

Die Bildungsreformen in der Ukraine: Von ministeriellen »Ufos« und verlorenen Generationen

Von André Härtel, Kiew

Zusammenfassung

Die Reformen des chronisch korrupten und ineffizienten Bildungssektors in der Ukraine stehen zu Unrecht nur im Fokus sprachenpolitischer Debatten. Denn die Zukunft des ukrainischen Staates und aller mit ihr verbundenen Reformprojekte hängt an der Frage, wann und ob es dem Land gelingt, den Professionalisierungsgrad seines Humankapitals entscheidend zu steigern. Die bisherigen Reformansätze vor allem im Hochschulwesen haben sich allerdings hauptsächlich in Bezug auf die politische Ökonomie des Sektors als nicht radikal genug erwiesen. Der politische Kontext dagegen verhindert eine stärkere strategische Orientierung der Bildungspolitik.

Bildung als Ideal und Imitation

Inzwischen ist sie eine beliebte Anekdote unter Ost-europaexperten: die Studie der Deutschen Bank aus dem Jahre 1990, in der insbesondere der Ukraine eine schnelle und erfolgreiche Transformation prophezeit wurde, da sich hier unter anderem eine sehr gut ausgebildete Gesellschaft und ein dichtes Netz an hochklassigen Bildungsinstitutionen vorfinde. Eine Generation später ist von beidem – sollte dieser Einschätzung je zu trauen gewesen sein – kaum etwas übrig. Im Jahre 2016 gab ein Drittel aller ukrainischen Abiturienten an, im Ausland studieren zu wollen, die Korruption im Bildungsbereich wird allgemein als endemisch eingeschätzt. Bei einer Umfrage des International Republican Institute im Frühjahr 2016 gab etwa ein Viertel aller Befragten an, direkt mit Korruption im Bildungssektor konfrontiert zu sein, drei Viertel der Befragten sahen gar einen Anstieg der sektoralen Korruption. Die Qualität der Ausbildung gilt dagegen in vielen Bereichen als international nicht konkurrenzfähig. Wie konnte es so weit kommen?

Obwohl die Verfassung von 1996 ein Grundrecht auf Bildung formuliert (Art. 53), sind Schul- und Hochschulbildung in der Ukraine seit der Staatsgründung sehr vernachlässigt worden. In keinem Bereich wird so sehr deutlich, dass die Eliten den neuen Staat über zwei Jahrzehnte vor allem als politökonomisches Projekt und als Instrument ihrer persönlichen Interessen betrachtet haben, während gesellschaftliche Belange und auf die Zukunft des Gemeinwesens bezogene Fragen konsequent ignoriert wurden. So waren die Reformen vor der »Revolution der Würde« außer der erfolgreichen De-Ideologisierung und der De-Militarisierung der Bildungsinstitutionen im Grunde kosmetischer Natur. Für mehr, wie beispielsweise Strukturreformen oder eine strategische Bildungsplanung, fehlten politischer Wille und eine Kultur der Eigenverantwortung unter Lehrenden und Professoren.

Vor allem die Beibehaltung der Strukturen bzw. der hohen Zahl von Schulen und Universitäten führte bei gleichzeitig stark sinkenden Geburten- und Einwohnerzahlen bald zu Finanzierungsgängen. Zwischen 2005 und 2013 sank die Einschreibequote an den Hochschulen um 21,5 %. Auch angesichts der tiefen Transformationskrise der ukrainischen Wirtschaft konnten so bald nur noch Gehälter am oder unterhalb des Existenzminimums gezahlt werden – 2016 verdiente ein ukrainischer Lehrer auf mittlerer Karrierestufe laut OECD monatlich ca. 80 Euro, ein Hochschulprofessor nach eigenen Berechnungen maximal 300 Euro. Das führt dazu, dass eine Beschäftigung im Bildungssektor bis heute nur als idealistisches Hobby oder als korruptes Geschäftsmodell möglich ist. Die politischen Eliten interessierten die Bildungsinstitutionen vor allem als administrative Ressource am Wahltag. So wurden korrupte Praktiken geduldet, um vor allem Schulleiter und Rektoren zu kontrollieren und politische Abhängigkeiten zu erzeugen. Die Folge waren rapide sinkende Standards auch im Vergleich zur Sowjetära, eine verrottende Infrastruktur und ein sich vor allem unter Akademikern und Studenten beschleunigender *brain drain*. Bildung als die zeitgemäße Vermittlung und Organisation von Wissen und schließlich die Schaffung neuen Wissens verkaufte so zu einer Imitation ihrer selbst, bei der die einen (der ukrainische Staat) vorgaben zu zahlen und die anderen (die Lehrenden) vorgaben, hochklassig zu unterrichten bzw. Wissenschaft zu betreiben – ganz gemäß einem alten sowjetischen Sprichwort.

Minister Kwit und das Reformufo

Gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Debatten um das seit 2014 zum »Reformlaboratorium« gewordene Land lohnt es sich, den Bildungssektor genauer unter die Lupe zu nehmen. Zum einen weil eine Neugestaltung der Schul-, Hochschul- und beruflichen Bildung und eine darauf aufbauende Professionalisierung der ukraini-

nischen Arbeitswelt der Schlüssel zu einer effizienten und nachhaltigen Umsetzung der vielfältigen Reformanstrengungen ist. So ist in vielen Bereichen wie beispielsweise im Justizsektor nicht nur der Widerstand der eingesessenen Richter und Staatsanwälte eine wesentliche Reformhürde, sondern auch deren Reproduktion durch eine noch nach sowjetischen Standards erfolgende juristische Ausbildung. Zum anderen handelt es sich hier nicht um einen Reformbereich, der von der politischen Elite prioritär behandelt wird und im Fokus von internationaler Gemeinschaft und Öffentlichkeit steht – wie beispielsweise die Reform der Streitkräfte. Ähnlich wie im Gesundheitssektor fehlt auch im Bildungsbereich die Aussicht auf schnelle Erfolge. Die Komplexität der Probleme wie auch die politischen Kosten einer entschiedenen Reform sind dagegen potentiell hoch.

Als sich nach den partiell als revolutionär einzuschätzenden Ereignissen der Jahre 2013 und 2014 ein »window of opportunity« für ein nachholendes *state building* und eine Demokratisierung in der Ukraine ergab, standen Strukturreformen im Bildungs- und vor allem Hochschulsektor allerdings kurzzeitig sogar im Mittelpunkt. Da es vor allem Studenten waren, die den sogenannten Euromaidan in Gang setzten, genossen deren Anliegen einen zuvor ungekannten Stellenwert. Besonders deutlich wurde das durch die lange Besetzung des Bildungsministeriums. Dies und die Tatsache, dass Vorarbeiten für eine Neuauflage des Gesetzes »Über die Hochschulausbildung« schon vor der »Revolution der Würde« getätigt worden waren, erleichterte die Annahme des Gesetzes Nr. 1187-2 »Über die Höhere Bildung« schon im Juli 2014, während eine Reform der Schulbildung erst noch ausgearbeitet werden musste. Federführend war ein kleines, vor allem aus Absolventen der reformorientierten »Nationalen Universität Kiewer-Mohyla Akademie« (NaUKMA) bestehendes Team an der Spitze des Bildungsministeriums, dem seit dem Maidan bzw. der Einsetzung einer Übergangsregierung der ehemalige Präsident der Akademie Serhij Kvit als Minister vorstand.

Beim Zustandekommen des Gesetzes, das vor allem auf mehr Autonomie für die Hochschulen, die Integration von Forschung und Lehre sowie auf Qualitätssicherung und Internationalisierung abstelle, wurden hauptsächlich zwei Dinge deutlich: Erstens musste Kvit die Reformagenda gegen erhebliche Widerstände wesentlicher bildungspolitischer Akteure wie der »Nationalen Akademie der Wissenschaften« (NANU) und gegen den Großteil der ukrainischen Hochschullandschaft verteidigen, während die »Selbstentmachtung« des bisher so zentralen Ministeriums auch intern auf viel Ablehnung stieß. Zweitens war der Mangel an politischem Willen offensichtlich, mit dem die politische Elite die Anstren-

gungen Kwits begleitete. An dieser Stelle steht die Hochschulreform exemplarisch für ein grundsätzliches Problem vieler Reformprojekte in der postrevolutionären Ukraine: Oft handelt es sich bei den tatsächlichen Reformen um kleine Teams, die sich in der revolutionären Atmosphäre des Jahres 2014 in den meist strukturkonservativen Ministerien ansiedelten. Zunächst wurden sie von den technokratischen Ministern der Übergangs- und Jazenjuk-Kabinette gefördert (Februar/März 2014 bis April 2016), später dann aber sukzessive isoliert, bis sie schließlich zu »Ufos« in einem ansonsten reformfeindlichen politischen Universum mutierten.

Die krude politische Ökonomie des ukrainischen Bildungswesens

Eine der wesentlichen Folgen der Isolation des Reformteams um Kvit war, dass die Hochschulreform vor allem strukturell zu kurz griff und die spezifische politische Ökonomie des ukrainischen Hochschulsektors unangestastet ließ. Diese zeichnet sich wegen der chronischen Unterfinanzierung des Bildungssektors bzw. dessen aufgeblasener institutioneller Struktur traditionell durch ein Höchstmaß an Korruption aus. Diese nimmt etwa die Form des Verkaufs von Diplomen oder informeller Zahlungen für den Zugang zu einer gewünschten Schule oder Universität oder für Prüfungsleistungen und Nachhilfeunterricht an. Während solche informellen Praktiken für viele Professoren und Lehrer die einzige Möglichkeit darstellen, mit ihrem Beruf ein ausreichendes Einkommen zu generieren, gab und gibt es auch Hochschulleitungen bzw. ganze Universitäten, die Korruption zum Geschäftsmodell machten. Problematisch ist dabei insbesondere, dass diese Form der Bildungsökonomie durch sämtliche Beteiligten – insbesondere auch Studenten – über Jahre eingeübt und verinnerlicht wurde. Entsprechend ist sie als »normale« soziale Praxis weitgehend akzeptiert: Eine auf Umfragen unter 600 Studenten in Lwiw basierende Studie ergab beispielsweise, dass über 90 % der Befragten ihre Seminararbeiten plagiierten.

Obwohl das Problem bekannt ist, gelang bisher nur bei den alljährlichen Aufnahmetests für die Hochschulen so etwas wie ein Paradigmenwechsel. Durch unabhängige externe Prüfverfahren, eine zentrale Datenbank mit allen Bewerbern und ein Präferenzsystem konnten informelle Praktiken eingeschränkt und neue Anreizstrukturen etabliert werden. Das Hauptproblem der Bildungsökonomie ist aber die weiterhin ausufernd hohe Zahl der Hochschulen bzw. ihrer »Ableger«. Viele von ihnen wurden als reine »diploma mills« gegründet, drücken die Standards und dünnen den vergleichsweise niedrigen Bildungsetat aus. Dieser machte zwar 2016 16,5 % des Gesamtetats aus, damit beläuft er sich aber

zum Beispiel nur auf wenig mehr als 1/5 des polnischen Bildungsets. Obwohl Minister Kvit hier ansetzte und auf seine Initiative hin einige Hochschulen ihre Lizenz verloren haben, existieren bis heute neben den 234 offiziellen Einrichtungen über viermal so viele weitere. Viele offensichtlich korrupte Hochschulen und deren Rektoren nutzen das ebenso korrupte Justizsystem und klagen erfolgreich gegen Versuche, ihre Hochschulen zu schließen. Die notwendige Einführung einer finanziellen Autonomie der Hochschulen, die deren staatliche Zuwendungen beschränken und an Qualitätskriterien binden würde, macht zudem die Komplexität von grundlegenden sektoralen Reformen in post-sowjetischen Staaten deutlich: Selbst bei vorhandenem politischen Willen müssten in etlichen anderen Politikbereichen wie im Finanzsektor grundlegende Änderungen vorgenommen werden. Dies wird dadurch erschwert, dass die Überwachung aller Finanzströme öffentlicher Einrichtungen durch den traditionell kontrollfixierten Staat (über die Staatskasse, die sogenannte »Dershavna Kasnatschejskaja Slushba«) oft weiter als sakrosankt betrachtet wird.

Ambivalenzen der Autonomie

Der von der Sowjetunion geerbte extreme Zentralismus ist nachvollziehbarerweise die Zielscheibe fast aller Reformbemühungen in der gegenwärtigen Ukraine. Noch mehr als bei der Korruption hat sich aufgrund der formal allmächtigen Rolle des Bildungsministeriums bei sämtlichen Akteuren ein Denken etabliert, dem eigenständige Initiativen fremd sind – ein Umstand, der sich etwa auf die Entwicklung kreativer neuer Studiengänge oder zeitgemäßer Universitätsstrukturen auswirkt. Wie kritisch die Lage ist, zeigt sich vor allem, wenn man sich verdeutlicht, dass das Bildungsministerium, wie viele andere Ministerien auch, die ihm zugesetzte Rolle aufgrund von fehlendem Personal und dem verbreiteten Mangel an professioneller Ethik nicht annähernd auszufüllen vermag. Die Folgen sind der seit den 1990er Jahren beobachtbare Wildwuchs an den Hochschulen und die dort nicht existierenden bzw. eingeforderten Standards sowie die vorherrschende Strategiilosigkeit.

Die neue Autonomie der Hochschulen, beispielsweise bei der Wahl von Rektoren oder der Gestaltung von Studienprogrammen, hat sich in den ersten drei Jahren nach der Reform allerdings nicht als Allheilmittel erwiesen. Als hartnäckig erweist sich insbesondere das Problem des sogenannten »Rektorenfeudalismus«, den das Mehr an Autonomie sogar verstärkt zu haben scheint. So führten die neu eingeführten Wahlen der Universitätsspitzen durch Studenten und Mitarbeiter zur Wahl oder Wiederwahl alteingesessener Kandidaten, da vor allem viele Mitarbeiter nach einer langjährigen Tätigkeit

in einem korrupten System in diesem gefangen sind und um ihre Karrierechancen und Pfründe fürchten würden, sollten Reformer gewählt werden. Durch den Wahlakt erhalten die Rektoren der »alten Garde« noch zusätzlich Legitimität und Spielraum, um unvorteilhafte Aspekte der Hochschulreform zu ignorieren. Beispiele sind die seit einigen Jahren eingeforderten Graduiertenschulen, die in vielen Universitäten nur zum Schein existieren.

Eine ähnliche Zirkularität, also das bekannte Reformhindernis, dass gerade diejenigen Reformen umsetzen müssten, die von ihnen am stärksten negativ betroffen wären bzw. die bisherige Schieflage zu verantworten haben, ergibt sich bei der angestrebten Qualitätssteigerung. Zwar stellt die Einrichtung unabhängiger Institutionen zur Sicherstellung des akademischen Niveaus wie der Nationalen Agentur für Qualitätssicherung im Hochschulwesen (»Nazionalnogo Agenstva is sabesbetschenna jakosti vyschtschoji osvity«) oberflächlich betrachtet einen Fortschritt dar. Tatsächlich wurde aber festgestellt, dass die strukturkonservativen Universitäten die neue Institution vor allem mit Altkadern bestückt haben, die sogar im Verdacht stehen, bei der Erstellung ihrer eigenen Qualifikationsarbeiten plagiirt zu haben. Zudem haben die meisten der zum größten Teil älteren Universitätslehrer aufgrund der bisherigen strikten Trennung von Lehre und Forschung keinen wirklichen Anschluss an Entwicklungen in ihrer Disziplin beziehungsweise es fehlen ihnen die Kenntnisse oder eine professionelle Weiterbildung, um zeitgemäße Curricula entwickeln zu können. Hinzu kommt ein strukturelles Hindernis: Da die Lehrenden zum größten Teil weiter nach tatsächlichen Unterrichtseinheiten bezahlt werden, besteht bei ihnen kein natürliches Interesse an einer Abkehr von dem überaus verschulten ukrainischen Universitätsbetrieb.

Fehlender Holismus: Die »neue ukrainische Schule«

Angesichts der extremen Gleichzeitigkeit etlicher Reformprozesse in der gegenwärtigen Ukraine und der strukturellen Überlastung der Ministerien ist es nicht verwunderlich, dass Reformagenden aufgesplittet und zunächst nur partiell angegangen werden. Dies gilt in hohem Maße auch für den Bildungsminister, in dessen Umfeld es an echten Unterstützern von Reformen mangelt und der daher vor allem auf die an Bildungsfragen zwar grundsätzlich interessierte, aber nur begrenzt erreichbare Öffentlichkeit setzen muss. Nachdem Serhij Kvit sich vor allem auf die Hochschulreform spezialisiert hatte, legte seine Nachfolgerin Lilija Hrynewytsch den Schwerpunkt auf eine Reform der ukrainischen Schulen. Das entsprechende Gesetz Nr. 3491-d »Über die Bildung« wurde am 5. September 2017 von der Wer-

chowna Rada beschlossen. Das als »größte Bildungsreform« angepriesene Paket soll einen Paradigmenwechsel von der Fakten- zur Kompetenzorientierung der Schulen einleiten und diesen mehr Autonomie gegenüber lokalen Schulbehörden bzw. ihre finanzielle Selbstverwaltung einräumen. Ein Mehr auch an inhaltlicher Freiheit für die Gestaltung des Unterrichts soll wie im Hochschulsektor durch eine unabhängige Qualitätsaufsicht abgesichert werden. Darüber hinaus führt die Reform das Gymnasium als einheitliche Schulform ein, verlängert die Schulzeit auf zwölf Jahre und erlaubt eine Konzentration auf mehr berufliche Bildung in den letzten drei Jahren.

Trotz der angesprochenen politischen Notwendigkeiten konzentriert sich die Kritik an der Reform vor allem auf deren fehlende Ganzheitlichkeit bzw. Einbettung in eine auch zukünftigen arbeitsweltlichen Erfordernissen angepasste Strategie für den gesamten Bildungssektor. Viele Lehrer und Bildungsexperten beklagen die wohl auch kurzfristig ökonomisch motivierte Entscheidung, die Schulzeit auf zwölf Jahre auszudehnen. Angesichts der anhaltend schwierigen ökonomischen Lage des Landes diene dies – wie auch die hohe Zahl der Universitäten – vor allem dazu, ansonsten arbeitslose Jugendliche zu »parken«. Zudem stellt sich vielen Beobachtern die Frage, wozu die Gesamtheit aller Schüler derart lang in der Schule verbleiben soll. Hier existiert offensichtlich eine Art Teufelskreis, da die oben angesprochenen Überkapazitäten der Hochschulen quasi eine extrem hohe Akademisierungsquote (70 % aller 18-Jährigen werden immatrikuliert) erzwingen

und die berufliche Bildung nach dem Zusammenbruch der sowjetischen Trägerbetriebe nur noch rudimentäre Bedeutung hat und kaum soziale Anerkennung genießt.

Ausblick

Das Schicksal der bisherigen, noch bruchstückhaften Reformen im Bildungssektor der Ukraine zeigt, dass ein Vierteljahrhundert der politischen Vernachlässigung ein hochgradig ineffektives und reformresistentes System erzeugt hat. Im Grunde hat das Land in dieser Zeit eine Generation professionell ausgebildeter Arbeitskräfte komplett verloren, die heute dringend notwendig wäre, um die vielen in Gesetzesform angedachten Wandlungsprozesse in Staat und Ökonomie auch kundig implementieren zu können. Die Reformbemühungen im Bildungsbereich leiden aber weiterhin unter dem niedrigen Stellenwert, den ihnen die politische Elite beimisst. Die bisherigen Gesetzesprojekte sind daher notwendigerweise unvollkommen und benötigen zukünftig vor allem eine übersektorale Perspektive, die den Reformern beispielsweise auch die schnelle Verwirklichung der finanziellen Autonomie der Hochschulen erlaubt. Daneben könnte dem Beispiel des Gesundheitsbereichs folgend eine Teilprivatisierung des Bildungssektors die einzige Möglichkeit sein, um dessen korrupte politische Ökonomie dauerhaft zu durchbrechen. Schließlich bleibt zu hoffen, dass die durchaus existierenden Leuchtturmprojekte und -institute – etwa an der NaUKMA, an vielen Kiewer Unis und an der Charkiwer Karazin-Uni – Nachahmer finden und sich der vor Ort vielfach zu spürende neue Zeitgeist durchsetzt.

Über den Autor:

Dr. André Härtel ist DAAD-Fachlektor für »Deutschland- und Europastudien« an der Nationalen Universität Kiewer-Mohyla-Akademie.

Lesetipps:

- Klein, Eduard: Das neue Hochschulgesetz – Ist das ukrainische Hochschulsystem im Aufbruch?, in Ukraine-Analysen 152, 27.05.2015, S. 11–14, <<http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen152.pdf>>
- Klein, Eduard: Bildungskorruption in Russland und der Ukraine: Eine komparative Analyse der Performanz staatlicher Antikorruptionsmaßnahmen im Hochschulsektor am Beispiel universitärer Aufnahmeprüfungen (Soviet and Post-Soviet Politics and Society), ibidem-Verlag (Series Editor – Andreas Umland), 2017, ISBN-10: 3838209958.
- Kvit, Sergij: The Battelfront of Civilizations: Education in Ukraine, Kiev 2015, ISBN-10: 966518685X.
- OECD: OECD Reviews of Integrity in Education: Ukraine 2017, Paris 2017, <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264270664-en>>.
- Zheriobkina, Tetiana; Kudelia, Mariia; Stadny, Yegor: Ukrainina National Quality Assurance Agency For Higher Education: The Starting Point, unter: <<https://cedos.org.ua/en/osvita/natsionalne-ahentstvo-iz-zabezpechennia-ia-kosti-vyshchoi-osvity-choho-ochikuvaty-vid-novostvorenoho-orhanu>> (vom 15 November 2016).