, die Bewertung von Hochschulen und ihrer Studienprogramme von Einrichtungen durchführen zu lassen, die von der staatlichen Bürokratie unabhängig zu sein haben, zeichnet sich nun eine Strategie ab, das Tätigkeitsfeld dieser Agenturen auf einen postnationalen Markt auszudehnen. Parallel dazu wird die Wahlfreiheit der Hochschulen gestärkt. In der Konsequenz läuft dies auf eine Europäisierung der intermediären Kontrollstruktur hinaus, die nun durch eine europäische Einrichtung kontrolliert werden soll: das Europäische Register für Qualitätssicherung in der Hochschulbildung, wie es letzten Endes genannt wurde. Darin zeigt sich eine radikale Entkoppelungsstrategie der Hochschulen von nationalstaatlichen Bürokratiestrukturen im Rahmen einer wettbewerbsorientierten Integrationsweise, die die Schaffung eines Europäischen Hochschulraumes zum Ziel hat. Eine solche Entkoppelungsstrategie bleibt nicht ohne Konsequenz für die Organisationen von Hegemonie. Die hierdurch verbesserte Mobilität von Studierenden, AkademikerInnen und Hochqualifizierten fördert so die Schaffung der imaginären Gemeinschaft Europa. Diese Strategie, die im Verzeichnis zum Ausdruck kommt, weist deutliche Parallelen zum Kompromiss auf, der sich in den USA zwischen der Bundesregierung und den Bundesstaaten über die Zeit hinweg etablierte, um die gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen und Studienleistungen zu erleichtern, ohne hierzu über eine staatliche Regelung zu verfügen. Gerade im bildungspolitischen Bereich könnte sich so eine ähnliche Struktur entwickeln: In den Vereinten Staaten von Amerika und in den „vereinten Staaten von Europa“.

Die Ausführungen haben zugleich die Ambivalenz in der Bezugnahme auf die USA gezeigt. Nicht nur bei der Frage der Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen und deren Meta-Kontrolle, sondern auch in vielen anderen Bereichen, in denen eine Konkretisierung der Standards des Anerkennungsregimes vorgenommen wurde, zeigt sich eine starke Orientierung an US-Normen. Diese Referenz auf die USA ist zugleich von einer starken

Spannung durchzogen, die sehr deutlich bei den beiden Rechtsgrundlagen des Bologna-Prozesses zum Ausdruck kommt: Dem Lissabon-Übereinkommen der UNESCO und dem Europäischen Kulturabkommen des Europarates. Diese Doppelstruktur lässt die USA zum „stillen Teilhaber“ im Bologna-Prozess werden, wie sie sie zugleich ausschließt. Die Übernahme erfolgt gleichsam in der Abgrenzung zur USA im Rahmen eines neuen Führungsanspruches Europas als „wettbewerbsfähigstem und dynamischstem Wirtschaftsraum der Welt“. In diesem Sinn wirken die US-amerikanischen Normen als Ermöglichungsbedingung der Konsolidierungsbestrebungen europäischer Standards. Die sozial-integrative Dimension dieser Einigung auf Standards schafft neue soziale Räume, die den Weiterentwicklungen dieser Normen im europäischen Kontext und damit letzten Endes dem globalen Führungsanspruch Europas ihre eigene Legitimationsbasis geben. Oder um nochmals Habermas' Einschätzung der Rolle Europas wiederzugeben:

„Und auf transnationaler Ebene werden Verhandlungssysteme, die – wie die WTO und andere Institutionen des Weltwirtschaftsystems – eine politische Willensbildung zulassen, erst dann so etwas wie eine Weltinnenpolitik betreiben können, wenn eine Mehrzahl von föderal aufgebauten, global handlungsfähigen Republiken entstehen, in denen die Legitimationswege des demokratischen Prozesses von der Ebene der Nationalstaaten kontinuierlich bis zur Ebene dieser kontinentalen Regimes gleichsam nach oben verlängert werden. Dafür könnte die anstehende (wenn auch noch keineswegs bevorstehende) Vertiefung der europäischen Institutionen eine Vorbildfunktion übernehmen.“ (Habermas 2004: 139f.)

Nachdem im Bologna-Prozess lange Zeit der interne Einigungsprozess im Zentrum der Deliberation stand, gewann 2005 in Bergen die internationale Dimension dieses Prozesses an Bedeutung. In diesem erweiterten Fokus artikuliert sich ähnlich vorsichtig wie bei Habermas ein Führungsanspruch. So heißt es im Kommuniqué:

„Es liegt uns daran, das Verständnis des Bologna-Prozesses in anderen Kontinenten zu fördern, indem wir unsere Erfahrungen mit Reformprozessen mit benachbarten Regionen teilen. Wir betonen die Notwendigkeit des Dialogs zu Themenbereichen von beiderseitigem Interesse. Wir sehen die Notwendigkeit, Partnerregionen zu identifizieren und den Gedanken- und Erfahrungsaustausch mit diesen zu verstärken. Wir fordern die Follow-up-Gruppe auf, eine Strategie für die externe Dimension zu erarbeiten und abzustimmen.“ (Bergen-Kommuniqué 2005: 6)

Diese Verlautbarung von Bergen signalisiert eine Vorstellung der Attraktivität der eigenen Erfahrungen für die anderen Regionen. Dieser „Führungsanspruch“ für die anderen Regionen rekuriert hierbei nicht mehr auf ein Modell von Nationalstaat und eine nationalstaatlich orientierte Hochschulbildung, sondern vielmehr auf einen regionalen Integrationsprozess, der die Schaffung eines regionalen Hochschulraumes zum Ziel hat. Mit Bergen gewann das Vorhaben, die anderen Regionen bei der Novellierung ihrer UNESCO-Anerkennungsabkommen zu

unterstützten, an breiten Zuspruch. Auf diese Novellierungsbestrebungen wird im Folgenden näher eingegangen.

4.7 Die dritte Internationalisierungsstrategie

In den nachfolgenden Ausführungen werden die Aktivitäten auf internationaler Ebene in Augenschein genommen, die die Novellierungen der UNESCO-Anerkennungsübereinkommen in den anderen Regionen stützen. Hierdurch soll der Verallgemeinerungsprozess der zweiten Generation der UNESCO-Anerkennungsübereinkommen nachgezeichnet werden, um die diesen Prozess vorantreibenden Interessenkonstellationen herauszuarbeiten. Erst durch eine solche Verallgemeinerung entwickeln die UNESCO-Anerkennungsstandards ihre Wirkungskraft, um das Anerkennungsregime des GATS zu stützen. Einmal als internationale Standards anerkannt, können sie über die 48 Unterzeichnerstaaten des Lissabon-Übereinkommens hinaus, zur Grundlage für gegenseitige Anerkennungsabkommen von beruflichen Qualifikationen werden und so dazu beitragen, die gegenwärtige Fragmentierung dieser Abkommen zu überwinden. Als anerkannte Standards, die von dem betreffenden Staat auch angewendet werden, können sie zudem als Referenzrahmen hinzugezogen werden, um die Angemessenheit von Anerkennungsverfahren für Hochschulqualifikationen zu beurteilen. Je höher ihre Akzeptanz bei allen WTO-Mitgliedstaaten, desto mehr steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sie innerhalb der GATS-Arbeitsgruppe *Working Party on Domestic Regulation* zur normativen Grundlage für die Ausarbeitung notwendiger Disziplinen werden.

Auch wenn der Prozess der Verallgemeinerung der zweiten Generation bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes, Sommer 2006, noch nicht abgeschlossen war, lassen sich die grundlegenden Fluchtlinien der Entwicklung bereits gut identifizieren. Die Rekonstruktion der bisherigen Aktivitäten soll Einblick in die Allianzkonstellation geben, die diese Verallgemeinerung stützt. Damit ist direkt auch die Frage nach dem Einfluss des Lissabon-Übereinkommens gestellt. Oder allgemeiner formuliert: Es wird nach der Rolle europäischer Normen bei der Schaffung eines normativen Rahmens gefragt, auf den das strategische Dispositiv des GATS aufbauen kann.

Die Revision der anderen UNESCO-Anerkennungsabkommen rückte erst in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre auf die politische Tagesordnung der UNESCO. Das Versprechen, das man 1993 gab, um Unterstützung für den europäischen Sonderweg zu erlangen, ruhte lange.

Wie in Kapitel 4.3 ausgeführt, stimmte damals die Generalversammlung dem europäischen Vorhaben mit der Hoffnung zu:

„convinced that an efficient and operational convention in Europe would contribute to the objectives set out in the Joint Plan of Action of six regional committees for application of UNESCO’s conventions in this field adopted by the International Congress on the Recognition of Studies and Academic Mobility (Paris, November 1992).“ (27 C/Resolution 1.13: No. 6)

Diesem Versprechen folgten zunächst wenige Taten. Erst im Oktober 1998, sechs Jahre nach ihrem ersten Treffen, trafen sich die regionalen Ausschüsse der Anerkennungsübereinkommen erneut in Paris. Wie wenig sich zwischen den beiden Treffen getan hatte, lässt sich an den geringen Abweichungen zwischen dem alten Aktionsplan von 1992 und dem neuen Aktionsplan von 1998 erkennen, auf die sich die regionalen Ausschüsse jeweils einigten (vgl. UNESCO 1995b; UNESCO 1998a). 1998 nahm man faktisch den Faden von 1992 wieder auf.

Unterstützung erhielt der zweite Aktionsplan der Regionalen Ausschüsse durch die UNESCO-Weltkonferenz zur Hochschulbildung, die gleich im Anschluss an dieses zweite Regionalausschuss-Treffen in Paris stattfand und auf der über 4 000 TeilnehmerInnen aus 182 Staaten zusammen kamen. Unter den TeilnehmerInnen waren BildungsministerInnen, HochschulvertreterInnen, ForscherInnen und Studierende: Kurzum eine breite bildungspolitische Öffentlichkeit. Im Aktionsplan, den die KonferenzteilnehmerInnen am 9. Oktober 1998 verabschiedeten, um allgemeine Prinzipien für eine Hochschulreform in der entstehenden globalen Wissensgesellschaft zu skizzieren, sicherte man dem Aktionsplan der sechs regionalen Ausschüsse die volle Unterstützung zu (vgl. UNESCO 1998c: Para. 11). Zugleich skizziert die „Welterklärung zur Hochschulbildung“ Grundprinzipien eines Bewertungssystems für Hochschuleinrichtungen:

„Internal self-evaluation and external review, conducted openly by independent specialists, if possible with international expertise, are vital for enhancing quality. Independent national bodies should be established and comparative standards of quality, recognized at international level, should be defined. Due attention should be paid to specific institutional, national and regional contexts in order to take into account diversity and to avoid uniformity. Stakeholders should be an integral part of the institutional evaluation process.“ (UNESCO 1998b: Para 11)

Mit den Kernelementen der internen Evaluierung und der externen Begutachtung durch einen Sachverständigenkreis, der unabhängig und international besetzt sein sollte, hatte man in die Welterklärung die Grundbausteine der Empfehlung übernommen, wie sie nur wenige Wochen zuvor, am 24. September 1998, der Rat der EU formuliert hatte (vgl. Rat der Europäischen

Union 1998).²⁰⁵ Mit der Forderung nach vergleichbaren, international anerkannten Qualitätsstandards skizzierte man bereits die Strategie, deren Institutionalisierung im europäischen Kontext wenige Jahre später im Rahmen von ENQA forciert werden sollte. Die Übernahme eines solchen Modells in die Welterklärung von 1998 signalisiert, wie weitgehend die Diskussionen hierzu in den internationalen Hochschulverbänden und europäischen Expertenkreisen bereits gediehen waren (vgl. z.B. Van Damme 1999). Als Verlautbarung der KonferenzteilnehmerInnen besitzt die Welterklärung allerdings keine völkerrechtliche bindende Wirkung.

4.7.1 Neue Prioritäten in der internationalen Bildungspolitik

Die Weltkonferenz zu Hochschulbildung in 1998, die erste dieser Art, markiert einen Wandel der UNESCO-Bildungspolitik. Im Tiefpunkt ihrer Krise in den 1980er Jahren, nach dem Austritt der USA und Großbritanniens, hatte die UNESCO begonnen, ihren bildungspolitischen Schwerpunkt vor allem auf die Verallgemeinerung von Grundbildung zu legen (siehe Jones 1988). Mit der Weltkonferenz zu „Bildung für Alle“, die vom 5. bis 9. März 1990 in Jomtien (Thailand) stattfand, gelang es der UNESCO, sich zumindest in diesem Bereich eine Führungsposition innerhalb eines Netzwerkes von multilateralen Organisationen wie Weltbank, den Kinderfonds der Vereinten Nationen (UNICEF) und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zu sichern. Im Verlauf der 1990er Jahre vollzog die UNESCO jedoch eine Neubewertung der Rolle von Hochschulbildung für Entwicklung und Fortschritt. 1995 veröffentlichte die UNESCO ein erstes Strategiepapier, das sich ausschließlich der Hochschulpolitik widmete. In dem *Policy Paper for Change and Development in Higher Education* skizzierte man eine Reformstrategie der Hochschule, um dieser mehr Bedeutung für Entwicklungsprozesse zuzumessen (vgl. UNESCO 1995c). Dieser bildungspolitischen Akzentverschiebung folgte die internationale Kommission zur Bildung im 21. Jahrhundert, die Anfang der 1990er Jahre eingesetzt wurde, um das Profil der UNESCO zu schärfen. Diese Kommission, mit Jacques Delors als Vorsitzenden, veröffentlichte 1996 ihre Empfehlungen zu der zukünftigen bildungspolitischen Ausrichtung der UNESCO. In ihrem Bericht *Learning: The Treasure Within* empfahl sie zwar, an der Zentralität von Grundausbildung in der bildungspolitischen Ausrichtung der UNESCO festzuhalten, jedoch zugleich der Hochschulbildung einen höheren Stellenwert einzuräumen (vgl. Delors 1996). Eine besondere Betonung erfuhr hierbei die Verknüpfung der Hochschulpolitik mit der Strategie des lebenslangen Lernens. Dass 1996 das

²⁰⁵ Siehe Kapitel 4.5.6.

europäische Jahr des lebenslangen Lernens war, ist sicherlich kein Zufall, sondern verweist auf die hohe Permeabilität zwischen UNESCO und EU. Mit Jacques Delors hatte man zudem eine Kernfigur des EU-Binnenmarktprojekts zum Vorsitzenden der Kommission ernannt. Diese Neubewertung von Hochschulbildung für Entwicklung und Fortschritt kulminierte schließlich in der Weltkonferenz zu Hochschulbildung 1998, deren TeilnehmerInnen ihre Unterstützung des Aktionsplans der regionalen Ausschüsse signalisierten und mit der Welterklärung zugleich eine Reformstrategie für die Hochschulbildung im 21. Jahrhundert formulierten, zu der auch ein formales Qualitätsbewertungssystem gehört.

Die UNESCO war jedoch nicht die einzige internationale Organisation, die in den 1990er Jahren eine Neubewertung der Hochschulbildung für zukünftige Entwicklungen vornahm und eine Reformstrategie für diesen Sektor skizzierte. Ein Jahr vor dem ersten UNESCO-Strategiepapier zur Hochschulbildung veröffentlichte die Weltbank das Strategiepapier *Higher Education – The Lessons of Experience* (vgl. World Bank 1994). Ähnlich wie bei der UNESCO ist dieses Strategiepapier der Weltbank das erste, das sich ausschließlich auf den Hochschulbereich konzentrierte. Auch hier markiert dieses Papier eine Abkehr von der starken Privilegierung der Primar- und Sekundarbildung, wie sie die Bildungspolitik der Weltbank noch in den 1980er Jahren kennzeichnete. Damals waren Darlehen für den Hochschulsektor immer mehr in die weltbankinterne Kritik geraten, da man diese tendenziell als Fehlinvestitionen betrachtete, während man der Primar- und Sekundarbildung den Vorzug gab. Diese Kritik stützte sich auf die zunehmende Dominanz des Konzeptes des Humankapitals, sowie des *rate-of-return* Ansatzes, der Bildungsausgaben einer eigenen Kosten-Nutzen-Rechnung unterzog (kritisch hierzu Becker 2000). Ausgaben in diesem Bereich wurden hierdurch die Legitimationsgrundlage entzogen (siehe Hüfner 1998: 293). Dies änderte sich in den 1990er Jahren im Rahmen der Intensivierung wirtschaftlicher Verflechtungen, die zunehmend auch Länder des Südens miteinzubeziehen begann. Zugleich kennzeichnet diese Entwicklung die Hegemonialwerdung eines Diskurses, der Wissen als Kern zukünftiger Wertschöpfung markiert. So hielt die Bildungspolitik der Weltbank an der *rate-of-return*-Analyse fest, entwarf beim Hochschulsektor jedoch ein neues Entwicklungsszenario. So heißt es im Weltbankbericht von 1994:

“Higher education investments are important for economic growth. They increase individuals’ productivity and incomes, as indicated by rate-of-return analysis, and they produced significant benefits not captured by such analysis, such as long-term returns to basic research and to technology development and transfer.” (World Bank 1994: 12)

Der Strategiewandel der Weltbank ist somit durch ein neues Szenario der weltwirtschaftlichen Entwicklungen begründet, in dem Niedriglohnländer nicht nur als Rohstofflieferanten und als Produzenten von Massengütern durch gering qualifizierte Arbeitskräfte vorkommen, sondern zunehmend auch als Produzenten hochwertiger Güter und Dienstleistungen (vgl. auch World Bank 2002b; World Bank 2002c). Technologieentwicklung und -transfer gewinnen so an Bedeutung und damit auch die Stärkung und internationale Vernetzung von Hochschulen. Die Weltbank begann also just zu dem Zeitpunkt der Hochschulbildung eine höhere Priorität für das wirtschaftliche Wachstum einzuräumen, als die WTO-Mitgliedstaaten in der Uruguay-Runde das GATS verabschiedeten, mit dem strategischen „Wunsch, einen multilateralen Rahmen von Grundsätzen und Regeln für den Handel mit Dienstleistungen (...) zur Förderung des Wirtschaftswachstums aller Handelspartner sowie der Weiterentwicklung der Entwicklungsländer zu schaffen“, wie es in der Präambel des Abkommens heißt.

Damit der Ausbau des Hochschulsektors nicht mit der Austeritätspolitik der Weltbank, die auf einen Abbau der Staatsverschuldung pocht, kollidiert, misst die neue Weltbankhochschulpolitik, wie sie sich seit den 1990er Jahren etabliert hat, privaten Finanzierungsquellen hohe Priorität zu. So sind Studiengebühren, private Hochschulen und kostenreduzierende Hochschulreformen Schlüsselemente der Hochschulreform, wie sie die Weltbank empfiehlt. In dem hochschulpolitischen Strategiepapier der Weltbank *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education* wird ärmeren und kleineren Staaten sogar nahegelegt, auf den Auf- und Ausbau eines eigenen Hochschulsektors zu verzichten und stattdessen Bildung von außen einzukaufen (vgl. World Bank 2002c: 117). Mit dieser hochschulpolitischen Ausrichtung, gekoppelt an einen allgemeinen austeritätspolitischen Fokus, stützt die Weltbank mit ihren Interventionen und Anreizen die Kommodifizierung der Hochschulbildung und in Folge den expandierenden Markt von grenzüberschreitenden Bildungsanbietern, wie er in Kapitel 3.1 skizziert wurde. So hat auch die *International Finance Group* (IFC) der Weltbankgruppe, die Darlehen an private Unternehmen vergibt, in den letzten Jahren den wachsenden Bildungsmarkt als Investitionsfeld für sich entdeckt (vgl. IFC 1999; Sosale 2000).

Gerade diese marktschaffende Strategie unterscheidet die hochschulpolitische Reformstrategie der Weltbank deutlich von der Reformstrategie der UNESCO, wie sie die Welterklärung zur Hochschulbildung von 1998 skizziert. Während die Weltbank vor allem auf Privatisierung und Kommodifizierung in diesem Sektor setzt, hält die Welterklärung an Bildung als öffentlichem Gut fest und betont die zentrale Rolle des Staates bei der Finanzierung.

„Public support for higher education and research remains essential to ensure a balanced achievement of educational and social missions.“ (UNESCO 1998b: Art. 14)

Indem die Welterklärung nicht nur die ökonomische Funktion, sondern auch die soziale Dimension betont, nimmt sie letztlich eine ganzheitliche Perspektive auf den Beitrag der Hochschulpolitik zur gesellschaftlichen Entwicklung ein.

„Higher education institutions should educate students to become well informed and deeply motivated citizens, who can think critically, analyse problems of society, look for solutions to the problems of society, apply them and accept social responsibilities.“ (UNESCO 1998b: Art. 9b)

Die weltweite Mobilität von Studierenden und AkademikerInnen wird aus dieser Perspektive

„a means to advance knowledge and knowledge-sharing in order to bring about and promote solidarity as a main element of the global knowledge society of tomorrow.“ (UNESCO 1998b: Nos. 11)

So haben Weltbank wie auch UNESCO in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre eine Neubewertung der Rolle der Hochschulbildung für die Entwicklung eines Landes vollzogen. Allerdings unterscheidet sich die Fluchtlinie ihrer Reformstrategien deutlich. Die UNESCO-Welterklärung hält an der Zentralität der öffentlichen Finanzierung des Hochschulsektors fest, während die Weltbank eine Kommodifizierungsstrategie forciert. Mit der Betonung der Bedeutung studentischer und akademischer Mobilität stärkt die Welterklärung zudem das Anliegen, die gegenseitige Anerkennung von Hochschulqualifikationen zu verbessern und damit auch den Aktionsplan der regionalen Ausschüsse von 1998 umzusetzen.

Die nachfolgenden Ausführungen zu den Bestrebungen, die neue Generation des UNESCO-Anerkennungsregimes zu verallgemeinern, zeigen, dass sich innerhalb der UNESCO nach der Weltkonferenz von 1998 eine Fraktion herausbildete, die bereit ist, die Kommodifizierungsstrategie der Weltbank zu übernehmen, um das UNESCO-Anerkennungsregime zu stärken und so mit einem Grundprinzip der Welterklärung bricht.

4.7.2 Die Neupositionierung der UNESCO

Um dem Vorhaben einer verbesserten gegenseitigen Anerkennung von Hochschulqualifikationen mehr Gewicht zu verleihen, wurde kurz nach der Weltkonferenz innerhalb der Hochschulabteilung der UNESCO eine eigene Unterabteilung mit der Bezeichnung *Access, Mobility and Quality Assurance* eingerichtet. Zur Leiterin der Unterabteilung wurde Stamenka Uvalić-Trubić ernannt, die bisher mit der Entwicklung des Lissabon-Übereinkommens beauftragt war und Ende 1998 von CEPES ins UNESCO-Hauptquartier wechselte (vgl. UNESCO 1998a: 54). Im September 2001 organisierte die Hochschulabteilung in Kooperation mit eini-

gen UNESCO-Regionalbüros in Paris ein erstes Expertentreffen mit dem Titel *On the Impact of Globalisation on Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications*. Die Resonanz war groß. Die rund fünfzig TeilnehmerInnen repräsentierten eine breite Palette unterschiedlicher hochschulpolitischer Verbänden und Organisationen. Neben den Vorsitzenden der regionalen Ausschüsse und den Vorsitzenden der Netzwerke der nationalen Informationsbüros waren die Europäische Kommission, die bildungspolitische Abteilung der OECD (CERI²⁰⁶), die Weltbank und die ILO vertreten.²⁰⁷ Aber auch VertreterInnen von Hochschulverbänden, wie die *International Association of University Presidents* (IAUP), die *European Association of Universities* (EUA) und die bei der UNESCO angesiedelte *International Association of Universities* (IAU) kamen zum Treffen. Zudem nahmen Akkreditierungsnetzwerke teil, wie das *International Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education* (IN-QAAHE), ENQA und Netzwerke, die im Rahmen des südamerikanischen Freihandelsabkommen *Mercosur* entstanden sind. Vertreten waren auch der US-amerikanischen Akkreditierungsrat CHEA, sowie Organisationen, die sich insbesondere der Qualitätssicherung von grenzüberschreitenden Bildungsangeboten widmen, wie der *Commonwealth of Learning* (COL), der *International Council for Open and Distance Education* (ICDE), und das in Washington angesiedelte *Centre for Quality Assurance in International Education*.

Die Interessenslage an diesem UNESCO-Expertentreffen war heterogen, was die TeilnehmerInnenzusammensetzung schon vermuten lässt. Wie der Titel des Treffens *On the Impact* indiziert, hatten einige TeilnehmerInnen, allen voran die regionalen Ausschüsse, großes Interesse an der Stärkung des UNESCO-Anerkennungsregimes. Ein zweites Anliegen erhielt auf diesem Treffen jedoch deutlich mehr Aufmerksamkeit: der grenzüberschreitende Handel mit Bildungsdienstleistungen (vgl. UNESCO 2001b; UNESCO 2001a). Dass diese Frage gerade 2001 an Brisanz gewonnen hatte, lag am Beginn der neuen WTO-Verhandlungsrunde, der sogenannten Doha-Runde, die 2001 begann. Innerhalb der hochschulpolitischen Kreise zeigte man sich besorgt, dass die eigenen Regierungen, vertreten durch die Handelsministerien, Liberalisierungszugeständnisse bei der Hochschulbildung machen könnten. In dieser Sorge spiegelt sich eine wichtige Verschiebung von innerstaatlichen Kompetenzaufteilungen zwischen den Ministerien wider. Mit der Integration von Bildung in die GATS-Verhandlungen haben Wirtschaftsministerien gleichsam bildungspolitische Kompetenzen erhalten. Die Geheimhaltung der Forderungen und Angebote einer Regierung auch gegenüber

²⁰⁶ Centre for Educational Research and Innovation (CERI).

²⁰⁷ Siehe List of Participants ED/HED/AMQ/01 D-2001/UNESCO.

der eigenen Öffentlichkeit während den WTO-Verhandlungen haben die Sorge der bildungspolitischen Kreise zusätzlich gesteigert. Man befürchtete, dass bei den Verhandlungen über Bildungsdienstleistungen in erster Linie wirtschaftspolitische aber keine bildungspolitischen Kalküle zählten. Entsprechend wurde mit der UNESCO-Initiative die Hoffnung verbunden, einen Meinungs- und Informationsaustausch unter bildungspolitischen Gesichtspunkten zu gestalten. So heißt es im Abschlussbericht des Expertentreffens:

„Central to this forum, participants stressed, was the efficient exchange of information, in particular in the context of the liberalisation in education services under the World Trade Organisation (WTO). The need was expressed for the education community to have a common stand worldwide on this issue bringing together different already existing networks and taking stock of recent developments. It was concluded that the main actors were represented at the meeting, and that some missing partners for this forum still needed to be identified, such as the WTO, private sector and industry.“ (UNESCO 2001a: 4)

Man hoffte auf die Partizipation der WTO und des privaten Sektors, um das Informationsdefizit auf der nationalen Ebene auszugleichen.

Ein weiteres Anliegen, das ebenfalls Eingang in das erste UNESCO-Expertentreffen fand, bezieht sich auf den konkreten Umgang mit grenzüberschreitenden Bildungsanbietern. Wie bereits am Beispiel von Europa ausgeführt, droht der Handel mit Bildungsdienstleistungen herkömmliche staatliche Kontrollstrukturen zu unterlaufen (siehe Kapitel 4.5.6). Viele Regierungen gerade aus den Ländern des Südens zeigen sich entsprechend besorgt angesichts der Gefahr von unregulierten und daher oft minderwertigen Angeboten, den sogenannten *Diploma Mills* (siehe z.B. für Nigeria Okebukola 2002). Dem Herkunftsprinzip zu folgen und die Qualitätskontrolle alleine in den Händen der Exportländer zu belassen, lehnen viele Regierungen wiederum ab. In manchen Ländern des Südens reaktiviert ein solches „laisser-régler“ Vorwürfe eines neuen kulturellen Imperialismus und stärkte dort so die Fraktionen, die sich für das Marktanknüpfungsprinzip aussprachen (siehe Singh 2002: 180).²⁰⁸

Dass Teile der Bildungsexportlobby diese Koalitionsmöglichkeit zugunsten einer Marktanknüpfung sehr ernst nahmen, kann an ihrer Präsenz auf dem UNESCO-Expertentreffen

²⁰⁸ Zugleich intervenieren grenzüberschreitende Bildungsanbieter in innenpolitische Auseinandersetzungen. So hat beispielsweise die malaiische Regierung ein ethnisches Quotensystem bei der Hochschulzulassung eingeführt, was *de facto* den Hochschulzugang insbesondere des chinesischen Teils der Wohnbevölkerung, der eine bestimmte wirtschaftliche Machtstellung innehat, begrenzt. Diese ethnischen Gruppen haben entsprechend großes Interesse an ausländischen Anbietern, woran aber wiederum die malaiische politische Klasse wenig Interesse hat, weil sie dadurch einen Machtzuwachs der anderen ethnischen Gruppen befürchtet (siehe Tan Ai 2002; McBurnie and Ziguras 2001). In Südafrika werden ausländische Anbieter ebenfalls genutzt, um das Quotensystem zu umgehen, das hier eingeführt wurde, um die Bildungschancen der schwarzen Wohnbevölkerung nach dem Ende der Apartheid zu verbessern (Siehe van der Walt in Hartmann, Haslinger et al. 2005). Dies wirft ein Schlaglicht auf die Bedeutung von grenzüberschreitenden Bildungsanbietern für die Allianzbildung zwischen den verschiedenen inneren und Compradore-Bourgeoisien.

abgelesen werden: Eine Orientierung am Marktanknüpfungsprinzip bedeutet in letzter Konsequenz erschwerten Marktzugang. Dieser Fraktion ist es ein Dorn im Auge, wenn ausländisches Eigentum an Hochschuleinrichtungen auf einen Anteil von 49 Prozent beschränkt werden, wie in Mexiko oder Thailand; oder wenn, wie in Griechenland, Abschlüsse ausländischer Anbieter für Berufszwecke nicht anerkannt werden; oder wenn, wie in Japan, Studierende an privaten Einrichtungen mit zusätzlichen Konsumsteuern belastet werden und keinen Zugang zu Stipendien erhalten; oder wenn, wie in China, ausländischen Anbietern überhaupt die Kompetenz, Abschlüsse zu vergeben, verwehrt wird (siehe Alderman 2001; Lenn 2002).

Das starke Interesse von US-amerikanischer Seite an der UNESCO-Initiative basierte jedoch auf einer komplexeren Konstellation. Diese wird im Folgenden etwas ausführlicher dargestellt, da sich hieraus eine starke Stütze für die UNESCO-Initiative entwickelte, die zugleich die Ausrichtung dieser Initiative stark mitbestimmte. Ein Blick auf diese Konstellation erlaubt auch die Bedeutung europäischer Normen für die USA in den Blick zu nehmen.

In den USA zeigte man sich 2001 besonders besorgt, dass mit der neuen WTO-Verhandlungsrunde die eigene Regierung Liberalisierungsverpflichtungen im Hochschulbereich eingehen könnte. Obwohl die USA größte Bildungsexportnation ist, war es ihr bislang gelungen, Liberalisierungsverpflichtungen in diesem Bereich zu umgehen (siehe WTO 1998). Mit Beginn der neuen Verhandlungsrunde 2001 befürchteten die bildungspolitischen Kreise, den damaligen Erfolg nicht mehr wiederholen zu können. Zu diesem Zeitpunkt war schon absehbar, dass die Liberalisierungsforderungen der USA gegenüber den anderen WTO-Mitgliedstaaten im Hochschulbereich alles andere als zurückhaltend ausfallen würden (siehe Belgium 2002). Im Umkehrschluss steigerte dies jedoch die Gefahr, eigene Zugeständnisse eingehen zu müssen. Der Grund, warum diese Situation so beunruhigend für die hochschulpolitischen Kreise in den USA war, ist in dem dezentralen Bildungssystem der USA zu sehen. Hintergrund sind die innerstaatlichen Auflagen, die das GATS hinsichtlich eingegangener Verpflichtungen macht. Wie im dritten Kapitel ausgeführt, bestimmt das GATS, dass die Zulassungsregelungen nicht handelshinderlicher sein dürfen als nötig. Mit ihrem breiten Maßnahmenbegriff beziehen sich diese Auflagen auf zentrale, regionale und örtliche Regierungen und Behörden, wie auch auf nichtstaatliche Stellen in Ausübung von staatlich übertragenen Aufgaben. Liberalisierungszugeständnisse im Rahmen des GATS haben so direkte Konsequenzen für das Verhältnis zwischen der US-amerikanischen Bundesregierung und ihren Bundesstaaten und wirken sich in ihrer Konsequenz zugunsten der zentralistischen Fraktion aus. In einem Interview bringt Fred Hayward, damaliger Vizepräsident des Akkreditierungsrates CHEA, diese Situation gut auf den Punkt. So kritisiert er die Handelsabkommen und ihr

„pressure to centralize decision making and authority“. Eine solche Zentralisierung lehnt Hayward dezidiert ab: „One of the reasons American higher education is among the best in the world is because of the autonomy of institutions“ (zitiert in Foster 2002). Auf diese Situation in den USA ist es zurückzuführen, dass nicht nur die Bildungsexportlobby, sondern auch die bildungspolitischen Kreise, wenn auch aus anderen Gründen, schon sehr früh eine hohe Sensibilität für die möglichen Konsequenzen der innerstaatlichen Regelungen des GATS entwickelten. In Europa und in anderen Teilen der Welt hingegen konzentrierte sich die GATS-Kritik lange vor allem auf die darin eingelassenen Kommodifizierungsstrategien im Bildungsbereich und auf die enge Definition des öffentlichen Sektors, wie sie im GATS-Vertrag eingelassen ist. Viele der hochschulpolitischen VertreterInnen sympathisierten eher mit der Position, wie sie die globalisierungskritische Bewegung *education is not for sale* formuliert, die an einer steuerfinanzierten und damit für die Studierenden kostenlosen Hochschulbildung festhalten wollte.²⁰⁹

Mit Beginn der neuen Verhandlungsrunde spitzte sich dieser innenpolitische Konflikt in den USA zwischen der Exportlobby und der breiteren bildungspolitischen Gemeinschaft zu, bei der sich letztere zunehmend in der Defensive fühlte (siehe Foster 2002). In diesem Kontext gewann die UNESCO als Terrain an Bedeutung, quasi als Kompromiss zwischen den beiden divergierenden Interessen, um nach bildungspolitischen Gesichtspunkten Standards für die innerstaatlichen Regelungen zu schaffen. Dies ist gewissermaßen das kleinere Übel für die US-amerikanische Bildungsgemeinschaft. Dass die Zentralisten einen solchen vereinheitlichenden Rahmen aus eigenen Interessen forcieren, ist zudem anzunehmen. Für den Bildungsexport wiederum bietet dieser Rahmen eine gute Gelegenheit, die Tendenz der Importländer am Marktanknüpfungsprinzip festzuhalten, zu schwächen.

Auf diese komplexe Interessenkonstellation in den USA verweist auch eine Deklaration, wie sie unter Federführung des US-amerikanischen Akkreditierungsrates CHEA, des *American Council of Education* (ACE), sowie der *Association of Universities and Colleges of Canada* (AUCC) zusammen mit der *European Association of Universities* (EUA) kurz nach dem Expertentreffen in Paris 2001 veröffentlicht wurde. Darin werden die Regierungen aufgefordert, keine weiteren Liberalisierungszugeständnisse im Bildungsbereich zu machen (vgl. AUCC, ACE et al. 2001). Im Gegensatz zu den Positionen beispielsweise von *education is not for sale* verbindet man damit jedoch nicht eine generelle Ablehnung des Handels mit Bildungsdienstleistung. So heißt es in der Deklaration:

„Our member institutions are committed to reducing obstacles to international trade in higher education using

²⁰⁹ Siehe www.education-is-not-for-sale.org [01.04.2006]

conventions and agreements outside of a trade policy regime. This commitment includes, but is not limited to improving communications, expanding information exchanges and developing agreements concerning higher education institutions, programs, degrees or qualifications and quality review practices.“ (AUCC, ACE et al. 2001: 4)

Die Hochschulverbände und der Akkreditierungsrat erklären sich hiernach bereit, Handelshindernisse abzubauen, wenn sie dafür einen Alternativrahmen erhalten, der den Informations- und Meinungs austausch zwischen den hochschulpolitischen Kräften fördert und eigene Übereinkommen zu treffen erlaubt. Auch wenn in der Deklaration nicht explizit benannt, sollte die UNESCO einen solchen Rahmen bieten. Die Erklärung, die kurz nach dem ersten UNESCO-Expertentreffen veröffentlicht wurde, sollte für dieses Vorhaben mobilisieren. Kurzum: Das Vorhaben, das GATS bei Handelsfragen mit Bildung mit der UNESCO als standardsetzenden Organisation zu koppeln, fand starke FürsprecherInnen innerhalb der USA, doch auch eine Reihe anderer ExpertInnen zeigten sich auf dem ersten UNESCO-Treffen diesem Vorhaben gegenüber nicht abgeneigt.

Diese Ausführungen haben deutlich gemacht, wie heterogen die Interessen der TeilnehmerInnen an einer UNESCO-Initiative waren. Vieles war zu diesem Zeitpunkt noch diffus und offen. Konsens bestand jedoch darin, dass die UNESCO sowohl bei der Frage der Qualitätssicherung bei grenzüberschreitenden Bildungsangeboten, als auch bei der Zulassungsregelung für Anbieter, sowie bei der Frage der Anerkennung von Qualifikationen eine wichtige Rolle als Vermittlerin zwischen den konfligierenden Interessen einnehmen sollte. Oder wie es das Abschlussdokument formuliert:

„A general consensus was reached by the participants that a global forum on the **international dimensions of quality assurance, accreditation and the recognition of qualifications** was necessary. UNESCO’s role as a facilitator–broker for developing international frameworks and bringing together the different actors and stakeholders of the higher education sector was underlined.“ (Hervorhebung E.H., UNESCO 2001a: 4)

Zwar wurde in Paris die Konkretisierung eines möglichen Verhältnisses zwischen der UNESCO und dem GATS noch nicht ausformuliert, man einigte sich jedoch auf eine Verkoppelung von Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsfragen mit der Frage der Anerkennung von Qualifikationen. Hierbei sollte die UNESCO die Rolle eines Vermittlers, eines „facilitator–broker“, einnehmen.

Das Vorhaben einer möglichen Koppelung von UNESCO und GATS, das sich auf diesem ersten Expertentreffen als Konsens abzuzeichnen begann, stieß innerhalb einer breiteren bildungspolitischen Öffentlichkeit insbesondere in Europa und anderen Weltregionen gerade

bezogen auf den Handel mit Bildungsdienstleistungen auf Kritik. Man befürchtete, dass hierdurch die klare Position zugunsten einer öffentlichen Finanzierung und Bereitstellung von Hochschulbildung, wie sie die Welterklärung von 1998 stark macht, untergraben würde. Sehr deutlich kommt dieser Konflikt, wie er auch innerhalb der UNESCO ausgetragen wurde, in einer Schwerpunktausgabe der UNESCO-Publikation *Newsletter Education today* vom Herbst 2002 zum Ausdruck, in der man einem Handelsbefürworter von der OECD und einem Handelsgegner von *education is not for sale* die Möglichkeit einräumte, ihre Argumente auszuführen (vgl. Education Today 2002). In welche Richtung die Fraktion, die das UNESCO-Forum initiierte, diesen Konflikt gelöst sehen wollte, macht das Vorwort dieser Ausgabe deutlich, das vom damaligen Assistenzgeneraldirektor und Leiter der Bildungsabteilung, John Daniel, verfasst worden war. So sprach sich Daniel in seinem Beitrag, den er provokant mit dem Titel *Higher Education for Sale* überschrieb, für eine weltweite Standardisierung von Hochschulbildung und Lehrmaterial aus, um in Analogie zur Massenproduktion und Taylorisierung einer McDonald-Restaurantkette die Kosten pro Einheit zu senken (vgl. Daniel 2002). Damit variierte Daniel gleichsam die Weltbankempfehlung an die Adresse der ärmeren und kleineren Staaten, auf den Auf- und Ausbau eines eigenen Hochschulsektors zu verzichten und stattdessen Bildung von außen einzukaufen (vgl. World Bank 2002c: 117). Die UNESCO-Standards sollten sicherstellen, dass es sich hierbei nicht um minderwertige Angebote handelt. Mit dieser Extremposition forcierte Daniel die Diskussionen innerhalb der UNESCO zum Verhältnis der UNESCO zum GATS und damit zur Neupositionierung der UNESCO in einer globalen Dienstleistungsökonomie. Das Verknüpfungsvorhaben gewann so allmählich eine breitere Zustimmung innerhalb der UNESCO, auch bei gemäßigten Stimmen (vgl. z.B. Vlasceanu 2002). Ein UNESCO-Forum sollte einer der zentralen Orte sein, an dem diese Konsensbildung vorangetrieben wurde. Geplant war im Oktober 2002 ein erstes Treffen zu organisieren, um hier einen Aktionsplan für das weitere Vorgehen zu konkretisieren. Dessen Umsetzung sollte auf einem Nachfolgetreffen im Juni 2004 begutachtet werden.

4.7.3 Die Intervention der OECD: die Erste

Noch bevor es zum ersten UNESCO-Forumtreffen im Herbst 2002 kam, intervenierten die OECD und die USA mit einer eigenen Veranstaltung, dem *Forum on Trade in Educational Services*, in diesen Meinungsbildungsprozess. Diese Initiative sollte in der Konsequenz das Verknüpfungsvorhaben der UNESCO stärken, zugleich jedoch auch Einfluss auf deren Prioritätensetzung nehmen. Im Mai 2002, das heißt ein halbes Jahr nach dem ersten UNESCO-

Expertentreffen und ein halbes Jahr vor dem ersten UNESCO-Forumtreffen luden die OECD und das US-Handelsministerium, zusammen mit dem US-amerikanischen Bildungsministerium und der Weltbank nach Washington ein. Mitorganisatorin dieses Treffens waren zudem das *National Committee for International Trade* und das *Centre for Quality Assurance in International Education*, das auch am UNESCO-Expertentreffen teilgenommen hatte. Die Resonanz war groß. Über zwanzig der insgesamt dreißig OECD-Länder sandten hochrangige Delegierte aus den Bildungs- und Wirtschaftsministerien nach Washington (vgl. OECD 2001). Hinzu kamen HochschulvertreterInnen aus diesen Ländern und eine Reihe von BildungsexpertInnen. Die OECD-Initiative zielte auf die Schaffung eines Forums, um eine Meinungsbildung über den Umgang mit dem zunehmenden Handel mit Bildungsdienstleistungen zu initiieren. Damit artikulierte man in Washington faktisch das gleiche Vorhaben wie die UNESCO-Initiative. Auch das *Forum on Trade in Educational Services* beanspruchte eine Vermittlungsrolle in diesem umstrittenen Feld des Handels mit Bildungsdienstleistungen einzunehmen, allerdings in einem Rahmen, in dem es gelang, die Wirtschaftskräfte mit an den Tisch zu holen. Wie erwähnt, beklagte man noch auf dem UNESCO-Expertentreffen in Paris noch deren Fehlen. Dass das OECD-Forum im US-amerikanischen Handelsministerium stattfand, war so kein Zufall, sondern verweist auf die treibenden Kräfte hinter dieser Initiative der OECD. Entsprechend positiv vermerkte man in den Beiträgen des Forums immer wieder die gute Resonanz auf die OECD-Initiative, gerade auch von Seiten der Wirtschaft (vgl. OECD 2002; OECD 2002: 1). Letztendlich artikulierte das OECD-Forum jedoch das gleiche Anliegen wie bereits das Experten-Treffen der UNESCO. So schreibt der Abschlussbericht:

„As transnational, borderless education becomes a reality with or without the aid of GATS, the need for an infrastructure for **recognising qualifications, assuring quality and accrediting institutions**, beyond the boundaries of national systems, becomes ever more pressing. The WTO, however, is not mandated to assess the content of national standards.“ (Hervorhebung E.H., OECD 2002: 10)

Auch in Washington wurde die Notwendigkeit eines Ergänzungsrahmens zur WTO betont, der erlaubt, nationale Standards zu Qualifikations- und Zulassungsaufgaben wie auch zu Qualitätssicherung zu überprüfen. Bemerkenswert ist hierbei, dass man auch hier die Frage der Regulierung des Bildungshandels und der Anerkennung von Qualifikationen miteinander verband, obwohl der Titel des Forums *Trade in Educational Services* dies nicht unbedingt vermuten lässt. Die Perspektive, die man hierbei in Washington einschlug, formulierte diese Notwendigkeit allerdings aus einer Konsumentenschutzperspektive. Im Abschlussbericht heißt es:

„One way in which education differs from bananas is that it is harder in the case of the former for consumers to

judge the quality of what they are buying. Indeed, they may not know education's full value until years after consuming it. Moreover, even if it contains intrinsic value for the student, an employer also needs to understand its qualities if its full value is to be realised. As skilled labour becomes more mobile, and professions more globalised, these issues become even more important. "(ebenda)

Internationale Qualitätsstandards werden so zu Elementen des Konsumentenschutzes und rücken letztlich in die Nähe von ISO 9000-Standards, die aus einer Produzent-Konsument-Perspektive formuliert sind. Ob diese Perspektive bewusst als Provokation gegenüber den hochschulpolitischen Kreisen gedacht war oder aufgrund der generellen Tendenz innerhalb der OECD zustande kam, alle Standardisierungen aus einer Konsumentenperspektive zu formulieren, muss hier offen bleiben. Mit der Nähe, die man mit dieser Perspektive implizit zu ISO-Standards aufbaute, traf man jedenfalls einen neuralgischen Punkt der bildungspolitischen Kreise: Eine Mehrheit lehnt hier eine Qualitätssicherung bei der Hochschulbildung durch ISO-Standards ab, die man als zu bildungsfern einstufte (vgl. Interview 11/2003, Van Damme 2002: 35). Bemerkenswert am Treffen in Washington ist zudem, dass der UNESCO-Initiative kein Raum gegeben wurde. So fand sie weder Erwähnung in der offiziellen Eröffnungsrede, in der der OECD-Generalsekretär das Ziel des OECD-Forums ausführte, noch im Abschlussbericht (vgl. OECD 2002; Johnston 2002). Auch im Programm war die UNESCO-Initiative mit keinem eigenen Punkt vertreten. Dieses Ausblenden erstaunt um so mehr, als sowohl die bildungspolitische Abteilung der OECD, als auch das *Centre for Quality Assurance in International Education* an dem UNESCO-Expertentreffen in Paris teilgenommen hatten und somit von der UNESCO-Initiative wussten.

Durch das Treffen in Washington wurde die Notwendigkeit eines internationalen Rahmens außerhalb der WTO, die die Frage der Qualitätssicherung, der Zulassung und der Qualifikationsanerkennung regelt, auf die politische Tagesordnung der OECD-Regierungen gehoben. Die klare Konsumentenperspektive, die man in Washington favorisierte, wie auch das Ignorieren der UNESCO, kann als indirekte Warnung an die hochschulpolitischen Kreise verstanden werden: Ohne Einigung auf einen Qualitätsrahmen, liefen sie Gefahr, das Feld bildungsfernen Qualitätsstandards zu überlassen. Indirekt stärkte das Treffen in Washington über die OECD-Mitglieder so die Kräfte innerhalb der UNESCO, die sich für eine Koppelung zwischen dem GATS und der UNESCO aussprachen. Das zweite Forumtreffen der OECD, das im November 2003 in Trondheim stattfand, erfolgte entsprechend in enger Zusammenarbeit mit den Organisatoren des UNESCO-Forums, zum dritten Forum im Oktober 2004 in Sydney lud man gar gemeinsam ein (vgl. OECD Secretariat 2003). Dass die beiden beteiligten US-Ministerien durch diese Initiative in Washington auch innenpolitisch den Druck auf die Bundesstaaten, Hochschulen und Akkreditierungsagenturen erhöhen wollten, um ihre Vorbehalte

gegenüber Standardisierungsprozessen im Bereich der Zulassung von Hochschuleinrichtungen, der Qualitätssicherung und der Anerkennung von Qualifikationen abzubauen und um das eigene Konsolidierungsvorhaben zu stärken, ist stark zu vermuten. Denn gerade der eigene Föderalismus war bislang der zentrale Grund, warum bis zu diesem Zeitpunkt das Lissabonner Anerkennungsübereinkommen von den USA immer noch nicht ratifiziert worden war.

4.7.4 Das UNESCO-Forum

Mit ihrer Initiative hatte die OECD somit indirekt das Interesse an einer UNESCO-Initiative gestärkt. Die Resonanz auf das erste UNESCO-Forum, das ein halbes Jahr nach dem OECD-Forum, vom 17. bis 18. Oktober 2002 in Paris stattfand, war entsprechend groß. Über 120 Expertinnen und Experten von den unterschiedlichsten Organisationen und Verbänden nahmen daran teil. In der Zusammensetzung der wichtigsten organisierten Akteure glich das erste Forum stark dem UNESCO-Expertentreffen ein Jahr zuvor: So waren neben den Ausschüssen der regionalen Anerkennungsübereinkommen, der Europarat, die europäische Kommission und die Weltbank vertreten wie auch die OECD durch ihre bildungspolitische Abteilung CE-RI. Aber auch regionale und internationale Qualitätssicherungsnetzwerke, sowie einzelne kommerzielle Bildungsanbieter waren mit von der Partie. Das Ergebnis des Diskussionsprozesses auf diesem ersten UNESCO-Forum fasst der Bericht des ersten Forums wie folgt zusammen.

„The participants (...) agreed that there is a need to build **bridges between education** (i.e. academic values and principles) **and trade in higher education services**. UNESCO, the WTO as well as OECD could act as complementary organizations providing a joint forum for discussing both the cultural and commercial aspects of trade in higher education. There should be exploration by UNESCO of the implications of offering the **World Conference on Higher Education Declaration** and the **regional conventions on the recognition of qualifications** as international standards in the context of GATS (reference GATS Article 1.6) and of ‘what is necessary to ensure quality’ (reference GATS Article 6.4).” (Hervorhebung E.H., UNESCO 2002: 5)²¹⁰

Die Eindeutigkeit, mit der man sich auf dem ersten UNESCO-Forum für die Verknüpfung zwischen GATS und UNESCO aussprach, unterscheidet dieses Forum vom ersten UNESCO-Expertentreffen. Dort hatte man, wie ausgeführt, eine solche Verknüpfung wohl schon erwägt, blieb aber bei den konkreten Formulierungen deutlich vager. Auch die explizite Bezugnahme

²¹⁰ Bei dem Verweis auf Art.1.6 muss es sich um einen Zahlendreher handeln, da es diesen Paragraphen im GATS nicht gibt. Art. 6.1 besagt hingegen „In Sektoren, in denen spezifische Verpflichtungen übernommen werden, stellen Mitglieder sicher, dass alle allgemein geltenden Maßnahmen, die den Handel mit Dienstleistungen betreffen, angemessen, objektiv und unparteiisch angewendet werden.“

auf die OECD fällt auf, die man in das Koppelungsvorhaben integrieren wollte. Offensichtlich wollte man nicht mit dem gleichen Verhalten auf die Ignoranz der OECD in Washington gegenüber der UNESCO reagieren. In Verbindung mit der engen Kooperation bei den nachfolgenden OECD-Forumstreffen wird so die Rolle der OECD als treibende Kraft deutlich.

Bemerkenswert sind die Referenzdokumente, die man als Grundlage für das Koppelungsvorhaben bestimmte: Die Welterklärung, wie sie anlässlich der Weltkonferenz zu Hochschulbildung 1998 verabschiedet wurde und die Anerkennungsabkommen. Der Bezug auf die Welterklärung lässt sich vor allem durch die Grundprinzipien für ein formales Qualitätsbewertungssystem erklären, wie sie Eingang in die Erklärung gefunden haben. Um sie nochmals zu zitieren:

„Internal self-evaluation and external review, conducted openly by independent specialists, if possible with international expertise, are vital for enhancing quality. Independent national bodies should be established and comparative standards of quality, recognized at international level, should be defined.”(UNESCO 1998b: Para 11)

Mit diesen Prinzipien hatte man 1998 den evaluierenden Staat und seine Qualitätsbewertung durch intermediäre Organisationen als Norm postuliert. Damit wollte man die Verbesserung der Qualität der Hochschulen fördern. Einen Bezug zum Handel mit Dienstleistungen wurde jedoch nicht gemacht. Warum dieses Bewertungssystem bei der Koppelungsstrategie an Bedeutung gewann, liegt in seiner prinzipiellen Indifferenz gegenüber dem Status des Bildungsanbieters. Seine Kontrolle kann sich sowohl auf öffentliche als auch private Bildungseinrichtungen gleichermaßen beziehen. Damit wird eine Nichtdiskriminierung bei der Kontrolle inländischer und ausländischer Anbietern ermöglicht. Zugleich hatte man in der Welterklärung eine Vergleichbarkeit und damit eine bestimmte Harmonisierung der Kontrolle gefordert, damals jedoch noch mit dem Ziel der Verbesserung der gegenseitigen Anerkennung von Qualifikationen. Bezogen auf den Bildungshandel gewinnt eine solche Harmonisierungsforderung jedoch eine ganz neue Dimension, um die Angemessenheit von innerstaatlichen Kontrollauflagen zu beurteilen. Als Verlautbarung einer Konferenz, an der wohl einige BildungsministerInnen, in der Mehrheit jedoch nichtstaatliche HochschulvertreterInnen und BildungsexpertenInnen teilnahmen, kommt dieser Erklärung jedoch kein Status als standardsetzendes Instrument mit völkerrechtlicher Bindekraft zu. In einem Streitschlichtungsverfahren im Rahmen des GATS konnte diese Normen zu keiner Referenz werden.

In dem Kontext gewinnt die zweite Grundlage für das Koppelungsvorhaben an Bedeutung: die UNESCO-Anerkennungsübereinkommen. Sie sind völkerrechtliche Abkommen und könnten so als standardsetzende Instrumente bei der Koppelungsstrategie dazu genommen

werden. Nur regeln sie alleine die Anerkennung von Hochschulqualifikationen, nicht aber den Handel mit Bildungsdienstleistungen. Beim Lissabon-Übereinkommen ist bei ausländischen Bildungsanbietern gar die Anerkennungspflicht aufgehoben. Bedeutung für eine Regelung von grenzüberschreitenden Anbietern erlangen diese Übereinkommen ebenfalls nur über die Qualitätsbewertung. Wie ausgeführt, findet im Lissabon-Übereinkommen ein solches Bewertungssystem Erwähnung (siehe Kapitel 4.3.2). Wo ein formales Bewertungssystem existiert, sind die Vertragsparteien bei diesem Übereinkommen angehalten, die überprüfende Instanz über die Verfahren, Qualitätsnormen und das konkrete Ergebnis der Evaluation zu informieren. Entsprechend nimmt das Lissabon-Übereinkommen diese Informationen als Kriterium für die Informationspflicht auf. Es macht jedoch keine normativen Vorgaben zu dieser Bewertung. Darin unterscheidet sich das Abkommen von der Weltdeklaration. Das Abkommen wird für die Regelung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringer interessant durch die Anreizstrukturen, die es für die Entsendeländer schafft, ein vom Aufnahmeland anerkanntes Qualitätsbewertungssystem zu übernehmen, um so die Anerkennung seiner Abschlüsse zu verbessern. Im Umkehrschluss bedeutet dies jedoch, dass die Handelslobby, will sie eine Standardisierung im Rahmen der UNESCO, die Internationalisierung des Anerkennungsregimes unterstützen muss, um so Anreizstrukturen für die Übernahme dieses Systems zu schaffen. Erst wenn man diese indirekte Verbindung zwischen einem Annerkennungsregime und international anerkannten Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsstandards in den Blick nimmt, wird folgender Punkt des Aktionsplans verständlich, auf den man sich auf dem ersten UNESCO-Forum 2002 einigte:

„Urge all members of Regional Convention Committees to establish and maintain close contacts with their GATS negotiations with a view to ensuring that the position and concerns of the higher education community are reflected in these negotiations. In particular, underline the importance of conditioning all trade in higher education on the adherence **to agreed quality standards and to offer the Council of Europe/UNESCO Convention and the UNESCO Regional Conventions as international standards in this regards**. Explore the feasibility of establishing a revised international framework for the recognition of qualifications.“ (Hervorhebung E.H., UNESCO 2002: 50f.)

Damit gelang es den BefürworterInnen eines internationalen Anerkennungsregimes einen ganz neuen Allianzpartner für ihr altes Vorhaben zu finden: die grenzüberschreitenden Bildungsanbieter und ihre Lobby. Im Umkehrschluss heißt dies, dass die Schaffung von bildungspolitischen Qualitätsstandards innerhalb der UNESCO verstärkt von Handelsinteressen mitbestimmt werden, mit direkten Konsequenzen für die Definition des öffentlichen Sektors und der Erbringung von Hochschulbildung durch den Staat als Norm. Wie ausgeführt, sind diese noch zentrale Punkte in der Welterklärung von 1998, an denen man damals die Reform-

vorschläge für die Hochschulbildung des 21. Jahrhunderts orientierte. Auf einen solchen Staatsbegriff konnte man sich fünf Jahre später, auf dem UNESCO-Forum nicht mehr einigen. So heißt es im Abschlussbericht:

„Further to the complexity of discussions on the issue of ‘global public good’, a need for research on and articulation of what is meant by ‘public good’ especially in the emerging higher education context was identified.,, (UNESCO 2002: 8)

Die norwegische Regierung organisierte ein halbes Jahr nach dem ersten UNESCO-Forumstreffen, im Frühjahr 2003, ein Zusatztreffen in Oslo, um nochmals gezielt bei VertreterInnen der Länder des Südens für das Koppelungsvorhaben zwischen UNESCO und dem GATS zu werben. Der Leiter der UNESCO-Bildungsabteilung Daniel nutzte die Gelegenheit, um für einen anderen Begriff von Staatlichkeit zu plädieren:

„It is wrong to assume that the common public aspiration for wide access to higher education can only be satisfied by the government, and in particular by having governments provide higher education free. (...) Non of this is to argue against the importance of government support of higher education, we must avoid the error of treating ‘public’ and ‘state’ as synonyms.” (Daniel 2003: 3f)

Dieses Plädoyer wirbt für ein stärker gebührenfinanziertes Hochschulsystem und greift so die Kommodifizierungsstrategie der Weltbankpolitik auf, die sich zwar für eine Expansion des Hochschulsektors ausspricht, diese aber in erster Linie durch private Mittel finanziert sehen will. Auch die Erbringung der Hochschulbildung soll hiernach durch private Einrichtungen erfolgen. Darin spiegelt sich ein ähnliches Verständnis von der Aufgabe des Staates, wie es auch Eingang in das GATS-Abkommen gefunden hat. Diese Position, wie sie Daniel nicht nur in Oslo immer wieder in die Diskussion innerhalb der UNESCO einbrachte, bricht in zentralen Aspekten mit dem Staatsverständnis, wie es noch in der Welterklärung zur Hochschulbildung von 1998 propagiert wurde. Mit diesem Sondertreffen in Oslo gelang es, auch die anwesenden VertreterInnen aus dem Süden für das Koppelungsanliegen zu gewinnen. So wurde im Aktionsplan formuliert:

„Action: Reinforcement, reviewing and updating of the existing regional conventions on the recognition of qualifications to respond to new needs and to represent international standards in the GATS framework. In addition the feasibility of establishing a revised international framework for the recognition of qualifications will be explored.”(UNESCO 2003: 8)

Dass man in Oslo besonders das Moment der Stärkung des Anerkennungsregimes für Qualifikationen betonte, macht nochmals deutlich, dass es die Länder des Südens sind, die an einer Stärkung des UNESCO-Anerkennungsregimes Interesse haben.

Doch gerade aus den Ländern des Südens sollte auch die schärfste Kritik an dem Kopplungsvorhaben zwischen dem GATS und der UNESCO kommen. Innerhalb der UNESCO wurde die Nachfolgekonzferenz der Weltkonferenz im Juni 2003 zu einem Forum für diese Kritik. Auf diesem Treffen, an dem über 400 VertreterInnen von Hochschulen, Ministerien und andere BildungsexpertInnen aus 120 Ländern teilnahmen, wollte man fünf Jahre nach der Weltkonferenz die Umsetzung des Aktionsplanes von damals begutachten. Die Konferenz gab jedoch den GegnerInnen der laufenden Neupositionierung der UNESCO die Gelegenheit, ihre Kritik an der Kommodifizierung von Hochschulbildung und damit am Handel mit Bildungsdienstleistungen zu formulieren. So empfahl eine der Arbeitsgruppen der Konferenz, die Kommission zu Hochschulbildung und Entwicklung:

„At a time when globalization has strong impact on higher education, we strongly reaffirm its status as a public good, not as a tradable merchandise.“ (Proulx 2004: 40)

Einer der eingeladenen Redner, der Exekutivsekretär des lateinamerikanischen sozialwissenschaftlichen Rates, Atilio Boron, nutzte seinen Beitrag, um eine Orientierung an der Hochschulpolitik der Weltbank scharf zu kritisieren:

„The causes of the financial crisis affecting higher education in our countries are crystal clear: the gradual but steady desertion of the governments from some of their essential responsibilities in the area. The cause of this deplorable mistake is crystal clear: the adoption of the neoliberal fundamentalism sponsored by the governments of the G-7 led by the United States and the increasing role of that organizations like the World Bank, the International Monetary Fund (IMF), the Inter-American Development Bank (IADB) and other similar institutions play in the region. It is serious matter of concern the fact that the World Bank has become in our countries the most authoritative spokesman of the ‘official line’ of what must be done in educational matters (...), pushing to substitute UNESCO in that critical role.“ (Boron 2003: 119)

Die Position, für die sich Boron hier einsetzte, macht einen anderen Begriff von Staatlichkeit stark als die Fraktion, die die treibende Kraft im UNESCO-Forum stellte. Zugleich nutzte Boron seine Rede in Paris, um sich grundsätzlich gegen den Handel mit Bildungsdienstleistungen und der Subsumtion von Hochschulbildung unter das GATS auszusprechen.

„In brief, peripheral nations have little chance to oppose the recipes of the Washington Consensus, whose conditionalities extend well beyond the realm of economics and penetrated into all aspects of social life, and the education is not exempted from such a pernicious influence. The last chapter of this depressing story is the outrageous decision, that we must oppose resolutely, of the World Trade Organization to enlist higher education as one of the ‘services’ to be included within the area of competence of the WTO. If this initiative is carried to practice all the ‘barriers’ to the free flow of ‘educational services’ will be removed by the signatories of the agreement, and LAC (Latin American and Caribbean, E.H.) universities will have to fairly ‘compete’ in the provision of higher education with some of the richest and strongest universities of the North.“ (ebenda 120)

Diese Kritik am Handel mit Bildungsdienstleistungen verweist auf ein zentrales Problem der

Länder des Südens, die mit ihren eigenen Bildungsangeboten kaum Chancen haben, mit den Angeboten aus dem reichen Norden mithalten. Die Anbieter aus dem reichen Norden profitieren nicht nur von dem im Norden angehäuften Wissensreichtum, sondern auch von einer ganz anderen Infrastruktur und letzten Endes von einer Reputation, die sich aus der ökonomischen Stärke dieser Länder speist. So steht diese Position, wie sie Boron formulierte, einer Koppelung zwischen der UNESCO und dem GATS, die auf eine Stärkung des GATS-Regimes hinauslaufen würde, ablehnend gegenüber.

Das heißt, mit der Nachfolgekonferenz der Weltkonferenz zeigten sich deutliche Risse in der Nord-Süd-Allianz, die man im UNESCO-Forum aufzubauen begonnen hatte. Ein deutlicher Hinweis auf die UNESCO-interne Machtkämpfe ist die Tatsache, dass die Nachfolgekonferenz der Weltkonferenz nicht in eine Abschlusserklärung mündete, wie es bei solchen „plus-fünf“-Anlässen üblich ist. Man konnte sich einzig und allein darauf einigen, die Visionen und Prinzipien der Weltdeklaration von 1998 nochmals zu bestätigen (vgl. UNESCO 2004f: 2). So vermied man zumindest, sich für oder gegen eine Koppelung auszusprechen (vgl. Interview 9/2003, Interview7/2003, 11/2003).

4.7.5 Die Auseinandersetzungen um internationale Qualitätsstandards

Nicht nur von seiten der „Peripherie“ kämpfte das Vorhaben einer Verkettung von GATS und UNESCO mit Problemen. Auch innerhalb der Fraktionen, die das UNESCO-Forum stützten, zeichneten sich Schwierigkeiten bei der Einigung auf internationale Standards zu Qualitätssicherung und Akkreditierung ab. Diese Schwierigkeiten speisten sich jedoch vor allem aus einer transatlantischen Konfliktkonstellation, die im Kern die Definitionsmacht bei den Qualitätsstandards und dem Bewertungssystem tangiert.

Stark getragen von europäischen Kräften nutzte die Internationale Assoziation von Universitätspräsidenten (IAUP) das erste UNESCO-Forumtreffen im Herbst 2002, um für die Idee eines weltweiten Qualitätsverzeichnisses für Qualitätssicherung und Akkreditierungsagenturen zu werben (siehe Van Damme 2003: 2; Harvey 2004: 68). Das *World Quality Register* (WQR) ist eine Meta-Akkreditierung, die mit der Vergabe eines Gütesiegels die Qualität und die internationale Reputation einer Akkreditierungsagentur unterstreichen will. Mit ihrem Vorschlag zielte die IAUP letzten Endes auf die Schaffung eines Instruments, das das Vorhaben, wie es die Welterklärung von 1998 bereits postulierte, zu beschleunigen erlaubt: „[C]omparative standards of quality, recognized at international level, should be defined.“(UNESCO 1998b: Para 11)

Der IAUP-Vorschlag greift hierbei gleichsam die Idee des europäischen Verzeichnisses auf. Ähnlich wie die Ratsempfehlung der EU betont auch der IAUP-Vorschlag die Bedeutung der institutionellen Unabhängigkeit der Einrichtung, die eine Qualitätsbewertung vornimmt:

„even if the agency itself is linked to the institutional higher education sector, the professions, the state, or other stakeholders.“ (vgl. IAUP 2002: 5).

In dieser vagen Formulierung zeigt sich die Problematik, in dem Bereich einen Konsens zu finden, da damit direkt die Frage der Einflussnahme auf die Definitionshoheit von Qualität tangiert wird. Als Selektionsinstanz, die über die Aufnahme in dieses Weltverzeichnis entscheidet, sieht der IAUP-Vorschlag ein Konsortium vor, das sich aus Mitgliedern des IAUP, dem Internationalen Netzwerk von Qualitätssicherungsagenturen (INQAAHE), der UNESCO und anderen Experten aus dem Feld der Qualitätssicherung zusammen setzt (vgl. IAUP 2002; Van Damme 2000).

Die Reaktionen auf den Vorschlag der IAUP, wie er 2002 auf dem UNESCO-Forum vorgestellt wurde, fielen äußerst unterschiedlich aus. Die Interessensverbände der grenzüberschreitenden Bildungsanbieter waren zwar an internationalen Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsstandards interessiert, um so bestimmte Regelungen bei den Importländern als handelshinderlicher als notwendig anzuprangern. Gegenüber einer internationalen Regelung, die in ihrer Konsequenz eine Marktbegrenzung ist, zeigte man sich jedoch reserviert. Einige Stimmen aus diesem Lager lehnten die IAUP-Initiative als unnötige Bürokratie und eine Beschränkung des Freihandels rund weg ab (vgl. Interview 4/2003).

Ambivalenter hingegen fiel die Reaktion des US-amerikanischen Akkreditierungsrats CHEA aus (vgl. Interview 18/2005, Eaton 2004; Eaton 2004; Eaton 2003). Die Reaktion des Akkreditierungsrats ist vor dem Hintergrund eines Dilemmas des CHEA zu verstehen. So ist der Akkreditierungsrats zunehmend damit konfrontiert, dass die von ihm akkreditierten Agenturen ihre Dienstleistungen weltweit anbieten. Eine komplette Ablehnung der Idee eines *World Quality Register* hätte den Akkreditierungsrats tendenziell dem Vorwurf eines neuen Imperialismus ausgesetzt. Eine strikte Ablehnung hätte darüber hinaus bedeutet, bei der Frage einer internationalen Meta-Kontrolle Europa das Feld ganz zu überlassen. Hier gewinnt das Vorhaben, ein europäisches Verzeichnis zu schaffen, das auch nichteuropäische Agenturen aufnehmen kann, eine internationale Bedeutung. Immerhin 45 MinisterInnen hatten in Bergen einem solchen Verzeichnis zumindest im Prinzip zugestimmt. Als US-amerikanische Einrichtung sah man aber zugleich jeder Initiative jenseits der nationalstaatlichen Kompetenz mit äußerster Skepsis entgegen. So betonte Judith Eaton, Präsidentin der CHEA, in einer Stellungnahme zum *World Quality Register*:

„The primary task of creating an international culture for quality review falls to national leaders of both higher education and quality assurance.“ (Eaton 2004)

Der Vorstellung eines den USA übergeordneten internationalen Selektionsrahmens, der Akkreditierungsagenturen ein Gütesiegel vergibt, stieß hier folglich auf deutliche Skepsis.

Auch beim vorgesehenen Kooperationspartner, dem Internationalen Netzwerk für Qualitätssicherungsagenturen (INQAAHE), stieß der Vorschlag der IAUP nicht auf ungeteilte Zustimmung. Die Situation dieses Netzwerkes erinnert in gewisser Hinsicht an das Dilemma der ENQA im Bologna-Prozess. Zum einen begrüßte INQAAHE die Initiative der IAUP (vgl. INQAAHE 2004; Van Damme 2003: 3). Kritisch stand man aber zugleich der Zertifizierungsdimension des Verzeichnisses gegenüber, dies drohte das Ziel des Netzwerkes, einen Erfahrungsaustausch zwischen seinen über hundert Mitgliedern aus rund 50 Ländern zu organisieren, zu kontrastieren (vgl. INQAAHE 2002; siehe Harvey 2004: 70f). Diese integrative Rolle wollte man nicht durch einen Konsolidierungsprozess der Normen gefährden, den zu tragen möglicherweise eine breite Gruppe von Mitgliedern nicht bereit gewesen wäre.

Der Vergleich zwischen INQAAHE und ENQA macht die Komplexität einer internationalen Normengenerierung deutlich, wie auch die Rolle der Europäischen Kommission bei der Konsolidierung europäischer Normen in diesem Bereich. Deren Intervention spielte, wie ausgeführt, eine zentrale Rolle, um einen Konsens zu einem europäischen System von Normen, Verfahren und Richtlinien zur Qualitätssicherung innerhalb der ENQA zu schaffen (siehe Kapitel III). Über eine solche Struktur verfügt das INQAAHE nicht.

Auf dem ersten UNESCO-Forum 2002 gelang es dieser Initiative der IAUP in der Nachfolge nicht, eine breite Unterstützung zu mobilisieren. Im Hintergrundbericht für das zweite UNESCO-Forum von 2004 findet diese Initiative beim Überblick über Initiativen und Netzwerke zu Qualitätssicherung nicht einmal mehr Erwähnung (vgl. UNESCO 2004e).

Das INQAAHE begann hingegen in Eigenregie, Leitlinien für eine gute Praxis von Qualitätssicherungsagenturen zu entwickeln, die eine externe Kontrolle von diesen Agenturen stark machen, ohne dies jedoch an ein internationales Verzeichnis oder eine andere Überprüfungsstruktur zu koppeln. So heißt es in den Leitlinien, die die Generalversammlung im April 2005 verabschiedete:

„The Guidelines should not lead to the dominance of one specific view or approach, but promote good practice, while helping to eradicate bad quality.“ (INQAAHE 2005)

Man verzichtete im Rahmen des INQAAHE somit erst einmal auf eine weitere Konsolidie-

rung von Normen, um das deliberative Moment der Meinungsbildung in den Vordergrund zu stellen und so möglichst inklusiv zu bleiben. Letzten Endes blieb dem INQAAHE auch keine andere Wahl, wenn es nicht seine Position als übergreifende Plattform gefährden wollte.

4.7.6 Die Intervention der OECD: die Zweite

In diese Problematik, einen internationalen Konsens zu Qualitätsstandards zu schaffen, intervenierten die BefürworterInnen solcher Standards, indem sie im Herbst 2003 eine Resolution in die UNESCO-Generalversammlung einbrachten. Diese Resolution sollte zur Grundlage für ein Kooperationsvorhaben zwischen UNESCO und OECD werden, durch das man ein neues Terrain jenseits des UNESCO-Forums schuf, um die Konsolidierung von internationalen Qualitätsstandards voranzutreiben. So reichte die norwegische Regierung gemeinsam mit einer Reihe anderer Länder auf der 32. Generalversammlung einen Antrag auf eine Resolution ein mit dem Titel *Higher education and globalization: Promoting quality and access to the knowledge society as a means for sustainable development*. Diese von der Generalversammlung einstimmig angenommene Resolution fordert die UNESCO-Mitgliedstaaten auf:

„use international education agreements, such as UNESCO conventions, declarations and recommendations, as an educational normative framework to respond to the challenges of globalization;” (UNESCO 2003b: Para 1e)

Zugleich appelliert sie an die Mitgliedstaaten:

„[to] enhance national capacity for assuring quality and equity of higher education, promoting comparability between quality assurance systems through the use of transparent and appropriate criteria for **national and transnational** providers (...).” (Hervorhebung E.H., UNESCO 2003b: Para 1b)

Damit greift die Resolution den Entwicklungsauftrag auf, wie er bereits Eingang in die Welterklärung fand, um nun aber auch grenzüberschreitende Bildungsanbieter mit einzubeziehen. Den InitiatorInnen der Resolution war es folglich gelungen, den Arbeitsauftrag der Welterklärung zu erweitern, um so auf eine Nichtdiskriminierung zwischen nationalen und ausländischen Anbietern hinzuarbeiten. Wie ausgeführt, nutzte zum Beispiel die griechische Regierung die fehlende Qualitätssicherung dieser Anbieter im eigenen Land als Argument, um deren Abschluss für berufliche Zwecke nicht anzuerkennen. Zugleich autorisiert die Resolution das UNESCO-Sekretariat, Leitlinien für die Erbringung von grenzüberschreitenden Bildungsangeboten zu entwickeln und hierbei mit anderen internationalen Einrichtungen, sowie mit Qualitätssicherungsagenturen und Bildungsanbietern zusammen zuarbeiten (vgl. UNESCO 2003b: Para 2e). Dieser Auftrag sollte zur Grundlage für das Kooperationsvorhaben zwischen der UNESCO und der OECD werden, in dessen Rahmen Leitlinien für grenzüberschreitende

Hochschulbildung entwickelt wurden. Der Unterstützerkreis des UNESCO-Forums hatte es somit geschafft, vom obersten Entscheidungsgremium das Mandat zu erhalten, im Rahmen der UNESCO ein Regelwerk für den internationalen Handel mit Bildungsdienstleistung zu fördern und die Koppelungsstrategie zwischen UNESCO und der WTO in diesem Bereich voranzutreiben. Mit dieser Rückendeckung sicherte man sich auch gegen die kritischen Einwände ab, wie sie auf der Nachfolgekonzferenz der Weltkonferenz geäußert wurden. Um die Allianzbildung für das Koppelungsvorhaben zu stärken, macht die Resolution die gleiche Verbindung zwischen Anerkennungs- und Handelsregime auf, für das sich bereits das UNESCO-Forum ausgesprochen hatte. So beauftragte die Resolution das Sekretariat, seine Aktivitäten in bezug auf die Anerkennungsübereinkommen aufzubauen und diese weiterzuentwickeln (vgl. UNESCO 2003b: Para 2g). Um die Harmonisierung bei den Qualitätssicherungsstandards zu fördern, schlägt die Resolution ein anderes Vorgehen vor, als es noch Eingang in die IAUP-Initiative gefunden hat. So ermächtigt die Resolution das Sekretariat ein internationales Verzeichnis zu erstellen. Dieses soll jedoch nicht Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen umfassen, sondern nur die von den jeweiligen zuständigen Instanzen anerkannten Hochschuleinrichtungen. Oder im Wortlaut der Resolution:

„develop a plan for building regional and global networks of information on quality assurance and accreditation among national education authorities and quality assurance agencies to provide relevant information including lists of bona fide institutions of higher education **approved or accredited by the authority in each country;**“
(Hervorhebung E.H., UNESCO 2003b: Para 2g)

Man entschied sich hiernach für die Erstellung eines Verzeichnisses, das, normativ betrachtet, deutlich weniger voraussetzungsreich ist als das *World Quality Register*, da es offen lässt, wie eine solche Anerkennung durch die jeweilige Behörde erfolgt. Das WQR hingegen setzt den evaluierenden Staat faktisch schon voraus. Die Offenheit des Verzeichnisses, für das sich die Generalversammlung aussprach, erinnert an den Kompromiss, den man damals im Vorfeld der Ausarbeitung des Lissabon-Übereinkommens fand, als man sich nicht auf ein formales Qualitätsbewertungssystem und damit auf das Konzept des evaluierenden Staates einigen konnte (siehe Kapitel 4.3.2). Ein internationales Verzeichnis würde erlauben, die Informationen des Entsendelandes über die Einrichtung, die den Abschluss ausgestellt hat, auf internationaler Ebene zu bündeln. Dies ist als ein erster Institutionalisierungsschritt hin zur Stärkung der gegenseitigen Anerkennung zu verstehen. Als Strategie erlaubt ein internationales Verzeichnis, gekoppelt an die Bildung von Netzwerken und Diskussionsforen, zugleich eine erste Harmonisierung bei der Informationspflicht über die Qualität einer Hochschuleinrichtung voranzutreiben. Gerade eine Datenbank macht es erforderlich, Kategorien und Hierarchien zu

schaffen, um die Informationen über die Hochschuleinrichtungen übersichtlich zu gestalten. Oder wie es ein Bericht zu diesem Vorhaben formuliert:

„The notion of comparability is very important. This issue relates to terminology used by different bodies. Defining the common terms for the purpose of the database would be helpful.“ (OECD and UNESCO 2004: 3)

Durch die klare Auflage der Generalversammlung, in den Informationsaustausch nicht nur Qualitätssicherungsagenturen, sondern auch nationale Einrichtungen einzubinden, die die Bildungshoheit im entsprechenden Land innehaben, stärkte sie zugleich eine intergouvernementale Dimension bei der Konkretisierung der Anerkennungsverfahren.

Mit der UNESCO-Resolution wurde somit den Befürwortern eines internationalen Anerkennungsregimes der Rücken gestärkt. Die Resolution kam zugleich dem Anliegen der grenzüberschreitenden Bildungsanbieter entgegen, indem sie deren Berücksichtigung bei der nationalen Qualitätssicherung verlangte. Damit hatten die BefürworterInnen eines internationalen Qualitätsrahmens über die UNESCO-Resolution nochmals ihr Vorhaben gestärkt. Wie bereits innerhalb des UNESCO-Forums, zeigt sich in der Resolution die zentrale Bedeutung, die man den UNESCO-Übereinkommen für die Anerkennung von Hochschulqualifikation bei diesem Vorhaben zumisst. Dass fast zeitgleich zu der Annahme der UNESCO-Resolution durch die Generalversammlung auf der Bologna-Nachfolgekonferenz in Berlin an alle Teilnehmerregierungen appelliert wurde, das Lissabon-Übereinkommen zu ratifizieren und dieser Appell im norwegischen Bergen wiederholt wurde, gewinnt so eine internationale Bedeutung.

Ein innerhalb von Europa breit akzeptiertes Übereinkommen stützt in seiner Avantgardefunktion das Anliegen der UNESCO-Resolution, ein internationales Anerkennungsregime zu stärken. Ausgehend von einer Initiative Australiens hatte man bereits 1999 mit einer Übertragung des *European Credit Transfer System* (ECTS) auf den asiatischen und pazifischen Raum begonnen. Als Pilotprojekt des Verbands *University Mobility in Asia and Pacific* (UMAP) wurde das *UMAP Credit Transfer System* (UCTS) entwickelt (vgl. UNESCO 2000a: 14).

Auch die afrikanischen Regierungen reagierten auf die Stärkung des Lissabon-Übereinkommens. So beschloss man hier im Juni 2001 auf dem siebten Treffen des Regionalen Ausschusses der afrikanischen Staaten in Dakar beschlossen, das Anerkennungsübereinkommen zu ergänzen (siehe UNESCO 2004: 5). Mit in den Novellierungsvorschlag aufgenommen wurden zentrale europäische Normen und Verfahren, wie das Anerkennungsprinzip des Lissabonner Abkommens, das *Diploma Supplement* sowie ein Leistungspunkttransfer-System. Darüber hinaus betonte man die Bedeutung eines Äquivalenzvergleichs auf der Basis

von Lernergebnissen, wie auch die Einführung von Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsmechanismen.

Im arabischen Kontext nahm der regionale Ausschuss auf seiner 11. Sitzung die UNESCO-Resolution zum Anlass, die Novellierung des UNESCO-Anerkennungsübereinkommen für die arabischen Staaten zu beschließen (siehe UNESCO 2004: 5f.). Ähnlich wie in den anderen Regionen wurde auch hier neben der Förderung von Qualitätssicherung und Akkreditierungsverfahren das Anerkennungsprinzip des Lissabon-Übereinkommens, sowie ein Äquivalenzvergleich auf der Basis von Lernergebnissen zu zentralen Standards erklärt.

Kurzum: Die Normen und Prinzipien des Lissabon-Übereinkommens und seine Weiterentwicklungen im Rahmen des Bologna-Prozesses avancierten zunehmend zu einer Referenz für die anderen Regionen. Der Abschlussbericht des zweiten UNESCO-Forums, das im Juni 2004 stattfand, bringt den normativen Einfluss des Lissabon-Übereinkommens gut auf den Punkt, so dass hier ausführlicher aus dem Abschlussbericht zitiert wird:

„Paradoxically, while the Europe Region was the strongest opponent of the draft Universal Convention on the Recognition of Studies put forward by UNESCO in the early nineties, because of other considerations, particularly the one limiting access to the European labour market, the Lisbon Recognition Convention has becoming a driving force for global developments. In particular the principle that ‘recognition should be granted unless substantial differences can be shown’ seems to be widely accepted as tools for transparency (e.g. the Diploma Supplement, and others) and the crucial importance of information exchange and networking. EU directives for professional recognition, restricting the EU labour market, the Bologna Process within which recognition has a prominent role and promoting the competitiveness of the European Higher Education system were some of the elements underpinning this new orientation. The forces of globalization and its reflection on the strengthening of the external dimension of the Bologna Process acknowledged the fact of an accrued internationalization of higher education calling for enhanced inter-regional networking and co-operation.“ (UNESCO 2004: 7)

Dieses Zitat verdeutlicht, welche Bedeutung der Koppelung des Lissabon-Übereinkommens mit anderen EU-Prozessen zukommt, um dem Übereinkommen eine hegemoniale Ausstrahlungskraft in den anderen Regionen zu verleihen. Bemerkenswert ist zugleich der ausschließliche Bezug auf Europa, der die „stille Teilhaberin“ am Übereinkommen und am Bologna-Prozess ausklammert: Die USA. Wie ausgeführt, sind es aber auch US-amerikanische Kräfte, die nicht nur den Aufbau des Lissabon-Übereinkommens stützen, sondern auch dessen Verallgemeinerung. Darin zeichnet sich eine besondere Arbeitsteilung zwischen den USA und Europa ab. Die US-amerikanische Bildungslobby ist in gewisser Hinsicht auf die Verallgemeinerung der europäischen Normen angewiesen. Aufgrund der innenpolitischen Konfliktsituation zwischen Bundesstaaten und Bundesebene war eine Einigung auf ein einheitliches Set von Normen und Standards bislang mit wenig Erfolg verbunden. Der Verallgemeinerungswille der europäischen Normen speist sich somit nicht alleine aus einer europäischen sozialen

Basis. In ihm ist vielmehr ein transatlantisches Spannungsverhältnis eingelassen, das von der Gleichzeitigkeit von Kooperation und Konkurrenz gekennzeichnet ist.

Durch die Leitlinien zur grenzüberschreitenden Hochschulbildung sollte nun der Verallgemeinerungsprozess des Lissabonner Anerkennungsregimes unterstützt, wie auch zugunsten der grenzüberschreitenden Bildungsanbieter ausgestaltet werden. Diese Leitlinien sind die, bis zum Ende des Untersuchungshorizonts dieser Arbeit im Sommer 2006, wichtigste Initiative, um Internationalisierung der zweiten Generation von UNESCO-Anerkennungsübereinkommen zu forcieren.

I. Die UNESCO/OECD Leitlinien

In den nachfolgenden Ausführungen soll der Konsensfindungsprozess bei der Schaffung der Leitlinien in den Mittelpunkt der Rekonstruktion gestellt werden. Ziel ist es, die darin eingelassenen Kräfteverhältnisse zu identifizieren, um so die tragenden Kräfte des Verallgemeinerungsprozesses auszumachen.

Nach dem Plazet der UNESCO-Generalversammlung und der Zustimmung vom Vorstand der OECD/CERI auf dessen Sitzung vom 29.-30. Oktober 2003 wurde das Vorhaben unverzüglich angegangen. Mit den Leitlinien hatte man sich für eine Form einer Konsensfixierung entschieden, die auf die OECD zurückgeht. So sind Leitlinien bei der OECD ein häufig verwendetes standardsetzendes Instrument, das in den verschiedensten Bereichen zum Einsatz kommt: So zum Beispiel beim elektronischen Handel. Im Zentrum einer OECD-Leitlinie steht meist der Konsumentenschutz. So sprach man bei den neuen UNESCO-OECD-Leitlinien zu Beginn auch von *Enhancing Consumer Protection in Cross-border Higher Education* (vgl. OECD Secretariat 2003; UNESCO and OECD 2005).

Die Form, die man für die Entwicklung internationaler Qualitätsstandards wählte, macht deutlich, wie formbildend die OECD mit ihrer Perspektive und ihren Instrumenten für dieses Kooperationsvorhaben war. In ihrer Fluchtlinie ist sie eine Konsolidierung der Strategie des UNESCO-Forums und des OECD-Forums, wie es zum ersten Mal in Washington stattfand. Dass das dritte OECD-Forum zu *trade in educational services* in enger Kooperation mit der UNESCO erfolgte, verdeutlicht diese Konvergenz.

Im Vergleich zum UNESCO-Forum zog man bei der Ausarbeitung der Leitlinien eine stärker intergouvernementale Dimension ein, wie sie auch schon von der UNESCO-Generalversammlung in der Resolution eingefordert wurde. Entsprechend selektiv wurde die

Rekrutierung der TeilnehmerInnen für die Ausgestaltung der Leitlinien vorgenommen, die in sogenannten Redaktionstreffen entwickelt werden sollten. So baten die Leiter der UNESCO und OECD-Bildungsabteilung jeweils mit einem formellen Einladungsschreiben an die BotschafterInnen und ständigen VertreterInnen der UNESCO- und OECD-Mitgliedstaaten um die Delegation einer Vertretung zum Redaktionstreffen. Mit dem Redaktionstreffen schuf man so ein Terrain jenseits des UNESCO-Forums, dessen Diskussionen zu einem schnellen Ergebnis kommen sollten: den Leitlinien für die grenzüberschreitende Bildung. Fast ein Drittel aller UNESCO-Mitgliedstaaten reagierten auf die Einladung und nahmen mit einer Vertretung am Redaktionstreffen teil. Drei Treffen wurden für die Entwicklung dieser Leitlinien veranschlagt. Ein erstes fand am 5. bis 6. April 2004 in Paris statt, mit 90 TeilnehmerInnen aus 52 Ländern: knapp die Hälfte davon aus Nicht-OECD-Ländern. Ein weiteres folgte im Herbst in Tokio (14.-15. Oktober 2004), mit VertreterInnen aus 35 Mitgliedstaaten und ein letztes in Paris (17.-18. Januar 2005) mit 126 TeilnehmerInnen aus 63 Staaten (vgl. UNESCO 2005b: 1). Darüber hinaus unterrichtete das UNESCO-Sekretariat die regionalen Wahlgruppen über den Stand der Entwicklungen. Durch diese Einladungspolitik waren die Initiatoren sich der Aufmerksamkeit vieler Regierungen gewiss. Auf der Expertenebene blieb der Kreis hingegen faktisch auf die Organisationen und Verbände begrenzt, die am ersten Experten-Treffen der UNESCO 2001 teilnahmen: Nordamerika und Europa dominierten deutlich (vgl. UNESCO 2004g).²¹¹ Nur vereinzelt wurden ausgewählte AnerkennungsexpertInnen aus den Ländern des Südens zu den Diskussionen eingeladen. Einer breiteren bildungspolitischen Öffentlichkeit räumte man erst in einer letzten Phase, von Mitte Februar bis Mitte März 2005, die Möglichkeit ein, die Leitlinien zu kommentieren. Zu einem Zeitpunkt also, nachdem auf den Redaktionstreffen bereits ein Konsens zwischen den RegierungsvertreterInnen festgezurr worden war. Zudem war die Konsultation auf einen Monat begrenzt und setzte so eine schnell Reaktionsfähigkeit der nicht-staatlichen Gruppe voraus. Nach dieser öffentlichen Konsultation war vorgesehen, die Leitlinien durch den Vorstand von CERIO/OECD und von der UNESCO-Generalversammlung im Herbst 2005 absegnen zu lassen. Dass es einer Fraktion innerhalb der UNESCO gelang, dies zu verhindern, verweist auf die Prekarität des Kompromisses zwischen Nord und Süd, den die Leitlinien stützen sollen. Auf die inhaltliche Ausgestaltung

²¹¹ Vertreten waren die Weltbank, der Europarat, der *European Association of Universities* (EUA), die *Association of Universities and Colleges in Canada* (AUCC), die *International University Association* (IUA), der US-amerikanische Akkreditierungsrat CHEA, INQAAHE, ENQA, sowie das *Centre for Quality Assurance in International Education*, das maßgeblich an der Organisation des OECD-Forums in Washington beteiligt war. Hinzu kam noch der europäische Studierendendachverband ESIB.

der Leitlinien soll im Folgenden eingegangen werden, um diese Bruchstelle näher einzukreisen.

Kernpunkt der *Guidelines for Quality Provision in Cross-Border Higher Education* ist die Privilegierung eines Qualitätsbewertungssystems durch intermediäre Organisationen und damit des evaluierenden Staates. Mit dem Verweis, dass bereits über 60 Länder ein solches System entwickelt hätten, wird ein solches System faktisch zum Weltmaßstab erklärt (vgl. UNESCO/OECD 2005: 18). Damit privilegieren die Leitlinien ein staatliches Kontrollsystem, das im Gegensatz zum kontinental-europäischen eine Gleichbehandlung staatlicher und privater Einrichtungen erlaubt. Darauf aufbauend empfehlen die Leitlinien den Regierungen die Schaffung eines Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsrahmens nicht nur für das eigene Hochschulsystem, sondern auch für ausländische Anbieter. Auch an die Adresse von Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen stellen sie dieselbe Integrationsforderung. In ihrer Ausrichtung gehen die Leitlinien aber deutlich über die Nichtdiskriminierungsstrategie bei der Qualitätssicherung hinaus. Sie fordern auch ein faires und transparentes Zulassungssystem für ausländische Anbieter. So lautet die als erstes gelistete Empfehlung, die sich direkt an die Regierungen wendet:

„Establish, or encourage the establishment of a comprehensive, fair and transparent system of registration or licensing for cross-border higher education providers wishing to operate in their territory (...). (UNESCO/OECD 2005: 13)

Damit hatte man das Mandat der UNESCO-Resolution, Empfehlungen für die Qualitätssicherung auch von grenzüberschreitenden Anbietern zu schaffen, sehr freizügig zugunsten der Handelslobby ausgelegt und es um das Moment der Zulassung erweitert. In dieser weitreichenden Empfehlung an die Regierungen ist ein wesentlicher Grund für die später fehlende Akzeptanz der Leitlinie innerhalb der UNESCO zu sehen.

Zweiter Schwerpunkt der Leitlinien ist die Stärkung des Anerkennungsregimes für Qualifikationen. Regierungen werden hierbei aufgefordert, Mitglied des entsprechenden regionalen Abkommens zu werden und zu deren Weiterentwicklung beizutragen, wie auch die Einrichtung von nationalen Informationszentren zu unterstützen (vgl. UNESCO/OECD 2005: 14). In einer früheren Fassung der Leitlinien wurde ein expliziter Bezug auf das Lissabon-Übereinkommen gemacht. In der Endfassung verzichtete man allerdings auf diese Nennung. Durch die Referenz auf die Empfehlungen des Regionalen Ausschusses der Europa-Region zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen werden jedoch indirekt die Normen und Prin-

zipien des Lissabonner Anerkennungsabkommens aufgenommen (vgl. UNESCO/OECD 2005: 22). Diese Empfehlungen zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen, die der regionale Ausschuss im Juni 2001 verabschiedete, bauen direkt auf den Prinzipien des Lissabon-Übereinkommens auf, um sie weiter zu konkretisieren und operationalisieren. Mit dem Verweis auf diese Empfehlung in den UNESCO-OECD-Leitlinien hatte man so indirekt die Anerkennungs- und Informationspflicht des Lissabon-Übereinkommens, wie auch seine Regelung zur Beweislast zum Orientierungspunkt gemacht. Gerade mit der Bezugnahme auf die Standards des Lissabon-Übereinkommens wird deutlich, wie die größte Bildungsexporteurin, die USA, in gewisser Weise auf die dem europäischen Kontinent zugeordneten Normen und Standards angewiesen ist, um eine Allianz zu stärken, die auch ihre Interessen stützt.

Auch viele der Konkretisierungen des Anerkennungsregimes, die man im Rahmen des Bologna-Prozesses vorgenommen hat, finden sich den UNESCO-OECD-Leitlinien wieder. Hier empfehlen die Leitlinien, möglichst an Lernergebnissen und an Kompetenzen orientierte Anerkennungskriterien zu entwickeln, die eine Vergleichbarkeit von Studiengängen und Qualifizierungen erleichtern (vgl. UNESCO/OECD 2005: 23). Dass heißt, auch hier wird ein Äquivalenzvergleich auf der Basis von Lernergebnissen zur Fluchtlinie von Anerkennung angestrebt, wie sie in Europa, aber auch in den USA zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Die Mehrheit der weiteren Elemente der Leitlinien konzentriert sich auf eine Konkretisierung des Qualitätsbewertungssystems. Auffallend ist, dass die Leitlinien keine direkten Empfehlungen zur institutionellen Unabhängigkeit von Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen machen. Damit unterscheiden sie sich vom europäischen Kontext, in dem, wie ausgeführt, hierauf großen Wert gelegt wird. Im Gegenteil: Die Leitlinien legen den Körperschaften, die für die Anerkennung akademischer Qualifikationen verantwortlich sind, eine Zusammenarbeit mit Berufsorganisationen nahe. So heißt es:

„Given the increasing scope of the international labour markets and growing professional mobility, collaboration and coordination with professional associations are recommended for this purpose;” (UNESCO and OECD 2005e: 20)

Zugleich fordern die Leitlinien einen besseren Austausch zwischen Berufsverbänden und den Stellen, die für die Anerkennung ausländischer Qualifikationen zuständig ist, wie auch zwischen Berufsverbänden auf internationaler Ebene. Hier tritt deutlich die Bedeutung des UNESCO-Regimes bei der Anerkennung zu beruflichen Zwecken in Erscheinung wie auch seine Bedeutung als notwendige, wenn auch noch nicht hinreichende Voraussetzung für die Berufszulassung insbesondere bei akademischen Berufen.

Mit ihrer Empfehlung, Informationen über bereits bestehende gegenseitige Anerkennungsabkommen Drittparteien gegenüber transparenter zu machen, nehmen die Leitlinien darüber hinaus ein weiteres Anliegen der Niedriglohnländer mit auf. Wie im dritten Kapitel ausgeführt, sind es insbesondere Niedriglohnländer, die die Notifizierungspflicht im Rahmen des GATS immer wieder anmahnen, um vom prozeduralen Meistbegünstigungsprinzip des GATS besser zu profitieren.

Beim Versuch, eine stärkere Institutionalisierung der gegenseitigen Anerkennung zu forcieren, war man jedoch während der Redaktionstreffen an Grenzen gestoßen. So gelang es nicht, einen Konsens zur Datenbank zu finden, die alle anerkannten Hochschuleinrichtungen aufführt. Da man das Vorhaben zugleich nicht aufgeben wollte, entschied man, es von den Empfehlungen der Leitlinien abzukoppeln, um eine Konsensfindung im Rahmen eines Pilotvorhabens mit einer Gruppe ausgewählter Länder zu beginnen (vgl. UNESCO 2004d). So sicherte man sich die Möglichkeit, das Vorhaben mit einer Allianz von Gleichgesinnten zu beginnen. Wie bereits ausgeführt, erlaubt eine solche Datenbank nicht nur die Identifizierung von nicht-anerkannten Anbietern und damit einen Schutz vor *Diploma Mills*. Ihre Erstellung ist als eine Strategie zu verstehen, einen ersten Grundkonsens zu Vergleichbarkeitsstandards zu schaffen. Entsprechend kann das Aufschieben des Vorhabens als ein Hinweis auf die Schwierigkeiten gelesen werden, auf internationaler Ebene einen Minimalkonsens zu finden, indem sich die Mehrheit der Länder wieder finden kann. Das Vorhaben einer internationalen Datenbank, in der jede von dem jeweiligen Land anerkannte Hochschule erfasst ist, und auf die bei einer Überprüfung einer ausländischen Qualifikation zurückgegriffen werden kann, steht somit noch aus.

In ihren Empfehlungen gehen die Leitlinien jedoch über dieses Datenbank-Projekt hinaus. Hierbei zielen sie insbesondere auf eine Verflechtung der intermediären Kontrollstruktur. So legen sie Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen nahe, gegenseitige Abkommen zu schaffen, die die gegenseitige Anerkennung von Akkreditierungsentscheidungen erlauben. Paradigmatisch steht der *Washington Accord* für einen solchen Institutionalisierungsschritt. Um solche gegenseitige Anerkennungen zu stärken, empfehlen die Leitlinien, über ein internationales Gutachtersystem nachzudenken:

„Where feasible, consider undertaking experiments in international evaluation or peer reviews of quality assurance and accreditation bodies (...).“ (UNESCO/OECD 2005: 20)

Damit hatte man das Vorhaben einer internationalen Meta-Akkreditierung, wie sie auch der Idee des *World Quality Register* zugrunde liegt, mit in die Empfehlungen aufgenommen. An-

gesichts der Akzeptanzschwierigkeiten der IAUP-Initiative erstaunt die vorsichtige Formulierung, die man hierbei wählte, nicht.

Ein letzter Punkt fand erst Eingang in die Leitlinien aufgrund massiver Proteste von Bildungsgewerkschaften und einer breiteren hochschulpolitischen Öffentlichkeit, nachdem ihnen in einem letzten Schritt der ausformulierte Leitlinientext im Februar 2005 zur Konsultation vorgelegt wurde. Dieser verweist auf eine Allianzbildung, die Teile der KritikerInnen einzubinden versucht. Die öffentliche Kritik zielte vor allem auf die handelsfördernde Ausrichtung der Leitlinien und der Konzeption von Bildung als Ware, deren Qualität im Rahmen des Konsumentenschutzes zu sichern ist (vgl. z.B. Robinson 2005). Um die Zustimmung zumindest von organisierten KritikerInnen wie Bildungsgewerkschaften und Studierendenverbänden für die Leitlinien zu gewinnen, wurde in einer letzten Fassung des Textes eine Referenz auf die UNESCO-Empfehlung zum Status des Hochschullehrpersonals eingefügt. Diese wurde mit der Empfehlung sowohl an die nationalen, wie auch ausländischen Bildungsanbieter verknüpft, auf die Qualität der Arbeitsbedingung zu achten, sowie die Selbstverwaltung (*collegial governance*) und die akademische Freiheit zu fördern und hierbei auch die Studierenden mit einzubeziehen (vgl. UNESCO/OECD 2005: 22). Damit gewannen die Initiatoren der Leitlinien die Unterstützung der internationalen Bildungsgewerkschaft, *education international*, und des europäischen Studierendenverbands ESIB (siehe Education International 2006). Zusätzlich Unterstützung erhielten die Leitlinien durch die 45 europäischen MinisterInnen in Bergen 2005, die sich in ihrem Kommuniqué für die Leitlinien aussprachen.²¹²

Diese inhaltlichen Ausführungen machen die Reichweite der Standards deutlich, auf die man sich nur innerhalb eines Jahres im Rahmen der Redaktionstreffen einigte. Die Leitlinien wenden sich mit ihren Empfehlungen nicht nur an Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen, wie der Verhaltenskodex des INQAAHE, sondern auch an Hochschulen, Berufsverbände und vor allem an Regierungen. Mit der klaren Privilegierung des evaluierenden Staates distanzieren sich die Leitlinien zudem von einem Kontrollsystem, wie es das kontinental-europäische Kontrollmodell repräsentiert und das mit einem spezifischen Verständnis

²¹² So heißt es im Bergen-Kommuniqué: „Der Europäische Hochschulraum muss offen sein, und er sollte für andere Regionen der Welt attraktiv sein. Unser Beitrag zur Erreichung des Zieles Bildung für alle sollte auf dem Prinzip der nachhaltigen Entwicklung gründen und den laufenden internationalen Aktivitäten zur **Entwicklung von Leitlinien für ein Qualitätsangebot grenzüberschreitender Hochschulbildung** entsprechen.“(Hervorhebung E.H. Bergen-Kommuniqué 2005: 6) Allerdings muss bei dieser Stellungnahme die Rolle des Gastgeberlandes mit berücksichtigt werden, das mit Norwegen zugleich auch der Hauptinitiator der UNESCO-Resolution war.

des öffentlichen Sektors zusammenhängt. Dass die Leitlinien den Regierungen die Etablierung von Zulassungsverfahren für ausländische Anbieter empfehlen und damit das Mandat der UNESCO-Resolution sehr weit auslegten, macht den Einfluss der Handelslobby auf die Ausgestaltung der Leitlinien deutlich. Damit nehmen die Empfehlungen nicht nur einen marktregulierenden, sondern dezidiert auch einen marktschaffenden Fokus ein.

Nicht zuletzt auf diese marktschaffende Dimension ist es zurückzuführen, dass die Leitlinien innerhalb der UNESCO nicht nur auf Zustimmung stießen. So zeichnete sich Widerstand gegen dem ursprünglichen Vorhaben der InitiatorInnen ab, die Leitlinien von der UNESCO-Generalversammlung, dem höchsten Entscheidungsgremium der UNESCO, annehmen zu lassen. Damit hätte man den Leitlinien nochmals Nachdruck verliehen und sie in die Nähe eines normativen, wenn nicht gar standardsetzenden Instruments gerückt: Als Richtlinie der Generalversammlung.

Konkret entbrannte der Disput auf der 171. Sitzung des Exekutivrats der UNESCO 2005, auf der über die Art der Vorlage der Leitlinien in der Generalversammlung entschieden werden sollte. Während sich die US-amerikanischen, australischen und deutschen VertreterInnen innerhalb des Exekutivrates deutlich für eine Vorlage an die Generalversammlung aussprachen, in der diese um Annahme der Leitlinien gebeten werden, artikulierten einige Vertreter aus dem Süden deutliche Vorbehalte. So begründete ein indischer Vertreter seine Ablehnung:

„The draft guidelines had been elaborated over a considerable period of time, but the views of developing countries had not been taken into consideration, largely because of internal consultation processes took longer for them.“ (UNESCO 2005f: 282)

Tatsächlich hatten nur 13 Regierungen Rückmeldungen auf die Leitlinien gegeben, davon nur vier aus dem Süden.²¹³ Vergleicht man den aufwändigen Konsultationsprozess bei der Schaffung des Lissabon-Übereinkommens und beim Bologna-Prozess, sticht der exklusive Charakter der Redaktionstreffen noch mehr ins Auge. Die Konsensfindung erfolgte weitgehend unter Ausschluss einer (Experten-)Öffentlichkeit aus dem Süden. Die Kürze der Zeit gab darüber hinaus den Regierungen kaum Möglichkeiten, auch wenn sie die Mittel hierfür gehabt hätten, einen innerstaatlichen Konsultationsprozess zu organisieren. Einige VertreterInnen aus den Ländern des Südens weigerten sich im Exekutivrat nun, solchermaßen zustande gekommenen Normen und Prinzipien durch eine Absegnung durch die Generalversammlung den Charakter von UNESCO-Empfehlungen an die Regierung zu verleihen. Entsprechend sprachen sie sich gegen eine Annahmeempfehlung des Exekutivrates an die Generalversammlung aus. Rücken-

²¹³ Rückmeldungen kamen von Ägypten, Australien, Belgien, Frankreich, Japan, Kanada, den Niederlanden, Österreich, Oman, Südafrika, der Schweiz, Tanzania und den USA (vgl. Results of Consultation on the Draft UNESCO/OECD Guidelines on Quality Provision in Cross-Border Higher Education).

deckung erhielten sie durch ein formal juristisches Argument aus der eigenen Rechtsabteilung. So gab im Exekutivratstreffen der angefragte Jurist zu bedenken, dass eine Absegnung der Leitlinien durch die Generalversammlung diesen den Status einer Empfehlung verleihen würde, da die Leitlinien auch Empfehlungen an die Regierungen enthielten (vgl. UNESCO 2005f: 282). Entsprechend könne man die Leitlinien nicht zur Empfehlung vorlegen, sondern müsste sie erst nochmals zur Diskussion stellen. Hintergrund dieser Argumentation ist das klar definierte, zweistufige Verfahren der UNESCO, das einen breiten Konsultationsprozess vorsieht, unabhängig davon, ob das Vorhaben eine Empfehlung oder eine Konvention ist (siehe Kapitel 4.2). Gegen eine Diskussion der Leitlinien in der Generalversammlung sprachen sich jedoch die UnterstützerInnen der Leitlinien aus. Offensichtlich befürchtete man eine Verwässerung der Leitlinien, vermutlich gerade an dem Punkt, der faire und transparente Zulassungsregeln für ausländische Bildungsanbieter einfordert.²¹⁴

Schließlich einigte man sich im Exekutivrat auf den Kompromiss, die Richtlinie von UNESCO-Seite als ein Dokument des UNESCO-Sekretariats zu veröffentlichen (vgl. auch UNESCO and OECD 2005e: 4). Als Sekretariatsdokument brauchte man die Leitlinien nicht von der Generalversammlung absegnen zu lassen. So nahm die 33. Generalversammlung Kenntnis von den Richtlinien, ohne sie anzunehmen (vgl. UNESCO 2005c). Die Vorlage für die Versammlung betont zudem ausdrücklich, dass die Leitlinien nicht verbindlich sind: „They are neither a normative nor a standard-setting instrument.“ (UNESCO 2005c: 3). Diese klare Begrenzung der Reichweite findet sich auch in der Einleitung der Leitlinien wieder (vgl. UNESCO and OECD 2005e: 3). Nicht zuletzt stellte man hierdurch sicher, dass durch eine Verknüpfung mit dem GATS und den Auflagen zur innerstaatlichen Regelung die Leitlinien nicht als Beurteilungsstandard für Zulassungs- und Qualitätssicherungsregeln herangezogen werden können. Sie sollen mit anderen Worten keine Hebelwirkung entfalten, um Druck auf Regierungen auszuüben, Qualitätsauflagen und Zulassungsregeln aufzuheben, die aufgrund der Leitlinien als „handelshinderlicher als notwendig“ ausgelegt werden können. Nur so ist der Widerstand einiger UNESCO-Mitgliedstaaten gegen das ursprüngliche Vorhaben zu erklären, denn gegen die Leitlinien als normative Referenz stellte man sich nicht. Im Gegenteil: So nahm die 33. Generalversammlung die Leitlinien nicht nur zur Kenntnis, sondern beauf-

²¹⁴ Als offizielles Argument wurde angeführt, dass diese Leitlinien bereits vom entsprechenden Gremium der OECD verabschiedet worden sei, so dass man von UNESCO-Seite nichts mehr daran ändern könne. Darauf reagierten jedoch einige der VertreterInnen aus dem Süden empfindlich. So zitiert das Protokoll der entsprechenden Exekutivratsitzung einen Vertreter aus Uruguay, der auf dieses Argument anmerkt: „while it is necessary to respect OECD procedures, UNESCO’s procedures must also be properly observed.“ (vgl. 171 EX/SR.1-10: 282). Darin zeigt sich deutlich das Spannungsverhältnis zwischen der OECD, der nur die reichen Länder angehören, und der UNESCO.

tragte den Generalsekretär mit deren Verbreitung, wie sie diesen zugleich bemächtigte, Mitgliedstaaten auf deren Anfrage hin Hilfestellungen bei der Umsetzung zu geben. Damit überließ man die Entscheidung den Mitgliedstaaten, wie stark sie die Leitlinien für ihre eigene Hochschulpolitik nutzen wollen. Als internationaler Standard im Rahmen der innerstaatlichen Regelungen hätte man hingegen die Übernahme der Standards durch einen top-down-Mechanismus forciert und so letztlich den innerstaatlichen Aushandlungsprozess zugunsten einer Seite gestützt. Zusätzlich ermächtigte die 33. Generalversammlung den Generalsekretär, Fortbildungen zur Qualitätssicherung zu unterstützen und diese auf den Empfehlungen der Leitlinien aufzubauen (vgl. UNESCO 2005c: Para 3). Interessant ist hierbei die Rolle, die man den regionalen Ausschüssen einräumte. Diese wurden explizit als direkte Ansprechstellen in dem Diffusionsprozess hervorgehoben. In diesem Zusammenhang lud man die Mitgliedstaaten ein, zusätzliche Ressourcen bereit zu stellen, um solche Aktivitäten zu unterstützen. Mit dem regionalen Ausschuss privilegierte man ein regionales Forum von AnerkennungsexpertInnen, das durch zusätzliche Finanzmittel gestärkt werden sollte. Zugleich beauftragte man den Generalsekretär bis zur nächsten Generalversammlung 2007, Bericht über die Umsetzung dieses Arbeitsauftrages zu geben. Wie ernst es den Kräften in den reichen OECD-Ländern mit der Unterstützung der Leitlinien war, zeigte sich bereits ein gutes halbes Jahr nach der UNESCO-Generalversammlung auf dem Treffen der G8-Staaten im Juli 2006 in St. Petersburg. So unterstreicht die Erklärung der G8-Staaten zu *Education for Innovative Societies in the 21st Century* die Bedeutung der Leitlinien (vgl. G 8 2006: Para 18). Mit dieser ausdrücklichen Wertschätzung der acht reichsten Länder ist eine finanzielle Unterstützung aus dem Norden mehr als wahrscheinlich.

Kurzum: Zwar scheiterte das Ansinnen der Fraktion der Handelslobby die UNESCO-OECD-Empfehlungen in die Nähe eines standardsetzenden Instruments zu rücken, doch stimmte die Generalversammlung einer weicheren Diffusionsform durch das Medium der Fortbildung zu. Damit privilegierte man einen stärker *bottom-up*-orientierten Ansatz bei der Diffusion, die den nationalen und regionalen Aushandlungsprozessen mehr Gestaltungsspielraum einräumt. Zugleich sicherten die Länder des Südens so, dass das einzige standardsetzende Instrument, über das die UNESCO in diesem Bereich verfügt, die Anerkennungsabkommen für Hochschulqualifikationen blieben. Die Kräfte, die eine Verkoppelung von UNESCO und GATS im Bereich des Handels mit Bildungsdienstleistung forcieren, kommen auch in Zukunft nicht umhin, das UNESCO-Anerkennungsregime zu unterstützen, um die Schaffung eines internationalen Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsrahmens voranzutreiben, um hierdurch die eigenen Zugangschancen zu verbessern. Damit hatten sich die Kräfte aus den

Ländern des Südens, die einen besseren Zugang zu den Hochschulen und Arbeitsmärkten in den Ländern des Nordens haben wollen, längerfristig einen Bündnispartner im Norden gesichert, allerdings um den Preis, dass dieser Partner auch Einfluss auf die Novellierung ihrer Anerkennungsvorhaben nehmen wird.

4.7.7 Zusammenfassung

Die Rekonstruktionen des Verallgemeinerungsprozesses haben gezeigt: Dieses Mal ist die Internationalisierungsstrategie des Anerkennungsabkommens ihrem Ziel deutlich näher gerückt. Der dritte Anlauf verspricht nun erfolgreich zu werden, da eine neue und viel breitere Interessensallianz aufgebaut werden konnte, um das Ziel einer besseren Mobilität von Studierenden und HochschulabsolventInnen zu stärken, als Mittel: „to advance knowledge and knowledge-sharing in order to bring about and promote solidarity as a main element of the global knowledge society of tomorrow“, wie es die Welterklärung von 1998 postulierte (UNESCO 1998b: Nos. 11). Diese globale Wissensgesellschaft, die immer stärker an Konturen gewinnt, enthält jedoch in ihrem Kern das strategische Dispositiv des GATS:

„(den)Wunsch, einen multilateralen Rahmen von Grundsätzen und Regeln für den Handel mit Dienstleistungen im Hinblick auf die Ausweitung dieses Handels unter Bedingungen der Transparenz und der fortschreitenden Liberalisierung und zur Förderung des Wirtschaftswachstums aller Handelspartner sowie der Weiterentwicklung der Entwicklungsländer zu schaffen“ (GATS, Präambel).

Darin eingelassen ist eine Intensivierung der Kommodifizierung immer weiterer gesellschaftlicher Bereiche, um sie in den globalen Handel mit Dienstleistungen zu integrieren. Der globale Handel mit Bildungsdienstleistungen als Aneignungsstrategie von, in anderen Teilen der Welt, erwirtschaftetem Reichtum, ist hierfür geradezu paradigmatisch. Mit dieser Dynamik hat sich der dritte Versuch einer Internationalisierung des UNESCO-Anerkennungsregimes strategisch verbunden. Die Integrationsweise einer globalen Wissensgesellschaft basiert so auf einem wettbewerbsorientierten Modus. Auf der einen Seite steht die zunehmende Verflechtung von Hochschulbildung, auf der anderen Seite die zunehmende Verflechtung von Arbeitsmärkten. Beide Integrationsprozesse haben direkte Konsequenzen für die Organisation der ökonomischen Funktionen, wie sie bislang vor allem die Nationalstaaten innehatten, wie auch für die allgemeine Organisation von Hegemonie und damit auch für die Form der Vermittlung zwischen Konflikten.

Die Ausführungen zu den Kräften, die eine Verallgemeinerung des Lissabon-Übereinkommens vorantreiben, haben zugleich die Machtunterschiede in dieser strategischen Allianz deutlich gemacht. Mit den UNESCO-OECD-Leitlinien haben die Kräfte aus den OECD-Staaten versucht, einen internationalen Konsensbildungsprozess quasi im Schnelldurchgang zu organisieren. Symptomatisch hierfür ist die Weigerung, das Paket der Empfehlungen dieser Leitlinie nochmals aufzuschnüren und in der UNESCO-Generalversammlung zu diskutieren. Damit schränkte man die Möglichkeit der UNESCO ein, eine Vermittlungsrolle bei den divergierenden Interessen einzunehmen. Oder wie es auf dem ersten UNESCO-Expertentreffen formuliert wurde: “UNESCO’s role as a facilitator–broker for developing international frameworks” (UNESCO 2001a: 4). Der Vergleich mit dem Bologna-Prozess verdeutlicht die Exklusivität der Konsensbildung, wie sie in den Leitlinien fixiert wurde. Dieser Prozess fand faktisch unter Ausschluss einer (Experten-)Öffentlichkeit aus den Ländern des Südens statt. Bereits beim Bologna-Prozess fällt auf, wie wenig die betroffene allgemeine Öffentlichkeit einbezogen wurde, bei den Leitlinien fehlte der Einbezug fast komplett. Die Kürze der Zeit bei der Konsensbildung gab den Regierungen kaum eine Möglichkeit, einen innerstaatlichen Deliberationsprozess zu initiieren. Mit der Annahme der Leitlinien durch die Generalversammlung sollte diesen Normen nochmals Gewicht von oberster Stelle verliehen werden. Sie wären so in die Nähe eines normativen Instruments der UNESCO gerückt, die im Gegensatz zur OECD die GATS-Auflagen für internationale standardsetzende Organisationen erfüllt: Alle WTO-Mitglieder sind Mitglieder der UNESCO.

In diesem Vorgehen zeigt sich eine interessante Allianz zwischen Europa und den USA. US-amerikanische Kräfte, eng verbunden mit dem zweitgrößten Bildungsexporteur, Großbritannien, können als ein wichtiger Motor dieses Vorhabens identifiziert werden. Gleichsam ist diese Allianz auf die Ausstrahlungskraft europäischer Normen angewiesen, deren Kraft sich aus dem europäischen Integrationsprozess speist. Zugleich konnte allerdings auch gezeigt werden, wie die europäische Normbildung wiederum stark vom angloamerikanischen Raum beeinflusst ist. Diese Arbeitsteilung verweist auf die Bedeutung regionaler Normenbildung und hier besonders auf das institutionelle Arrangement der Europäischen Union, das eine Konsolidierung von Normen, bei allen Konflikten und Kämpfen, stetig voranzutreiben erlaubt. Eine solche starke Struktur strategischer Selektivität fehlt auf globaler Ebene. Hierfür ist die UNESCO als intergouvernementale Organisation mit einem vergleichsweise geringen Haushalt viel zu schwach. Die zahlreichen Kommunikationsräume, die mit dem Bologna-Prozess gestärkt und erweitert wurden, schaffen zugleich die soziale Basis für diese Normen, die im Rahmen der UNESCO-OECD-Leitlinie deren fehlende soziale Basis bei der Schaffung

eines globalen Rahmens ersetzen soll. Europa wird so zum *Simulacrum* eines globalen Einigungsprozesses, der nicht stattgefunden hat.

Wäre es gelungen, diese Leitlinien als Empfehlung der UNESCO-Generalversammlung in die Nähe einer Empfehlung und damit eines standardsetzenden Instruments zu rücken, hätte man durch die Verkoppelung mit den innerstaatlichen Auflagen tendenziell ein *top-down*-Mechanismus geschaffen, um den Zugang ausländischer Bildungsanbieter zu diesen Märkten zu verbessern. Als Direktive wäre sie als eine Art externe „Ordnungsmacht“ den ausländischen Bildungsanbietern zur Seite gestellt worden, um deren Marktzugang zu sichern. Damit hätte man die Situation noch weiter verschärft, in der Hochschulen zunehmend gezwungen werden „to fairly ‘compete’ in the provision of higher education with some of the richest and strongest universities of the North“, wie es Boron in seiner Kritik formuliert (Boron 2003: 120).

Führt man das Misslingen des Vorhabens auf den geringen Einbindungsprozess bei der Ausgestaltung dieses Normenrahmens zurück, kann es als Beleg genommen werden für die These, von der aus diese Untersuchung gestartet ist: Die These, dass durch den Konstitutionalismus die Anforderungen an postnationale Meinungsbildungsprozesse steigen. Durch diese Entwicklung gewinnt auf postnationaler Ebene ein komplexes Spannungsverhältnis von Legalität und Legitimität an Gewicht, sowie die Notwendigkeit von legitimationsschaffenden Verfahren. Es ist die Gleichzeitigkeit einer *top-down* und *bottom-up*-Entwicklung, die dem Konstitutionalismus seine Wirkungsmacht verleiht. Eine stärker *bottom-up* orientierte Einbindung, die die Allianzen schmieden lässt, hat es im Rahmen des Bologna-Prozesses möglich gemacht, Zustimmung bei den Mitgliedstaaten für die Verschärfung des Panoptikum-Mechanismus zu erreichen und eine breite Akzeptanz der Normen des Bologna-Prozesses zu organisieren. Die europäischen Normen hätten niemals eine solche Akzeptanz erlangt, wenn sie alleine durch den Rat und durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs durchgesetzt worden wären. So kann auf die fehlende Einbindung der Länder des Südens im Vorbereitungsprozess zurückgeführt werden, dass die Leitlinien nicht die Legitimität erreichen konnten, um von der Generalversammlung der UNESCO als eigene Empfehlung akzeptiert zu werden. In der Konsequenz schob die Generalversammlung so die Verallgemeinerung des Lissabon-Übereinkommen und damit auch die Schaffung eines Referenzrahmens für die innerstaatliche Regulierung beim GATS auf.

Bemerkenswert bleibt allerdings, dass die Verlautbarungen der Generalversammlung betonen, dass die Leitlinien wohl kein normatives und standardsetzendes Instrument sind, jedoch zur Grundlage für Fortbildungen gemacht werden sollen. Der Erfolg in der UNESCO bleibt so ein zweiseitiger. Mit dem Fortbildungsauftrag stärkte man zugleich diejenigen Kräfte, die diese Leitlinien für eine Reform des eigenen Hochschulsystems nutzen wollen. Die Bestätigung der Leitlinien durch die G8-Länder auf ihrem Treffen in St. Petersburg im Sommer 2006 zeigt, wie ernst man es hier mit der Unterstützung dieser Kräfte durch den Norden meint. Die Leitlinien aus dem Norden sind so zur Grundlage von legitimierungsschaffenden Aktivitäten im Süden geworden. So sichert der erste Misserfolg der Leitlinien langfristig möglicherweise die Geltung ihrer Normen und Standards. Damit werden die reichen OECD-Länder einmal mehr nicht nur in ihrer wirtschaftlichen, sondern auch normativen Vormachtstellung bestätigt. Der Kern dieses hegemonialen Blocks zeichnet sich hierbei durch ein eigenes Mischungsverhältnis von US-amerikanischen und europäischen Interessen und Normen aus.

5 Schlusskapitel

Die vorliegende Arbeit liefert einen Beitrag zur genaueren Bestimmung der Auswirkungen der Konstitutionalisierung des Völkerrechts auf die Formen internationaler Politik. Meiner Kernthese zufolge bringt diese Konstitutionalisierung ganz neue Anforderungen an bestehende internationale Regeln und Normen mit sich. Ausgangspunkt ist hierbei das komplexe Verhältnis von Legalität, Legitimität und legitimierungsschaffenden Verfahren. Mit Rückgriff auf Gramscis Hegemonietheorie habe ich dieses Verhältnis, das auch deliberative Ansätze im Blick haben, aus einer herrschaftstheoretischen Perspektive beschrieben und für eine Analyse des globalen Konstitutionalismus fruchtbar gemacht. Der Rekurs auf Poulantzas' Theoriegebäude erlaubt hierbei die institutionellen Voraussetzungen von Hegemoniebildung stärker in den Vordergrund zu rücken und damit die Bedeutung des Staates bei der Reproduktion kapitalistischer Verhältnisse. So verweist Poulantzas auf dessen Rolle bei der Bereitstellung der Bedingungen für die kapitalistische Inwert-Setzung, aber auch auf seine Rolle bei der Organisation von Hegemonie. Mit Poulantzas gewinnt zugleich die konfligierenden Interessen innerhalb der Bourgeoisie selbst an Bedeutung, zwischen denen der Staat vermittelt, um so ihr Gesamtinteresse auf Dauer sicher zu stellen. Mit zunehmenden internationalen Kapitalverflechtungen ist diese innere Fraktioniertheit immer weniger entlang der Unterscheidung zwischen innerer und nationaler Bourgeoisie zu fassen. Die Fraktioniertheit innerhalb der transnationalisierten inneren Bourgeoisie gerät vielmehr in den Mittelpunkt. Diese theoretischen Überlegungen habe ich aufgenommen, um zu fragen, ob sich im Rahmen des Konstitutionalismus eine Postnationalisierung von Konsens- und Konfliktvermittlungsstrukturen abzeichnet, wie sie bislang der Nationalstaat innehatte. Können mit anderen Worten Konturen einer postnationalen Staatlichkeit ausgemacht werden?

Diese Frage wurde empirisch anhand der WTO und hier genauer am Beispiel des GATS untersucht. In Augenschein wurden hierbei diejenige Bereiche genommen, denen eine zentrale Rolle bei der Schaffung von Legitimation zukommt und die zugleich dem GATS-Regime untergeordnet sind. Die Rede ist hier von Subventionen, öffentlichem Beschaffungswesen und Marktzugang. Die Ausführungen zum GATS konnten zeigen, dass diese Bereiche wohl dem GATS-Regime subsumiert wurden, die genaue Form der Subsumtion jedoch noch Gegenstand von Verhandlungen ist. In diesem Sinn kann hier von einem „constitutionalism in the making“ gesprochen werden. Um diesen Entstehungsprozess genauer unter die Lupe zu nehmen, hat die empirische Untersuchung einen Bereich herausgegriffen: Die Arbeitsmarktzugangsregeln und hier nochmals konkreter die Frage der Anerkennung von Qualifikationen. Eine solche Regelung gewinnt an Bedeutung im Rahmen einer Arbeitsmigration in einer sich globali-

sierenden Informationsgesellschaft mit der Dienstleistungsökonomie als Kernbereich. Wie ausgeführt wurde, geht es beim GATS vor allem um gut qualifizierte Arbeitskräfte, die in der Regel über einen Hochschulabschluss verfügen. Die Ausführungen haben zugleich auf die strategische Bedeutung der Liberalisierungszugeständnisse in diesem Bereich hingewiesen, um auch in den Ländern des Südens eine Unterstützungsstruktur für das GATS aufzubauen. Dies bleibt jedoch nicht ohne Auswirkungen auf die Allianzbildung in den Hochlohnländern. Entsprechend ist dieser Bereich besonders konfliktbeladen. Die Untersuchung zielte nun darauf ab, Konturen neuer Konsensfindungs- und Konfliktvermittlungsmechanismen zu identifizieren, die den übergeordneten Normen ihre Bindekraft verleihen. Im Nachfolgenden sollen die Ergebnisse kurz zusammengefasst werden.

In der Untersuchung des GATS-Anerkennungsregimes für Qualifikationen können drei unterschiedliche Regulierungsformen benannt werden, in denen sich jeweils ein anderes Verhältnis von nationalstaatlicher und übergeordneter Kompetenz artikuliert. Denkt man dieses Anerkennungsregime in Form einer Pyramide, bildet die GATS-Auflage, bei eingegangenen Verpflichtungen Verfahren einzurichten, die in einem WTO-Mitglied die Überprüfung der Kompetenz eines Berufsangehörigen aus einem anderen WTO-Mitglied sicherstellen, die Basis. Diese Auflage ist zwingend, so dass der Sockel dieser Pyramide vollständig dem Konstitutionalismus des GATS untergeordnet ist. Einzige Voraussetzung ist, dass die jeweiligen Regierungen sich für das Eingehen einer Liberalisierungsverpflichtung entschieden haben. Durch die Kompensationspflicht ist diese Entscheidung nur noch bedingt rückgängig zu machen. Einzige Rücktrittsoption wäre quasi der Austritt aus der WTO. Indem dieser Sockel allerdings keine konkreten Vorgaben macht - weder zur Art des Überprüfungsverfahrens noch zu den Inhalten der Überprüfung - nimmt er eine Platzhalterfunktion ein, auf dem die anderen Schichten der Pyramide aufbauen können.

Die Spitze der Pyramide bildet der eigentliche Akt der Anerkennung. Dieser Akt wurde nicht dem Konstitutionalismus des GATS unterstellt, sondern in der Kompetenz der Mitgliedstaaten belassen. Die inhaltliche Ausgestaltung von solchen Vereinbarungen oder Absprachen verbleibt in der Hoheit der entsprechenden Vertragsparteien, die sich ihre Qualifikationen gegenseitig anerkennen. Als einzige GATS-Auflage gilt hier, bei der Anwendung der eigenen Anerkennungsstandards nicht nach Entsendeland zu unterscheiden. Eingegangene Verpflichtungen sollen entsprechend keine Diskriminierung zwischen den Vertragsparteien vornehmen. Grundlage dieses Nicht-Diskriminierungsgebots bilden die Standards des jeweiligen Mitgliedstaates. Entscheidend ist, dass die Anerkennung nicht auf Drittparteien übertragen wer-

den muss. Das heißt, diese Regel bricht mit dem Automatismus der Verallgemeinerung und damit mit einem zentralen Integrationsmechanismus der WTO. Allein durch das prozedurale Meistbegünstigungsprinzip ist ein bestimmter Verallgemeinerungsmechanismus in die plurilaterale Konsensbildung an der Spitze der Pyramide eingelassen. Dieses Prinzip besagt, dass Drittparteien ausreichend Gelegenheit einzuräumen ist, über den Beitritt zu solchen Vereinbarungen zu verhandeln. Der Verallgemeinerungsdruck fällt insofern schwach aus, als dass Drittparteien hieraus kein Recht auf Anerkennung ableiten können, lediglich eines auf Anhörung. Die Beweislast, die Anerkennungswürdigkeit ihrer Qualifikationen glaubwürdig zu belegen, liegt bei ihnen. Zudem steht eine Klärung des Begriffs „ausreichend“ durch ein Streit-schlichtungsverfahren noch aus. Die Schwäche dieser Verallgemeinerungsdynamik an der Spitze der Pyramide ist entsprechend Gegenstand scharfer Kritik der Länder des Südens und begrenzt damit die Möglichkeit einer Einbindung des Südens in das GATS-Vorhaben.

Die Stärke des Integrationsmechanismus des GATS-Anerkennungsregimes hängt somit vom Mittelteil der Pyramide ab. Ähnlich wie in anderen Bereichen, die zentrale staatliche Steuerungsfunktionen tangieren, hatte man während der Ausarbeitung des GATS-Vertrags entschieden, die angemessenen Regeln für innerstaatliche Auflagen nach Inkrafttreten des Vertragswerks auszuarbeiten und nachträglich in das Verfassungsregime zu integrieren. Diese Entscheidung ist bemerkenswert und verweist direkt auf den komplexen Prozess, den Normen und Prinzipien durchlaufen müssen, um als Direktive eine organisierende Wirkung entfalten zu können. Sollen GATS-Regeln Wirkungskraft entfalten, müssen diese Regeln auf einem Konsens aufbauen und an die vielfältige gesellschaftliche Wirklichkeit rückgebunden sein. Erst so können die Direktiven eine organisierende Wirkung bei innerstaatlichen Regelungen entfalten. Ohne eine solche Verbindung würden die Direktiven leere Worthülsen bleiben, deren Konkretisierung doch allein in nationalstaatlicher Kompetenz bliebe. In diesem Fall wäre eine internationale Beurteilung der Angemessenheit durch das Streitschlichtungsverfahren kaum möglich und wenn sie doch vorgenommen würde, müsste mit massiven Akzeptanz-schwierigkeiten gerechnet werden, die letzten Endes einen Durchgriff verhindern würden. Gerade diese Abhängigkeit des Konstitutionalismus von einer Meinungs- und Willensbildung, die seinen Direktiven erst ihre Bedeutung verleihen, wird von neo-gramscianischen Ansätzen, die vor allem den Befehlscharakter der WTO-Regeln betonen, übersehen. Die Autonomie des Streitschlichtungsverfahrens kann entsprechend immer nur eine relative sein. Die Verfahren bedürfen, um Wirkung zu entfalten, insbesondere eines Konsenses hinsichtlich der Bedeutung der GATS-Regeln und ihrer Prinzipien. Denkt man diese Konsensfindung als kommunikati-

ves Handeln, das neue soziale Räume schafft, rücken postnationale soziale Räume als Voraussetzung für den Konstitutionalismus in den Vordergrund.

Die Analyse der Verhandlungen zur Ausgestaltung der notwendigen Disziplinen, mit der das Mittelstück der Anerkennungspyramide konkretisiert werden soll, hat gezeigt, dass sowohl die Begriffsbildung als auch die Art der Konfliktvermittlung Gegenstand der Verhandlungen sind. Während sich die Mitglieder der *Working Party for Domestic Regulation* (WPDR) bei der Begriffbestimmung noch relativ schnell einigen konnten, haben sich die Verhandlungen in anderen Bereichen als zäh erwiesen. Drei zentrale Streitpunkte konnten in der Untersuchung identifiziert werden, die allesamt die Frage einer Supranationalisierung von Konfliktbearbeitungsstrukturen betreffen. Ein erster Streitpunkt tangiert den Referenzrahmen, der als Meta-Rahmen bei der Beurteilung der Angemessenheit einer Auflage hinzugezogen werden soll, ein zweiter die Transparenzaufgaben und ein dritter den Zuschnitt der notwendigen Disziplinen.

1. Die Rekonstruktion des Diskussionsverlaufs zur Ausgestaltung des Meta-Beurteilungsrahmens verweist auf eine interessante Entwicklung innerhalb der Konsensbildung. Während der Uruguay-Runde lag zu Beginn der Ausarbeitung des GATS-Vertrags der Fokus auf nationalen Politikzielen, um die Angemessenheit von Auflagen bei Qualifikationen, Zulassungen und technischen Standards zu beurteilen. Dagegen gab es offensichtlich Vorbehalte. Eine Orientierung an nationalen Zielen, um die Angemessenheit einer Auflage zu beurteilen, hätte diesen Bereich faktisch dem Konstitutionalismus entzogen, da nationale Ziele der Fluchtpunkt der Regelungen geblieben wären. Im 1994 von den Regierungen unterzeichneten GATS-Vertrag wurde diese Orientierung durch das Ziel der Qualitätssicherung einer Dienstleistung ersetzt. Mit der Internationalisierung der Fluchtlinie wurde zugleich ein Entwicklungsauftrag für eine nachgelagerte Konkretisierung formuliert. Wie die Rekonstruktion des Meinungsbildungsprozesses deutlich gemacht hat, erwies sich eine nachträgliche Einigung auf internationale Schutzziele für Auflagen als schwieriges Vorhaben. Umso bemerkenswerter ist der Kompromiss, wie er in neueren Positionspapieren beschrieben wird. Dieser läuft letzten Endes auf ein Hybridmodell hinaus. So werden nationale Politikziele als legitimer Referenzrahmen betont. Zugleich wird eine Privilegierung bestimmter Ziele vorgenommen, indem eine Reihe von Schutzzielen explizit genannt wird. Bei einem Streitschlichtungsverfahren würde sich hierdurch faktisch der Legitimationsaufwand für Auflagen erhöhen, die nicht durch die multilateral vereinbarten Schutzziele gestützt sind, sondern sich nur durch nati-

onale Politikziele begründen lassen. Zugleich zeichnet sich eine Tendenz ab, das Mischverhältnis von nationalen und internationalen Standards entlang der drei Bereiche Zulassung, Qualifikation und technische Standards unterschiedlich auszugestalten. Bei den technischen Standards scheint eine stärkere Gewichtung der internationalen Standards eher Zustimmung zu finden als in den anderen Bereichen. In diesem Hybridmodell tritt somit ein komplexes Verhältnis von nationalstaatlicher und übergeordneter Stelle in Erscheinung, bei dem die nationale Ebene nicht aufgehoben wird. Sie behält vielmehr eine zentrale Rolle bei der Bestimmung der Fluchtlinien der Konfliktvermittlung bei. Die übergeordnete Stelle interveniert jedoch in diese Konfliktvermittlung, indem sie bestimmte Schutzziele privilegiert. Je mehr es gelingt, eine Regel als technischen Standard zu definieren, desto höher die Bereitschaft, der übergeordneten Stelle Einfluss einzuräumen. Klares Vorbild sind hierbei die beiden Zusatzabkommen des GATT: das TBT- und das SPS-Abkommen. Auch wenn bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes, Sommer 2006, noch keine neuen Disziplinen verabschiedet wurden, verweist die Analyse der WPDR-Dokumente auf bestimmte Tendenzen bei der Konsensbildung. So ist zu vermuten, dass in zukünftigen Disziplinen ein solches Hybridmodell die Grundlage für die Definition von Schutzziele bilden wird.

2. Als deutlich einfacher stellte sich die Konsensbildung zu Transparenzaufgaben heraus. In diesem Bereich ist am ehesten mit der Schaffung eines Annex zu rechnen, in dem die Verpflichtungen für alle WTO-Mitgliedstaaten verbindlich festgehalten werden. Dass ein Konsens in diesem Bereich leichter ausfällt, ist auf den Gegenstand selbst zurückzuführen. Transparenzaufgaben können als Vorform internationaler Standards verstanden werden. Die Einigung auf einen Transparenzstandard bedingt dabei keine Einigung auf einen substantiellen Standard. Als Konfliktstoff erwies sich in der Arbeitsgruppe allerdings die Frage, wie früh eine solche Auflage bei der nationalen Politikausgestaltung zum Einsatz kommen soll und inwiefern diese Auflage zu einer Rechenschaftspflicht auszubauen ist. Durch diese Ausdehnung der Transparenzpflicht wird der Panoptikum-Mechanismus des GATS tendenziell nicht nur auf Gesetze und Verordnungen bezogen, die bereits in Kraft getreten sind, sondern auch auf solche, die noch Gegenstand nationaler Beratungs- und Entscheidungsprozesse sind. Ein solches Kommentierungsrecht läuft faktisch auf eine Transnationalisierung nationalstaatlich organisierter Beratungs- und Entscheidungsstrukturen hinaus. Während sich abzeichnet, dass eine Einigung auf eine Postnationalisierung von Beratungs- und Entscheidungsstrukturen ein langwieriger Prozess sein wird, könnte eine solche Transnationalisierung ein erster Zwischenschritt in Richtung einer internatio-

nalen Regelung der Arbeitsmarktzulassung sein. In diesem Fall bliebe der Nationalstaat das zentrale institutionelle Arrangement, das die Vermittlung zwischen den unterschiedlichen Interessen organisiert. Wie die Ausführungen gezeigt haben, gehen bislang die USA mit ihrem Vorschlag am weitesten, indem sie die intergouvernementale Ausrichtung einer solchen Transnationalisierung in Frage stellen. Dieser Vorschlag beinhaltet, eine Vorabkonsultationspflicht nicht auf andere WTO-Mitglieder zu begrenzen, sondern auf alle interessierten Akteure und damit auch auf private Unternehmen auszudehnen. Er ist im Lichte des großen Einflusses nicht-staatlicher Akteure auf Zulassungs- und Anerkennungsregeln in den USA zu sehen. Ein alleiniges staatliches Konsultationsrecht würde in den USA indirekt die Position der Regierung gegenüber Berufs- und Wirtschaftsverbänden stärken. Die Analyse der Diskussionsbeiträge in der Gruppe zeigen jedoch, dass dieser Vorschlag nicht mehrheitsfähig ist und so vermutlich auch keinen Eingang in zukünftige Disziplinen finden wird.

3. Wie die Analyse der Verhandlungen zudem ergab, betrifft der dritte zentrale Streitpunkt die Reichweite der zukünftigen Disziplinen. Hierbei geht es um die Frage, ob die nächsten Disziplinen in ihrer Ausrichtung sektoral oder horizontal sein sollen. In einem gewissen Sinne kann bereits die Einrichtung der WPDR als erster Schritt in Richtung einer horizontalen Ausrichtung verstanden werden, obwohl der Arbeitsauftrag offen gestaltet wurde. Auch dieser Konflikt trifft im Kern die Frage nach Konfliktvermittlungsstrukturen. Je sektorübergreifender der Zuschnitt der Disziplinen, desto stärker die Vermittlungsrolle. In diesem Punkt zeichnet sich am deutlichsten eine Konfliktlinie zwischen den USA und der EU ab. Während sich die USA in Allianz mit Australien für eine sektorale Ausrichtung einsetzen, sprechen sich die EU im Bündnis mit Japan für einen sektorübergreifenden Ansatz aus. Letzten Endes spiegeln sich auch in diesen Forderungen die inneren Konsensbildungsmechanismen der beiden großen Wirtschaftsblöcke. Die Position der USA ist auch hier auf den starken Einfluss von Berufsorganisationen bei beruflichen Zulassungen und einer geringen staatlichen sektorübergreifenden Regulierung zurückzuführen. Im Rahmen der EU hingegen dominiert eine Orientierung an sektorübergreifenden Regelungen. Auch wenn die neuen Vorschläge für weitere sektorale Disziplinen darauf hinweisen, dass die sektoral-orientierte Fraktion ihre Basis auszubauen versucht, genießt die sektorübergreifende Ausrichtung eine klare Mehrheit innerhalb der WPDR. Allerdings hat diese Fraktion Schwierigkeiten, sich auf horizontale Standards zu einigen.

Diese Ergebnisse machen deutlich, dass die Verhandlungen innerhalb der WPDR zum einen

auf die Schaffung einer Konsensbasis abzielen, die die Interpretation und Übersetzung der notwendigen Disziplinen später eingrenzen. Die Verhandlungen sind zugleich Auseinandersetzungen über die Konfliktvermittlungsstrukturen zwischen den Sektoren und zwischen nationalstaatlicher und übergeordneter Ebene. Insbesondere die Meinungsverschiedenheiten über die Reichweite zukünftiger Disziplinen, ob horizontal oder sektoral, verdeutlicht, dass die Auseinandersetzung auch von einem Ringen zwischen der EU und den USA um die Verallgemeinerung ihrer jeweiligen internen Konfliktvermittlungsstrukturen geprägt ist. Die Schwierigkeiten bei der Konsensfindung innerhalb der Gruppe können so zum einen auf die starke Intervention der notwendigen Disziplinen auf die innerstaatliche Regelung zurückgeführt werden, zum anderen auf den Positionskampf zwischen den beiden großen Wirtschaftsböcken um hegemoniale Führung. Solange kein solcher Konsens zustande kommt, bleiben die Eckpunkte zu Qualifikations- und Zulassungsanforderungen und technischen Standards, wie sie durch Artikel VI.4 eingeführt wurden, faktisch wirkungslos. Eine Konsensfindung zwischen den Fraktionen ist aber Voraussetzung, damit die GATS-Regeln binden werden.

Wie in der Untersuchung gezeigt werden konnte, gewinnen in dieser Konfliktkonstellation die UNESCO-Regeln zur Anerkennung von Hochschulqualifikationen eine eigene Bedeutung für das GATS-Anerkennungsregime, gewissermaßen als technische Standards für die Anerkennung des formalen Abschlusses eines Dienstleistungserbringers. Als generische Standards sind sie auf jeden Hochschulabschluss anzuwenden. Sie können auf den untersten Sockel des Anerkennungsregimes gelegt und so Teil der Aussage zur Angemessenheit der Verfahren bei der Kompetenzüberprüfung werden. Als generische Standards für die Anerkennung von Hochschulqualifikationen stützen sie eine sektorübergreifende Ausrichtung der notwendigen Disziplinen und damit die Fraktion unter Führung der EU, die einen horizontalen Zuschnitt der zukünftigen Disziplinen befürworten. Die Anerkennungspflicht, solange kein wesentlicher Unterschied besteht, wie auch die Umkehr der Beweislast dieses Unterschieds sind hierbei Kernmerkmale des UNESCO-Anerkennungsregimes, das in seiner liberalen Ausrichtung weit über das hinausgeht, was im Rahmen des GATS-Regimes bislang konsensfähig war. Zwar bezieht sich das UNESCO-Anerkennungsregime nur auf die Anerkennung von Hochschulqualifikationen und regelt damit nicht die Berufszulassung im engeren Sinn. Seine Standards schränken jedoch den Spielraum für die Berufszulassungsregeln deutlich ein.

Zudem können die UNESCO-Standards zur Stärkung der Verhandlungsmacht von Drittparteien bei Zugangsverhandlungen zu gegenseitigen Anerkennungsabkommen beitragen. Durch eine Verknüpfung mit der Nichtdiskriminierungs- und vor allem Erweiterungsaufgabe

des GATS bei Anerkennungsabkommen könnten die UNESCO-Standards in diesem Fall selbst Teil des Konstitutionalismus des GATS werden. Der in diesem Terrain organisierte Konsens stützt so die Bindekraft der GATS-Direktivmacht. Auf diese Bedeutung der UNESCO ist es zurückzuführen, dass Mitglieder der WPDR in der letzten Zeit wiederholt anmahnten, sich in der Entwicklung der Disziplinen stärker auf die UNESCO zu stützen (vgl. z.B. WTO/WPDR 2005m: Para 16; WTO/WPDR 2005p: 3).

Der Blick auf den Entstehungskontext dieses „technischen Standards“, wie er im vierten Kapitel dieser Arbeit vorgenommen wurde, macht die Komplexität des Einigungsprozesses über die UNESCO-Anerkennungsstandards deutlich. Die Konsensbildung bedingt in ihrer Konsequenz eine stärkere Verflechtung von Hochschulsystemen und fördert damit die Tendenz, dass Staaten nicht nur für den eigenen Bedarf ausbilden, sondern auch für andere Länder. Hochschulbildung wird zunehmend zu einer Art globaler Sozialisationsinstanz für eine entstehende Weltgesellschaft, die sich aus unterschiedlichen, nationalen Hochschulsystemen zusammensetzt. Gerade in diesem breiteren Einzugsgebiet des UNESCO-Anerkennungsregimes, das sich nicht alleine auf den Arbeitsmarkt bezieht wie das GATS-Anerkennungsregime, ist ein erster wichtiger Grund zu sehen, warum hier die Konsensbildung zwischen den Vertragsparteien leichter ausfiel. Der generische Zuschnitt des UNESCO-Regimes hängt direkt mit dem Bezug auf die Hochschulbildung zusammen. Zudem erlaubte die enge Verbindung zum Hochschulbereich den Verhandlungsparteien auf eine bereits international orientierte akademische Gemeinschaft zurückzugreifen, die nicht direkt nach dem Konkurrenzprinzip organisiert ist wie die Arbeitsmärkte. Dass gerade ein Prozess, der nicht nach Marktprinzipien organisiert ist, zu einer wichtigen Ermöglichungsbedingung für das GATS-Anerkennungsregime wird, wirft ein Schlaglicht auf die außerökonomischen Konstitutionsbedingungen einer globalen Dienstleistungsökonomie.

Ein zweiter Grund, warum die Konsensbildung im Rahmen der UNESCO bislang erfolgreicher war als im Rahmen des GATS, ist auf seine zeitliche Dimension zurückzuführen. Die historische Rekonstruktion der Entstehung dieses Regimes sowie der graduellen Veränderungen und Konkretisierungen macht deutlich, wie voraussetzungsreich eine Konsensfindung in einem Bereich ist, der direkt die Bildungshoheit der Nationalstaaten tangiert. Über die Jahre konnten so grenzüberschreitende Kommunikationsstrukturen zwischen AnerkennungsexpertenInnen aufgebaut und eine Praxis des Vergleiches unterschiedlicher Abschlüsse etabliert werden. Nicht nur die akademische Gemeinschaft und ihre internationale Ausrichtung, sondern

auch die bürokratische Struktur der Bewertungseinrichtung entwickelte so Schritt für Schritt eine „Weltperspektive“.

Die historische Perspektive, die in der Untersuchung eingenommen wurde, erlaubt zugleich die Dynamik zwischen Regionalisierung und Internationalisierung in den Blick zu nehmen, die als eine weitere zentrale Erfolgsbedingung des UNESCO-Anerkennungsregimes zu bewerten ist. Auch wenn eine internationale Orientierung immer wieder anvisiert wurde, gelang es den Regionalisten wiederholt sich durchzusetzen. Das Anerkennungsregime konnte sich somit immer wieder mit regionalen Prozessen verketteten. Dass es der Europafraktion gelungen war, sich auch beim zweiten Mal gegen die Internationalisten mit ihrem Anliegen durchzusetzen, ist nicht alleine auf die Stärke dieser Region zurückzuführen, sondern liegt auch in früheren Institutionalisierungsentscheidungen zugunsten einer regionalen Ausrichtung begründet. Darin tritt eine historische Pfadabhängigkeit zum Vorschein, die privilegierend in gegenwärtige Kämpfe um die Ausgestaltung eines globalen Kapitalismus eingreift. Die Entscheidung in den Zeiten des Kalten Krieges auch die USA zur Vertragspartei des Europaübereinkommens zu machen, half der Europafraktion zwanzig Jahre später, sich bei ihrem Vorhaben der Unterstützung der USA zu versichern.

Wie die Rekonstruktion dieses Prozesses darüber hinaus zeigte, ist die liberale Orientierung der zweiten Generation des UNESCO-Übereinkommens auf das engste mit dem europäischen Integrationsprozess verknüpft. Der bildungspolitische Kompromiss im EU-Kontext, der zur Entstehung des Lissabon-Übereinkommens geführt hat, steht in dreifacher Hinsicht für eine komplexe Beziehungskonstellation. Seine gesamteuropäische Ausrichtung erlaubt die Einbindung ost- und mitteleuropäischer Länder. Durch das Lissabon-Übereinkommen ist die USA zum „stillen Teilhaber“ am Bologna-Prozess geworden. Das Spannungsverhältnis zwischen USA und Europa zeigt sich bereits in der formalen Grundlage des Bologna-Prozesses. Als Zulassungskriterium wurde das Europäische Kulturabkommen des Europarates bestimmt und als Grundlage des Anerkennungsregimes das Lissabon-Übereinkommen. Damit ist die USA in den Bologna-Prozess sowohl eingebunden als auch ausgeschlossen. Das Spannungsverhältnis zwischen den beiden regionalen Wirtschaftsblöcken zieht sich, wie die Ausführungen gezeigt haben, durch den gesamten europäischen Standardisierungsprozess hindurch. Die Übernahme US-amerikanischer Normen und Regelungsformen erfolgt gleichsam im Rahmen eines eigenen Führungsanspruchs als „wettbewerbsfähigster und dynamischster Wirtschaftsraum der Welt“. In diesem Sinn wirken US-amerikanische Normen als Ermöglichungsbedingung der Konsolidierungsbestrebungen europäischer Standards. Die sozial-integrative Dimension dieser Einigung auf europäische Standards schafft jedoch zugleich eigene soziale Räume,

die den Weiterentwicklungen dieser Normen im europäischen Kontext ihre eigene Legitimationsbasis verleihen. Seine hauptsächliche Unterstützungsstruktur schöpft das Lissabon-Übereinkommen entsprechend aus dem Spannungsverhältnis zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den EU-Mitgliedstaaten im Bildungsbereich. Mit dem Lissabon-Übereinkommen und dessen Erweiterung und Konkretisierung im Rahmen des Bologna-Prozesses bauten die Bildungsministerien, gestützt durch die bildungspolitische Gemeinschaft, eine Alternative zur supranationalen Struktur der EU auf. Dieses Arrangement tritt faktisch das Erbe der Monnet'schen Integrationsweise an, in der Bildungspolitik alleine in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten lag. Letzte Entscheidungsinstanz bleiben auch im Bologna-Prozess die Nationalstaaten, jedoch mit dem Ziel, einen Europäischen Hochschulraum zu schaffen und sich auf gemeinsame und damit postnationale Standards zu einigen. Kernelemente dieses Standardisierungsprozesses sind nicht nur die gestuften Studiengänge und eine ergebnisorientierte Konkretisierung der Vergleichsstandards, sondern auch das Modell des evaluierenden Staats, der ein neues Verhältnis zwischen staatlicher Bürokratie und Hochschulen einführt und durch ein externes Qualitätsbewertungssystem zentrale staatliche Kontrollfunktionen an institutionell unabhängige Organisationen, den Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen, auslagert.

Im Bologna-Prozess konstituierte man so eine Interim-Struktur, die wesentlich durch die Infrastruktur und Ressourcen der Europäischen Gemeinschaft gestützt wird, ohne der Gemeinschaft weitere bildungspolitische Kompetenzen einzuräumen. Gerade diese Ressourcen erlaubten von Anfang an eine Reihe von nicht-staatlichen Akteuren aus dem Hochschulbereich einzubinden und so an den Bildungsministerien vorbei, eine nationale Unterstützungsstruktur für den Prozess aufzubauen. Beschleunigt werden soll die Entwicklung eines europäischen Hochschulraumes durch die Schaffung eines Bildungsmarktes. Mit der „Hegemonialwerdung“ des Konzepts des evaluierenden Staates in Europa, wird zugleich auch eine Transnationalisierung von dessen Kontrollstrukturen vorangetrieben. Darin zeichnet sich eine neue Integrationsweise ab, deren Hauptkriterien Transparenz und Wettbewerb sind. Im Rahmen des Europäischen Registers für Qualitätssicherung in der Hochschulbildung soll diese Kontrolle in ihrer Form nochmals konsolidiert und kontrolliert werden. Die Schaffung eines europäischen Hochschulsystems erinnert so in vielfacher Hinsicht an den bildungspolitischen Kompromiss, der in den USA zwischen Hochschulen, Bundesstaaten und Bundesregierung gefunden wurde. Doch auch das Vorhaben des Verzeichnisses ist von einem Spannungsverhältnis zwischen USA und Europa gekennzeichnet. Der Konsens zur Einführung einer europäischen Meta-Kontrolle speist sich nicht zuletzt aus dem Anliegen, die Aktivitäten US-

amerikanischer Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen auf europäischem Territorium einer bestimmten Kontrolle zu unterziehen.

Die Rekonstruktion des Bologna-Prozesses erlaubte zugleich, die Vorbildfunktion dieses Prozesses für das Vorhaben eines europäischen Qualifikationsrahmens herauszuarbeiten. Dieser Rahmen soll auch die Berufsbildung miteinbeziehen, um so die gegenseitige Anerkennung von allen Ausbildungen in Europa zu garantieren. So ist ein „freiwilliger“, das heißt in der Kompetenz der Mitgliedstaaten belassener Standardisierungsprozess zur Grundlage eines breiteren europäischen Anerkennungsregimes geworden, der auch die allgemeine Berufsbildung einbezieht. Diese Vorbildfunktion ist bemerkenswert, da die Europäische Gemeinschaft im Berufsbildungsbereich *de jure* bereits bei den Gründerverträgen mit weiter reichenden Kompetenzen ausgestattet worden war. Nichtsdestoweniger ist es bislang nur bedingt gelungen, eine formelle Anerkennung der vollen Gleichwertigkeit der Befähigungsnachweise auf europäischer Ebene zu garantieren. Der postnationale hegemoniale Konsens, der im Rahmen des Bologna-Prozesses organisiert werden konnte, stärkt nun die Wirkungskraft der europäischen Direktivmacht im Berufsbildungsbereich. In diesem Spannungsfeld zwischen Konsens und Direktivmacht findet sich so ein ähnliches Verhältnis wieder, wie zwischen dem UNESCO-Anerkennungsregime und dem GATS-Anerkennungsregime. Diese Ähnlichkeit verweist zugleich auf das Potential des institutionellen Arrangements der EU beim Auf- und Ausbau eines erweiterten Konstitutionalismus formbildend zu wirken.

Insbesondere die UNESCO-OECD-Leitlinien machen jedoch deutlich, dass der Verallgemeinerungsprozess des Lissabon-Übereinkommens nicht nur über eine Unterstützungsstruktur in Europa verfügt, sondern auch in den USA. Für die Bildungsexportlobby ist gewissermaßen die europäische Weiterentwicklung und Konsolidierung von US-Normen zu einer interessanten Möglichkeit geworden, ihren Marktzugang in den anderen Regionen zu verbessern. Damit sind sie selbst zu einer treibenden Kraft im Verallgemeinerungsprozess „europäischer“ Normen geworden. Diese komplexe Situation wirft zugleich ein Schlaglicht auf die Rolle europäischer Normen und Standards als Ermöglichungsbedingung für eine globale Dienstleistungsökonomie. Die Bedingungen, unter denen eine Verallgemeinerung des Lissabon-Übereinkommens im Rahmen der Leitlinien vorangetrieben wird, macht zugleich deutlich, wie prekär eine solche postnationale Konsens- und Konfliktvermittlungsstruktur für die Länder des Südens ist. Hierbei kann wohl kaum von einer „strong global public in the making“ gesprochen werden, wie Brunkhorst die Entwicklungen optimistisch einschätzt (vgl. Brunkhorst 2002). Die Bedeutung europäischer Normen als Ermöglichungsbedingung dieser Leitlinien, aber auch die Exklusivität, die den Bologna-Prozess selbst trotz aller Einbindungen

von ExpertInnen kennzeichnet, relativieren aber auch die Hoffnungen, dass im europäischen Kontext eine solche demokratische Öffentlichkeit entstehen könnte, wie es Habermas in seinen Ausführungen nahe legt.

Zusammenfassend kann also gesagt werden: Die empirische Untersuchung konnte in ihrem Ergebnis auf das bisherige Misslingen einer Konsensfindung bei den neuen notwendigen Disziplinen hinweisen. Mit einer an Poulantzas angelehnten Theorieperspektive kann dies als ein Verweis auf fehlende Konfliktvermittlungsstrukturen innerhalb der WTO gelesen werden. Hieraus kann jedoch nicht, zumindest in den untersuchten Bereichen, gefolgert werden, dass ein partikulares Interesse sich diesen Strukturen bemächtigt und sie zu seinen Gunsten einsetzt. Im Gegenteil: So lange keine Vermittlung gefunden wird und damit auch kein Konsens, bleibt die Durchgriffoption des GATS auf nationales Recht in diesen Bereichen wirkungslos. Diese Situation erlaubt eine Perspektive, die nur die Direktivmacht von Recht betont, wie Gills Ansatz, einer grundlegenden Kritik zu unterziehen. Die Abhängigkeit des GATS-Anerkennungsregimes vom UNESCO-Anerkennungsregime, wie sie in der Untersuchung herausgearbeitet wurde, verweist vielmehr auf ein komplexes institutionelles Arrangement einer *global polity*, in der internationale standardsetzende Organisationen eine zentrale Rolle einnehmen, die institutionell unabhängig, jedoch zugleich mit dem WTO-Handelsregime verbunden sind. Im Rahmen des GATT hat sich eine solche Koppelung bereits stärker institutionalisiert. Im Rahmen des GATS ist diese Struktur erst im Entstehen begriffen. Die verschiedenen internationalen Organisationen können aus einer Neo-Poulantzas'schen Sichtweise als unterschiedliche materielle Verdichtungen von Kräfteverhältnissen verstanden werden, in denen sich verschiedene Interessen artikulieren. Internationale Politik kann so als ein strategisches Verhältnis zwischen diesen Machtknoten und -netzen beschrieben werden. Sie erlangt hierdurch ihre Vermittlungsrolle zwischen widersprüchlichen Interessen. Damit wird zugleich die Abhängigkeit des GATS/WTO vom Eigensinn und den Dynamiken anderer internationaler Organisationen deutlich. In der Vermittlung werden die einzelnen Verdichtungen von Kräfteverhältnissen in eine hierarchisierte Beziehung zueinander gesetzt, die bestimmte Interessen privilegiert. Trotzdem ist das Vermittlungsergebnis nicht auf dieses dominante Interesse zu reduzieren. Erst in dem komplexen Vermittlungsprozess, der zunehmend postnationale Züge trägt und nicht mehr alleine auf nationalstaatlicher Ebene organisiert wird, kann der Konstitutionalismus der WTO seine Wirkungskraft voll entfalten.

Aus einer Neo-Poulantzas'schen Sicht kann diese Entwicklung mit der Notwendigkeit der globalen Wirtschaft nach einer postnationalen Staatlichkeit begründet werden, die eine zusätz-

liche Vermittlungsebene zwischen den Konflikten der transnationalisierten Bourgeoisie einzieht, ohne die nationalstaatliche Ebene aufzuheben. Zugleich erlaubt der Einbezug des strategisch-relationalen Ansatzes von Jessop, der sich stark an Foucaults strategischem Dispositiv orientiert, die Kontingenz dieser Notwendigkeit herauszustreichen. Damit geraten soziale Kämpfe und unintendierte Entwicklungen stärker in den Vordergrund der Analyse. Die Entstehung des Lissabon-Übereinkommens ist nicht mit seiner potentiellen Funktion zu begründen, die es für das GATS-Anerkennungsregime einnimmt. Das Interesse der USA sich an diesem Abkommen zu beteiligen, verweist auf die Spuren des Kalten Krieges im Fundament der Post-1989-Weltarchitektur.

Darin zeichnet sich ein neues institutionelles Arrangement auf internationaler Ebene ab, das den *embedded liberalism* der Nachkriegszeit ablöst. Diese Entwicklung kann als ein neuer Anlauf gewertet werden, die ursprüngliche Idee einer Internationalen Handelsorganisation, wie sie in der ITO-Charta 1948 in Havanna skizziert wurde, zu verwirklichen. Im Unterschied zum ersten Versuch findet sich darin jedoch ein viel komplexeres Arrangement von institutionell getrennten Apparaten. In dieser Interdependenz wird erst die Komplexität der politischen Verfasstheit einer im Entstehen begriffenen globalen Informationsgesellschaft sichtbar, in der diejenige Fraktion eine Führungsrolle beansprucht, die eng mit einer wissensbasierten Wirtschaft verbunden ist. Mit der empirischen Untersuchung konnte nur ein kleiner Beitrag geleistet werden, um eine Vorstellung der Komplexität dieser neuen *global polity* zu entwickeln. Weitere Politikfelder gilt es zu untersuchen, um die Form dieser *polity* genauer zu erfassen.

Durch die breitere Einbettung globaler Politik und in der Notwendigkeit postnationale Räume zu schaffen, entsteht zudem ein Öffnungspotential für andere Interessen und Sichtweisen. Hier entsteht das Potential von Widerstand, das auf einen anderen Kompromiss pocht. Auch hier müsste genauer nach dessen Ermöglichungsbedingungen gefragt werden. Offen muss auch bleiben, wie es einer solchen Struktur gelingen kann, der Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen durch die kapitalistische Produktionsweise Einhalt zu bieten und damit die Reproduktion des Globus auf Dauer zu stellen.

Abkürzungen

ABET.....	Accreditation Board for Engineering and Technology
BFUG	Bologna follow-up-Gruppe
CC-HER.....	Committee for Higher Education and Research (Europarat)
CC-PU.....	Standing Conference on University Problems (Europarat)
CD-CC.....	Council of Cultural Cooperation (Europarat)
CD-ESR.....	Steering Committee for Higher Education and Research Committee (Europarat)
CERI.....	Centre for Educational Research and Innovation (OECD).
COL.....	Commonwealth of Learning
CPU.....	Conference des présidents d'université (Frankreich)
CRE.....	Association of European Universities/ Vereinigung Europäischer Universitäten <i>später</i> EUA zusammen mit der Confederation of European Union Rectors /Europäische Rektorenkonferenz
CTS.....	Council for trade in services, Rat für den Handel mit Dienstleistungen (WTO)
DSU.....	Dispute Settlement Body / Streitbeilegungsgremium oder- organ (WTO)
DSU.....	Dispute Settlement Understanding / Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten
ECTS.....	European Credit Transfer System, Leistungspunkttransfer-System
ENQA.....	European Network for Quality Assurance in Higher Education <i>später</i> European Association for Quality Assurance in Higher Education
ER.....	Europarat
ESIB/ESU.....	European Liaison Group <i>später</i> European Student Information Bureau <i>heute</i> European Students' Union (ESU).
EU/EG.....	Europäische Union/Europäische Gemeinschaft
EUA.....	European Association of Universities aus dem Zusammenschluss der Associa- tion of European Universities/ Vereinigung Europäischer Universitäten und der Confederation of European Union Rectors /Europäische Rektorenkonferenz
EuGH.....	Europäischer Gerichtshof
EURASHE...	European Association of Institutions in Higher Education-Colleges, Polytech- nics, Universities of Professional Educations
GATS.....	General Agreement on Trade in Services / Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen
GATT.....	General Agreement on Tariffs and Trade / Allgemeines Zoll und Handelsab-

kommen

- IAU.....International Association of Universities
- IAUP..... International Association of University Presidents
- ICDE..... International Council for Open and Distance Education
- INQAAHE.... International Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education
- KMK..... Kultusministerkonferenz (Deutschland)
- NARICs..... National Academic Recognition Information Centres (EU)
- NEICs.....National Equivalence Information Centres (Europarat).
- NIBs.....National Information Bodies (UNESCO)
- OECD.....Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
- SPS.....Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen (WTO)
- TBT.....Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (WTO)
- TRIPS.....Übereinkommen über handelbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums / Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Measures (WTO)
- UNESCO..... United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization / Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
- UNICE..... Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe heute *BUSINESS EUROPE*, the Confederation of European Business
- USDE.....US Department of Education
- WPDR..... Working Party for Domestic Regulation *früher* WPPS - Working Party on Professional Services (WTO)
- WPPS..... Working Party on Professional Services *später* WPDR - Working Party for Domestic Regulation (WTO)
- WQR..... World Quality Register
- WTO..... World Trade Organisation / Welthandelsorganisation

Literaturverzeichnis

- Abbott, Kenneth W. and Duncan Snidal (2000): Hard and Soft Law, in: *International Organization* 54(3): 421-456.
- Adler, Emanuel (1992): The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control, in: P. M. Haas: *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*: Special issue of *International Organization*. 46: 101-46.
- Adler, Emanuel and Peter M. Haas (1992): Conclusion. Epistemic Communities, World Order, and the Creation of Reflective Research Program, in: *International Organization* 46(1): 367-390.
- Adlung, Rudolf (2005): The (Modest) Role of the GATS, in: *Intereconomics*(May/June): 135-139.
- Aglietta, Michel (1979): *A Theory of Capitalist Regulation*, London.
- Albert, Mathias (2005): Politik als Weltgesellschaft und Politik der Globalisierung: Überlegungen zur Emergenz von Weltstaatlichkeit, in: *Zeitschrift für Soziologie, Sonderheft Weltgesellschaft*.
- Alderman, Geoffrey (2001): *Higher Education: Opinion: Ultimatums, taxes and absurd laws are just some of the barriers to free trade in education*, Manchester.
- Allègre, Claude (1997): *Letter de mission de Jacques Attali, Paris, le 21 juillet 1997*.
- Alnasseri, Sabah (2004): *Periphere Regulation. Regulationstheoretische Konzepte zur Analyse von Entwicklungsstrategien im arabischen Raum*, Münster: VSA-Verlag.
- Alter, Karen J. (2003): Resolving or exacerbating disputes? The WTO's new dispute resolution system, in: *International Affairs* 79(4): 783-800.
- Althaus, Christine D. (1997): *Rußlands Weg in den Europarat*, Münster: LIT Verlag.
- Altwater, Elmar and Birgit Mahnkopf (1997): *Grenzen der Globalisierung*, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Alvarez, Jose E. (2002): The WTO as Linkage Machine, in: *American Journal of International Law* 96(1): 146-158.
- Anderson, Benedict (1996 [1988]): *Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts*, Frankfurt/M., New York: Campus Verlag.
- Anderson, Kym (2002): *Peculiarities of Retaliation in WTO Dispute Settlement*, Adelaide, Australia: Centre for International Economic Studies.
- Arnold, Patricia (2005): Disciplining domestic regulation: The World Trade Organisation and the market for professional services, in: *Accounting, Organizations and Society* 30: 299-330.
- Arnone, Michael (2002): International Consortium Readies Ambitious Distance-Education Effort, in: *Chronicle of Higher Education* 48(42): A28.
- Ashley, Richard K. (1981): Political Realism and Human Interest, in: *International Studies Quarterly* 25(2): 204-236.
- Attali, Jacques (1998): "Pour un modèle européen d'enseignement supérieur", Paris
- AUCC, ACE, et al. (2001): "Joint Declaration on Higher Education and General Agreement on Trade in Services, 28 September 2001"
- Augelli, Enrico and Craig Murphy (1993): Gramsci and International Relations: A General Perspective and Example from recent US Policy towards the Third World, in: S. Gill: *Gramsci, historical materialism and international relations*, Cambridge: University Press.
- Augelli, Enrico and Craig Murphy (1988): *America's Quest for Supremacy in the Third World*, London: Pinter Publisher.
- Aumüller, Ursula (1974): Industrieschule und ursprüngliche Akkumulation in Deutschland. Die Qualifizierung der Arbeitskraft im Übergang von der feudalen in die kapitalistische Produktionsweise, in: K. L. Hartmann, F. Nyssen and H. Waldeyer: *Schule und Staat im 18. und 19. Jahrhundert*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag: 9-145.
- Bainbridge, Steve and Julie Murray (2000): Der politische und rechtliche Rahmen für die Entwicklung der Berufsbildungspolitik in der Europäischen Union, in: *Europäische Zeitschrift Berufsbildung*(20): 5-22.
- Bauer, Hans-Joachim (2001): *Der Europarat nach der Zeitenwende 1989-1999: Zur Rolle Straßburgs im gesamteuropäischen Integrationsprozeß*, Münster et al.: LIT.
- Becker, Egon (2000): Von der Zukunftsinvestition zur Effektivitätskontrolle des Bildungssystems, in: F.-O. Radtke: *Schulautonomie, Wohlfahrtsstaat und Chancengleichheit : ein Studienbuch*, Opladen: Leske + Budrich: 95-114.
- Bedrize, Dimitri (1996): From regional conventions to a universal instrument: steps forward and pitfalls, in: *Higher Education in Europe* 21(4): 116-125.
- Belgium (2002): "Analysis of Requests to all EC"
- Bell, Daniel (1973): *Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, New York.: Basic Books.
- Benavot, Aaron, Yun-Kyung Cha, et al. (1991): Knowledge for the Masses: World Models and National Curriculum, 1920-1986, in: *American Sociological Review* 56(1 (Feb., 1991)): 85-100.

- Bergen-Kommuniqué (2005): "Der europäische Hochschulraum - die Ziele verwirklichen. Kommuniqué der Konferenz der für die Hochschulen zuständigen europäischen Ministerinnen und Minister, Bergen, 19.-20. Mai 2005"
- Berger, Peter L. and Thomas Luckmann (1999 [1969]): *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit*, Frankfurt am Main: Fischer Verlag.
- Berlin Communiqué (2003): ""Realising the European Higher Education Area", Conference of Ministers responsible for Higher Education, Berlin on 19 September"
- Berlin-Kommuniqué (2003): "„Den Europäischen Hochschulraum verwirklichen“ Kommuniqué der Konferenz der europäischen Hochschulministerinnen und -minister am 19. September 2003 in Berlin"
- Bernard, C. (1992): The Maastricht agreement and education: one step forward, two steps back, in: *Education and the Law* 4(3): 123-134.
- Beviglia Zampetti, Americo (2000): Market Access through Mutual Recognition: The Promise and Limits of GATS Article VII, in: P. Sauvé and R. M. Stern: *GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization*, Washington D.C.: Harvard University, Brookings Institution Press: 283-306.
- Bhatnagar, Pradip and Chris Manning (2005): Regional arrangements for mode 4 in services trade: lessons from the ASEAN experience, in: *World Trade Review*(4): 171-199.
- Bieling, Hans-Jürgen and Jochen Steinhilber (2000): Hegemoniale Projekte im Prozeß der europäischen Integration, in: H.-J. Bieling and J. Steinhilber: *Die Konfiguration Europas*, Münster: Westfälisches Dampfboot: 102-130.
- Bogner, Alexander and Wolfgang Menz (2002): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisse, Wissensformen, Interaktion, in: A. Bogner, B. Littig and W. Menz: *Das Experteninterview. Theorie, Anwendung, Methode*, Opladen: Leske +Budrich: 33-70.
- Bohnsack, Ralf (1999): *Rekonstruktive Sozialforschung*, Opladen: Leske +Budrich.
- Boli, John and George M. Thomas (1997): World Culture in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organisation, in: *American Sociological Review* 62(April 1997): 171-190.
- Bologna Deklaration (1999): Der Europäische Hochschulraum - Gemeinsame Erklärung der Europäischen Bildungsminister, 19. Juni 1999, Bologna, in.
- Bologna Working Group on Qualifications Frameworks (2005): "A Framework for Qualifications of the European Higher Education Area", Copenhagen: Ministry of Science, Technology and Innovation
- Borg, Erik (2001): *Projekt Globalisierung*, Hannover: Offizin Verlag.
- Bormann, Sarah (2005): "Sie riefen Dienstleistungen und es kamen Migranten": WEED
- Boron, Atilio A. (2003): *Reforming the reforms. Transformation and crisis in Latin America and Caribbean universities*. Meeting of Higher Education Partners. World Conference on Higher Education +5, Paris.
- Bourdieu, Pierre (1990 [1982]): *Was heisst sprechen? Die Ökonomie des sprachlichen Tausches*, Wien: Braumüller.
- (1992): *Die verborgenen Mechanismen der Macht*, Hamburg: VSA-Verlag.
- Brand, Ulrich (2003): Nach der Krise des Fordismus Global Governance als möglicher hegemonialer Diskurs des internationalen Politischen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 10(1): 143-166.
- Brand, Ulrich and Christoph Görg (2003): *Postfordistische Naturverhältnisse. Konflikte um genetische Ressourcen und die Internationalisierung des Staates*, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Braudel, Ferdinand (1982): *Civilization and Capitalism, 15th-16th century*, New York: Harper and Row.
- Brennan, John and Ruth Williams (2004): Country Report United Kingdom, in: S. Schwarz and D. F. Westerheijden: *Accreditation in the Framework of Evaluation Activities*, Frankfurt/M.: GEW: 411-430.
- Brozus, Lars, Ingo Take, et al. (2003): *Vergesellschaftung des Regierens? : Der Wandel nationaler und internationaler politischer Steuerung unter dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung*, Opladen: Leske + Budrich.
- Brunkhorst, Hauke (2002): Globalising Democracy Without a State: Weak Public, Strong Public, Global Constitutionalism, in: *Millennium* 31(3).
- (2005): Demokratie in der globalen Rechtsgenossenschaft, in: *Zeitschrift für Soziologie, Sonderheft Weltgesellschaft* Sonderheft Weltgesellschaft.
- Bryde, Brun-Otto (2003): Konstitutionalisierung des Völkerrechts und Internationalisierung des Verfassungsrechts, in: *Der Staat* 42: 62-75.
- Buci-Glucksmann, Christine and Göran Therborn (1982): *Der sozialdemokratische Staat : die "Keynesianisierung" der Gesellschaft*, Hamburg: VSA-Verlag.
- Buckman, Greg (2005): *Global Trade. Past Mistakes, Future Choices*, London et al.: Zed Books.
- Bundesrat (2005): "Beschluss des Bundesrates. Vorschlag für eine Empfehlung des Rates und des Europäischen Parlaments betreffend die verstärkte europäische Zusammenarbeit zur Qualitätssicherung in der Hochschulbildung, 795/04, 18.02.05"
- Busche, Arnd (2006): Binnenmarkt, in: W. Weidenfeld and W. Wessels: *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Berlin: Institut für Europäische Politik: 89-91.
- Carr, Edward H. (1948): *The twenty years' crisis : 1919 - 1939 ; an introduction to the study of international relations*, London: Macmillan.

- Castells, Manuel (2001): *Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft*, Opladen: Leske +Budrich.
- Castles, Stephen and Mark Miller (2003): *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, Houndmills et al.: Palgrave.
- Cerych, Ladislav (2002): Sorbonne, Bologna, Prague: Where do we go from here, in: J. Enders and O. Fulton: *Higher Education in a Globalising World. International Trend and Mutual Observations A Festschrift in Honour of Ulrich Teichler*, Dordrecht et al: Kluwer Academic Publisher: 121-126.
- Chanda, Rupa (2001): Movement of natural Persons and the GATS, in: *World Economy* 24(5): 631-454.
- Chaudhuri, Sumanta, Ataditya Mattoo, et al. (2004): Moving People to Deliver Services: How can the WTO help?, in: *Journal of World Trade* 38(3): 363-393.
- CHEA (2005): Transfer of Credit: Taking a Fresh Look or Continuing the Controversy., in: *Inside Accreditation with the President of CHEA* 1(4).
- Chevallier, Thierry (2004): Country Report France, in: S. Schwarz and D. F. Westerheijden: *Accreditation in the Framework of Evaluation Activities*, Frankfurt/M.: GEW: 149-162.
- Cobben, A.B. (1975): *The Medieval Universities: Their Development and Organisation*, London: Methuen & Co.Ltd.
- Commission of the European Communities (1990): Proposal for a council decision establishing a trans-european mobility scheme for university studies "TEMPUS", in: *Higher Education in Europe* 15(2): 66-68.
- Conseil de l'Europe (1994c): "Recommendation de la conference de forum du comité de l'enseignement supérieur et de la recherche, Malte, 26-28 octobre 1994, Annex DECS-HE 94/82 pov."
- Copenhagen Declaration (2002): "Declaration of the European Ministers of Vocational Education and Training, and the European Commission convened in Copenhagen on 29 and 30 November 2002, on enhanced European cooperation in vocational education and training"
- Corbett, Anne (2003): Ideas, Institutions and Policy Entrepreneurs: towards a new history of higher Education in the European Community, in: *European Journal of Education* 38(3): 315-330.
- Council of Europe (1968): "Parliamentary Assembly: Co-operation with UNESCO (Doc. 2455)", Strasbourg
- (1974): "Recommendation (74) 10, Committee of Ministers", Strasbourg
- (1980): "Recommendation 892 on co-operation with UNESCO, adopted by the Parliamentary Assembly on 2 October 1980", Strasbourg
- (1984): "Recommendation R(84) 13 of Committee of Ministers to Member States Concerning the Situation of Foreign Students, adopted on 21 June 1984", Strasbourg
- (1989): "Resolution 917 on a special guest status with the Parliamentary Assembly, adopted by the Parliamentary Assembly on 11 May 1989"
- (1990): "European Convention on the General Equivalence of Periods of University Study (ETS No. 138)"
- (1990): "Explanatory report to the European Convention on the general equivalence of Periods of University Study", Strasbourg: Council of Europe
- (1990): "Explanatory Report, European Convention on the General Equivalence of Periods of University Study (ETS No. 138), DECS/ESR (90)65", Strasbourg
- (1991): "Die Anerkennung von europäischen Studien in den Vereinigten Staaten. Memorandum von der österreichischen Delegation DECS-HE 91/3", Strasbourg: Council of Europe
- (1991b): "Diploma Supplement. Model adopted by the States party to the UNESCO Convention with the support of the Standing Conference on University Problems, DECS-HE 91/95 prov." Strasbourg
- (1992): "General Declaration on the European Equivalence Conventions, DECS-HE 92/1", Strasbourg: Council of Europe
- (1993): "Future Cooperation in academic Mobility and Recognition, DECS-HE 93/8", Strasbourg
- (1994a): "The Treaty Practice of the Council of Europe. Prepared by the Directorate of Legal Affairs of the Council of Europe, DECS-HE 94/1", Strasbourg
- (1995): "Council for Cultural Cooperation. Higher Education and Research Committee - one of the oldest Committees of the Council of Europe 1955-1995. DECS-HE 95/19", Strasbourg
- (1995b): "Progress report on the draft Council of Europe/UNESCO Convention on the recognition of higher education qualifications in the European Region, CC-HER, DECS-HE 95/8 1 March 1995", Strasbourg, Bucuresti
- (1996): "Draft Council of Europe/UNESCO convention on the recognition of qualifications concerning higher education in the European region- comments by national delegations, CC-HER, DECS-H 96/6", Strasbourg
- (1996b): "Draft Council of Europe/UNESCO convention on the recognition of qualifications concerning higher education in the European region- comments by on-governmental organizations, CC-HER, DECS-H 96/7", Strasbourg
- (1997): "RECOMMENDATION 1347 (1997) on enlargement of the European Union, adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Parliamentary Assembly, on 7 November 1997", Strasbourg
- (2001): "New Structure for European Cultural Co-operation 772th meeting of the Ministers' Deputies, 21 November 2001", Strasbourg

- (2002): The Bologna Process: Achievements and Challenges, Secretariat discussion document, Steering Committee for Higher Education and Research (CD-ESR), Strasbourg 3-4 October 2002, CD-ESR(2002)6, in.
- Council of Europe and Ad-hoc expert group (1994a): "Recognition instruments in Europe, Strasbourg 3-4 February 1994, Background paper by Mr. Kees Kouwenaar (Netherlands), DECS-HE 94/2", Strasbourg
- Council of Europe and CEPES/UNESCO (1994): "Feasibility Study for a joint Council of Europe/UNESCO (Regional Region) Convention on academic Recognition, DECS-HE 94/25", Strasbourg
- Council of Europe and UNESCO (1995): "Fourth outline of the draft convention and the explanatory report, DECS-HE 95/17 rev.4", Strasbourg, Bucuresti
- (1997): Explanatory memorandum to the Lisbon Recognition Convention, in: S. Bergan: *Recognition issues in the Bologna process*, Strasbourg: Council of Europe Publishing: 207-239.
- (2001): "Recommendation on criteria and procedures for the assessment of foreign qualifications and periods of study, adopted by the Lisbon Recognition Convention Committee, Riga, 6 June 2001"
- Cox, Robert W. (1987): *Production, Power, and World Order*, New York: Columbia University Press.
- (1993): Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method, in: S. Gill: *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge: Cambridge University: 49-66.
- (1996): Social Forces, States, and World Orders: Beyond International Theory (1981), in: R. W. Cox and S. Sinclair: *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press: 85-123.
- (1996 [1985]): Realism, Positivism, and Historicism, in: R. W. Cox and T. J. Sinclair: *Approaches to world order*, Cambridge: Cambridge University Press: 46-59.
- (1997): Introduction, in: R. W. Cox: *The new Realism. Perspectives on Multilateralism and World Order*, Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press: xv-xxx.
- (1998): Multilateralismus und Weltordnung, in: R. W. Cox: *Weltordnung und Hegemonie - Grundlagen der "Internationalen Politischen Ökonomie"*, Marburg: FEG am Inst. für Politikwiss.
- (1998 [1981]): Soziale Kräfte, Staaten und Weltordnungen: Jenseits der Theorie Internationaler Beziehungen., in: R. W. Cox: *Weltordnung und Hegemonie - Grundlage der "Internationalen Politischen Ökonomie"*. Marburg: EG am Inst. für Politikwiss.
- (1998[1983]): Gramsci, Hegemonie und Internationale Beziehungen: Ein Aufsatz zur Methode, in: R. W. Cox: *Weltordnung und Hegemonie - Grundlagen der "Internationalen Politischen Ökonomie"*, Marburg: Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaft: 69-86.
- (1999): Civil Society at the Turn of the Millenium: Prospects for an Alternative World Order, in: *Review of International Studies* 25: 3-28.
- (2000): Thinking about Civilizations, in: *Review of International Studies* 26: 217-234.
- (2002): *The Political Economy of a Plural World*, London, New York: Routledge.
- Cox, Robert W. and Harold K. Jacobson (1996 [1977]): Decision making, in: R. W. Cox and T. J. Sinclair: *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press: 349-375.
- Dahl, Robert (1999): Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic's View, in: I. Shapiro and C. Hackerer-Cordon: *Demoracy's Edges*, Cambridge: Cambridge University Press: 19-36.
- Daniel, John (2002): Higher education for sale, in: *Education Today*(3): 1.
- (2003): Higher Education: Past, Present, and Future - A view from UNESCO, in: *Higher Education in Europe* 28(1): 21-26.
- (2003): "Trading to Learn, Learning to Trade: Where is the Public Good Globalisation and Higher Education Implication for the North-South Dialogue. Oslo, Norway 26-27 May 2003"
- De Groof, Jan (1994): The overall shape of education law: status of comparative and supra-naational education law. An outline, in: J. De Groof: *Education and subsidiarity. Aspects of comparative educational Law*, Leuven, Amersfoort: Acco: 19-46.
- (1994): The Scope of and Distinction between Articles 126 and 127 of the Treaty on European Union and the Implementation of the Subsidiarity Principle, in: J. De Groof: *Subsidiarity and Education. Aspects of comparative educational Law*, Leuven, Amersfoort: Acco: 77-114.
- De Wit, Kurt and Jef C. Verhoeven (2001): The Higher Education Policy in den European Union: with or agains the member states?, in: J. Huisman, P. Maassen and G. Neave: *Higher Education and the Nation State*: 175-231.
- De Witte, B. (1993): Higher Education and the Constitution of the European Community, in: C. Gellert: *Higher Education in Europe*, London: Jessica Kingsley Publishers: 185-202.
- Deitelhoff, Nicole and Harald Müller (2005): Theoretical Paradise - empirically lost? Arguing with Habermas, in: *Review of International Studies* 31: 167-179.
- Delors, Jacques (1996): "Learning: The Treasure Within. Report to UNESCO of the International Commission on Education for Twenty-first Century", Paris: United Nations Educational
- Demirović, Alex (1997): *Demokratie und Herrschaft: Aspekte kritischer Gesellschaftstheorie*, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- (2000): Erweiterter Staat und europäische Integration. Skizzenhafte Überlegungen zur Frage, ob der Begriff der Zivilgesellschaft zur Analyse der Veränderung von Staatlichkeit beitragen kann?, in: H.-J. Bieling

- and J. Steinhilber: *Die Konfiguration Europas: Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*, Münster: Westfälisches Dampfboot: 51-72.
- (2001): Hegemoniale Projekte und die Rolle der Intellektuellen, in: *Das Argument* 43(1): 59-65.
- Demirović, Alex, Joachim Hirsch, et al. (2002): Einleitung der Herausgeber, in: N. Poulantzas: *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus*, Hamburg: VSA-Verlag: 7-34.
- Deppe, F., M. Felder, et al. (2003): Structuring the state - the case of the European employment policy, in: B. Kohler-Koch: *Linking EU and National Governance*, Oxford: Oxford University Press. 175-200.
- Diez, Thomas and Jill Steans (2005): A useful dialogue? Habermas und International Relations, in: *Review of International Studies* 31: 127-140.
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell (1991): Introduction, in: W. W. Powell and D. P. J.: *The New Institutionalism in organizational Analysis*, Chicago, London: University of Chicago Press: 1-40.
- Djordjevic, Margareta (2002): Domestic Regulation and Free Trade in Services - A balancing Act, in: *Legal Issues of Economic Integration* 29(3): 305-322.
- Dosch, Jörn and Jörg Faust (2000): *Die ökonomische Dynamik politischer Herrschaft: Das pazifische Asien und Lateinamerika*, Opladen: Leske + Budrich.
- Doyé, Dagmar Louise Armine (2002): *Die Integration der osteuropäischen Staaten in den Europarat*, Berlin.
- Durkheim, Emile (1930 [1992]): *Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften (franz. Original 1902)*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Eaton, Judith (2003): "Do we need an international Confederation for Quality Review of Higher Education? CHEA, Letter from the President, September 2003"
- (2003): "Is Accreditation Accountable? The Continuing Conversation Between Accreditation and the Federal Government, CHEA Monograph Series 2003, Number 1", Washington D.C.: Chea Institute for Research and Study of Accreditation and Quality Assurance
- (2004): National Leadership and International Quality Review in Higher Education, in: *International Higher Education* (Winter 2004).
- (2004): The Opportunity Cost of the Pursuit of International Quality Standards, in: *International Higher Education* 2004(2).
- Education International (2006): "Education is a right, not a commodity"
- Education Today (2002): Higher education for sale, in: *Education Today*(3).
- Egron-Polak, Eva (2003): Reminiscences of UNESCO-CEPES and of International Work in Higher Education, in: *Higher Education in Europe* 18(1): 99-102.
- Eitelhuber, Norbert (2002): "UN-Friedensicherung zwischen den Fronten. Der Streit um den Internationalen Strafgerichtshof, SWP-Aktuell, 27/2002", Berlin: SWP
- El-Khawas, Elaine (2001): *Accreditation in the USA: origins, developments and future prospects*, Paris: International Institute for Educational Planning.
- Elster, Jon (1991[1989]): *The Cement of Society: a Study of Social Order*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (1992): Arguing and Bargaining in the Federal Convention and the Assemblée Constituante, in: R. Malnes and A. Underdal: *Rationality in institutions : essays in honour of Professor Hannu Nurmi*, Oslo: Universitetsforlaget: 13-51.
- Enders, Judith, Sebastian Haslinger, et al. (2003): "GATS-Verhandlungsrunde im Bildungsbereich: Bewertungen der Forderungen", Kassel: Max-Traeger-Stiftung
- ENQA (2002a): "Minutes of the General Assembly, 27-28 May 2002, Copenhagen": European Network of Quality Assurance in Higher Education
- (2002b): "Minutes of the Steering Group meeting, 27 May 2002": European Network of Quality Assurance in Higher Education
- (2003a): "Statement of the European Network of Quality Assurance in Higher Education (ENQA) to the Conference of European Ministers of Education in Berlin 18-19 September 2003": European Network of Quality Assurance in Higher Education
- (2003b): "Minutes of Steering Group Meeting, 15 January, 2003": European Network of Quality Assurance in Higher Education
- (2005a): "Regulations of the European Association for Quality Assurance in Higher Education, approved by the General Assembly, 23 September 2005, Amended by the Board, 22 November 2005": European Association for Quality Assurance in Higher Education
- (2005b): "Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area": European Association for Quality Assurance in Higher Education
- (o.J.): Application for membership of the European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), in.
- ESF (2001): "ESF Preliminary Discussion Paper on GATS and Domestic Regulation"
- (2005): "ESF Second Position Paper on GATS and Domestic Regulation", Genveva: ESF
- ESIB (2001): "Student Göteborg Convention Reader"
- EUA, European University Association/ (2001): Salamanca Convention, in.

- Europäische Kommission (1994): "Communication on recognition of qualifications for academic und professional purposes , COM/94/0596", Brüssel: Europäische Union
- (2004): "Vorschlag für eine Empfehlung des Rates und des Europäischen Parlaments betreffend die verstärkte europäische Zusammenarbeit zur Qualitätssicherung in der Hochschulbildung, COM(2004)642 final, 12.10.2004", Brüssel: Europäische Union
- (2004a): "Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Umsetzung der Empfehlung des Rates 98/561/EG vom 24. September 1998 betreffend die europäische Zusammenarbeit zur Qualitätssicherung in der Hochschulbildung", Brüssel: Europäische Union
- Europäische Parlament (2005): "Bericht über den Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die verstärkte europäische Zusammenarbeit zur Qualitätssicherung in der Hochschulbildung (KOM(2004)0642 – C6-0142/2004 – 2004/0239(COD)), Ausschuss für Kultur und Bildung, A6-0261/2005": Europäische Union
- Europäischer Rat (1997): "Europäischer Rat über Beschäftigungsfragen. Luxemburg, 20.-21. November. Schlussfolgerungen des Vorsitzes." Europäische Union
- (2000): "Schlussfolgerung des Vorsitzes, Lissabon 23. und 24. März 2000": Europäische Union
- Europäisches Parlament and Rat der Europäischen Union (2006): "Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates über die verstärkte europäische Zusammenarbeit zur Qualitätssicherung in der Hochschulbildung, vom 15. Februar 2006, PE-CONS 3666/1/05 Rev 1": Europäische Union
- European Commission (1995): "European Pilot Project for evaluating Quality in Higher Education. European Report", Brussels: European Union
- European Council (1994): "European Council Meeting on 9 and 10 December in Essen. Presidency Conclusions": European Union
- (2000): "Presidency Conclusion - Lisbon European Council, 23-24 March 2000": European Union
- Evetts, Julia (2001): *New directions in state and international professional occupation: discretionary decision-making and acquired regulation*. SASE 13th annual meeting on socio-economics knowledge: the new wealth of nations, University of Amsterdam, June 28 - July 1, 2001.
- Ewell, Peter T. (2001): "Accreditation and Student Learning Outcomes: A proposed Point of Departure, CHEA Occasional Paper, September 2001", Washington: CHEA
- Falk, Richard (1997): The critical realist tradition and the demystification of interstate power: E.H.Carr, Hedley Bull and Robert W. Cox, in: S. Gill and J. H. Mittelman: *Innovation and Transformation in International Studies*, Cambridge: Cambridge University Press: 39-55.
- Falke, Josef (2004): "Normung und Dienstleistungen Anforderungen und Handlungsspielräume nach dem Allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS), ZERP Diskussionspapier 1/2004", Bremen: Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen
- Fastenrath, Ulrich (20k03): Möglichkeiten und Grenzen repressiver Menschenrechtsschutzes durch weltweite Strafverfolgung. Internationale Strafgerichtsbarkeit - Weltrechtsprinzip - Immunität, in: S. von Schorlemer: *Praxishandbuch UNO: die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen*, Berlin: Springer: 369-396.
- Feketekuty, G. (2000): Regulatory Reform and Trade Liberalization in Services, in: P. Sauvé and R. M. Stern: *Gats 2000 - new Directions in Services Trade Liberalization*, Washington D.C.: Harvard University, Brooklings Institution Press.
- Fillipov, Vladimir (2002): The Transformation Path Taken by Russian Higher Education, in: UNESCO: *Globalization and the Market in Higher Education*, Paris: Unesco: 121-133.
- Fillipov, Vladimir M. (1996): The new Convention - Protocol on Intentions or Working Agreement?, in: *Higher Education in Europe* 21(4): 50-56.
- Finger, Matthias and Ludivine Tamiotti (1999): New global regulatory mechanisms and the environment: the emerging linkage between the WTO and the ISO, in: *IDS Bulletin* 30(3).
- Fink, Udo (2001): Gewährt das Recht der Europäischen Gemeinschaften den wissenschaftlichen Hochschulen grundrechtliche Freiheit?, in: *EuGRZ* 28(8-10): 193-200.
- Finnemore, Martha (1996): *National Interests in International Society*, Ithaca, London: Cornell University Press.
- (1996): Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism, in: *International Organization* 50(2): 325-347.
- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink (1998): International Norm Dynamics and Political Change, in: *International Organization* 52(4 (Autumn 1998)): 887-917.
- Forschungsgruppe Weltgesellschaft (1996): Weltgesellschaft. Identifizierung eines Phantoms, in: *PVS* 37(11): 5-26.
- Foster, Andrea (2002): Colleges, fighting U.S. Proposal, say it favors For-Profit Distance Education, in: *The Chronicle of Higher Education* 48(19): A33.
- Foucault, Michel (1978): Die Machtverhältnisse durchziehen das Körperinnere, in: M. Foucault: *Dispositive der Macht*, Berlin: Merve Verlag: 104-175.
- (1978): *Dispositive der Macht. Michel Foucault über Sexualität, Wissen und Wahrheit*, Berlin: Merve.

- (1991 [1977]): *Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit I*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (1995 [1975]): *Überwachen und Strafen: Die Geburt des Gefängnisses*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (2000 [1966]): *Die Ordnung der Dinge: eine Archäologie der Humanwissenschaften, 16. Aufl.*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Fraser, Nancy (1992): Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy, in: C. Calboun: *Habermas and the Public Sphere*, Massachusetts: MIT Press: 109-149.
- (2005): Reframing Justice in a globalizing world, in: *New Left Review* 36(Nov-Dec): 69-88.
- Frazer, Malcom (1996): Recognition: The role of quality assessment agencies, in: *Higher Education in Europe* 21(4): 76-87.
- (1997): Report on the modalities of external evaluation of higher education in Europe: 1995-1997, in: *Higher Education in Europe* 22(3): 349-401.
- Friedland, Roger and Robert R. Alford (1991): Brining Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions, in: W. W. Powell and D. P. J. *The New Institutionalism in organizational analysis*, Chicago, London: University of Chicago Press: 232-263.
- Fritz, Thomas (2002): "Die Bewertung der GATS-Verhandlungen im Rahmen der Wissensgesellschaft. Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission "Globalisierung der Weltwirtschaft - Herausforderungen und Antworten, AU Stud 14/27, Berlin"
- Fritz, Thomas and Christoph Scherrer (2002): *GATS: Zu wessen Diensten?*, Hamburg: VSA-Verlag.
- G 8 (2006): "Education for Innovative Societies in the 21st century, St. Petersburg, July 16, 2006"
- GATS "General Agreement on Trade in Services, 1994": WTO
- Gehring, Thomas (2002): Schutzstandards in der WTO? Die schleichende Verknüpfung der Welthandelsordnung mit standardsetzenden internationalen Institutionen, in: M. Jachtenfuchs and M. Knodt: *Regieren in internationalen Institutionen*, Opladen: Leske +Budrich: 111-138.
- Germain, Randall D. and Michael Kenny (1998): Engaging Gramsci: international relations theory and the new Gramscians, in: *Review of International Studies*(24): 3-21.
- Giddens, Athony (1997): *Die Konstitution von Gesellschaft: Grundzüge einer Theorie der Strukturierung, 3. Auflage*, Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Gill, Stephen (1990): *American Hegemony and the Trilateral Commission*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (1997): Global Structural Change and Multilateralism, in: S. Gill: *Globalization, Democratization and Multilateralism*, Tokyo, New York, Paris: Macmillan, United Nations University Press: 1-17.
- (2000): Theoretische Grundlagen einer neo-gramscianischen Analyse der europäischen Integration, in: H.-J. Bieling and J. Steinhilber: *Die Konfiguration Europas: Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*, Münster: Westfälisches Dampfboot: 23-50.
- (2003a): *Power and Resistance in the New World Order*, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- (2003b): Übermacht und Überwachungsgewalt im globalen Kapitalismus, in: *Das Argument* 249: 21-33.
- Gill, Stephen and David Law (1988): *The Global Political Economy. Perspectives, Problems and Policies*, New York, London, Toronto et al.: Harvester, Wheatsheaf.
- Global Commission on International Migration (2005): "Migration in an interconnected world: New directions for Actions, 5 October 2005", Geneva
- Gramsci, Antonio (1991 [1975]): *Gefängnishefte, 1. Heft, Vol. 1*, Hamburg: Argument.
- (1992 [1975]): *Gefängnishefte, 4. und 5. Heft, Vol. 3*, Hamburg: Argument.
- (1992 [1975]): *Gefängnishefte, 6. und 7. Heft, Vol. 4*, Hamburg: Argument.
- (1994 [1975]): *Gefängnishefte, 10. und 11. Heft, Vol. 6*, Hamburg: Argument.
- (1996 [1975]): *Gefängnishefte, 12. bis 15. Heft, Vol. 7*, Hamburg: Argument.
- (1998 [1975]): *Gefängnishefte, 16. bis 21. Heft, Vol. 8*, Hamburg: Argument.
- (1999 [1975]): *Gefängnishefte, 22. bis 29. Heft, Vol. 9*, Hamburg: Argument.
- Grandpierre, Andreas (1999): *Herkunftsprinzip kontra Marktortanknüpfung: Auswirkungen des Gemeinschaftsrecht auf die Kollisionsregeln im Wettbewerbsrecht*, Frankfurt am Main: Lange.
- Gräser, Marcus (im Erscheinen): *Wohlfahrtsgesellschaft und Wohlfahrtsstaat. Bürgerliche Sozialreform und welfare state building in den USA und in Deutschland 1880-1940*.
- Greven, Michael and Louis Pauly (2000): *Democracy beyond the state? The European Dilemma and the emerging global Order*, Lanham, Boulder et al.: Rowman&Littlefield.
- Gstöhl, Sieglinde and Robert Kaiser (2004): Vernetztes Regieren in der globalen Handelspolitik, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 11(2): 187-202.
- Guerot, Ulrike (2004): Frankreich und Deutschland -Lokomotive ohne Anhänger?, in: J. Varwick and W. Kneulangen: *Neues Europa - alte EU? Fragen an den europäischen Integrationsprozess*, Opladen: Leske +Budrich: 285-298.
- Haacke, Jürgen (2005): The Frankfurt School and International Relations: on the centrality of recognition, in: *Review of International Studies* 31: 181-194.
- Haas, Ernst B. (1970): The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing, in: *International Organization* 24(4): 607-646.

- Haas, Peter M. (1992): Introduction: epistemic communities and international policy coordination, in: P. M. Haas: *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, Columbia: University of South Carolina Press: 1-35.
- (1993): Epistemic Communities and the Dynamics of International Environmental Co-operation, in: V. Rittberger: *Regime Theory and International Relations*, Oxford: Clarendon Press: 168-201.
- Haas, Peter M. and Ernst B. Haas (2002): Pragmatic Constructivism and the Study of International Institutions, in: *Millennium* 31(3).
- Habermas, Jürgen (1987 [1981]): *Theorie des kommunikativen Handelns. Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft*, Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag.
- (1989 [1982]): Erläuterungen zum Begriff des kommunikativen Handelns, in: J. Habermas: *Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt/M.: Suhrkamp: 571-606.
- (1994 [1992]): *Faktizität und Geltung*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (1998): Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: J. Habermas: *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt/M.: edition suhrkamp: 91-169.
- (1999): Bestialität und Humanität, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 18.
- (2004): *Der gesplittene Westen*, Frankfurt/M.: edition suhrkamp.
- (2005): Eine politische Verfassung für die pluralistische Weltgesellschaft?, in: *Kritische Justiz*, 38(3): 222-247.
- Hack, Ulrich (2004): Der Europarat als Wegbereiter der europäischen Einigung, in: O. M. Maschke: *Europa auf Friedenssuche. Vom Europarat zur Osterweiterung der Union*, Wien: Molden Verlag: 66-89.
- Hackl, Elsa (2001): "Towards a European Area of Higher Education: Change and Convergence in European Higher Education. Robert Schuman Center for Advanced Studies. European University": Institute Working Papers (RSC No. 2001/09).
- Handler, Joel F. (2004): *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe. The Paradox of Inclusion*, Cambridge et al.: Cambridge University Press.
- Harmsen, Torsten (2003): *Der Tod des Diploms*, Berlin: 11.
- Hartmann, Eva, Sebastian Haslinger, et al. (2005): "Liberalization of Higher Education and Training: Implications for Workers' Security. Background paper for the ILO Socio-Economic Security Programme", Geneva: ILO
- Hartmann, Eva (2006). Enhancing international portability of skills and qualifications. ILO background paper. Geneva, International Labour Office.
- Hartmann, Tyrell (2005): Singlar oder Plural - Einleitende Bemerkungen zur Globalisierung und Weltgesellschaft, in: *Zeitschrift für Soziologie, Sonderheft Weltgesellschaft*.
- Hartwig, Ine and Gaby Umbach (2006): Rat der EU, in: W. Weidenfeld and W. Wessels: *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Berlin: Institut für europäische Politik: 325-331.
- Harvey, Lee (2004): War of the Worlds: who wins the Battle for Quality Supremacy?, in: *Quality in Higher Education* 10(1): 65-71.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer, et al. (1997): *Theories of International Relations*, Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press.
- Hasse, Raimund and Georg Krücken (1999): *Neo-Institutionalismus*, Bielefeld: transcript Verlag.
- Haug, Guy and Jette Kirstein (1999): "Trends in Learning Structures in Higher Education": Confederation of European Rectors' Conference, Association of European Universities (CRE)
- Haug, Guy and Christian Tauch (2000): "Towards a coherent European higher education space: from Bologna to Prague"
- (2001): "Trends in Learning Structure in Higher Education (II). Follow-up report prepared for the Salamanca and Prague Conference"
- Heinrich, Michael (2003): Imperialismstheorie, in: S. Schieder and M. Spindler: *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen: Leske + Budrich: 279-307.
- (2004): *Kritik der politischen Ökonomie*, Stuttgart: Schmetterling Verlag.
- Held, David (2003): *Democracy and Global Order: from the modern State to cosmopolitan Governance*, Cambridge: Polity.
- Hellmann, Gunther, Klaus Dieter Wolf, et al., Eds. (2003): *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*. Baden-Baden, Nomos-Verlag.
- Hener, Yorck (2001): Globalhaushalt, in: A. Hanft: *Grundbegriffe des Hochschulmanagements*, Neuwied: Luchterhand: 151-155.
- Henry, Miriam, Bob Lingard, et al. (2001): *The OECD, Globalisation and Education Policy*, Paris: IAU Press.
- Hermans, Stefaan (2000): Die europäische Beschäftigungsstrategie und ihre Bildungsdimension, in: K. Schleicher and P. J. Weber: *Zeitgeschichte europäischer Bildung 1979-2000*, Münster et al.: Waxmann: 219-243.
- Herr, Hansjörg (1992): *Geld, Währungswettbewerb und Währungssysteme: theoretische und historische Analyse der internationalen Geldwirtschaft*, Frankfurt am Main: Campus-Verlag.

- Hildebrand, Marianne (1996): Overview of the development of academic recognition practice in Europe, in: *Higher Education in Europe* 21(4): 39-49.
- Hirsch, Joachim (1993): Internationale Regulation. Bedingungen von Dominanz, Ab-hängigkeit, und Entwicklung im globalen Kapitalismus, in: *Das Argument* 35(198): 195-222.
- (1994): Politische Form, politische Institutionen und Staat, in: J. Esser, C. Görg and J. Hirsch: *Politik, Institutionen und Staat. Zur Kritik der Regulationstheorie*, Hamburg: VSA-Verlag: 157-212.
- (1998): *Vom Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat*, Berlin.
- (2004): Was bedeutet Imperialismus heute, in: *Das Argument* 46(257): 669-689.
- Hoekman, Bernard and Aaditya Mattoo (2000): Services, Economic Development and the next Round of Negotiations on Services, in: *Journal of International Development* 12: 283-296.
- Höhne, Thomas (2006): Evaluation als Medium der Exklusion. Eine Kritik an disziplinärer Standardisierung im Neoliberalismus, in: S. Weber and S. Maurer: *Gouvernementalität und Erziehungswissenschaft. Wissen - Macht - Transformation*, Wiesbaden: VS -Verlag für Sozialwissenschaften: 197-218.
- Howse, Robert (2000): Comment, in: P. Sauvé and R. M. Stern: *Gats 2000 - new directions in services trade liberalization*, Washington D.C.: Harvard University, Brookings Institution Press: 307-316.
- Hübner, Kurt (2003): Ausländische Direktinvestitionen, internationale Produktionsverflechtung und nationale Arbeitsmärkte, in: B. Mahnkopf: *Management der Globalisierung. Akteure, Strukturen und Perspektiven*, Berlin: Edition Sigma: 101-119.
- Hüfner, Klaus (1998): Die Hochschulpolitik der Weltbank in Theorie und Praxis, in: R. K. Weizsäcker von: *Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens*, Berlin: Duncker + Humblot: 287-306.
- , Ed. (2005): *Unesco-Handbuch*. Bonn, UNO-Verlag.
- Hüfner, Klaus, John W. Meyer, et al. (1987): Comparative education policy research: a world society perspective, in: M. Dierkes, H. N. Weiler and A. Berthoin Antal: *Comparative Policy Research. Learning from Experience*, Aldershot, Vermont: WZB-Publications: 188-241.
- Huisman, Jeroen and Marijk van der Wende (2004): The EU and Bologna: are supra- and international initiatives threatening domestic agendas?, in: *European Journal of Education* 39(3): 349-357.
- IAUP (2002): "Towards a Worldwide Quality Register for Quality Assurance and Accreditation Agencies, Version 5, 3 April 2002": International Association of University Presidents
- IFC (1999): "Investing in private Education in Developing Countries", Washington, D.C.: International Finance Corporation
- INQAAHE (2002): "World Quality Register. Position Paper, June 2002": International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education
- (2004): "Report from the working group on the relations between INQAAHE and the regions"
- (2005): "Guidelines of Good Practice, agreed by the INQAAHE General Assembly in Wellington, New Zealand in April 2005"
- Jackson, John (1998): Designing and Implementing Effective Dispute Settlement Procedures: WTO Dispute Settlement, Appraisal and Prospect, in: A. O. Krueger: *WTO as an International Organisation*, Chicago: University of Chicago Press: 161-180.
- Jeliazkova, Margarita and Don F. Westerheijden (2004): Country Report The Netherlands, in: S. Schwarz and D. F. Westerheijden: *Accreditation in the Framework of Evaluation Activities*, Frankfurt/M.: GEW: 299-315.
- Jepperson, Ronald (1991): Institutions, Institutional Effects, Institutionalism, in: W. W. Powel and P. J. DiMaggio: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, London: University of Chicago Press: 143-163.
- Jepperson, Ronald, Alexander E. Wendt, et al. (1996): Norm, Identity, and Culture in National Security, in: P. J. Katzenstein: *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press: 33-75.
- Jessop, Bob (1985): *Nicos Poulantzas. Marxist Theory and Political Strategy*, New York: St.Martin's Press.
- (1990): *State Theory. Putting Capitalist State in their Place*, Cambridge: Polity Press.
- (2000): "The state and the contradiction of the knowledge-driven economy", Lancaster: Department of Sociology, Lancaster University
- (2001): Die Globalisierung des Kapitals und die Zukunft des Nationalstaates, in: J. Hirsch, B. Jessop and N. Poulantzas: *Die Zukunft des Staates*, Hamburg: VSA-Verlag: 139-170.
- (2002): *The Future of the Capitalist State*, Cambridge: Polity.
- (2003): Postfordismus und wissensbasierte Ökonomie, in: U. Brand and W. Raza: *Fit für den Postfordismus?*, Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot: 89-111.
- (2004): The European Union and recent Transformation in Statehood, in: S. Puntcher Riekmann: *The State of Europe: Transformation of Statehood from a European Perspective*, Frankfurt am Main: Campus Verlag: 75-94.
- (2005): Gramsci as a Spatial Theorist, in: *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 8(4): 421-437.

- (2006): State- and Regulation-theoretical perspectives on the European Union and the Failure of the Lisbon Agenda, in: *Competition & Change* 10(2): 145-165.
- Jetzlsperger, Christian (1999): Geschichte der Europäischen Integration, in: D. Herz: *Die Europäische Union*, Frankfurt/M.: Fischer Taschenbuch Verlag: 19-64.
- Joerges, Christian and Jürgen Neyer (1997): From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology, in: *European Law Journal* 3(3): 273-299.
- Johnston, Donald J. (2002): OECD/US Forum on Trade in Educational Services, 23-24 May 2002, Washington D.C., in.
- Jones, Phillip W. (1988): *International policies for Third World education*, London u.a.: Routledge.
- (1992): *World Bank Financing of Education*, London, New York: Routledge.
- Jover, Gonzalo (2002): Rethinking subsidiarity as a principle of educational policy in the European Union, in: J. A. Ibanez-Martin and G. Jover: *Education in Europe: policies and politics*, Dordrecht et al.: Kluwer Academic Publishers: 3-22.
- Jung, Dietrich (1998): Weltgesellschaft als theoretisches Konzept der Internationalen Beziehungen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 5(2): 241-271.
- Kalb-Krause, Gertrud (2005): "Föderalismus in der Defensive?" Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik
- Kannankulam, John and Jens Wissel (2004): Stichwort: innere Bourgeoisie, in: W. F. Haug: *Historisch-kritisches Wörterbuch des Marxismus. Band 6 II*, Hamburg: Argument: 1136-1141.
- Karran, Terence (2005): Pan-European Grading Scales: Lessons from National Systems and the ECTS, in: *Higher Education in Europe* 30(1): 5-22.
- Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink (1998): *Activists beyond Borders*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Kehm, Barbara (2001): Europäische Trends und Internationalisierungsstrategien, in: B. Kehm and P. Pasternack: *Hochschulentwicklung als Komplexitätsproblem: Fallstudien des Wandels.*, Weinheim, Basel: Beltz: 171-202.
- Kelemen, R. Daniel (2001): The Limits of Judicial Power: Trade-Environment Disputes in the GATT/WTO and the EU, in: *Comparative Political Studies* 34(6): 622-650.
- Keller, Andreas (2003): "Von Bologna nach Berlin", Berlin: Expertise im Auftrag von Felekna UCA (MEP)
- Keohane, Robert O. (1983): The demand for international regimes, in: S. Krasner: *International Regimes*, Ithaca, London: Cornell University Press: 141-171.
- (1984): *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- (1989): Neoliberal Institutionalism: A Perspective of World Politics, in: R. O. Keohane: *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder, Colorado: Westview Press: 1-20.
- (1993): Institutional Theory and the Realist Challenge after the Cold War, in: D. A. Baldwin: *Neorealismus and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York: Columbia University Press: 269-300.
- KMK, HRK, et al. (2003): "Realisierung der Ziele der "Bologna-Erklärung" in Deutschland. Gemeinsamer Bericht der KMK, HRK und BMBF, Stand 30.07.2003"
- Koehler, Matthias (1999): *Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Krajewski, Markus (2003): Public services and trade liberalization. Mapping the legal framework, in: *Journal of International Economic Law* 6(2): 341-367.
- (2005): Playing by the Rules of the Game?, in: *Legal Issues of Economic Integration* 32(4): 417-447.
- Kramer, Annegret (1975): Gramscis Interpretation des Marxismus, in: H.-G. Backhaus and e. al.: *Gesellschaft. Beiträge zur Marxschen Theorie 4.*, Frankfurt/Main: Suhrkamp: 65-118.
- Krasner, Stephen (1983): Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables, in: S. Krasner: *International regimes*, Ithaca, London: Cornell University Press: 1-21.
- Kratochwil, Friederich and John Gerard Ruggie (1986): International organization: a state of the art on an art of the state, in: *International Organization* 40(4): 753-775.
- Kremenyuk, Victor (1995): The Soviet Union and Europe in Historical Perspective, in: K. Gottstein: *Tomorrow's Europe. The Views of Those Concerned*, Frankfurt/M.: Campus Verlag: 49-56.
- Kromann, Winkler (1999): "A cross-country report on "the state of play of regulated professions, as defined by Council Directive 92/51/EEC, in the candidate countries of Central and Eastern Europe", Torino: European Training Foundation
- KSZE (1975): "Conference on security and co-operation in Europe, Final act, adopted on 1 August 1975", Helsinki
- Küpper, Hans-Ulrich and Gerhard Tropp (2001): Doppik und Kameralistik, in: A. Hanft: *Grundbegriffe des Hochschulmanagements*, Neuwied: Luchterhand: 86-93.
- Laclau, Ernesto and Chantal Mouffe (2000 [1985 engl.O.]): *Hegemonie und radikale Demokratie*, Wien: Passagen Verlag.
- Lalumière, Cathrine (1992): "Letter to Frederico Mayor, DECS-HE 93/8", Strasbourg

- Larsen, Kurt, John P. Martin, et al. (2002): "Trade in Educational Services: Trends and Emerging Issues", Paris: OECD
- LeGoff, Jacques (2001 [1986]): *Die Intellektuellen im Mittelalter*, Stuttgart: Klett-Cotta.
- Leitner, Kara and Simon Lester (2006): WTO Dispute Settlement from 1995 to 2005 - A statistical analysis, in: *Journal of International Economic Law* 9(1): 219-231.
- Lenn, Majorie Peace (2002): The Right Way to Export Higher Education, in: *Chronicle of Higher Education* 25(25): B25.
- Leuthner, Alexandra (2003): *Im T-Shirt zwischen Hunderten von Anzügen*.
- Liesner, Andrea (2006): Kontrolliert autonom. Zur Architektur des Europäischen Hochschulraumes, in: S. Weber and S. Maurer: *Gourmentalität und Erziehungswissenschaften*, Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften: 121-138.
- Linsenmann, Ingo (2006): Bildungspolitik, in: W. Weidenfeld and W. Wessels: *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Berlin: Institut für Europäische Politik: 86-88.
- (2006): Koordinierungsmethode, in: W. Weidenfeld and W. Wessels: *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Berlin: Institut für europäische Politik: 294-297.
- Lipietz, Alain (1987): *Mirages and Miracles. The Crisis of Global Fordism*, London.
- (1992): Allgemeine und konjunkturelle Merkmale der ökonomischen Staatsintervention,, in: A. Demirović, H.-P. Krebs and T. Sablowski: *Hegemonie und Staat*, Münster: 182-202.
- (1995): Akkumulation, Krise und Auswege aus der Krise. Einige methodische Überlegungen zum Begriff der 'Regulation', in: *Prokla* 58: 109-137.
- Lippert, Barbara (1990): Der Europarat und Osteuropa – Brücken bilden für Gesamteuropa, in: O. Schmuck: *Vierzig Jahre Europarat – Renaissance in gesamteuropäischer Perspektive*, Bonn: Europa Union Verlag: 117 - 137.
- Lohmann, Ingrid (2004): Universität, neue Medien und der globale Bildungsmarkt. Wie Bildungsprozesse in Eigentumsoperationen mit Wissen transformiert werden, in: J. f. Pädagogik: *Globalisierung und Bildung*, Frankfurt am Main: 191-213.
- Lorenz, Frank and Manfred Wannöffel (2005): "EU-Rahmenrichtlinie: Dienstleistungen im Binnenmarkt": Hans Böcker Stiftung, IG-Metall
- Lüthje, Boy, Wilhelm Schumm, et al. (2002): *Contract Manufacturing. Transnationale Produktion und Industriearbeit in der IT-Branche*, Frankfurt am Main: Campus.
- Lütticken, Florian (2006): *Die europäische Handelspolitik in GATT/WTO. Aussenpolitik und Internationale Ordnung*, Baden-Baden: Nomos.
- Machlup, Fritz (1962): *The production and distribution of knowledge in the United States*, Princeton, NJ: University Press.
- Maddison, John (1985): *Unesco and Britain : the end of a special relationship?*, Royston: Museum and Archives Development Associates 1985.
- Magiera, Siegfried and Ramona Trautmann (2006): Europäischer Gerichtshof, in: W. Weidenfeld and W. Wessels: *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Berlin: nstitut für Europäische Politik: 197-201.
- Malitza, Mircea (2002): Reflections on the Creation and Functioning of UNESCO-CEPES: The Personal View of One of Its Founders, in: *Higher Education in Europe* 27(1-2): 11-29.
- March, James G. and Johan P. Olsen (1998): The Institutional Dynamics of the International Political Orders, in: *International Organization* 52(4): 943-969.
- Martin, Philip (2005): "Migrants in the global Labor Market. A Paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration, September 2005"
- Mattoo, Aaditya (2000): Comment, in: P. Sauvé and R. M. Stern: *Gats 2000 - new directions in services trade liberalizatio*, Washington D.C.: Harvard University, Brooklings Institution Press: 317-321.
- Maurer, Andreas (2006): Beschäftigungspolitik, in: W. Weidenfeld and W. Wessels: *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Berlin: Institut für Europäische Politik. 9. Auflage: 82-85.
- Maurer, Andreas and Jürgen Mittag (2006): Europäische Parteien, in: W. Weidenfeld and W. Wessels: *Europa von A bis Z, 9. Auflage*, Berlin: Institut für Europäische Politik, Nomos: 168-175.
- Mavroidis, Petros C. (2000): Remedies in the WTO Legal System: Between Rock and a Hard Place, in: *The European Journal of International Law* 11(4): 763-813.
- McBurnie, Grant and Christopher Ziguras (2001): The regulation of transnational higher education in Southeast Asia: Case studies of Hong Kong, Malaysia and Australia, in: *Higher Education* 42: 82-105.
- Meuser, Michael and Ulrike Nagel (1991): Experteninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: D. Garz and K. Kraimer: *Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen*, Opladen: Westdeutscher Verlag: 441-471.
- Meyer, John W. (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony, in: *The American Journal of Sociology* 83(2 (Sep.,1977)): 340-363.

- (1994): Rationalized environments, in: W. R. Scott and J. W. Meyer: *Institutional environments and organizations : structural complexity and individualism*, Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.
- Meyer, John W., John Boli, et al. (1997): World Society and the Nation-State, in: *American Journal of Sociology* 103(1 (Jul.,1997)): 144-181.
- Meyer, John W. and Francisco O. Ramirez (2000): The World Institutionalization of Education, in: J. K. Schriewer: *Discourse Formation in Comparative Education*, Frankfurt am Main: Peter Lang: 111-132.
- Meyer, John W., Francisco O. Ramirez, et al. (1992): World Expansion of Mass Education, 1870-1980, in: *Sociology of Education* 65(2 (April 1992)): 128-149.
- Meyer, John W. and Brian Rowan (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in: *The American Journal of Sociology* 83(2 (Sep.1977)): 340-363.
- Ministers of Education (1967): "Conference of Ministers of Education of European Member States of Unesco on Access to Higher Education, 20-25 november, 1967", Vienna
- Moravcsik, Andrew (1997): Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, in: *International Organization* 51(4): 513-53.
- Mühlemann, Ernst (1996): Mit der Aufnahme Rußlands leiten wir einen politischen-pädagogischen Prozeß ein, in: *Europa*(Mai).
- Müller, Harald (1994): Internationale Beziehung als kommunikatives Handeln. Zur Kritik utilitaristischen Handlungstheorie, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1(1): 15-44.
- Müller-Solger, Hermann and Birger Hendriks (2003): Der Bologna-Prozess. „Buttom-up“ und „Top down“, in: Deutsche Universitätszeitung: *Von Bologna nach Berlin. Eine Vision gewinnt Konturen.* , *DUZ-Spezial*: 4-7.
- Mundt, Hans Werner (2004): Entwicklungspolitik in der Diaspora, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*(10).
- Mundy, Karen E. (2002): Retrospect and Prospect: Education in a reforming World Bank, in: *International Journal of Educational Development* 22(5): 483-508.
- Murphy, M. (2003): Covert action? Education, social policy and law in the European Union, in: *Journal of Education Policy* 18(5): 551-562.
- Narlikar, Amrita (2001): "WTO Decision-Making and Developing Countries. Working papers 11": South Centre
- Neave, Guy (1984): *Eduation and the EEC*, Stoke on Trent: Trentham Books.
- (1988): Policy and Response: Changing Perceptions and Priorities in the Vocational Training Policy of the EEC Commission, in: J. Lauglo and K. Lilis: *Vocationalizing Education*, Oxford: Pergamon Press: 99-114.
- (1998): The evaluative State reconsidered, in: *European Journal of Education* 33(3): 265-284.
- Neave, Guy and Frans Van Vught, Eds. (1991): *Prometheus Bound. The Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe*. Oxford, Pergamon.
- Newland, Kathleen (2005): "The Governance of international Migration: Mechanisms, Processes and Institutions. A Paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration"
- Neyer, Jürgen (2003): Discourse and Order in the EU: A Deliberative Approach to Multi-Level Governance, in: *Journal of Common Market Studies* 41(4): 687-706.
- (2005): Die Krise der EU und die Stärke einer deliberativen Integrationstheorie, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 12(2): 377-382.
- Nicolaidis, Kalypso and Joel Trachtman (2000): From Policed Regulation to Managed Recognition in GATS, in: P. Sauvé and R. M. Stern: *Gats 2000 - new Directions in Services Trade Liberalization*, Washington D.C.: Harvard University, Brooklings Institution Press: 241-282.
- Nielson, Julia (2003): "Trade Agreements and Recognition", Paris: OECD/CERI
- Oberschlep, Peter (2005): Zusammenarbeit der nationalen Äquivalenzzentren, in: *Z. f. a. Bildungswesen: 100 Jahre Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen*, Bonn.
- OECD (2001): *The Well-being of Nations The Role of Human and Social Capital*, Paris: OECD.
- (2002): OECD/US Forum on Trade in Educational Services Washington, DC, U.S.A. 23 – 24 May 2002 Report by Donald Hirsch, rapporteur, in.
- (2002): "Opening Remarks by the Honourable Donald J. Johnston, Secretary-General of the OECD, OECD/US Forum on Trade in Educational Services 23-24 May 2002, Washington, D.C."
- (2003): "Trends in international Migration", Paris
- (2004a): "OECD in Figures", Paris: OECD
- (2004b): *Internationalisation and Trade in Higher Education*, Paris: OECD.
- OECD and UNESCO (2004): *Experts Meeting on an International Database on Recognised Higher Education Institutions, 7 April 2004, UNESCO, Paris.*
- OECD Secretariat (2003): "Enhancing Consumer Protection in Cross-Border Higher Education: Key Issues related to Quality Assurance, Accreditation and Recognition of Qualifications; OECD/Norway Forum on

- Trade in Education Services, Managing the Internationalisation of Post-Secondary Education, 3-4 November 2003, Trondheim, Norway"
- Offe, Claus (2003): The European Model of "Social" Capitalism: Can it survive European Integration?, in: *The Journal of Political Philosophy* 11(4): 437-469.
- Ohler, Christoph (2003): Handel mit Dienstleistungen, in: W. Weiß and C. Herrmann: *Welthandelsrecht*, München: Beck: 345-389.
- Ohlhoff, Stefan (1999): Beteiligung von Verbänden und Unternehmen in WTO-Streitbeilegungsverfahren - Das Shrimps-Turtle-Verfahren als Wendepunkt?, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*(5): 139-144.
- Okebukola, Peter (2002): Globalization and Quality Assurance in Higher Education: A View from Nigeria, in: UNESCO: *Globalization and the Market in Higher Education*, Paris: UNESCO: 113-119.
- Olley, Jessica (2004): "Methodological Common Instruments for Assessment and Accreditation in the European Framework, Bologna Seminar, Santander, Spain. Background Paper for UK participants"
- Ortino, Federico (2006): Treaty Interpretation and the WTO Appellate Body Report in US-Gambeling: A Critique, in: *Journal of International Economic Law* 9(1): 117-148.
- Ortmann, Günther, Jörg Sydow, et al. (1997): *Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Plehwe, Dieter and Bernhard Welpen (1999): Wissenschaftliche und wissenspolitische Produktionsweisen im Neoliberalismus. Beiträge der Mont Pèlerin Society und marktradikale Think Tanks zur Hegemonieerwerbung und -erhaltung, in: *Prokla* 29(2): 203-235.
- Poulantzas, Nico (2002 [1978]): *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus*, Hamburg: VSA-Verlag.
- Poulantzas, Nicos (2001): Die Internationalisierung der kapitalistischen Verhältnisse und der Nationalstaat, in: J. Hirsch, B. Jessop and N. Poulantzas: *Die Zukunft des Staates*, Hamburg: VSA-Verlag: 19-69.
- Powell, Walter W. and DiMaggio, Paul J., Eds. (1991): *The New Institutionalism in organizational analysis*. Chicago, London, University of Chicago Press.
- Prag-Kommuniqué (2001): "Auf dem Wege zum europäischen Hochschulraum. Kommuniqué des Treffens der europäischen Hochschulministerinnen und Hochschulminister am 19. Mai 2001 in Prag"
- Proulx, Jacques (2004): General Report, in: UNESCO: *Final Report, Meeting on Higher Education Partners, World Conference on Higher Education +5*, Paris: UNESCO: 27-44.
- Ramirez, Francisco O. (1999): *Progress, Justice, and Gender Equity: World Models and Cross-National Trends.*, Stanford University.
- Ramirez, Francisco O. and John W. Meyer (2002): National Curricula: World Models and National Historical Legacies, in: M. Caruso and H.-E. Tenorth: *Internationalisierung- Internationalisation*, Frankfurt am Main: Peter Lang: 91-107.
- Ramirez, Francisco O. and Phyllis Riddle (1991): The Expansion of Higher Education, in: P. G. Altbach: *International Higher Education: An Encyclopedia*, New York: Garland: 91-104.
- Rat der Europäischen Gemeinschaft (1963): "Beschluss des Rates vom 2. April über die Aufstellung allgemeiner Grundsätze für die Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung (63/266/EWG). ABI 63 vom 20.4.1963"
- Rat der Europäischen Union (1998): "Empfehlung des Rates vom 24. September 1998 betreffend die europäische Zusammenarbeit zur Qualitätssicherung in der Hochschulbildung (98/561/EG)"
- (2001): "Bericht des Rates (Bildung) den Europäischen Rat über die konkreten künftigen Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung, Brüssel, 14. Februar 2001, 5680/01 EDUC 18", Brüssel
- (2005): "Mitteilungen die Presse, 2639. Tagung des Rates Bildung, Jugend und Kultur, Brüssel, 21. Februar 2005, 079/05 (Presse 20)"
- Reuhl, Günter (2005): Die Entwicklung der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen, in: ZAB: *100 Jahre Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen. Festschrift*, Bonn: Sekretaria der KMK.
- Roach, Colleen (1987): The U.S. Position on the New Information and Communication Order, in: *Journal of Communication* 37(4): 34-51.
- Robertson, Susan, L. (2003): WTO/GATS and the global education services industry, in: *Globalisation, Societies and Education* 1(3): 259-26.
- Robinson, David (2005): "GATS and the OECD/UNESCO Guidelines and the Academic Profession. 39th Newsletter International Higher Education, Spring 2005": Center for International Higher Education. Boston College
- Ruggie, John Gerard (1975): International Response to Technology. Concepts and Trends, in: *International Organization* 29(557-583).
- (1982): International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: *International Organization* 36(2): 379-415.
- Sabatier, Paul A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phrasenheuristik, in: *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft* 24: 116-148.

- Sadlak, Jan (1994): The emergence of a diversified system: The state/private predicament in transforming higher education in Romania, in: *European Journal of Education* 29(1): 13-23.
- Salt, John (2001): "Current Trends in International Migration in Europe, CDMG (2001) 33", Strasbourg: Council of Europe
- Sands, Oonagh (2004): Temporary Movements of Labor fuels GATS Debate, 1 June 2004, in: *Migration Information Source*.
- Sasson, Anne Showstack (2001): Globalisation, Hegemony and Passive Revolution, in: *New Political Economy* 6(1): 5-17.
- Sauer, Birgit (2001): *Die Asche des Souveräns: Staat und Demokratie in der Geschlechterdebatte*, Frankfurt am Main: Campus-Verlag.
- Sauvé, Pierre and Robert M. Stern, Eds. (2000): *Gats 2000 - new Directions in Services Trade Liberalization*. Washington D.C., Harvard University, Brookings Institution Press.
- Scherer, Robert F., Rajshekhar (Raj) Javalgi, et al. (2005): Challenges of AACSB International Accreditation for Business Schools in the United States and Europe, in: *Thunderbird International Business Review* 47(6): 651-669.
- Scherrer, Christoph (1998): Neo-gramscianische Interpretationen internationaler Beziehungen. Eine Kritik, in: U. Hirschfeld: *Gramsci-Perspektive*, Hamburg: VSA-Verlag: 160-174.
- (1999): *Globalisierung wider Willen? Die Durchsetzung liberaler Außenwirtschaftspolitik in der USA*, Berlin: edition sigma.
- (2001): 'Double Hegemony'? State and Class in American Foreign Economic Policymaking, in: *Amerikastudien* 46(4): 572-591.
- Scherrer, Christoph and Werner Raza (2004): "GATS Dienstleistungsliberalisierung. Sektorale Auswirkungen und temporäre Mobilität von Erwerbstätigen", Kassel: Hans-Böckler-Stiftung und verd.di
- Schmalz-Bruns, Rainer (1999): Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaates, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 6(2): 185-244.
- Schmitz, Hans Peter (1995): Konflikte in der UNESCO. Eine Überprüfung der neorealistischen Thesen zum Nord-Süd-Verhältnis, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2(1): 107-139.
- Schriewer, Jürgen (2005): "Bologna und kein Ende. Die iterative Konstitution eines Europäischen Hochschulraumes", Berlin: Humboldt University, Comparative Education Centre
- (2005): Wie global ist institutionalisierte Weltbildungsprogrammatisierung? Neo-institutionalistische Thesen im Licht kulturvergleichender Analyse, in: *Zeitschrift für Soziologie, Sonderheft Weltgesellschaft*.
- Schriewer, Jürgen K. (2003 [2000]): Comparative Education Methodology in Transition: Towards a Science of Complexity, in: J. K. Schriewer: *Discourse Formation in Comparative Education*, Frankfurt/M., Berlin, Bern et al.: Peter Lang: 3-52.
- Schwarzburger, Heiko (2003): *Tamtam um Titel*.
- Scott, W. Richard (1995): *Institutions and Organizations*, London, New Delhi: Sage Publications.
- Senti, Richard (2000): *WTO : System und Funktionsweise der Welthandelsordnung*, Zürich, Wien: Schulthess.
- Shaw, Gisela (1999): 'European Standards' in Vocational Education and Training (VET): what are they and who wants them?, in: *European Journal of Education* 34(2): 137-152.
- Shaw, Josephine (1992): Education and the Law in the European Community, in: *Journal of Law and Education* 21(3): 415-442.
- Shaw, Sabrina and Risa Schwartz (2002): Trade and Environment in the WTO: State of Play, in: *Journal of World Trade* 36(1): 129-154.
- Shrybman, Steven (2002): "Thirst for Control", Ottawa: Council of Canadians
- Sinclair, Scott (2000): *How the World Trade Organization's new 'services' negotiations threaten democracy*, Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives.
- Sinclair, Scott and Jim Grieshaber-Otto (2002): *Facing the Facts: A Guide to the GATS debate*, Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives.
- Singh, Mala (2002): International Quality Assurance, Ethics and the Market: A View from Developing Countries, in: UNESCO: *Globalization and the Market in Higher Education*, Paris: UNESCO: 171-189.
- Smith, James (2004): Inequality in international trade? Developing countries and institutional change in: WTO dispute settlement, in: *Review of International Political Economy* 11(3): 542-573.
- Sorbonne Joint Declaration (1998): "Joint declaration on harmonisation of the architecture of the European higher education system, Paris, the Sorbonne, May 25 1998"
- Sosale, Shobhana (2000): "Trends in Private Sector Development in World Bank Education Projects. Policy Research Working Paper", Washington, D.C.: World Bank
- Spero, Joan E. and Jeffrey A. Hart (1997): *The Politics of International Economic Relations*, London: Routledge.
- Spivak, Gayatri Chakravorty (1988): Can the Subaltern Speak?, in: N. C. and L. Grossberg: *Marxism and the Interpretation of Culture*, Basingstoke: Macmillan Education: 271-313.
- Stone, Diane (2002): *Knowledge Networks in the Global Agora*, Unveröffentlichtes Manuskript.
- Stone Sweet, Alec and Wayne Sandholtz (1997): European Integration and Supranational Governance, in: *Journal of European Public Policy* 4(3): 297-317.

- Sursock, André (2001): "Towards Accreditation Schemes for Higher Education in Europe?", Final Project Report February 2001": Association of European Universities (CRE)
- Swenarchuk, Michelle (2000): "General Agreement on Trade in Services: Negotiations concerning domestic Regulations under GATS Article VI(4)", Toronto: Canadian Environmental Law Association
- Tan Ai, Mei (2002): *Malaysian private higher education : globalisation, privatisation, transformation and marketplaces*, London: Asean Academic Press 2002.
- Tarschys, Daniel (1999): *50 Jahre Europart. Der Weg nach einem Europa ohne Trennlinien*, Zentrum für Europäische Integrationsforschung: Bonn.
- Taylor, Frederick W. (1993 [1903]): *The principles of scientific management. Shop management*, London.
- Teichler, Ulrich and F. Maiworm (1997): "The Erasmus Experience: Major Findings of the Erasmus Evaluation Research Project", Luxembourg: Office for Official Publications fo the European Communities
- Tekin, Funda and Wolfgang Wessels (2006): Entscheidungsverfahren, in: W. Weidenfeld and W. Wessels: *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Berlin: Institut für Europäische Politik: 106-115.
- Thiébaud, Jean-Louis (2004): Frankreichs Unterstützung der Integration - geopolitisch oder ökonomisch motiviert?, in: J. Varwick and W. Knelangen: *Neues Europa - alte EU? Fragen an den europäischen Integrationsprozess*, Opladen: Leske +Budrich: 299-313.
- Thiel, Elke (2003): Die 'offene Koordinierung' als neue Form des Europäischen Politikmanagements, in: R. Caesar, K. Lammers and H.-E. Scharrer: *Europa auf dem Weg zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt?*, Baden-Baden: Nomos: 257-270.
- Thompson, Timothy S. (1996): A brief Commentary on the U.S. Perspective in regard to the Joint Council of Europe/UNESCO Covention on the Recognition of Qualification concering Higher Education in the European Region, in: *Higher Education in Europe* 21(4): 57-63.
- Tomusk, Voldemar (2003): The War of Institutions, Episode I: the Rise, and the Rise of Private Higher Education in Eastern Europe, in: *Higher Education Policy* 16: 213-238.
- Trachtman, Joel (2003): Toward open recognition? Standardization and Regional Integration under Article XXIV of the GATT, in: *Journal of International Economic Law* 6(2): 459-492.
- (2004): Lessons for GATS Article VI from the SPS, TBTand GATT Treatment of Domestic Regulation, in: Tudyka, Kurt P. (2003): *Hegemonie und Globokratie. Der Richtungsstreit um die Weltordnungspolitik zwischen Europa und den USA*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- UNESCO (1945): "Verfassung der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), verabschiedet in London am 16. November 1945"
- (1950): "Resolutions, Records of the General Conference on the UNESCO, 5th session, Florence"
- (1965): "Executive Board, seventy-first Session, 71 Ex/ decisions, 29 November", Paris
- (1968): "Resolutions, 15th session of the General Conference", Paris: UNESCO
- (1972): "Intergovernmental Conference on Cultural Policies in Europe, Helsinki 19-28 June 1972, Final Report"
- (1972): "Resolutions, Recommendations, 17th Session of the General Conference, Paris 17 Oct-21 November 1972"
- (1974): "Regional Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in Latin America and the Caribbean, adopted at Mexico City, 19 July 1974"
- (1978): Special committee of governmental experts responsible for preparing a draft convention in the states belonging to the Europe Region, Final report submitted to the Committee by the Director General, ED-78/CONF.215/3, in.
- (1978): "Special Committee of Governmental Experts Responsible for Preparing a Draft Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in States belonging to the Europe Region; Final report, Paris; 1978; ED.78/CONF.215/4; ED.78/CONF.215/COL.8", Paris
- (1978d): "Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in the Arab States"
- (1979): "Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in the States belonging to the Europe Region, adopted at Paris, 21 December 1979, UN Treaty Series NO. 20966"
- (1983): "Regional Convention on the recognition of Studies, Diplomas and Degrees in higher Education in Asia and the Pacific"
- (1987): "Records of the General Conference Twenty-fourth Session Paris, 20 October to 20 November 1987, Vol. 1 Resolutions", Paris
- (1988a): "Preliminary study on the advisability of preparing an international convention on the recognition of studies, degrees and diplomas in higher education, 130 Ex/9"
- (1988b): Decisions adopted by the Executive Board at its 130th session, Paris 13 October -9 November 1988, in.
- (1989): Records of the General Conference Twenty-fifth Session Paris, 17 October to 16 November 1989, Volume 1 Resolutions, in.
- (1989c): "General Conference, 25th session, 1989, Report of Commission II"

- (1991a): Records of the General Conference Twenty-sixth Session Paris, 15 October to 7 November 1991, Volume 1 Resolutions, in.
- (1991b): General Conference, 26th session, 1991, Report of Commission II, 26 C/COM.II/2, in.
- (1991c): "General Conference, Twenty-sixth Sessin, Paris 1991, Item 6.5 of the provisional agenda. Draft Universal Convention on the Recognition of Studies and Qualifications in Higher Education, 26 C/33, 14 June 1991"
- (1993): "Adoption of an universal convention and of a recommendation on the recognition of a studies and qualifications in higher education, Item 8.2 of the provisional agenda, General Conference Twenty-seventh Session, Paris 1993, 27C/39, 28 May 1993"
- (1993): "Item 8.6 of the agenda, 27 C/KOM.II/3", Paris
- (1993c): "Records General Conference, Twenty-seventh Session, Paris 25 October to 16 November 1993, Resolutions"
- (1994): "Decision adopted by the Executive Board at its 144th session, Paris 25 April-5 May 1994, 144 EX/Decisions, 24 May 1994", Paris
- (1995a): "Initial reports submitted by member states on the action taken to implement the recommendation on the recogntion of studies and qualifications in higher education, adopted by the General Conference at its twenty-seventh session. 28 C/34", Paris: UNESCO
- (1995b): "International Congress on academic Mobility and Recognition of Studies, International Congress Proceedings, Paris 1992", Paris: UNESCO
- (1995c): "Policy Paper for Change and Development in Higher Education, ED.94/WS/30." Paris: UNESCO
- (1998a): "Joint Meeting of the Six Intergovernmental Committees in Charge of the Application of the Regional Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education, Final Report ED.98/CONF.201/CLD.6"
- (1998b): "World Declaration on Higher Education for the Twenty-First Century: Vision and Action, adopted by the World Conference on Higher Education"
- (1998c): "Framework for Priority Action for Change and Development in Higher Education adopted by the World Conference on Higher Education, 9 October 1998 Paris"
- (2000): "World education report 2000", Paris: UNESCO
- (2000a): "The Regional Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in Asia and Pacific. Sixth Sessin of the Regional Committee Bangkok, Thailand, 10 November 2000"
- (2001a): "Expert Meeting on the Impact of Globalization on Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education. Draft Conclusion and Recommendation ED-2001/HED/AMQ/05", Paris
- (2001b): "Impact of Globalisation on Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education. Towards an Action Plan: Some Conclusions and Recommendations", Paris
- (2002): "First Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education "Globalization and Education", 17-18 October 2002, Final Report, ED-2002/HED/AMQ/GF.1/11, in.
- (2003): "Globalization and Higher Education: Implications for North-South Dialogue, Conclusion and Recommendations Oslo, Norway 26-27 May 2003"
- (2003b): "General Conference Thirty-second Session, Paris 2003, Item 5.17 Higher education and globaliza-tion: Promoting quality and accesss to the knowledge society as a means for sustainable development, 32 C/72"
- (2004): "Second Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education "Widening Access to Quality Higher Education" Background Document, Paris, 28 – 29 June 2004, ED-04/CONF.205/GF2/2", Paris
- (2004d): "UNESCO/OECD Guidelines on "Quality Provision in Cross-Border Higher Education", Drafting Meeting 2, 14-15 October 2004, Tokyo, Japan ED-04/RIQ/GF2", Paris
- (2004e): "Second Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation Recognition of Qualifications in Higher Widening Access to Quality Higher Education", Paris 28 – 29 June 2004, Background Document, ED-04/CONF.205/GF2/2"
- (2004f): "Follow-up to the Conference on Higher Education. Final Report, ED-2004/WS/19", Paris
- (2004g): "UNESCO/OECD guidelines "Quality Provision in Cross-Border Higher Education", 5-6 April 2005, UNESCO Headquarter in Paris, provisional participants list, 12 March 2004"
- (2005b): "Report of Director-General on Cooperation between UNESCO and OECD in drafting guidelines on "Quality Provision in Cross-Border Higher Education", Executive Board, 171. Session, 171 EX/43, Paris 9 March 2005, in.
- (2005c): "Cooperation between UNESCO and OECD in drafting guidelines on "Quality Provision in Cross-Border Higher Education", Item 5.8 of the provisional agenda, General Conference 33rd session, Paris 2005, 33C/42"

- (2005f): "Executive Board, 171th Session, Paris 18-28 April 2005, Summary Records, 171 EX/SR.1-10", Paris
- UNESCO and Council of Europe (2001): "Code of Good Practice in the Provision of Transnational Education, adopted by the Lisbon Recognition Convention Committee, 2th meeting in Riga, 6 June 2001"
- UNESCO and OECD (2005): "Enhancing Consumer Protection in Cross-border Higher Education. Draft": UNESCO, OECD
- (2005e): "Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education, ED-2005/WS/76", Paris: UNESCO
- UNESCO/OECD (2005): "Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education", Paris
- Uvalic-Trumbic, Stamenka and Sjur Bergan (1996): The Lisbon Convention on the recognition of qualifications concerning higher education in the European Region: An example of successful co-operation between the Council of Europe and UNESCO, in: *Higher Education in Europe* 21(4[^]): 9-25.
- van Apeldoorn, Bastiaann (2001): Transnationale Klassen und europäisches Regieren: Der Europäische Round Table of Industrialists, in: H.-J. Bieling and J. Steinhilber: *Die Konfiguration Europas*, Münster: Westfälisches Dampfboot: 189-221.
- Van Damme, Dirk (1999): "Internationalization and Quality Assurance: Towards a worldwide Accreditation? Paper commissioned for the IAUP XIIth Triennial Conference, Brussels, 11-14 July 1999"
- (2000): "Accreditation in global Higher Education. The Need for international Information and Cooperation. Outline of a IAUP Approach, Memo for the Commission on global Accreditation of the International Association of University Presidents - May 2000"
- (2002): *Trends and Models in International Quality Assurance and Accreditation in Higher Education in Relation to Trade in Education Services*. OECD/US Forum on Trade in Education Services, Washington, D.C.
- (2003): "The World Quality Register. The state of the debate and questions for further discussion. Introductory note for the IAUP Workshop, Brussels, 24 March 2004": International Association of University Presidents
- Van Damme, Dirk, Van der Hijden, et al. (2004): International Quality Assurance and Recognition of Qualification in Higher Education: Europe, in: OECD/CERI: *Quality and Recognition in Higher Education. The Cross-border Challenge*, Paris: OECD, Centre for educational research and innovation: 75-106.
- van der Pijl, Kees (1984): *The Making of an Atlantic Ruling Class*, London: Verso.
- (1998): *Transnational classes and international relations*, London et al.: Routledge.
- Van Vught, Frans and Don Westerheiden (1993): "Quality Management and Quality Assurance in European Higher Education: Methods and Mechanisms", Luxemburg: Commission of the European Communities, Education Training Youth: Studies No 1.
- Verbruggen, Machteld (1994): European Community Educational Law. A Short Overview, in: J. De Groof: *Subsidiarity and Education. Aspects of comparative educational Law*, Leuven, Amersfoort: Acco: 47-68.
- Vlasceanu, Lazar (2002): *Coping with Uncertainties in Higher Education: The Clash between academic Traditions, Markets and GATS*. First Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education, Paris.
- Votsos, Theo (2002): *Der Begriff der Zivilgesellschaft bei Antonio Gramsci*, Hamburg: Argument.
- Wagner, Peter, Björn Wittrock, et al. (1991): Social science and the modern state: policy knowledge and political institutions in Western Europe and the United States, in: P. Wagner, C. Hirschon Weiss, B. Wittrock and H. Wollman: *Social Sciences and Modern States. National Experiences and Theoretical Crossroads*, Cambridge, London: Cambridge University Press: 28-85.
- Waldeyer, Hans (1974): Zur Entstehung der Realschulen in Preußen im 18. Jahrhundert bis zu den dreißiger Jahren des 19. Jahrhunderts, in: K. L. Hartmann, F. Nyssen and H. Waldeyer: *Schule und Staat im 18. und 19. Jahrhundert*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag: 146-170.
- Warren, F. and C. Findlay (2000): Measuring Impediments to Trade in Services, in: P. Sauvé and R. M. Stern: *GATS 2000: new Directions in Services Trade Liberalization*, Washington D.C.: Harvard University, Brookings Institution Press.
- Weber, Martin (2005): The critical social theory of the Frankfurt School, and the 'social turn' in IR, in: *Review of International Studies* 31: 195-209.
- Weber, Max (1972 [1921]): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Pual Siebeck).
- Weidenfeld, Werner (2006): Europäische Einigung im historischen Überblick, in: W. Weidenfeld and W. Wessels: *Europa von A bis Z*, Berlin: Institut für Europäische Politik: 13-48.
- Wellman, Jane V. (1998): "Recognition of Accreditation Organisations. A Comparison of Policy & Practice of Voluntary Accreditation and the United States Department of Education", Washington D.C.: CHEA
- Wendt, Alexander E. (1987): The Agent-Structure Problem in International Relations Theory, in: *International Organization* 41(3): 335-370.

- (1995): Anarchy is what States make of it. The Social Construction of Power Politics, in: J. Der Derian: *International Theory. Critical Investigations*, Basingstoke: Macmillan: 129-177.
- (1999): *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Williamson, John (1990): What Washington Means by Policy Reform, in: J. Williamson: *Latin American adjustment: how much has happened?*, Washington, D.C.: Institute for International Economics. 21.
- Wimberley, James (1990): Report on the Council of Europe equivalence convention, in: *Higher Education in Europe XV(2)*: 5-13.
- Winters, L. Alan, Terrie L. Walmsley, et al. (2002): "Negotiating the Liberalisation of the Temporary Movement of Natural Persons", Sussex: University of Sussex
- Wissel, Jens (2005): *Der neue Machtblock und die Transformation des Staates Zur Aktualität von Nicos Poulantzas*, Dissertation, Wolfgang-Goethe-Universität zu Frankfurt am Main.
- Witte, Jan Martin, Wolfgang H. Reinicke, et al. (2000): Beyond Multilateralism: Global Public Policy Networks, in: *International Politics and Society(2)*.
- Wobbe, Theresa (2000): *Weltgesellschaft*, Bielefeld: Transcript Verlag.
- Wolf, Dieter (2005): Neo-Funktionalismus, in: H.-J. Bieling and M. Lerch: *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 65-90.
- World Bank (1994): "Higher Education: Lessons of Experience", Washington, D.C.: World Bank
- (2002b): "Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: Challenges for Developing Countries", Washington, D.C.: World Bank
- (2002c): "Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education - A World Bank Report", Washington, D.C.: World Bank
- (2006): "Global Economic Prospect 2006, Economic Implications of Remittances and Migration", Washington D.C.: World Bank
- WTO (1990): "Draft Multilateral Framework for Trade in Services. MTN.GNS/35, 23 July 1990", Geneva: WTO
- (1998): "Education Services, Background Note by the Secretariat, S/C/W/49", Geneva: WTO
- (2003): *Understanding the WTO*, Geneva: World Trade Organisation.
- (2004a): *World Trade Report 2004*, Geneva: WTO.
- (2004b): *International Trade Statistics 2004*, Geneva: WTO.
- (2005a): *International Trade Statistics*, Geneva: WTO.
- (2005b): "Doha Work Programm, Ministerial Declaration, 6th session of the Ministerial Conference, Hong Kong 13-18 December 2005, WT/MIN(05)/DEC, 22 December 2005", Geneva: WTO
- WTO/CTS (1995): "Decision on professional Services (S/L/3)", Geneva: WTO
- (1996): "Activities on the Working Party on GATS rule -Report to the Council for Trade in Services, S/WPGR/, 23 October 1996", Geneva: WTO
- (1998): "Presence of Natural Persons (Mode 4), Background Note by the Secretariat S/C/W/75, 8 December 1998", Geneva: WTO
- (1998a): "Decision on Disciplines relating to the accountancy sector", Geneva: WTO
- (1998b): "Disciplines on Domestic Regulation in the Accountancy Sector, S/L/64, 17 December 1998", Geneva: WTO
- (1999a): "Decision on Domestic Regulation, S/L/70, 28 April 1999", Geneva: WTO
- (1999b): "Article VI:4 of the GATS: Disciplines on Domestic Regulation Applicable to All Services. Note by the Secretariat for the Council for Trade in Services, S/C/W/96, 1 March 1999." Geneva: WTO
- (1999c): "International Regulatory Initiatives in Services. Background Note by the Secretariat for the Council for Trade in Services, S/C/W/97, 1 March 1999." Geneva: WTO
- (2000): "Communication from India. Proposed Liberalisation of Movement of Professionals under the General Agreement on Trade in Services, Special Session, S/CSS/W/12, 24 November 2000", Geneva: WTO
- (2001a): "Communication from the United States, Transparency in Domestic Regulation, S/CSS/W/102, 13 July 2001", Geneva: WTO
- (2006): "Special Session of the Council for Trade in Services, Report by the Chairman to the Trade Negotiations Committee, TNS/S/28, 31 July 2006", Geneva: WTO
- WTO/General Council (2001): "Minutes of the Meeting, General Council 22 November 2000, WT/GC/M/60", Geneva: WTO
- WTO/WPDR (2000a): "Communication from Australia, Necessity and Transparency, S/WPDR/W/8, 15 September 2000", Geneva: WTO
- (2000b): "Domestic Regulation: Necessity and Transparency. Informal Paper from the European Communities to the Working Party on Domestic Regulation, Job(01)/1061, 24 February 2000", Geneva: WTO
- (2000c): "Communication from Japan, Report of the Results on Professional Services, S/WPDR/W/6, 19 May 2000", Geneva: WTO
- (2001a): "Communication from the European Communities and their Member States. Domestic Regulation: Necessity and Transparency, S/WPDR/W/14, 1 May 2001", Geneva: WTO

- (2003a): ""Necessity tests" in the WTO, Note by the Secretariat SWPDR/W/27, 2 December 2003", Geneva: WTO
- (2003b): "Communication from Japan. Draft Annex on Domestic Regulation, Job(03)/45/Rev.1, 2 May 2003", Geneva: WTO
- (2003c): "Communication from Singapore. GATS Article VI:5 and its relation to the future Article VI:4 Disciplines, JOB(03)/113, 11 June 2003", Geneva: WTO
- (2004b): "Communication from Mexico - Mexico's Experience of Disciplines on Technical Standards and Regulations in Services, S/WPDR/W/30, 24 September 2004", Geneva: WTO
- (2005a): "Results of Secretariat Consultations with International Professional Services Associations, Informal Note of the Secretariat, Job(03)/126/Rev.6, 15 September 2005", Geneva: WTO
- (2005b): "Report of the Meeting held on 20 and 23 September 2005, Note by the Secretariat, S/WPDR/M/31, 21 October 2005", Geneva: WTO
- (2005c): "Communication from Brazil, Colombia, Dominican Republic, Peru and the Philippines, Elements for Draft Disciplines on Domestic Regulation, Room Document, 26 April 2005", Geneva: WTO
- (2005d): "Communication from the separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu. Definition of Qualification Requirements, Qualification Procedures, Licensing Requirements, Licensing Procedures and Technical Standards, S/WPDR/W/37, 6 October 2005", Geneva: WTO
- (2005e): "Communication from Switzerland and Mexico. Proposal for Disciplines on Technical Standards in Services, S/WPDR/W/32/Rev.1, 28 October 2005", Geneva: WTO
- (2005f): "Communication from Chile; Hong Kong, China; Korea; Switzerland; the Separat Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu; and Thailand, Application of Regulatory Disciplines to Different Levels of Governments and Non-Governmental Bodies, Room document, 27 April 2005", Geneva: WTO
- (2005g): "Summary of the informal Meeting held on 20 and 23 September 2005, Note by the Chairman, Job(05)/223, 7 October 2005", Geneva: WTO
- (2005h): "Communication from Switzerland, Initial Elements for Modalities for Negotiations on Disciplines on Domestic Regulation, JOB(05)68, 2 May 2005", Geneva: WTO
- (2005i): "Communication from Switzerland, Proposal for Disciplines on Technical Standards n Services, S/WPDR/W/32, 1 February 2005", Geneva: WTO
- (2005k): "Horizontal Transparency Disciplines in Domestic Regulation, Proposal by the United State, Room Document, 18 Februar 2005", Geneva: WTO
- (2005l): "Communication from Chile, India, Mexico, Pakistan and Thailand, Job(05)/50, 30 March 2005", Geneva: WTO
- (2005m): "Summary of the informal Meeting held on 20 and 23 September 2005, Note by the Chairman, Job(05)/223, 7 October 2005", Geneva: WTO
- (2005n): "Communication from Australia, Development of Disciplines on Domestic Regulation for the Legal and Engineering Sectors, S/WPDR/W/34, 6 Sepember 2005", Geneva: WTO
- (2005o): "Overview of regulatory provisions in services economic integration agreements, Informal note by the Secretariat. 14 September 2005 JOB (05)175", Geneva: WTO
- (2005p): "Domestic Regualtion: Preparation for the Sixth Ministerial Conference, Note by the Chairman, Job(059)", Geneva: WTO
- (2006): "Disciplines on Domestic Regulation pursuant to GATS Article VI:4 Consolidated Working Paper, Note by the Chairman, Job(06)225", Geneva: WTO
- (5005q): "Transparency Disziplines on Domestic Regulation in the Telekommunikations Sector, S/WPDR/W/36, 14 September 2005", Geneva: WTO
- WTO/WPGR (2005): "Synthesis of Views expressed on the Definition of Subsidy. Note by the Secretariat, JOB(05)/4", Geneva: WTO
- WTO/WPPS (1996): "The Relevance of the Disciplines of the Agreements on Technical Barriers to Trade (TBT) and on Import Licensing Procedures to Article VI.4 on the General Agreement on Trade in Services, Note by the Secretariat S/WPPS/W/9, 11 September", Geneva: WTO
- Ziltener, Patrick (2000): Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa - regulations- und staatstheoretische Überlegungen, in: H.-J. Bieling and J. Steinhilber: *Die Konfiguration Europas*, Münster: Westfälisches Dampfboot: 73-101.
- Zucker, Lynne G. (1988): *Institutional Pattern and Organizations. Cultur and Environment*, Cambridge, MA: Ballinger.
- Zürn, Michael (2003): Gobal Governance in der Legitimationskrise?, in: C. Offe: *Demoratisierung der Demokratie*, Campus: Frankfurt am Main: 232-256.

Erklärung

Hiermit versichere ich, dass ich die vorliegende Dissertation selbständig und ohne unerlaubte Hilfe angefertigt und andere als die in der Dissertation angegebenen Hilfsmittel nicht benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäß aus veröffentlichten oder unveröffentlichten Schriften entnommen sind, habe ich als solche kenntlich gemacht. Kein Teil dieser Arbeit ist in einem anderen Promotionsverfahren verwendet worden.

Kassel, September 2006