

Kuebart, Friedrich

Demokratisierung und Privatisierung in der russischen Bildungsreform: ein Blick "von außen"

Tertium comparationis 2 (1996) 1, S. 56-64

urn:nbn:de:0111-opus-28651

in Kooperation mit:



<http://www.waxmann.com>

Nutzungsbedingungen

pedocs gewährt ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit dem Gebrauch von pedocs und der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Kontakt:

pedocs

Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)

Informationszentrum (IZ) Bildung

Schloßstr. 29, D-60486 Frankfurt am Main

eMail: pedocs@dipf.de

Internet: www.pedocs.de



Demokratisierung und Privatisierung in der russischen Bildungsreform: ein Blick „von außen“

Friedrich Kuebart

Arbeitsstelle für vergleichende Bildungsforschung
Ruhr-Universität Bochum

Abstract

In the context of post-communist transformation processes in Russian education, the concept of democratisation of education included breaking up state monopolism and uniformity in educational provision by creating privately-run establishments as a basis for pluralism and choice according to individual and social group demands. Unlike Western discussion on privatisation in education the Russian government's privatisation policy for enterprises and other state property was followed by strong political pressure for wholesale privatisation within the educational sphere. The paper traces – complementary to Jurij V. Gromyko's article – the controversial development of the non-state education sector since the late 1980's, examines its still inconsistent and brittle legal protection and presents data indicating a steady demand for private education.

1 Demokratisierung und Privatisierung im Prozeß der Systemtransformation

„Rußland: Schulen zu verkaufen – Das staatliche Bildungssystem gerät in private Hände, Lehranstalten und Kindergärten werden versteigert“. Unter dieser dramatischen Überschrift berichtete ein deutsches Nachrichtenmagazin über den angeblich bevorstehenden „Ausverkauf“ der besten Stücke des russischen Bildungswesens an kapitalkräftige Interessenten.¹ Angesichts der katastrophalen Lage auf dem Höhepunkt der Wirtschaftskrise im Sommer 1994 erschien eine radikale Privatisierung als letzter Rettungsversuch für ein „vor dem Kollaps“ stehendes Bildungssystem. Abgesehen davon, daß die Meldung des „Spiegel“ keineswegs einen realen Tatbestand wiedergab, sondern nur als Momentaufnahme aus einem vielschichtigen und kontroversen politischen Diskussionsprozeß zu werten ist, macht sie in ihrer Zuspitzung darauf aufmerksam, daß die Privatisierungsproblematik im russischen Bildungswesen – wie auch in den übrigen Reformstaaten des östlichen Europa – Dimensionen aufweist, die sich aus den spezifischen Bedingungen der Systemtransformation in dieser Region ergeben.

Auf einer allgemeineren Ebene stehen Demokratisierung und Privatisierung im Bildungsbereich in dem weiteren und überaus komplexen Spannungsfeld der ökonomischen Transformation als Übergang zur Marktwirtschaft, der demokratischen Umgestaltung des politischen Systems sowie gesellschaftlicher Wandlungsprozesse mit einer hohen Dynamik der sozialen Differenzierung durch Umverteilung von Besitz und Einkommen². Im Kontext der damit nur angedeuteten Übergangsprozesse unterscheiden sich die Bedingungen der „Privatisierung“ im postkommunistischen russischen Bildungswesen zumindest in zweierlei Hinsicht deutlich und grundlegend von denen in westlichen Bildungssystemen:

Zum einen bildet die Privatisierung des Staatseigentums einen Kernbestandteil der Maßnahmen, mit denen der Übergang von der staatlichen Planwirtschaft zur Marktwirtschaft vorangetrieben wird. Eine erste Phase der Privatisierungspolitik betraf die staatlichen Betriebe sowie weite Teile des Wohnungsbestandes und war von massiven Auseinandersetzungen wegen ihres Umfangs und ihrer Strategie begleitet. Die angewandten Verfahren sowie die Ergebnisse, insbesondere die damit verbundene Vermögensumverteilung und -konzentration, wurden von der Bevölkerung keineswegs als sozial gerecht und ausgewogen erfahren.

Nach den Vorstellungen der für die Privatisierungspolitik verantwortlichen staatlichen Instanzen sollte in einem weiteren Anlauf auch der gesamte soziale Bereich durch umfassende Privatisierung den Prinzipien marktwirtschaftlicher Gestaltung unterworfen werden. Die zitierte journalistische Momentaufnahme fing den Zeitpunkt ein, zu dem die staatliche Privatisierungsbehörde ihren Blick verstärkt auf die Objekte des Bildungsbereichs zu richten begann und deren Privatisierung „von oben“ ins Visier nahm. Bei den Betroffenen und einer weiteren Öffentlichkeit wurden damit Befürchtungen um den Fortbestand der letzten Reste früher unbestrittener sozialer Besitzstände – eine unentgeltliche Schul- und Hochschulbildung – und eines leistungsfähigen Bildungswesens überhaupt ausgelöst. Hinter den „ordnungspolitischen“ Begründungen für die Ausdehnung des Marktprinzips auch auf den Bildungssektor sahen viele auch die letzten Barrieren gegen den Zugriff interessierter Kreise auf das wertvolle Liegenschaftspotential der Schulen und Hochschulen verschwinden.

Zum anderen war das sowjetische Bildungssystem durch ein uneingeschränktes staatliches Bildungsmonopol gekennzeichnet, das keine nichtstaatlichen Bildungsangebote duldete, während in westlichen Bildungssystemen die Koexistenz staatlicher und von „freien“, nichtstaatlichen Trägern unterhaltener Bildungseinrichtungen traditionell verankert, öffentlich weitgehend akzeptiert und rechtlich entsprechend abgesichert ist. Privatisierung bedeutete daher im russischen Kontext auch das Aufbrechen des staatlichen Monopols „von unten“ durch die zunächst noch eher zaghafte Etablierung eines nichtstaatlichen Bildungssektors, der sich gegen teilweise erhebliche Widerstände auf den verschiedenen staatlichen Ebenen und Vorbehalte im politisch-gesellschaftlichen Raum – gerade auch, weil in ihm die zunehmende soziale Differenzierung plastisch in Erscheinung tritt – behaupten muß. Daß mit dem nichtstaatlichen Sektor zugleich ein Konkurrent um die ohnehin katastrophal knappen Ressourcen öffentlicher Finanzierung auf die Bühne tritt, erleichtert zudem nicht die Akzeptanz eines geordneten Nebeneinanders beider Bereiche innerhalb des Bildungswesens insgesamt, auch wenn umgekehrt als Gegenargument in Feld geführt wird, daß über private Angebote zusätzliche Finanzierungspotentiale erschlossen werden, die die staatlichen Träger zu entlasten vermögen.

2 Vom staatlichen Bildungsmonopol zum „Bildungsmarkt“

Die Entwicklung eines nichtstaatlichen Bildungssektors hat in einer historisch kurzen Frist bereits verschiedene Phasen durchlaufen. Den Ausgangspunkt markierte die Politik der Perestrojka in der zweiten Hälfte der 80er Jahre. Die gesellschaftspolitischen Lockerungen, die sie mit sich brachte, und die Fehlschläge der vorangegangenen staatlichen Bildungsreformpläne machten erstmals auch eine Kritik an der Rigidität des staatlichen Bildungsmonopols und die öffentliche Forderung nach pädagogischen Alternativen möglich. Der Problemstau im staatlichen Bildungswesen bewirkte, daß nichtstaatliche Einrichtungen in wenigen Jahren Fuß fassen konnten und ihre Entwicklung zum integralen Bestandteil der bildungspolitischen Transformationsprozesse nach dem Ende der Sowjetunion wurde.

Die inzwischen entstandene Vielfalt in den Erscheinungsformen und Konzeptionen der nichtstaatlichen Bildungsangebote, ihrer Träger und Abnehmer ist nur schwer in einem ordnenden, typisierenden Zugriff zu erfassen³. Vereinfachend läßt sie sich auf zwei grundlegende Ansätze zurückführen, die am Beginn einer mitunter chaotisch anmutenden Entwicklung stehen. Die eine Wurzel bestand in der verbreiteten Praxis eines privaten Nachhilfeunterrichts zur Vorbereitung auf die Anforderungen der Hochschule und ergab sich aus der Erfahrung, daß die sowjetische allgemeinbildende Sekundarschule als „Massenschule“ nicht in hinreichendem Maße ihren Anspruch einlösen konnte, die leistungsmäßigen Voraussetzungen für das Bestehen der Aufnahmeprüfungen für die Hochschulen zu schaffen. Eltern griffen daher auf den bezahlten Individualunterricht zurück, der es zugleich vielen Lehrkräften ermöglichte, ihre auch damals bescheidenen Einkünfte aufzubessern. Die Dienste solcher „Repetitoren“, von denen sich manche bereits zu informellen „Kooperativen“ zusammengeschlossen hatten, konnten sich in der Regel nur die einkommensstärkeren Bevölkerungsschichten leisten, und obwohl sie ein den gültigen ideologischen Maßstäben widersprechendes Element sozialer Privilegien darstellten, wurden sie von den staatlichen Instanzen stillschweigend geduldet.

Eine zweite Entwicklungslinie entstand aus der pädagogischen Reformbewegung, die eine Erneuerung der Schule „von unten“ und von innen heraus anstrebte und von Lehrerinnen und Lehrern getragen wurde, die dem engen, uniformen Korsett der staatlichen Schule und der Reglementierung durch die Schulverwaltung entkommen wollten, um eigene pädagogische Ideen für eine innovative Gestaltung des Schullebens und des Unterrichts verwirklichen zu können. Beide Richtungen kamen einem wachsenden Bestreben bei Eltern entgegen, für ihre Kinder eine Alternative zu dem auf individuelle Bedürfnisse kaum Rücksicht nehmenden staatlichen Schulbetrieb zu finden. Auch die Forderung nach häuslicher Bildung in der Obhut der Eltern gehörte in diesen Zusammenhang eines verbreiteten Unmuts gegenüber dem staatlichen Schulwesen.

Die Berücksichtigung individueller Bedürfnisse, Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Bildungsangeboten und die Mechanismen eines an der Nachfrage orientierten Bildungsmarktes wurden auch von den Vordenkern einer die Schule und Bildung aus den engen Fesseln des bisherigen Systems befreienden Reform als Mittel angesehen, das unbewegliche Schiff des bürokratisierten staatlichen Bildungssystems flottzumachen und in Richtung Demokratisierung und Pluralisierung zu steuern. Unter diesen Schlüsselbegriffen gehörte die Zulassung und Förderung eines nichtstaatlichen Bildungsbereichs, wenn auch noch vorsichtig formuliert, bereits in den Jahren 1987/88 zu den Forderungen für eine Systemreform im Kontext der Perestrojka⁴. „Demokratisierung“ schloß dabei insbesondere auch die Öffnung des Bildungswesens für „gesellschaftliche“ Initiativen ein, sei es durch

die Einräumung von Mitwirkungsrechten im staatlichen Bildungsbereich, sei es durch Gründung nichtstaatlicher Einrichtungen auf der Grundlage unterschiedlicher pädagogischer oder weltanschaulicher Vorstellungen, ethnischer Kulturtraditionen oder sonstiger gruppenspezifischer Bildungsbedürfnisse.

Auch wenn vereinzelt bereits nach 1988 Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft eröffnet werden konnten – zumeist in der Form der erwähnten „Kooperativen“ in einer rechtlichen Grauzone und mit nur geringen Schülerzahlen –, bedurfte es noch einer „Inkubationszeit“ von etwa zwei Jahren, bis aus den ersten Ansätzen eine Bewegung entstanden war, die öffentlich wahrgenommen wurde. Mit der beginnenden Wirtschaftsreform im Zeichen des Übergangs zur Marktwirtschaft und der Privatisierung der Staatsbetriebe besserten sich die äußeren Rahmenbedingungen auch für private Bildungsangebote, die zugleich von der nun auch durch die Bildungspolitik geförderten Öffnung des staatlichen Schulwesens für pädagogische Alternativen und Innovationen profitieren konnte. Erste informelle Treffen von Privatschulinitiativen, die 1991 durch die „Lehrerzeitung“ organisiert wurden und unerwartet hohe Teilnehmerzahlen aufzuweisen hatten, demonstrierten einer weiteren Öffentlichkeit, daß sich inzwischen ein neuer Bildungssektor etabliert hatte⁵.

Als mit der Wahl Boris Jelzins zum russischen Präsidenten die Befürworter einer radikalen Bildungsreform an die Schalthebel der staatlichen Bildungsreformpolitik gelangten, avancierte die Entwicklung des privaten Bildungssektors zu einem wesentlichen Programmpunkt in der neuen bildungspolitischen Transformationsstrategie. Der bekannte Erlaß Nr. 1 des Präsidenten vom Juli 1991 sicherte den nichtstaatlichen Bildungseinrichtungen erstmals ausdrücklich staatliche Unterstützung zu. Auch wenn die meisten Bestimmungen dieses Erlasses auf der Ebene einer demonstrativ angelegten Absichtserklärung ohne praktische Umsetzungsergebnisse verblieben, bedeutete er für den privaten Sektor einen wichtigen Meilenstein auf dem Weg zu seiner rechtlichen Verankerung im neuen Bildungsgesetz der Russischen Föderation vom Juli 1992.

Das Gesetz legitimierte die Errichtung von Bildungseinrichtungen in nichtstaatlicher Trägerschaft und markierte damit auch formell das Ende des staatlichen Bildungsmonopols nach sowjetischem Muster. Es bot eine qualitativ neue Rechtsbasis für die Existenzsicherung und Fortentwicklung der Privatschulen, blieb in seinen einzelnen Bestimmungen indessen hinter den Erwartungen der Privatschulbewegung zurück. Daher erhob sich sehr bald die Forderung nach Nachbesserungen durch die Novellierung des Bildungsgesetzes bzw. nach einer umfassenderen Regelung der offen gebliebenen Fragen in einem gesonderten Gesetz über die nichtstaatliche Bildung.

3 Privatisierung des Bildungswesens im politischen Kreuzfeuer

Bevor jedoch die entsprechenden Gesetzgebungsprozesse in Gang gekommen waren, geriet nicht nur die Privatschulentwicklung in unerwartete Turbulenzen, sondern mit den Privatisierungsstrategien in der ökonomischen Sphäre schien plötzlich auch das gesamte staatliche Bildungssystem zur Disposition zu stehen. Waren in der ersten Privatisierungswelle von staatlichen Betrieben nach 1992 Bildungseinrichtungen noch explizit ausgenommen, so verdichteten sich 1993 die Anzeichen dafür, daß das Staatskomitee für das Staatsvermögen als zentrale Privatisierungsbehörde an einem Gesetzentwurf zur weitgehenden Überführung der staatlichen Schulen und Hochschulen in privates Eigentum und nichtstaatliche Trägerschaft arbeitete. Während die Reformstrategie des Bildungsministe-

riums – das gleiche galt auch für die Hochschulpolitik – vom Nebeneinander staatlicher und nichtstaatlicher Einrichtungen bei staatlicher (Mit-)Finanzierung der letzteren ausging, zielte die Konzeption der Privatisierungsbehörde mit Unterstützung des Finanz- und des Wirtschaftsministeriums auf eine Entstaatlichung des Bildungswesens ab, durch die private Schulen auf längere Sicht an die Stelle der staatlichen treten sollten.

Dramatische Szenarien einer drohenden Gesamtprivatisierung – weit über den Anteil des privaten Sektors in westlichen Bildungssystemen hinaus – beherrschten die bildungspolitische Diskussion insbesondere des Jahres 1994. Ihre polarisierende Wirkung reichte bis in die Regierung und kam in den gegensätzlichen Positionen der verschiedenen Ressorts zum Ausdruck. Da bei der Durchführung der Wirtschaftsreformen den sozialen Aspekten der Privatisierung, den mit ihr verbundenen sozialen Ängsten wenig Aufmerksamkeit zuteil geworden war, konnte es kaum verwundern, daß die Ausdehnung der Privatisierungsabsichten auf das Bildungswesen und andere soziale Bereiche in der Öffentlichkeit in die Nähe einer neuen Bereicherungskampagne für die Nutznießer der ersten Privatisierungswelle gerückt werden konnte. Für eine differenzierte Diskussion der Privatisierungskonzepte und der ihnen zugrunde gelegten Vorstellungen zur Einführung von Marktmechanismen in den Bildungsbereich bei gleichzeitiger Rücknahme des direkten staatlichen Einflusses blieb da wenig Raum, zumal das Privatisierungsproblem eng mit anderen heftig umstrittenen Fragen verknüpft war, wie etwa dem ungelösten Problem des privaten Eigentums an Grund und Boden oder den verfassungsmäßig zu garantierenden sozialen Grundrechten.

Eine für die bestehenden privaten Einrichtungen und die Befürworter einer bedarfsorientierten Ausweitung des privaten Bildungssektors geradezu kontraproduktive Wendung nahm die Diskussion, als der Föderationsrat – das „Oberhaus“ des russischen Parlaments – im Sommer 1994 in eigener Initiative einen Entwurf zur Novellierung des Bildungsgesetzes von 1992 vorlegte, der in der Praxis kaum erfüllbare Bedingungen für die Errichtung und Erhaltung nichtstaatlicher Bildungsanstalten enthielt. Hatte der private Sektor mit den staatlichen Privatisierungsplänen zunächst eine Festigung seines Status verbunden, so sah er sich nun einer existenzgefährdenden Opposition ausgesetzt.

Die nahezu einhellige Ablehnung der Privatisierungspläne in der bildungspolitischen Öffentlichkeit, im Schulwesen ebenso wie seitens der Hochschulen, veranlaßte die für den Bildungsbereich verantwortlichen Ressorts mit Unterstützung einer Reihe von Duma-Abgeordneten, sich um eine Entschärfung der Konfrontation zwischen den Exponenten einer weitgehenden Entstaatlichung des Bildungswesens im Regierungsapparat einerseits und den prinzipiellen Gegnern eines Rückzugs des Staates aus seiner alleinigen Verantwortung für das Bildungswesen zu bemühen. Als gesetzgeberische Notbremse wurde durch die Duma ein dreijähriges Moratorium für jegliche Privatisierung staatlicher bzw. kommunaler Bildungseinrichtungen einschließlich ihrer gesamten infrastrukturellen Ausstattung beschlossen. Das Gesetz wurde, nach einigen Korrekturen, schließlich im Mai 1995 durch den Präsidenten in Kraft gesetzt, dem daran gelegen sein mußte, angesichts der herannahenden Dumawahlen durch den vorläufigen Kompromiß der kommunistischen Opposition ein emotionengeladenes Wahlkampfthema aus der Hand zu nehmen. In der Neufassung des Bildungsgesetzes vom Januar 1996 wurde das Privatisierungsverbot für Bildungseinrichtungen bestätigt. Der Duma liegt inzwischen ein ebenfalls 1995 eingebrachter Entwurf eines Gesetzes über den „nichtstaatlichen Bildungssektor“ vor, dessen weitere Behandlung Klarheit über die staatlichen Ziele für diesen Bereich innerhalb

einer bildungspolitischen Gesamtkonzeption ebenso wie über die konkreten Entwicklungsparameter der Einrichtungen in privater Trägerschaft schaffen soll.

4 Die rechtliche Absicherung des nichtstaatlichen Bildungsbereichs

Die Auseinandersetzungen um die Privatisierung demonstrierten erneut die Bedeutung der rechtlichen Absicherung für die Existenz und Funktionsfähigkeit der nichtstaatlichen Einrichtungen und legten die Brüchigkeit der mit dem Bildungsgesetz von 1992 erreichten Rechtsbasis angesichts einer Opposition bloß, die zwar nicht offen auf ihre Abschaffung, wohl aber auf eine enge Anbindung an das staatliche System und staatliche Reglementierung und Kontrolle hinarbeitete. Im Hinblick auf die Existenzgarantien hat es vor allem die im Dezember 1993 angenommene Verfassung der Russischen Föderation versäumt, den mit dem Bildungsgesetz eingeschlagenen Weg fortzusetzen und zu vollenden. Die Verfassung gewährt zwar in ihrem zu Recht umstrittenen Artikel 43 ein individuelles Recht auf Bildung. Sie versagt jedoch da, wo es um die unter „Demokratisierung“ zu subsumierenden Reformprinzipien geht, indem sie sie schlicht ignoriert, und so findet auch ein Recht von Privatpersonen oder Körperschaften zur Errichtung nichtstaatlicher Bildungseinrichtungen keine Erwähnung. Das bedeutet, daß dieses Recht, dem zugleich das Recht der Eltern auf freie Wahl der Schule entspricht, außerhalb der direkten Verfassungsgarantien bleibt, so daß seine Gewährung und Sicherung den wechselnden politischen Prioritätensetzungen des Gesetzgebers unterliegt⁶.

So hoch die Rolle des Bildungsgesetzes für die Durchsetzung und relativ rasche Entwicklung eines mit dem staatlichen System koexistierenden und konkurrierenden Alternativangebots zu veranschlagen ist, so macht seine begrenzte Reichweite sich in verschiedenen Richtungen bemerkbar. Im Grunde formuliert es lediglich Rahmenbedingungen für die Errichtung, die Genehmigung und Anerkennung sowie die Finanzierung nichtstaatlicher Einrichtungen, während die für das praktische Funktionieren dieser Einrichtungen unerläßlichen anwendungsbezogenen Regelungen nicht getroffen wurden und auch bislang weitgehend ausgeblieben sind. Obwohl die Klagen über die mangelnde rechtliche Ausgestaltung dieses Bereichs seit Jahren die Privatschuldiskussion begleiten, haben Gesetzgeber und Staatsapparat es bislang nicht vermocht, hier wirksam Abhilfe zu schaffen. Wenn es ohnehin zur politischen Realität der krisenhaften Transformationsprozesse in Rußland gehört, daß gesetzliche Bestimmungen vielfach nur nach Opportunitätsgesichtspunkten umgesetzt werden, dann trägt das Fehlen eindeutiger und hinreichend dichter Regelungen erst recht dazu bei, administrativer Willkür vor Ort Vorschub zu leisten, mit der die übergeordneten bildungspolitischen Ziele unterlaufen werden können.

Das betrifft bei Schulen und Hochschulen insbesondere die Handhabung der Bestimmungen für die Zulassung („Lizenzierung“) und die volle Anerkennung („Akkreditierung“), welcher ein Evaluationsverfahren („Attestierung“) vorausgeht. Erst auf dieser Basis können staatlich anerkannte Abschlüsse und Diplome verliehen werden, die denen der staatlichen Bildungseinrichtungen gleichgestellt sind. Der Gesetzgeber selbst hat für diese Prozedur bereits beträchtliche Hürden vorgesehen, offensichtlich ein Reflex des fortbestehenden Mißtrauens gegenüber nichtstaatlichen Angeboten.

Die volle Anerkennung – die bisher nur wenige Schulen erlangt haben – ist zudem Voraussetzung für eine öffentliche Finanzierung nach den für staatliche Einrichtungen geltenden Finanzierungsnormen. Angesichts der anhaltenden Finanzkrise des Staates auf allen Ebenen ist gerade hier die Versuchung besonders groß, aufgrund rechtlicher Lücken die

Zuweisung der entsprechenden Mittel zu umgehen. Die Privatschulen bleiben somit ganz überwiegend auf Gebühren und Beiträge der Eltern, Spenden und sonstige Einkünfte aus Dienstleistungen angewiesen. In ihren wirtschaftlichen Aktivitäten sehen sie sich wiederum einer hohen Steuerbelastung und schwer durchschaubaren und widersprüchlichen Steuerregelungen ausgesetzt. Völlig offen ist die seit langem kontrovers diskutierte Frage einer Finanzierung über individuelle Bildungsgutscheine, die, durch das Bildungsgesetz gedeckt, einst als Hauptinstrument einer marktorientierten Bildungsfinanzierung ins Auge gefaßt war.

Besonders unbefriedigend für den privaten Sektor bleibt – kennzeichnend für die postsowjetische Übergangssituation – die Gebäudefrage. Eine prinzipielle Regelung über Eigentum an Grund und Boden und die Entstehung eines freien Immobilienmarktes wird nach wie vor durch die politischen Oppositionskräfte blockiert. Die Übereignung von Gebäudeanlagen des staatlichen bzw. kommunalen Bildungssektors an private Träger ist seit dem genannten Moratoriumsgesetz ebenfalls weitgehend ausgeschlossen. Die Erwartung der Privaten, in dieser Frage Entlastung durch die Privatisierungspläne der Regierung zu finden, hat sich durch deren zumindest zeitweilige Rücknahme zerschlagen. Sie bleiben somit weiter auf unsichere Mietverhältnisse angewiesen, bei denen sie hinsichtlich der Kosten und der Dauer von den lokalen Verwaltungen abhängig sind, die an dieser Stelle vielfach den Hebel ansetzen, um unerwünschte Projekte zu verhindern oder Druck auszuüben. Die in vielen Fällen praktizierte Form der Untermiete in staatlichen Schulen oder Hochschulen, die mit den dadurch erzielten Einkünften ihren eigenen Etat aufbessern können, ist angesichts der herrschenden Schulraummisere – rund ein Drittel aller Schulen arbeitet ohnehin im Zwei- oder Dreischichtenbetrieb – nur ein Notbehelf, der die Entfaltungsmöglichkeiten der privaten Einrichtungen nachhaltig einengt.

Gerade auch in der rechtlichen Ausgestaltung des nichtstaatlichen Bildungssektors kommt zum Ausdruck, daß er sich in einem komplexen Kräftefeld unterschiedlicher Interessen und Einstellungen befindet. Bei allen Problemen der rechtlichen Absicherung – einschließlich der notwendigen Sicherungen für das Wohl der Kinder und die Interessen der übrigen Nutzer – bleibt aber festzuhalten, daß die bereits geschaffenen Normen und Regelungen wesentlich dazu beigetragen haben, daß die nichtstaatlichen Bildungseinrichtungen zu einem festen Bestandteil und in seinen Wirkungen unverkennbaren Reformfaktor im russischen Bildungswesen geworden sind.

5 Entwicklungsdynamik zwischen Nachfrage und Blockade

Als eines der markanten Merkmale in der neuen russischen Bildungslandschaft hat der nichtstaatliche Sektor seinen Beitrag dazu geleistet, daß Rußland dem bildungspolitischen Transformationsziel der Schaffung eines differenzierten Bildungssystems mit einer großen Vielfalt des Bildungsangebots und der individuellen Wahlmöglichkeiten näher gekommen ist. Obwohl private Bildung in der Öffentlichkeit oft mit sozialer Exklusivität oder unseriöser Geschäftemacherei assoziiert wird, hat sie stetig an Akzeptanz gewonnen, wie die ungebrochene Nachfrage zeigt, die in der Dynamik der quantitativen Entwicklung zum Ausdruck kommt. So hat sich die Zahl der Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft allein zwischen 1992/93 und 1995/96 von rd. 300 auf über 600 verdoppelt, und ebenso stieg die Schülerzahl von etwa 20.000 auf über 45.000⁷.

In der Zustimmung, die private Bildung findet, spiegelt sich nach wie vor ein mangelndes Vertrauen in die Leistungen und Angebote des staatlichen Schulwesens,

obwohl die Reformen des letzten Jahrzehnts auch hier Vielfalt, Differenzierung bis zur Selektivität und in vielen Fällen auch Exklusivität gefördert haben. So gaben in einer Umfrage eines führenden Meinungsforschungsinstituts 40% der Befragten an, daß ein Kind „eine gute Ausbildung“ am ehesten in einer Privatschule erhalten würde; einer staatlichen Schule gaben nur 36% den Vorrang, und 13% setzten auf häuslichen Unterricht⁸. Dabei geht es einem bedeutenden Teil der Eltern bei der Wahl einer Privatschule offenbar nicht nur um hohe Schulleistungen. Bei einer Befragung von Moskauer Eltern mit Kindern in Privatschulen bezeichneten zwar 29% das Niveau des Unterrichts als ausschlaggebend, doch für nahezu den gleichen Anteil der Befragten (27%) stand das Schulklima an erster Stelle, für 25% das spezielle Fächerangebot, und für 10% waren die kleinen Klassen besonders attraktiv⁹. Es zeigt sich – und Überblicke über Charakter und Träger nichtstaatlicher Schulen bestätigen es –, daß nur ein Teil dieser Eltern eine „elitäre“ Bildung gegen ein hohes Entgelt sucht. So fördert zum Beispiel die Moskauer Stadtverwaltung Schulen in der Trägerschaft ethnisch-kultureller Minderheiten als Beitrag zur Lösung des Bildungsproblems in einer multiethnischen Gesellschaft.

Auf der „Angebotsseite“ steht dem generellen Befund eines raschen Wachstums indes ein starkes regionales Ungleichgewicht mit einer eindeutigen Konzentration privater Einrichtungen in Großstädten und wirtschaftlich entwickelten Regionen gegenüber. So befindet sich allein ein Drittel aller Privatschulen in Moskau; zusammen mit dem Moskauer Umland und St. Petersburg liegt sogar mehr als die Hälfte in den Metropolen und ihren Einzugsgebieten. Größere Zahlen weisen auch einige Wirtschaftszentren wie Jekaterinburg, Nowosibirsk oder Rostow auf, aber auch Flächenregionen wie Krasnodar oder die fernöstliche Region um Wladiwostok. In rund der Hälfte der 89 „Föderationssubjekte“ konnten dagegen bislang nur vereinzelte oder überhaupt keine Privatschulen Fuß fassen. Dahinter stehen nicht nur Unterschiede im Nachfrageverhalten und in der „Kaufkraft“, sondern insbesondere auch politische Akzentsetzungen seitens der regionalen Entscheidungsträger zwischen Förderung und Blockade, denen dabei die nach der gegenwärtigen Rechtslage bestehenden weiten Ermessensspielräume entgegenkommen.

Trotz seines bescheidenen quantitativen Anteils von weniger als 1% der Schulen und ca. 0,2% der Schüler bleibt der private Sektor einer der Brennpunkte der bildungspolitischen Entwicklung in Rußland, und zwar – allgemein gesprochen – als ein Indikator für die Realisierung des liberalen Modells der Bildungsreform und des darin eingebetteten Verständnisses von Demokratisierung. Eine generelle Privatisierung des Bildungswesens als extreme Umsetzungsform liberal-marktwirtschaftlicher Transformationsvorstellungen kann aber vorerst kaum mehr als reale Option angesehen werden. Angesichts seines Entwicklungspotentials neben dem staatlichen System stellt der private Sektor eine – politisch von vornherein gewollte – Herausforderung für das letztere dar, die sich um so fruchtbarer auswirken kann, je weniger die staatliche Politik Befürchtungen vor einer Destabilisierung des Systems durch partikulare Interessenartikulation (ethnischer, weltanschaulicher oder auch sozialer Art) im Bildungsbereich Raum gibt.

Anmerkungen

1 Der Spiegel Nr. 25, 20.6. 1994, S. 144.

2 s. dazu u.a. Klaus von Beyme: Systemwechsel in Osteuropa. 2. Aufl. Frankfurt/M. 1994.

- 3 vgl. den voranstehenden Beitrag von Jurij V. Gromyko.
- 4 s. Ben Eklof/Edward Dneprov, Hrsg.: De mocracy in the Russian School. The Reform Movement in Education Since 1984. Boulder, Colorado 1993, S. 74-75; 142-147.
- 5 vgl. dazu S. Steier-Jordan, Das Privatschulwesen in Rußland: Abschied von der Einheitsschule. In: Halbjahresbericht zur Bildungspolitik und pädagogischen Entwicklung in ausgewählten Ländern Mittel- und Osteuropas, 1992 und 1/1993, S. 1-8.
- 6 vgl. dazu Jan de Groof, Hrsg.: Educa tional Policy in Russia and its Constitutional Aspects. Leuven/Amersfoort 1994.
- 7 Ušitel'skaja gazeta, 6.2.1996, S. 9.
- 8 Pervoe sentjabrja, 7.9.1995, S. 1.
- 9 Nezavisimye školy Moskvy. Moskau 1994, S. 5.