

Die Reform der Hochschulgesetzgebung in der Ukraine: Stand der Diskussion und Hauptthemen

Von Inna Sovsun, Kiew

Zusammenfassung

Im März 2008 verkündete der Minister Iwan Wakartschuk, dass das neue Hochschulgesetz bis zum 1. Juni entwickelt und dem Parlament vorgelegt werden müsse. Fünf Jahre später ist es noch immer nicht verabschiedet, es lieferte jedoch Anlass für bislang einzigartige Diskussionen, an denen sich Parlamentarier, Regierungsmitglieder, Politikexperten, studentische Gruppen und in geringerem Ausmaß auch Universitätspräsidenten beteiligt haben. Während dieser fünf Jahre andauernden Diskussionen wurden zahlreiche Gesetzentwürfe entwickelt, wobei sich der Schwerpunkt der Diskussionen immer wieder verlagert hat.

Hochschulpolitik im Prozess: Akteure und Ereignisse

Die Diskussion beginnt: 2010/11

Die ersten Anfänge der Diskussion entwickelten sich 2008/09 unter dem Minister Wakartschuk, wurden aber erst von einem kleinen Kreis von Experten wahrgenommen. Eine allgemeine gesellschaftliche Öffentlichkeit konzentrierte sich stattdessen weiterhin auf Diskussionen um das neue Hochschulzulassungsgesetz, das 2008 in Kraft getreten war. Eine neue Hochschulgesetzgebung stand zu diesem Zeitpunkt nicht auf der Agenda. Dennoch führten diese frühen Entwürfe die Idee ein, höhere Bildungseinrichtungen je nach der Anzahl ihrer Studierenden mit unterschiedlichen Attributen zu versehen. Die Einführung dieses Gesetzes hätte dazu geführt, dass die Kiew-Mohyla-Akademie mit ihren 3.000 Studenten den Universitätsstatus verloren hätte, denn eine Universität hätte dann mindestens 10.000 Studierende haben müssen.

Aktive Kritik an politischen Innovationen dieser Art begann jedoch erst 2010 laut zu werden, als der hochumstrittene Dmytro Tabatschnyk zum Erziehungsminister ernannt wurde. Seine Amtseinführung provozierte ein allgemeines Interesse für die Bildungspolitik unter dem Vorzeichen der negativen Voreingenommenheit von der Persönlichkeit des Ministers. So wurden die Mängel des ersten Gesetzentwurfs in hohem Maße Tabatschnyk zugeschrieben, der den Entwurf zwar präsentierte, entwickelt worden war er jedoch hauptsächlich von seinem Vorgänger. In erster Linie richtete sich die Kritik gegen die Studierendenzahlen als Hauptindikator für die Zuerkennung eines gewissen Status, sie war jedoch auch auf andere Punkte ausgelegt.

Expertenkommissionen, bestehend hauptsächlich aus ehemaligen Regierungsmitgliedern, aber auch aus NGO-Mitarbeitern und Angestellten der Nationalen Universität der Kiew-Mohyla-Akademie, lenkten die Aufmerksamkeit auf die mangelnde Garantie der uni-

versitären Autonomie und die fortwährende Führungsrolle des Ministeriums für Erziehung und Wissenschaft in der alltäglichen Arbeit der Universitäten.

Studentische Gruppen starteten eine landesweite Kampagne gegen Verfügungen, die es den Universitäten ermöglichten, Studiengebühren innerhalb eines laufenden Studiums zu erhöhen.

Als die Diskussionen um ein neues Hochschulgesetz anliefen, begannen Politiker sowohl der regierenden als auch der Oppositionspartei, alternative Hochschulgesetzgebungen zu erarbeiten. Ende 2011 wurden dem Parlament drei Entwürfe vorgelegt:

- eine Version des Ministers, die am stärksten konservativ geprägt war
- ein Gesetzentwurf von Jurij Myroschnytschenko, den der sehr demokratisch geprägte Politiker der Partei der Regionen gemeinsam mit der Assoziation der Privatuniversitäten entwickelt hatte
- ein von der Opposition eingereichter Entwurf, den federführend die prowestliche Lilija Hrynewytsch entwickelt hatte, die in den frühen 2000er Jahren für die Einführung der unabhängigen Testverfahren verantwortlich war

Politische Manöver und ein breiteres öffentliches Engagement: 2012/13

Angesichts der heftigen Kritik aus studentischen Gruppen und Expertenkreisen versuchte die Regierung die endgültige Entscheidung hinauszuzögern. Daher rief Ministerpräsident Mykola Asarow im Januar 2012 eine unabhängige Arbeitsgruppe ins Leben, die den Entwurf des Ministeriums »verbessern« sollte. Asarow bat Mychajlo Sgurowsky, den Präsidenten der Kiewer Technischen Universität, die Gruppe zu leiten. Im Januar 2012 nahm die Sgurowsky-Gruppe ihre Arbeit auf. Die Gruppe war – einzigartig für den ukrainischen Politikbetrieb – tatsächlich offen für die Partizipation aller interessierten Parteien und schuf eine offene Plattform zur Diskussion der Zukunft der ukrainischen Hoch-

schulen. De facto wurde die Arbeit hauptsächlich von einigen Vertretern der Technischen Universität und der Kiew-Mohyla-Akademie sowie von etlichen studentischen Gruppen und einigen Experten getan. Viele Universitäten reichten Vorschläge für den Gesetzentwurf ein, beteiligten sich jedoch nicht an Treffen und Diskussionen.

Obwohl die Gruppe vom Ministerpräsidenten persönlich einberufen worden war, legte das Ministerkabinett das von ihr erarbeitete Gesetz dem Parlament nie vor. Die Regierung entwickelte allerdings auch keine Aktivitäten, um den Entwurf des Ministers zu verabschieden, der sich im Vorfeld der Parlamentswahlen vom Oktober 2012 als unpopulär erwies. Die Gesetzgebung sieht vor, dass nicht verabschiedete Gesetzentwürfe von der parlamentarischen Agenda genommen werden müssen, damit stattdessen neue angemeldet werden können. So kam kurz nach den Wahlen das Thema Hochschulreform erneut auf und es wurden erneut drei Entwürfe angemeldet:

- Die Partei der Regionen reichte den Entwurf des Ministers ein.
- Die Opposition ließ den unter Liliya Hrynewytsch entwickelten Entwurf registrieren.
- der Entwurf der »Sgurowsky-Gruppe«

Die verschiedenen Visionen der Hochschulreform

Der vom Ministerium für Erziehung und Wissenschaft offiziell unterstützte Entwurf der Partei der Regionen unterscheidet sich von den anderen beiden Projekten konzeptuell und ideologisch. Er ist sehr konservativ und sieht wenig Veränderungen an den Hochschulen vor, wobei die Veränderungen, die er vorsieht, die Zentralisierung des Hochschulmanagements und die Gelegenheit zur Korruption stärken und bestehende Sozialgarantien schmälern würden. Die beiden anderen Gesetzentwürfe enthalten weitgehendere Verbesserungen in Bezug auf eine Dezentralisierung und Demokratisierung des Universitätssystems. Außerdem sehen sie transparentere Finanzierungsvereinbarungen für die Universitäten vor, auch wenn sich über die Qualität des Finanzierungsmodells streiten lässt.

Der Entwurf der Regierung bzw. der Partei der Regionen wurde öffentlich am stärksten dafür kritisiert, dass das von ihm vorgeschlagene Zulassungsverfahren eine Rückkehr zur Korruption bewirken würde. Seit 2008 wird die Zulassung zu Universitäten fast ausschließlich über korruptionsfreie unabhängige Tests geregelt. Die Erhaltung dieses Systems gilt weithin als einziger Mechanismus zur Bekämpfung der Korruption. Dennoch schlägt der Entwurf der Partei der Regionen vor, dass Studenten, die sich für gebührenpflichtige Pro-

gramme bewerben (etwa 40 Prozent der Studierenden), ohne Bestehen der Tests über in den Universitäten stattfindende Prüfungen zugelassen werden können (wie es früher der Fall war).

Die Untersuchung der Entwürfe zeigt allerdings, dass es zwischen den drei Ansätzen noch wesentlich mehr Unterschiede gibt.

Studierende und Professoren: unterschiedliche Strategien und Ergebnisse

Die Forderungen der Studierenden haben sich im Lauf ihrer Proteste gegen die verschiedenen Versionen des Hochschulgesetzes verändert. 2010/11 organisierten studentische Gruppen Kampagnen gegen jenen Passus, der es den Universitäten erlaubt hätte, die Höhe der Studiengebühren innerhalb eines laufenden Studiums zu ändern. Die aktuelle Gesetzgebung sieht vor, dass die Gebühren zum Zeitpunkt der Aufnahme des Studenten an die Universität festgelegt werden (bei Aufnahme in ein gebührenpflichtiges Programm) und dann nicht mehr als die Inflationsrate erhöht werden können. Da 2010 40 Prozent der Studierenden an ukrainischen Universitäten gebührenpflichtig studierten (die restlichen 60 Prozent kostenfrei), betraf diese Veränderung einen hohen Anteil der Studierendenschaft.

Als Ergebnis der massiven Kampagne, die mit Straßenrallyes, Offenen Briefen und Medienevents agierte, wurde der entsprechende Passus aus dem Gesetzentwurf des Ministeriums gestrichen. Zwischenzeitlich hatten die studentischen Gruppen allerdings einige neue Forderungen entwickelt. Vor allem sollte abgesichert werden, dass die öffentlich geförderten Studierenden ein Stipendium erhalten, das über dem Existenzminimum liegt. Umfangreiche Kampagnen führten zu einer Anerkennung dieser Forderung im öffentlichen Diskurs, die letztendlich in alle drei Gesetzentwürfe aufgenommen wurde.

Im Unterschied zu den studentischen Gruppen, die in regelmäßigen Protesten ihren Positionen Gehör verschafften, schwiegen die Angestellten der Universitäten innerhalb dieser Diskussionen größtenteils. Weder einzelne Universitäten noch die nationale Gewerkschaft äußerten sich jemals, um die Rechte der Universitätsangestellten in dem neuen Gesetz zu sichern. Das bedeutet nicht, dass das akademische Personal keine Probleme hätte. Vielmehr ist die stagnierende soziale und wirtschaftliche Lage der Professorenschaft ein Hauptgrund für Korruption und die abnehmende Qualität der Lehre. Eine kürzlich durchgeführte Umfrage des Center for Society Research belegt, dass sich die Universitätsangestellten hinsichtlich ihres Gehalts und ihrer akademischen Freiheiten unterdrückt fühlen. Lehrtätigkeit ist an ukrainischen Universitäten stark unterbezahlt (43

Prozent der Befragten gaben an, dass ihr monatliches Einkommen unter 300 Euro liegt) und gleichzeitig sehr arbeitsintensiv (ein durchschnittlicher Angestellter der Universität unterrichtet 16 Stunden pro Woche), was jegliche Forschungstätigkeiten unmöglich macht, die Qualität der Lehre verschlechtert und der Korruption weite Felder eröffnet.

Obwohl die Arbeitsbedingungen der Universitätsangestellten entscheidend für die Qualität der Lehre sind, wurden sie nicht Gegenstand der Diskussion. Die Entwürfe des Ministers und der Sgurowsky-Gruppe wollen sogar die Obergrenze der Arbeitsbelastung abschaffen (die momentan bei 900 Unterrichtsstunden jährlich liegt). Nur der Gesetzentwurf der Opposition schlägt eine Regulierung dieses Bereichs im Rahmen einer Absenkung der Obergrenze auf 600 Unterrichtsstunden jährlich vor.

Sehr typisch für die ukrainische Politik ist die Art und Weise, wie die Arbeitsbelastung der Professoren kurz nach dem skandalösen Vorschlag des Präsidenten in dessen jährlichem Arbeitsplans 2013 kurzzeitige Prominenz erlangte: Darin schlug er vor, die Anzahl der Studierenden pro Professor von elf auf 18 zu erhöhen. Das hätte zu Massenentlassungen und einer noch höheren Arbeitsbelastung des verbleibenden akademischen Personals geführt. Für den Moment wurde die Initiative ausgesetzt; wegen fehlender Finanzen ist jedoch davon auszugehen, dass das Thema wieder aktuell werden wird.

Ein weiterer in der Diskussion weitgehend vernachlässigter Punkt ist der Zusammenhang zwischen der Arbeitsbelastung von Professoren und Studierenden. Denn ähnlich wie bei den Professoren ist auch bei den Studierenden die Anzahl der wöchentlichen Unterrichtsstunden sehr hoch. Es gibt hierüber keine exakten statistischen Daten, eine allgemeine Betrachtung zeigt aber, dass die Studierenden zehn bis 15 Kurse pro Semester belegen, von denen viele verpflichtend sind (für alle Studierenden der Universität unabhängig von ihren Studienfächern). Unter dieser Arbeitsbelastung leidet das Konzentrationsvermögen und die Studierenden klagen häufig, sie fühlten sich zwischen zu vielen gleichzeitig stattfindenden Kursen hin- und hergerissen. Dieses Problem, das doch den Kern des Studienprozesses berührt, behandelt keiner der Gesetzentwürfe

Universitäre Autonomie

Während der Komplex Rechte der Universitätsangestellten in der Reformdebatte meist fehlt, ist die universitäre Autonomie zu einem von allen Seiten verwendeten Schlagwort geworden. Die Ukraine hat ein hochgradig zentralisiertes System der Leitung von Universitäten geerbt, das in der Unabhängigkeitsperiode nicht in Frage gestellt wurde. Die Universitäten verblieben unter

staatlicher Kontrolle, obwohl dieser sich aus finanziellen Verpflichtungen zurückzog (2012 waren nur 67 Prozent der universitären Mittel öffentliche Gelder). Dementsprechend ist die Erhöhung der universitären Autonomie eine der Hauptforderungen, die an das neue Gesetz gestellt werden.

Das zurzeit gültige Hochschulgesetz erwähnt weder die akademische Freiheit noch das Recht der Universitäten, Abschlüsse zu verleihen oder Abschlüsse anzuerkennen, die im Ausland erworben wurden. Der Staat entwickelt verpflichtende Standards für die Lehre, aus denen verpflichtende Kurse resultieren, die von allen Studierenden unabhängig von ihren Studienfächern belegt werden müssen. Universitäten in der Ukraine dürfen keine eigenen Bankkonten haben; sie werden über einen hochgradig aufgegliederten Haushalt verwaltet, den das Ministerium für Erziehung und Wissenschaft bewilligt. Der Staat verleiht auch die akademischen Grade »Candidate of Science« und »Doctor of Science«, obwohl Dissertationen in wissenschaftlichen Gremien an Universitäten oder Instituten der »National Academy of Sciences« vorbereitet und verteidigt werden.

Alle drei beim Parlament registrierten Gesetzentwürfe sehen eine höhere finanzielle Autonomie der Universitäten vor. Derzeit muss das Ministerium den Haushalt jeder einzelnen Universität bewilligen. Darüber hinaus kann es nicht nur über die Verwendung der öffentlichen Gelder durch die Universität bestimmen, sondern auch über den Einsatz der aus Studiengebühren und anderen Quellen eingenommenen Mittel. Wegen des hohen Korruptionsniveaus in allen Bereichen des Hochschulwesens gelingt es den Universitäten in der Praxis aber dennoch, Gelder zu missbrauchen – trotz strenger Ausgabenkontrollen durch verschiedene lokale und nationale Behörden. Das beweist, dass durch strenge Kontrollen keine effizienteren Ausgaben erzwungen werden können. Sie sorgen aber in jedem Fall für mehr Verwaltungsarbeit an den Universitäten, um sämtliche Anforderungen erfüllen zu können.

In Bezug auf andere Arten der Autonomie vertreten die Entwürfe unterschiedliche Ansätze. Diejenigen von Opposition und »Sgurowsky-Gruppe« sehen, anders als der Entwurf der Partei der Regionen, eine höhere akademische und institutionelle Autonomie vor. Beide wollen neue, vom Ministerium für Erziehung und Wissenschaft unabhängige Institutionen schaffen, die für die Entwicklung von Bildungsstandards verantwortlich sein sollen. Gleichzeitig kann man behaupten, dass auch die fortschrittlichsten Entwürfe ein starkes sowjetisches Erbe in sich tragen. So sieht der Oppositionsentwurf, der doch für größere Autonomie plädiert, vor, dass zu den Erziehungsstandards eine Liste verpflichtender Kurse gehören soll, die auf nationaler Ebene bewilligt wird.

Neues Finanzierungsmodell

Das System der Finanzverteilung an die ukrainischen Hochschulen hat sich seit der Sowjetzeit nicht sehr verändert. Der größte Teil des Geldes ist an einen »Staatsvertrag« gebunden, der Studienplätze an speziellen Universitäten finanziert, die diesen jeweils zugewiesen wurden. Die Idee des Staatsvertrags gründet auf dem Prinzip der Planung von Arbeit. Die Regierung sammelt in den Regionen sehr detaillierte Informationen über den Bedarf an Spezialisten, gleicht ihn mit staatlichen Prioritäten ab und entwickelt dann den allgemeinen »Vertrag«, der sehr detaillierte Informationen über die Anzahl von Spezialisten enthält, die ausgebildet werden müssen, um die Liste der benötigten Berufe abzudecken. Die Universität kann aus den Geldern des Staatsvertrags nur die Anzahl von Studienplätzen finanzieren und die Anzahl von Studierenden zulassen, die er vorschreibt. Sie kann jedoch weitere Studierende zulassen, die Gebühren zahlen, solange diese nicht mehr als 49 Prozent der gesamten Studierendenschaft ausmachen.

Das System des Staatsvertrags steht wegen mangelnder Transparenz und mangelnder Rechenschaftspflicht bei der Zuteilung der Studienplätze an die verschiedenen Universitäten weithin in der Kritik. Es gilt als anfällig für Korruption und Vetternwirtschaft. Daher herrscht ein starker Konsens darüber, dass das Finanzierungsmodell verändert werden muss. Es stellt sich also die Frage nach einem alternativen Modell, das es ersetzen könnte.

Während die Partei der Regionen das momentane Finanzierungsmodell beibehalten möchte, schlagen die beiden alternativen Gesetzentwürfe neue Modelle vor, die auf der Idee basieren, dass »das Geld dem Student folgt«. Desillusioniert von der strengen staatlichen Finanzkontrolle, plädieren sie dafür, dass in Zukunft der »Kunde« (in diesem Fall die Studierenden) entscheidet, wohin das Geld fließt. Ein so radikaler Wandel vom Staat zum Markt zeigt sich nicht nur in der Bildungspolitik, sondern auch in anderen Bereichen. »Der Markt«, meist als Synonym von »westlich« verstanden, wird oft als einzig gangbarer Weg gesehen. Entsprechend wird Kritik an marktbasierten Ansätzen oft mit antiwest-

lich gleichgesetzt. Entsprechend wird das für die Hochschulen vorgeschlagene kundenbasierte Finanzverteilungsmodell selten kritisiert, weder theoretisch noch praktisch. Dabei sind seine Hauptprobleme ziemlich offensichtlich. Zunächst ist es unmöglich, die Studienkosten eines Studenten zu kalkulieren. Außerdem tendieren die Studierenden dazu, sich für beliebte Fächer (wie Recht und Wirtschaft) einzuschreiben, was ohne Zweifel zu einem stark verzerrten Arbeitsmarkt führen würde. Diese Probleme werden in den momentanen Auseinandersetzungen jedoch meist ignoriert.

Fazit

Im Frühjahr 2013 hat die Opposition verkündet, dass sie den Gesetzentwurf der Sgurowsky-Gruppe unterstützt. Bis zum jetzigen Zeitpunkt, November 2013, wurde der Gesetzentwurf im Parlament jedoch noch nicht einmal diskutiert und die Aussichten dafür sind momentan eher vage. Angesichts des derzeitigen Fokus auf europäischer Integration und anderen politischen Themen wird die Bildungsreform vermutlich eher aufgeschoben.

Das bedeutet gewiss die Chance zu weiterer Verbesserung und einer Erneuerung der Diskussion. Je länger die Auseinandersetzung um das Gesetz allerdings andauert, desto stärker hat es den Anschein, dass ein Gesetz das System nur sehr wenig verändern könnte. Die meisten Probleme an den ukrainischen Universitäten gründen so tief in Alltagspraxen, dass sie nicht einfach per Gesetz geändert werden können. Die hohe Toleranz gegenüber Plagiaten, Korruption und minderer Qualität in Forschung und Lehre muss in den Universitäten selbst in Frage gestellt werden. Das Gesetz kann höhere Strafen für Plagiate einführen, aber kann es die Professoren dazu bewegen, Plagiate in den Arbeiten ihrer Kollegen öffentlich zu thematisieren? Das Gesetz kann ein neues Modell der Qualitätsprüfung entwickeln, aber wer wird es anwenden? Höhere Bildungsqualität kann nur über eine echte Bewegung für einen Wandel aus der akademischen Gemeinde selbst heraus erreicht werden. Im Augenblick verharrt die Universität jedoch bewegungslos.

Über die Autorin:

Inna Sovsun ist Direktorin des Think Tanks Center for Society Research und Senior Lecturer an der Nationalen Universität der Kiew-Mohyla-Akademie. Sie leitet Forschungen zur Bildungspolitik in der Ukraine und zur Rolle von globalen Trends in diesem Zusammenhang.