

## Beitritt von Belarus zum Bologna-Prozess

### Perspektiven für die belarussische Hochschulreform

Uladimir Dunau, Minsk

#### Zusammenfassung:

Seit Mai 2015 ist Belarus Mitglied im Europäischen Hochschulraum. Damit hat sich das offizielle Minsk zu einer umfassenden Hochschulreform in den nächsten drei Jahren verpflichtet. Die belarussische Bereitschaft hierzu ist vor allem mit dem finanziellen Interesse an mehr ausländischen Studierenden zu erklären. Die bedingte Aufnahme von Belarus in den Bologna-Prozess ist zugleich als Erfolg der belarussischen Zivilgesellschaft und insbesondere des Gesellschaftlichen Bologna-Komitees zu werten. Sie muss außerdem im Kontext der verbesserten Beziehungen zwischen Belarus und der EU vor dem Hintergrund des Ukraine-Konflikts gesehen werden. Gleichwohl besteht die Gefahr, dass das offizielle Minsk seine Reformbereitschaft lediglich simuliert.

Am 14./15. Mai 2014 beschlossen die 47 Bildungsminister des Europäischen Hochschulraums auf ihrer Konferenz in Jerewan den Beitritt von Belarus. Die Aufnahme erfolgte unter der Bedingung, dass sich Belarus zu einem grundlegenden Umbau seines Hochschulsystems gemäß den europäischen Standards verpflichtet. Der belarussische Beitritt steht somit de facto unter Vorbehalt, was einmalig in der Geschichte des Bologna-Prozesses ist. Belarus sah sich gezwungen, einer dreijährigen Roadmap für die Hochschulreform zuzustimmen.

#### Roadmap für Reformen

Entsprechend der Roadmap muss das Land:

- sein rückständiges System von berufsqualifizierenden Studienabschlüssen modernisieren, es mit den europäischen Qualifizierungsstandards harmonisieren und an die Bologna-Architektur anpassen,
- das System der Qualitätssicherung in der Hochschulbildung in Übereinstimmung mit den europäischen Standards und Leitlinien reformieren sowie eine unabhängige Akkreditierungsagentur aufbauen,
- die Bologna-Instrumente zur Gewährleistung der Transparenz der Studienleistungen umsetzen,
- die internationale Mobilität von Dozenten und Studierenden ausbauen,
- das System des lebenslangen Lernens entwickeln, soziale Gleichheit beim Zugang zur Hochschulbildung garantieren sowie die zwangsweise Arbeitsplatzzuteilung an Hochschulabsolventen abbauen,
- die zentralen akademischen Werte umsetzen.

Der Beschluss des Gipfels in Jerewan hat ein recht widersprüchliches Echo sowohl in Belarus als auch im Ausland ausgelöst. Das offizielle Minsk zog es vor, der einheimischen Öffentlichkeit die mit der Aufnahme verknüpften Bedingungen zu verheimlichen, und beschränkte sich auf die kurze Mitteilung, dass die Abstimmung über den Antrag des belarussischen Bildungsministeriums auf Aufnahme des Landes in den Europäischen Hoch-

schulraum positiv verlaufen sei. Die Roadmap für die belarussische Hochschulreform oder das Communiqué der Jerewaner Konferenz, in denen die internationalen Verpflichtungen des Landes zur Modernisierung des Hochschulwesens fixiert sind, wurden in den offiziellen Medien nicht veröffentlicht. Dies weckt Zweifel, dass die belarussischen Behörden die Roadmap tatsächlich umsetzen wollen.

#### Kontroverse Reaktionen

Die unabhängigen belarussischen Medien schenkten der Frage, wie der belarussische Aufnahmeantrag behandelt wurde, mehr Aufmerksamkeit. Aber die Kenntnis der internationalen Verpflichtungen, die unser Land mit der Aufnahme in den Europäischen Hochschulraum eingegangen ist, änderte nichts an der skeptischen Haltung von Oppositionsparteien, Zivilgesellschaft und akademischer Öffentlichkeit, dass die belarussischen Behörden die Anforderungen der Roadmap tatsächlich freiwillig umsetzen werden.

Diese Zweifel wurden auch von einigen europäischen Organisationen und sogar von den Bildungsministern einiger EU-Mitgliedsstaaten geteilt. Beim Jerewaner Gipfel gab es die einmalige Situation, dass einige Teilnehmer öffentlich ihre Besorgnis bezüglich der tatsächlichen Umsetzung der belarussischen Reformen äußerten, nachdem die Grundsatzentscheidung auf der Ebene der Bologna Follow-Up Group (BFUG) bereits getroffen war. Besonders kritisch eingestellt waren die Vertreter der skandinavischen Länder und der Niederlande.

Angesichts des Misstrauens gegenüber der belarussischen Seite als Partner sieht die Roadmap einen internationalen Kontrollmechanismus und eine Überprüfung der Umsetzung der Verpflichtungen bis 2018 vor, wenn auf der nächsten Ministerkonferenz in Paris über den weiteren Status von Belarus im Europäischen Hochschulraum entschieden wird.

Diese Vorsichtsmaßnahmen beseitigen jedoch nicht den in der belarussischen Öffentlichkeit anzutreffenden

Verdacht, dass die Ministerkonferenz mit ihrer Entscheidung die akademischen Werte und die Menschenrechte zugunsten geopolitischer Interessen aufgegeben hat. Viele sind überzeugt, dass die EU als Belohnung für die stärkere europäische Ausrichtung der belarussischen Außenpolitik bereit ist, die Augen davor zu schließen, dass es keinen sichtbaren Fortschritt im Bereich der Liberalisierung des Hochschulwesens gibt. Aber auch diejenigen in Europa, die in dieser Entscheidung eher einen Sieg der europäischen Imperative über die konservative autoritäre Hochschulbildung von Belarus erkennen, können sich bestätigt sehen.

### Politischer Handel?

Der Europäische Hochschulraum vereinigt 47 Länder und reicht damit weit über die EU hinaus. Dennoch können die 28 EU-Mitgliedsstaaten eine konsolidierte Politik gegenüber einem Beitrittskandidaten verfolgen und damit einen wesentlichen Einfluss auf die Entscheidung des Gipfels nehmen. Daher ist die Annahme vieler, dass die positive Behandlung des belarussischen Antrags Züge eines politischen Handels trägt, nicht grundlos. Offensichtlich schreiben beide Seiten der Entscheidung des Jerewaner Gipfels eine Bedeutung zu, die weit über das Feld der Bildungspolitik hinausgeht. Dieser Handel wurde gerade deswegen möglich, weil der Beitritt zum Europäischen Hochschulraum für die belarussische Seite einen Durchbruch in den Beziehungen zur EU darstellt und die Einleitung einer neuen Phase symbolisiert.

Die Betrachtung der Ergebnisse der Jerewaner Konferenz als Nullsummenspiel macht jedoch nicht viel Sinn. Die tatsächliche Bilanz der Vor- und Nachteile für die belarussischen Hochschulen ist nicht so einfach zu ermitteln. Die bisherige Einstellung der belarussischen Behörden zur Integration ihres Hochschulsystems in den Europäischen Hochschulraum zeugt davon, dass es sowohl Grund für Zweifel als auch für vorsichtigen Optimismus gibt.

### Frühere Beitrittsversuche

Belarus hat bereits mehrmals versucht, sich dem Europäischen Hochschulraum anzuschließen. Mitte der Nullerjahre erreichten mehrere postsowjetische Staaten ihre Aufnahme. 2004 rechnete auch Belarus damit, beim Ministergipfel in Berlin mit diesen Ländern gleichzuziehen. In den Jahren zuvor war an der hierfür erforderlichen Rechtsgrundlage gearbeitet worden. 2002 gelang es in der Neufassung des Bildungsgesetzes die Studienabschlüsse »Bachelor« und »Master« entsprechend dem Bologna-Modell zu verankern. Außerdem wurden weitere Rechtsakte verabschiedet, die der Internationalisierung des Hochschulwesens zuträglich waren: eine Verordnung über Hochschulabschlüsse, die durch den

Ministerrat 2002 bestätigt wurde, sowie die Verordnung Nr. 605 »Über die Bestätigung der Konzeption zur Einführung eines zweistufigen Ausbildungssystems im Hochschulwesen«, die im Mai 2004 veröffentlicht wurde. Des Weiteren trat Belarus der Lissabon-Konvention über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich bei, und am 29. Juni 2004 verabschiedete das belarussische Parlament in erster Lesung ein Hochschulgesetz, das die Architektur der Hochschulbildung neu ordnen sollte. Zudem garantierte es ein Mindestmaß an Hochschulautonomie und akademischer Freiheit, d. h. der in der europäischen Tradition zentralen Grundwerte. Damit stand Belarus an der Schwelle des Übergangs zum Bologna-Modell.

### Resowjetisierung des Hochschulsystems

2004 jedoch, als Belarus die Früchte seiner Anstrengungen zur Internationalisierung des Hochschulwesens hätte ernten sollen, vollzog die belarussische Bildungspolitik eine plötzliche Kehrtwende von einer Politik der Annäherung an Europa zur Selbstisolierung des belarussischen Hochschulwesens. Dieser Paradigmenwechsel war eine Reaktion auf die wachsende oppositionelle Haltung der Studenten, als deren Ursache der westliche Einfluss galt. Die Internationalisierung und Liberalisierung wurde abrupt durch die Schließung mehrerer Bildungseinrichtungen unterbunden. Zu den verbotenen Einrichtungen gehörte auch die Europäische Humanistische Universität (EHU), die eine wichtige Rolle beim Vorantreiben des Bologna-Modells in Belarus spielte. Die EHU musste nach Litauen emigrieren und wurde dort zur wohl einzigen in Friedenszeiten gegründeten Exiluniversität. Präsident Lukaschenka verkündete öffentlich die Rückkehr zum sowjetischen Modell der Hochschulbildung und ließ das bereits in erster Lesung verabschiedete Hochschulgesetz an das Parlament zur Überarbeitung zurückgeben. Die endgültige Verabschiebung erfolgte erst am 11. Juli 2007, wobei aus dem Text neben anderen für die Internationalisierung des Hochschulwesens wichtigen Regelungen auch die Artikel über die Autonomie der Hochschulen und die akademische Freiheit verschwunden waren.

Die Politik der Selbstisolierung wurde zudem ideologisch untermauert. Am 21. Mai 2008 erschien in der wichtigsten Staatszeitung, der »Sowetskaja Belorussija«, ein Artikel des damaligen stellvertretenden Leiters der Präsidialadministration, des Akademikers Anatol Rubinau, unter der Überschrift »Das pädagogische Zucken des Reformismus«. Darin legte Rubinau dar, dass sich die belarussische Nation aufgrund ihrer besonderen Natur weitmöglichst von allen westlichen Verführungen fernhalten müsse. »Es heißt, dass, was für den Russen gut ist, für den Deutschen den Tod bedeutet. Aber

häufig trifft auch das Umgekehrte zu», so der Akademiker. Zu diesen Bedrohungen zählte er auch den Bologna-Prozess. Allerdings lässt sich in diesem Falle nicht sagen, dass für die Belarussen tödlich ist, was für die Deutschen gut ist. Vielmehr grenzte sich Belarus mit dieser Entscheidung auch von Kasachstan, Russland, Armenien und den anderen am Bologna-Prozess beteiligten GUS-Staaten ab. Angesichts dieses herausfordernden Gegensatzes griff die belarussische Ideologie zu einer archaisierenden Mythenbildung und erklärte Belarus zur einzigen wahren Erbin des sowjetischen Hochschulmodells. Allerdings musste diese »Resowjetisierung« eine vergebliche historische Maskerade bleiben, da das sowjetische Modell de facto bereits nicht mehr existierte und zudem nicht für die inzwischen entstandenen Massenuniversitäten geeignet war.

## Beitrittsversuch Nr. 2

Der zweite Anlauf, dem Europäischen Hochschulraum beizutreten, fällt in die Phase der erneuten Annäherung an Europa im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen 2010. Aufgrund der zahlreichen Repressionen gegen Dozenten und Studierende nach der Niederschlagung der Proteste gegen die Fälschung der Abstimmungsergebnisse am 19. Dezember 2010 wurde diese Aufgabe beträchtlich erschwert. Bei der Vorbereitung des Aufnahmeantrags für die Ministerkonferenz in 2012 tat das belarussische Bildungsministerium freilich so, als ob diese Instrumentalisierung der Hochschulen für politische Repressionen problemlos mit den Beitrittsanforderungen vereinbar sei.

Der erneute Anlauf der belarussischen Behörden, dem Bologna-Prozess beizutreten, ist wesentlich mit ökonomischen Erwägungen zu erklären. Denn das Land befindet sich in einer wirtschaftlichen Systemkrise. Zudem wird die Bevölkerungszahl sich auf lange Sicht verringern, wodurch die finanzielle Lage des Bildungssystems zunehmend prekär wird. Dies wird sich vor allem in den 20er und 30er Jahren bemerkbar machen. Das belarussische Bildungsministerium möchte diese negativen Folgen der demographischen Entwicklung zumindest partiell durch eine höhere Zahl ausländischer Studierender kompensieren. Um ausländische Studierende zu gewinnen, musste das Bildungsministerium zumindest den Eindruck vermitteln, dass sich Belarus dem Bologna-Prozess anschließt, ohne dass es plante, entsprechende reale Reformen durchzuführen. Nur unter dieser Voraussetzung erhielten die für das Bildungswesen zuständigen Verantwortlichen 2011 die Zustimmung des Staatsoberhaupts zur Unterzeichnung der Bologna-Deklaration.

Dementsprechend betonten die Behörden ständig, dass der Beitritt zum Europäischen Hochschulraum weder grundlegende Veränderungen der Struktur noch

der Inhalte und der Ideologie des Bildungsprozesses erforderlich mache. Die Spalte des Bildungsministeriums erklärte in dieser Phase mehrmals, dass Belarus sich mit der Unterzeichnung der Bologna-Deklaration nicht verpflichte, alle Grundsätze des Europäischen Hochschulraums einzuhalten, da sich nach Auffassung des belarussischen Außenministeriums aus der Deklaration keine völkerrechtlich bindenden Verpflichtungen ergeben. Da eine Verletzung von Verpflichtungen nicht mit Sanktionen bestraft wird und es kein Verfahren zum Ausschluss aus dem Europäischen Hochschulraum gibt, meinte das belarussische Bildungsministerium es sich in der Tat erlauben zu können, die grundsätzlichen Differenzen zwischen dem belarussischen Hochschulmodell und den Zielen, Werten und Grundausrichtungen der Europäischen Hochschulraumpolitik zu ignorieren.

## Unterschätzte Krise

Die belarussischen Behörden ließen sich bestenfalls darauf ein, einige strukturelle oder technische Reformen in einzelnen Bereichen durchzuführen. Sie dachten jedoch nicht daran, das System der Hochschulverwaltung zu verändern, die Hochschulautonomie zu erweitern, die akademische Freiheit zu entwickeln und Studierende, Arbeitgeber oder andere soziale Partner an der Leitung der Hochschulen zu beteiligen. Die belarussischen Behörden übersahen dabei, dass die Verweigerung realer Reformen zu einer Vertiefung der Krise im Hochschulwesen führt sowie zum Verlust der Fähigkeit, auf die Herausforderungen der Gegenwart angemessen zu reagieren. Allerdings war nicht nur die Staatsmacht, sondern auch die Hochschulgemeinschaft in unserem Lande nicht bereit, sich auf der Grundlage der europäischen akademischen Werte zu konsolidieren.

Die belarussische akademische Gemeinde verbindet mit dem Beitritt zum Bologna-Prozess weiterhin vor allem die Hoffnung, dadurch einen besseren Zugang zu finanziellen Ressourcen für Forschungsprojekte zu erhalten, eine höhere akademische Mobilität sowie die Anerkennung belarussischer Abschlüsse im Ausland. Leider gibt es weder in der Gesellschaft noch bei der politischen Führung ein klares Verständnis dafür, dass der Beitritt zum Bologna-Prozess nicht nur eine Harmonisierung von Standards und Strukturen des Bildungswesens mit dem europäischen Hochschulraum bedeutet, sondern auch die Möglichkeit bietet, gemeinsam Antworten auf den Bedarf nach einer neuen Qualität der Hochschulbildung an Massenuniversitäten im postindustriellen Zeitalter zu finden.

## Rolle des Bologna-Komitees

Die belarussische Zivilgesellschaft versuchte 2011 das Interesse des Bildungsministeriums an einem Beitritt

zum Europäischen Hochschulraum zu nutzen, um Lobbyarbeit für eine reale Modernisierung des Hochschulwesens zu betreiben. Im Oktober 2011 wurde das Gesellschaftliche Bologna-Komitee ins Leben gerufen, in dem sich studentische, Bildungs- und Menschenrechtsorganisationen sowie unabhängige Experten zusammenschlossen. Dieses Komitee legte erstmals in der Geschichte des Europäischen Hochschulraums dem Bologna-Sekretariat einen alternativen Bericht darüber vor, inwiefern das belarussische Hochschulwesen für die Mitgliedschaft im Europäischen Hochschulraum bereit ist.

Bei ihrer Sitzung am 18.–19. Januar 2012 in Kopenhagen analysierte die Bologna Follow-Up Group (BFUG) sowohl den offiziellen Bericht des Bildungsministeriums als auch den alternativen Bericht des Bologna-Komitees. Dabei schloss es sich den Schlussfolgerungen des alternativen Berichts an und empfahl den Ministern die Entscheidung über die Aufnahme von Belarus in den Europäischen Hochschulraum auf den nächsten Gipfel in 2015 zu verschieben. Denn obwohl Aufnahmemebeschlüsse formal auf dem Gipfel der Bildungsminister der 47 Mitgliedsstaaten getroffen werden, erfolgt ihre Aufnahme in die Tagungsordnung nur im Falle der Zustimmung der BFUG. Das Jahr 2012 begann für das belarussische Bildungsministerium folglich mit der schlechten Nachricht aus Kopenhagen, dass der im Vergleich zu anderen Ländern späte Beitrittsversuch des Landes zum Bologna-Prozess gescheitert war.

Die BFUG machte dem belarussischen Bildungsministerium deutlich, dass von ihm deutliche Verbesserungen im Bereich der akademischen Freiheit, der Hochschulautonomie und der Beteiligung von Studierenden an der Hochschulverwaltung erwartet werden. Und obwohl das Bildungsministerium diese Ablehnung öffentlich als ungerecht und politisch motiviert kritisierte, zog es hie- raus praktische Lehren. Die Verantwortlichen verstanden, dass Belarus ohne eine Änderung seiner Haltung zur Reform des Hochschulwesens auch zu einem späteren Zeitpunkt nicht mit einer Aufnahme in den europäischen Hochschulraum rechnen konnte. Und der Konflikt zwischen belarussischen und europäischen akademischen Werten war nicht die einzige Hürde auf diesem Weg.

## Zögerlich wachsendes Reformbewusstsein

Ein weiteres Hindernis stellten die Ungleichgewichte im belarussischen Bildungssystem und die niedrige Qualität des Humankapitals dar. Diese waren bereits früher kein Geheimnis. Aber erst nach dem Bologna-Misserfolg begannen auch die staatlichen Vertreter und nicht nur die unabhängigen Experten darüber zu sprechen. Der geplante Beitritt zum Europäischen Hochschulraum wurde zum Anlass für einen kritischen Blick auf die belarussische Hochschule und das Bildungssystem

insgesamt. Die Leitung des Bildungsministeriums versicherte den Belarussen und den Europäern in den Jahren 2012–2014 mehrmals, dass sie aktiv an der Hochschulreform in Übereinstimmung mit den Bologna-Prinzipien arbeite. Allerdings trugen die Neuerungen weiterhin lediglich einen oberflächlichen Charakter und rührten nicht an den Grundlagen des Bildungssystems. Denn in den letzten Jahren gab es weder in der Gesetzgebung noch in den Leitlinien der Bildungspolitik noch im Verwaltungsbereich grundsätzliche Veränderungen.

Laut Artikel 107 des Bildungskodexes hat der Präsident das alleinige Recht, die staatliche Bildungspolitik zu bestimmen und die Umsetzung der zentralen Leitlinien zu garantieren. Das Parlament ist nach dem gelgenden Recht nicht an der Erarbeitung der Bildungspolitik beteiligt. Die Aufgaben der Regierung, des Bildungsministeriums und anderer staatlicher Leitungsorgane beschränken sich lediglich auf die Umsetzung dieser Politik. Alle anderen Bildungsakteure sowie die sozialen Partner des Hochschulwesens sind vollständig aus diesem Entscheidungsprozess ausgeschlossen. Dementsprechend zeichnet sich das gesetzlich geregelte Verwaltungssystem des belarussischen Hochschulwesens durch ein hohes Maß an Ineffizienz und Willkür aus.

Immer mehr Akteure verstehen, dass die belarussische Gesetzgebung eine europäische Ausrichtung der Hochschulentwicklung blockiert. Bei der Anhörung zum Bildungskodex im belarussischen Parlament am 4. Dezember 2013 war erkennbar, dass es auch bei einigen Staatsvertretern und Rektoren staatlicher Hochschulen Reformbefürworter gibt. Allerdings hat sich diese Diskussion bisher nicht auf die Autonomie der Hochschulen oder auf den Umfang der durch Vertreter der präsidialen Vertikale initiierten Repressionen in einigen Universitäten ausgewirkt. Auch in den vom Bildungsministerium vorbereiteten Änderungen am Bildungskodex spiegeln sich die Reformwünsche zentraler Stakeholder der Hochschulbildung nicht wider. Die Lesung der neuen Fassung des Bildungskodexes im Parlament wird ständig verschoben. Die rechtlichen Grundlagen geraten immer mehr in Widerspruch zu den zu bewältigenden Reformaufgaben. Dadurch werden Rechtsnihilismus und administrative Willkür im Hochschulwesen weiter gefördert.

## Zunehmende Krisensymptome

Betrachtet man die formalen Bildungsindikatoren, so müsste Belarus eigentlich ein äußerst hohes Humankapital haben. So verfügten 107,4 % der Bevölkerung in 2011 über eine mittlere Ausbildung gegenüber 86,3 % in 2000. Dieser hohe Wert erklärt sich dadurch, dass der Erwerb mehrerer Bildungsabschlüsse durch eine Person separat gezählt wurde. 85 % der Belarussen befanden sich in einer Hochschulausbildung. Dies entsprach 467 Studierenden

auf 10.000 Einwohner, was eines der höchsten Werte weltweit darstellt. Derzeit ist die Zahl der Studierenden auf 383 gesunken, aber Belarus nimmt damit weltweit den vierten Platz bei der Zugänglichkeit der Bildung ein. Unter der Bevölkerungsgruppe im Studentenalter studieren 91,5 %. Allerdings gibt es laut Daten der Weltbank eine beispiellose Diskrepanz zwischen der Nachfrage und dem Angebot an professionellen Kompetenzen. Belarusische Firmen haben mehr als ihre Pendants in anderen Ländern der Region Schwierigkeiten, Mitarbeiter zu finden, die über die erforderlichen Kompetenzen verfügen, obwohl sie in vielen Fällen über ein entsprechendes offizielles Diplom mit guten Noten verfügen.

Die Bemühungen der Hochschulleiter, um jeden Preis die Anzahl der Studierenden hoch zu halten und dadurch eine Kürzung der Universitätsbudgets zu verhindern, führen dazu, dass es bereits mehr Studienplätze im ersten Studienjahr als Schulabgänger gibt. Inzwischen verzichten die Behörden sogar auf Auswahlfilter bei der Aufnahme. Vor dem Hintergrund der bereits dramatisch gesunkenen Qualität der mittleren Bildung führt dies dazu, dass die Qualität der Hochschulbildung weiter abnimmt, was durch unzureichende Finanzierung und fehlende reale Reformen begünstigt wird.

Entgegen den deklarierten Versicherungen, ein qualitativ hohes Bildungsniveau zu gewährleisten, führt die faktische Politik zu einem erschreckenden Verfall der akademischen Standards sowie dazu, dass die Arbeitgeber von den Kompetenzen der Absolventen zutiefst enttäuscht werden. Es ist Aufgabe der staatlichen Bildungspolitik in gleichem Maße den Zugang zur Bildung zu ermöglichen, ihre Qualität zu sichern und die Kosten zu steuern. Die jährlich zunehmenden Ungleichgewichte zwischen diesen drei Aufgaben zeugen davon, dass sowohl die Bildungspolitik als auch die Leitungsstrukturen des Bildungswesens mit ihren grundlegenden Ansätzen gescheitert sind.

Die globalen Ratings der Universitäten zeigen eindringlich, dass die Erfolge der Spitzenuniversitäten direkt mit den Ausgaben pro Student verbunden sind. Eine billige Ausbildung kann auch nicht gut sein. Dass Belarus hier weit zurückliegt, ist auch an einem anderen internationalen Indikator erkennbar, nämlich an den staatlichen Ausgaben für einen Studierenden im Verhältnis zum BIP pro Kopf: in unserem Land beläuft es sich auf 15 %, in den OECD-Ländern auf 42 %.

### Fehlende Postgraduiertenförderung

Der Qualitätsverlust und die wachsende Finanzierungslücke führen in Kombination mit einer sehr leichten Zugänglichkeit aller Bildungsebenen dazu, dass das Spannungsverhältnis zwischen Populismus und Effektivität zunimmt. Das ist freilich kein spezifisch belarus-

sisches Problem. Es ist vielmehr in allen Ländern anzutreffen, die sich im Übergang von einem elitären zu einem breitenorientierten Hochschultyp befinden. Der Beitritt zum Bologna-Prozess soll strategische Antworten auf diese Herausforderungen liefern. Doch auch wenn die belarussischen Behörden im Vorfeld des Jerewaner Gipfels sowohl die belarussische Öffentlichkeit als auch die europäischen Experten zu überzeugen versuchten, dass unser Bildungssystem sich sicher auf dem Pfad der Bologna-Grundsätze bewegt, so haben die bisher tatsächlich durchgeführten Neuerungen lediglich einen formalen und äußerst oberflächlichen Charakter. So hat Belarus die Bologna-Architektur der Hochschulabschlüsse übernommen. Die Kürzung der ersten Studienphase von fünf auf vier Jahr birgt jedoch das Risiko eines weiteren Qualitätsverlustes. Denn bisher ist die zweite Studienphase in Belarus kaum entwickelt.

Nach Angaben des belarussischen Bildungsministeriums absolvierten in 2013/14 lediglich weniger als 2 % aller Studierenden ein Master-Studium. In den OECD-Ländern liegt der Anteil der Masterstudenten bei 15 %. Auch die tertiäre Bildungsstufe (Promotion, Habilitation) ist im belarussischen Hochschulwesen unterentwickelt. So liegt der Anteil an Doktoranden und Habilitanden in Belarus um ein Zweifaches unter dem OECD-Durchschnitt. Hinzu kommt, dass nur 3,2 aller in verschiedenen Programmen angemeldeten Doktoranden ihre Promotion erfolgreich abschließen, was von einer äußerst niedrigen Effektivität zeugt.

### Anhaltende Repressionen

In Bezug auf andere Punkte der Bologna-Agenda fallen die Erfolge noch bescheidener aus. Besonders besorgnis erregend ist das Fehlen von positiven Veränderungen in der Gesetzgebung und bei der Umsetzung fundamentaler akademischer europäischer Werte. Seit 2012 haben sich das Niveau der institutionellen Autonomie, der Mitbestimmung bei der Hochschulverwaltung sowie der Gewährleistung der akademischen Freiheit von Dozenten und Studierenden nicht erhöht. In manchen Bereichen hat sich die Situation sogar verschlechtert. Spitzenreiter bei den akademischen Repressionen bei der Verletzung der Rechte von Dozenten ist eindeutig die Hrodnaer Staatsuniversität. Auf Anweisung des Gebietsgouverneurs wurden hier nicht nur mehrere Dozenten entlassen, sondern im Frühjahr 2013 auch der langjährige Rektor Jauhen Rouba, da dieser nach Ansicht des Gouverneurs diese Anweisung nicht schnell genug umgesetzt hatte. Im Unterschied zu den Repressionen, die in Reaktion auf die Proteste des 19. Dezember 2010 erfolgten, wurde mit den Hrodnaer Repressionen in erster Linie der Inhalt von Veröffentlichungen geahndet, d. h. die Dozenten wurden nicht Opfer ihrer politischen Aktivitäten.

Die Gründe, aus denen die Behandlung des Beitrittsgesuchs von Belarus zum Bologna-Prozess 2012 auf 2015 verschoben wurde, bestanden somit zum großen Teil auch noch, als das belarussische Bildungsministerium im Oktober 2014 seinen Antrag einreichte. Dabei ist zu beachten, dass das erneute belarussische Beitrittsge-  
such zum Europäischen Hochschulraum unter Ausschluss der Öffentlichkeit vorbereitet und eingereicht wurde. Diese Geheimhaltung erklärt sich offensichtlich mit der Hoffnung, auf diese Weise eine öffentliche Diskussion darüber zu vermeiden, ob das belarussische Hochschulwesen bereit ist, die Werte und Ziele des Europäischen Hochschulraums zu übernehmen – und somit Kritik von Seiten europäischer Organisationen zu entgehen. Allerdings konnte Belarus die bestehenden Probleme bezüglich der akademischen Freiheit, der Hochschulautonomie und der studentischen Mitbestimmung auch diesmal nicht vollständig der öffentlichen Aufmerksamkeit entziehen.

### Zivilgesellschaftlicher Erfolg

So legte das Gesellschaftliche Bologna-Komitee dem Sekretariat des Europäischen Hochschulraums einen weiteren alternativen Bericht über die Bereitschaft des belarussischen Hochschulwesens für den Bologna-Prozess vor. Die Einreichung des Berichts erfolgte in enger Kooperation mit der Belarussischen Plattform des Zivilgesellschaftlichen Forums, die im Rahmen der EU-Initiative Östliche Partnerschaft gebildet wurde. Dank dieser Zusammenarbeit gelang es, genügend NRO und Experten im In- und Ausland sowie Vertreter in den Institutionen der EU und des Europarats anzusprechen, um eine angemessene gesellschaftliche Positionierung im Vorfeld der Verhandlungen über den Beitritt von Belarus zum Bologna-Prozess zu erreichen. Im Ergebnis hat die Ministerkonferenz in Jerewan weitgehend die Bewertung des alternativen Berichts über den Zustand des belarussischen Hochschulwesens übernommen und sich seinen Empfehlungen angeschlossen. Es liegt im Bildungsbereich somit der seltene Fall vor, dass es der

belarussischen Zivilgesellschaft gelungen ist, dem Staat eine radikale Reformagenda aufzuzwingen.

Dieser Erfolg kann sich jedoch als Illusion entpuppen, wenn es den belarussischen Behörden gelingt, sich der Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen zu entziehen. So hat das Bildungsministerium den rechtlich bindenden Charakter der Roadmap und das an Konditionen gebundene Format des belarussischen Beitritts bereits öffentlich in Zweifel gezogen. Angesichts des fehlenden Vertrauens in die belarussische Regierung sowie des einseitigen, verzerrten Charakters der offiziellen Informationspolitik hängen die Erfolgschancen der Modernisierung des Hochschulwesens vor allem davon ab, ob es der Zivilgesellschaft gelingt, die Umsetzung aller Punkte der belarussischen Verpflichtungen zu kontrollieren. Hierzu gehören die Erarbeitung eines konkreten Reformplans und einer entsprechenden Rechtsgrundlage sowie die Umsetzung der Rechtsnormen in das akademische Leben. Die Zivilgesellschaft muss folglich ein systematisches Monitoring gewährleisten und die Medien sowie Experten im In- und Ausland aktiv über die Ergebnisse dieses Monitoring informieren.

### Neue Herausforderungen

Die belarussische Zivilgesellschaft hat die einmalige Chance, aktiv den Prozess zu beeinflussen, wie die Regierung und alle anderen zuständigen Organe die mit dem Bologna-Beitritt eingegangenen Verpflichtungen umsetzen. Hierfür muss sie eine Watchdog-Funktion ausüben und eine breite gesellschaftliche Unterstützung für die anstehenden Reformen mobilisieren. Indem die Zivilgesellschaft den engen Dialog mit dem für die Umsetzung der Roadmap zuständigen internationalen Kontrollorgan sowie mit den europäischen Regierungen, der EU-Kommission, dem Europarat, dem Europäischen Studentenbund und anderen europäischen Organisationen sucht, kann es gelingen, eine Imitation von Reformen zu vermeiden und das akademische Leben an den belarussischen Universitäten zu demokratisieren.

Übersetzung: Astrid Sahn

#### Über den Autor:

Uladimir Dunaeu ist seit 1974 im belarussischen Hochschulwesen tätig. 1992 gehörte er zu den Gründern der Europäischen Humanistischen Universität, deren langjähriger Prorektor er war. In 2011 initiierte er die Bildung des Gesellschaftlichen Bologna-Komitees (<http://bolognaby.org>), in dem er bis heute aktiv ist.

#### Literaturtipps:

- Belarus Roadmap for Higher Education Reform, <[http://www.ehea.info/Uploads/SubmitedFiles/5\\_2015/144839.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/SubmitedFiles/5_2015/144839.pdf)>.
- Vladimir Dounaev: Education: Reformers' Successes and Failure, in: Anatoly Pankovsky/Valeria Kostyugova (Hg.): Belarusian yearbook 2014, Vilnius 2015, S. 144–150, <<http://nmnby.eu/yearbook/2014/en/page16.html>>.
- Olga Gille-Belova: Beyond the limits of the European Higher Education Area: the case of Belarus, in: European Journal of Higher Education, Vol. 5, No. 1, 2015, S. 83–95.