

Gewinner und Verlierer

Internationalisierung der Bildungspolitik auf dem Balkan

Michael Daxner
Oldenburg/Wien

I. Probleme

Zu Zeiten des stabilen und weitgehend nach Westen offenen Jugoslawien war es keine Frage, dass bildungspolitische Überlegungen allenfalls im Hochschulbereich eine größere Rolle spielten:¹ Die Universitäten Belgrad, Zagreb und Ljubljana genossen auch im Westen einen recht guten Ruf, ebenso wie die nach 1970 neu gegründete Universität Priština. Es gab einige ausgewählte akademische Beziehungen. Forschungskontakte waren sehr punktuell, Hochschulpartnerschaften eher protokollarisch und formell oder hoch personalisiert, und der gesamte schulische und berufsbildende Unterbau spielte in der Aufmerksamkeit der sich europäisierenden Bildungspolitik kaum eine Rolle. Rumänien nach Ceaușescu war zeitweilig für den Westen hoch interessant, weil unter Präsident Constantinescu und dem in Westeuropa hoch angesehenen Minister Andrei Marga eine sehr nachhaltige Europäisierung des tertiären Sektors eingeleitet wurde, die allerdings in den letzten Jahren an Konturen verloren hat. Eine Reihe von Nachfolgestaaten der ehemaligen Föderativen Republik Jugoslawien versucht heute auf unterschiedlichen Ebenen den Anschluss an die europäischen Standards zu gewinnen, das trifft auch für Bulgarien zu. Zwar tragen sämtliche Bildungssysteme der Region das Erbe der früheren sozialistischen Gesellschaftsverfassung in unter-

¹ Michael Daxner, 1986-1998 Präsident der Universität Oldenburg, war von 1999 bis 2001 *co-head* des Departments für Bildung und Wissenschaft in der „United Nations Interim Administration Mission in Kosovo“ (UNMIK). Die UNMIK wurde am 10. Juni 1999 durch die Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrates ins Leben gerufen. Mit dieser Resolution wurde der UN-Generalsekretär beauftragt, vorübergehend eine zivile Administration unter Leitung der Vereinten Nationen in dem durch Krieg verwüsteten Kosovo einzurichten (*Anmerkung der Herausgeberin*).

schiedlichem Ausmaß noch immer bei sich, und das macht sie untereinander sehr wohl vergleichbar, aber es hat für meine Überlegungen keine besondere Bedeutung. Alle Systeme haben nämlich auch ähnliche Aufarbeitungsmechanismen gegenüber der sozialistischen Vergangenheit.

Deshalb möchte ich mich auf einen ganz besonderen Aspekt konzentrieren, der für alle Übergangsgesellschaften der Region zutrifft: Die Ambivalenz der internationalen Unterstützung für den Wiederaufbau und die Strukturierung des Bildungswesens. Ich werde mich dabei auf die Hochschule konzentrieren, muss aber aus politischen und systematischen Gründen eine wichtige Vorbemerkung machen: Der Schulbereich spielt schon deshalb eine sehr große Rolle, weil er der, gemessen an allen anderen zivilen Institutionen, noch immer am besten funktionierende Sektor des öffentlichen Dienstes ist, und eine im Vergleich zu westlichen Gesellschaften ungleich höhere politische Bedeutung hat, nicht nur wegen der großen Anzahl dauerhafter Beschäftigungsverhältnisse, sondern auch wegen der spezifischen politischen und ideologischen Einwirkungsmöglichkeit auf die Gesellschaft durch lokale und regionale Schulpolitik. Aber nun zur Hochschule: Was durften die Länder der Region von internationaler Unterstützung erwarten, welche Erwartungen wurden eingelöst und welche Zwischenbilanz kann man ziehen?

Der Europarat hat die Region sehr früh in sein beispielgebendes „Legislative Reform Programme for Higher Education“ (LRP) einbezogen (In't Veld et al. 1996; De Groof et al. 1998), bei dem es um Unterstützung der Übergangsgesellschaften nach 1989 in der Gesetzgebung ging. Auch nach dem Ende des Projektes vor einigen Jahren (1997) ist die große Stärke des Europarates in diesem Bereich ungebrochen, und die Bildungsgesetzgebung im Kosovo ist ein gutes Beispiel für die Art und Weise internationaler Förderung, die auf dieser Ebene durchgeführt wird: Die UNMIK-Verwaltung im Kosovo hat ein großes Weltbankprojekt für Erziehung zur Durchführung akquiriert, und den Europarat als Subkontraktor in diesem Projekt mit der Ausarbeitung der Gesetzesentwürfe beauftragt. Hier kann ich den ersten Konflikt deutlich machen: Keine Hochschulgesetzgebung in Europa kann an den Standards vorbeigehen, die die Magna Charta Universitatum von Bologna 1888, die Entschließungen zum europäischen Hochschulraum von Bologna 1999 und Prag 2001 und die großen europäischen Programme, wie Tempus, setzen. Die gesetzliche Absicherung der europäischen Standards tritt aber in offenen oder verdeckten Widerspruch zu dem Wunsch der neu entstehenden National-

staaten und ethnischen Volksstaaten, ihre Souveränität gerade in den Bereichen von Bildung und Kultur ungeteilt auszuspielen. Durch eine konsequent durchgehaltene Europäisierung sind die SchülerInnen, Studierenden und künftigen LehrerInnen eindeutig die Gewinner eines solchen Vorgehens, sehr oft aber fühlen sich die herrschenden Eliten bedroht, und das Unterlaufen genau jener europäischen Dimension ist eine der größten Gefahren für die Europäisierung.

Ein zweites Konfliktfeld: Auf einer ganz anderen und weniger problematischen Ebene liegen die direkten materiellen Hilfen beim Wiederaufbau und bei der Renovierung zerstörter Gebäude und Einrichtungen. Dies ist ein klassisches Feld der Konkurrenz von bilateralen internationalen Hilfsprogrammen und dem Einsatz von Nichtregierungsorganisationen und supranationalen Programmen, die zum Teil die bilateralen Vorhaben stützen und mitfinanzieren. Das Problem dieses Sektors ist eher die Koordination und lokale Schwerpunktsetzung, auch kann man hier sehr viele kritische Relativierungen auf Seiten der Empfängermentalität und der Geberkonkurrenzen anfügen.

Eine dritte Ebene betrifft die tatsächliche Modernisierung und Reaktivierung von Hochschulen, die durch Krieg, Misswirtschaft, Korruption und veraltete politische Systeme obsolet geworden sind. Hier stellt sich die Frage, ob es möglich ist, durch starken internationalen Einfluss die Hauptströmungen der europäischen Hochschulreformen in Südosteuropa zu initiieren und wenn ja, um welchen Preis?

Wenn man die neue Studie von Ulrike Felt (2002) über die wesentlichen Veränderungen im Verhältnis von Autonomie und akademischem Personal analysiert, dann wird das Problem unmittelbar einsichtig: Die osteuropäischen Länder müssen um ihrer Integration in Europa willen die Paradigmen der europäischen Hochschulreform übernehmen, sind aber ohne eine Neuinterpretation von deren Prinzipien in einem fast unlösbaren Zwiespalt. Während nämlich Autonomie und Wissenschaftsfreiheit, etwa im Gefolge der Charta von Bologna (1988), die Universitäten aus dem Joch illegitimer staatlicher Intervention befreien wollen und dafür die doppelte Legitimation von Universität plus externen „Stakeholders“ in Kauf nehmen, ist für den Osten aus seiner Erfahrung mit eben diesen „gesellschaftlichen Kräften“, die meist nichts anderes als die verlängerten Arme von Staat und Partei waren, die Konsequenz eine ganz andere, nicht selten rückwärts gewandte: Sie wollen eine inneruniversitäre akademische Reinkultur zur Befestigung ihrer institutionellen Autonomie

herstellen oder bewahren, insbesondere dann, wenn die Universitäten Orte des Widerstands waren. Weil der Westen, etwas plakativ gesprochen, zu wenig Geduld und wohl auch Detailkenntnis aufbrachte, um diesem Dilemma zu begegnen, ist die Wirkung der europäischen Standards ambivalent: Auf der einen Seite fühlen sich Regierungen und Universitäten erneut gegängelt, insbesondere dann, wenn ihnen nationale Souveränität und institutionelle Autonomie wichtig sind. Auf der anderen Seite sind sie nur zu gerne bereit, die Konditionen der europäischen Standards zu akzeptieren, weil dies wenigstens der symbolische Akt des Wiedereintritts in die europäische Gemeinschaft der Zivilgesellschaften bedeutet und ihnen in vielen Fällen Zugang zu großen Mobilitäts- und Wiederaufbauprogrammen verschafft. Man hier kann weniger von Gewinnern und Verlierern sprechen als von einem Zustand der Ambivalenz, der bis zum Doppelspiel und zu Double Bind-Situationen führt.

Systemisch ist eines klar: Soweit der unabweisbare Sog supranationaler europäischer Standards die dominante Interventionsstrategie des Westens ist, erzeugt sie bei den naiveren prowestlichen Akteuren Illusionen, während sie bei den systemkonservativen Akteuren das Gefühl vermittelt, nur wieder eine neue Variante des alten Spiels zu erleben: Akzeptanz fortschrittlicher Normen bei gleichzeitigen Taktiken des überlebenswichtigen Unterlaufens. Die letztere Variante schafft insofern ein Verliererpotential, als die materiellen Hilfsleistungen weit hinter dem zurückbleiben, was die betroffenen Gesellschaften nach 1989 bzw. nach den kriegerischen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien erwartet hatten. Fairerweise muss gesagt werden, dass diese Erwartungen teilweise vom Westen nicht so hoch geschraubt wurden, wie sie jetzt interpretiert werden, aber selbst das tatsächlich Zugesagte wird nur in bescheidenem Maße gewährt. Außerdem hat der rapide Wandel in der Aufmerksamkeitsstruktur des Westens die Attraktivität von Südosteuropa als Empfängerregion stark gemindert, und vor allem die europäische Integrations- und Assoziationspolitik ist hier alles andere als einheitlich.

Womit wir zu einem weiteren Problem kommen: Südosteuropa ist einerseits eine außerordentlich heterogene Kulturlandschaft, in der sich ethnische, sprachliche, religiöse, traditionelle und gegenwärtige ideologische Strömungen nicht kongruent und vor allem ungleichzeitig entwickeln, es ist also eine Region der vielen Geschwindigkeiten. Da andererseits der unabweisbare Zwang der Koordinierung und zeitlichen Taktung bestimmter Strukturen besteht (z.B. wegen der Anerkennung von Schul-

und Hochschulabschlüssen, der Studiendauer, der innerregionalen Mobilität) kommt es hier zu Verwerfungen, die man meistens über Einzelprojekte und -programme abzufangen versucht, was dann selbstverständlich die Effektivität mindert. Echte Verlierersituationen gibt es dort, wo unkoordinierte Aktionen auf bilateraler Basis die regionale Komponente vermissen lassen, z.B. mit der südosteuropäischen Universität in Tetovo oder konkurrierenden Lehrerausbildungsprogrammen in Serbien.

Für mich ist allerdings der wichtigste Punkt, und hier spreche ich aus einer explizierten Parteinahme für die Verlierer, der folgende: Es fehlen soziale Anreize, die den Subjekten der Reform, z.B. Hochschullehrerinnen oder Schulverwaltern, hinreichend Motivation geben, längerfristige und nachhaltigere Reformprogramme pro-aktiv zu betreiben und sie nicht einfach anbieten zu lassen, um dann auf Implementation durch den Anbieter zu hoffen. Sozialpolitisch heißt das, dass eine Professorin mit drei Kindern und 150 Euro Monatseinkommen nicht schon deshalb ein neues Curriculum akzeptiert, weil es gut ist. Auf der politischen Ebene heißt das schlicht: dass die sogenannten ‚weichen Sektoren‘ nicht vernetzt sind, und dass der Bildungsbereich, ähnlich wie der Bereich des öffentlichen Gesundheitswesens, zwar sehr teure, aber mit der sich wandelnden Gesellschaftsstruktur unverbundene Sektoren bleiben. So ist es z.B. notwendig, bei der Gewinnung von neuen Lehrkräften oder bei deren nachhaltiger Fortbildung zugleich auch die Fragen der künftigen Pensionsansparungen, der Sozialversicherung und der Krankenversicherung zu bedenken. Dies ist in den wenigsten Fällen thematisiert, weshalb wir auf der einen Seite die hohen moralischen und intellektuellen Ansprüche an Veränderung und auf der anderen Seite das reale Elend vor uns haben. Für sehr viele Menschen gilt daher die Banalität nicht, dass sie durch die internationale Hilfe „nur zu gewinnen“ haben, aber sehr viele haben „alles zu verlieren“. Wiederum ein konkretes Beispiel: UNMIK hat in Kosovo mit Sicherheit eines der attraktivsten Bildungs- und Hochschulsysteme angeboten, für die serbische Minderheit würde aber eine völlige Integration zum jetzigen Zeitpunkt bedeuten, alle sozialen Rechte gegenüber der Republik Serbien zu verlieren, während weder UNMIK noch die Selbstverwaltung des Kosovo entsprechende und vergleichbar ausgestattete Sozialleistungen anbieten können. Durch eine gewisse Fahrlässigkeit der politischen Führung sind aber derartige Verbundsysteme vertraglich zu spät eingeleitet worden.

Auf wenige Punkte reduziert, lässt sich die Fragestellung wie folgt zusammenfassen: Wenn die internationale Hilfe in sich besser koordiniert und konsistent auf die gesellschaftliche Basis konzentriert würde, wären die Probleme im Hochschul- und Wissenschaftsbereich von Südosteuropa mit Geld, guter Praxis und nachhaltiger Aus- und Fortbildung zu lösen. Die Win-Win-Situation kann aber nur eintreten, wenn die Verbindlichkeit seitens der externen Reformer die Vorzüge einer supranationalen Vernetzung der südosteuropäischen Wissenschaftssysteme mit dem Rest von Europa materiell unter Beweis stellen kann und hinreichend viele soziale Anreize zum individuellen Engagement bietet.

II. Herausforderungen

Globalisierung, Internationalisierung und Regionalisierung sind die drei 'großen' Herausforderungen der Hochschulpolitik in den letzten Jahren. Sie sind Phänomene, die auch als Reaktion auf die Expansion des tertiären Sektors und – im entwickelten Westen – auf die demokratische Massenausbildung zu verstehen sind. Ich konzentriere mich auf Süd-Ost-Europa und kann, was die meisten Aspekte der Hochschulpolitik angeht, Globalisierung zunächst als Europäisierung begreifen, Stichworte: Bologna, ECTS, TEMPUS. Im Lichte der oben gemachten Ausführungen kommt aber eine neue Dimension ins Spiel, wenn ich an die Auswirkungen des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) denke. Gut 'europäisch' werden alle Hochschulen in Südosteuropa sich auf vergleichbare Akkreditierungs- und Evaluationsverfahren einigen (müssen), wenn sie nicht zu den Verlierern gehören wollen. Wenn aber GATS ungezügelt umgesetzt wird, dann werden Standards and Normen viel stärker als bisher von den Franchise-Hochschulen und externen Testagenturen gesetzt werden. Wir wissen aus anderen Regionen der Welt, wie viel Schindluder mit der unbeschränkten Liberalisierung dieses Marktes getrieben wird. In diesem Bereich muss es eine europäische Solidarität geben, die über die berechtigten nationalstaatlichen Sicherheitsvorbehalte gegenüber GATS hinausgehen, wie sie etwa Belgien, Österreich und Ungarn vorbringen.

In einer anderen Hinsicht gibt es bereits Verlierer ohne klare Gewinner. Internationale Organisationen, Universitäten, oft auch Regierungen, vergeben Stipendien an Hochschulen außerhalb der Region in einer Weise, die eine Rückkehr unattraktiv oder gar gefährlich macht, und so wer-

den die besten Köpfe aus den Hochschulen scheinbar wohlmeinend abgezogen. Bei jungen WissenschaftlerInnen oft gar nicht wohlmeinend, sondern berechnend als verdecktes Head-Hunting.

Die Alternative, eine echte Win-Win-Situation, tritt nur ein, wenn unterstützende Lehrende und Forschende sich über genügend lange Zeiträume vor Ort binden und mit den lokalen Studierenden die jeweiligen Auslandshochschulen in ihre Programme einbinden. Es gibt auch solche Beispiele, aber meistens halten sich diese in den Grenzen von sehr guten Sommeruniversitäten und individuellen Gastspielen externer Lehrender.

III. Erwartungen

Auf der relativ großen „Brain Drain Konferenz“ von DAAD, HRK und Bulgarischem Wissenschaftsministerium, die vom 18.-20. Oktober 2002 in Sofia stattfand, wurde mit seltener Deutlichkeit und Schärfe formuliert, was jeder zu wissen scheint. 'Aufholen' ist möglicherweise ein falsches Konzept für die ärmeren und weniger einflussreichen Länder in Südosteuropa. Man könnte an die Metapher von Achilles und der Schildkröte denken! Südosteuropa leidet sehr stark und seit langem unter einem Brain Drain, der durch drei Motive gleichzeitig bedingt war und ist:

- politische Repression und damit verbundenes Fehlen akademischer Freiheit,
- ökonomische Repression und Rückständigkeit,
- soziale und kulturelle Deprivation, die noch durch die Mobilitätsprogramme des Westens deutlicher gemacht wurde.

Das Problem ist augenscheinlich nicht, dass Brain Drain stattfindet, sondern dass es keinen rückläufigen Brain Gain nennenswerten Ausmaßes gibt; eine Umkehr der ungünstigen Situation, wie etwa in Irland, wird Jahrzehnte dauern und kann jedenfalls erst im Rahmen der EU-Integration erfolgen. Weder wird die Subventionierung des Westens durch migrierte Arbeitskraft kompensiert, noch lässt das Ausbluten der jungen Generation bei geringem Bevölkerungswachstum eine Modernisierung und Straffung des Arbeitsmarktes zu, weil die vorhandene Erwerbsbevölkerung fehlqualifiziert ist. Für die unfaire Subventionierung des Westens könnte man kompensatorische Maßnahmen überlegen, für die endemischen Probleme nicht, oder nur mit großem Aufwand, und jedenfalls nicht auf nationaler Ebene (Daxner 2002). Damit daraus keine Lose-Lose-Situation wird,

muss der Westen eine Asymmetrie konstruieren, die schlicht besagt, dass der 'Tauschwert' der nach Südosteuropa ausgeliehenen oder dauerhaft verlagerten akademischen Kapazität den Import aus der Region erheblich übersteigt. Ein sehr einfaches Beispiel: Langzeitdozenten aus dem Westen sollen vielen punktuellen Kurzbesuchen für WissenschaftlerInnen aus Südosteuropa gegenüberstehen.

Ein echte Gewinnsituation kann nur entstehen, wenn in SEE 'tauschbare' Qualifikation und F&E-Produkte entstehen, die aber nicht Rohstoffcharakter haben und im Westen erst veredelt werden, sondern wenigstens auf dem akademischen Binnenmarkt konkurrenzfähig sind, wie das ja in einigen Geisteswissenschaften der Fall ist. Dazu sind Forschungsverbünde wichtiger als studienbezogene Programme. Eine weitere Dimension möglicher Ausgleichspolitik kann auf einem ganz anderen Gebiet, nämlich der Hochschulpolitik selbst bestehen. Die Interpretation der meist vom Westen vorgenommenen Normen und Standards durch die Betroffenen in Südosteuropa ist ein Double Bind, wie bereits früher beschrieben wurde. Einerseits ist die formale Übernahme der großen Programme und Initiativen (TEMPUS, Bologna, ECTS etc.) ein wesentliches Inklusionsargument, andererseits 'bedeuten' sie für die südosteuropäische Region etwas völlig anderes als für den Westen. Da das neue Europa aber die Region integrieren muss und will, können die Kontexte der Interpretationsverschiebungen nicht aus der Politik herausgehalten werden. Die derzeitigen GATS-Verhandlungen können eine große Chance sein, dies zu thematisieren. Nur muss diese Chance auch genutzt werden.

Das Potential an wissenschaftlichen und sonstigen Qualifikationen ist außerordentlich hoch, das mittlere Schulwesen war auch nie so zerstört, dass nicht anknüpfungsfähige Entwicklungen möglich wären. Dazu sind aber Programme nötig, die im Westen selten mit dem tertiären Sektor assoziiert werden, wie z.B. Rekultivierung verödeter Landstriche einschließlich einer Änderung der Anbaumethoden und Schaffung eines kulturellen Environments. Auch müsste eine berufliche Qualifikation auf mittlerer technologischer Ebene in eine Fachhochschulstruktur münden, die es derzeit nicht gibt und die heftig bekämpft wird, wegen des symbolischen Überhangs der Bedeutung 'Universität'. Mobilitätsprogramme sind daraufhin zu überprüfen, ob sie ohne follow-up nach der Rückkehr überhaupt angeboten werden sollen.

Manchmal stimmt das Pathos: Wir werden die Verlierer sein, wenn sie, die Menschen in Südosteuropa, die Verlierer sind.

Mein letztes Argument ist insoweit politisch, als Universitäten als Stätten der Formierung politischer Korrektheit und gesellschaftlichen Bewusstseins in Südosteuropa eine größere Rolle spielen als im Westen, und zwar nicht notwendig an der 'progressiven' Flanke der Konflikte. Hochschulpolitik als Außenpolitik und präventive Diplomatie müsste zu einer politischen Strategie führen, die den ersten Zweck der Hochschulen in der Region in der Schaffung der demokratischen Eliten sieht, die für die heraufkommende Demokratie und Zivilgesellschaft benötigt werden.

Literatur

- Daxner, Michael: „Brain Drain and Brain Gain – Concluding Keynote.“ Vortrag auf der von DAAD, HRK und Bulgarischem Wissenschaftsministerium veranstalteten Konferenz „Attracting Young Scientists – Strategies Against Brain Drain“, 18.-20. Oktober 2002 in Sofia (mimeo)
- De Groof, Jan, Neave, Guy, Švec, Juraj (Hg.) (1998): Democracy and Governance in Higher Education. Legislative Reform Programme for Higher Education, Bd. 2. Den Haag, London, Boston: Kluwer
- Felt, Ulrike (2002): University Autonomy in Europe: Changing Paradigms in Higher Education Policy. Bologna: Magna Charta Observatory
- In't Veld, Roel, Füssel, Hans-Peter, Neave, Guy (Hg.) (1996): Relations Between State and Higher Education. Legislative Reform Programme for Higher Education, Bd. 1. Den Haag, London, Boston: Kluwer