

Eva Hartmann

Auf dem Weg zu einem globalen Hochschulraum

**Konsequenzen für die Konstitutionalisierung
internationaler Politik**



Nomos

Schriftenreihe „Studien zur Politischen Soziologie“
The series „Studies on Political Sociology“

herausgegeben von
is edited by

Prof. Dr. Andrew Arato,
The New School for Social Research, New York
Prof. Dr. Hauke Brunkhorst, Universität Flensburg
Prof. Dr. Regina Kreide,
Justus Liebig Universität Gießen

Band 11

Wissenschaftlicher Beirat

Amy Allen (Dartmouth College, USA)
Gurminder Bhambra K. (University of Warwick, GB)
Craig Calhoun (Social Science Research Council an der New
York University, USA)
Sergio Costa (Freie Universität Berlin)
Robert Fine (University of Warwick, GB)
Gerd Grözinger (Universität Flensburg)
Christian Joerges (Universität Bremen)
Ina Kerner (Humboldt Universität Berlin)
Christoph Möllers (Freie Universität Berlin)
Marcelo Neves (Universität São Paulo, Brasilien)
Patrizia Nanz (Universität Bremen)
Uta Ruppert (Goethe-Universität Frankfurt am Main)
Rainer Schmalz-Bruns (Leibniz Universität Hannover)

Eva Hartmann

Auf dem Weg zu einem globalen Hochschulraum

Konsequenzen für die Konstitutionalisierung
internationaler Politik



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-6361-3

1. Auflage 2011

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2011. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	9
Einleitung	11
A. Konstitutionalisierung: eine erste theoretische Verortung	17
I. Liberaler Konstitutionalismus	18
1. Institutionalistische Perspektive	18
2. Libertäre Perspektive	19
II. Systemtheoretischer Konstitutionalismus	22
1. Grundlage: Recht in der Systemtheorie	23
2. Globale Verfassungsregime	25
III. Integration durch Recht	28
IV. Deliberativer Konstitutionalismus	30
1. Theorie des kommunikativen Handelns	31
2. Formen von Vergesellschaftung	33
3. Recht als „idealistische Nötigung“	35
4. Die Europäisierung der Deliberation	36
5. „A strong global public in the making?“	37
V. Zusammenfassung und Ausblick	38
B. Kritik der politischen Ökonomie des internationalen Rechts	43
I. Ausgangspunkt: Gramscis Hegemonietheorie	44
1. Historischer Block	46
II. Globale Hegemonie	47
1. Neuer Konstitutionalismus	49
II. Ausgangspunkt: Paschukanis' Rechtstheorie	51
1. Wenn Ungleiches gleich wird	52
2. Recht als Form	54
3. Staaten als Rechtssubjekte	57

IV.	Recht als soziale Kompromissstruktur	60
	1. Soziale Kämpfe	60
	2. Relative Autonomie des Staates	61
	3. Recht bei Poulantzas	64
V.	Neo-Poulantzas'sche Weiterentwicklungen	65
	1. Zwischen Kontingenz und Notwendigkeit	66
	2. Die strategisch-relationale Wende	69
	3. Vereinheitlichung als Problem	73
	4. Recht als Kohäsionstechnik	75
VI.	Zusammenfassung und Forschungsfragen	78
C. Die Konstitutionalisierung europäischer Bildungspolitik		83
I.	Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	83
II.	Erste Schritte in Richtung einer europäischen Bildungspolitik	85
	1. Rückendeckung durch den Europarat und die UNESCO	86
	2. Supranationale Interventionen	90
	3. Aufstieg des Binnenmarktprojekts	90
	4. Die Konstitution einer transnationalen Expertenöffentlichkeit	92
	5. Verallgemeinerung der Berufsbildungsanerkennung	94
	6. Widerstand	96
III.	Maastricht-Vertrag: Erste primärrechtliche Kompetenzen	97
IV.	Europäisches versus internationales Projekt: Rekurs auf UNESCO	100
V.	Das UNESCO-Abkommen für die Europaregion	104
	1. Vergleichsmodus	104
	2. Institutionalisierung	105
	3. Der Verallgemeinerungsgrad	107
	4. Die geografische Reichweite	107
	5. Der Konsultationsprozess	108
VI.	Konflikte bei der inhaltlichen Ausrichtung der neuen Generation	110
	1. Der Vergleichsmodus	111
	2. Exkurs: der evaluierende Staat	113
	3. Die Kontrollstruktur	117
	4. Verallgemeinerungsgrad	117
VII.	Zusammenfassung	119
D. Der Bologna-Prozess: vom Projekt zur Hegemonie		123
I.	Wirkungsweise	123
II.	Die Institutionalisierung	125
III.	Geografische Reichweite	130

IV.	Präzisierung der Vergleichsstandards	133
	1. Homogenisierung: Studieren in drei Zyklen	134
	2. Wenn Ungleiches gleich wird: Vergleich von Hochschulstudiengängen	135
	3. Der Wert einer Hochschule – eine Frage der Qualität	136
	4. Exkurs: Drei Typen von Qualitätssicherung	140
	5. Starke und schwache Öffentlichkeiten bei der Qualitätssicherung	142
	6. Die Selektivität des europäischen Verzeichnisses	146
V.	Der Verallgemeinerungsgrad: der Qualifikationsrahmen	148
	1. Bologna als Modell	148
	2. Die Verallgemeinerung durch Verkoppelung	149
VI.	Zusammenfassung und erste theoretische Rückbindung	151
E. Das Anerkennungsregime des GATS		157
I.	Das Streitschlichtungsorgan	157
II.	Das Dienstleistungsdispositiv GATS	158
	1. Definition des Gegenstands: Kein leichtes Unterfangen	161
	2. Die Personenfreizügigkeit im Rahmen des GATS	162
	3. Reichweite	163
	4. Die Herstellung von Äquivalenzbeziehungen als strategisches Ziel	164
	5. Das Panoptikum des GATS	165
III.	Die erste Unvollständigkeit	167
IV.	Die zweite Unvollständigkeit	170
	1. Das GATS-Regime für die Anerkennung von Qualifikationen	170
	2. Regionale Fragmentierung	173
	3. Das prozedurale Meistbegünstigungsprinzip	175
	4. Die Stärkung des Panoptikums: die innerstaatliche Regelung	179
V.	Working Party on Domestic Regulation	183
	1. Ringen um Konsens	184
	2. Die großen Konfliktlinien	185
	3. Die Qualifikationsdimension der notwendigen Disziplinen	199
VI.	Zusammenfassung	206
F. Die internationale Konstitutionalisierung der Bildungspolitik		209
I.	Rückkehr zum Versprechen	209
	1. Die Wiederentdeckung der Hochschulbildung	209
II.	Neupositionierung der UNESCO	214
	1. Hilfestellung durch die OECD: die Erste	219
	2. Das UNESCO-Forum	221
	3. Widerstand	224
	4. Zweite Hilfestellung: Die UNESCO/OECD-Leitlinien	226

5. Global Initiative for QA Capacity-Building (GIQAC)	233
III. Lisbon goes global	236
VI. Zusammenfassung	239
G. Schlusskapitel	241
Literaturverzeichnis	251

Einleitung¹

Die Idee einer europäischen oder gar globalen Verfassung hat in den letzten Jahren zahlreiche Kontroversen ausgelöst. Angesichts zunehmender globaler Interdependenzen sehen manche in der Begrenzung nationalstaatlichen Handelns durch ein übergeordnetes Rechtsprinzip einen richtigen Schritt, um dem egoistischen Handeln der Staaten Grenzen zu setzen und mehr Gerechtigkeit zu schaffen. Gerade die Finanzkrise hat Fragen von globaler Umverteilung und Solidaritätsstrukturen nochmals verstärkt auf die politische Tagesordnung gehoben. Andere lehnen hingegen eine solche übergeordnete Struktur ab, da sie eine Unterhöhnung nationalstaatlich organisierter demokratischer Partizipation befürchten. Der Streit um den Vertrag über eine europäische Verfassung trug diese Kontroverse in eine breite Öffentlichkeit. Auch wenn vom Verfassungsvertrag abgesehen wurde, ist der Trend, auf den sich die Kontroverse bezieht, nicht aufgehoben. Immer mehr Politikfelder werden europäischen und internationalen Regulierungen unterstellt. Die Finanzkrise könnte diesen Trend noch verstärken. Zugleich wird die Durchsetzungskraft globaler Regulierungen durch internationale Streitschlichtungsverfahren gestärkt. Auf diese Entwicklung reagierend haben Robert Keohane, Judith Goldstein, Andrew Moravcsik und Anne-Marie Slaughter vor einigen Jahren zum *legal turn* der Internationalen Beziehungen (IB) aufgerufen (vgl. Goldstein, Kahler et al. 2000; Abbott, Keohane et al. 2000). Drei Kernmerkmale charakterisieren den AutorInnen zufolge diese Verrechtlichung internationaler Politik: Ein höherer Verpflichtungsgrad, eine größere Präzisierung der internationalen Auflagen und die Delegation der Überwachung und Implementierung an Drittparteien (vgl. Abbott, Keohane et al. 2000: 401ff.). Je ausgeprägter diese Merkmale ausfallen, desto mehr sprechen sie von einem *hard law*. Die stärkste Ausprägung wird hierbei der Europäischen Union (EU) eingeräumt, gefolgt vom Internationalen Strafgerichtshof und der Welthandelsorganisation (WTO) mit ihrem im Vergleich zum alten Handelsabkommen gestärkten Streitschlichtungsverfahren.

Dieses Buch möchte einen empirischen und aus einer kritischen Perspektive theoretischen Beitrag leisten, um diese Wende besser zu verstehen. Auf empirischer Ebene wird mit der Internationalisierung der (Hochschul-) Bildungspolitik ein Be-

1 Ich möchte mich an dieser Stelle ganz herzlich für die vielen Anregungen und Kritiken bedanken, die die Entstehung dieser Arbeit sowie meine Promotionsschrift, die die Ausgangsbasis der vorliegenden Arbeit bildete, begleitet und unterstützt haben. Namentlich seien hier erwähnt Uli Brand, Sonja Buckel, Roger Dale, Alex Demirović, Jean-Christophe Graz, Bob Jessop, John Kannankulam, Nafy Niang, Hans Pühretmayer, Susan Robertson, Christoph Scherrer, Martina Sproll und Jens Wissel. Danke auch an die TeilnehmerInnen der Workshops und Konferenzen, an denen ich Teile meiner Arbeit vorstellte, für ihre hilfreichen Rückmeldungen. Auch bei den InterviewpartnerInnen möchte ich mich bedanken, dass sie sich so viel Zeit genommen haben, um mir einen Einblick in ihren Bereich zu geben. Ein besonderes Dankeschön gilt Handan Atadiyen.

reich untersucht, der bislang keine Beachtung innerhalb dieser Debatte zu einer globalen Verfassung fand. Diese Forschungslücke erstaunt umso mehr, wenn wir uns die historische Bedeutung von Bildung vor Augen führen. Bereits Benedict Anderson und Eric Hobsbawm zeigten in ihren Studien zum Nationalismus auf, wie eng Bildung und die Herausbildung der Nation als imaginäre Gemeinschaft, die wiederum den Bezugspunkt der nationalen Verfassung bildet, historisch zusammen hingen (vgl. Anderson 1996; Hobsbawm and Ranger 1992 [1983]). Die Standardisierung der Bildung ging zugleich mit der Standardisierung der staatlichen Administration und der Verallgemeinerung des Rechts einher. Insbesondere Hochschulen waren damals wichtige Protagonistinnen des Nationalismus. Diese besondere historische Rolle macht eine Analyse der Internationalisierung dieses Bereichs zu einem interessanten Ausgangspunkt, um die Komplexität der aktuellen Transformation internationaler Politik herauszuarbeiten. Ausgangspunkt ist die These, dass auch hier die Hochschulbildung wieder eine zentrale Rolle spielt.

Im Zentrum meiner empirischen Untersuchung steht die Schaffung von regionalen und internationalen Hochschulräumen. Die weitreichendste und bekannteste dieser Initiativen ist sicherlich der Bologna-Prozess in Europa, dem sich mittlerweile 47 Länder angeschlossen haben. Dieser Prozess ist zu einem wichtigen Bezugspunkt auch für die anderen Weltregionen geworden bei ihren Bemühungen eigene regionale Hochschulräume zu schaffen. Einige Initiativen zielen gar auf die Herausbildung eines internationalen Hochschulraumes ab. Die Internationalisierung setzt zugleich sehr unterschiedliche Bildungssysteme in ein Gleichwertigkeitsverhältnis zueinander und muss entsprechend von den sozio-kulturellen und institutionellen Unterschieden abstrahieren. In bestimmter Hinsicht orientieren sich diese Vorhaben an den Universitäten des Mittelalters: als die Staaten noch keine Nationalstaaten waren. Mit Bologna und Paris als Vorreiterinnen besaßen diese Universitäten damals einen stark internationalisierten Korpus von Studierenden und Lehrenden (siehe LeGoff 2001 [1986]; Kintzinger 2007). Heute geht die Internationalisierung jedoch weit über den elitären Kreis einer internationalen Lehr- und Forschungsgemeinschaft hinaus und ist Teil eines sich internationalisierenden Arbeitsmarkts von qualifizierten Arbeitskräften geworden. Es scheint immer weniger wichtig zu sein, wo jemand studierte, solange seine oder ihre Qualifikationen nachgefragt sind. Hierin spiegelt sich nicht alleine eine Globalisierung des Arbeitsmarktes wider, sondern zugleich ein Gleichheitspostulat, wie es bereits die Expansion der Hochschulbildung in den 1960er und 1970er Jahren gekennzeichnet hatte. Hiernach sollte nicht die Herkunft, sondern die Bildung alleine für die soziale Mobilität entscheidend sein. Damals bezog sich dieses Postulat allerdings auf den nationalen Rahmen. Die Internationalisierung des Arbeitsmarktes wirft nun auch Fragen nach sozialer Mobilität und allgemeiner nach der Internationalisierung von Sozialpolitik auf. Für viele Niedriglohnländer sind die Rücküberweisungen von ArbeitsmigrantInnen zu einer wichtigen Einnahmequelle geworden (Ratha, Mohapatra et al. 2007). Diese Multidimensionalität der Internationalisierung der Hochschulbildung macht diesen Bereich zu einem interessanten Untersuchungsfeld, um die Transformation internationaler Politik zu untersuchen.

Um diese Veränderung in einem ersten Schritt konzeptionell zu fassen, beziehe ich mich auf die mittlerweile facettenreiche Diskussion zur Konstitutionalisierung des internationalen Rechts, wie sie vor allem in rechtstheoretisch orientierten Kreisen geführt wird. Im Mittelpunkt dieser Debatte zur „Supranationalisierung des Völkerrechts“ (Wiesbrock 2002) steht ein ausdifferenzierteres Verständnis der Transformation internationalen Rechts, als es das Konzept des *hard law* vorschlägt, das vor allem auf die Delegation und eine stärkere Durchsetzungskraft abhebt. Die Veränderung wird anhand von fünf Kennzeichen festgemacht: *Erstens* ein internationales Überwachungsorgan, das das Einhalten von Regeln überprüft und von direkter politischer Einflussnahme unabhängig ist, *zweitens* die Stärkung des Individualrechts, so dass Individuen selbst und nicht alleine Staaten in die Streitschlichtung involviert werden können. Ein *drittes* Charakteristikum ist die Unterordnung von immer mehr Sektoren unter ein übergeordnetes Rechtsprinzip, ein *viertes* die Präzisierung der Standards und ein *fünftes* die Ausweitung der Akteursgruppen, die auf die Ausgestaltung des Rechts Einfluss nehmen. Dieses umfassendere Verständnis der gegenwärtigen Transformation internationaler Politik erlaubt zugleich die internationale Normenproduktion und die zunehmenden Aktivitäten nicht-staatlicher Akteure, wie sie eine Reihe konstruktivistischer Ansätze im Blick hat, im Kontext der Konstituierung übergeordneter Rechtsprinzipien zu betrachten.

Um eine erste theoretische Bestimmung dieser Transformation vorzunehmen, diskutiere ich zunächst rechtstheoretische Ansätze, die im Anschluss um rechtsoziologische Überlegungen ergänzt werden, wie sie unter anderen Jürgen Habermas und Niklas Luhmann entwickelt haben. Ihre Ausführungen beziehen sich zunächst auf den nationalen Rahmen, sind aber in den letzten Jahren auch für die Analyse der Transformation des internationalen Rechts fruchtbar gemacht worden. So interessant diese Ansätze auch sind, um eine erste Idee von den gesellschaftstheoretischen Implikationen dieser Entwicklung zu gewinnen, so problematisch ist zugleich ihre doch recht affirmative Sichtweise. Bei allen Unterschieden ist ihnen gemein, dass sie diese Transformation des Völkerrechts grundsätzlich begrüßen und mit eigenen Vorschlägen weiterentwickeln wollen. In diesem Sinn changieren die verschiedenen Ansätze, auf die ich als Erstes näher eingehe, zwischen einer Analyse gegenwärtiger Entwicklung und normativen Vorschlägen für die Zukunft.² In bestimmter Hinsicht bieten diese Ansätze nicht nur einen ersten theoretischen Begriff der Entwicklung, sondern sind selbst als Interventionen in die gegenwärtige Transformation zu verstehen. Angesichts dieser Effekte ist der kritische Einwand der Demokratietheoretikerin Ingeborg Maus ernst zu nehmen, die die Verwendung des Begriffs Konstitution oder Verfassung für die internationale oder regionale Politik ablehnt, da sie ihn als einen Versuch wertet, „vertraglichen Rechtsbeziehungen den Charakter einer Verfassung zuzuschreiben, die für überstaatliche politische Organisationsformen einen normativen

2 Sie sind entsprechend auch oft eng mit der offiziellen Regierungspolitik verbunden. So ist es kein Zufall, dass die Ideen und Konzepte einiger der im nächsten Kapitel vorgestellten AutorInnen die Architektur der Welthandelsorganisation und der Europäischen Union mitprägen.

Anspruch geltend macht, welchem diese bei weitem nicht genügen.“(Maus 2007: 350) Indirekt verweist Maus auf eine zentrale Schwachstelle der Theoriediskussion: eine fehlende Herrschaftsanalyse, die nach dem breiteren Kontext dieser Transformation fragt und untersucht, wer von dieser Entwicklung profitiert, auf wessen Kosten.

Der theoretische Beitrag, den die vorliegende Arbeit leisten will, ist daher eine herrschaftskritische Reflexion der Transformation, die im Kontext einer zunehmenden Marktintegration auf globaler Ebene betrachtet wird. In diesem Sinn nimmt die Arbeit eine polit-ökonomische Perspektive ein, die sich auf historisch-materialistische Ansätze stützt. Um eine eigene Perspektive zu entwickeln, nimmt das dritte Kapitel seinen Ausgangspunkt bei neo-gramscianischen Ansätzen, die die Transformation internationaler Politik im Lichte einer sich veränderten Weltwirtschaft betrachten. Der Neo-Gramscianer Stephen Gill hat den Begriff der Konstitutionalisierung am explizitesten aufgenommen. Er beschreibt die gestärkte Durchsetzungsmacht des *hard law* als neuen Konstitutionalismus, der, nun als Instrument einer transnationalen Elite verstanden, diesen ermöglicht, ihre Interessen besser durchzusetzen. Mein eigener Vorschlag will über ein solch instrumentalistisches Verständnis von Recht hinausgehen, um die Vergesellschaftungsdimension von Recht hervorzuheben und eine historisch-materialistische Rechtssoziologie in die IB-Forschung zu integrieren. Anknüpfungspunkte sind formtheoretisch orientierte Überlegungen zum Recht und zur Rechtsprechung. Hierbei bildet die materialistische Rechtstheorie von Eugen Paschukanis einen wichtigen Referenzpunkt. Von der Werttheorie von Karl Marx ausgehend betont dieser Ansatz die Funktion des Rechts bei der Prozessierung der widersprüchlichen Einheit von Gleichheit und Differenz: Eine Gleichzeitigkeit, die kapitalistische Gesellschaften kennzeichnet und die sich auch in der Bildung wieder finden lässt. Mit Rekurs auf die materialistische Staatstheorie von Nicos Poulantzas soll die institutionelle Dimension dieser Interessensgegensätze prozessierenden Mechanismen stärker in den Blick genommen werden. Eine solche historisch-materialistische Perspektive reduziert den Konstitutionalisierungsprozess nicht alleine auf eine Herrschaftsabsicherungsstrategie transnationaler Akteure, sondern hebt den Vergesellschaftungsmodus von Recht hervor.

Allerdings erschweren bei Poulantzas' Staatstheorie und Paschukanis' Rechtstheorie implizite Annahmen, die sich auf den Nationalstaat beziehen, eine Übertragung auf die internationale Ebene. Was Poulantzas voraussetzt, aber wenig expliziert, ist die Notwendigkeit, in der Politik Kohärenz herzustellen. Auf internationaler Ebene stellt sich dieses Problem noch stärker und wirft Fragen nach internationalen Vereinheitlichungsmechanismen auf. Paschukanis wiederum unterschätzt die Bedeutung der Legitimation von Recht. Auch wenn mit Karl Marx davon auszugehen ist, dass dort, wo gleiche Rechte aufeinander treffen, letzten Endes die Gewalt entscheidet, ist die Wirkungskraft des Rechts, das von einer Mehrheit als legitim betrachtet wird, nicht unbedeutend: gerade in Momenten von Herrschaft, die sich durch Gewaltverzicht auszeichnen (vgl. Marx MEW 23: 249). Diese Frage wird umso zentraler, wenn untersucht wird, wann und warum die Konstitutionalisierung des internationalen Rechts akzeptiert wird. In diesem Sinn entwickelt die vorliegende Arbeit eine histo-

risch-materialistische Rechtssoziologie, die die erweiterten Konstitutionsbedingungen von Recht und dessen Legitimation thematisiert. Diese Bedingungen in den Blick zu nehmen ist umso zentraler, da es sich bei der Transformation des internationalen Rechts um einen Prozess handelt, der noch in seinen Anfängen steckt. Die Ermöglichungsstrukturen müssen entsprechend explizit gemacht werden, um den Entstehungskontext der Supranationalisierung des Völkerrechts herrschaftskritisch zu beleuchten.

Diesen Kontext auszukundschaften, kann sich allerdings nicht alleine auf eine theoretische Arbeit beschränken, sondern bedarf zwangsläufig auch einer empirischen Analyse. Die gewählte methodische Herangehensweise orientiert sich am abduktiven Verfahren, wie es Charles Sanders Peirce entwickelte (vgl. Peirce 1992). Ziel der theoretischen Diskussion in den zwei nachfolgenden Kapiteln ist es daher nicht alleine, Hypothesen zu entwickeln, die es im Anschluss empirisch zu testen gilt. Vielmehr soll die theoretische Diskussion für die gesellschaftstheoretischen Implikationen der Konstitutionalisierung internationalen Rechts sensibilisieren, um vorläufige Hypothesen zu den veränderten Anforderungen an internationale Normbildung zu formulieren. Diese Überlegungen werden im Anschluss mit explorativen Fallstudien konfrontiert, die stark induktiv vorgehen, um am Forschungsgegenstand entlang, sensibilisiert durch die Theoriearbeit, die Entwicklungen nachzuzeichnen. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse werden im Schlusskapitel mit den theoretischen Debatten konfrontiert, um so eine kritische Sozialtheorie für die internationalen Beziehungen weiterzuentwickeln, die die Besonderheit supranationalen Rechts und die damit einhergehenden Anforderungen an internationale Normbildungsprozesse reflektiert.

Um die neuen Anforderungen im Rahmen der Konstitutionalisierung auszuloten, widmet sich die empirische Forschung, wie bereits erwähnt, der Internationalisierung der Hochschulbildungspolitik und den Vorhaben regionale und internationale Hochschulräume zu schaffen. Ausgangspunkt ist die These, dass dieser Bereich, ähnlich wie in der Vergangenheit, eine zentrale Rolle bei der Schaffung einer imaginären Gemeinschaft spielt, die nun als postnationale Gemeinschaft den Referenzrahmen für den Konstitutionalisierungsprozess bildet. Entsprechend sind die Ermöglichungsbedingungen der Internationalisierung der Hochschulbildung in einem supranationalen Rahmen von Interesse. Die Untersuchung fokussiert insbesondere auf die Herstellung von Äquivalenzbeziehungen, die das Hochschulbildungssystem eines Landes ins Verhältnis zum System eines anderen Landes setzt, um so die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen zu erleichtern. Der Hintergrund dieser Entwicklung bildet eine sich internationalisierende Dienstleistungsökonomie, die im Rahmen der Dienstleistungserbringung durch natürliche Personen die Internationalisierung des Arbeitsmarktes vorantreibt. Die Bedeutung dieser Dienstleistungserbringung ist weniger an ihrem Anteil am gesamten weltweiten Handelsvolumen zu messen. Sie ist vielmehr eine strategische, da sie die Personengruppe erweitert, die von einem globalen Handel mit Dienstleistung profitiert. Dies gilt insbesondere für die Niedriglohnländer und ihrem Interesse am Zugang zu Hochlohnländern. Es trifft aber auch auf die regionalen Integrationsprozesse zu. Der Zugang von hoch qualifizierten Arbeitskräf-

ten zu anderen Märkten bedarf jedoch der Anerkennung von deren Qualifikationen. Mit anderen Worten: Ein Regime zur Anerkennung von Qualifikationen ist eine zentrale Voraussetzung für die Mobilität qualifizierter Arbeitskräfte, wie sie im Rahmen der Europäischen Union, aber auch der Welthandelsorganisation (WTO) geregelt wird. So ist es kein Zufall, dass Qualifikationsanforderungen neben Visa-Bestimmungen, Quoten und Lizenzbestimmungen als wichtige Handelshindernisse bei der Personenfreizügigkeit angeführt werden (vgl. Chaudhuri, Mattoo et al. 2004; Mattoo and Mishra 2009). Ein Anerkennungsregime, das auch Rekursverfahren vorsieht, kann die Anerkennung nicht nach politischem Kalkül beliebig verteilen, um sich hierdurch die Unterstützung für das globale Projekt zu sichern, so eine weitere Ausgangsthese der empirischen Untersuchung. Vielmehr bedarf die Anerkennung eines Vergleichs- und Anerkennungsmechanismus, der von vielen als legitim erachtet wird, selbst von denen, die hierdurch angesichts einer verschärften Konkurrenz eine Verschlechterung ihrer Position befürchten müssen. Diese „Versachlichung“ des Vergleichs und der Anerkennungsbescheide ist ein zentrales Merkmal der internationalen Anerkennungsregime. Die Vergleichsnormen bedürfen einer Abstraktion, die von den Unterschieden der verschiedenen Bildungssysteme absieht, um gleich zu setzen, was unterschiedlich ist.

Um die Ermöglichungsbedingung eines solchen „verobjektivierten“ Vergleichsmechanismus zu eruieren, orientiert sich das Untersuchungsdesign an einem komparativen Verfahren. So wird zum einen die Entstehung eines solchen Anerkennungsregimes im europäischen Integrationsprozess und zum anderen im internationalen Kontext rekonstruiert. Im internationalen Kontext fokussiert die Fallstudie auf die Welthandelsorganisation und deren Abkommen zum Handel mit Dienstleistungen (GATS), das auch die Personenzügigkeit bei der Dienstleistungserbringung regelt. Das heißt, auch hier spielt die Anerkennung von Qualifikationen eine zentrale Rolle. Was die Vergleichbarkeit der europäischen und der internationalen Ebene erleichtert, ist die Tatsache, dass in beiden Fällen die Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung von Hochschulqualifikationen der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) ein zentraler Part bei der Generierung von Vergleichskriterien zukommt. Der Vergleich eines Typs von Vertragswerk in zwei unterschiedlichen Kontexten sensibilisiert für die Dimension des Raums beim Konstitutionalisierungsprozess. Zugleich kann auch die Interaktion zwischen den beiden Ebenen in den Blick genommen werden.

Für die Rekonstruktion der Kontexte der Herausbildung von Vergleichskriterien wurden unterschiedliche Informationsquellen konsultiert. Neben den Vertragstexten und anderen offiziellen Dokumenten der WTO, der UNESCO und der EU sind zahlreiche Hintergrundberichte und Studien hinzugezogen worden. 30 Interviews ergänzen die Rekonstruktion des Prozesses, die mit VertreterInnen der Weltbank, der UNESCO, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der WTO sowie mit VertreterInnen von nationalen und europäischen Hochschul- und Studierendenverbänden, Ministerien, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden geführt wurden.