

Hochschulautonomie in Rumänien zwischen 1990 und 2000

Robert D. Reisz
Wittenberg

1. Historische Einführung

Der rumänische Hochschulbereich weist eine im Vergleich zu den anderen mitteleuropäischen Ländern nur kurze Entstehungsgeschichte auf. Obwohl die Vorgängerin der rumänischen Hochschulen, die jesuitische Universität, die in Siebenbürgen bereits 1581 gegründet wurde, und die Geschichte der Hochschulen des Landes sich bis auf die so genannten fürstlichen Akademien des 17. Jahrhunderts zurückverfolgen lässt, wurde das moderne Hochschulsystem Rumäniens erst im 19. Jahrhundert gegründet. Die Gründungskonzepte dieser rumänischen Universitäten wurden meistens von Politikern geprägt, die im Ausland studiert hatten. So wurde die „Academia Mihaileana“ in Iasi von ehemals in Deutschland Studierenden gegründet. Die „Polytechnische Hochschule“ in Bukarest dagegen, die nach dem napoleonischen Modell 1818 als „Hohe Technische Schule“ eingerichtet wurde, geht auf den ersten Bildungsreformer Rumäniens, Gheorghe Lazar, zurück. Als 1864 die (Humboldtsche) Universität Bukarest entstand, wurde auch die (napoleonische) „Nationale Schule für Brücken, Strassen, Bergwerk und Architektur“ gegründet, die aus der ehemaligen „Hohen Technischen Schule“ hervorging. Damit ist das rumänische Hochschulsystem das einzige unter den mitteleuropäischen, das sowohl auf dem Humboldtschen als auch dem napoleonischen Modell basiert (Scott 2000).

Die Modernisierung des rumänischen Hochschulsystems sollte 1942 mit einem neuen Hochschulgesetz betrieben werden; es wurde aber aufgrund des zweiten Weltkrieges praktisch nicht umgesetzt. Bedeutende Veränderungen des Hochschulsystems begannen in der Nachkriegszeit mit dem 1948 beschlossenen Gesetz zur Reform des Bildungswesens, mit dem das sowjetische Modell in Rumänien eingeführt wurde. Das Gesetz ermöglichte eine vollständig zentralisierte Leitung des Hochschulwesens durch das Bildungsministerium, das eine starke Expansion des Hochschulbereichs durchsetzte. Die Zahl der Hochschulen stieg von 16 (1938/39 = letzte Angaben vor dem Krieg) auf 47 (im Jahr 1948/49). Darin sind auch neue Fachhochschulen enthalten. Die Zahl der Studierenden stieg von 26.489 (1938/39) auf 48.676 (1948/1949) und die der Lehrenden von 2.194 auf 5.638. Gleichzeitig war aber die Gesamtbevölkerungszahl durch Territorialverluste deutlich zurückgegangen. Parallel zu diesen quantitativen Entwicklungen wurden die Professuren an den Hochschulen neu besetzt. Professoren, die politisch unerwünscht waren, wurden entlassen, manche sogar in Haft genommen. Kindern aus Familien der ehemaligen Eliten wurde ein Hochschulstudium verwehrt, denn eine neue, kommunistische Elite sollte entstehen. Außerdem wurden Forschungseinrichtungen der Hochschulen in die Rumänische Akademie der Wissenschaften eingegliedert.

Eine zweite Expansion des rumänischen Hochschulsystems erfolgte in den 60er Jahren. Die Zahl der Hochschulen und der Studierenden stieg wieder deutlich an, dieses Mal aber etwas langsamer. In der Zeitspanne von 1960 bis 1970 wurden neun neue Einrichtungen gegründet, und die Anzahl der Studierenden stieg von 71.989 auf 151.705, die der Lehrenden von 8.917 auf 13.425. Mehreren Fachhochschulen wurde der Status von Universitäten verliehen; viele neue Hochschulstandorte entstanden. Diese Zeitspanne ist in der rumänischen Gesellschaft als die Zeit des „Taufweters“ bekannt, als während der Entstalinisierung und in den ersten Jahren des Ceaușescu-Regimes eine zeitweilige Liberalisierung des Kulturlebens stattfand. Mit den „Aprilthesen“ von 1971 ging aber diese Periode zu Ende. Ceaușescu begann eine kleine Kulturrevolution nach chinesischem Vorbild, die auch die Hochschulen betraf. Neun Hochschulen und 50 Fakultäten wurden geschlossen, einige Fachrichtungen wurden wegen „Gesellschaftsfeindlichkeit“ bis auf ein Minimum reduziert oder ganz geschlossen. Dazu gehörten alle Sozialwissenschaften, zum Teil aber auch Fächer wie Jura, Geschichte, Philosophie.

Anschließend folgte eine lange Zeit der Stagnation. Die Anzahl der Studierenden blieb mehr oder weniger unverändert. Neue Professoren wurden nicht eingestellt, die Strukturen der Studiengänge nicht mehr verändert. Das System wurde regelrecht eingefroren. 1989/1990 gab es an den rumänischen Hochschulen 164.307 Studierende, aber nur 11.696 Lehrkräfte – also weniger als noch im Jahr 1970. Die Curricula wurden vom Bildungsministerium bestimmt, in einigen Studienfächern waren sogar die Lehrinhalte national bestimmt, so z.B. in Geschichte und Philosophie. Es gab so gut wie keine Wahlfächer im Studium. Die Leitungsstruktur war vollständig zentralisiert. In den Hochschulen wurden keine Forschungsvorhaben finanziert.

Nach 1990 erfolgte gleichzeitig eine Reihe von Reformen im Bildungssystem, die die verzögerte Expansion wieder aufnahmen, den Universitäten ihre Autonomie zuerkannten, Änderungen im Curriculum und in der Finanzierung durchsetzten und vieles andere mehr.

Öffentliche Hochschulen gab es im akademischen Jahr 1999/2000 in Rumänien in 29 Städten; 50 unterstanden dem Bildungsministerium und sieben anderen Ministerien; sie verfügten über 342 Fakultäten. Es gab 68 private Hochschulen in 24 Städten mit 249 Fakultäten. Davon sind bis zum akademischen Jahr 2002/2003 54 Hochschulen übrig geblieben; allen anderen wurde vom Akkreditierungskomitee die Lizenz entzogen.

Zum privaten Sektor gehören zwölf konfessionelle Hochschulrichtungen: drei römisch-katholische, drei griechisch-katholische, zwei protestantische und vier neoprotestantische. Die rumänisch-orthodoxe Hochschulausbildung erfolgt an öffentlichen Hochschulen, an denen auch andere Studiengänge in Theologie zu finden sind.

Bevor auf das rumänische Hochschulwesen der 90er Jahre eingegangen wird, noch einige demografische Daten sowie historische und ökonomische Informationen zu Rumänien: Laut Volkszählung aus dem Jahr 2002 hat Rumänien rund 21,7 Millionen Einwohner. Davon sind 89,5% Rumänen, 6,6% Ungarn, 2,5% Roma, 0,3% Deutsche und Ukrainer. 22 andere Minderheiten stellen Bevölkerungsanteile, die unter 0,2% liegen.

Rumänien war der einzige unter den mittel- und osteuropäischen Staaten, in dem der Regimewechsel 1989 blutig vonstatten ging. Die folgenden Jahre waren durch eine weitaus langsamere und problematischere Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft gekennzeichnet als in den anderen mittel- und osteuropäischen Ländern. Die Wirtschaft befand bis zum Jahr 2000 in einer tiefen Rezession, erst im Jahr 2000 setzte der

Aufschwung ein. Das Bruttoinlandsprodukt fiel in den Jahren 1990-1999 um 40%, die industrielle Produktion ging um 45% zurück, und die Währung war durch eine Inflationsrate von 1000% gekennzeichnet (Salagean 1999).

Tabelle: Öffentliche und private Hochschulen sowie Studierende seit Beginn der Reformen in Rumänien

Jahr	öffentliche Hochschulen	Studierende (in 1.000)	private Hochschulen	Studierende (in 1.000)
1989/1990	44	164.5	0	0
1990/1991	48	192.8	17	11.0
1991/1992	48	215.2	30	34.8
1992/1993	48	235.6	53	86.4
1993/1994	48	250.1	66	110.9
1994/1995	49	255.1	65	114.5
1995/1996	57 ¹	250.8	36 ²	85.3
1996/1997	57	261.1	44	93.4
1997/1998	57	249.9	50	110.7
1998/1999	57	270.8	54	130.0
1999/2000	57	297.9	68	154.7
2000/2001 ³	57	322.1	83	130.5

Das Hochschulsystem war unter diesen Bedingungen eine der Institutionen, die – gemessen an anderen zivilen Institutionen – wie auch anderswo

¹ Manche Dokumente weisen seit 1995 sieben Hochschulen mehr aus. Davon gehören fünf zum Verteidigungsministerium, eine zum Innenministerium und eine zum rumänischen Nachrichtendienst.

² Nach 1995 wurden nur lizenzierte oder akkreditierte Hochschulen aufgenommen.

³ Bei den Daten für das akademische Jahr 2000/01 handelt es sich um Angaben der UNESCO. Die anderen Angaben stammen aus dem rumänischen Bildungsministerium.

in den Balkanstaaten (Daxner 2003) zu dem am besten funktionierenden Sektor des öffentlichen Dienstes gehörte und das auch dem westlichen System recht nahe stand.

2. Die Steuerung des Hochschulwesens

2.1. Die Bildungsgesetze in den 90er Jahren

Das rumänische politische System beruht auf einer Zweikammernstruktur. Die Rollen der beiden Kammern werden nur unzureichend unterschieden, so dass beide Kammern auch Bildungsausschüsse haben. Laut Verfassung (Art. 72. Constitutia Romaniei/1991) werden die wesentlichen Richtlinien der Bildungspolitik vom Parlament vorgegeben. In den 90er Jahren hat das Parlament das Akkreditierungsgesetz (Gesetz Nr. 88/1993), das Bildungsgesetz (Gesetz Nr. 84/1995, mit Veränderungen 1999 neu aufgelegt) und das Statut der Lehrenden (Gesetz Nr.128/1997) verabschiedet. Die Rolle des Parlaments ist aber praktisch nicht sehr groß und wird zusätzlich durch die Einführung des Präzedenzfalls in der Zeit zwischen 1990 und 1995 geschmälert: Da das Bildungsgesetz erst fünf Jahre nach dem Beginn der Debatten im Parlament angenommen wurde, hatte das Ministerium in dieser Zeit das Bildungswesen ohne gesetzliche Grundlage gestaltet. In einer Zeit des radikalen Umbruchs war dieses Vorgehen allerdings nicht frei von politischen Zielsetzungen. Es muss auch darauf verwiesen werden, dass das Parlament nie ein programmatisches Dokument zur Reform des Bildungswesens in Rumänien vorgelegt hat.

Die wesentlichen Merkmale des Hochschulsystems sind im aktuellen *Bildungsgesetz* (Gesetz Nr. 84/1995(1999)) wie folgt dargestellt:

- Die Arbeitsweise der Hochschuleinrichtungen basiert auf der universitären Autonomie.
- Bedingung für die Aufnahme zum Hochschulstudium ist das Abitur (rumänisch: bacalaureat). Die Anzahl der Studienplätze, die mit öffentlichen Mitteln gefördert werden, wird durch Entscheidungen der Regierung festgelegt. Aufnahmeprüfungen zum Hochschulstudium können von den jeweiligen Institutionen durchgeführt werden.
- Die mit öffentlichen Mitteln geförderten Studienplätze sind gebührenfrei. Außerdem können die Hochschulen auch gebührenpflichtige Studienplätze anbieten. Gebühren werden u.a. auch für die Verlängerung der Studienzeit, für Aufnahmeprüfungen, Wiederholungsprüfun-

- gen, extra-curriculare Angebote erhoben. Die Höhe der Gebühren wird vom Senat der jeweiligen Hochschule beschlossen.
- Kurzzeitstudiengänge (2-3 Jahre) können nur von Institutionen, die auch Langzeitstudiengänge anbieten, organisiert werden.
 - AbsolventInnen von Kurzzeitstudiengängen (rumänisch: colegii) können ihr Studium in Langzeitstudiengängen fortsetzen.
 - Langzeitstudiengänge (4-6 Jahren) werden mit einer Diplomprüfung (rumänisch: licenta) abgeschlossen.
 - AbsolventInnen, die einen Lehrerberuf anstreben, müssen während ihrer Studienzeit die Fächer Pädagogik, Methodik und Psychologie belegen und an einem Lehrpraktikum teilnehmen.
 - InhaberInnen von Langzeitstudiendiplomen können ihre Ausbildung in einem 1-2 Jahre dauernden Aufbaustudium fortsetzen. Das sind entweder Masterstudiengänge (im Sinne von Bologna) oder „diplome de studii aprofundate“ (die vor Bologna existierende Form des Aufbaustudiums).
 - Die erweiterte Hochschulbildung erfolgt entweder in Form von Graduiertenprogrammen, Graduiertenkollegs oder als Doktorandenausbildung.

Der Artikel des Gesetzes, der die meisten Kontroversen hervorgerufen hat, betraf eine Liste von Fachrichtungen, die nur in rumänischer Sprache studiert werden können. Dies frustrierte die Interessen der ungarischen Minderheit. Anfangs war diese Liste etwas umfangreicher; in der Fassung des Gesetzes von 1995 waren es letztendlich nur die technischen Fachrichtungen, Jura und das militärische Hochschulstudium. Mit dem Regierungsbeschluss Nr. 36/1997 wurde die Liste auf die militärische Studiengänge beschränkt. Somit sind alle zivilen Studiengänge, einschließlich der von Militärhochschulen angebotenen, nicht betroffen. Diese Änderung wurde auch in der Fassung des Gesetzes von 1999 beibehalten.

Das *Akkreditierungsgesetz* (Gesetz Nr. 88/1993) legt die Verfahrensweise für die Akkreditierung von Hochschuleinrichtungen fest. Dabei wird eine Studiengangsakkreditierung bevorzugt. Hochschulen die mindestens einen akkreditierten Studiengang haben, werden als akkreditiert angesehen. Eine indirekte Prioritätensetzung des Parlaments in Sachen Hochschulbildung ist darin zu sehen, dass das Akkreditierungsgesetz bereits zwei Jahre vor dem Bildungsgesetz in Kraft trat. Gemäß diesem Gesetz kann eine Hochschule nur per Gesetz gegründet (bzw. akkreditiert)

werden, also durch Abstimmung des Parlaments und mit Zustimmung des Bildungsministeriums. Alle Hochschulen müssen gemeinnützige (non-profit) Institutionen sein. Das Akkreditierungsverfahren gliedert sich in zwei Phasen:

1. Zunächst wird nach einer Evaluierung eine zeitweilige Lizenz für den Lehrbetrieb erteilt. Die Evaluierung erfolgt anhand einer bestimmten Zahl von Indikatoren, deren Erfüllung in einer Selbstevaluierung überprüft werden und die durch die Begutachtung eines disziplinspezifischen Subkomitees des Nationalen Komitees für Akademische Evaluation und Akkreditierung (rumänisch kurz CNEAA) bestätigt werden müssen.
2. In der zweiten Phase wird die Akkreditierung (d.h. die gesetzmäßige Gründung einer lizenzierten Universität) vorgenommen, deren AbsolventInnen in einer Zeitspanne von drei aufeinander folgenden Jahren mindestens die Hälfte ihrer Endprüfungen an einer vom CNEAA angeführten Universität abgelegt haben müssen.

Das Gesetz besagt auch, dass eine akademische Evaluierung aller Hochschuleinrichtungen fünfjährlich vom CNEAA durchgeführt werden muss. Das Ergebnis einer solchen Evaluierung kann zum Verlust der Akkreditierung führen. Die vor dem 22. Dezember 1989 gegründeten Hochschulen werden als akkreditiert eingestuft, müssen sich aber einer regelmäßigen Evaluierung unterziehen. Das Gesetz legt die Struktur des CNEAA fest und enthält einen Nachtrag zu den Indikatoren für die Evaluierung.

Ein anderes wesentliches Merkmal des Gesetzes ist, dass es keinen Unterschied zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Hochschulen macht. Institutionen, die nicht akkreditiert wurden, wird in der Folge die Lizenz entzogen, wodurch ihnen eine Weiterführung ihrer Tätigkeit untersagt wird.

Die zeitweilige Lizenz wird – wie schon angeführt – anhand der Erfüllung bzw. Einhaltung von Leistungsindikatoren vergeben. Diese Lizenz berechtigt die Institution zum Lehrbetrieb bis zur Akkreditierung. Ausgenommen davon sind Abschlussprüfungen, die an anderen, akkreditierten Hochschulen abgelegt werden müssen. Die Indikatoren sind auch Bestandteil einer Selbstevaluierung. Danach erfolgt eine Evaluierung durch ein externes Komitee, das einen Vorschlag an das CNEAA weiter reicht. Das CNEAA verfasst einen Evaluationsbericht, auf dessen Grundlage das Ministerium eine Lizenz vergibt.

Das Akkreditierungsgesetz beinhaltet auch die Kriterien für die Evaluierung. Zu Beginn schienen diese Kriterien zu restriktiv zu sein, sie haben aber in der Zwischenzeit zu einer positiven Entwicklung im privaten Hochschulbereich beigetragen und wurden von vielen privaten Hochschulen erfüllt. Die Indikatoren unterteilen sich in fünf Gruppen: Personal, Curriculum, Ausstattung, Forschung, Finanzmittel.

Nach Aussagen des CNEAA ist der wichtigste Bestandteil einer Hochschule ihr Personal. Somit gelten die Kriterien als die restriktivsten, die das akademische Personal betreffen. Um eine Lizenz zu erhalten, müssen mindestens 70% des akademischen Personals als Lehrende entsprechend den Statuten für Lehrende akkreditiert sein. Mindestens 30% müssen als Dozenten oder Professoren gemäß diesen Statuten akkreditiert sein. Mindestens 50% des akademischen Personals und 30% der Dozenten und Professoren müssen einen hauptamtlichen Arbeitsvertrag mit der privaten Hochschule haben. Diese Prozentsätze werden für jede Fachrichtung gesondert ausgewiesen. Die ersten beiden Voraussetzungen sind leichter zu erfüllen. Ein Problem für die meisten privaten Hochschulen hingegen stellte anfangs die hauptamtliche Beschäftigung des akademischen Personals dar.

Ein anderes wichtiges Element ist die Bereitstellung von entsprechenden Räumlichkeiten für den Lehrbetrieb. Die Institution muss nachweisen können, dass mindestens 25% der Einnahmen für Investitionen verwendet werden, und dass in einer Zeitspanne von acht bis zehn Jahren mindestens 50% der Räumlichkeiten in den Besitz der Hochschule übergegangen sein werden.

Alle anderen Indikatoren sind weniger restriktiv und relativ leicht zu erfüllen. Das Curriculum ist an nationale und internationale Anforderungen anzupassen. (Inzwischen orientiert man sich an den Anforderungen für des European Credit Transfer System, kurz ECTS.) Alle Lehrkräfte müssen Forschungsarbeiten nachweisen, wenn auch nicht unbedingt im Rahmen der jeweiligen privaten Hochschule. Die Hochschule muss ihre Tätigkeit auf gemeinnütziger Basis ausüben.

2.2. Zentrale Steuerung

Wie in den meisten Ländern wird das rumänische Hochschulwesen durch die Regierung geleitet und gesteuert. Laut Artikel 12 (1) des Bildungsgesetzes ist es das „Bildungsministerium, das die Grundlagen festlegt, die globale Strategie für die Bildung plant und implementiert, die Ziele des Bildungssystems als Ganzes sowie die Ziele der verschiedenen Bildungsstufen und Richtungen bestimmt“.

Für das private Hochschulwesen gibt es keine zentrale Leitung. Es existiert ein Dachverband der privaten Hochschulen, der „Verein der Privaten Universitäten“. Er spielt die Rolle eines Interessenverbandes und Verhandlungsführers bei Gesprächen mit Vertretern anderer Hochschulen oder der Regierung.

Beginnend mit dem Jahr 1994 wurde auch eine Reihe von Pufferorganisationen ins Leben gerufen. Die erste davon war das schon erwähnte Nationale Komitee für Akademische Evaluierung und Akkreditierung (CNEAA), das 1994 entsprechend dem Akkreditierungsgesetz gegründet wurde. Weitere Pufferorganisationen wurden im Einklang mit dem Bildungsgesetz organisiert: Das Nationale Komitee für Hochschulforschung (rumänisch: Consiliu National al Cercetarii Stiintifice din Invatamantul Superior, kurz: CNCSIS) und das Nationale Komitee zur Finanzierung des Hochschulwesens (rumänisch: Consiliu National al Finantarii Invatamantului Superior, kurz: CNFIS).

2.3. Die Hochschulebene

Mit Beginn des Jahres 1990 hat das damalige Bildungsministerium den Universitäten *de facto*, wenn auch nicht *de jure* eine Autonomie gewährt. Das führte dazu, dass viele wichtige Reformschritte von den Hochschulen selbst eingeleitet und auch durchgeführt wurden. Dazu gehören die Reform der Curricula, die Expansion des Hochschulwesens, die Reform der Studiengänge, die Internationalisierung der Hochschulen u.a.m.

Die Hochschuleinrichtungen hatten durch den Nationalrat der Rektoren auch Einfluss auf die zentrale Bildungspolitik. Dieses Gremium verfügt über hohes Ansehen, hat aber keinen formalen, direkten Einfluss auf die Bildungspolitik. Sein Einfluss, der in erster Linie auf informellen Netzwerken und persönlichen Kontakten beruht, sollte jedoch nicht unterschätzt werden.

Mit der Verabschiedung des Bildungsgesetzes 1995 haben die Hochschuleinrichtungen auch die gesetzliche Autonomie erhalten. Später kam die finanzielle Autonomie hinzu. Zur Zeit sind die Hochschulen für ihre Politik eigenverantwortlich. Alle Leitungskräfte (so auch der Rektor) und Gremien (der Senat usw.) der Hochschule werden von den Lehrkräften und Studierenden gewählt. Alle rumänischen Hochschulen haben eine eigene Grundordnung (rumänisch: carta), die den Rahmen für die Tätigkeit der Institution bildet. Die institutionellen Verfahrensweisen hängen in entscheidendem Maße von den Entscheidungsstrukturen und Funktionen ab, die in diesen Dokumenten definiert sind.

Studentenvereinigungen spielten zeitweilig eine wichtige Rolle, obwohl sie lediglich durch Streiks und Straßendemonstrationen auf die Hochschulpolitik Einfluss nehmen konnten. In den meisten Hochschulen bestehen inzwischen 25 bis 30% aller Leitungsgremien aus Studierenden. Diese haben nicht bei allen Entscheidungen ein Stimmrecht.

3. Die Bildungspolitik in der Zeit zwischen 1990 und 2002

Die Jahre von 1990 bis 1992 waren vom bildungspolitischen Standpunkt aus gesehen eine Periode des Laissez-faire. Es gab eigentlich keine aktive Bildungspolitik. Man gewährte den Hochschulen praktisch ohne gesetzliche Grundlage ihre Autonomie. Curriculare Reformen, Reformen im Personalbereich und private Hochschulen entwickelten sich im ‚Wildwuchs‘. Das bedeutete im Prinzip, dass alle Entscheidungen auf Hochschulebene, die eigentlich der Zustimmung des Ministeriums bedurften, automatisch als legitimiert galten.

Der Zeitraum zwischen 1992 und 1996, der eigentlich als die zweite rumänische post-kommunistische Regierungsperiode angesehen wird, muss aus bildungspolitischer Sicht zweigeteilt werden:

- Im akademischen Jahr 1992/1993 ist zunächst eine Einschränkung der institutionellen Autonomie festzustellen. Die Zeit zwischen 1993 und 1995 kann als „Zeit der Verhandlungen“ angesehen werden.
- Nach 1995 wurde mit der Verabschiedung des Bildungsgesetzes den Hochschulen die Autonomie gewährt. Die erste (noch bürokratisch eingeschränkte) finanzielle Autonomie erhielten die Hochschulen mit dem Haushaltsplan 1996.

Die Maßnahme, die Anfang des akademischen Jahres 1992/1993 vom neuen Bildungsminister, Prof. Dr. Liviu Maior, beschlossen wurde, betraf die erwähnte automatische Billigung von Entscheidungen der Hochschulen durch das Bildungsministerium, die nun in eine bedingte umgewandelt wurde. In diesem Zusammenhang wurden Probleme der Curricula, der Personalstruktur, der Studienplätze, Promotion usw. angesprochen. Maior, der am längsten das Amt des Bildungsministers im postkommunistischen Rumänien inne hatte (1992-1996), erreichte so, dass mehrere Reformprojekte durchgeführt werden konnten. Seinen Aussagen zufolge, die auch durch eine politische Analyse der Situation im Bildungsbereich Bestätigung fanden (Miroiu u.a. 1998), hat die Autonomie die Reform so lange gefördert, wie die Reformziele mit den Interessen der akademischen Oligarchie übereinstimmten. „Nach einer Zeit der Entschädigungen begann die Autonomie, allmählich den Reformprozess zu behindern“, so Maior (in: MOE 1996). Er sprach von „Entschädigungen“ im Zusammenhang mit der großen Zahl von Beförderungen im Hochschulsystem und bezog sich mit diesem Begriff auch auf die neu bzw. wieder erworbene akademische Freiheit, die Finanzierung der Forschung und den Aufbau internationaler Kontakte in Form von Auslandsaufenthalten zu Forschungs- und Studienzwecken oder zwecks Teilnahme an wissenschaftlichen Veranstaltungen.

In dieser Zeit wurden ein nationales Kerncurriculum für jedes Fach erarbeitet, die Zahl der neuen Studiengänge reduziert, die Zahl der Studienplätze durch Verhandlungen zwischen den Hochschulen und dem Ministerium festgelegt, den Kreis der Personen mit Promotionsrecht eingeschränkt und die Beförderungskriterien für die Hochschulangehörigen verschärft.

In der zweiten Periode unter Minister Maior kam es zu einer neuerlichen Ausweitung der Hochschulautonomie. Zu den wichtigen Maßnahmen aus dieser Zeit gehörten folgende:

- Curriculare Entscheidungen sind nicht mehr durch das Ministerium zu begutachten. Das Kerncurriculum muss aber beibehalten werden.
- Entscheidungen über Personalfragen sind nicht vom Ministerium zu billigen; dafür sind alle Stellenbesetzungen von Dozenten und Professoren sowie Promotionen dem Nationalkomitee für Akademische Titel zur Begutachtung vorzulegen.
- Studiengänge müssen nicht vom Ministerium begutachtet werden, sie bedürfen aber einer Akkreditierung.

- Alle Prüfungen – einschließlich der Aufnahme- und Abschlussprüfungen – werden von den Hochschulen selbst geplant und organisiert.
- Die internen Leitungsstrukturen der Hochschulen und deren Tätigkeit werden durch Grundordnungen (carta) bestimmt die von den Hochschulen beschlossen wurden.

Eine Änderung in der Bildungspolitik, die mehrheitlich als Beschleunigung der Reformen wahrgenommen wurde, erfolgte zwei Jahre später, 1998, mit der Ernennung von Prof. Dr. Andrei Marga zum Bildungsminister. Die wichtigsten programmatischen Dokumente in der Zeit zwischen 1998 und 2000 wurden von Marga selbst ausgearbeitet, so etwa „Privire in viitorul invatamântului românesc“ (Ein Blick in die Zukunft des rumänischen Erziehungswesens, Januar 1998) und „Reperete reformei invatamântului in România“ (Die Stufen der Hochschulreform in Rumänien, Mai 1998). Bedeutende *hochschulbezogene Reformansätze* dieser Zeit waren:

- die Anerkennung der privaten Hochschulen als Alternative zum öffentlichen Hochschulsystem;
- der Aufbau einer Rechtsgrundlage für die Einführung von Studiengebühren an öffentlichen Hochschulen (siehe Ministerialbeschluss Nr. 54-1998/99.9), d.h. Studiengebühren konnten bereits seit 1992 erhoben werden, waren aber nicht gesetzlich legitimiert;
- die vollständige Unabhängigkeit vom Ministerium seit 1998 bei den Aufnahmeprüfungen zum Hochschulstudium;
- der Beginn der Umgestaltung der Studiengänge nach dem Qualifikationsmodell der Bologna-Erklärung (1999): Anpassung der Liste der Hochschulfachrichtungen an die Liste der Europäischen Union, seit 2000 Vergabe des Diploma Supplement an allen Hochschulen wie in der Bologna Erklärung vorgesehen;
- die Eingliederung bestimmter außeruniversitärer Forschungseinrichtungen in Hochschulen;
- der Beginn der „Pro-Kopf“-Basisfinanzierung der öffentlichen Hochschulen 1999; dadurch Erweiterung der finanziellen Autonomie der Hochschulen; Veränderung in der Bezahlung der Lehrkräfte; zur Zeit werden Gehälter von den Hochschulen in dem vorgesehenen Rahmen festgesetzt (Marga 2000).

Zwischen 2000 und 2003 wurden so gut wie keine neuen Reformansätze verfolgt. Wichtige Schritte wurden aber im Bereich des privaten Hoch-

schulsektors getan. Zum ersten Mal wurde Hochschulen, die keine Akkreditierung erhalten haben, die Lizenz entzogen.

4. Hochschulfinanzierung und Studiengebühren

Der staatliche Anteil an der Hochschulfinanzierung wird mit Hilfe einer Pro-Kopf-Formel ermittelt. Maßgeblich in der Berechnung sind die sogenannten Studierenden-Äquivalente. Diese werden für jede Institution in Abhängigkeit von den Formen des Studiums berechnet. Normale Kurzzeitstudierende wie auch Langzeitstudierende entsprechen einem ganzen Studierenden-Äquivalent. Ein Studierender, der ein Fernstudium absolviert, entspricht demzufolge nur 0,15 Studierenden-Äquivalenten, ein Doktorand hingegen drei Studierenden-Äquivalenten. Hinzu kommen noch unterschiedliche Pro-Kopf-Berechnungsgrundlagen für die Finanzierung der einzelnen Fachrichtungsgruppen. Es gibt acht solche Gruppen: Human- und Sozialwissenschaften, Technikdisziplinen, Wirtschaftswissenschaften, Medizin, Agrarwissenschaften, Musik und Bildende Künste, Theater und Film, Sport. Die meisten Kosten verursachen Studiengänge in den Theater- und Filmwissenschaften (mit einem Koeffizienten von 4,399 im Jahr 1998). Am „billigsten“ sind Studiengänge in den Wirtschaftswissenschaften (mit einem Koeffizienten von 0,679). Die Zahl der Studierenden, die in die Formel eingesetzt wird, entspricht eigentlich der Zahl der öffentlich geförderten Studienplätze, die von der jeweiligen Hochschule beantragt und vom Bildungsministerium genehmigt wird. Diese Basisfinanzierung – wie auch alle anderen Einkünfte der Hochschule – stehen der Institution vollständig zur Verfügung. Mittels des staatlichen Grundbetrags werden 64% des Hochschul Etats finanziert. Die wichtigste weitere Einnahmequelle sind Studiengebühren. Sie decken 21% des Finanzbedarfs der Hochschulen ab (im akademischen Jahr 2000/2001).

Studiengebühren und gebührenpflichtige Studienplätze waren Gegenstand wichtiger Streitfragen der letzten Dekade. Laut rumänischer Verfassung aus dem Jahr 1991 (Artikel 32, Absatz 4) „ist öffentliche Bildung gebührenfrei“. Mit der Regierungsentscheidung vom 20.08.1992 erhielten jedoch die Hochschulen die Möglichkeit, zusätzlich eine bestimmte Zahl von Studierenden über den Numerus clausus hinausgehend aufzunehmen, die aber Gebühren für das Studium zu zahlen hatten. Anfangs wurde dieser Anteil auf 20% der Studierenden begrenzt. Diese Ein-

schränkung wurde später fallen gelassen. Die Entscheidung, diesem Vorschlag zuzustimmen und über die Höhe der Gebühren zu befinden, wurde auf der Ebene der Hochschule getroffen. Mit diesem Vorgehen hat man – ob bewusst oder unbewusst – den Wettbewerb mit den privaten Hochschulen verschärft. Anfangs nahmen nur wenige Hochschulen diese Möglichkeit wahr. Nach der Verabschiedung des Bildungsgesetzes von 1995 wurden gebührenpflichtige Studienplätze von mehreren Hochschulen eingeführt und entwickelten sich dann zu einer bedeutenden Einnahmequelle der öffentlichen Hochschulen. Insgesamt gab es im akademischen Jahr 1999/2000 neben 66.000 öffentlich geförderten StudienanfängerInnen auch 19.000 gebührenpflichtige Erstsemester. Rechnet man die 25.000 StudienanfängerInnen an privaten Hochschulen hinzu, zeigt sich deutlich, wie weit sich das rumänische Hochschulwesen in Richtung eines kofinanzierten Systems entwickelt hat.

5. Akademische Freiheit und Hochschulautonomie

Wie bereits angedeutet, war die Einführung der akademischen Freiheit und der Autonomie der Hochschulen eine der bedeutendsten politischen Entscheidungen der Bildungspolitik in den 90er Jahren. Diese beiden Konzepte haben einen wichtigen Stellenwert in den Bildungsgesetzen, im Reformprojekt und sind sogar im rumänischen Grundgesetz von 1991 verankert. Die Implementierung dieser Konzepte ging aber nicht reibungslos vonstatten. Es gab unterschiedliche Auffassungen zu den Konzepten, und der Prozess der Implementierung unterlag verschiedenen Einflüssen beteiligter Interessengruppen und Machtinhaber. Die größten Befürworter der Autonomie kamen aus der akademischen Oligarchie. Als bedeutendster Gegner – wenn auch nicht offen – wurde öfters das Bildungsministerium angesehen.

Entsprechend dem Bildungsgesetz sollte die Autonomie allen Hochschulen gewährt werden. Die akademische und finanzielle Autonomie der Hochschulen war in den 90er Jahren das bildungspolitische Thema, bei dem sich alle Betroffenen einig waren, wenngleich es auch eine der meistdebattierten Streitfragen im Kapitel über die Hochschulen im Bildungsgesetz war. Die Diskussionen konzentrierten sich auf die unklare Definition der Hochschulautonomie in der Gesetzvorlage. Das Problem stand auch im Blickpunkt der kulturellen und politischen Massenmedien, da die akademischen Kreise sowohl die Hochschulautonomie als auch die

akademische Freiheit als bedeutendste Errungenschaft der Wende im Hochschulbereich ansahen. Namhafte Persönlichkeiten der rumänischen akademischen Community veröffentlichten in diesen Jahren Beiträge und Bücher zum Thema der Hochschulautonomie (Vlasceanu 1992; Marino 1994; Antonesei 1996 u.a.). Die Autonomie wurde aber nicht nur von der akademischen Oligarchie verteidigt, sondern auch von Studentenvereinigungen, Massenmedien, Stiftungen, die im Hochschulwesen aktiv waren, und politischen Parteien.

Die Kritik an der Gesetzesvorlage richtete sich darauf, dass die Autonomie lediglich formell gewährt worden sei, da das Ministerium eine eingeschränkte Autonomie praktizieren würde. Diese Positionen bezogen sich auf Kürzungen der Autonomie, zu denen es tatsächlich in den Jahren zwischen 1992 und 1995 gekommen war. Dem Ministerium wurde auch vorgeworfen, dass es keine finanzielle Autonomie akzeptieren würde.

Die endgültige Fassung des Gesetzes beinhaltet eine ausführliche Definition der Hochschulautonomie, die auch die finanzielle Autonomie als Grundsatz zur Finanzierung des Hochschulwesens einschließt.

Die Politik des Bildungsministeriums seit 1989 in Bezug auf die *Gewährung der Hochschulautonomie* kann in vier Perioden unterteilt werden:

1. die Laissez-faire-Politik der praktischen, aber gesetzlich nicht verankerten Autonomie zwischen 1990 und 1992: Diese Periode kann noch einmal in eine Zeit der Auflösung (1990) und eine der Stabilisierung (1991-1992) unterteilt werden (Birzea 1996);
2. die Zeit der Verhandlungen zwischen 1993 und 1995, als die Autonomie reduziert wurde und jede Entscheidung Ergebnis von Verhandlungen zwischen dem Ministerium und den Hochschulen war: zu dieser Zeit nahmen die Hochschulen eine wichtige Position im nationalen Bildungswesen ein, und man spricht auch von der Periode der Restrukturierung (Birzea 1996);
3. die Zeit der gesetzlich verankerten Autonomie zwischen 1995 und 1998: mit Einschränkungen im finanziellen Bereich;
4. die Zeit der vollständigen finanziellen Autonomie nach 1999.

6. Schlussbemerkungen

Als 1990 die Reformen der rumänischen Wirtschaft, Politik und Gesellschaft begannen, waren die meisten der anfangs unternommenen Schritte recht zögerlich. Das Hochschulwesen gehört hingegen zu den Ge-

bieten mit raschen und radikalen Änderungen. Die zwölf zurückliegenden Jahre waren hochschulpolitisch bei weitem nicht alle gleich. Die verschiedenen Bildungsminister haben mehr oder weniger auf ihre Weise die Entwicklung des Bildungswesens kontrolliert und Reformen durchgeführt.

Aus dem vorliegenden Bericht geht hervor, dass nach dem Jahr 2000 ein Stillstand in den Reformprozessen des Hochschulwesens eingetreten ist. Es wurden zwar tatsächlich in den letzten Jahren keine bedeutende Reformmaßnahmen beschlossen, zurzeit aber wird immer öfter über ein neues Hochschulbildungsgesetz gesprochen. Die ersten Vorlagen dafür sind vom Bildungsministerium erarbeitet worden, eine öffentliche Debatte wurde aber noch nicht eingeleitet.

Die letzte Dekade der Reform des rumänischen Hochschulwesens zwischen 1990 und 2000 hinterläßt einen sehr gemischten Eindruck. Es gab kein umfassendes, komplexes Reformprogramm zur Bildungspolitik. Die wechselnden Bildungsminister verfolgten weitgehend übereinstimmende Ziele, präferierten aber unterschiedliche Vorgehensweisen. Oftmals kamen die bildungspolitischen Reformen nicht recht voran. Ein Grund hierfür lag auch in dem Problem der institutionellen Autonomie der Hochschulen, das sich wie ein roter Faden durch alle bildungspolitischen Debatten zog und zum Konflikt zwischen den Autonomiebestrebungen der Hochschulen und der Politik der Regierung führte.

Die Bildungspolitik dieser Dekade hat sich aus dieser Sicht innerhalb einer Triade aus Zentralismus, Autonomie und Reformsteuerung entwickelt. Die Konflikte, die von der Achse Zentralismus – Autonomie bestimmt werden, sind hinreichend bekannt. Erwähnenswert ist, dass es in dieser Zeit keine Stellungnahmen zugunsten des Zentralismus gab, alle Bildungsminister nach 1992 jedoch des Zentralismus oder gar des „Krypto-Zentralismus“ beschuldigt wurden. Obwohl diese Anschuldigungen teilweise unberechtigt waren bzw. durch den Konflikt zwischen Autonomie und zentralgesteuerte Reformpolitik bedingt waren, sind Auswirkungen des Zentralismus aus einem halben Jahrhundert Realsozialismus nicht zu übersehen. Diese waren meist bei der sich sehr langsam verändernden Bürokratie der Bildungsministerien und nicht im Ministerkabinett zu beobachten.

In Rumänien gab es keine Kultur der Steuerung von autonomen Einrichtungen. Solche Mechanismen waren unbekannt, so dass Anfang 1990 eine regelrechte Panik unter den Bürokraten des Bildungsministeriums zu beobachten war, als den Hochschulen Autonomie gewährt wurde. Die

typisch paternalistische rumänische politische und administrative Klasse, die auf der traditionell paternalistischen Gesellschaft auf dem Balkan aufgebaut war, konnte sich nur schwer mit diesen neuen Strukturen abfinden. Dabei ging es nicht nur um den Verlust der Privilegien, sondern auch um das mangelnde Vertrauen in die „unsichtbare Hand“. Die administrativen Strukturen des Bildungsministeriums hatten im Prinzip auch nur wenig Vertrauen in die Bildungsminister. Mehrere Minister beklagten sich über Verzögerungen, Unterbrechungen oder gar Stillstand bei der Umsetzung ihrer Entscheidungen durch administrative Strukturen der Ministerien. Hinzu kam mehrmals die Einführung zentralistischer Steuerungsformen des Bildungsministeriums, die auf Entscheidungen des Finanzministeriums zurückgingen (vor allem zur Amtszeit von Marga).

Auf der anderen Seite der Achse „Zentralismus – Autonomie“ standen die ganze Zeit über die Lehrkräfte der Hochschulen und an sichtbarer Stelle die akademische Oligarchie. Über die Autonomie der Hochschulen wurde so oft in den Medien debattiert, dass diese auch als Stellvertreter aller Autonomisierungs- und Dezentralisierungsprozesse angesehen wurden.

Die rumänische Gesellschaft und Wirtschaft hatten vorher über Jahrzehnte eine Zeit erlebt, in der der Zentralismus bis zum Extrem ausgeweitet wurde und sogar die Schranken zum Privatleben durchbrach. Die kommunistische Regierung fühlte sich berufen, sogar Entscheidungen über die Zahl der Kinder in Familien oder den Wohnort zu treffen. Den Hochschulen die Autonomie zu gewähren, war für die Regierungen nach 1989 offenbar eine der am leichtesten durchführbaren institutionellen „Autonomisierungen“, im Vergleich zu der Erneuerung der ebenfalls zentral geleiteten Wirtschaft und der lokalen Administration, und somit auch ein Test für die Erneuerungsfähigkeit der rumänischen Gesellschaft.

Wegen dieser bedeutenden Stellung, die die Hochschulreform innehatte, war es wichtig, dass die Bildungsminister Lösungen fanden, um das System *autonomer* Hochschuleinrichtungen zu reformieren. Schon kurz nach dem ersten Regierungswechsel nach der Wende (1992) war das Bildungsministerium der Auffassung, dass die Hochschulen einen Teil der Reformpolitik nicht mehr mittragen wollten. So kam es in den wichtigsten Reformperioden im Hochschulbereich (1993-1995 und 1998-2000) zu Einschränkungen in der institutionellen Autonomie.

Hat die politische Klasse in Rumänien nun den Test mit der Einführung der Autonomie der Hochschulen bestanden? Haben sich die Politiker und Administratoren aus dem Hochschulbereich damit abgefunden, dass die Hochschulen selbstständig agieren können? Das ist nur zum Teil der Fall. Noch immer findet man in Äußerungen aus dem Bildungsministerium Anzeichen der Frustration, geprägt von der Meinung, dass das System „nicht steuerbar“ sei. Noch immer hört man gelegentlich Befürchtungen in den Hochschulen, dass das Ministerium versuchen will, das Hochschulwesen neu zu zentralisieren.

Literatur

- Antonesei, Liviu (1996): Paideia. Fundamentele Culturale ale Educatiei, Iași, Polirom
- Birzea, Cezar (1996): Educational Reform And Power Struggles In Romania. In: European Journal Of Education, 1/1996.
- Comisia Nationala de Statistica 1999: Anuar Statistic, Bucharest, CNS
- Daxner, Michael (2003): Gewinner und Verlierer der Internationalisierung der Hochschule in den Balkanländern. In: die hochschule, 1/2003
- Grupul Consultativ pentru Invatamint Superior si Cercetare Stiintifica (1993): Directiile ale Reformei Sistemului de Invatamint Superior din Romania, Bukarest
- ISE (Institutul de Stiinte ale Educatiei) (1993): Cartea Alba a Invatamintului Romanesc, Bukarest, ISE
- Marga, Andrei (2000): Ce s-a Facut in Invatamant in 1997-2000? (sinteza a actiunilor majore) Bukarest, Ministerul Educatiei Nationale
- Marino, Adrian (1994): Explorari in Actualitate, Cluj, Biblioteca Apostrof
- Ministry Of Education (1996): The New Dimensions Of The Educational System. Reorientation Of The Education Demand (the government home page <http://www.guv.ro/>)
- Novac, Cornelia; Jigau, Mihaela; Brâncoveanu, Romulus; Iosifescu, Serban; Badescu, Mircea (1998): Cartea Alba a Reformei Invatamântului, Bukarest, Ministerul Educatiei Nationale
- Reforma Invatamantului In Anul 2000 (Actiuni Majore), Bukarest, Ministerul Educatiei Nationale, 2002.
- Salagean, Viorel (1999): Evaluari Privind 10 Ani de Tranzitie in Romania. In: Adevarul Economic, 50/1999
- Scott, Peter (2000): Higher Education In Central And Eastern Europe: An Analytical Report. in: Ten Years After And Looking Ahead: A Review Of The Transformations Of Higher Education In Central And Eastern Europe (= Studies on Higher Education), Bukarest, UNESCO/CEPES
- Vlasceanu, Lazar (1992): Trends, Developments And Needs Of The Higher Education Systems Of The Central And Eastern European Countries (= Studies on Higher Education), Bukarest, CEPES