

## Die Hochschulreform in der Ukraine – ein Schritt vor, zwei zurück?

**11.11.2013**

Seit Jahren schwelt in der Ukraine der Streit um die Neuausrichtung der Hochschulpolitik. Nirgends wird dies gegenwärtig so sichtbar, wie in der Auseinandersetzung um das neue Hochschulgesetz. Seit 2008 liegen bereits tiefgreifende Reformpläne vor, zu einer Umsetzung kam es bisher jedoch nicht, und bisher ist diese auch noch nicht absehbar. Dabei gilt das gegenwärtige Gesetz von 2002 als veraltet und entspricht selbst laut Bildungsministerium weder den drängenden Bedürfnissen der heimischen Wirtschaft nach qualifiziertem Fachpersonal, geschweige denn europäischen bzw. internationalen Standards, obwohl die Ukraine sich dem Bologna-Prozess 2005 verschrieben hat.

Seit Jahren schwelt in der Ukraine der Streit um die Neuausrichtung der Hochschulpolitik. Nirgends wird dies gegenwärtig so sichtbar, wie in der Auseinandersetzung um das neue Hochschulgesetz. Seit 2008 liegen bereits tiefgreifende Reformpläne vor, zu einer Umsetzung kam es bisher jedoch nicht, und bisher ist diese auch noch nicht absehbar. Dabei gilt das gegenwärtige Gesetz von 2002 als veraltet und entspricht selbst laut Bildungsministerium weder den drängenden Bedürfnissen der heimischen Wirtschaft nach qualifiziertem Fachpersonal, geschweige denn europäischen bzw. internationalen Standards, obwohl die Ukraine sich dem Bologna-Prozess 2005 verschrieben hat.

Der als pro-westlich orientierte und reformorientierte Iwan Wakartschuk hat in seiner Zeit Amtszeit als Bildungsminister (2007-2010) diesen Reformbedarf erkannt und damals einen Entwurf ausgearbeitet. Jedoch war eine tiefgreifende Neugestaltung der Hochschulgesetzgebung in der politischen Dauerkrise nach der Orangen Revolution nicht möglich, und der Entwurf verschwand zunächst in der Schublade. Erst nach den Präsidentschaftswahlen Anfang 2010 und einer „Konsolidierung“ des politischen Systems unter Janukowytsch kam wieder Bewegung in den Reformprozess. Der neue Präsident ließ ein „Programm zur wirtschaftlichen Entwicklung der Ukraine von 2010-2014“ ausarbeiten, welches auch die Verabschiedung des neuen Bildungsgesetzes vorsah. Am 8. November 2010 veröffentlichte das Bildungsministerium eine erste Fassung, die jedoch von Studierendenverbänden und Bildungsexperten aufgrund ihres rückschrittlichen Charakters heftige Kritik erntete. So warnte der Rektor der renommierten Mohyla-Akademie vor einem neuen „Eisernen Vorhang“ zwischen der Ukraine und Europa. Der neue (und von Beginn an stark umstrittene) Bildungsminister Dmytro Tabatschnyk zog die Vorlage schließlich zurück.

Selbst der Präsident war scheinbar nicht mit dem Entwurf seines Bildungsministers einverstanden, denn sein Vertreter im Parlament, Jurij Myroschnytschenko, registrierte am 17.12.2010 einen alternativen Gesetzesentwurf „Über die Hochschulbildung“ (Nr. 7486). Diese Gesetzesvorlage orientierte sich wesentlich stärker an westlichen Modellen der Hochschulgovernance und beinhaltete neben einer Annäherung an europäische Standards insbesondere größere akademische Freiheiten und mehr Autonomierechte für die Hochschulen. Da das Bildungsministerium mit diesem – relativ progressiven – Gesetzestext nicht einverstanden war, registrierte es über den Abgeordneten Maksym Luzkyj von der Partei der Regionen (PdR) ebenfalls noch im Dezember einen eigenen Gesetzesvorschlag im Parlament (Nr. 7486-1), der im Grunde jedoch identisch mit dem zuvor heftig kritisierten Vorschlag des Ministeriums war. Am 13. Januar 2011 wurde bekannt, dass das Bildungskomitee der Werchowyna Rada diesen Vorschlag mit sechs Stimmen „durchgewunken“ hat – dabei waren am Abstimmungstag nachweislich nur zwei stimmberechtigte Komiteemitglieder anwesend, wodurch das Quorum nicht gewährleistet war. Ziel des Bildungsministeriums war es, durch diese Vorgehensweise das umstrittene Gesetzesprojekt schnellstmöglich dem Parlament zur Abstimmung vorzulegen und verabschieden zu lassen. Die Opposition warf dem Komitee jedoch die Falsifizierung der Abstimmung vor und betrachtete diese als illegitim. Als Ende Januar die Vorlage trotzdem im Parlament diskutiert werden sollte, gab es landesweit heftige Studentenproteste und die Abstimmung konnte verhindert werden. Der Präsident schaltete sich erneut ein und kanzelte die Gesetzesinitiative seines Bildungsministers ab und kritisierte diese vor allem wegen der „totalen Kontrolle von Bürokraten über die Hochschulen“. Janukowytsch forderte, das Dokument unter Berücksichtigung der Anliegen von Hochschulvertretern, Studierenden und der Zivilgesellschaft intensiv zu überarbeiten, und es im Juni dem Parlament vorzulegen. Tabatschnyk ordnete daraufhin eine Überarbeitung des Entwurfs durch eine

Expertenkommission unter Leitung seines Stellvertreters Jewhen Sulima an. Jedoch zeigten sich insbesondere die Studierenden unzufrieden mit der Neufassung und protestierten weiterhin gegen den Entwurf. Sie forderten den Präsidenten und den Premierminister auf, das Gesetz in dieser Form nicht zu verabschieden, und geißelten den gesamten Vorgang als „Imitation einer Reform“. Auch die Nationale Akademie der Wissenschaften zeigte sich „beunruhigt“ über den Entwurf und warnte Premierminister Mykola Asarow in einem offenen Brief vor der Verabschiedung und forderten stattdessen eine alternative Fassung.

Ende Oktober 2011 versuchte das Ministerium, durch ein von ihm organisiertes Studierendenreferendum sowie auf dem III. Allukrainischen Pädagogenkongress seinen Reformentwurf zu legitimieren. Das Referendum wurde landesweit an über 100 Hochschulen organisiert; allerdings wurden die Fragen bewusst suggestiv gestellt, um eine breite Zustimmung zu erhalten, was unabhängige Soziologen von Manipulation sprechen lies. Auch der III. Pädagogenkongress stieß auf Kritik, da lediglich regierungstreue Pädagogen eingeladen wurden, um den Gesetzesentwurf des Ministeriums öffentlich „abzunicken“. Nachdem durch diese beiden Maßnahmen aus der Sicht des Ministeriums dem Dokument genügend Legitimität verliehen wurde, stellte es diese Version im November dem Ministerkabinet vor und ließ ihn am 28.12.2011 als neues Gesetzesprojekt „Über die Hochschulbildung“ (Nr. 9655) im Parlament registrieren.

Wie bereits im Falle der zuvor eingereichten Ministeriumsentwürfe gab es erneut große Proteste seitens der Opposition, Zivilgesellschaft, Studierenden, der akademischen Gemeinschaft und auch der Präsident sprach sich erneut dagegen aus. Daraufhin reichte die Opposition einen Gegenentwurf ein (Nr. 9655-1). Dieser sah eine größere Hochschulautonomie, mehr Freiheiten für die Studierenden und Maßnahmen zur Verbesserung der Bildungsqualität vor. In der Zwischenzeit hatte aber auch der Präsidentenvertreter im Parlament Myroschnytschenko seinen Entwurf überarbeitet und registrierte diesen unter der Nr. 9655-2 ebenfalls im Parlament, so dass es nun drei unterschiedliche Gesetzesprojekte gab, die am 11. Januar 2012 im Parlament angehört werden sollten. Allerdings wurde die Anhörung verschoben, da in der zu diesem Zeitpunkt ideologisch und vor allem emotional stark aufgeladenen Debatte eine Einigung unmöglich schien.

### **Der Gesetzesentwurf der Shurowskyj-Gruppe – ein neuer Politikstil?**

Um einen Ausweg aus dieser Pattsituation zu finden, schaltete sich Premierminister Mykola Asarow persönlich in den Konflikt ein und stellte sich für viele etwas überraschend hinter die Protestierenden und berief am 24. Januar eine Sitzung des Ministerkabinetts ein, um eine Lösung für den Konflikt zu finden. Zu dem Treffen wurden explizit keine Vertreter des Bildungsministeriums eingeladen, um ohne Druck des Ministeriums diskutieren zu können. Asarow bat daraufhin den Rektor des renommierten Kiewer Polytechnischen Instituts, Mychajlo Shurowskyj, eine Expertenkommission zu gründen, um aus den drei eingereichten Entwürfen einen Kompromissentwurf zu erarbeiten.

Das besondere am Vorstoß des Premierministers war, das nun eine für alle interessierten offene Arbeitsgruppe von rund 60 Vertretern aus Hochschulen, Studierendenverbänden, der Akademie der Wissenschaften, Pädagogen, zivilgesellschaftlichen und internationalen Experten und NGOs ihre Arbeit aufnahm. Asarow hoffte, durch die parteilose Zusammensetzung der Gruppe ohne politische Mandatsträger eine einvernehmliche Lösung zu finden, und das Ministerium, das bisher jeden Änderungsvorschlag, der nicht aus den eigenen Reihen kam, ablehnte, so zum Einlenken zu bewegen.

Die Vorgehensweise des Premiers legte erneut die offensichtliche Uneinigkeit innerhalb der politischen Führung offen, innerhalb derer der Premier und sein Bildungsminister diametrale Interessen vertraten, obwohl sie derselben Partei angehören. Letztlich war wohl auch diese politische Instabilität, die die Durchsetzungskraft der Regierung schwächte, entscheidend dafür, dass die ansonsten schwache und zerstrittene Opposition und die nur schlecht organisierten Studierenden den Ministeriumsentwurf bis dahin verhindern konnten.

Die Shurowskyj-Kommission entwarf einen neuen Gesetzesvorschlag, der zwar auf dem des Ministeriums basierte, allerdings von 71 Absätzen 67 überarbeitete, um das bürokratische Verständnis von Hochschulpolitik durch auf die tatsächlichen Bedürfnisse der Hochschulen angepasste Richtlinien zu ersetzen. Es wurden knapp 3.000, meist über das Internet eingereichte, Änderungsvorschläge berücksichtigt und nach einem Konsensverfahren eingearbeitet, um eine breite Unterstützung für das Dokument sicherzustellen. Der neue Entwurf wurde von vielen

Beobachtern als das erste auf gesellschaftlicher Initiative entstandene Gesetz der Ukraine gelobt. Dies stellte einen völlig neuen demokratischen Ansatz dar, den man so nicht aus der ukrainischen Politik kannte. In Regel werden politische Entscheidungen von einem exklusiven Personenkreis ohne Einbeziehung der Gesellschaft oder Experten gefällt und hierarchisch exekutiert und berücksichtigen damit eher Partikularinteressen, anstatt dem Gemeinwohl zu dienen. Daher ist alleine schon der Entstehungsprozess der Shurowskyj-Kommission ein Erfolg für sich, aber auch für die relativ aktive bildungspolitische Zivilgesellschaft, die viele ihrer Anliegen und Forderungen durch die Mitarbeit am Dokument erfüllen konnte.

Da in dem Dokument auch Myroschnytschenkos Entwurf berücksichtigt wurde, zog dieser seine Version 9655-2 zurück. Der Premierminister versprach, dass dafür im Gegenzug auch die Regierung ihren Entwurf zurückziehen werde, um den Weg frei für den Shurowskyj-Entwurf zu machen. Mitte Februar wurde dieser tatsächlich auf Ministerkabinettschulebene diskutiert, positiv aufgenommen und zur juristischen Feinjustierung an die betroffenen Ministerien (Bildungs-, Finanz-, Wirtschafts- und Justizministerium). Als am 7. März der Entwurf erneut dem Ministerkabinettschule vorgelegt wurde, und der Premierminister seine Unterstützung für diese Version zusagte schien viel dafür zu sprechen, dass das Gesetz wie von vielen erhofft noch vor der Sommerpause verabschiedet wird.

## Eskalation des Konflikts

Der Streit zwischen dem Bildungsministerium und dem Premierminister spitzte sich jedoch zu, als Vizebildungsminister Sulima erklärte, sein Ministerium werde den Shurowskyj-Entwurf nicht unterstützen, obwohl es zuvor an der Bearbeitung beteiligt war. Die Verabschiedung verzögerte sich erneut, denn die Expertenkommission musste den Entwurf wieder überarbeiten, um den Forderungen insbesondere des Bildungs-, aber auch der anderen Ministerien, entgegen zu kommen. Ende August wurde die neue Fassung schließlich bei der Regierung eingereicht.

Nach den Parlamentswahlen im Oktober 2012 verschoben sich die Machtverhältnisse zugunsten der Opposition, die nun fast ebenso viele Sitze im Parlament einnimmt, wie die regierende Partei der Regionen. Der Wahlausgang ist Chance und Risiko zugleich: Zum einen zeugt er von einer sich diversifizierenden demokratischen politischen Kultur, birgt aber zum anderen das Risiko des weiteren politischen Stillstands. Für die Hochschulreform war die Wahl insofern richtungsweisend, als das mit der oppositionellen Liliya Hrynewytsch eine profilierte und progressive Bildungspolitiklerin seither das Bildungskomitee leitet, und einen Gegenpol zum Bildungsminister darstellt und der Opposition mehr Einfluss verschafft.

Im November schaltete sich erneut der Präsident ein und forderte von seinem Premier, das Gesetzesvorhaben endlich fertigzustellen. Als sich scheinbar alle beteiligten Parteien auf den Shurowskyj-Entwurf einigen konnten, wurde dieser schließlich am 3. Dezember 2012 auf einer kleinen nichtöffentlichen Sitzung des Ministerkabinetts angenommen; das Dokument wurde jedoch zunächst nicht veröffentlicht. Obwohl der Entwurf auch vom Bildungsministerium abgesegnet wurde, kritisierte der stellvertretende Bildungsminister Sulima anschließend den Entwurf, wohl da sein Ministerium darin an Kontrolle einbüße.

Allerdings wusste sein Ministerium die Zeit der Neukonstituierung des Parlaments geschickt zu nutzen und reichte erneut einen eigenen Gesetzesentwurf ein, als alle davon ausgingen, dass der Shurowskyj-Entwurf, der ja kurz zuvor das Ministerkabinettschule passiert hatte, registriert und verabschiedet wird. Die PdR-Abgeordneten Serhij Kiwalow, Hryhorij Kaletnik und Mykola Soroka, die neben ihrer parlamentarischen Tätigkeit auch als Universitätsrektoren tätig sind, registrierten am 28.12.2012 das neue Gesetzesprojekt „Über die Hochschulbildung“ (Nr. 1187) im Parlament, das nahezu identisch mit dem Ministeriumsentswurf vom Dezember 2010 ist. Nicht nur diese Vorgehensweise des Ministeriums, sondern auch der Inhalt des Dokuments ernteten heftige Kritik und brachten erneut insbesondere die Studierenden gegen den Bildungsminister auf.

Es stellt sich zudem die Frage, wie es dazu kommen konnte, dass das Bildungsministerium einen eigenen Entwurf einreichte, obwohl der Premierminister und sein Kabinettschule (inkl. Bildungsministerium) bereits den Shurowskyj-Entwurf genehmigt hatten? Die wahrscheinlichste Erklärung ist, dass der Premierminister geschwächt aus der Parlamentswahl hervorging und an Einfluss eingebüßt hat, wohingegen der neue Vizepremierminister Kostjantyn Hryschtschenko, der sich öffentlich gegen den Shurowskyj-Entwurf aussprach und sich damit klar gegen seinen Premier positioniert hat, an Einfluss gewonnen hat und sich durchsetzen konnte.

Die Opposition sah sich durch das Manöver der Partei der Regionen hintergangen und registrierte am 11. Januar 2013 ebenfalls einen eigenen Entwurf (Nr. 1187-1), die unter der Federführung von Liliya Hrynewytsch entstanden ist und den bisher radikalsten Bruch mit dem (post-) sowjetischen Hochschulsystem darstellt und vor allem die Allmachtstellung des Ministeriums beschränken will.

Ohne die Unterstützung des geschwächten Premierministers ist der Shurowskyj-Entwurf somit in den Hintergrund gerückt, und das Ministerkabinett hatte scheinbar auch nicht mehr vor, diesen zu registrieren. Allerdings gewann die Expertengruppe den fraktionslosen Abgeordneten Wiktor Baloha für sich, der schließlich am 21. Januar die Shurowskyj-Version als Gesetzesinitiative Nr. 1187-2 im Parlament registrierte. Somit liegen dem Parlament gegenwärtig erneut drei unterschiedliche Gesetzesinitiativen vor, und der Reformprozess dreht sich scheinbar im Kreis.

Als Ende Mai auf einem Treffen des Bildungskomitees das weitere Vorgehen diskutiert werden sollte, kritisierte Hrynewytsch den Bildungsminister, da er noch auf keiner einzigen Sitzung dabei war, um sich persönlich zu äußern. Auf dem Treffen wurde jedoch ein erster Durchbruch erzielt, als sich die Fraktionen der Opposition bereit erklärten, den eigenen Gesetzesentwurf zurückzuziehen und die Vorlage von Shurowskyj zu unterstützen, da immer absehbarer wurde, dass ihr progressives Gesetzesprojekt in der momentanen Konstellation des Parlaments keine reelle Chance hätte, verabschiedet zu werden. Hinter diesem Schachzug stand zudem die Hoffnung, dass die Regierungspartei und das Bildungsministerium es der Opposition gleichtun und zum Wohle des dringend reformbedürftigen Hochschulwesens ebenfalls Shurowskyjs Gesetzestext unterstützen, zumal der Präsident Anfang seinen Druck auf die Regierung weiter erhöht hat und forderte, im Rahmen seiner Nationalen Strategie zur Entwicklung der Wirtschaft das neue Bildungsgesetz endlich bis Juni im Parlament durchzuwinken. Auch das parlamentarische Bildungskomitee sprach sich für die Shurowskyj-Alternative als Kompromisslösung aus, und empfahl dem Parlament daher, diesen auf die Tagesordnung zu setzen und auf dessen Grundlage ein neues Gesetz zu verabschieden. Hrynewytsch forderte die Partei der Regionen auf, der Opposition diesbezüglich entgegenzukommen. Bisher zeigt die PdR sich jedoch nicht dazu bereit und behält ihre Blockadetaktik bei.

Obwohl es von allen Seiten ein erklärtes Ziel war, das Bildungsgesetz noch vor der parlamentarischen Sommerpause zu verabschieden, kam es bisher nicht dazu. Gegenwärtig bleibt weiterhin unklar, wann – und welche Fassung – der dringend benötigten Reform letztlich verabschiedet wird. Momentan ist keine Lesung im Parlament vorgesehen, da voraussehbar ist, dass es zu keiner Einigung kommt. Die Leidtragenden sind dabei in erster Linie die Studierenden, auf deren Rücken dieser politische Grabenkampf ausgetragen wird. Aber letztlich leidet auch die gesamte ukrainische Wirtschaft darunter, die bereits über ungenügend qualifiziertes Personal klagt. Ohne gut ausgebildete Absolventen wird sich die Ukraine jedoch wohl kaum aus der schwierigen wirtschaftlichen Lage befreien können – doch dafür ist die Reform dringend notwendig. Den Ernst der Lage haben wohl aber noch nicht alle Teile der politischen Elite des Landes begriffen.

Autor: **Eduard Klein**

Namensnennung-Keine kommerzielle Nutzung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland Sie dürfen:

- das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen
- Bearbeitungen des Werkes anfertigen

Zu den folgenden Bedingungen:

Namensnennung. Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt).

Keine kommerzielle Nutzung. Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.

Weitergabe unter gleichen Bedingungen. Wenn Sie dieses Werk bearbeiten oder in anderer Weise umgestalten, verändern oder als Grundlage für ein anderes Werk verwenden, dürfen Sie das neu entstandene Werk nur unter Verwendung von Lizenzbedingungen weitergeben, die mit denen dieses Lizenzvertrages identisch oder vergleichbar sind.

- Im Falle einer Verbreitung müssen Sie anderen die Lizenzbedingungen, unter welche dieses Werk fällt, mitteilen. Am Einfachsten ist es, einen Link auf diese Seite einzubinden.
- Jede der vorgenannten Bedingungen kann aufgehoben werden, sofern Sie die Einwilligung des Rechteinhabers dazu erhalten.
- Diese Lizenz lässt die Urheberpersönlichkeitsrechte unberührt.

Haftungsausschluss

Die Commons Deed ist kein Lizenzvertrag. Sie ist lediglich ein Referenztext, der den zugrundeliegenden Lizenzvertrag übersichtlich und in allgemeinverständlicher Sprache wiedergibt. Die Deed selbst entfaltet keine juristische Wirkung und erscheint im eigentlichen Lizenzvertrag nicht.

Creative Commons ist keine Rechtsanwaltsgesellschaft und leistet keine Rechtsberatung. Die Weitergabe und Verlinkung des Commons Deeds führt zu keinem Mandatsverhältnis.

Die gesetzlichen Schranken des Urheberrechts bleiben hiervon unberührt.

Die Commons Deed ist eine Zusammenfassung des Lizenzvertrags in allgemeinverständlicher Sprache.