

## Analyse

# Akademische Ausbildung in Russland an staatlichen Hochschulen: Auf Kosten des Staates oder gegen Gebühren

Christine Teichmann, Berlin

## Zusammenfassung

Hochschulbildung war in der ehemaligen Sowjetunion für die Studierenden an den staatlichen Hochschulen des Landes kosten- bzw. gebührenfrei. Nach dem Zusammenbruch des staatssozialistischen Regimes und der damit einhergehenden Wirtschafts- und Finanzkrise geriet das Bildungswesen in der Russischen Föderation Anfang der 1990er Jahre in eine schwierige Situation. Die extreme Verknappung der zur Verfügung stehenden Mittel führte dazu, dass die Bildungseinrichtungen bis zur Jahrhundertwende fast ausschließlich mit dem »Kampf ums Überleben« beschäftigt waren. Daher werden seit der ersten Hälfte der 1990er Jahre nicht nur an den privaten Hochschulen Gebühren erhoben, sondern auch an staatlichen Einrichtungen, die zusätzlich zu den staatlich finanzierten Studienplätzen gebührenpflichtige Studienangebote unterbreiten. Mit diesen Einnahmen versuchen die Hochschulen, einen Teil der seit langem defizitären staatlichen Zuwendungen auszugleichen.

## Ein Blick zurück: Hochschulzugang und Hochschulfinanzierung in der Sowjetunion

Universitäten und Hochschulen wurden in der Sowjetunion ausschließlich vom Staat finanziert. Hochschulbildung war für die Studierenden gemäß der geltenden Verfassungen (von 1936 und 1977) kostenfrei. Im Gegensatz zu den meisten westeuropäischen Staaten erfolgte der Hochschulzugang faktisch immer über eine separate Aufnahmeprüfung an einer bestimmten Hochschule (nach dem Abschluss der 11. Klasse). Wenn heute rückschauend auf die Kostenfreiheit des Studiums und die singuläre staatliche Alimentierung der sowjetischen Hochschulen von Vertretern aus Politik und Hochschulen gefordert wird, diese Voraussetzungen für die akademische Ausbildung beizubehalten bzw. wiederherzustellen, werden jedoch zwei ganz wesentliche Bedingungen außer Acht gelassen, an die die kostenfreie akademische Ausbildung seinerzeit gebunden war:

- Alle Hochschulabsolventen erhielten nach dem Studium vergleichsweise geringe Löhne und Gehälter, die mehrheitlich nicht höher waren als die von (qualifizierten) Facharbeitern. Das wurde damit begründet, dass der Staat ihnen ja eine kostenfreie akademische Ausbildung gewährt habe.
- Die Hochschulabsolventen waren zudem verpflichtet, nach dem Studium eine ihnen vom Staat zugewiesene Arbeitsstelle anzunehmen und dort mindestens 3 Jahre lang zu verbleiben, um sozusagen die Kosten für das Studium »abzuarbeiten«.

Unter den neuen marktwirtschaftlichen Verhältnissen haben diese beiden Bedingungen heute keine Gültigkeit mehr. Anders gesagt: Zum einen investiert der Staat

nach wie vor erhebliche Mittel aus dem Haushalt in die akademische Ausbildung, die aber aufgrund der stetig steigenden Studierendenzahlen und Ausbildungskosten den Bedarf der Einrichtungen längst nicht decken können. Zum anderen erhält der Staat häufig keine »Gegenleistung« für seine Investitionen, da viele der Hochschulabsolventen aus unterschiedlichen Gründen dem (staatlichen) Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen – sei es, dass sie besser bezahlte Jobs in der freien Wirtschaft annehmen, ins Ausland gehen, überhaupt nicht in dem Berufsfeld tätig werden, in dem sie ausgebildet wurden u.a.m.

## Die Krise des Bildungswesen in der Transformationsphase

Nach dem Zusammenbruch des staatssozialistischen Regimes und der damit einhergehenden Wirtschafts- und Finanzkrise geriet das Bildungswesen in der Russischen Föderation Anfang der 1990er Jahre in einen permanenten Krisenzustand, der sich insbesondere in einer chronischen Unterfinanzierung der Bildungseinrichtungen auf allen Ebenen manifestierte. Die Regierung erteilte dem bisherigen, streng zentralisierten Finanzierungssystem eine Absage und der Staat zog sich partiell aus seiner finanziellen (und administrativen) Verantwortung für die Bildungseinrichtungen zurück. Im Artikel 40 (Pkt. 2) des Gesetzes der Russischen Föderation »Über die Bildung« (1996) heißt es, dass der Staat dafür Sorge trägt, dass jährlich nicht weniger als 10 % des Nationaleinkommens zur Finanzierung des Bildungswesens bereitgestellt werden. (Dies entspricht in etwa 7 % vom BIP.) Diese Vorgaben wurden allerdings

in den 1990er Jahren nie eingehalten, d.h. die Bildungsausgaben *de facto* aus dem Staatshaushalt blieben mit 3,86 % (1995) bzw. 3,63 % (1999) weit hinter den Bildungsausgaben *de jure* zurück.

Die extreme Verknappung der zur Verfügung stehenden Mittel führte dazu, dass die Bildungseinrichtungen bis zur Jahrhundertwende fast ausschließlich mit dem »Kampf ums Überleben« beschäftigt waren und es – im Gegensatz zu anderen Bereichen der Gesellschaft – nur ansatzweise zu Reformschritten kam. In dieser Zeit reichten die Zuwendungen des Staates lediglich dafür aus, um dem Lehrpersonal die ohnehin kargen Gehälter zu zahlen und das auch nicht immer fristgerecht. Zahlungen für kommunale Dienstleistungen mussten über Jahre ausgesetzt werden und es häuften sich große Schuldenberge an. Neuanschaffungen wurden kaum getätigt und an Mittel für Modernisierungen war nicht zu denken. Diese Situation führte zu gravierenden Einbußen in der Qualität der Ausbildung an Schulen und Hochschulen des Landes, die gemessen an internationalen Standards noch bis in die 1980er Jahre hinein in vielen Bereichen durchaus wettbewerbsfähig war.

Erst mit der schrittweisen Konsolidierung marktwirtschaftlicher Strukturen in der Gesellschaft wurden auch Voraussetzungen für dringende radikale Reformen im Bildungsbereich geschaffen. Kurze Zeit nach seinem Amtsantritt (2000) hat Präsident Putin die Reformierung des nationalen Bildungswesens zur »Chefsache« erklärt. Der russische Staat kommt seitdem erstmals wieder regelmäßig seinen Zahlungsverpflichtungen gegenüber den Bildungseinrichtungen nach und hat seine Zuwendungen sogar (leicht) erhöht. Bereits Ende 2001 wurde von der Regierung eine »Konzeption zur Modernisierung des Russischen Bildungswesens für den Zeitraum bis zum Jahr 2010« verabschiedet. Kernpunkt dieser Konzeption war bzw. ist eine Neuordnung der Finanzierungsmechanismen im Bildungswesen auf der Grundlage eines liberalmarktwirtschaftlichen Regelungskonzepts. Für die staatlichen Hochschuleinrichtungen bedeutet das konkret, dass ihre Finanzierung sukzessive von einer angebotsorientierten Mittelzuweisung durch den Staat auf eine nachfrageorientierte Finanzierung umgestellt werden soll.

### Kommerzialisierung im Bildungswesen – das Beispiel der Hochschulen

In einer Umfrage des renommierten Lewada-Zentrums im Sommer 2007 haben 67 % der Teilnehmer auf die Frage, was ihrer Meinung nach das Wichtigste sei, um ein Hochschulstudium aufnehmen zu können, geantwortet: GELD. Diese Auffassung verwundert kaum, wenn man zudem weiß, dass derzeit mehr als die

Hälfte aller Studierenden an den russischen Hochschulen Gebühren für ihre akademische Ausbildung zahlen. Studiengebühren werden seit der ersten Hälfte der 1990er Jahre sowohl an privaten als auch an staatlichen Hochschulen erhoben. Während die privaten Einrichtungen die Kosten für ihre Studienangebote in Abhängigkeit von den »Marktverhältnissen« auf dem Gebiet der akademischen Bildung selbst festlegen, sahen bzw. sehen sich die staatlichen Einrichtungen bei der Vergabe von gebührenpflichtigen Studienplätzen (zusätzlich zu den staatlich finanzierten) mit mehr oder weniger strengen Eingriffen seitens des Staates in ihre Autonomie konfrontiert. Gleichwohl sind die Einnahmen aus den Gebühren für die staatlichen Hochschulen eine wichtige Ressourcenquelle, die zumindest einige »Löcher« in den seit Beginn der 1990er Jahre permanent defizitären Hochschulhaushalten schließen hilft.

### Kostenfreie akademische Ausbildung in der russischen Marktwirtschaft – nur auf Wettbewerbsbasis

Die kommerzielle Ausbildung als eine der neuen Formen zur Ressourcenbeschaffung im Bildungsbereich in der Russischen Föderation hat in den letzten Jahren vor allem an den staatlichen und kommunalen Hochschuleinrichtungen deutlich zugenommen. Im Vergleich zu den nichtstaatlichen (rein kommerziellen) Einrichtungen, in denen die Zahl der Studierenden in den letzten 10 Jahren um das 8-fache gestiegen ist, hat sich allein die Zahl der zahlenden Studierenden an den staatlichen und kommunalen Einrichtungen um das 12-fache erhöht. So wurden zum Beispiel im Studienjahr 2005/06 755.900 Erstsemester, die für ihr Studium Gebühren zahlen, an staatliche Einrichtungen aufgenommen. Demgegenüber haben im gleichen Jahr ca. 753.000 einen staatlich finanzierten Studienplatz erhalten.

In der aktuellen Verfassung des Landes heißt es (wie übrigens früher auch), dass »... Hochschulbildung kostenfrei nur auf Wettbewerbsbasis (vom Staat) bereitgestellt wird.« Wettbewerbsbasis meint – wie bereits erwähnt – die obligatorischen Aufnahmeprüfungen für den Hochschulzugang. Erst wenn der Bewerber diese erfolgreich bestanden hat, hat er einen (verfassungsmäßigen) Anspruch auf einen staatlich finanzierten Studienplatz. Allerdings ist die Bewerberzahl an den nationalen Hochschuleinrichtungen in den 1990er Jahren im Vergleich zu Sowjetzeiten rasant angestiegen, so dass die Kapazitäten der bestehenden staatlichen Einrichtungen insbesondere in finanzieller und personeller Hinsicht weit überschritten wurden. Vielen Hochschulen war es daher häufig unmöglich, der großen Zahl von Bewerbern, die die Aufnahmeprüfungen bestanden hatten, tatsächlich einen kos-

tenfreien Studienplatz zu garantieren. Der Staat versucht darüber hinaus, regulierend einzugreifen, indem er im Bildungsgesetz eine »Norm« festgelegt hat, nach der mindestens 170 Studierende pro 10.000 Einwohner einen staatlich finanzierten Studienplatz erhalten sollen. Aber auch diese Kennziffer wurde im letzten Jahrzehnt immer wieder überschritten: So gab es im Jahr 2005 pro 10.000 Einwohner 209 Studierende auf Staatskosten. Die finanzielle und personelle Ausstattung der staatlichen Hochschulen war allerdings im Verhältnis zu dieser hohen Studierendenzahl nicht angemessen. In den kommenden Jahren wird nun allerdings mit einem generellen Rückgang der Studierendenzahlen gerechnet, da geburtenschwache Jahrgänge die Zahl der Schulabsolventen deutlich reduzieren werden, so dass bis zum Jahr 2010 laut Prognosen die Studierendenzahl an den staatlichen Hochschulen um 25–30 % sinken wird.

Unter den genannten Bedingungen war die Einführung von gebührenpflichtigen Studienplätzen eine akzeptable Lösung sowohl für die Hochschulen, die sich damit – vom Staat sanktioniert – eine neue Einnahmequelle erschlossen, als auch für die in den Prüfungen erfolglos gebliebenen Bewerber, die sich ihren Studienplatz nun doch noch »erkaufen« konnten. Gleichwohl hat das teilweise recht niedrige intellektuelle Niveau zahlender Studierender die Ausbildungsqualität an den russischen Hochschulen negativ beeinflusst.

### **Staatliche Kontrolle bei der Vergabe von Studienplätzen**

In den ersten Jahren nach der Einführung von Studiengebühren an den staatlichen Hochschulen hat der Staat das Kontingent der Gebührenzahler dort limitiert – es durften maximal 25 % der Erstsemester sein. Die Quoten wurden aber aufgrund der anhaltenden finanziellen Misere (verursacht durch die ausbleibenden staatlichen Zuwendungen) von den Einrichtungen permanent unterlaufen, so dass die Realität alsbald zu Korrekturen der bildungspolitischen Vorgaben zwang. Seit 2004 sind die letzten Barrieren gefallen, die in bestimmten Fachrichtungen wie Jura oder Wirtschaftswissenschaften die Quote zuletzt auf 50 % der Studienbewerber begrenzten. Heute können die staatlichen Hochschulen eine unbegrenzte Zahl von »Selbstzahlern« aufnehmen, sofern sie in der akademischen Ausbildung die strengen staatlichen Akkreditierungsvorschriften einhalten, die eine staatlich verbürgte Ausbildungsqualität garantieren sollen. Außerdem sehen sich die Hochschulen in diesem Kontext mit einer rigiden Gesetzgebung konfrontiert: Wenn die Zahl der zahlenden Studierenden eine bestimmte Grenze überschreitet, werden den Einrichtungen staatliche Gelder bzw. Zuschüsse gekürzt,

so dass eine erhebliche Steigerung des Kontingents an gebührenpflichtigen Studienplätzen keinen Sinn macht und wenig lukrativ ist.

Die vorrangige Sorge des Staates gilt auch heute dem Erhalt eines entsprechenden Kontingents an staatlich finanzierten Studienplätzen, um die Einhaltung der verfassungsmäßigen Rechte seiner Bürger zu garantieren. Dennoch hat es in den letzten Jahren immer wieder Kürzungen dieses Kontingents gegeben. So gab unlängst das Bildungsministerium bekannt, dass es im Studienjahr 2008/09 ca. 525.000 kostenfreie Studienplätze an den föderalen Hochschulen geben und insgesamt eine Kürzung von 2 % bei den staatlich finanzierten Studienplätzen an den Hochschulen, in der Doktorandenausbildung und an den Berufsfachschulen vorgenommen wird. Betroffen werden davon insbesondere die Geisteswissenschaften (- 7,2 %) und die Wirtschaftswissenschaften (- 4,8 %). Gleichzeitig sollen auf diese Weise die Mittel erhöht werden, die pro Studienplatz aus dem Staatshaushalt zur Verfügung gestellt werden. Im Jahr 2006 waren das jährlich im Durchschnitt \$ 800. Gebührenzahler an den staatlichen Einrichtungen wurden hingegen mit jährlich ca. \$ 1.000 zur Kasse gebeten.

### **Einheitliche Prüfungen für den Hochschulzugang + ein neues Modell zur Hochschulfinanzierung = Überwindung der finanziellen Misere an den Hochschulen?**

Die in der Sowjetunion üblichen und noch bis Anfang dieses Jahrhunderts größtenteils in eigener Regie der Hochschulen organisierten, teilweise sehr anspruchsvollen Aufnahmeprüfungen sind im letzten Jahrzehnt zunehmend in Misskredit geraten, da sie sich ganz offensichtlich zu einer Quelle für Korruption (Schmiergeldzahlungen an Aufnahmekommissionen und Entscheidungsträger an den Hochschulen usw.) entwickelt haben. Seit 2001 wird deshalb auf Initiative des Bildungsministeriums an einem Experiment gearbeitet, bei dem die hochschuleigenen Prüfungen durch landesweite einheitliche Prüfungen am Ende der Schulzeit ersetzt werden sollen. Die Prüfungsergebnisse sollen gleichzeitig an den Hochschulen bei der Bewerbung um einen Studienplatz vorgelegt werden und die bisherigen Aufnahmeprüfungen ersetzen. Trotz einer sukzessiven Ausweitung auf immer größere Landesteile fehlt es dem Experiment noch an Akzeptanz – insbesondere an den Hochschulen. Gleichwohl hält die Bildungspolitik an ihrem Ziel fest, diese einheitliche Prüfung als (einzige) Voraussetzung für den Hochschulzugang verbindlich für alle Hochschulen im Jahr 2009 einzuführen. Nach Angaben aus dem Bildungsministerium wurden im Studienjahr 2006/07 bereits fast 50 % aller Erstsemester anhand der Ergebnisse aus

den neuen einheitlichen Schulabschlussprüfungen an Hochschulen aufgenommen.

Die Einführung der einheitlichen Prüfung ist zudem an ein neues Finanzierungsmodell der Hochschulen gekoppelt, das für weitere Kritik und Ablehnung des neuen Prüfungsmodus gesorgt hat. Der Abiturient erhält nach der Prüfung eine Art Bildungsgutschein für die Hochschulausbildung, der in Abhängigkeit von der erbrachten Prüfungsleistung (der erreichten Punktzahl) variabel dotiert sein soll und ihm im günstigsten Fall einen komplett vom Staat finanzierten Studienplatz garantiert oder aber einen staatlichen Studienplatz, für den er in bestimmter Höhe selbst Zuzahlungen zu leisten hat. Die Hochschulen sollen für diese Bildungsgutscheine ihrer Bewerber dann entsprechende Mittel aus dem Staatshaushalt bewilligt bekommen. Auf diese Weise wird einerseits angestrebt, die Auf-

nahmeprüfungen transparenter zu gestalten und andererseits die Mittelverwendung an den Hochschulen zu optimieren. Kritiker dieses Verfahrens haben kürzlich noch einmal deutlich gemacht, dass eine derart enge Bindung der Höhe der staatlichen Finanzierung an die Ergebnisse einer einheitlichen Prüfung eindeutig das in der Verfassung verbriefte Recht auf Bildung verletzt. Der Staat müsse allen, die aufgrund der bestandenen Prüfungen einen staatlich finanzierten Studienplatz erhalten, gleiche Rechte garantieren – unabhängig von der individuellen Punktzahl in den Prüfungen, die an unterschiedlich hohe staatliche Dotierungen für den Studienplatz gebunden werden soll. Anderenfalls ist abzusehen, dass das Recht auf Hochschulbildung für verschiedene Schichten der Bevölkerung (noch) weiter beschnitten wird.

#### Über die Autorin

Die Autorin ist promovierte Linguistin. Seit den 1990er Jahren arbeitet sie in der Wissenschafts- und Bildungssoziologie. Gegenstand ihrer Forschungen ist die Transformation der Hochschulsysteme in den postkommunistischen Staaten Osteuropas und Zentralasiens. Z.Zt. ist sie als freie Wissenschaftlerin in Berlin tätig.

#### Lesetipps

- Sonja Steier (Hrsg.), Bildungspolitik und Bildungsfinanzierung in Russland zwischen Staat und Markt (=Studien zum Bildungswesen mittel- und osteuropäischer Staaten 2), Waxmann Verlag, Münster 2005
- Christine Teichmann, Die Hochschultransformation im heutigen Osteuropa. Kontinuität und Wandel bei der Entwicklung des postkommunistischen Universitätswesens, ibidem-Verlag, Stuttgart 2007

### Tabellen und Grafiken zum Text

## Russlands Hochschulen in Zahlen

### Ausgaben aus dem Staatshaushalt für Bildung und Hochschulbildung in der UdSSR respektive der Russischen Föderation zwischen 1980 und 1999

	1980	1985	1990	1995	1997	1998	1999
Insgesamt (Mrd. Rubel)	76,1	101,1	136,3	284.778,0	529.765,0	499,9	575,1
Bildung (Mrd. Rubel)	11,6	13,6	22,2	10.981,0	18.471,0	17,3	20,9
Anteil der Bildungsausgaben am BIP (%)	1,82 %	1,65 %	2,22 %	0,70 %	0,68 %	0,61 %	0,52 %
Anteil der Bildungsausgaben am Staatshaushalt (%)	15,24 %	13,40 %	16,29 %	3,86 %	3,49 %	3,45 %	3,63 %
davon: Hochschul-ausbildung (Mrd. Rubel)	1,5	1,6	2,4	6.351,0	10.568,6	10,0	13,0
Anteil der Hochschulausbildung am Staatshaushalt für (%)	1,97 %	1,58 %	1,76 %	2,23 %	1,99 %	2 %	2,26 %

Quelle: A. Ja. Saweljew (2001), *Wysschee obrasowanie : sostojanie i problemy raswitiija*, Moskau, S. 33.