

Analyse

Russlands Hochschulpolitik zwischen Wettbewerb und staatlicher Kontrolle

Stefan Meister, Jena

Zusammenfassung

Das russische Hochschulwesen durchläuft seit dem Ende der Sowjetunion einen grundlegenden Wandlungsprozess, der die Transformation auf staatlicher und gesellschaftlicher Ebene unmittelbar widerspiegelt. Dies führte Anfang der 1990er Jahre zur Etablierung von Marktstrukturen, zur Ausrichtung von ehemals zentral geplanten Hochschulen auf die Regionen und auf die Studierenden als Leistungsnachfrager. Die Finanzkrise des Staates verhinderte jedoch in den 1990er Jahren einen umfassenden Reformprozess und band sämtliche Ressourcen der Hochschulen für den Überlebenskampf. Unter Präsident Wladimir Putin setzte in der staatlichen Bildungspolitik ein Reformprozess ein, durch den die Hochschulen zu Schlüsselinstitutionen für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Transformation werden sollen. Diese Reformpolitik veränderte das traditionelle Verhältnis von Staat und Hochschule durch den wachsenden Einfluss des Marktes. Mittels von der Regierung initiiert Reformprojekte und insbesondere aufgrund der Beteiligung Russlands am Bologna-Prozess seit 2003 setzte ein Modernisierungsprozess in der Hochschulpolitik ein, den Teile der Bevölkerung und der Bildungselite jedoch höchst skeptisch beurteilen.

Einleitung

Das heutige Russland hat seine Hochschulstruktur von der Sowjetunion geerbt, die eine hoch qualifizierte Bevölkerung besaß und das Bildungssystem bis in den letzten Winkel des Landes staatlich finanzierte. Dieses zentral geplante und den Bedürfnissen der Industrie unterworfen Ausbildungssystem geriet in den 1980er Jahren in eine Krise, die sich mit den sich wandelnden gesellschaftlichen und ökonomischen Anforderungen im postsowjetischen Transformationsprozess noch weiter verstärkte.

Auch heute haben Bildung und insbesondere Hochschulbildung in der russischen Bevölkerung weiterhin einen hohen Stellenwert. So wünschen sich über 60% der Eltern von Kindern zwischen 13 und 20 Jahren und sogar über 70% der Eltern von Jugendlichen zwischen 16 und 17 Jahren für ihre Kinder eine Hochschulausbildung.

Wandel im Hochschulwesen

Die Einführung der Marktwirtschaft, die Individualisierung von Bildungswegen und die Zulassung privater Hochschulen hatten die Situation im Hochschulsektor grundsätzlich verändert. Die Anzahl der Hochschulen verdoppelte sich von 514 im Studienjahr 1990/91 auf 1.068 Einrichtungen 2005/06. Zu dem enormen Zuwachs trug insbesondere die Zulassung privater Hochschulen bei, deren Zahl auf mittlerweile über 400 angewachsen ist. (siehe Grafik auf Seite 8) Noch eindrucksvoller ist die Zunahme der Studierendenzahlen: Ging ihre Anzahl in den ersten, besonders schwierigen Transformationsjahren von 1990/91 bis 1993/94 von 2,825 auf 2,543 Mio.

noch leicht zurück, so stieg sie 2000/01 auf 4,741 Mio. und 2005/06 auf 7,064 Mio. Die Mehrheit der Studierenden lernt jedoch weiterhin an staatlichen Hochschulen. So waren im Studienjahr 2005/06 knapp 6 Mio. Studierende an staatlichen und etwas mehr als 1 Mio. an nichtstaatlichen Hochschulen eingeschrieben (siehe Grafik auf Seite 8). Staatliche Hochschulen genießen in der Bevölkerung weiterhin ein höheres Ansehen. An nichtstaatlichen wird in erster Linie die Ausbildungsqualität kritisiert.

Die rasante Zunahme der Studierendenzahlen ist eng mit den veränderten Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt verbunden und wirkt sich auch auf die Ausbildungsqualität aus. Die Kommerzialisierung der Ausbildung ohne kontrollierte Zulassungsbeschränkung führte zu einer ‚Inflation von Diplomen‘. Im Ergebnis wird es ohne Hochschulabschluss immer schwerer, einen Arbeitsplatz zu finden. Dabei spielt bis heute nicht so sehr die Qualität eine entscheidende Rolle, als vielmehr der Besitz eines Diploms als solchem. In diesem Zusammenhang ist auch die Verschiebung des Studiums hin zum Abend- und Fernstudium zu sehen. Im Fernstudium studierten Mitte der 1990er Jahre 856.000 Personen, zehn Jahre später waren es über 3 Mio. Studierende. Dieses Wachstum lässt sich damit erklären, dass der Bedarf an Studienplätzen stärker gestiegen ist, als neue, staatlich finanzierte Direktstudienplätze geschaffen wurden. Deshalb hat die Nachfrage nach einem bezahlbaren Hochschulstudium zugenommen, was sich an der Zunahme des erschwingeren Fernstudiums widerspiegelt.

Die Anfang der 1990er Jahre eingeleiteten Reformen sollten zu Demokratisierung, Entideologisierung, Dezentralisierung und Humanisierung von Bildung sowie wachsender rechtlicher und finanzieller Autonomie ihrer Einrichtungen führen. Bei der Umsetzung der Hochschulreform Anfang der 1990er Jahre konzentrierte sich der Staat jedoch in erster Linie auf die strukturelle Reorganisation von Bildungseinrichtungen. Qualitätsverbesserung, neue Lehrpläne und Technologien sollten dann erst folgen. Erste Schritte waren die Ausdifferenzierung der Hochschultypen, die Zulassung privater Hochschuleinrichtungen sowie die Individualisierung des Studiums. Das Gesetz ‚Über die höhere und postgraduale Bildung‘ als Spezialgesetz für die höhere Bildung kam erst 1996 zustande. Zu diesem Zeitpunkt befanden sich die Hochschulen bereits in einer tiefen finanziellen Krise und kämpften in erster Linie um ihr Überleben.

Die Finanzierung der Hochschulen

Direkte staatliche Finanzierung erhalten zurzeit nur staatliche Hochschulen. Nichtstaatliche finanzieren sich dagegen ausschließlich aus Gebühren. Die Zahl der staatlich finanzierten Studienplätze geht seit Anfang der 1990er Jahre kontinuierlich zurück. Betrug der Anteil der staatlich finanzierten Budgetstudenten 1993 noch knapp 94 Prozent so sank diese Zahl bis 2002 auf 51 Prozent und stieg bis 2006 wieder leicht auf 53 Prozent. Damit nahm zwischen 1993 und 2002 die Zahl der Budgetstudenten nur um das 1,23fache, die der Selbstzahler dagegen um das 18fache zu. (siehe Grafik auf Seite 9) Diese Entwicklung zeigt sich auch in der Finanzierung der Hochschulen. Im Jahr 2000 erreichten die von allen Hochschulen selbst erwirtschafteten Mittel erstmals ungefähr den gleichen Umfang wie die staatlichen Zuweisungen. In den folgenden Jahren sank der Anteil der staatlichen Finanzierung auf 45%.

Die Bildungsausgaben gingen von 9,6% des Bruttoinlandsprodukts 1986 auf 3,5% 1990 und 2,9% im Jahr 2000 zurück. Danach stiegen die staatlichen Ausgaben wieder an und erreichten 2004 einen Anteil von 3,7% des BIP. (siehe Grafik auf Seite 7)

Die alleingelassenen Hochschulen begannen ihr Überleben selbst zu organisieren: So wurden gebührenpflichtige Studiengänge eingeführt, Räume und Laboratorien vermietet, Hochschullehrer waren an verschiedenen Einrichtungen beschäftigt und verdienten mit Repetitorien zu ihrem spärlichen Gehalt hinzu. Infolgedessen setzte eine Kommerzialisierung des Hochschulwesens ein, Leistung konnte durch Bezahlung ausgeglichen wer-

den. Diese Entwicklung führte jedoch nicht zu mehr Wettbewerb und Effizienzsteigerung, sondern zu einer Verschlechterung der sozialen Situation der Lehrkräfte und der Abnutzung der technischen und materiellen Ausstattung der Hochschulen.

Insbesondere die neu gegründeten privaten Hochschulen gerieten wegen ihrer Ausbildungsqualität in die Kritik. Sie hatten sehr schnell auf die neuen Nachfragebedürfnisse der Gesellschaft reagiert und Studienplätze vor allem in den neuen Prestigefächern Wirtschaft, Recht, aber auch Geistes- und Sozialwissenschaften angeboten. Seit Mitte der 1990er Jahre reagierten die staatlichen Hochschulen auch aus finanziellen Gründen auf die Nachfrage der Studierenden und boten verstärkt Spezialisierungen in den neuen Prestigefächern an. Ein wachsender Wettbewerb zwischen den Hochschulen entwickelte sich damit vor allem in den stark nachgefragten Fächern. Diese Entwicklung führte jedoch nicht zu einer Ausrichtung auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes, sondern auf die Interessen der Studierenden.

Bildungsreform unter Putin

Unter Präsident Wladimir Putin setzte ein Paradigmenwechsel in der Hochschulpolitik ein. Bereits in der im Mai 2000 ausgearbeiteten ‚Strategie für Russland bis 2010‘ wurde die „Stärkung des Humankapitals als Grundlage für Wirtschaftsreformen“ bezeichnet und ein Übergang „von der Industrie- zur Informationsgesellschaft“ gefordert. Damit sollte eine stärker ökonomische Ausrichtung in der Bildungsreform erfolgen, was sich dann auch in dem bis Ende 2001 ausgearbeiteten ‚Konzept über die Modernisierung der russischen Bildung im Zeitraum bis 2010‘ widerspiegelt.

In diesem Reformpapier wird zwar wieder eine aktivere Rolle des Staates in der Bildungspolitik gefordert, jedoch sind die handlungsleitenden Prinzipien für den Reformprozess „wachsende Selbstverantwortung des Einzelnen“, „eine breitere gesellschaftliche Beteiligung an der Finanzierung“ sowie „rechtlich verankerte und finanziell unterfütterte Autonomie der Hochschulen“. Das Finanzierungssystem soll zum zentralen Element einer Umgestaltung des Bildungssystems auf marktwirtschaftlicher Basis werden. Die Diversifizierung der Finanzierung soll durch eine Doppelstrategie erreicht werden: Einerseits sollen massive staatliche Investitionen in den Bildungsbereich fließen und eine Verdopplung der föderalen Mittel für Bildung innerhalb von zehn Jahren erreicht werden. Dies entspricht auch den Forderungen der Hochschulen und einer Mehrheit der Bevölkerung. Andererseits ist die Beteiligung durch private Mittel vor allem

durch Studiengebühren und die Möglichkeit der Hochschulen, selbst zusätzliche Mittel zu erwirtschaften, vorgesehen. Zu diesen sollen auch verstärkt Gelder aus der Industrie und von privaten Stiftungen kommen. Geplant ist, dass der Staat nur noch für eine Grundsicherung der Ausbildung verantwortlich ist und die Bildungsnachfrager stärker an der Finanzierung ihrer Ausbildung beteiligt werden.

Bologna-Prozess und Föderales Zielprogramm

Die nächste Stufe in der Reform des Hochschulwesens erfolgte mit der Entscheidung, im Herbst 2003 dem Bologna-Prozess der Europäischen Union beizutreten und Russland in einen entstehenden einheitlichen europäischen Bildungsraum zu integrieren. Eng verbunden mit diesem Schritt ist das im Dezember 2005 beschlossene 'Föderale Zielprogramm über die Entwicklung der Bildung von 2006 bis 2010'. Die in der Bologna-Deklaration verfassten Richtlinien werden in diesem Zielprogramm zu handlungsleitenden Prinzipien des russischen Reformprozesses. Ziel soll es sein, Russlands wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit weltweit mittels Investitionen in Forschung und Bildung zu verbessern, um über ein reformiertes Ausbildungssystem besser auf die Herausforderungen der Globalisierung reagieren zu können. In der Bildungspolitik soll sich auch ein wachsender internationaler Anspruch der russischen Regierung widerspiegeln. Von den Hochschulen wird gefordert, dass sie Anschluss an den internationalen Wettbewerb um Ausbildung finden.

Das föderale Zielprogramm bestätigt die marktwirtschaftlichen Finanzierungsmechanismen und fordert eine Verbesserung der Qualität von Hochschulausbildung, eine stärkere Ausrichtung auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes und die Reform des staatlichen Bewertungssystems mit dem Ziel, echten Leistungswettbewerb zu erreichen. Der Wandel hin zu mehr Wettbewerb und Individualisierung in der Hochschulausbildung soll über die Einführung von Bildungsgutscheinen erfolgen. Ziel ist es, die pauschale Mittelzuweisung an die Hochschulen durch eine nachfrageorientierte Finanzierung abzulösen. Die Bildungsgutscheine sind an die Prüfungs- und Lernleistungen der Abiturienten gebunden, wobei nach der entsprechenden Leistung anteilig der Staat für das Studium aufkommt und der Rest von den Studierenden selbst getragen wird. Über eine sich in der Testphase befindende einheitliche Abiturprüfung erhalten die Absolventen entsprechend ihrer Leistung diesen Bildungsgutschein und können sich dann an allen Hochschulen des Landes bewerben. Trotz

starken Widerstands aus den Hochschulen und der Bildungselite soll laut Bildungsminister Andrej Fursenko die einheitliche Abiturprüfung bis 2009 landesweit eingeführt werden.

Zwischen Autonomie und staatlicher Kontrolle

Die seit 2000 eingeleiteten Hochschulreformen setzen durch die Umgestaltung der Finanzierungsmechanismen, durch Förderung von Innovation, durch eine stärkere Ökonomisierung und Internationalisierung von Bildung neue Akzente. Für die russischen Hochschulen war es entscheidend, dass nach Jahren des materiellen und intellektuellen Niedergangs der Staat wieder ein eindeutiges Bekenntnis zu ihrer zentralen Rolle ablegte. Der forcierte Umbau des Hochschulsystems auf marktwirtschaftlicher Basis stößt gleichzeitig auf erheblichen Widerstand aus der Bevölkerung und der Bildungselite und hier insbesondere dem Hochschulrektorenverband. Kritisiert wird der Verlust nationaler Hochschultraditionen und eine wachsende soziale Ungleichheit im Bildungssystem durch die zunehmende Beteiligung der Bevölkerung an der Bildungsfinanzierung ohne entsprechende Ausgleichsmechanismen. Für die Umstellung auf ein Leistungssystem müssten von staatlicher Seite mehr Stipendien zur Verfügung gestellt und endlich die seit langem angekündigten Bildungskredite eingeführt werden.

Die Bildungsfinanzierung erfolgt zunehmend auf Leistungsbasis, durch vertragliche Verpflichtungen mit Firmen oder Behörden soll eine bessere Anpassung an den Arbeitsmarkt erfolgen und die Qualität verbessert werden. Bei der Umstrukturierung der staatlichen Bildungsverwaltung 2004 wurden staatliche Anstalten in Dienstleistungsagenturen umgewandelt und neue Kontroll- und Sanktionsmechanismen eingeführt. Diese sind der Exekutive unterstellt worden und sollen die Bildungseinrichtungen zur Erfüllung gesetzlich oder vertraglich festgelegter Verpflichtungen auffordern. Gleichzeitig plant die Regierung eine Reduzierung der Anzahl an Hochschulen durch strengere Qualitätskontrollen und Akkreditierungsverfahren. Dabei können Hochschulen geschlossen oder zu regionalen Hochschulkomplexen zusammengelegt werden.

Problematisch erscheint, dass zwar in den staatlichen Bildungskonzeptionen mehr Eigenverantwortung und Autonomie für die Hochschulen gefordert wird, jedoch andererseits die Kontrollmechanismen ausgebaut und die Selbstverwaltung eingeschränkt werden. So wurden in einer überarbeiteten Variante des 'Gesetzes über die Bildung' (vom 01.01.2005) wichti-

ge Absätze zur Gewährleistung der Finanzautonomie von Bildungseinrichtungen wie die freie Verfügung über nicht beanspruchte Mittel und über Eigentum sowie die kommerzielle Beteiligung an Firmen (Art. 43, Abs. 3–5) gestrichen. Die Hochschulen benötigen mehr Entscheidungsspielraum bei Investitionen mit selbsterwirtschafteten Geldern und eine Verringerung der Steuerbelastung auf erwirtschaftete Gewinne, die zur Zeit 24% beträgt.

In den Reformkonzepten wird Autonomie ausschließlich aus ökonomischer Sicht betrachtet, demokratische Prinzipien oder Fragen des Managements von Selbstverwaltung spielen keine Rolle. Im Gegenteil erfolgen über die vor kurzem eingeführte Veränderung bei der Wahl des Rektors direkte Eingriffe in die Organisationsstrukturen und damit die Unabhängigkeit der Hochschulen. Wurden die

Rektoren bisher durch den Akademischen Rat der Hochschule gewählt, so erfolgt jetzt die Aufstellung

eines Kandidaten für das Rektorenamt mittels einer Attestierungskommission, die durch föderale und regionale Beamte dominiert wird. Der Akademische Rat kann letztlich nur noch einen der vorher zugelassenen Kandidaten wählen. Damit wird direkt in die Leitungsstruktur der Hochschulen eingegriffen, die Autonomie ihrer Führung eingeschränkt und werden die Rektoren als eigenständige Akteure ausgeschaltet.

Im Hochschulbereich zeigt sich damit eine Tendenz, die in Russland auch in anderen Bereichen zu beobachten ist: Einerseits werden staatliche Dienstleistungen abgebaut und mehr Wettbewerb von den Akteuren gefordert. Andererseits verstärkt der Staat seine Kontroll- und Regulierungsmechanismen, schränkt die Autonomie und damit Spielräume für demokratische Entscheidungsprozesse ein.

Über den Autor

Stefan Meister ist Doktorand am Lehrstuhl für Außenpolitik und Internationale Beziehungen der Friedrich-Schiller Universität Jena. Er promoviert über die Transformation russischer Hochschulen seit dem Ende der Sowjetunion und ihre Rolle für die Regionalentwicklung in Russland.

Lesetipp:

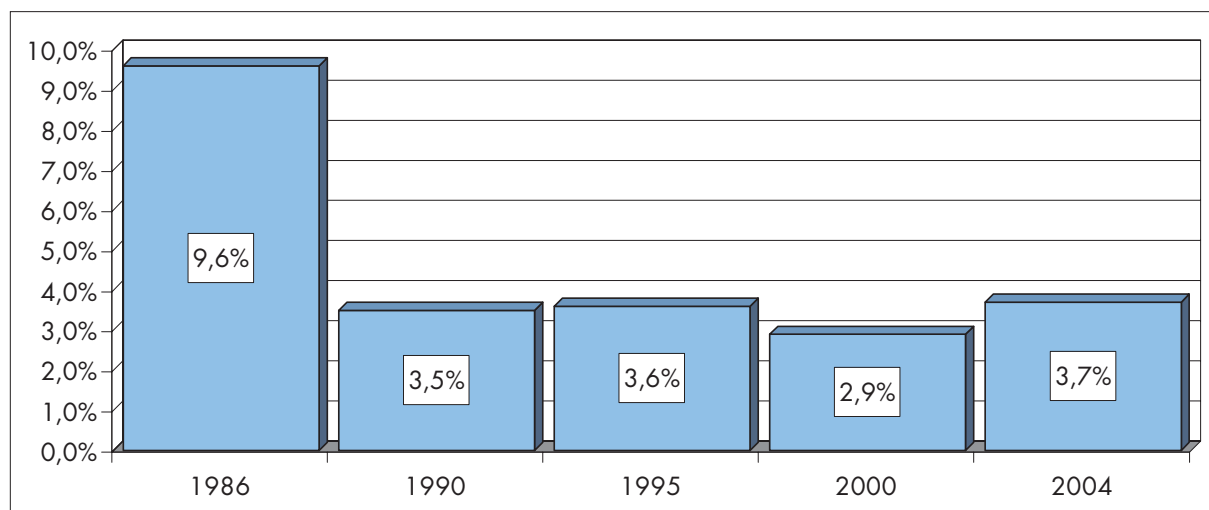
Gabriele Gorzka/Ute Lanzendorf (Hg.), Russlands Hochschulen und Forschungseinrichtungen auf dem Weg nach Europa. Eine aktuelle Bestandsaufnahme, Kassel 2006 <<http://cgi.uni-kassel.de/~dbupress/download.cgi?frel=978-3-89958-184-3>>

Tabellen und Grafiken

(Zusammengestellt von Stefan Meister, Friedrich-Schiller Universität Jena)

Die Entwicklung des Hochschulwesens

Staatliche Ausgaben für Bildung in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quelle: Weltbank, <http://devdata.worldbank.org/edstats/SummaryEducationProfiles/CountryData/GetShowData.asp?sCtry=RUS;Russia>