

Eva Hartmann

Der globale Bildungsmarkt Hegemoniekämpfe um Qualitätsstandards und Anerkennung von Abschlüssen¹

Das Echo auf die 5. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO), die im September 2003 im mexikanischen Cancún statt fand, hätte nicht unterschiedlicher ausfallen können. Während Vertreter der Wirtschaft und viele der OECD-Regierungen das Ergebnis beklagten, feierten es nicht nur die „Gruppe der 20“, der viele Länder des Südens angehören, sondern auch globalisierungskritische Nichtregierungsorganisationen als einen Erfolg ihrer Kritik an der WTO. Eine WTO fast ausschließlich von den Interessen der großen Wirtschaftsmächte, den USA und der EU, dominiert, schien an ihr Ende gekommen zu sein. Cancún machte deutlich, was sich bereits seit längerem abzeichnete: Die WTO war in eine ernsthafte Krise geraten, aus der es keinen einfachen Ausweg gibt. Es dauerte bis zum Sommer 2004 bis es den WTO-Mitgliedsstaaten in Genf gelang, ein neues Rahmenabkommen zur Wiederaufnahme der Verhandlungen zu verabschieden. In Genf verpflichteten sich die WTO-Mitglieder bis Mai 2005, ihre nachgebesserten Angebote für die weiteren Verhandlungen im Rahmen des *General Agreements of Trade in Services* (GATS) einzureichen. Einschätzungen zufolge werden Länder des Südens eher ungewillt sein, weitere Liberalisierung im Dienstleistungsbereich anzubieten, solange die Industrieländer bei dem größten Zankapfel, der Landwirtschaft, nicht bereit sind, Zugeständnisse zu machen. Eine stärkere Öffnung im Bereich der Personenfreizügigkeit wäre ein weiteres Angebot der Länder des Nordens an die Länder des Südens, das letztere zu einer Öffnung ihres heimischen Dienstleistungsmarktes bewegen könnte. Bislang waren hier die Zugeständnisse der Länder des Nordens eher gering.

Unklar bleibt, welche Auswirkungen die Neubelebung der WTO-Verhandlungen für die Bildung haben wird. Als Reaktion auf den breiten Widerstand hatten einige Regierungen erklärt, im Bereich Bildung keine weiteren Zugeständnisse mehr machen zu wollen. So will die Europäische Kommission, die das Verhandlungsmandat für alle EU-Länder inne hat, den bereits 1994 eingegangenen Liberalisierungen keine weiteren mehr zufügen (UNISON 2004).

1 Ich danke Christoph Scherrer für seine Anmerkungen zu einer früheren Fassung dieses Textes.

Auch wenn sich die Kräfte, die gegen eine stärkere Integration der Hochschul- und Berufsbildung in die GATS-Verhandlungen sind, durchsetzen, ist dies noch lange kein Grund zum Aufatmen. Im Gegenteil: Im Schatten der WTO werden zur Zeit Entwicklungen vorangetrieben, die längerfristig das Vertragswerk von GATS stärken und damit die Ausweitung des globalen Marktes nicht nur mit Bildungsdienstleistungen sichern. Es scheint, dass gerade die Krise der WTO-Verhandlungen einen guten Nährboden bildet, um solche Initiativen leichter durchzusetzen. Ein von EU und USA-Interessen dominiertes Handelsabkommen bildete bislang durch seine multisektorale und multilaterale Ausrichtung einen hervorragenden Referenzpunkt für die sich international organisierende Widerstandsbewegung, die von Regierungen des Südens, TierschützerInnen, GewerkschaftlerInnen, BäuerInnen, indigenen Gruppen bis hin zu grundsätzlichen KritikerInnen des Kapitalismus reichte. Eine solche gemeinsame Klammer fällt durch die Krise der WTO weg, so dass viel mehr Aufmerksamkeit den Entwicklungen in den einzelnen Sektoren gewidmet werden muss.

Im Fokus dieses Beitrags steht der Hochschulsektor, vor allem die Initiativen, die sich um eine Internationalisierung von Qualitätsstandards und Harmonisierung der Anerkennung von Studienabschlüssen bemühen. Diese Initiativen sind in den letzten Jahren vielerorts ins Leben gerufen worden.

Die Brisanz des Themas kann als eine Reaktion auf den wachsenden Markt mit Bildungsdienstleistungen verstanden werden kann, der sich unabhängig von GATS entwickelt, und auf den ich als erstes näher eingehen werde. Die Interessen, die mit diesem Markt verbunden sind, reichen jedoch nicht aus, um die bemerkenswert breite Allianz zu erklären, die die Initiativen zur Internationalisierung der Standards unterstützt. Ein Blick auf das Dienstleistungsabkommen der Welthandelsorganisation (WTO) gibt hier mehr Aufschluss. Anschließend gehe ich der Frage nach der Verbindung zwischen dem Dienstleistungsabkommen und der Internationalisierung von Qualitäts- und Akkreditierungsstandards nach, um zu zeigen wie eng diese Initiativen mit der gegenwärtigen Transformation der Weltwirtschaft und der globalen Machtarchitektur verknüpft sind. Gestützt auf neo-gramscianische und an Nicos Poulantzas orientierte Ansätze soll gezeigt werden, wie diese Initiativen als Teil einer sich am Horizont abzeichnenden, neuen globalen Hegemonie verstanden werden können. Eine Hegemonie, die möglicherweise gerade durch die Krise der WTO begünstigt wird.

Der globale Markt mit Bildungsdienstleistungen

Unabhängig von den Verpflichtungen, die Mitgliedsstaaten in Bezug auf Bildung im Rahmen von GATS eingegangen sind, expandierte der weltweite Handel mit Bildungsdienstleistungen in den letzten zehn Jahren beträchtlich. Schätzungen zufolge stieg das Exporteinkommen von 27 Mrd. US\$ im Jahre

1995 auf 30 Mrd. US\$ im Jahre 1999, was etwa 3 Prozent des globalen Handels mit Dienstleistungen entspricht. Allerdings unterschätzen diese Zahlen den realen Umfang, da sie sich nur auf die Konsumtion von Hochschulbildung ausländischer Studierenden in den Ländern der OECD beziehen (Larsen et al. 2002: 10). Für die Zukunft werden klare Steigerungen erwartet. Einer Studie von Merrill Lynch schätzt den zukünftigen Bildungsmarkt auf 111 Mrd. US\$ mit rund 32 Millionen potentiellen Studierenden (Arnone 2002). Bei den exportierenden Ländern führen die USA die Rangliste mit rund 11,5 Mrd. US\$ Exporteinnahmen im Jahre 2001 an, was mehr als einer Verdoppelung der Einnahmen seit 1989 gleichkommt (OECD 2004: 32). Den USA auf den Fersen folgt Großbritannien, das seine Einnahmen von rund 4 Mrd. 1997 auf über 11,1 Mrd. US\$ im Jahre 2001 steigern konnte. An dritter Stelle steht Australien, dessen Exporteinnahmen sich im Jahre 2001 mit 2 Mrd. gegenüber 1989 fast vervierfacht haben. Erstellt man eine Rangliste nach den absoluten Studierenden-Zahlen, rücken interessanterweise Deutschland und Frankreich (mit 12,6% bzw. 9,3%) an die dritte und vierte Stelle hinter USA und Großbritannien (eigene Berechnungen aufgrund von OECD-Daten, OECD 2004). Da in diesen beiden Ländern die Hochschulbildung nicht gleichermaßen kommodifiziert ist wie bei den anderen, findet das reale „Exportvolumen“ d.h. die Bildungsausgaben der ausländischen Studierenden allerdings keinen oder nur einen geringen Eingang in die Außenhandelsbilanz, so dass diese beiden Länder in der ersten Rangliste keine Rolle spielen. Diese „Dienstleistungslücke“ mag ein Grund mehr sein, warum das Interesse an Studiengebühren in Deutschland in den letzten Jahren massiv gestiegen ist.

Die „BildungskonsumentInnen“ stammen in erster Linie aus den OECD Ländern. Studierende aus Ländern des Südens haben in den letzten Jahren jedoch an Bedeutung zugenommen, gerade die Länder aus Südostasien treten vermehrt als Konsumenten und damit als Importeure auf, allen voran China, wo die oben zitierte Studie von Merrill Lynch die Hälfte aller potentiellen Studierenden vermutet.

Auf dem globalen Bildungsmarkt dominiert das Studium im Ausland als die wichtigste Exportart. Die transnationale Bildung, bei welcher die konsumierenden Studierenden in ihren Herkunftsländern bleiben, hat jedoch in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Die Form, wie Bildung hier angeboten wird, ist sehr vielfältig. Manche der Studiengänge und Kurse werden durch Kooperation mit einem Fremdbetrieb im Importland angeboten, andere kommen ganz ohne Kooperation aus. Bildung wird hier nur über einen Eigenbetrieb im Importland angeboten in Form von sogenannten *branch campus* oder „fliegenden Fakultäten“ (Schreiterer et al. 2001; OECD 2004: 21-25). Doch nicht nur die Vielfalt von Bildungsanbietern ist in der transnationalen Bildung bemerkenswert, sondern auch die der Bildungsangebote. Es handelt sich beim transnationalen Bildungsmarkt nicht nur um Hochschulabschlüsse,

sondern auch um Berufs- und Weiterbildungen. Manche Beobachter sprechen daher von post-sekundärer Bildung, andere wiederum von tertiärer Bildung, die sie nicht auf universitäre Bildung beschränkt verstanden wissen wollen (z.B. Wagner 1999: 57).

Während in den englischsprachigen Exportländern die Regierungen die Exportorientierung ihrer Hochschulinstitutionen schon lange fördern, hat Deutschland diese „Exportlücke“ erst in den letzten Jahren ins Zentrum staatlicher Förderung gestellt. Der *Deutsche Akademische Austausch Dienst* (DAAD) steht solchen Initiativen beratend zur Seite. Von den 47 Studiengängen, die bisher Teil seines Förderprogramms waren, sind 34 kostenpflichtig. Die Semestergebühren erreichen im Durchschnitt eine Höhe von 2.100 Euro (DAAD 2003: 6). Die Studiengebühren für die im Oktober 2003 eröffnete Deutsche Universität in Kairo (GUC) gehen bis zu 8.700 Euro im Jahr (*Frankfurter Rundschau* 6.10.2003).

Der Ruf nach einer einheitlichen Qualitätssicherung kann als Reaktion auf immer neue globale Anbieter, die mit immer komplexeren Organisationsstrukturen in den post-sekundären Markt einsteigen, verstanden werden. Er ist aber auch eine Reaktion auf immer vielfältigere Ausbildungsverläufe von mobilen Hochqualifizierten, die in einem Land ihre Grundausbildung durchlaufen, Teile oder das gesamte Studium in einem oder mehreren anderen Ländern absolvieren, um dann wieder in ihrem Herkunftsland oder einem anderen Land einer Berufstätigkeit nachzugehen, um möglicherweise dann noch eine Weiterbildung zu besuchen. Mit der Skandalisierung von schlechten Angeboten, den sogenannten *diploma mills*, d.h. Bildungsangeboten, die sich im Nachhinein als wertlos erweisen, wird in den öffentlichen Debatten ein Regulierungsdefizit zum Thema gemacht, das eng mit dem Begriff des Konsumentenschutzes zusammen gebracht wird (z.B. Carr et al. 23.03.2001; UNESCO/OECD 2003). Ein solcher Diskurs verweist auf einen Terrainverlust von staatlicher Hoheit in vielen Ländern, wo bisher neben dem Gesetzgeber vor allem die Ministerien in letzter Instanz über die Einrichtung von Studiengängen entschieden. Der Ruf nach internationalen Standards reagiert auf diesen Terrainverlust, sichert ihn aber gleichzeitig auch ab, indem er auf eine internationale Regelung abzielt. Der Ruf nach internationalen Standards ist aber auch eine Strategie von Anbietern, um global expandieren zu können. Diese Akteure fordern ein Akkreditierungssystem, das sie als ausländische und private Hochschulen gegenüber den staatlichen nicht diskriminiert, wie es zur Zeit in vielen Ländern der Fall ist (vgl. Van Damme 2002).

Es gibt jedoch einen zweiten Grund, warum die Frage nach Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsverfahren für eine breite Allianz von sehr unterschiedlichen Kräften in den Vordergrund gerückt ist. Der Grund hängt direkt mit der Struktur des GATS-Abkommens zusammen.

Die „Exitoptionen“ von GATS

Zwei zentrale Prinzipien bestimmen die Handelsabkommen der WTO: die Meistbegünstigung und die Inländerbehandlung. Das Meistbegünstigungsprinzip (Art. II) verlangt, dass Handelsvergünstigungen, die einem Land gewährt werden, automatisch auch allen anderen Mitgliedsstaaten der WTO zugestanden werden müssen. Dieses Prinzip ist der Kern der multilateralen Natur der WTO. Jede besondere Handelsbeziehung unter dem Dach der WTO wird so auf eine Universalisierung verpflichtet.² Das zweite zentrale Element, der Grundsatz der Inländerbehandlung (Art. XVII), besagt, dass zwischen ausländischen und inländischen Anbietern auf einem bestimmten Markt nicht diskriminiert werden darf. Die Gleichheit der Wettbewerbschancen soll gewährleistet sein. So müssen die Zulassungsverfahren zur Anerkennung als Bildungsträger für ausländische Anbieter denen der inländischen Anbieter gleichen, wenn sich das Land in diesem Bereich zur Liberalisierung verpflichtet hat. Diese letzte Einschränkung ist charakteristisch für das GATS-Abkommen. Praktisch alle Abkommensregeln gelten nur für die Bereiche, die das jeweilige Land dem globalen Markt gegenüber öffnen will. Das Land kann auch bestimmen, wie es den Bereich öffnen will. Auf diesen flexiblen Ansatz, der dem Land eine Optimierung seiner Liberalisierungsstrategien erlauben soll, verweisen GATS-BefürworterInnen gerne.³

Neben diesem flexiblen Ansatz besteht eine weitere Ausstiegsoption, die weit weniger Beachtung findet, obwohl sie den multilateralen Charakter des Abkommens durchaus in Frage stellen könnte. Das Dienstleistungsabkommen erlaubt auch bei bereits eingegangenen Verpflichtungen einen Rückzieher zu machen, wenn ein Mitgliedsstaat eine berufliche Qualifikation eines konkreten Handelspartnerlandes als nicht gleichwertig zur eigenen oder zu der anderer Mitgliedstaaten bewertet (Art. VII). Bei einem solchen Vergleich ist die Anerkennung der Gleichwertigkeit von Inhalten zentral, aber auch die Anerkennung der staatlichen Autorität im Exportland, Ausbildungen durch Reifezeugnisse oder vergleichbare Qualifikationsnachweise zu zertifizieren. Der durch GATS autorisierte Rückzieher bezieht sich folglich nicht auf die eingegangenen Verpflichtungen im allgemeinen, sondern auf konkrete Handelspartner. Ein konkreter Fall gibt Aufschluss über die möglichen Konsequenzen dieser Regelung, auch wenn er nicht im Rahmen von GATS statt fand.

2 Allerdings gibt es in den Vertragswerken der WTO einige zentrale allgemeine Meistbegünstigungsausnahmen, wie z.B. für regionale Integrationsabkommen (Art. V). Diese Ausnahme ist für regionale Abkommen wie die Europäische Union von Bedeutung, da sie verhindert, dass Handelsvorteile des Binnenmarkts automatisch auch Drittstaaten gewährt werden müssen.

3 Dabei unterschlagen sie zumeist, dass die Verhandlungsrealität von Anfragen und Angeboten bestimmt ist. Wenn ein Land Zugang zu anderen Märkten haben will, muss es eigene Angebote machen. Diese Angebote beziehen sich meist auf Bereiche, an denen ökonomisch starke Regierungen Interesse zeigen und wo der Widerstand im eigenen Land gegen eine Liberalisierung schwach ist. Einmal eingeführte Liberalisierung sind nicht mehr einfach rückgängig zu machen.

1995 unterzog das US-amerikanische *National Committee on Foreign Medical Education and Accreditation* die Akkreditierungsverfahren und -standards einer größeren Gruppe von Ländern einer genauen Prüfung, um zum Schluss zu kommen, dass sich die angewandten Standards in einigen Ländern nicht substantiell von der US-amerikanischen Akkreditierung unterscheiden, in anderen allerdings schon (Van Damme 2002: 29). Diese Einschätzung hatte direkte Folgen für die formale Anerkennung der entsprechenden ausländischen Akkreditierungssysteme. MedizinerInnen aus der ersten Ländergruppe konnten nun mit einem erleichterten Zugang zum US-amerikanischen Arbeitsmarkt rechnen, während sich dieser für die MedizinerInnen aus der zweiten Gruppe verschlechterte. In dieser zweiten Gruppe befanden sich einige kontinental-europäische Länder. Gerade bei diesen Ländern ging es beim Urteil des *National Committee* allerdings weniger um die Frage der Qualität eines Studiengangs, sondern vielmehr um die Form der Qualitätskontrolle. Was hier verglichen wurde, war, anders formuliert, das Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen. Um die Unterschiede des Verhältnisses zu verstehen, ist eine konzeptionelle Differenz, die der Bildungsforscher Guy Neave vorschlägt, sehr hilfreich. Neave kontrastiert die Beziehung zwischen Staat und Hochschule mit zwei Modellen: Das „kontinental-europäische Kontrollsystem“ und der evaluierende Staat, der sich nur noch auf Aufsichtsfunktionen konzentriert (Neave et al. 1991; Neave 1998). Seit den 1980er Jahren begann sich im angloamerikanischen Kontext, aber auch in Frankreich und den Niederlanden das Konzept des evaluierenden Staates durchzusetzen. Zentrales Merkmal dieser Kontrolle der Hochschulen ist eine viel flexiblere Beziehung zwischen Staat und Hochschule, die sich durch eine „Vertraglichung“ auszeichnet. Den Hochschulen werden mehr Entscheidungsbefugnisse einräumt, z. B. bei der Ernennung der ProfessorInnen und der Bestimmung der Gehälter. Gleichzeitig erfolgt eine ergebnisorientierte Kontrolle durch Zielvereinbarungen und Leistungsindikatoren. Für die regelmäßige Qualitätskontrolle der Studiengänge, aber auch für die Anerkennung neuer Studiengänge schiebt sich beim evaluierenden Staat eine in der Regel von beiden Institutionen unabhängige intermediäre Organisation zwischen das Ministerium und die Hochschule: Die sogenannten Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen. Eine derart modifizierte Beziehung zwischen Hochschule und Staat verändert, so Neaves Kritik, 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.“ (Neave 1998: 276, Hervorhebung im Original)

Was mit anderen Worten zur Disposition steht, ist die Definition des öffentlichen Sektors. Hochschulbildung muss im evaluierenden Staat nicht notwendigerweise staatlich sein, sondern nur noch einer bestimmten staatlichen Kontrolle unterliegen. In ihrer Ergebnisorientierung setzt diese Kontrolle Hoch-

schulen unter verstärkten Leistungs- und Selbstverwertungsdruck. Je mehr die Finanzierung direkt an Absolventenzahlen und nicht mehr allein an die Studierendenanzahl gekoppelt ist, desto eher ist zu erwarten, dass die Hochschulen ein zentrales Interesse entwickeln, ihre „Eigenleistungen“ durch „Fremdleistungen“ zu verbessern, sprich durch die Auswahl leistungsstarker Studierenden. Studierende, die betreuungsintensiv sind, die den Betriebsablauf stören oder hohe Abbruchquoten vorweisen, schlagen als Kostenfaktor zu Buche und sind folglich ein „Wettbewerbsnachteil“. Eine solche Selektion der Studierenden, wie sie auch in Deutschland im Zug der Einführung von Bachelor und Master stillschweigend vorangetrieben wird, wird nicht ohne soziale Konsequenzen bleiben (Schwarz-Hahn et al. 2004: 57f.).

Dieser substantielle Unterschied in der Kontrolle, wie ihn Neave beschreibt, bildete die Grundlage für die damalige Einschätzung des US-amerikanischen *National Committee on Foreign Medical Education and Accreditation*, die Medizinausbildung in den entsprechenden kontinental-europäischen Ländern als nicht gleichwertig zu bewerten. Von Qualitätssicherung und Akkreditierungsverfahren zu sprechen, ist folglich immer ein Diskurs über die angemessene Form des Verhältnisses zwischen Staat und Hochschulen.

Das GATS-Abkommen erlaubt nun, dass, wenn ein Land substantielle Unterschiede in Inhalt oder Akkreditierungsverfahren und -standards auszumachen meint, die beiden zentralen Prinzipien, die Meistbegünstigung und die Inländerbehandlung, ausgesetzt werden dürfen trotz eingegangener Liberalisierungsverpflichtungen (vgl. Nielson 2003). Der Grund für diese nicht unbedeutende Einschränkung liegt in den Einschätzungen von ExpertInnen zufolge in der Annahme, dass angesichts der sehr unterschiedlichen Regelungen in den einzelnen WTO-Ländern ein Automatismus der Anerkennung nur zu einer geringeren Liberalisierungsbereitschaft führen würde. Im Umkehrschluss verweist aber diese Einschränkung ähnlich wie der flexible Ansatz darauf, wie weitreichend die Globalisierung des Dienstleistungshandels in die Verfasstheit einer Gesellschaft eingreift, viel stärker als dies durch den Handel mit Gütern im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) geschieht (Hartmann et al. 2003: 6).

In seinen Auflagen macht das Dienstleistungsabkommen jedoch sehr explizit, dass diese Ausnahmeregelung auf keinen Fall wettbewerbsverzerrend oder protektionistisch verwendet werden darf (Art. VI (5a), Art. VII (3)). Über den Inhalt der Standards sagt das Abkommen selbst nichts aus. Es fordert im Rahmen der Meistbegünstigungsregelung „wherever appropriate, recognition should be based on multilaterally agreed criteria“ (Art. VII (5)). Hierzu sollen die Mitgliedsstaaten gemeinsam internationale Standards und Anerkennungskriterien entwickeln „in cooperation with relevant intergovernmental and non-governmental organizations“. Die von diesen Organisationen entwickelten internationalen Standards sollen dazu dienen, die Angemessenheit einer Verlet-

zung der Grundprinzipien beurteilen zu können. Jedes diskriminierte Land muss, so die Auflage, die Möglichkeit erhalten, darzulegen, dass seine Ausbildungsstandards, Lizenzierungs- und Zertifizierungsverfahren als gleichwertig anzuerkennen sind (Art VII (2)). Damit erhält jede Regierung, die am Marktzugang in anderen Ländern Interesse hat, Anreize, sich an der Entwicklung internationaler Standards von Qualitätssicherung, Akkreditierung und Anerkennung zu beteiligen. Dasjenige Land, dem es aus einer Position der Stärke heraus gelingt, die internationalen Standards möglichst in die Nähe seiner Form der Qualitätssicherung und Akkreditierung zu rücken, muss mit der geringsten Diskriminierungswahrscheinlichkeit rechnen. Jede Diskriminierung von Anbietern aus diesem Land erscheint als unangemessen, weil nicht im Einklang mit den internationalen Standards. Gerade viele Länder des Südens hoffen andererseits durch eine Übernahme solcher Standards auf verbesserten Zugang zu den Arbeitsmärkten im Norden. Wie eingangs angemerkt, zeigten sich die Länder des Nordens nicht zuletzt aufgrund des Druckes von Gewerkschaften bislang eher zögerlich, im Bereich Personenfreizügigkeit weitergehende Verpflichtungen einzugehen. Dies könnte aber ein entscheidendes Zugeständnis sein, um die Länder des Südens wieder an den Verhandlungstisch zu bringen. Diese enge Verbindung zwischen internationalen Standards und GATS verweist folglich auf eine viel breitere Interessenskoalition, als es der Handel mit Bildungsdienstleistungen nahe legt, der nur 3 Prozent des globalen Handels mit Dienstleistungen ausmacht. Die verschiedenen Initiativen zur Internationalisierung von Qualitätsstandards, Akkreditierung und Anerkennung sind daher im Kontext einer sich wandelnden Weltwirtschaft zu betrachten, die sich zunehmend zu einem globalen Dienstleistungsmarkt transformiert. Um diesen weiteren Horizont ins Auge zu fassen, ist ein Rekurs auf neo-gramscianische Forschungsansätze gewinnbringend.

Eine erste theoretische Einschätzung

In der Tradition des historischen Materialismus reflektiert der neo-gramscianische Ansatz die Entstehungsbedingungen politischer Verhältnisse aus einer herrschaftstheoretischen Perspektive und bindet sie an die Gesamtheit der Produktionsverhältnisse einer historischen Epoche zurück. Dabei wird Normen, Werten und Wissensformen bei der Widerspruchsbearbeitung in kapitalistischen Gesellschaften eine zentrale Rolle zugesprochen. Politische Herrschaft ist dementsprechend nicht allein aus materiellen Verhältnissen abzuleiten, sondern bedarf einer komplexen Vermittlung. Zu deren Beschreibung verwendet Gramsci den Begriff der Zivilgesellschaft. Er definiert diese durch ihre Funktion, die Ausrichtung des gesellschaftlichen Lebens zu bestimmen. In diese Lebensweise eingelassen ist die Beschreibung der bestehenden Herrschaftsverhältnisse als die einzig mögliche und wünschenswerte Wirklichkeit. Den Konstitutionsprozess dieser Lebensweise selbst beschreibt Gramsci als Re-

sultat widersprüchlicher Verallgemeinerungsprozesse von partikularen Interessen. In diesem Verallgemeinerungsprozess weist er der aufstrebenden Klassenfraktion, die aufgrund ihrer Position in den Produktionsverhältnissen und ihrem Besitz an Produktionsmittel eine herausragende Stellung einnimmt, eine zentrale Rolle zu. Um ihre Herrschaftsposition zu sichern, müsse die aufstrebende Klassenfraktion eine solche Lebensweise als ein politisch-ethisches Reformvorhaben formulieren, das über ihre eigenen bornierten Interessen hinausreiche und die Interessen der mit ihr alliierten Kräfte einbeziehe, ohne ihre eigene herausragende Stellung in Frage zu stellen. Erst aus einer solchen Führungsrolle heraus schaffe sie die *società politica* und bestimme so die Form moderner Herrschaftsausübung. Gramscis Ansatz unterscheidet sich von anderen Herrschaftstheorien, indem er nicht nur eine Analyse der Allianzstruktur der *società politica* nahe legt, sondern die Form der Herrschaftsausübung thematisiert, die nicht auf den Widerstand der unterlegenen Gruppen stößt. Diese akzeptieren vielmehr die Überlegenheit der dominanten Gruppen und damit ihre eigene Unterlegenheit. Solange das Reformprojekt auf Ausbeutung basiert, nennt Gramsci eine solche Transformation eine passive Revolution, bei der Gewalt immer dann eine zentrale Rolle zukommt, wenn die Unterlegenen die Führung der Herrschenden nicht akzeptieren. Hegemonie ist folglich immer „Konsens gepanzert mit Zwang“, um eine berühmte Redewendung von Gramsci zu verwenden. Damit wirft Gramsci einen anderen Blick auf die Bestimmung der Herrschaftsform, als dies, häufig im Anschluss an Max Weber, die Frage nach deren Legitimation erlaubt.

Die Übertragung dieser Konzeption von Herrschaftsgenese auf die internationalen Beziehungen erlaubt eine Vorstellung internationaler Dominanzverhältnisse zu entwickeln, die nicht allein auf der ökonomischen und militärischen Stärke der Führungsmacht basiert. Oder wie es Robert Cox, ein wichtiger Vertreter dieses Ansatzes, formuliert: „Die dominanten, ökonomischen Globalisierungstendenzen werden durch einen Prozess der kulturellen Hegemonisierung begleitet und beschleunigt“ (Cox 1998: 112).

Aus dieser Perspektive sind die Initiativen zu Qualitätssicherung, Akkreditierung und Anerkennung nicht alleine von ökonomischen Notwendigkeiten abzuleiten, auch wenn direkte wirtschaftliche Interessen damit verbunden sind. Die Initiativen verweisen in einem viel weiteren Sinn auf die Etablierung neuer Lebensweisen und Wissensformen, die mit einer bestimmten Vorstellung von Staatlichkeit einhergehen. Cox folgt Gramscis Vorstellung von Herrschaftsgenese, wenn er in seinen Arbeiten die Bemühungen der dominanten Kräfte untersucht, eine hegemoniale Position zu erlangen, um die globalen Verhältnisse als die einzig möglichen darzustellen. Die dominante Kraft ist hierbei der ökonomisch stärkste Nationalstaat, der selbst durch hegemoniale Klassenverhältnisse strukturiert ist und folglich immer eine Klassenfraktion ist. Globale Hegemonie beinhaltet entsprechend immer eine zweifache Struktur: die He-

gemonie einer Klasse und eines Staates. Christoph Scherrer spricht daher von einer „doppelten Hegemonie“ (Scherrer 2001).

Internationale Organisationen werden hierbei zu zentralen Orten der Konsensbildung zwischen der Weltmacht und den alliierten Ländern. Ihre Politik dient der weltweiten Universalisierung bestimmter Lebens- und Entwicklungsweisen, die den Interessen der Weltmacht entgegen kommen. Jedoch nicht nur ihre Inhalte, sondern auch ihre institutionelle Verfasstheit ist aus neo-gramscianischer Perspektive Ausdruck dieser komplexen Konsensstruktur, eines historischen Blocks, der die Interessen der Alliierten teilweise berücksichtigt und die Eliten der Länder des Südens durch Kooptation einbindet (Sasson 2001).

Die neo-gramscianische Forschung beschreibt nun zentrale Veränderungen der Hegemonie in den 1980er und 1990er Jahren. Angeheizt durch die Weltwirtschaftskrise der 1970er und 1980er Jahre verweist sie auf eine fundamentale Veränderung der internationalen Ordnung, wie sie sich nach dem zweiten Weltkrieg herausgebildet hat. Cox charakterisiert diese Veränderung als eine Verschiebung von einer internationalen Wirtschaft mit ökonomisch relativ eigenständigen Staaten hin zu einer Weltökonomie (Cox 1987: 244ff; Gill 1990: 88). Zentraler Ausgangspunkt der Internationalisierung der Finanzmärkte, aber auch der Produktion war hierbei die Reform der *Bretton-Woods* Organisationen, die nun eine stärkere Mobilität des Finanzkapitals erlaubt. Dieser Wandel, der mit Einführung eines flexiblen Wechselkurses begann, führte in der Folge zu einer stärkeren Präsenz von Privatbanken und Privatunternehmen auf internationaler Ebene mit den entsprechenden Konsequenzen für die globalen Herrschaftsverhältnisse. Stephen Gill, ein weiterer wichtiger Vertreter des neo-gramscianischen Ansatzes, sieht eine neue globale Hegemoniebildung entstehen, deren Kern eine „transnational fraction of the capitalist classes of the world“ (Gill 2003: 168) bildet. In seinen Arbeiten beschreibt Gill, wie diese transnationale Klassenfraktion als Bindeglied zwischen zwei führenden Kapitalformen wirkt, die er zum einen durch eine neo-liberale Orientierung, zum anderen eher durch eine staatskapitalistische, merkantilistische Orientierung charakterisiert sieht. Während die erste Form im anglo-amerikanischen Kontext vorherrsche, sei die zweite Form, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung, stärker in kontinental-europäischen Ländern und Japan vertreten. Die transnationale Klassenfraktion, auch „globalizing elites“ genannt, treibe die Bildung eines „transnational historic block“ (Gill 2003: 90) voran, der vermittelnd auf die Widersprüche zwischen und innerhalb dieser beiden Formen einwirke und eine politische Synthese vorschlage. Die dominante Form der politischen Ökonomie, die aus dieser Synthese resultiert, nennt Gill „disziplinierenden Neoliberalismus“ (Gill 2000) und sieht diesen klar zugunsten der Interessen des mobilen Kapitals ausfallen (Gill 2003: 179). Fluchtlinien dieses Neoliberalismus sind fiskalische Austerität, die Kommodifizierung weiterer sozialer Beziehungen und Marktöffnung (Gill 1997: 10ff.). Die damit einhergehende Form

der Staatlichkeit, der neo-liberale Staat, wie Gill ihn nennt, deckt sich in vielen Aspekten mit Neaves Konzeption des evaluierenden Staats. Interessant ist, dass sich diese Staatlichkeit in denjenigen Ländern am stärksten durchgesetzt hat, die nach Gill von der neo-liberalen Kapitalform geprägt sind. Auch in bezug auf die Zentralität des GATS-Abkommens untermauern die Internationalisierungsbemühungen im Hochschulbereich Gills These vom privilegierten Ort der Institutionalisierung des neoliberalen Konsenses. Die Politikform, die sich aus diesem Konsens herauskristallisiert, nennt Gill *new constitutionalism*. Vor allem die 1994 gegründete WTO, aber auch der IWF, sowie die regionalen Prozesse wirtschaftlicher Integration (EU, NAFTA, ASEAN, Mercosur etc.) bilden, so Gill, die institutionelle Struktur, die die neoliberale Diskursformation trägt und durch ihre politischen Auflagen an die Nationalstaaten einen quasi-gesetzlichen Charakter erlangt. Da er das disziplinierende Moment stark betont, spricht Gill bei der sich abzeichnenden Ordnung lieber von Vorherrschaft als von Hegemonie. Diese nicht-hegemoniale Herrschaft basiert hier nach in erster Linie auf Disziplin und weniger auf einer breiten Kompromissbildung mit alliierten Kräften. Entscheidend für meine nachfolgenden Überlegungen ist Gills Einschätzung, dass es aufgrund dieser schmalen sozialen Basis der Kompromissbildung der transnationalen Kapitalklasse nicht gelingt, eine von allen alliierten Kräften akzeptierte Führungsposition einzunehmen. Im Gegenteil: Gill beschreibt als einen der zentralen Widersprüche gegenwärtiger neo-liberaler Herrschaftsform, dass sie ihre eigene langfristige Reproduktion gefährdet, da sie die Basis ihrer Hegemonie und damit ihrer Legitimität zu zerstören droht. Die Macht der gegenwärtigen Herrschaft basiert daher, Gill zufolge, auf dem Unvermögen der anderen Kräfte, eine Gegenhegemonie aufzubauen.

Diese klare Gegenüberstellung der internationalen Wirtschaftsorganisationen unter Vorherrschaft der WTO und einer potentiellen Gegenhegemonie bleibt mit Blick auf die internationalen Qualitätssicherungsinitiativen unbefriedigend. Wohl ist das GATS eine zentrale Triebkraft für diese Initiativen, gleichzeitig sind sie aber nicht Teil derjenigen Organisationen, die den *new constitutionalism* bilden. Allerdings können sie auch kaum als die Konturen einer sich abzeichnenden Gegenhegemonie verstanden werden. In diesem Sinn sind sie nicht in Gills Beschreibung der neuen Weltordnung aufgehoben. Diese Ausblendung ist, so meine These, auf eine mangelnde institutionstheoretische Unterfütterung seines Ansatzes und eine Unterschätzung der Interessenskonflikte innerhalb einer Kapitalfraktion zurückzuführen. Ein Blick auf die gegenwärtigen Entwicklungen verweist jedoch auf zentrale Konflikte. Auf das Beispiel der internationalen Bildung übertragen, wäre ein solcher Interessenskonflikt bereits zwischen den internationalen Bildungsanbietern und den Dienstleistungsanbietern auszumachen, ganz zu schweigen von den anderen Kräften, die von einer Transformation der Hochschulbildung betroffen sind. Während

die Bildungsanbieter primär an einer Expansion des Bildungsmarktes interessiert sind, wollen die internationalen Dienstleistungsanbieter in erster Linie eine Ausbildung, die sie direkt vernutzen können. Diese beiden Interessen können in einen Widerspruch zueinander treten. Der neo-gramscianische Ansatz bietet wenig, um die Auswirkungen solcher Widersprüche innerhalb einer Kapitalfraktion zu systematisieren. Um diesen Rechnung zu tragen, bedarf es einer Neukonzeption der Rolle internationaler Organisationen, jenseits der Vorstellung ihrer Usurpation durch die transnationale Klassenfraktion, zu der Gill in seiner Arbeit tendiert. Hierbei sind Ansätze vielversprechend, die die staats-theoretischen Überlegungen von Nicos Poulantzas auf die internationalen Beziehungen übertragen. Sie erlauben, die verschiedenen Aktivitäten von Organisationen und Initiativen, die außerhalb von Gills eng gefassten Politikfeld wirken, als das „missing link“ zur Hegemoniefähigkeit des transnationalen historischen Blocks zu identifizieren. In diesem Sinn sind sie eine kritische Weiterentwicklung des neo-gramscianischen Ansatzes.

Poulantzas beschreibt den Staat als eine Vielzahl von Apparaten, in denen sich jeweils ein spezifisches soziales Kräfteverhältnis kondensiert. Ihm zufolge kommt den Apparaten in dieser Verdichtung eine gewisse eigene Materialität zu, die eine Struktur bilden, die Informationen selektieren, Entscheidungsprozesse ermöglichen, Prioritäten setzen und Maßnahmen auswählen, die punktuell konflikthaft oder kompensatorisch wirken können (Poulantzas 2002 [1978]: 166). Trotz dieser eigenen Materialität bindet Poulantzas die Apparate in seiner Analyse immer an gesellschaftliche Klassenverhältnisse zurück. Dieses Verhältnis beschreibt Poulantzas als hoch fraktioniert. Es sind gerade die Widersprüche zwischen und innerhalb der verschiedenen sozialen Gruppen, die nach Poulantzas die Funktion des Staates in der kapitalistischen Gesellschaft erklärt. Der Staat als Gesamtheit der verschiedenen Apparate bedürfe hierbei einer relativen Autonomie, um eine organisierende Rolle einnehmen zu können und dadurch die erweiterte Reproduktion der kapitalistischen Produktionsverhältnisse sicherzustellen. In ihrer Beziehung zueinander können die Apparate, so Poulantzas, durchaus miteinander in Konflikt geraten. Staatliche Politik bleibe so in ihrer Gesamtheit immer zwangsläufig widersprüchlich und inkohärent. Der Staat ist selbst ein strategisches Feld, das von formellen und informellen Machtknotenpunkte durchzogen ist und über kein Zentrum verfügt. Poulantzas kritisiert mit dieser Staatskonzeption die Idee, dass der Staat von einer einzigen Macht, einer einzelnen Kapitalfraktion usurpiert wird. Gleichzeitig betont er jedoch auch, dass die Verdichtungsprozesse in den einzelnen Apparaten von Herrschaftsstrukturen bestimmt sind, wie auch die Beziehung zwischen den Apparaten. Der Staat tritt so nie als neutraler Vermittler auf, sondern privilegiert durch seine Strukturen bestimmte soziale Kräfte. Poulantzas Arbeit war von dem Versuch gekennzeichnet, Veränderungsprozesse dieses komplexen institutionellen Gefüges zu beschreiben, die durch die In-

ternationalisierung der Wirtschaft vorangetrieben werden. Er bezeichnete diesen Prozess als Internationalisierung des Staates. Damit ist nicht die Verlagerung der staatlichen Macht zugunsten einer supranationalen Organisation oder Apparates gemeint. Im Gegenteil: Poulantzas lehnte dezidiert eine eigenständige Vermittlerrolle für internationale Organisationen ab. Mit dem Begriff der Internationalisierung zielte er vielmehr auf die „interiorisierte Transformation des Nationalstaates“ (Poulantzas 2001 [1973]: 63), die im Endeffekt die international orientierten Klassenfraktionen privilegiert. Während Poulantzas in seinen Analysen der 1960er und 1970er Jahren internationalen Organisationen keine relative Autonomie zugestand und ihnen damit eine Vermittlerrolle zwischen den verschiedenen Interessensfraktionen absprach, sind in neuerer Zeit einige Autoren dazu übergegangen, Poulantzas konzeptionelle Überlegungen zur Rolle von Apparaten bei der Vermittlung zwischen widersprüchlichen Kapitalinteressen auf die internationale Ebene zu übertragen (vgl. Demirovic 2001). Ulrich Brand und Christoph Görg schlagen vor, die verschiedenen internationalen Organisationen als „staatsapparative Gebilde“ (Brand/Görg 2003: 41) zu betrachten, die mit einander agieren und durchaus auch konfliktieren. Eine solche neo-poulantzianische Perspektive weist die Idee einer Usurpation der internationalen Organisationen durch eine Kapitalfraktion zurück und rückt die widerspruchsbearbeitende Rolle internationaler Organisationen in den Vordergrund. Brand und Görg bezeichnen die internationale Ebene als eine Verdichtung zweiter Ordnung. Die Konflikte auf nationaler Ebene gehen hierbei der Verdichtung zweiter Ordnung voraus und führen zu einer nationalen Strategie als Verdichtung erster Ordnung, die dann auf internationalen Ebene zu einer zweiten Ordnung wird. In diesem Sinn ist die Verdichtung erster Ordnung der Verdichtung zweiter Ordnung vorgängig. Brand und Görg verweisen auf die viel offensichtlicheren Widersprüche zwischen den verschiedenen Abkommen auf internationaler Ebene und folgern daraus, dass die institutionellen Mechanismen zur Vereinheitlichung widersprüchlicher Interessen auf nationaler Ebene ausgeprägter sind als auf internationaler Ebene, der Verdichtung zweiter Ordnung. Aus einer solchen neo-poulantzianischen Perspektive gewinnt die Unterschiedlichkeit der Initiativen zur Internationalisierung von Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsstandards, wie sie nachfolgend kurz skizziert werden, an Bedeutung.

Initiativen zur Regelung der Anerkennung

Angesichts des skizzierten breiten Interesses an einer Regelung der Qualitätssicherung, Akkreditierung und Anerkennung von Studienabschlüssen mag die Vielfalt der Initiativen nicht erstaunen. Manche von ihnen basieren auf Absprachen zwischen ein paar wenigen Ländern, manche beziehen sich hierbei wiederum nur auf eine spezifische Ausbildung, wie beispielsweise dem Ingeni-

erwesen. Andere Harmonisierungsversuche sind Teil eines regionalen Integrationsprozesses. Einige wenige wiederum versuchen eine globalere Reichweite zu erlangen. Mit anderen Worten: Verschiedene Formen für einen erweiterten Konstitutionalismus stehen in indirekter und zum Teil direkter Konkurrenz zueinander. Jede der Initiativen verweist auf unterschiedliche Verdichtungsprozesse sozialer Kräfte, die jeweils eine spezifische Privilegierung des Nationalstaates als Vereinheitlichungsinstanz divergierender Interessen implizieren. Im Nachfolgenden soll deren Vielfalt auf vier verschiedene Grundmodelle von Qualitätssicherungs- und Akkreditierungssystemen reduziert werden. Bei den vier Strategietypen handelt es sich um Idealtypen im Weberschen Sinn, die sich durch ihre unterschiedliche Privilegierung der nationalstaatlichen Regulierungshoheit auszeichnen. Als Strategie postulieren sie jeweils ein sehr unterschiedliches Verhältnis nationalstaatlicher und supranationaler Autorität.⁴ Während der Nationalstaat bei den ersten beiden Modellen im Zentrum steht, gewinnt eine Supranationalisierung der Regulierung beim dritten und vierten Modell an Bedeutung.

Modell 1: *Stärkung der jeweiligen nationalen Qualitätssicherungs- und Akkreditierungssysteme*

Eine erste Form zielt auf die Bildung eines internationalen Minimalkonsenses ab, der die Wichtigkeit von Qualitätssicherung und guten Akkreditierungssystemen betont. Dieser Strategie liegt die Hoffnung zugrunde, dass eine Stärkung der nationalen Qualitätssicherung und Akkreditierungssysteme ausreichend Vertrauen unter den Ländern schafft, um in ihrer Handelsbeziehung zu einer gegenseitigen Anerkennung der Abschlüsse zu gelangen. In diesem Sinn verweist diese Strategie immer schon auf das zweite Modell, das auf eine solche gegenseitige Anerkennung abzielt. Als vertrauensschaffende Maßnahme stellt diese erste Strategie im Unterschied zur zweiten allerdings keine verbindliche Anerkennungsregel her. Der Konsens zur Stärkung behält immer nur empfehlenden Charakter und lässt die Regulierung ganz in staatlicher Hoheit. Allerdings ist die normbildende Wirkung dieser Strategie nicht zu unterschätzen. Die Entwicklung von *best practice* dient hierbei als eine schwache Form der Harmonisierung von Verfahren. Diese Harmonisierungsstrategie wird gefördert, indem nicht nur Ministerien und Hochschulen, sondern auch nationale Qualitätssicherung- und Akkreditierungsagenturen zum Erfahrungsaustausch eingeladen werden, die in vielen Ländern erst in den letzten Jahren entstanden sind. Eine wichtige globale Initiative ist hierbei das im Jahre 2001 ins Leben gerufene UNESCO *Global Forum on Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications*. Dieses Forum war ein wichtiger Weg-

4 Dabei orientiere ich mich stark an dem Überblick zu gegenwärtigen Initiativen von van Damme (2002).

bereiter für die im Herbst 2003 von der Generalversammlung der UNESCO verabschiedete Resolution, die ihre Mitgliedsstaaten aufruft, die Qualitätssicherung in ihrer Bildungspolitik zu stärken (UNESCO General Conference 2003). In diesem Sinn stößt dieses Forum durchaus zentrale Institutionalierungsprozesse an. Aber auch kleinere Initiativen sind hier zu nennen, wie beispielsweise das *International Network of Quality Assurance Agency for Higher Education* (INQAAHE), dem eine Reihe von nationalen Qualitätssicherungsagenturen angehören. Indem diese Initiativen explizit Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen einbeziehen, stärken sie implizit das Modell des evaluierenden Staates.

Modell 2: Gegenseitige Anerkennung der Abschlüsse

Diese zweite Strategie zielt insofern auf einen internationalen Standard ab, indem sie sich um einen Konsens bemüht, der die Qualitätssicherung und Akkreditierungssysteme der anderen Ländern als gleichwertig anerkennt. Dieses Modell baut direkt auf dem ersten Modell auf, indem es von starken und damit vertrauenswürdigen Systemen in den Ländern ausgeht und zumindest vordergründig auf eine Harmonisierung verzichtet. Wie bereits im ersten Modell wird hier die alleinige Zuständigkeit der nationalen Regierung bei der Sicherung der Qualität betont. Zentrale Voraussetzung für die gegenseitige Anerkennung ist eine klare Transparenz, die durch eine Informationspflicht hergestellt wird. Auf regionaler Ebene sind hierzu bereits einige Institutionalierungsprozesse vorangetrieben worden. Eine Vorreiterrolle für diese Selbstverpflichtung zur Transparenz spielte das 1984 von der Europäischen Kommission geschaffene Netzwerk nationaler Zentren, den sogenannten *National Academic Recognition Information Centres* (NARIC). Als Informationszentrum zu den Hochschulsystemen der Länder der Europäischen Union, des Europäischen Wirtschaftsraumes und den assoziierten Staaten soll es den Prozess der gegenseitigen Anerkennung von Abschlüssen erleichtern. Eine Erweiterung erfuhr dieses Netzwerk durch das in den 1990er Jahren geschaffene *European Network of Information Centers* (ENIC), das nun mehr mit der UNESCO Definition von Europa viel mehr Mitgliedstaaten umfasst als NARIC.⁵ Auf internationaler Ebene hat die UNESCO begonnen eine internationale Datenbank zu anerkannten Institutionen der Hochschulbildung zu entwickeln.⁶ Eine treibende Kraft bei diesem UNESCO-Projekt ist die OECD, deren dominanteste Mitglieder sowohl eine Führungsposition im globalen Handel mit Bildungsdienstleistungen als auch im allgemeinen Handel mit Dienstleistungen einnehmen.

5 Das sind genauer die Länder, die die europäische Kulturkonvention, die Lisabonner Konvention oder die UNESCO *Convention on the Recognition of Studies in the European Region* unterzeichnet haben und oder Mitglied des Europarates und des europäischen Wirtschaftsraumes sind oder einen assoziierten Status innehaben.

6 Siehe <http://www.oecd.org/dataoecd/7/34/33739774.pdf> [15.10.04]

Weit über eine Informationspflicht hinaus geht die 1997 in Lissabon verabschiedete Konvention zur Regelung der Anerkennung von Reifezeugnissen. Diese Konvention, die nur für den europäischen Raum gilt, basiert auf einer Revision älterer UNESCO-Konventionen zur Anerkennung von Reifezeugnissen, betont jedoch stärker die Dimension der gegenseitigen Anerkennung. Statt die Abschlüsse einem aufwändigen Äquivalenztest zu unterziehen, verpflichten sich die unterzeichnenden Staaten die Abschlüsse der anderen anzuerkennen, solange kein substantieller Unterschied besteht (Van Damme 2002: 27). Um die hierfür notwendige Transparenz zu schaffen, führte die Lissabon Konvention neben den bereits erwähnten ENIC-Zentren das sogenannte *Diploma supplement* ein, das detaillierte Auskunft über das Studium gibt. Auf internationaler Ebene ist dieses Modell noch nicht weit gediehen. Die erwähnte UNESCO-Resolution von 2003 mahnt allerdings ihre Mitgliedsstaaten an, die bereits seit langem existierenden von allen Regionen verabschiedeten Konventionen zur Anerkennung von Hochschulabschlüssen den neuen Verhältnissen anzupassen und zu ratifizieren (UNESCO General Conference 2003). In seinem Kern macht die Forderung der gegenseitigen Anerkennung der Gleichwertigkeit dem Personenverkehr am wenigsten Auflagen und kommt somit den Interessen des transnationalen Kapitals am meisten entgegen. Da dieses Modell auf gegenseitigem Vertrauen der Gleichwertigkeit basiert, ist es jedoch auch sehr voraussetzungsvoll. Nicht nur der zähe Prozess der Ratifizierung der Lissabonner Konvention durch die einzelnen Staaten verweist auf die Fragilität dieser Strategie, sondern das Beispiel der transnationalen Bildung zeigt wie schnell dieses Modell an seine Akzeptanzgrenzen stößt. Die Qualitätssicherung erfolgt bei dieser in der Regel durch das Exportland und nicht durch das Importland. Kritische Stimmen sprechen von einer neuen und verschärften Form des Imperialismus (Singh 2002: 180). Doch gerade auch zwischen den größten Handelsnationen ist die Zurückhaltung groß. Die OECD hat einige Aktivitäten an den Tag gelegt, um solche handelshemmende Konflikte zu entschärfen. In einem breit angelegten Prozess zur Entwicklung von Richtlinien zu „Enhancing Consumer Protection in Cross-border Higher Education“ versucht die OECD wichtige Importländer mit einzubeziehen (UNESCO/OECD 2003). Ziel ist es, einen Konsens zwischen den beteiligten Ländern zur Ausgestaltung von Qualitätssicherung, Akkreditierungsmechanismen und Anerkennung von Qualifikationen zu schaffen. Als Empfehlung überlassen die Richtlinien die Regelung explizit den Regierungen, versuchen aber richtungsweisend darauf Einfluss zu nehmen. In diesem Sinn fördern die Richtlinien einen Konvergenzprozess und verweisen auf die dritte Strategie, die auf die Schaffung von Meta-Akkreditierungskriterien für Qualitätssicherungsagenturen abzielt.

Modell 3: Schaffung einer Meta-Akkreditierung der Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen auf internationaler Ebene

Dieses dritte Modell, das einen höheren Institutionalierungsgrad internationaler Regulierung anstrebt, hat in den letzten Jahren viele Befürworter gefunden. Ziel ist die Entwicklung von Meta-Standards, an denen sich alle Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen messen lassen müssen. Diese Strategie ist bisher am weitesten auf regionaler Ebene gediehen im Kontext des sogenannten Bologna-Prozesses. Auf der Basis der bereits erwähnten Lissabon-Konvention kam es 1998 zur Sorbonne-Deklaration, in welcher der britische, deutsche, französische und italienische Bildungsminister die Schaffung eines europäischen Hochschulraumes zum Ziel erklärten. Nur ein Jahr später sollte die Bologna-Deklaration folgen, dieses Mal mit der Unterschrift von bereits 29 BildungsministerInnen. Beim *follow-up* Treffen in Berlin 2003 waren es bereits 40 MinisterInnen, die sich am Prozess beteiligten. Im Gegensatz zur Lissabon-Konvention verfolgt der Bologna-Prozess eine viel ausgeprägtere Konvergenzstrategie mit vergleichbaren Abschlüssen und einer engen Kooperation in der Qualitätssicherung, um Europa „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum“ (Berlin-Deklaration: 2) zu machen. Im Kontext des Bologna Prozesses kam es zur Gründung des *European Network of Quality Assurance Agencies* (ENQA), das mit dem Berliner Kommuniqué 2003 in seinem Auftrag, einen für alle am Bologna Prozess beteiligten Länder geltenden Meta-Standard zu entwickeln, nochmals bekräftigt wurde. Dass eine solche Stärkung der Verdichtung zweiten Ordnung sehr schwierig ist, zeigen die gegenwärtigen Schwierigkeiten von ENQA, einem solchen Auftrag nachzukommen. Zu stark sind die Vorbehalte vieler EU-Länder gegenüber einer solchen Supranationalisierung. In diesem Sinn scheint einer Verdichtung zweiter Ordnung, die nicht auf einer Verdichtung erster Ordnung basiert, deutliche Grenzen gesetzt zu sein. Aus diesen Gründen hat sich das *International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education* (INQAAHE) bisher nur mit einem Erfahrungsaustausch begnügt, auch wenn einige der an diesem Netzwerk Beteiligten durchaus die Ambitionen haben, dieses Netzwerk zu einem Art internationalen Akkreditierungsrat zu machen, der global agierende Qualitätssicherungsagenturen akkreditieren kann.

Trotz dieser deutlichen Akzeptanzschwierigkeiten konzentrieren sich viele Kräfte auf die Herausbildung eines solchen Metastandards. Als gemeinsamer Nenner dient der Konsens zur Notwendigkeit einer Alternative zu einem globalen „Gütesiegel“ im Rahmen der ISO 9000 Standards (Van Damme 2002: 35).

Modell 4: Einrichtung einer internationalen Qualitätssicherung und eines Akkreditierungsrahmens

Das vierte Modell ist sicherlich das umstrittenste Vorhaben, da es einem verbindlichen internationalen Standard und strengen Selektionsmechanismen die

höchste Priorität einräumt. Die Befürworter einer solchen Strategie argumentieren, dass mit Zunahme transnationaler Bildung und angesichts der Handelsliberalisierung von Bildungsdienstleistungen die vorher genannten Modelle möglicherweise nicht wirkungsvoll genug seien. Allerdings gestaltet sich die Form dieser vierten Strategie sehr unterschiedlich. Merkmal aller dieser Initiativen ist die relativ geringe Anzahl der involvierten Akteure im Vergleich zu den anderen Modellen und der klare Versuch eine Vorreiterrolle zu spielen.

Eine besondere Rolle nehmen US-amerikanische Akkreditierungsagenturen ein. Einige von ihnen sind als „quasi internationale“ Organisationen dazu übergegangen, nicht nur US-amerikanische Anbieter im In- und Ausland zu akkreditieren, sondern auch nicht-amerikanische Anbieter im Ausland, die eine solche Akkreditierung nachfragen (Council for Higher Education Accreditation 2002). Die auf bestimmte Fachrichtungen spezialisierten Akkreditierungsagenturen sind hier besonders engagiert. Die Aktivitäten des bereits erwähnten *National Committee on Foreign Medical Education and Accreditation* könnte ebenfalls diesem Typ zugeordnet werden. Diese Form profitiert von der weltweiten Reputation bestimmter US-amerikanischer Studiengänge und der Attraktivität des US-amerikanischen Arbeitsmarktes. Aus einem solchen Spezialisierungskontext entsprungen, in seiner Zusammensetzung jedoch stärker multilateral ausgerichtet, ist der *Washington Accord*. Dieser Zusammenschluss verbindet Akkreditierungsorganisationen für Ingenieursstudiengänge aus Australien, Kanada, Irland, Hongkong, Neuseeland, Südafrika, Großbritannien und den USA. Alle von den Mitgliedsstaaten des *Washington Accord* akkreditierten *undergraduate* Studiengänge dieser Fachrichtung werden von den anderen Ländern als substantiell gleichwertig anerkannt, was die Mobilität der AbsolventInnen erleichtert. Die Mitgliedschaft beim *Washington Accord* ist sehr strikt geregelt und exklusiv. Neue Mitglieder werden nur einstimmig angenommen. Der Probandenstatus für eine Mitgliedschaft gewährt keine Garantie auf automatische Anerkennung durch die anderen Mitgliedsländer.⁷

Stärker auf die Setzung neuer Standard fokussiert ist der Akkreditierungsrahmen von EQUIS (*European Quality Improvement System*). Diese übernationale Qualitätssicherung für MBA Studiengänge versteht sich als anspruchsvolle Ergänzung zur nationalen Akkreditierung und ist von der *European Foundation for Management Development* (efmd) 1997 ins Leben gerufen worden. Das deklarierte Ziel der *European Foundation* ist die Verbesserung der Managementausbildung in Europa. Gütekriterium ist hierbei der Internationalisierungsgrad der Studiengänge, wie auch die Entwicklung einer europäischen Dimension. Damit zielt EQUIS explizit auf die Schaffung eines Standards ab, der von den international orientierten Kapitalfraktionen in den einzelnen Nationalstaaten aufgenommen werden kann. Entsprechend ist EQUIS von eini-

7 Siehe http://www.washingtonaccord.org/wash_accord_agreement.html [15.10.04]

gen Ländern bereits als Alternative zur nationalen Qualitätssicherung und Akkreditierung eingesetzt worden. In Flandern beispielsweise kam es zu einem Fall, wo eine öffentliche *Business School* ihre staatliche Finanzierung erst erhielt, nachdem sie eine EQUIS Akkreditierung vorweisen konnte (Van Damme 2002: 38).

Sowohl der *Washington Accord* als auch EQUIS setzen auf die Bildung einer Avantgarde. Beide Berufsverbände könnten der neoliberalen Kapitalform, wie sie Gill beschreibt, zugeordnet werden. Allerdings kann der Versuch von EQUIS, den MBA-Studiengängen eine europäische Dimension zu geben, als ein Verweis auf Friktionen innerhalb dieser Kapitalform gelesen werden. Der *Washington Accord* geht allerdings noch einen Schritt weiter als EQUIS, indem er seinen Mitgliedern die gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit akkreditierter Studiengänge garantiert. In diesem Sinn ist er im kleinen, pluralen Rahmen der bislang wohl einzige Erfolg des zweiten Modells, das auf gegenseitige Anerkennung abzielt. Nicht zufälligerweise sind allerdings alle beteiligten Akkreditierungsagenturen aus Ländern, in denen sich der evaluierende Staat durchsetzen konnte, so dass ähnliche Akkreditierungsverfahren gegeben sind. Die Schlussfolgerung, dass eine Konvergenz der Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsverfahren die Durchsetzung der gegenseitigen Anerkennung gewährleistet, könnte allerdings trügen. Die Gegenprobe wäre die Schwierigkeit ENQAs eine solche Konvergenz zwischen kontinental-europäischen Ländern zu etablieren. Dies ist möglicherweise ein Hinweis darauf, dass das institutionelle Arrangement des evaluierenden Staates eine solche exklusive supranationale Regulierung im Gegensatz zum kontinental-europäischen Kontrollmodell begünstigt, ohne massiven nationalen Widerstand auszulösen. In diesem Fall scheint die Verdichtung zweiter Ordnung nicht zwangsläufig auf eine breite Verdichtung erster Ordnung aufbauen zu müssen.

Resumée

Dieser Beitrag verwies auf zwei zentrale Triebfedern für eine Internationalisierung der Qualitätssicherung, Akkreditierung und Anerkennung von Abschlüssen: Der expandierende Handel mit Bildungsdienstleistungen und das GATS-Abkommen selbst. Die Initiativen sind folglich im Kontext einer Transformation der internationalen Wirtschaft hin zu einer Weltökonomie zu betrachten, die Cox als Merkmal gegenwärtiger Veränderungsprozesse beschreibt. Sie sind Teil einer Neuordnung der globalen Abhängigkeitsbeziehungen und verhandeln die neue angemessene Form von Staatlichkeit. Die Vielfalt der involvierten Organisationen legt jedoch nahe, Abstand von einem verkürzten Begriff des neoliberalen Konstitutionalismus zu nehmen, wie ihn Gill einführte. Vielmehr verweisen die Initiativen auf die Herausbildung einer komplexen institutionellen Struktur, die als Konturen einer sich abzeichnenden Hegemonie des

transnationalen historischen Blocks verstanden werden können. Die Fülle der Initiativen und die vier verschiedenen Idealtypen der Beziehung zwischen internationaler und nationaler Regulierung machen jedoch deutlich, dass sich die Form der *global governance*, sowie die dazu passende Staatlichkeit noch lange nicht hegemonial durchgesetzt haben, sondern immer noch Gegenstand heftiger Auseinandersetzung sind. Um so erstaunlicher mutet die Abwesenheit einer breit geführten Auseinandersetzung gesellschaftskritischer Kräfte mit den gegenwärtigen Entwicklungen an. Einzig beim Bologna-Prozess ist es mittlerweile gelungen, eine kritische Diskussion anzufachen. Es bedarf dringend einer herrschaftskritischen Analyse der Verdichtungen sozialer Kräfte bei jedem der Regelungstypen, wie auch einer allgemeinen Politisierung der Frage nach Qualität an den Hochschulen.

Literatur

- Berlin-Deklaration (2003): „Den Europäischen Hochschulraum verwirklichen“ Communiqué der Konferenz der europäischen Hochschulministerinnen und -minister am 19. September 2003 in Berlin. http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Communique_dt.pdf
- Bollag, Burton (2004): Wanted: Foreign Students. Troubled by a precipitous decline in applications, U.S. colleges wonder if they are being shunned for good. *Chronicle of Higher Education* 51(7), A37.
- Brand, Ulrich / Christoph Görg (2003): Postfordistische Naturverhältnisse, Münster: Westfälisches Dampfboot
- Carr, Sarah / Andrea L. Foster (23.03.2001): States Struggle to Regulate Online Colleges That Lack Accreditation. *The Chronicle of Higher Education*: A34.
- Council for Higher Education Accreditation (2002): *International Quality Review and Accreditation: The Role of U.S. Recognized Accrediting Organizations*. http://www.chea.org/pdf/pres_itr_iqr_2002.pdf
- Cox, Robert W. (1987): *Production, Power, and World Order*, New York: Columbia University Press.
- Cox, Robert W. (1998): Multilateralismus und Weltordnung. In: Robert W. Cox: *Weltordnung und Hegemonie - Grundlagen der „Internationalen Politischen Ökonomie*, Marburg: FEG am Inst. für Politikwissenschaft
- DAAD (2003): *Zwischenbilanz des Programms Studienangebote deutscher Hochschulen im Ausland über die Jahre 2001 bis 2003*, Bonn: Deutscher Akademischer Austauschdienst.
- Demirovic, Alex (2001): NGO, Staat und Zivilgesellschaft. Zur Transformation von Hegemonie. In: Ulrich Brand, Alex Demirovic, Christoph Görg und Joachim Hirsch: *Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates*, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Eaton, Judith (2002): *Maintaining the Delicate Balance: Distance Learning, Higher Education Accreditation, and the Politics of Self-Regulation*, Washington D.C.: American Council on Education. <http://www.acenet.edu/bookstore/pdf/distributed-learning/distributed-learning-02.pdf>
- Frankfurter Rundschau* (6.10.2003): Schröder eröffnet deutsche Uni in Kairo. Frankfurt am Main.
- Gill, Stephen (1990): *American Hegemony and the Trilateral Commission*, Cambridge: University Press.
- Gill, Stephen (1997): Global Structural Change and Multilateralism. In: Stephen Gill: *Globalization, Democratization and Multilateralism*, Tokyo, New York, Paris: Macmillan, United Nations University Press, 1-17.
- Gill, Stephen (2000): Theoretische Grundlagen einer neo-gramscianischen Analyse der europäischen Integration. In: Hans-Jürgen Bieling und Jochen Steinhilber: *Die Konfiguration Europas: Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*, Münster: Westfälisches Dampfboot, 23-50.
- Gill, Stephen (2003): *Power and Resistance in the New World Order*, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.

- Hartmann, Eva / Christoph Scherrer (2003): *Negotiations on Trade in Services – The Position of the Trade Unions on GATS*. <http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/WORLDWIDE/GEWERKSCHAFTEN/BERICHTE/GLOBALUNIONSUNDWTO.PDF>
- Larsen, Kurt, John P. Martin, et al. (2002): *Trade in Educational Services: Trends and Emerging Issues*, Paris: OECD.
- Neave, Guy (1998): The evaluative State reconsidered. *European Journal of Education* 33(3), 265-284.
- Neave, Guy / Frans Van Vught, (eds.) (1991). *Prometheus Bound. The Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe*. Oxford: Pergamon.
- Nielson, Julia (2003): *Trade Agreements and Recognition*, Paris: OECD/CERI.
- OECD (2004): *Internationalisation and Trade in Higher Education*, Paris: OECD.
- Sasson, Anne Showstack (2001): Globalisation, Hegemony and Passive Revolution. *New Political Economy* 6(1), 5-17.
- Scherrer, Christoph (2001): 'Double Hegemony'? State and Class in American Foreign Economic Policymaking. *Amerikastudien* 46(4), 572-591.
- Schreiterer, Ulrich und Johanna Witte (2001): *Modelle und Szenarien für den Export deutscher Studienangebote ins Ausland*, Gütersloh: CHE und DAAD.
- Schwarzburger, Heiko (2003): Tamtam um Titel. *DUZ*.
- Schwarz-Hahn, Stefanie / Meike Rehburg (2004): *Bachelor und Master in Deutschland. Empirische Befunde zur Studienreform*, Münster, New York et al.: Waxmann.
- 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.
- UNESCO General Conference (2003): *Item 5.17 Higher education and globalization: Promoting quality and access to the knowledge society as a means for sustainable development*.
- UNESCO/OECD (2003): *Enhancing Consumer Protection in Cross-border Higher Education: Key Issues Related to Quality Assurance, Accreditation and Recognition of Qualifications*: UNESCO, OECD. <http://www.oecd.org/dataoecd/11/38/20196012.pdf>
- UNISON (2004): *Briefing No. 95 September 2004 GATS Update Briefing*. <http://www.unison-scotland.org.uk/briefings/gatsbrief2.html> [11.10.04]
- Van Damme, Dirk (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.
- Wagner, Alan (1999): Tertiary Education and Lifelong Learning: Perspectives, Findings and Issues from OECD work. *Higher Education Management* 11(1).