N 20587 F

Fragen der Freiheit

Juli/August
September/Oktober 1988
Heft 193/194

Schulrechtsfragen
Verfassungsfragen

»Wie von der Sonne gehn viel Strahlen erdenwärts,
So geht von Gott ein Strahl in jedes Menschen Herz.

An diesem Strahl hängt das Ding mit Gott zusammen,
ein jedes fühlet sich durch ihn von Gott entstammen.

Von Ding zu Dinge geht seitwärts kein solcher Strahl,
nur viel verworrene Streiflichter allzumal.

An diesen Lichtern kannst du nie das Ding erkennen,
die dunkle Scheidewand wird stets von ihm dich trennen.

An deinem Strahl vielmehr mußt du zu Gott aufsteigen
und in das Ding hinab an seinem Strahl dich neigen.

Dann siehest du das Ding wie's ist, nicht wie es scheinet
wenn du es siehest so in dir mit Gott vereinet.

Friedrich Rückert (1788 – 1866)

FRAGEN DER FREIHEIT

– Beiträge zur freiheitlichen Ordnung von Kultur, Staat und Wirtschaft –

Folge 193/194

Juli/August
September/Oktober
1988

– Doppelheft –

Herausgegeben vom Seminar für freiheitliche Ordnung
Badstraße 35, 7325 Bad Boll, Telefon (0 71 64) 35 73

Postverlagsort: 5400 Koblenz

Inhaltsverzeichnis

Seite

Ludwig Erhard
Die neuen Tatsachen (28. August 1948) 4

Jobst v. Heynitz
Das Privatschulgrundrecht beim Wort genommen 6

Andreas Wiechmann
200 Jahre Abitur – weiter so? 47

Heinz Hartmut Vogel
Stellungnahme zum Gesundheitsreform-Gesetz (GRG)
der Bundesregierung 71

Martin Kriele
Der Primat der Wissenschaft vor der ärztlichen Heilkunst . . . 78

Hugo Schwenk
Verfassungsgeschichte der Neuzeit 94

Wolfgang Lohmüller
Die Staatsidee Artur Mahrauns (1890 – 1950) 103

Berichte

Herbert Pfeiffer
Macht und Moral im Parteienstaat –
Tagung vom 6. bis 8. Mai 1988 in Bad Boll 118

Zeitkommentar

Helmut Creutz
Zum Thema 40 Jahre Deutsche Mark 122

Heinz-Hartmut Vogel
Hans Hoffmann zum 80. Geburtstag 124

Ankündigungen

Tagung des Seminars für freiheitliche Ordnung e. V.
vom 17. bis 18. September 1988 in Bad Boll
Arbeitslosigkeit – wie lange noch? 126

Studienwerk für goetheanistische Kunst und Wissenschaft
Menschenkundliches Studienjahr 1988/89 127

Sozialwissenschaftliche Gesellschaft e. V.
»5. Mündener Gespräche« 29./30. Oktober 1988 128

Die neuen Tatsachen*

Ludwig Erhard

28. August 1948

Mit der wirtschaftspolitischen Wendung von der Zwangswirtschaft hin zur Marktwirtschaft haben wir mehr getan, als nur eine engere wirtschaftliche Maßnahme in die Wege geleitet; wir haben damit unser gesellschaftliches und soziales Leben auf eine neue Grundlage und vor einen neuen Anfang gestellt. Wir mußten abschwören der Intoleranz, die über die geistige Unfreiheit zur Tyrannei und zum Totalitarismus führt. Wir mußten hin zu einer Ordnung, die durch freiwillige Einordnung, durch Verantwortungsbewußtsein in einer sinnvoll organischen Weise zum Ganzen strebt. Anstelle eines seelenlosen Kollektivismus, der unser Volk in die Not und in das Elend der Vermassung brachte, mußten wir hin zu einem organisch verantwortungsbewußten Staatsdenken.

Diese Freiheit bedeutet nicht Freibeutertum, und sie bedeutet nicht Verantwortungslosigkeit, sondern sie bedeutet immer verpflichtende Hingabe an das Ganze. Nicht der sinn- und seelenlose Termitenstaat mit seiner Entpersönlichung des Menschen, sondern der organische Staat, gegründet auf die Freiheit des Individuums, zusammenstrebend zu einem höheren Ganzen, das ist die geistige Grundlage, auf der wir eine neue Wirtschaft, eine neue gesellschaftliche Ordnung aufbauen wollen. Die Dinge liegen nicht so einfach, als daß durch den scheinbaren Dualismus hier Planwirtschaft, dort Marktwirtschaft tatsächlich die ganze Problematik umrissen wäre. Die Planwirtschaft führt nach allen historischen Erfahrungen und nach allen logischen Überlegungen über gewisse Zwischenstadien mit Sicherheit zuletzt immer zur Zwangswirtschaft, während die Marktwirtschaft völlig falsch ausgedeutet wäre, wenn man ihr etwa Planlosigkeit vorwerfen würde. Ich glaube, in diesen letzten acht oder zehn Wochen seit der Währungsreform ist mehr geplant, das heißt mehr planende Vorsorge und mehr planende Vorausschau geleistet worden, als in den zurückliegenden Jahren der Zwangswirtschaft.

Die Planwirtschaft mündet immer darin, daß das einzelne Individuum als Erzeuger und als Verbraucher unter die Knute des Staates – nein, vielmehr noch unter die Knute einer seelenlosen Bürokratie – gezwungen wird. Der einzelne Staatsbürger wird entwürdigt und gedemütigt. Er fühlt immer nur die Kandare im Maule, sie mußte abgelöst werden durch eine Marktwirt-

* Aus der Rede Ludwig Erhards am 28. August 1948 in Recklinghausen, wiedergegeben in »Grundtexte der Sozialen Marktwirtschaft«, Gustav Fischer Verlag, Stuttgart 1981. Aus Anlaß der 40. Wiederkehr der Währungsreform vom 20. Juni 1948 in Erinnerung gerufen.

schaft, die nichts zu tun hat mit den Schlagworten, die ihr angeheftet werden und die aus der Rumpelkammer des Liberalismus stammen. Nicht die freie Marktwirtschaft des liberalistischen Freibeutertums einer vergangenen Aera, auch nicht das ›freie Spiel der Kräfte‹ und dergleichen Phrasen, mit denen man hausieren geht, sondern die sozial verpflichtete Marktwirtschaft, die das einzelne Individuum wieder zur Geltung kommen läßt, die den Wert der Persönlichkeit obenanstellt und der Leistung dann aber auch den verdienten Ertrag zugute kommen läßt, das ist die Marktwirtschaft moderner Prägung.

Wenn das Geschehen der letzten zehn Wochen einer Betrachtung unterzogen wird und wir rückblickend leidenschaftslos überprüfen wollen, ob der eingeschlagene Weg der richtige war oder ob er tatsächlich soviele Gefahren und soviele Störungen mit sich gebracht hat, wie ihm heute angedichtet werden, dann wollen wir einmal feststellen, in welchem Zustande wir in die Währungsreform eintraten. Denn das eine möchte ich mit aller Deutlichkeit herausstellen: Eine Währungsreform ohne einen wirtschaftlichen Kurswechsel wäre, wie alle Einsichtigen einsehen, zu einem völligen Scheitern der Reform verurteilt gewesen.

Vor der Währungsreform konnte man überhaupt nicht mehr von einer funktionsfähigen Wirtschaft sprechen. Eine hochkomplizierte und hochentfaltete Marktwirtschaft war durch das währungspolitische Chaos und den darüber getürmten bürokratischen Übermut der Zwangswirtschaft in die Methoden einer primitiven Tauschwirtschaft zurückgefallen. Es gab keine geordnete Produktion mehr, es gab vor allen Dingen keinen Güteraustausch mehr, es gab keine arbeitsteilige Wirtschaft, sondern es gab nur noch einen zusammengewürfelten, seelenlosen, verantwortungslosen Haufen von Lebensangst geplagter Individuen, wo jeder, so gut er konnte, seine rein physische Existenz zu bewahren suchte. Diesen Zustand haben wir überwunden. Es hat wie ein Wunder angemutet, obwohl es nur wohldurchdachte Planung im besten Sinne des Wortes war, daß wir diesem gesellschaftlichem Chaos auf der Grundlage einer neuen Währung dank eines entschlossenen wirtschaftspolitischen Kurswechsels in wenigen Tagen Herr werden konnten.

Das Privatschulgrundrecht beim Wort genommen

Eine Besprechung des Finanzhilfeurteils des Bundesverfassungsgerichts vom 8. April 1987, gewidmet Willi Geiger, einem Wegbereiter des Urteils

Jobst v. Heynitz

I. Einleitung

Wieder einmal haben Richter des Bundesverfassungsgerichts ein geschichtemachendes Urteil gefällt. Das »Finanzhilfeurteil« vom 8. April 1987[1] entwirft ein großartiges Gemälde vom Inhalt und der Bedeutung der Privatschulgarantie. Es verdient nicht nur aus der Sicht der Schulen in freier Trägerschaft (Privatschulen) Beifall, sondern hat weit darüber hinaus Bedeutung. Wie andere Urteile vorher zeigt es – dieses Mal für das Schulwesen –, welche überragende Bedeutung die Väter des Grundgesetzes freien Initiativen zugemessen haben.

Mit dem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht das erste Mal zur Frage staatlicher Finanzhilfe für Ersatzschulen[2] Stellung genommen und entschieden, daß alle Bundesländer nach dem Grundgesetz verpflichtet sind, das private Ersatzschulwesen neben den öffentlichen Schulen zu fördern und in seinem Bestand zu schützen.[3]

Das Urteil beantwortet mit großer Weitsicht und in treffender Sprache viele grundlegende Fragen überzeugend und in enger Anlehnung an den Text von Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz, auch wenn es juristisch-methodisch angreifbar zu sein scheint.[4]

II. Ein unzeitgemäßes Urteil

Mit diesem Urteil haben nur wenige gerechnet, am wenigsten wahrscheinlich die staatlichen Schulverwaltungen, die sich gerade in letzter Zeit in allen Bundesländern bemüht haben, den Raum für die Entfaltung freier Schulen – aus zum Teil einsichtigen Gründen – einzuengen:

---

1 Das Finanzhilfeurteil ist veröffentlicht in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) Band 75, S. 40 ff., weiter in den Zeitschriften Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 1987, 621 ff.; Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 1987, 592 ff.; Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1987, 2359 ff.; Europäische Grundrechtszeitschrift (EuGRZ) 1987, 242 ff. und in »Zukunftsperspektiven der freien Schule, Dokumentation, Diskussion und praktische Folgen des Finanzhilfeurteils des Bundesverfassungsgerichts«, herausgegeben von Friedrich Müller, Verlag Duncker & Humblot, Berlin 1988, S. 49 ff. Dieses Buch enthält wichtige Aufsätze zum Finanzhilfeurteil.

2 »Ersatzschulen« nennt Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz Privatschulen, die als »Ersatz für öffentliche Schulen« auftreten, z. B. private Grund- und Hauptschulen, Gymnasien, Berufsschulen. Dazu gehören die meisten Privatschulen. Privatschulen, für die es keine vergleichbaren öffentlichen Schulen gibt und die deshalb auch nicht im Wettbewerb mit den reichlich finanzierten und sonst geförderten öffentlichen Schulen stehen, wie die privaten Ersatzschulen, nennt man deshalb »Ergänzungsschulen«. Dazu gehört auch eine beträchtliche Zahl von Einrichtungen, z. B. Gymnastikschulen.

3 BVerfGE 75, S. 61–63; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 53 ff.

4 Vgl. Bernd Jeand'Heur in: Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 66 ff.

1. gehen die Schülerzahlen an öffentlichen Schulen (genauer: Schulen in öffentlicher Trägerschaft) zurück. Verständlich ist daher, daß Kultusministerien und Schulverwaltungsbehörden der Bundesländer, die für die Auslastung der zu groß geratenen Schulkapazitäten (Gebäude und Lehrer) verantwortlich sind, die Konkurrenz freier Schulen mit Argwohn betrachten und mit Mißbehagen verfolgen, wenn einige freie Schulen, z.B. Waldorfschulen, wachsende Schülerzahlen haben und Schulen neu gründen.
2. sind die öffentlichen Haushalte immer schwerer auszugleichen. Die Steuereinnahmen sinken oder steigen nicht wie früher, weil die Wirtschaft stagniert. Trotzdem oder gerade deswegen steigen die Forderungen an den Staat und versprechen Politiker mehr Leistungen. Die Staatsschulden steigen und die Staatsschuldenlast wird immer drückender.

Genau in diese schulpolitische Entwicklung mit Versuchen, den Freiraum der Schulen in freier Trägerschaft wenigstens finanziell einzuengen, platzt das Urteil, ohne auf die politischen Bedürfnisse Rücksicht zu nehmen. Das Urteil ist nur Ausdruck eines Grundrechtes. Grundrechte geben keine Antwort auf Fragen, was gerade politisch opportun ist. Sie geben Antwort auf die Frage, wessen Rechte verfassungsgemäß sind und gehört und durchgesetzt werden müssen.

III. Anlaß und Inhalt des Urteils

In Art. 18 hat das Hamburger Privatschulgesetz Finanzhilfen nur den Ersatzschulen zugesprochen, die schulpflichtige oder als schulpflichtig geltende Schüler unterrichten. Art. 20 Abs. 3 des Gesetzes gewährte Bekenntnis- und Weltanschauungsschulen einen Zuschußanspruch in Höhe von 82 bzw. 77% eines bestimmten Schülerkopfsatzes, anderen Ersatzschulen dagegen nur 25% des Schülerkopfsatzes. Eine Ersatzschule, die weder Bekenntnis- noch Weltanschauungsschule war und auch nicht schulpflichtige und als nicht schulpflichtig geltende Schüler unterrichtete, verklagte die Stadt Hamburg auf höhere Zuschüsse. Das angerufene Verwaltungsgericht war der Ansicht, daß die Artikel des Hamburger Privatschulgesetzes mit dem Grundgesetz nicht vereinbar sind, und legte daher dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Grundgesetz die Sache im Normenkontrollverfahren vor, damit es – als allein dafür zuständiges Gericht – über die Verfassungswidrigkeit der Vorschriften entscheidet. Das Bundesverfassungsgericht hat beide Vorschriften für verfassungswidrig erklärt und die Nichtigkeit des Art. 18 des Privatschulgesetzes festgestellt. Das Urteil wurde mit einem Verstoß dieser Vorschriften gegen Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz (Privatschulgrundrecht) und 3 Abs. 1 Grundgesetz (Gleichheitssatz) begründet.

IV. Historischer Rückblick

Am Anfang der sachlichen Begründung des Urteils steht der Satz: »Umfang und Bedeutung (des in Art. 7 Abs. 4 Satz 1 Grundgesetz gewährleisteten Rechts zur Errichtung privater Schulen) lassen sich zutreffend nur beurteilen, wenn auch sein geschichtlicher Hintergrund beleuchtet wird.« Die Trennung des Schulwesens in staatliche und private Schulen und der Primat staatlicher Schulen mit einem umfassenden staatlichen Aufsichtsrecht über alle genehmigungspflichtigen privaten Schulen finde man bereits im Allgemeinen Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794. Die Übernahme des Schulwesens als staatliche Aufgabe – mit dem Ziel, unter anderem durch die Einführung einer allgemeinen Schulpflicht möglichst allen Bürgern ein Mindestmaß an Bildung und Ausbildung zu vermitteln – habe die jahrhundertelange Vormachtstellung der Kirche über das Schulwesen beendet, die sich bis dahin auch in Form der geistlichen Schulaufsicht über die zunächst von den Städten zugelassenen ständischen Schulen und gegen die weitgehend verbotenen sogenannten Klipp- oder Winkelschulen nicht ständisch organisierter Privatschullehrer behauptet habe.[5]

Erstmals die Weimarer Verfassung habe für das gesamte Reichsgebiet den Vorrang der öffentlichen Schulen bestimmt. Für Privatschulen habe die Weimarer Verfassung den später teils wörtlich in Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz übernommenen Art. 147 enthalten. »Die Weimarer Verfassung entschied sich damit sowohl gegen ein uneingeschränktes staatliches Schulmonopol als auch gegen eine unbeschränkte Unterrichtsfreiheit; sie unterschied vielmehr nach Schularten und führte weitgehend das System der begrenzten Unterrichtsfreiheit ein, bei dem der Staat private Schulen zwar von einer Konzession abhängig machte, auf deren Erteilung jedoch bei Erfüllung der in der Verfassung selbst geregelten Voraussetzungen ein Rechtsanspruch bestand.«[6]

Mit der wirtschaftlichen Lage der Privatschulen habe sich die Weimarer Nationalversammlung befaßt. Ein Antrag des Zentrums im Verfassungsausschuß, die in Art. 147 der Weimarer Verfassung bezeichneten Ersatzschulen zu bezuschussen, sei in die Verfassung nicht aufgenommen worden. Innerhalb der Nationalversammlung war jedoch die Existenzgefährdung der Ersatzschulen wahrgenommen worden. Deshalb sei die mühsam erreichte Endfassung des Art. 147 der Weimarer Verfassung nur zusammen mit einer Entschließung angenommen worden, wonach ein Reichsgesetz für angemessene Entschädigungen in Fällen sorgen sollte, in denen private Schulen aufgrund des verfassungsmäßigen Auf- und Ausbaues der öffentlichen Schulen der Auflösung verfallen oder schwere wirtschaftliche Schäden erleiden würden.

5 BVerfGE 75, S. 56 f.; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 49 f.
6 BVerfGE 75, S. 58 f.; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 50 f.

Dieses Gesetz sei aber nicht zustandegekommen.[7] – Unter Hitlers Regime war das gesamte Schulwesen allein Aufgabe des Staates. Gegen die Privatschulen wurde erfolgreich Politik betrieben, so daß viele Privatschulen aufgeben mußten und nur wenige überlebten.[8]

In der Entstehungsgeschichte des Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz sieht das Bundesverfassungsgericht »keinen Anhaltspunkt für die Annahme, das Grundgesetz habe mit der Gewährleistung der Privatschulfreiheit eine staatliche Finanzierungspflicht begründen wollen.«[9] – Im Herrenchiemseer Entwurf des Grundgesetzes, der vom Verfassungskonvent (einem Gremium von Sachverständigen) auf der Herreninsel im Chiemsee erarbeitet wurde, war nicht einmal eine dem heutigen Art. 7 Grundgesetz entsprechende Bestimmung aufgenommen worden. Art. 7 Grundgesetz ist erst in den Beratungen des parlamentarischen Rates entstanden, wobei sich die Deutsche Partei hervortat und u.a. beantragte, »private Schulen einschließlich privater Hoch- und Fachschulen zuzulassen und den Privatschulen die durch ihre Tätigkeit in öffentlichen Erziehungsanstalten ersparten Kosten zu erstatten.«[10] Dieser Antrag sei jedoch abgelehnt worden. Art. 7 Abs. 4 GG habe seine Fassung erhalten durch Übernahme von Art. 147 Abs. 1 Sätze 1 bis 3 Weimarer Verfassung, dem der von der FDP beantragte Satz 1 »Das Recht zur Errichtung von privaten Schulen wird gewährleistet« mit der Begründung vorangestellt worden sei, man wolle der Sorge vorbeugen, daß in irgendeinem Land das Staatsmonopol ausgesprochen werden sollte. Das Bundesverfassungsgericht stellte im Finanzhilfeurteil fest: »Die Entstehungsgeschichte spricht danach eindeutig dafür, daß der Grundgesetzgeber Art. 7 Abs. 4 GG zwar durchaus im Zusammenhang mit dem Elternrecht (Art. 6 Abs. 2 GG) und dem Recht auf eine bestimmte religiöse Erziehung (Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 7 Abs. 2 GG) gesehen, ihn letztlich aber unabhängig hiervon als besonderes Freiheitsrecht unter Absage an ein staatliches Schulmonopol verstanden und verabschiedet habe. Einen Subventionsanspruch, dessen Aufnahme in die Verfassung ausdrücklich abgelehnt worden war, sollte die verfassungsrechtliche Garantie der Privatschulfreiheit nicht einschließen.«[11]

Trotz dieser deutlichen Absage an einen Subventionsanspruch der einzelnen Schule und eine staatliche Förderungspflicht, entspann sich bald nach Erlaß des Grundgesetzes eine Diskussion unter Juristen, ob solche Ansprüche oder Pflichten der Bundesländer bestehen.[12] Es gab Befürworter der staatlichen Subventionspflicht, zu denen neben Süsterhenn und Hans Heckel vor

7 BVerfGE 75, S. 58; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 51.
8 Hans Heckel, Deutsches Privatschulrecht, Berlin, Köln 1955, S. 17
9 BVerfGE 75, S. 58 f.; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 51.
10 BVerfGE 75, S. 59; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 51.
11 BVerfGE 75, S. 61; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 53.
12 Vgl. Thoma, Juristenzeitung (JZ) 1951, S. 777 ff. und Süsterhenn JZ 1952, S. 474 f.

allem Willi Geiger gehörte.[13] Er war von 1951, als das BVerfG eingerichtet wurde, bis Ende 1977 Richter am Bundesverfassungsgericht und hat 1961, gestützt auf seine Untersuchungen über die Lage der Privatschule, die staatliche Schutz- und Förderpflicht im wesentlichen so aus Art. 7 GG herausgearbeitet, wie sie jetzt vom Bundesverfassungsgericht begründet worden ist. – Die Gegner äußerten sich auch früh.[14] Besonders zahlreich waren Stellungnahmen der Gegner, als 1966 und 1967 das Bundesverwaltungsgericht in zwei ersten Entscheidungen die staatliche Subventionspflicht bejahte.[15] Der heftigen Urteilsschelte[16] haben nur wenige widersprochen.[17] Trotzdem ist das Bundesverwaltungsgericht in späteren Entscheidungen seiner Meinung, Art. 7 Abs. 4 begründe eine staatliche Schutz- und Förderpflicht, treu geblieben, auch wenn es von seiner ursprünglichen Auffassung, jede private Ersatzschule habe einen Subventionsanspruch direkt aus Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz, bald abrückte. Seit 1984 beschreibt es diese Pflicht noch enger als das Bundesverfassungsgericht im Finanzhilfeurteil.[18]

1982 haben Friedrich Müller, Bodo Pieroth und Lothar Fohmann in einer ausführlichen Untersuchung die staatliche Schutz- und Förderpflicht aus Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz begründet, aber einen Anspruch der einzelnen privaten Ersatzschule auf Subventionen abgelehnt.[19]

Die Disskussion über die staatliche Förderungspflicht setzte ab 1982 den juristischen Fachzeitschriften wieder ein, als im Zeichen knapper Haushaltsmittel einige Bundesländer Subventionen der Ersatzschulen kürzten und im November 1984 der Bayerische Verfassungsgerichtshof aufgrund einer Normenkontrollklage gegen ein bayerisches, heute außer Kraft getretenes Privatschulfinanzierungsgesetz eine staatliche Subventionspflicht nach dem ähnlich

13 Juristenzeitung (JZ) 1952, S. 474 f.; Hans Heckel, Deutsches Privatschulrecht (FN 8), S. 31 f., 253 ff. (256 ff.); Willi Geiger, Zeitschrift »Recht und Wirtschaft der Schule« 1961, S. 80 ff., 113 ff.

14 Thoma JZ 1951, S. 777 f., der Art. 8 Abs. 4, der die Verfassung von Nordrhein-Westfalen für grundgesetzwidrig hielt, weil er im Widerspruch zu Art. 7 Abs. 4 GG die staatliche Subventionspflicht für private Ersatzschulen festlege. Gerhard Eiselt, Staatssekretär der Berliner Schulverwaltung, widersprach Willi Geiger heftig in: Recht und Wirtschaft der Schule 1961, S. 295 ff.

15 BVerwGE – Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts – (Band) 23, S. 347 ff., und 27, S. 360 ff.

16 Weber NJW 1966, 1798 ff.; und JZ 1968, 779 ff; Barion DÖV 1966, 516 ff.; Menger, Verwaltungsarchiv 1966, S. 377 ff.; Menger/Erichsen, Verwaltungsarchiv 1968, S. 275 ff.; Link JZ 1973, S. 1 ff., der jedoch grundsätzlich die Subventionspflicht befürwortete.

17 Johann Peter Vogel, DÖV 1967, S. 17 ff., Recht der Jugend und Bildung (RDJB) 1968, 279 ff.; Häberle, Veröffentlichungen der deutschen Staatsrechtlehrer, Heft 30, S. 77 ff.

18 BVerwGE 70, 290 ff; siehe dazu bei FN 59. – Ausführlich beschreibt Johann Peter Vogel (Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 9 ff.) die historische Entwicklung der Meinungen und der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und anderer Gerichte zur Subventionspflicht der Bundesländer. Gründlich berichtet auch Eiselt über die Meinungs- und Rechtsprechungsentwicklung, freilich unter dem engeren Blickwinkel eines Gegners der Schutz- und Förderpflicht, DÖV 1987, S. 557 ff.

19 in : »Leistungsrechte im Normbereich einer Freiheitsgarantie«, Berlin 1982, vor allem S. 88 f., 118 ff., 132 ff., das im folgenden nur noch als »Müller-Pieroth-Fohmann, Leistungsrechte« zitiert wird. Vgl. auch Friedrich Müller, Das Recht der Freien Schule nach dem Grundgesetz, 2. Auflage, Berlin 1982, S. 383 ff. Diesen Arbeiten kommt für die Frage, wie weit der Umfang der Förderungspflicht reicht, besondere Bedeutung zu, weil im Finanzhilfeurteil zur Begründung der staatlichen Förderpflicht vor allem auf diese Arbeiten hingewiesen wurde (BVerfGE 75, S. 64 und 66; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 55 und 57).

wie Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz formulierten Art. 134 der Bayerischen Verfassung ablehnte und als bekannt wurde, daß beim Bundesverfassungsgericht über das Hamburger Privatschulgesetz ein Normenkontrollverfahren anhängig war. Befürworter und Kritiker lagen aber nicht mehr so weit auseinander wie früher.[20]

Eine gewisse Bedeutung für den Inhalt des Finanzhilfeurteils dürften die *sogenannten Hochschulentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* zu Art. 5 Abs. 3 Grundgesetz gehabt haben, in denen es feststellte, daß Grundrechtsträgern der Wissenschaftsfreiheit ein Recht auf staatliche Förderung im Bereich der Universitäten erwachse, wenn sie ohne eine solche Förderung ihr Grundrecht auf freie wissenschaftliche Betätigung nicht ausüben können.[21]

V. Eine überraschende Wende zur staatlichen Förder- und Schutzpflicht

Nach der für die staatliche Schutz- und Förderpflicht negativen Rückschau auf 200 Jahre Privatschulgeschichte und auf die Entstehungsgeschichte des Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz faßt das Bundesverfassungsgericht das Ergebnis seiner früheren Entscheidungen zu Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz und das, was allgemein dazu anerkannt ist, zusammen. Anerkannt sei, daß Art. 7 Grundgesetz Freiheitsrechte, Einrichtungsgarantien, Grundrechtsnormen und Auslegungsregeln für den Bereich des Schulrechts enthalte und über die Rechtslage der Weimarer Verfassung insofern hinausgehe, als er die Institution der Privatschule ausdrücklich garantiere. Kennzeichen der Privatschule sei der eigenverantwortlich geprägte und gestaltete Unterricht, insbesondere im Hinblick auf die Gestaltung der Erziehungsziele, die weltanschauliche Basis, die Lehrmethode und Lehrinhalte. Das Grundgesetz enthalte eine Absage an das staatliche Schulmonopol und eine Entscheidung gegen eine Benachteiligung *gleichwertiger Ersatzschulen im Verhältnis zu staatlichen Schulen* allein wegen ihrer andersartigen Erziehungsformen und -inhalte.[22]

Unmittelbar danach folgen zentrale Sätze des Urteils: »Mit der Anerkennung der Gründungsfreiheit und der institutionellen Garantie der Privatschule ist der Inhalt des Art. 7 Abs. 4 GG jedoch nicht vollständig erfaßt. Dieses Grundrecht legt den für die Schulgesetzgebung ausschließlich zuständigen Ländern darüber hinaus die Pflicht auf, das private Ersatzschulwesen neben dem öffentlichen Schulwesen zu fördern und in seinem Bestand zu schützen.

20 Bayer. VerfGH, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1985, 481 ff. – Befürworter waren z. B. Petermann, NVwZ 1982, 543 ff.; Vogel, DÖV 1984, 541 ff., DVBl. 1985, 1214 ff. Eher kritisch eingestellt waren Kloepfer/Messerschmidt, DVBl. 1983, S. 192 ff.; Bernhard DVBl. 1983, S. 299 f.; Gramlich, Juristische Schulung (JuS) 1985, 607 ff.

21 BVerfGE 33, S. 330 ff.; 35, S. 114 ff.

22 BVerfGE 75, S. 61 f.; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 53 f. Es weist dabei auf frühere Entscheidungen hin, insbesondere auf BVerfGE 34, S. 165 ff., 197 f.

Dies ergibt sich aus der Bedeutung der Gewährleistung sowie aus ihrer besonderen Ausgestaltung in den Sätzen 2 bis 4, mit der das Grundgesetz selbst Voraussetzungen normiert, ohne deren Erfüllung von dem Grundrecht kein Gebrauch gemacht werden kann. Eine vergleichbare sozial-staatliche Einstandspflicht gibt es für die übrigen Privatschulen (Ergänzungsschulen) nicht, weil für sie die Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Sätze 3 und 4 GG nicht gelten.«[23]

Diese Wende zur staatlichen Förder- und Schutzpflicht ist vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte des Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz und dem Rückblick auf 200 Jahre Privatschulgeschichte eine »unerwartete« Überraschung, und das in mehrfacher Hinsicht. – Die Grundrechte, zu denen Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz gehört, sind in erster Linie Freiheits- und Abwehrrechte der Bürger gegen den Staat (negatorische Rechte). Sie sind historisch aus dieser Funktion entstanden. Der Bürger kann sich mit ihrer Hilfe gegen Eingriffe des Staates in grundrechtlich geschützte Lebensbereiche zur Wehr setzen. Mit dem Freiheits-/Abwehrcharakter der Grundrechte ist es unvereinbar, vom Staat irgendwelche Leistungen zu verlangen. Ansprüche darauf kann es allenfalls aus sozial-staatlicher Sicht nach der unter Verfassungsjuristen herrschenden Grundrechtsdogmatik geben.[24] Einrichtungsgarantien und institutionelle Garantien geben ein Recht auf bestimmte Einrichtungen, schaffen aber weder einen Subventionsanspruch noch eine staatliche Förder- und Schutzpflicht. Deshalb darf man gespannt sein, wie das Gericht den in mehrfacher Hinsicht überraschenden Urteilsinhalt begründet.

1. Die Freiheitsgarantien des Grundgesetzes hervorgehoben

Willi Geiger stellt an den Anfang seiner Auslegung des Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz folgende Feststellung: »In einer Verfassung, die einen ihrer entscheidenden Akzente durch das Epitheton »freiheitlicher« Rechtsstaat erhält, in einer Verfassung, die die Freiheit in der Gesellschaftsordnung als Lebensprinzip anerkennt, die den Bürger in seinem Person-Sein, in seiner Eigenverantwortlichkeit ernst nimmt, seine Menschenwürde für unantastbar erklärt, das Recht der freien Entfaltung der Persönlichkeit, die Unantastbarkeit der Gewissensfreiheit, das ursprüngliche natürliche Recht der Eltern und die ihnen zuförderst obliegende Pflicht anerkennt und garantiert, ihre Kinder zu erziehen, eine Verfassung schließlich, die mitgetragen wird vom Rechtsprinzip der Subsidiarität, die also Staatsaufgaben nur anerkennt, soweit ihre Wahrneh-

23 BVerfGE 75, S. 62; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 54.

24 Daher wurden die beiden ersten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur staatlichen Subventionspflicht aus den Jahren 1966 und 1967 (BVerwGE 23, S. 347 ff. und 27, S. 360 ff.) vehement mit dem Argument bekämpft, das Bundesvewaltungsgericht habe den Charakter der Grundrechte als Freiheits- und Abwehrrechte verkannt (Weber, NJW 1966, 1799 ff.; JZ 1968, 781).

mung durch den Staat nötig ist, weil sie von anderen Kräften nicht ausreichend oder angemessen erfüllt werden können, – innerhalb einer solchen Verfassung gewinnt die Entscheidung zugunsten der Gewährleistung des Rechts zur Errichtung von Privatschulen einen ganz unbezweifelbaren, eindeutigen Sinn: Diese Entscheidung ist kein »Zugeständnis«, das aus politischer Rücksichtnahme, aus Opportunismus widerwillig einer Gruppe von fordernden Sonderlingen gebracht wird, mit denen der Staat sich abfinden muß, aber keinesfalls identifizieren darf; die Privatschule, die da garantiert wird, ist nicht ein Fremdkörper im Staat, den man negativ bewerten und dementsprechend ungnädig behandeln oder seinem wohlverdienten eigenen Schicksal überlassen dürfte. Diese Verfassungsgarantie hat vielmehr, wie der dargelegte Zusammenhang ergibt, grundsätzliche Bedeutung im Sinne einer inneren Folgerichtigkeit aus dem die Verfassung tragenden Grundentscheidungen heraus.«[25]

Das Bundesverfassungsgericht stellt – wie Willi Geiger – am Beginn seiner Begründung der staatlichen Schutz- und Förderpflicht das Grundrecht der Privatschulen, die Privatschulfreiheit, in eine Reihe mit den Grundrechten, die ebenfalls die Freiheit (nicht nur vom Staat) hervorheben: »Die Privatschulfreiheit ist im Blick auf das Bekenntnis des Grundgesetzes zur Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG), zur Entfaltung der Persönlichkeit und Freiheit und Selbstverantwortlichkeit (Art. 2 GG), zur Religions- und Gewissensfreiheit (Art. 4 GG), zur religiösen und weltanschaulichen Neutralität des Staates und zum natürlichen Elternrecht (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG) zu würdigen. Diesen Prinzipien entspricht der Staat des Grundgesetzes der für die Vielfalt der Erziehungsziele und Bildungsinhalte und für das Bedürfnis seiner Bürger offen sein soll, in der ihnen gemäßen Form die eigene Persönlichkeit und die ihrer Kinder im Erziehungsbereich der Schule zu entfalten. Dem trägt er auch mit der verfassungsverbürgten Institution Privatschule durch Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG Rechnung. Der Staat darf sich aber nicht darauf zurückziehen, die Tätigkeit der privaten Ersatzschulen lediglich zuzulassen. Vielmehr muß er ihnen die Möglichkeit geben, sich ihrer Eigenart entsprechend zu verwirklichen. Ohne Selbstbestimmung im schulischen Wirkungsbereich bleibt das Recht zur Errichtung von privaten Ersatzschulen inhaltslos. Unter den von der Verfassung vorgegebenen Bedingungen ist eine solche Selbstbestimmung ohne staatlichen Beistand nicht möglich.«[26]

Die zitierte Urteilspassage und die Ausführungen davor lesen sich so, als wolle das Gericht – verärgert über die Verstocktheit – jenen Kräften eine Standpauke halten, die trotz mehr als 38jähriger Geltung des Grundgesetzes,

25 Zeitschrift »Recht und Wirtschaft der Schule« 1961, S. 114. In ähnlicher Weise begründete auch Hans Heckel das Existenzrecht der Privatschulen, Deutsches Privatschulrecht (FN 8), S. 3 ff.

26 BVerfGE 75, S. 62 f.; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 54.

trotz Einbettung der Privatschulfreiheit in die anderen auf Freiheit gerichteten Grundrechte, trotz verbindlicher Geltung aller Grundrechte nach Art. 1 Abs. 3 Grundgesetz und trotz mehrerer Urteile des Bundesverfassungsgerichts, die den Gleichrang der privaten Ersatzschulen mit den öffentlichen Schulen hervorheben,[27] die Privatschulfreiheit verfassungswidrig weiter »klein« schreiben und den öffentlichen Schulen Wettbewerbsvorsprünge einräumen wollen. Man muß nur an den in allen Bundesländern spürbaren Druck zur Angleichung der Ersatzschulen an das öffentliche Schulwesen erinnern, wenn z.B. Lehrer mit staatlichen Lehramtsprüfungen ohne Umschweife bevorzugt genehmigt werden oder Schüler von Privatschulen mit eigenen Lehrplänen Abschlußprüfungen nach den fremden Lehrplänen öffentlicher Schulen machen müssen oder sich an das öffentliche Schulwesen anpassende Ersatzschulen höhere Zuschüsse erhalten.[28] Bezeichnend ist weiter das Bemühen vieler Bundesländer, neuen Ersatzschulen jahrelang die finanzielle Förderung zu verweigern, die älteren Ersatzschulen und öffentlichen Schulgründungen selbstverständlich gewährt wird, und die Gründung von Ersatzschulen so zu behindern.[29]

Die Schlüsse, die das Bundesverfassungsgericht aus der Integration der Privatschulfreiheit in die anderen Freiheitsrechte des Grundgesetzes zieht, haben über das Subventionsrecht hinaus Bedeutung. Es hat damit den gleichen Rang der privaten Ersatzschulen gegenüber den öffentlichen Schulen noch einmal deutlich hervorgehoben und hoffentlich auf Dauer festgemacht. Nur auf der Ebene der Volksschule genießen die öffentlichen Schulen gegenüber den privaten Volksschulen ein Vorrecht nach Art. 7 Abs. 5 Grundgesetz.[30] Die Ersatzschulen oberhalb der Volksschulen verdanken ihr Existenzrecht nach dem Finanzhilfeurteil nicht einer obskuren Laune der Väter des Grundgesetzes und sind kein Zugeständnis des Grundgesetzes an Sonderlinge. Das Grundgesetz will ein vielfältiges, pluralistisches Schulangebot im Interesse der Menschen, ihrer Würde und ihren vielfältigen Entfaltungsmöglichkeiten und Initiativen. Das ist der Sinn des Grundrechts der Privatschulfreiheit und seiner Einbettung in den Kanon aller Freiheitsgrundrechte des Grundgesetzes. Willi Geiger hat diesen Zusammenhang so ausgedrückt: »Mit Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG wird das staatliche Schulmonopol prinzipiell verworfen; es wird

27 BVerfGE 6, S. 309 (355); 27, S. 195 (200 ff.); 34, S. 165 (197 ff.); 37, S. 313 (319 ff.).

28 Die Schulverwaltungspraxis, wonach nicht ersatzschuleigene, sondern die Lehrpläne öffentlicher Schulen Grundlage der Abiturprüfung und anderer Abschlußprüfungen sind, greift Eckhard Behrens an (vgl. »Schulabschluß und Berechtigungswesen« in: Fragen der Freiheit, Heft 177 (Nov./Dez. 1985), S. 56 ff. und in: Erziehungskunst Heft 3/1986, S. 158 ff. und Heft 4/1986, S. 232 ff.).

29 So hat z. B. das Bayerische Schulfinanzierungsgesetz von 1986 eine Bewährungszeit für neue Ersatzschulgymnasien von real 7 Jahren festgesetzt, bis sie 50% der Zuschüsse bekommen, die staatlich anerkannten Gymnasien und älteren Waldorfschulen gezahlt werden. Sie erhalten diese Zuschüsse erst voll, wenn sie insgesamt mindestens 11 Jahre bestehen. Näheres dazu unten bei VIII. 10.2.

30 BVerfGE 34, S. 165 ff., 187.

nicht eigentlich von diesem so verfaßtem Staat etwas »aufgegeben«, sondern von ihm etwas für ihn Wesentliches bejaht: ein Stück Freiheit, die freie Schule! Sie ist nach dieser Bestimmung nicht etwas Lästiges, etwas Geduldetes, sondern etwas für das Gemeinwesen Wertvolles, etwas für diese Verfassungsordnung Notwendiges.«[31] – Eiselt hält in seiner Besprechung des Finanzhilfeurteils den Hinweis des Gerichts auf die Menschenwürde für zu hoch gegriffen und das sozialstaatliche Standesschulenverbot und Lehrersicherungsgebot für die Basis des Urteils.[32] Man fragt: Warum? – Das Gericht nimmt das Grundgesetz mit seinem Freiheitsgehalt ernst. Was spricht gegen diese Sicht? Eine hohe finanzielle Förderungspflicht bei Begründung aus der Freiheit oder eine niedrige als sozialstaatliches Minimum?

2. *Ein Grundrecht mit Bedingungen und Konsequenzen*

Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz ist das einzige Grundrecht, dessen Ausübung von schweren Lasten abhängig gemacht wird. Ersatzschulen dürfen nach Art. 7 Abs. 4 Sätze 2 bis 4 nur gegründet und betrieben werden, wenn – vereinfacht ausgedrückt – ihre Lehrziele, Schuleinrichtungen und die Ausbildung der Lehrkräfte nicht (wesentlich) hinter dem Standard an öffentlichen Schulen zurückstehen, die Lehrkräfte ausreichend bezahlt werden, aber auch Schüler armer Eltern – wie an öffentlichen Schulen – kostenlos aufgenommen und unterrichtet werden. Das hat Konsequenzen.

Willi Geiger erklärt das Erfordernis staatlicher Genehmigung nach Art. 7 Abs. 4 GG für Ersatzschulen einerseits und den Anspruch auf Genehmigung bei Erfüllung der Voraussetzungen andererseits damit, daß es dem Staat, der Privatschulen für etwas Bedeutendes und für seine Verfassungsordnung Notwendiges hält, nicht gleichgültig sein kann, was diese Schulen tun. Er könne deshalb ihr Bild, ihre Funktion, ihre Arbeit nicht dem Belieben der Schulträger überlassen, dürfe aber andererseits die staatliche Genehmigung auch nicht in das diskretionäre Ermessen der Kulturverwaltung stellen. Das Bundesverfassungsgericht sieht – wie Willi Geiger – in den Genehmigungsvoraussetzung Lasten, die zum Schutz von Eltern und Schülern »vor unzureichenden Bildungseinrichtungen«[33] zu Recht verlangt werden. Aber es sagt im gleichen Atemzug, diese Lasten dürften nicht so erdrückend wirken, daß eine zuver-

31 Willi Geiger, Recht und Wirtschaft der Schule, 1961, S. 114.

32 Gerhard Eiselt DÖV 1987, S. 561 rechte Spalte, obwohl er selbst auf die Verknüpfung mit der Privatschulfreiheit aufmerksam macht, a.a.O., S. 561 linke Spalte.

33 BVerfGE 27, S. 195 ff., 203; Willi Geiger, Recht und Wirtschaft der Schule 1961, S. 114. »Die Genehmigungsbedürftigkeit der Ersatzschulen und die durch Konkretisierung des Art. 7 Abs. 1 GG vom Grundgesetz dafür ausdrücklich und abschließend gegebenen Maßstäbe in Art. 7 Abs. 4 S. 2, 3 und 4 GG sollen die Öffentlichkeit vor unzureichenden Bildungsanstalten bewahren. Dieser korrekte Ansatz ist ... auch der Ansatz der ständigen höchstrichterlichen Rechtsprechung« (Friedrich Müller, Das Recht der Freien Schule nach dem Grundgesetz, (FN 19), Seite 130 f.; siehe dort auch S. 122).

lässig und normal arbeitende (durchschnittliche) Ersatzschule sie nicht erfüllen könne und deshalb – abhängig von den individuellen Verhältnissen – früher oder später ihren Betrieb einstellen müsse oder gar nicht aufnehmen könne. Dann stünde das Grundrecht der Privatschulfreiheit lediglich auf dem Papier und würde zu einem wertlosen Individualgrundrecht auf Gründung nicht existenzfähiger Schulen und einer nutzlosen institutionellen Garantie verkümmern. Das gehe aber nicht an. Ein Grundrecht, ein Freiheitsrecht sei zur Ausübung geschaffen und müsse daher ausgeübt werden können. Auf diesem logisch zwingenden Weg findet das Gericht den Schlüssel für die staatliche Förder- und Schutzpflicht gegenüber den Ersatzschulen, die es dann weiter im einzelnen begründet.[34]

3. Eng am Normtext

Nach Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz darf eine Ersatzschule nur ihren Betrieb aufnehmen, wenn die bezeichneten fünf Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt sind. Drei davon haben wirtschaftliche Bedeutung.

3.1 Strikte Anwendung des Sonderungsverbots

Eine wirtschaftlich bedeutsame Genehmigungsvoraussetzung ist das Gebot, daß Ersatzschulen eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht fördern dürfen (sogenanntes Sonderungsverbot nach Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Grundgesetz). Es begrenzt die Fähigkeit der Ersatzschulen, Einnahmen über Schulgeld der Eltern zu erzielen.

Die durchschnittlichen Betriebskosten (ohne Investitionskosten) sind nach einer Untersuchung des Deutschen Instituts für internationale pädagogische Forschung in Frankfurt in allen Bundesländern für öffentliche Gymnasien von DM 3.933,– pro Schüler im Jahre 1975 auf DM 7085,– im Jahre 1984 gestiegen, also von 100% im Jahre 1975 auf 180% im Jahre 1984. Das Bundesverfassungsgericht hat nach den Grund- und Strukturdaten 1986/87 festgestellt, daß ein Schüler an öffentlichen Schulen 1984 jährlich einen Betrag von DM 6.700,– kostete, wobei es aber ausdrücklich erwähnt, daß dabei die Investitionskosten und allgemeinen Schulverwaltungskosten nicht berücksichtigt sind. Die entsprechenden Schülerkosten bei Waldorfschulen sind nach den Ermittlungen des Freien pädagogischen Zentrums Mannheim pro Schüler

34 Abschnitt C. II. 2. des Finanzhilfeurteils, BVerfGE 75, S. 62 ff.; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 54 ff. In gleicher Weise hat auch Willi Geiger (Recht und Wirtschaft der Schule, S. 114 ff.) die Förderungs- und Schutzpflicht der Bundesländer begründet.

von DM 3.413,– (100%) im Jahre 1975 auf DM 5.496,– (161%) im Jahre 1984 gestiegen. Müssen betriebskostendeckende Schulgelder erhoben werden, so würde das z.B. für Waldorfschulen bedeuten, daß im Jahre 1984 pro Waldorfschüler monatlich 358,– DM Schulgeld hätte verlangt werden müssen, bei einem Schüler öffentlicher Schulen DM 588,75. Rechnet man Investitionskosten noch hinzu, so müßten kostendeckende Schulgelder noch wesentlich höher sein.[35] Eltern mit mehreren Kindern müßten bei kostendeckenden Schulgeldern große Teile ihrer Nettoeinkommen, Eltern mit durchschnittlichem bzw. mit niedrigem Einkommen etwa die Hälfte oder noch mehr ihrer frei verfügbaren Nettoeinkommen als Schulgeld bezahlen. Bei Schulgeldern dieser Höhe könnten sich nur wenige wohlhabende Eltern das Luxusgut »Ersatzschule« leisten.

Das Sonderungsverbot wurde bis heute in der Schulverwaltungspraxis kaum angewendet. Man hat zwar erkannt, daß danach der Besuch der Privatschulen nicht einem wirtschaftlich bevorzugten Kreis aus der Bevölkerung vorbehalten bleiben darf,[36] aber sich nicht verpflichtet gesehen, es beim Wort zu nehmen und daraus auch Konsequenzen zu ziehen. Man ist bei der Anwendungslösung stehen geblieben, die sich notgedrungen ergibt, wenn man die staatliche Förderungspflicht mit dem Grundgesetz nicht für vereinbar hält oder meint, soweit nicht gehen zu dürfen.

Klar war, daß das Sonderungsverbot in strikter Anwendung ohne ausgleichende staatliche Förderung das Ende vieler Ersatzschulen einläuten würde. Sie waren so aus Existenzgründen auf höhere Schulgelder im Vergleich zu den finanziell vom Staat besser ausgestatteten öffentlichen Schulen angewiesen. Deshalb setzte eine verfassungsrechtlich in keiner Weise legitimierte, also verfassungswidrige Aktion der Kultusministerkonferenz der Bundesländer, die Ländervereinbarung über das Privatschulwesen vom 10./11. August 1951, das verfassungsrechtliche Sonderungsverbot außer Kraft. Es sollte nur noch ein verwässertes Verbot nach § 12 der Vereinbarung gelten: »Eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen wird, auch wenn das Schulgeld an den Privatschulen höher ist als an den entsprechenden öffentlichen Schulen, nicht gefördert, wenn für minderbemittelte Schüler die erforderlichen Erleichterungen (Schulgeldnachlaß, Erziehungsbeihilfen, Geschwisterermäßigung usw.) in einem Umfang gewährt werden, der im Vergleich mit den öffentlichen Schulen angemessen ist.« Diese verfassungswidrige Regelung

35 BVerfGE 75, S. 64 f.; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 56. Veröffentlichung des Bundes der Waldorfschulen zum Finanzhilfeurteil, Stuttgart 1987, S. 18 f. mit Zahlen vom Deutschen Institut für internationale pädagogische Forschung, Abteilung Bildungsökonomie in Frankfurt, die Zahlen für die Waldorfschulen vom Freien pädagogischen Zentrum in Mannheim, Arbeitsbereich Bildungsökonomie.

36 Hans Heckel, Deutsches Privatschulrecht (FN 8), 284; Maunz in: Maunz-Düring-Herzog-Scholz, Grundgesetz, Kommentar, Art. 7, Rd.-Nr. 77.

haben die Länder in ihre Privatschulgesetze zur Regelung der Genehmigungsvoraussetzungen für Ersatzschulen übernommen.[37]

Hans Heckel hat diese allgemein anerkannte Auslegung in seinem heute noch bedeutenden Werk über das Privatschulrecht eine »ersichtliche Verlegenheitsformulierung genannt«, die das Dilemma zwischen der grundgesetzlichen Forderung und der meist bestehenden wirtschaftlichen Unmöglichkeit, ihr zu genügen, einigermaßen sinnvoll zu lösen sucht. »Die Privatschulen müssen«, so schreibt Heckel, »soweit sie vom Staat nicht ausreichend unterstützt werden, höhere Schulgelder erheben, als es der Staat tut, wenn sie ihren Betrieb aufrechterhalten und ihre Lehrer einigermaßen bezahlen wollen.«[38] Diese Verlegenheitsauslegung ist zur herrschenden Meinung in der Kommentarliteratur geworden und konnte deshalb solange die Finanzhilfepraxis der Länder in Gesetzgebung und Schulverwaltung bestimmen. Maunz nennt z. B. in dem von ihm mitbegründeten, angesehenen Grundgesetzkommentar das Sonderungsverbot zu Recht eine *sozialpolitische Anforderung* an die private Ersatzschule, der sie genügen müsse, um die Genehmigung zu erlangen und zu behalten, begründet dann aber, obwohl er staatliche Finanzhilfen vor allem aus dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung befürwortet,[39] die Verlegenheitsauslegung in folgender Weise: Man spreche vom Sonderungsverbot, wenn auch nicht ganz zutreffend, von der »allgemeinen Zugänglichkeit« der Privatschulen. Der Ausdruck sei insofern nicht genau, als der Privatschulträger prinzipiell das Recht der freien Schülerwahl habe. – Der Wortlaut des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 lasse zwei Auslegungen zu. Nach der einen dürfte durch die Privatschule als Einrichtung eine Sonderung der Schüler nach Besitzverhältnissen nicht gefördert werden. Nach der anderen Auslegung dürfte der Privatschulträger durch seine Gestaltung der Schule, insbesondere durch seine Aufnahmebedingungen und bei der Unterbringung der Schüler eine Sonderung nach den Besitzverhältnissen nicht noch besonders fördern. Die Privatschulen seien auf das auch bei gemeinnützigen Privatschulen oft nicht unbeträchtliche Schulgeld angewiesen. Daran sei eine gewisse Sonde-

37 Die Ländervereinbarung vom 10./11. August 1951 ist abgedruckt bei Hans Heckel, Deutsches Privatschulrecht (FN 8), S. 85 ff. und: Bildung und Erziehung in freier Trägerschaft (BEFT), Recht der Privatschulen, Kindergärten und Heime, Lose-Blatt-Sammlung, Herausgeber Johann Peter Vogel, Holger Knudsen, Neuwied o. J., Ordnungsnummer 40.1, S. 12 ff.
So heißt es z. B. in Art. 74 des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen: »Um eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern zu vermeiden, sind, soweit notwendig, von den Trägern der Privatschulen Erleichterungen bezüglich des Schul- oder Heimgeldes oder Beihilfen in einem Umfang zu gewähren, der es auch einer für die Größe der Schule oder des Heimes angemessene Zahl finanziell bedürftiger Schüler ermöglicht, die Schule zu besuchen.« Ähnliche Bestimmungen enthalten Abschitt 5. der Baden-Württembergischen Ausführungsbestimmungen zum Privatschulgesetz, § 4 Abs. 2 c des Berliner Privatschulgesetzes, § 37 Abs. 3 c des nordrhein-westfälischen Gesetzes zur Ordnung des Schulwesens, § 2 der saarländischen Durchführungsverordnung zum Privatschulgesetz.

38 Hans Heckel, Deutsches Privatschulrecht (FN 8), S. 284. Willi Geiger, Recht und Wirtschaft der Schule 1961, S. 80 ff., schreibt, daß ohne staatliche Hilfe die baldige Liquidation der Ersatzschulen droht (S. 81), und wendet sich deshalb gegen die Verlegenheitsauslegung (a. a. O., S. 114 ff.).

39 Maunz in: Maunz-Düring-Herzog-Scholz (FN 36), Rd.-Nr. 86 a bis 87.

rung der Schüler nach Besitzverhältnissen gekoppelt. Deshalb könne man der ersten Deutung (sprich: der strikten Anwendung des Sonderungsverbots) nicht vorbehaltslos zustimmen. Denn würde der Staat die Einhaltung des Sonderungsverbots strikt verlangen, so wäre die Privatschulfreiheit und das gegenwärtige Privatschulwesen in weiten Bereichen lahm gelegt. Auf der anderen Seite würde man den Zweck der Bestimmung, vor allem im Hinblick auf die soziale Tendenz des Grundgesetzes, nicht gerecht, wenn ein Privatschulträger bereits dann die Genehmigung beanspruchen könnte, sofern er nur alles unterläßt, was die zwangsläufige Sonderung der Schüler durch eine Privatschule noch steigere. Man werde das Grundgesetz daher in der Weise zu verstehen haben, daß dem Privatschulträger die schon mit der Errichtung der Schule verbundene Sonderung der Schüler nicht entgegenhalten werden darf, daß er sie aber im Rahmen seiner Möglichkeiten auszugleichen hat und keinesfalls noch fördern darf. Diese Voraussetzungen seien erfüllt, wenn er für minderbemittelte Schüler Erleichterungen wie Schulgelderlaß, ganz oder teilweise freie Plätze in Heimschulen, Geschwisterermäßigungen, soziale oder familiäre Zuwendungen oder Stipendien in angemessenem Umfange gewähre.[40]

Da die strikte Anwendung des Sonderungsverbots die Privatschulfreiheit in Frage stellt, bleibt – im Klartext gesprochen – nach dieser Meinung nur noch die eingeschränkte zweite Lesart des Sonderungsverbotes vertretbar, solange der Staat private Ersatzschulen nicht ausreichend fördert. Der Staat muß deshalb bei der Prüfung, ob eine private Ersatzschule das Sonderungsverbot einhält, beide Augen zudrücken und darf nicht genau hinschauen, wenn doch Schüler nach den Besitzverhältnissen gesondert werden. Er darf nur verlangen, daß die zwingend notwendige Sonderung nicht noch verschärft wird und einige Alibi-Freiplätze geschaffen werden. Danach hat sich die Schulverwaltungspraxis auch bisher gerichtet.

Diese »moderate« Auslegung des vom Grundgesetz verlangten Sonderungsverbotes gibt sich privatschulfreundlich, denn sie schützt die Existenz der Ersatzschulen gegen das Grundgesetz, das unnachsichtig mit dem Sonderungsverbot etwas verlange, was die Existenz der Privatschulen bedrohe. Das Sonderungsverbot des Grundgesetzes erweise sich daher als privatschulfeindlich. Man müsse deshalb die Privatschulen gegen Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz durch eine restriktive (einengende) Auslegung des Sonderungsverbotes schützen.

Aber was schützt diese restriktive Auslegung wirklich? Sie schützt nicht die Privatschulen, sondern sie schützt den Staat davor, Ersatzschulen ausrei-

40 Maunz in: Maunz-Düring-Herzog-Scholz (FN 36), Rd.-Nr. 77. Eiselt nennt das Ergebnis der Verlegenheitsauslegung »eine für alle Beteiligten praktikable Lösung« und kritisiert das Finanzhilfeurteil in seiner konsequenten Anwendung des Sonderungsverbots, DÖV 1987, S. 562.

chende Finanzhilfen oder andere Förderung zu gewähren, die sie in die Lage versetzen, das Sonderungsverbot einzuhalten. Und womit wurde dieser Schutz des Staates erkauft? Mit einer Auslegung, die das Grundgesetz nicht ernst nahm und nicht nach Normtext und Zweck auslegte und daraus Konsequenzen zog.

Das Bundesverwaltungsgericht war mit seinen Urteilen aus den Jahren 1966 und 1967 der Verlegenheitsauslegung nicht gefolgt, sondern hatte – wie das Finanzhilfeurteil – das Sonderungsverbot ernst genommen, aber seine Entscheidungen noch nicht so überzeugend begründen können, wie das jetzt nach den Untersuchungen über den leistungsrechtlichen Gehalt von Grundrechten, speziell des Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz, der Fall ist.[41]

Das Bundesverfassungsgericht nimmt das Sonderungsverbot nach Wortlaut und Zweck ernst und zieht daraus Konsequenzen. Die einengende Verlegenheitsauslegung des Sonderungsverbots, die seit 1949 die Praxis bestimmte und die deshalb die Stadt Hamburg im Verfahren als Rechtfertigung für die Bestimmungen seines Privatschulgesetzes vorgetragen hatte, sei, so sagt das Gericht, weder mit dem Wortlaut von Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Grundgesetz noch mit dessen Sinn vereinbar. Denn würden Privatschulen annähernd kostendeckende Schulgelder verlangen, so würden sie – vor allem angesichts der (heutigen) Schulgeldfreiheit öffentlicher Schulen eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen zumindest fördern. Das sei aber nicht zulässig, weil Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Grundgesetz mit dem Sonderungsverbot die Entwicklung der privaten Ersatzschulen in Richtung auf eine Art »Standes- oder Plutokratenschule« vermeiden wollte. Daher reiche es nicht aus, wenn Schulträger nur in Ausnahmefällen für besonders begabte oder besonders arme Kinder Schulgeldstipendien gewähren, zumal sie diese (mangels anderer finanzieller Quellen) wiederum nur zulasten der anderen Schüler finanzieren könnten (was die Sonderung wieder steigert).[42] Entscheidend ist nach dem Finanzhilfeurteil der Vergleich mit dem öffentlichen Schulwesen. Die Privatschule müsse – wie die öffentliche Schule – allgemein zugänglich sein. Das heiße aber nicht, daß sie wie die öffentliche Schule jeden Schüler aufnehmen müsse. Sie müsse aber in dem Sinne zugänglich sein, daß jede Privatschule grundsätzlich ohne Rücksicht auf die wirtschaftliche Lage der Eltern oder des Schülers selbst besucht werden kann, wie das bei öffentlichen Schulen heute möglich sei.[43]

---

41 Vor Müller-Pieroth-Fohmann mit dem Werk »Leistungsrechte im Normbereich einer Freiheitsgarantie (FN 19)« hat Christian Starck in »Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz«, Festgabe aus Anlaß des 25-jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 1976, Band 2, S. 488 ff., sich dieser Fragen angenommen und Vorarbeit geleistet.

42 BVerfGE 75, S. 63 f.; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 55.

43 BVerfGE 75, S. 64; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 55. Das Anliegen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Grundgesetz besteht darin, möglichst allen Bürgern ohne Rücksicht auf ihre finanziellen Verhältnisse den Zugang zu den Ersatzschulen zu öffnen (BVerfGE 75, S. 74; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 62).
Im Finanzhilfeurteil weist das Bundesverfassungsgericht darauf hin, daß man bereits Art. 147 der Weimarer Verfassung, mit dem Art. 7 Abs. 4 insoweit wörtlich übereinstimmt, so ausgelegt habe (BVerfGE 75, S. 63; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 55. Siehe dazu Walter Landé, Schule nach der Reichsverfassung, Berlin 1929, S. 156).

Schulgelder, die eine Sonderung nach den Besitzverhältnissen herbeiführen, dürfen nicht verlangt werden. Sie sind selbst dann nicht zulässig, wenn der Staat Ersatzschulen nicht ausreichend fördert. Eine solche Auffassung hätte man allenfalls noch unter Geltung der Weimarer Verfassung vertreten können, wenn man das Sonderungsverbot nach dem damals herrschenden Verfassungsverständnis lediglich als sozialpolitische Forderung ohne verbindlichen Charakter hätte abtun wollen. Das sei aber nach dem Grundgesetz nicht mehr zulässig, denn Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Grundgesetz sei eine verbindliche Verfassungsnorm (Art. 1 Abs. 3 GG), die dazu zwingt, die Ersatzschulgenehmigung zu versagen oder aufzuheben, wenn überhöhte Schulgelder eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern auch nur fördern würden.[44]

Aus der Betrachtung der Kostenstruktur der öffentlichen Schulen, insbesondere der relativ hohen Kosten pro Schüler an öffentlichen Schulen, und aus der Tatsache, daß die Bundesländer in der Regel Zuschüsse an Ersatzschulen gewähren, die weit mehr als die Hälfte ihres Finanzbedarfs decken, schließt das Gericht, daß ohne die heutigen staatlichen Zuschüsse nur finanziell besser ausgestattete Bevölkerungsklassen in der Lage und bereit wären, die notwendigen Schulgelder aufzubringen. Das würde die Gefahr erhöhen, daß sich die Ersatzschulen zu Standesschulen entwickeln.[45] Aus diesen Gründen stellt das Gericht eine Vermutung auf. Es sei davon auszugehen, daß in der Regel Ersatzschulen heute keine kostendeckenden Schulgelder verlangen könnten, ohne die Schüler nach den Besitzverhältnissen zu sondern.[46] Deshalb müsse Art. 7 Abs. 4 als eine Verpflichtung des Gesetzgebers verstanden werden, die privaten Ersatzschulen zu schützen und zu fördern. Damit zieht das Gericht aufgrund seiner strikten Anwendung des Sonderungsverbots den gegenteiligen Schluß zur Verlegenheitsauslegung.

Das Sonderungsverbot steht bei der Begründung der staatlichen Förder- und Bestandsschutzpflicht deshalb im Mittelpunkt, weil es den Ersatzschulen auf der Einnahmeseite die Möglichkeit einer Selbstfinanzierung über kostendeckende Schulgelder praktisch nimmt.[47] Schulgeld darf danach eigentlich nicht gefordert werden. Der Ersatzschulträger muß sich darauf beschränken, daß Eltern freiwillig Beiträge zahlen und sich dazu verpflichten.

44 BVerfGE 75, S. 64; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 55 f.
45 BVerfGE 75, S. 65; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 56.
46 BVerfGE 75, S. 63 und 64; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 55 und 56. Das Gericht steigert diese Vermutungen noch, wenn es feststellt: »Die generelle Hilfsbedürftigkeit privater Ersatzschulen ist heute ein empirisch gesicherter Befund« (BVerfGE 75, S. 67; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 58).
47 BVerfGE 75, S. 63 f.; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 55.

3.2 Strikte Anwendung der weiteren »wirtschaftlichen« Genehmigungsvoraussetzungen

Aber auch die ausgabewirksamen Genehmigungsvoraussetzungen werden im Finanzhilfeurteil beim Wort genommen. – Einer Ersatzschule ist die Genehmigung zu versagen oder zu entziehen, wenn die wirtschaftliche (und rechtliche) Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist (Art. 7 Abs. 4 Satz 4 Grundgesetz). Die Ersatzschulgenehmigung ist nur zu erteilen, wenn die Ersatzschule mit ihren schulischen Einrichtungen (Schulbau, Ausstattung usw.) nicht hinter dem Standard der Einrichtungen öffentlicher Schulen zurücksteht (Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG). Das Gebot, die wirtschaftliche Stellung der Lehrkräfte zu sichern, begünstigt die Lehrkräfte. Es ist aber – wie alle anderen Genehmigungsvoraussetzungen – vorrangig im Interesse gleichwertiger Ausbildung der Schüler in Art. 7 Grundgesetz aufgenommen worden. Es soll Schüler und Eltern vor unzureichenden Lehrern schützen, das andere ausgabenwirksame Gebot soll vor unzureichenden Schuleinrichtungen schützen.[48]

Die beiden ausgabewirksamen Gebote schreiben aufgrund der Ausgabenentwicklung für öffentliche Schulen ein hohes Ausgabenniveau fest. Die Ersatzschulen und die staatlichen Schulaufsichtsbehörden müssen diese Genehmigungsvoraussetzungen strikt beachten. Werden sie nicht eingehalten, muß die Genehmigung versagt bzw. entzogen werden. Geschieht das in der Praxis auch? – In den schulrechtlichen Bestimmungen der Ländergesetze werden sowohl die wirtschaftliche Sicherung der Lehrer als auch Schuleinrichtungen gefordert, die denen öffentlicher Schulen entsprechen. Aber bei der Durchsetzung dieser Gebote halten sich die Schulaufsichtsbehörden relativ zurück. So sind z.B. teilweise weit niedrigere Lehrergehälter an Ersatzschulen im Vergleich zu den Lehrergehältern an öffentlichen Schulen offenbar bisher kein Anlaß gewesen, einer Ersatzschule die Genehmigung zu entziehen. Wie beim Sonderungsverbot ist eine »Verlegenheitspraxis« im Umgang mit den ausgabewirksamen Genehmigungsvoraussetzungen entstanden, die die Länder davor schützt, die Ersatzschulen ausreichend zu fördern. Diese Praxis ist mit Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz nicht vereinbar.

Das Finanzhilfeurteil hat die staatliche Schutz- und Förderpflicht auch aus den ausgabewirksamen Genehmigungsvoraussetzungen abgeleitet. So sagt das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit der Sicherung der wirtschaftlichen Stellung der Lehrkräfte, wenn dieses Ziel von den Ersatzschulen aufgrund des – freilich auch mit der allgemeinen Verbesserung der Lebensverhältnisse einhergehenden – hohen Kostenniveaus nicht mehr zu erfüllen sei, so entstehe eine sozialstaatliche Einstandspflicht. Im gleichen Abschnitt faßt das Bundesverfassungsgericht die Grundlagen der staatlichen Schutz- und

48 BVerfGE 75, S. 65 f.; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 56 f.

Förderpflicht zusammen. Es begründet dabei eine Einstandspflicht der Bundesländer für die schulischen Einrichtungen der Ersatzschulen, wenn sie ohne staatliche Förderung den Standard der schulischen Einrichtungen der öffentlichen Schulen nicht wahren können.[49]

3.3 Die staatliche Kompensationspflicht

Die Bundesländer müssen den schulischen Pluralismus auch gegen sich selbst in der Weise garantieren, daß sie auf eigenen Akten beruhende Beeinträchtigungen dieses Pluralismus durch staatliche Förderung in ihrer Wirkung neutralisieren müssen. Eine derartige Kompensationspflicht gelte nicht nur für den Ausgleich der durch Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 vom Grundgesetz selbst geschaffenen Forderungen. Wenn Bundesländer den Standard schulischer Einrichtungen der öffentlichen Schulen, z. B. der Schulbauten und des Unterrichtsmaterials, anheben oder die Lehrerbesoldung an öffentlichen Schulen stetig verbessern und auch sonst fortlaufend die Gleichwertigkeitsanforderungen verschärfen, was seit 1949, z. B. mit der Schulgeldfreiheit für Realschulen und Gymnasien und der Lernmittelkostenfreiheit und der Schulfahrtkostenerstattung, ständig geschehen ist, so müssen sich die privaten Ersatzschulen an diesen Standard anpassen (Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Halbsatz 1 und Satz 4 Grundgesetz). Soll die fortlaufende Verschärfung der Gleichwertigkeitsanforderungen nicht indirekt zu einer durch Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz verbotenen Benachteiligung der Ersatzschulen führen, wobei das Gericht auf sein Urteil in BVerfGE 27, S. 195 (201) hinweist, so müsse der Staat sicherstellen, daß die Verwirklichung seiner bildungs- und sozialpolitischen Ziele nicht auf Kosten der Lebensfähigkeit des privaten Ersatzschulwesens geht, also entsprechend fördern.[50] – Über die staatliche Kompensationspflicht zugunsten der Ersatzschulen wirken die Verbesserungen bei öffentlichen Schulen auf die Bundesländer zurück. Sie werden am eigenen Verhalten gemessen.

3.4 Ersatzschulen und allgemeine Bildungsaufgabe

Das Finanzhilfeurteil sagt, die staatliche Schutzpflicht privater Ersatzschulen finde ihre Rechtfertigung in der Förderung der eigenverantwortlichen Miterfüllung der durch Art. 7 Abs. 4 Satz 1 Grundgesetz gerade auch der Privatini-

49 BVerfGE 75, S. 65 f.; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 56 f.

50 BVerfGE 75, S. 66; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 57. In gleicher Weise hat das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung aus dem Jahre 1967 entschieden (BVerwGE 27, S. 363 unter Hinweis auf seine Entscheidung aus dem Jahre 1966, BVerwGE 23, S. 347 ff.). Willi Geiger hat auf diesen Aspekt auch hingewiesen (vgl. Willi Geiger, Recht und Wirtschaft der Schule 1961, S. 81 linke Spalte). – »Diese Gewährleistung bedeutet die Absage an ein staatliches Schulmonopol und ist zugleich eine Wertentscheidung, die eine Benachteiligung gleichwertiger Ersatzschulen gegenüber den entsprechenden staatlichen Schulen allein wegen ihrer andersartigen Erziehungsformen und -inhalte verbietet« BVerfGE 27, S. 195 ff., 200 und 201).

tiative überlassenen allgemeinen (öffentlichen) Bildungsaufgaben.[51] Diese Hervorhebung ist wichtig, weil man bei der Zusammenarbeit mit der Schulverwaltung, aber auch sonst der Meinung begegnet, die öffentlichen Schulen erfüllten die allgemeinen Bildungsaufgaben, und die Privatschulen seien einzig zu dem Zweck erlaubt, irgendwelche Außenseiterbedürfnisse mit Luxuscharakter zu befriedigen.[52]

3.5 Grundrechtstheorien oder Grundgesetz?

In der Auseinandersetzung mit den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts und in der allgemeinen Diskussion um den Finanzhilfeanspruch der Ersatzschulen und die nicht so weit reichende staatliche Schutz- und Förderpflicht ist viel Papier mit Betrachtungen aus dem juristischen Grundrechtstheoriengebäude beschrieben worden, z. B. über die Unvereinbarkeit der staatlichen Förderpflicht mit der Abwehrfunktion der Grundrechte. Hans Heckel, Willi Geiger, Christian Starck, Friedrich Müller, Bodo Pieroth und Lothar Fohmann, in seiner früheren Rechtsprechung auch das Bundesverwaltungsgericht und jetzt das Bundesverfassungsgericht haben ohne Rücksicht auf die grundrechtstheoretische Auseinandersetzung den Normtext von Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz, aber zusätzlich das sachliche Umfeld (den Normbereich), innerhalb dessen die Ersatzschulen wirken und ihr Freiheitsrecht ausüben müssen, in ihre Betrachtung einbezogen und deshalb die Entwicklung des öffentlichen Schulwesens, die Kostenstruktur der öffentlichen und privaten Schulen usw. bei ihrem Urteil in der Rechtsfrage mitsprechen lassen. Darauf vor allem beruht die Überzeugungskraft des Finanzhilfeurteils.

Bernd Jeand'Heur hat in der Auseinandersetzung mit dem Finanzhilfeurteil gezeigt, wie grundrechtstheoretischen Kontroversen in der Regel dazu führen, sich vom Inhalt des Grundgesetzes zu entfernen, und dazu beitragen,

51 BVerfGE 75, S. 66; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 57.

52 Wer einen Blick in die Vergangenheit wirft, wird freilich kaum noch über diese Meinung erstaunt sein. Die 200-jährige, mit der Idee des absolutistischen Wohlfahrtsstaats verbundene Bildungstradition prägt Denken und Handeln. Der Staat war Veranstalter der Schule. Er hat das Schulwesen einerseits im beachtlichen Umfang reformiert, ihm aber andererseits auch durch beamtete Besserwisserei beträchtlich geschadet. Die Privatschulen spielten eine bescheidene Rolle, zumal sie von staatlicher Genehmigung immer abhängig waren, auch wenn von ihnen viele Reformimpulse ausgingen. Auch die Kommunen konnten sich gegen die staatliche Prärogative nicht durchsetzen. Sie waren allenfalls für die sogenannten äußeren Schulangelegenheiten (die Errichtung und Unterhaltung der Schulgebäude und die Finanzierung der Unterrichtsmittel) zuständig. Die inneren Schulangelegenheiten (Lehrplan, Unterrichtsgestaltung usw.) blieben Sache des Staates, auch wenn er diese Aufgaben auf Kommunen delegierte. Erst seit der Weimarer Zeit regten sich Zweifel an der Weisheit des Staates und der von ihm geprägten Schultradition, die sich aber nicht durchsetzen konnten. Deshalb hat sich diese Tradition, selbst nach den Auswüchsen staatlicher Macht unter dem Naziregime, noch weiter gewirkt und den Inhalt des Art. 7 Abs. 1 Grundgesetz und seine Auslegung bestimmt, auch wenn durch Art. 7 Abs. 4 Satz 1 Grundgesetz das Staatsmonopol gebrochen ist. Art. 7 Grundgesetz ist daher reformbedürftig (dazu Willi Geiger, Vorschlag zur Neufassung des Art. 7 GG, in Festschrift für Gebhard Müller, Tübingen 1970, S. 107 ff.). Einen guten Überblick über die staatliche Schultradition gibt Thomas Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, Tübingen 1969, S. 40 ff. Vgl. dazu auch Hans Heckel, Deutsches Privatschulrecht (FN 8), z. B. über das wohlfahrtsstaatliche Denken, S. 3 ff. und über absolutistische Schultradition, S. 15 ff., 37 f. Zur Dominanz des Staates im Schulwesen nach der Weimarer Verfassung siehe Walter Landé, Die Schule in der Reichsverfassung, Berlin 1929, S. 61 ff. und 149 ff.

weniger das positiv formulierte Grundrecht und seinen Freiheitsgehalt, sondern mehr die eigenen theoretischen Ansichten ernst zu nehmen. Das Bundesverwaltungsgericht mit seiner früheren Rechtsprechung und Bundesverfassungsgericht im Finanzhilfeurteil haben sich nicht dazu verleiten lassen, den Grundrechtstheorien großen Wert beizulegen. In seiner neueren Rechtsprechung hat das Bundesverwaltungsgericht allerdings »einen radikalen Wandel« vollzogen und benutzt grundrechtstheoretischen Aussagen zur Einschränkung der staatlichen Schutz- und Förderpflicht.[53]

3.6 Entlastungsargument und Steuergerechtigkeit?

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil 1966 die staatliche Förderungspflicht auch damit begründet, daß Ersatzschulen dem Staat für ihre Schüler eigene Aufwendungen ersparen und so die öffentlichen Haushalte entlasten.[54] Im Finanzhilfeurteil hat das Bundesverfassungsgericht die Frage, ob diesem Gesichtspunkt für die staatliche Schutz- und Förderpflicht eine Bedeutung zukommt, offen gelassen und nur festgestellt, daß diese Pflicht jedenfalls nicht vorrangig in einer Art Aufwendungsersatz für die Wahrnehmung staatlicher (hoheitlicher) Aufgaben ihre Rechtfertigung finde.[55] Auf das in der Diskussion immer wieder gebrauchte Argument, daß Eltern mit Schülern an Ersatzschulen durch ihre Steuerzahlungen dem Staat helfen, seine Finanzierungsaufgaben für öffentliche Schulen zu erfüllen, und von daher ein finanzieller Ausgleich zugunsten dieser Eltern oder der Ersatzschule geboten sei,[56] geht das Finanzhilfeurteil an keiner Stelle ein. Beide Argumente können nur wenig zur Konkretisierung von Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz beitragen. Sie vermitteln zwar allgemeine Gerechtigkeitsvorstellungen, haben aber nur einen weit entfernten Bezug zu den Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz. Sie lenken daher von einer sachgerechten Anwendung und juristisch-methodisch einwandfreien Aufbereitung des Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz eher ab und sind allenfalls begrenzt taugliche Hilfsargumente.

VII. Der weitere Inhalt des Finanzhilfeurteils

Im Abschnitt C. III. des Finanzhilfeurteils beschreibt das Bundesverfassungsgericht in Grundzügen, was aus der staatlichen Schutz- und Förderpflicht folgt:

53 Seit der Entscheidung vom 30. 11. 1984 (BVerwGE 70, S. 290 ff., 292; siehe Zitat bei FN 59. Zu allem: Bernd Jeand-'Heur, Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 81 ff., insbesondere S. 84 ff.; siehe auch Eiselt, DÖV 1987, S. 559.

54 BVerwGE 23, S. 347 (350 f.).

55 BVerfGE 75, S. 66; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 57.

56 Süsterhenn, JZ 1952, 475, hat das Argument der Steuergerechtigkeit ebenso wie Hans Heckel, Deutsches Privatschulrecht (FN 8), S. 12, vorgetragen.

1. für den Gestaltungsspielraum der Landesgesetzgeber bei der Förderung,
2. die Hilfsbedürftigkeit der Ersatzschulträger als Förderungsvoraussetzung, die heute aber ein empirisch gesicherter Befund sei,
3. für den Umfang der Förderung, der sich am Förderungsumfang für öffentliche Schulen orientieren müsse und durch eine angemessene Eigenleistung des Schulträgers begrenzt sei,
4. für die Begrenzung der Förderpflicht durch andere Anforderungen an den Staatshaushalt.

Der Abschnitt C. IV. des Urteils befaßt sich grundlegend mit der Frage, wie weit Art. 3 Grundgesetz die staatliche Förderungspflicht beeinflußt; Anlaß dafür ist § 20 Abs. 3 des Hamburger Privatschulgesetzes. In Abschnitt C. V. wird zur Prüfung der Verfassungswidrigkeit von § 18 des Hamburger Privatschulgesetzes u. a. der Ersatzschulbegriff betrachtet.

Die Abschnitte C. III. und IV. werden künftig bei der Frage, wie weit das Finanzhilfeurteil die Gestaltung der Schulförderungsgesetzgebung und Förderungsverwaltungsprayis beeinflußt, die größte Rolle spielen. Deshalb soll auf einige wichtige Folgerungen daraus eingegangen werden.

VIII. Welche Förderung ist zu gewähren?

Wer ausführlichere Antworten auf diese Frage haben möchte, als sie dieser Beitrag geben kann, der möge zu dem Buch »Zukunftsperspektiven in der freien Schule« greifen und sich die Beiträge von Johann Peter Vogel »Folgerungen für die Praxis der Länder, der Schulträger und Schulen« (S. 115 ff.), von Benediktus Hardorp »Neue Maßstäbe in der staatlichen Finanzhilfe für freie Schulen?« (S. 191 ff.) anschauen und außerdem im Beitrag von Bernd Jeand'Heur, Methodische Analyse, freiheitliche und leistungsrechtliche Konsequenzen des Finanzhilfe-Urteils (S. 69 ff.) den Abschnitt II. (S. 77 ff.) und den Abschnitt V. (S. 102 ff.), und als Ausgangspunkt für die Höhe der Finanzhilfe den wichtigen Beitrag von Rüdiger Haug, Die Kosten des öffentlichen Schulwesens als Orientierungsrahmen für die Finanzhilfe in der Privatschulförderung (S. 147 ff.).

Johann Peter Vogel untersucht anhand der heutigen Regelungen in den Privatschulgesetzen und Privatschulfinanzierungsgesetzen der Länder, welche Regelungen im einzelnen an das Finanzhilfeurteil anzupassen sind und in welcher Richtung. Benediktus Hardorp beschreibt die Breite der politischen Gestaltungsmöglichkeiten und setzt Schwerpunkte, die man sich in der nächsten Zeit im politischen Raum vornehmen sollte. Das konkrete Ausmaß der staatlichen Ersatzschulförderung wird in erster Linie davon abhängen, in welcher

Höhe das jeweilige Bundesland das öffentliche Schulwesen bezuschußt. Aufschlüsse darüber vermittelt mit einem neuen Ansatz der Beitrag von Rüdiger Haug. Der Beitrag von Bernd Jeand'Heur erschließt die juristisch-methodischen Grundlagen des Urteils und sichert es vor dem Hintergrund der juristischen Methodenlehre Friedrich Müllers[57] auch juristisch-methodisch an Stellen ab, wo das Bundesverfassungsgericht diese Arbeit selbst nicht geleistet hat. Der Beitrag Bern Jeand'Heur liefert auch Aufschluß darüber, was konkret das Finanzhilfeurteil den Ersatzschulen an Rechten gegenüber dem Staat gibt.

1. Kein Förderungsanspruch, sondern nur eine staatliche Schutz- und Förderpflicht

Nach dem Finanzhilfeurteil haben Ersatzschulen direkt aus dem Grundgesetz keinen Anspruch auf eine konkrete Förderung gegen das einzelne Bundesland. Einen Anspruch gewährt Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz nicht. Das Bundesverwaltungsgericht hatte in seinen Entscheidungen aus dem Jahre 1966 direkt aus Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz einen Anspruch auf Förderung hergeleitet. Aber bereits in seiner Entscheidung aus dem Jahre 1967 hat es diesen Anspruch in Richtung einer Förderpflicht formuliert.[58] In seiner Entscheidung vom 30. 11. 1984 hat es die Formulierung eines Anspruchs ausdrücklich aufgegeben und nur noch eine Förderpflicht festgestellt und dabei den vor Fußnote 53 bezeichneten radikalen Wandel seiner Rechtsprechung von der Freiheitssicherung zum reduzierten Schutz der Institution vollzogen.[59]

Die staatliche Schutz- und Förderpflicht aus Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz verpflichtet die Bundesländer, Privatschulfinanzierungs- und Fördergesetze

57 Vgl. Friedrich Müller, Juristische Methodik, 2. Auflage, Berlin 1976; Friedrich Müller, Die Positivität der Grundrechte, Fragen einer praktischen Grundrechtsdogmatik, Berlin 1969.

58 Das Finanzhilfeurteil selbst setzt sich mit derFrage des Anspruchs der einzelnen Ersatzschule überhaupt nicht mehr auseinander, sondern statuiert nur die allgemeine Pflicht der Länder, das private Ersatzschulwesen neben dem öffentlichen Schulwesen zu fördern und in seinem Bestand zu schützen (BVerfGE 75, S. 62 und 65; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 54. und 56.

59 BVerwGE 70, S. 290 ff. (292), wo es heißt: »Der Grund für die finanzielle Leistungspflicht des Staates liegt also in der durch die tatsächliche Entwicklung im Bereich des Schulwesens entstandenen Gefährdung für den Fortbestand des als Institution garantierten privaten Ersatzschulwesens insgesamt; demgemäß läßt sich aus Art. 7 Abs. 4 GG **keine Bestandsgarantie** für die einzelne Privatschule herleiten. Sie hat vielmehr in dem Maße Anspruch auf staatliche Hilfe, wie dies zur Erhaltung der Institution als solcher vonnöten ist; der ihr als Teil der Institution zustehende Leistungsanspruch ist folglich nach seinem Umfang auf das für die Bestandserhaltung der Institution Erforderliche beschränkt. Soweit einzelne Wendungen in BVerwGE 27, 360 ff. in einem weitergehenden Sinne verstanden werden könnten, hält der Senat daran nicht fest.« Vgl. auch BVerwGE DÖV 1987 397, worin auch der Rückzug auf die Garantie der Institution der Privatschule und damit die Aufgabe der freiheitssichernden Funktion der staatlichen Förderung für die einzelne Schule zum Ausdruck kommt.
Vgl. auch Link JZ 1973 S. 1 ff., der die Leistungspflicht der Bundesländer vorwiegend aus Art. 3 Grundgesetz und »einer Begrenzung des staatlichen Ermessens« ableitet (S. 4 ff., 7 f.) und Rudolf Halberstadt, Staatliche Subventionierung kirchlicher Privatschulen, Darmstadt 1977, der einen interessanten Vergleich der Schulfinanzierung in den USA und der Bundesrepublik unternimmt und zeigt, daß das Bundesverwaltungsgericht der einzelnen Ersatzschule nie einen unbedingten Anspruch zugestanden hat; er spricht sich für die staatliche Förderungspflicht im Sinne des Finanzhilfeurteils aus (S. 239 f.). In der gleichen Richtung argumentiert auch Petermann, NVwZ 1982, S. 543 ff.

zu erlassen, die den einzelnen Ersatzschulen Ansprüche auf die verfassungsrechtlich angelegte Förderung gewähren müssen. Diese Ansprüche sind nur gesetzliche; sie entstammen nicht unmittelbar dem Grundgesetz, müssen aber dem Grundgesetz entsprechen.

2. *Beschränkter Bestandsschutz für Ersatzschulen?*

Berührungspunkte zur Frage, ob eine einzelne Schule staatliche Förderung beanspruchen kann, hat auch die Frage: Kann eine einzelne Schule Bestandsschutz gegenüber dem Staat verlangen, wenn es ihr wirtschaftlich schlecht geht. Dieser Bestandsschutz wird nach dem Finanzhilfeurteil mit den folgenden Einschränkungen gewährt.[60] Nach dem Finanzhilfeurteil ist zwar nur das private Ersatzschul*wesen* neben dem öffentlichen Schulwesen zu fördern und in seinem Bestand zu schützen.[61] Diese Schutzpflicht löst eine Handlungspflicht erst aus, wenn anderenfalls der Bestand des Ersatzschulwesens als Institution evident gefährdet ist.[62] Das klingt alles so, als könne eine einzelne Schule keinen Bestandsschutz und keine Förderung verlangen.

Dennoch sieht das Bild etwas anders aus. Das Finanzhilfeurteil ist schließlich zugunsten einer Schule in Hamburg ergangen. Eine Ersatzschule kann über eine Klage vor dem Verwaltungsgericht und weiter über die Verfassungsbeschwerde die Verfassungswidrigkeit eines Schulfinanzierungsgesetzes geltend machen, weil sie in den Schutzbereich der staatlichen Schutz- und Förderpflicht für das Ersatzschulwesen miteinbezogen ist, insbesondere nach dem Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz. Nur unmittelbar aus dem Grundgesetz können weder das Bundesverfassungsgericht noch ein Verwaltungsgericht einen Anspruch auf Bestandsschutz einer Ersatzschule herleiten, weil der Gesetzgeber aufgrund des Verfassungsgebotes im Rahmen seines Gestaltungsspielraumes handeln und im Schulfinanzierungsgesetz den Anspruch festlegen muß. Weiter ist der Bestandsschutz in der Weise begrenzt, daß eine einzelne Schule das allgemeine unternehmerische Risiko tragen muß[63] und deshalb eine wirtschaftlich schlecht geführte Schule keinen höheren Zuschuß als alle anderen Schulen verlangen kann.

Die Ersatzschulen können nur solange die im Finanzhilfeurteil beschriebene Förderung verlangen, wie die heutigen Bedingungen herrschen. Würde z. B. ein Bundesland die Schulgeldfreiheit für öffentliche Schulen etwas einschränken oder sonst die Förderung der öffentlichen Schulen zurücknehmen,

60 Früher gewährte auch das Bundesverwaltungsgericht diesen Bestandsschutz, aber nicht mehr seit seiner Entscheidung vom 30. 11. 1984 (BVerwGE 70, S. 290 ff., 292); siehe das Zitat bei FN 59.
61 BVerfGE 75, S. 62; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 54.
62 BVerfGE 75, S. 67; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 58.
63 BVerfGW 75, S. 68; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 58.

so wäre es auch berechtigt, die Förderung der Ersatzschulen entsprechend zu kürzen.

3. Pflichtförderung und Eigenleistung, »freie« Förderung

Das Finanzhilfeurteil äußert sich nicht zu der Frage, welchen Umfang die Förderung genau haben müsse. Es stellt nur fest, daß der Umfang der Förderung so hoch sein müsse, daß sichergestellt werde, daß die Genehmigungsanforderungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 vom Gesetz auf Dauer erfüllt werden können. Um das sicherzustellen, sei der Staat verpflichtet, einen Betrag bis zur Höhe dieses Existenzminimums der Institution der Ersatzschulen zu leisten. Dabei sei es zunächst Aufgabe des Gesetzgebers, selbst eine Bewertung der Kostensituation vorzunehmen und seine Hilfe danach auszurichten.[64]

Diese Förderung, auf deren Höhe noch eingegangen wird, ist das Minimum, zu dem der Staat nach Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz verpflichtet ist (Pflichtförderung). Dem Begriff der Pflichtförderung stellt das Finanzhilfeurteil den Begriff der »angemessenen Eigenleistung« an die Seite, die jeder Ersatzschulträger zu erbringen habe, und den es dahin umschreibt, daß kein Ersatzschulträger (von verfassungswegen) vom allgemeinen unternehmerischen Risiko, insbesondere vom Wettbewerb mit anderen privaten Schulen und auch vom Wettbewerb mit vergleichbar ausgestatteten öffentlichen Schulen, freigestellt sei.[65]

Neben die durch die Eigenleistung begrenzte Pflichtförderung stellt das Finanzhilfeurteil den Begriff der »freien Förderung«. Denn das Grundgesetz gestattete den Ländergesetzgebern, bei der Förderung der Ersatzschulen auch über die Pflichtförderung hinauszugehen.[66]

4. Art der Förderung

Die Grundrechte des Grundgesetzes sind Grenzen für staatliche Eingriffe, insbesondere für den Gesetzgeber. Aber sie setzen ihm – von seinem Standpunkt aus betrachtet – gewissermaßen nur »am Horizont« Grenzen, die auch die Verwaltungsorgane nicht überschreiten dürfen. Deshalb stehen im Finanzhilfeurteil am Beginn des Abschnitts C. III. folgende Sätze:

»In welcher Weise der Gesetzgeber seiner Förderungspflicht nachkommt, schreibt ihm das Grundgesetz nicht vor... Daraus ergibt sich nicht nur eine

64 BVerfGE 75, S. 68; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 58.

65 BVerfGE 75, S. 68; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 58. – Der Begriff der angemessenen Eigenleistung ist auch in der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes aus dem Jahre 1967 bereits angesprochen (BVerwGE 27, S. 360 ff., 366).

66 BVerfGE 75, S. 71; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 61.

weitgehende eigenständige Gestaltungsfreiheit der Länder bei der Festlegung der Schulorganisation sowie der Erziehungsprinzipien und der Unterrichtsgegenstände (BVerfGE 53, 185 ff.; 196, 360 ff., 377); gleiches gilt für die Entscheidung des Landesgesetzgebers, in welcher Weise er seiner Schutzpflicht für das Ersatzschulwesens nachkommen will.«[67]

Vieles ist zulässig. Ein Bundesland könnte z. B. seine gesamte Förderung in Schulgeldzuschüssen an die Eltern fließen lassen, deren Kinder Ersatzschulen besuchen.[68] Es wäre auch möglich, daß ein System von Personal- und Sachleistungen eingerichtet wird, z. B. Schulgebäude Ersatzschulträgern überlassen und Lehrer öffentlicher Schulen an Ersatzschulen abgeordnet werden.[69]

5. Umfang der Pflichtförderung und Hilfsbedürftigkeit

Das Finanzhilfeurteil macht keine präzisen Angaben über den Umfang der Förderung. Es stellt bei der Beschreibung des Umfangs nur die Pflichtförderung und die Eigenleistung des Ersatzschulträgers einander gegenüber und beschreibt die Höhe der Pflichtförderung mit dem Begriff des Existenzminimums der Institution. Dieser Begriff erweckt den Eindruck, als könnten die Bundesländer die Ersatzschulen gewissermaßen auf Sozialhilfeniveau dürftig »am Leben halten«. Das ist aber nicht der Fall. Das Finanzhilfeurteil stellt den Begriff vom Existenzminimum der Institution der Ersatzschulen in einen Zusammenhang mit der Pflicht der Bundesländer, sicherzustellen, daß die Genehmigungsanforderung des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG auf Dauer erfüllt werden,[70] so daß der Umfang der Pflichtförderung sich aus den Genehmigungsanforderungen ergibt.

Wie hoch die Pflichtförderung ausfallen muß, läßt sich deshalb nicht allgemein sagen, sondern hängt von den konkreten Umständen des Einzelfalles ab. Man stelle sich z. B. vor, eine Ersatzschule habe vorwiegend Schüler von Eltern mit niedrigem Einkommen, das die Zahlung von Schulgeldern praktisch ausschließt. So muß in diesem Extremfall das Land diese Ersatzschule, wenn sie wirtschaftlich vernünftig geführt wird, beinahe voll bezuschussen, weil diese Schule sonst nicht allgemein zugänglich wäre. Die Eigenleistung dieser Schule wird sehr niedrig sein, um gerade noch dem Schulträger das allgemeine Unternehmerrisiko spüren zu lassen. Würden die Zuschüsse nicht so hoch ausfallen, so müßte die Schule nach Besitzverhältnissen sondern, was sie aber nicht darf. Anders liegt der Fall, wenn eine Ersatzschule vorwiegend von

67 BVerfGE 75, S. 66 f.; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 57 f.
68 Schulgeldersatz gibt es bisher nur in Bayern nach Art. 40 Abs. 3 und 4 des bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes.
69 BVerfGE 75, S. 67; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 57 f.
70 BVerfGE 75, S. 68; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 58.

Schülern mit wohlhabenden Eltern besucht wird, ohne daß diese Schule speziell nach Besitzverhältnissen sondert. Hier darf die Förderung niedriger ausfallen.

Vergleichsmaßstab für alle Anforderungen des Art. 7 Abs. 4 an Ersatzschulen sind die vergleichbaren öffentlichen Schulen. Deshalb ist die absolute Obergrenze für die Pflichtförderung das, was innerhalb des Bundeslandes die öffentliche Hand gegenüber den vergleichbaren öffentlichen Schulen aufwendet. Von dieser Obergrenze ist abzuziehen, was im Einzelfall an Eigenleistung zu erbringen ist, damit jeder Ersatzschulträger das unternehmerische Risiko trägt und im Wettbewerb zu den öffentlichen Schulen und zu den anderen Ersatzschulen steht.[71] Ein Durchschnitt für die angemessene Eigenleistung über alle Schulen hinweg kann nur bedingt aussagekräftig sein, weil es bei der Pflichtförderung auf die konkreten Verhältnisse jeder Schule ankommt. Aber er ist als roher Anhaltspunkt und als Vorgabe für den Gesetzgeber nützlich, der im Förderungsgesetz einen Durchschnitt als Grundlage der Pflichtförderung festlegen muß, von dem aus die Förderung einer einzelnen Schule nach ihren konkreten Verhältnissen bemessen wird. Für Volksschulen und Gymnasien und für Gesamtschulen vergleichbarer Art dürfte unter den heutigen Verhältnissen im Durchschnitt eine Eigenleistung um 15% angemessen sein. Für Schulen, die – wie die Sonderschulen – einen höheren Aufwand an Personal und Einrichtungen verlangen, muß der Durchschnitt der Eigenleistung wesentlich geringer sein.[72]

Die absolute Untergrenze der Pflichtförderung wird dadurch gekennzeichnet, daß der Schulträger aufgrund der staatlichen Zuschüsse keine Gewinne machen darf und insoweit »schulrechtlich« gemeinnützig sein muß. Er muß, wie es das Finanzhilfeurteil ausdrückt, hilfsbedürftig sein und muß das nachweisen.[73]

6. Anfangsfinanzierung und Betriebs- und Investitionskosten

Ein Sonderfall für den Umfang der Förderung der Ersatzschulen sind die sogenannte Anfangsfinanzierung und die Investitionskosten, die nach dem Finanzhilfeurteil zu den angemessenen Eigenleistungen gehören sollen, wobei sich aber das Finanzhilfeurteil ohne eigene Begründung an die Entscheidun-

71 BVerfGE 75, S. 68; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 58.

72 Vgl. dazu Hardorp in: Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 216 ff., 219 f.; Vogel in: Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 130 ff.

73 BVerfGE, S. 67 f.; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 58. Das ist eine alte Förderung, vgl. z. B. Süsterhenn, JZ 1952, 474 f.; Hans Heckel, Deutsches Privatschulrecht (FN 8), S. 257 f.; und die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in BVerwGE 27, 360 ff., 365.

gen des Bundesverwaltungsgerichts aus den Jahren 1967 und 1984 anlehnt.[74] Schaut man sich die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts daraufhin an, so bemerkt man, daß auch die dort verwendeten Begriffe nicht sonderlich aussagekräftig sind. Die vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fälle boten – wie beim Finanzhilfeurteil – keinen konkreten Anlaß, darüber zu entscheiden, was zur Anfangsfinanzierung und zu den Investitionskosten gehört. Insofern sind die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts und auch des Bundesverfassungsgerichts sogenannte »obiter dicta«, die für den zu entscheidenden Fall bedeutungslos sind und nur beiläufig gemacht werden.

Was sind Kosten der Anfangsfinanzierung und der Investitionen? – Das Finanzhilfeurteil sagt, daß jeder Ersatzschulträger vor allem deshalb eine angemessene Eigenleistung erbringen muß, um zu zeigen, daß er die Schule wirtschaftlich führen und das damit verbundene Unternehmerrisiko tragen kann. Dazu gehört zunächst einmal, daß ein Ersatzschulträger alle Vorlaufkosten bis zur Aufnahme des Schulbetriebes zu tragen hat, z. B. die Kosten der Vereinsgründung, des Schulgenehmigungsverfahrens, des ersten Bürobetriebes und andere laufende Kosten vor der Betriebsaufnahme. Solche Kosten gehören sicher zur Anfangsfinanzierung. Mit ihnen übernimmt der Schulträger ein gewisses, aber kein großes Unternehmerrisiko.

Zu den Kosten der Anfangsfinanzierung könnten darüber hinaus die Betriebskosten nach der Betriebsaufnahme bis zur Aufnahme der Förderung nach Ablauf einer Bewährungszeit gehören. Verschiedene Bundesländer sehen Bewährungszeiten in ihren Schulfinanzierungsgesetzen vor. Die Entscheidung dieser Frage hängt davon ab, ob Pflichtförderung erst nach Ablauf einer Bewährungszeit, z. B. nicht vor Erteilung der Genehmigung, aufgenommen werden muß. Das soll unten gesondert untersucht werden.

Ein Schulträger übernimmt mit den Kosten für den Erwerb eines Grundstücks mit oder ohne Schulbau und den notwendigen Bau- und Umbaukosten ein beträchtliches Unternehmerrisiko. Das sind Kosten, die auch andere Unternehmer als Vorlaufkosten bis zur Betriebsaufnahme zu tragen haben. Man wird sie dem Begriff »Investitionskosten«, wie ihn das Finanzhilfeurteil verwendet, zuordnen können. Von einem Schulträger wird zwar viel verlangt, wenn er diese Kosten ohne staatliche Hilfe aufbringen muß. Aber man wird diese Kosten trotzdem zu den Investitionskosten rechnen müssen. Für diese Konkretisierung des Begriffes der Eigenleistung sprechen auch die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts, vor allem das Urteil aus dem Jahre 1984. In diesem Fall war ein Schulträger einer Ersatzschule, der der evangelischen Kirche

74 BVerfGE 75, S. 68; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 58. Er weist auf BVerwGE 23, 360 (365), und 70, 290 (295) hin.

nahe stand, »arm« gegründet worden. Er hat nur geringe Vorlaufkosten übernehmen können und mit Rücksicht auf seine Armut höhere Staatszuschüsse verlangt, als ihm zustanden. Das Urteil hat die Klage abgewiesen und für diesen Extremfall entschieden, daß es nicht Aufgabe des Staates sei, die Vorlaufkosten bis hin zu den Investitionskosten der bezeichneten Art zu tragen.

Eine andere Frage ist, ob der Ersatzschulträger die allgemeinen Vorlaufkosten vor Betriebsaufnahme und die Investitionskosten aus eigenem Vermögen aufbringen muß oder dafür Darlehen in Anspruch nehmen und Zins und Tilgung für diese Darlehen zu den Betriebskosten rechnen darf, wenn er den Schulbetrieb aufnimmt und auf Dauer bei Wahrung aller Genehmigungsvoraussetzungen aufrecht erhält. Hier wird man unterscheiden müssen. Die Vorlaufkosten ohne die Investitionskosten, die oben zu den Kosten der Anfangsfinanzierung gerechnet wurden, wird der Schulträger aus eigenem Vermögen tragen müssen, weil er sonst kein Unternehmerrisiko trägt. Aber die beträchtlichen Investitionskosten für Grundstück und Bauten haben in der Regel die Durchschnittsverdiener nicht, die sich z. B. zu einer Waldorfschulgemeinschaft zusammenfinden. Deshalb werden sie nicht zu den Kosten der Anfangsfinanzierung zu rechnen sein. Dafür spricht auch, daß Zins und Tilgung von Darlehen, die Unternehmer für die Errichtung und Ausstattung von Fabrikationsstätten aufnehmen, nach anerkannten betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu den Betriebskosten gerechnet werden. Es gibt keine Anhaltspunkte, warum man bei Ersatzschulträgern von diesem Gebrauch abweichen sollte, zumal mit dem Sonderungsverbot in gebotener strikter Anwendung etwas anderes kaum vereinbar wäre.

Wenn Zins und Tilgung der Investitionskosten in die Pflichtförderung aufgenommen werden, so bedeutet das nicht, daß ein Schulträger kein Unternehmerrisiko mehr tragen müßte. Denn jeder Schulträger, dem es *nicht* gelingt, den Schulbetrieb aufzunehmen und auf Dauer mit der notwendigen Zahl Schüler, Eltern und allen Genehmigungsvoraussetzungen zu führen, muß das Unternehmerrisiko der Investitionskosten voll tragen; er kann es nicht abwälzen. – Würden Zins und Tilgung für aufgenommene Darlehen nicht im Rahmen der Pflichtförderung bezuschußt, so könnten z. B. nur von Eltern getragene Schulvereine, die Investitionen finanzieren müssen, das Grundrecht der Privatschulfreiheit nicht ausüben und Ersatzschulen nicht errichten. Ihr Grundrecht wäre zu einem wertlosen Grundrecht auf Gründung existenzunfähiger Ersatzschulen verkümmert. Diese Gefahr soll aber nach dem Inhalt des Finanzhilfeurteils nicht eintreten, sondern durch die staatliche Schutz- und Förderpflicht aufgefangen werden. Für diese Konkretisierung des Begriffes der Eigenleistung spricht auch noch folgendes: Wenn ein Unternehmen Räume für seinen Betrieb mietet, so gehören Mietkosten zu den Betriebskosten. Die Mietkosten von Ersatzschulträgern werden in den meisten Bundes-

ländern als Betriebskosten bezuschußt. Warum sollten Zins und Tilgung von Darlehen, die einen beträchtlichen Teil der Mietkosten ausmachen, nicht bezuschußt werden?

Angesichts des hohen Wertes, den das Bundesverfassungsgericht der Privatschulfreiheit nach Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz zumißt, dürften daher Zins und Tilgung der Investitionskosten mitzufördern sein, so daß mittelbar bei einer Ersatzschule, die alle Genehmigungsvoraussetzungen laufend erfüllt, die Investitionskosten in die Pflichtförderung einbezogen werden müssen.[75]

Zu den Investitionskosten gehört nach normalen Sprachgebrauch auch der spätere Renovierungsbedarf, der während des laufenden Betriebes an Gebäuden, Ausstattung und wichtigen Geräten anfällt. Bei gemieteten Gebäuden trägt solche Kosten in der Regel der Vermieter, wenn der Mieter diese Kosten nicht aufgrund eines dann aber herabgesetzten Mietzinses übernimmt. Deshalb dürften Reparaturbedarfs-Investitionskosten zu den Betriebskosten gehören, für die Zuschüsse im Rahmen der Pflichtförderung zu zahlen sind, wenn das Bundesland den Ersatzschulträger nicht auf eine andere Art fördert, z. B. Schulgebäude kostenlos zur Verfügung stellt und auch den Reparaturbedarf dafür trägt.

7. Personal- und Sachleistungen statt finanzieller Zuschüsse?

Der Gestaltungsspielraum der Landesgesetzgeber innerhalb der Grenzen des Art. 7 Abs. 4 des Grundgesetzes reicht – wie gesagt – weit. Bedeutet das aber auch, daß Ersatzschulen, an die Lehrer öffentlicher Schulen abgeordnet werden oder die Schulgebäude oder Lehr- und Lernmittel kostenlos vom Staat erhalten, damit zufrieden sein müssen und stattdessen Finanzhilfe nicht verlangen können?

Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz gestattet, was das Finanzhilfeurteil hervorgehoben hat, daß Ersatzschulträger Erziehungsziele verfolgen können, die von denen öffentlicher Schulen abweichen, und dementsprechend auch davon abweichende Lehrmethoden anwenden und Lehrinhalte vermitteln dürfen. Wenn sich Ersatzschulen insoweit von öffentlichen Schulen unterscheiden, so ist ihnen nicht damit gedient, daß für den Unterricht an öffentlichen Schulen ausgebildete Lehrer an Ersatzschulen abgeordnet werden. Die Ersatzschulen

75 Friedrich Müller, Bodo Pieroth und Lothar Fohmann schreiben in ihrer Untersuchung, Leistungsrechte im Normbereich einer Freiheitsgarantie, der das Finanzhilfeurteil in vielen Punkten folgt, daß die gesamten Investitionskosten zu den Kosten gehören, für die Zuschüsse im Rahmen der Pflichtförderung zu zahlen sind (S. 303 ff.). Dieser Ansicht haben sich von den Autoren von »Zukunftsperspektiven der freien Schule« Bernd Jeand'Heur, a. a. O., S. 74, Fußnote 27, Johann Peter Vogel, a. a. O., S. 133 f. und Benediktus Hardorp, a. a. O., S. 211 f. und 220 ff., angeschlossen. Undifferenziert und eher ablehnend Eiselt, DÖV 1987, S. 567 f.
Ein ähnlicher Konflikt tut sich auf, wenn Bundesländer Zuschüsse nur für Personalkosten geben, aber nicht für die entstehenden Sachkosten, z. B. Schuleinrichtung, Heizbedarf, Büromaterialbedarf usw. Friedrich Müller, Bodo Pieroth und Lothar Fohmann halten diese Ausgrenzung der Sachkosten aus den Zuschüssen für verfassungsrechtlich unzulässig (vgl. a. a. O., S. 308 f.).

können sich mit solchen Lehrern nicht in der Weise entfalten, wie sie das nach ihren Zielen wollen und nach Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz dürfen. Das gleiche gilt, wenn eine Ersatzschule einen bestimmten Standort wünscht, ihr aber der Staat kostenlos ein Schulgebäude an einem anderen Standort zur Verfügung stellt. Eine davon betroffene Ersatzschule dürfte in der Regel die angebotenen Lehrkräfte und das angebotene Schulhaus ablehnen und anstelle dessen Finanzhilfen verlangen, wenn ihr Vorhaben mit den kostenlos angebotenen staatlichen Leistungen nicht vereinbar ist. In Ausnahmefällen, wenn es dem Staat besonders schwer fällt, die Finanzhilfe zu leisten, wird auch eine Ersatzschule kompromißbereit sein müssen, wenn nicht sehr wichtige Gründe auf ihrer Seite dagegen sprechen.

Im Finanzhilfeurteil ist die Frage der Zulässigkeit von Personal- und Sachleistungen nicht abschließend behandelt. Aber der Aussage über die weite Gestaltungsfreiheit der Landesgesetzgeber, die auch der Förderung durch ein System von Personal- und Sachleistungen gestatten, hat es eine Einschränkung hinzugefügt: Es ist Rücksicht zu nehmen auf die Eigenart des jeweiligen Schulträgers.[76] Das ist eine deutliche Aussage. Benediktus Hardorp tendiert in die gleiche Richtung. Er zeigt, wie wesentlich die Eigenart einer Schule sein kann und daß in vielen Fällen solche Eigenarten feststellbar sind.[77] Daher kann die Frage, ob Personal- und Sachleistungen zulässig sind, nicht leichtfertig abgetan werden. Es wird auf den Einzelfall ankommen und insbesondere nach den Grundsätzen des Übermaßverbotes zu entscheiden sein, was zulässig ist.

8. Gleichbehandlung zwischen öffentlichen Schulen und Ersatzschulen?

Zwischen den öffentlichen Schulen und den Ersatzschulen darf insoweit differenziert werden, als Ersatzschulen eine angemessene Eigenleistung zu erbringen haben und die Bundesländer nur ihre staatliche Schutz- und Förder*pflicht* erfüllen müssen. Im Finanzhilfeurteil sagt das Bundesverfassungsgericht, daß die Förderungspflicht der Bundesländer gegenüber den Ersatzschulen auch unter dem Vorbehalt dessen stehe, was vernünftigerweise von der Gesellschaft erwartet werden kann, und darüber in erster Linie der Gesetzgeber in eigener Verantwortung unter Berücksichtigung auch anderer Gemeinschaftsbelange und der Erfordernisse des gesamt-wirtschaftlichen Gleichgewichts zu befinden habe. Der Gestaltungsspielraum des Gesetz-

76 BVerfGE 75, S. 67; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 57.

77 in: Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 230 f. Vgl. auch Vogel in: Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 136 f., der auf weitere Probleme im Zusammenhang mit Personal- und Sachleistungen hinweist. Vgl. im übrigen zur umgekehrten Frage, ob Ersatzschulen Anspruch auf die Abordnung beamteter Lehrer haben, Müller-Pieroth-Fohmann, Leistungsrechte (FN 19), S. 310 ff. (314 f.).

gebers umfasse mithin im Interesse des Gemeinwohls auch die Befugnis, die nur begrenzt verfügbaren öffentlichen Mittel für andere gewichtige Gemeinschaftsbelange einzusetzen. So dürfen etwa bei notwendigen allgemeinen Kürzungen des Gesamtetats Kürzungen auch bei den Zuschüssen für das Ersatzschulwesen vorgenommen werden. Diesen »Haushaltsvorbehalt« versieht das Bundesverfassungsgericht aber mit einer gewichtigen Einschränkung: Wenn solche allgemeinen Kürzungen notwendig werden, dann dürfe der Gesetzgeber nur den Gesamtetat für das öffentliche und das private Schulwesen herabsetzen, aber nicht allein die Zuschüsse für die privaten Ersatzschulen. Außerdem dürfe der Gesetzgeber die Existenzgrundlage der privaten Ersatzschulen nicht zugunsten weniger wichtiger Belange des öffentlichen Schulwesens vernachlässigen, also die Ersatzschulzuschüsse nicht kürzen, um ganz nebensächliche Belange der öffentlichen Schulen besser fördern zu können.[78] Der Differenzierung der Förderung zwischen den öffentlichen und privaten Ersatzschulen sind damit nach dem Grundgesetz deutliche Grenzen gezogen.

Diese Gesichtspunkte wendet das Bundesverfassungsgericht im Finanzhilfeurteil an. Es stellt fest, daß es mit dem Gleichheitsgebot nicht vereinbar sei, wenn die nur begrenzt verfügbaren öffentlichen Mittel in Hamburg für das Schulwesen im Ergebnis so verteilt werden, daß an den allgemein bildenden öffentlichen Schulen in Hamburg 91% aller Schüler ihre Ausbildung kostenlos erhalten, weitere rund 6,4% die relativ hoch subventionierten sogenannten Bekenntnis- und Weltanschauungsschulen weitgehend kostenfrei besuchen können, aber die restlichen 0,6% aller Schüler durch Zahlung von Schulgeldern einen großen Teil ihrer Ausbildungskosten selbst finanzieren müssen, um die Staatskasse zu schonen.[79]

9. Ermittlung der Kostenstruktur im gesamten Schulwesen

Zur Ermittlung der Pflichtförderung und des Anpassungsbedarfs der Schulfinanzierungsgesetze an den durch das Finanzhilfeurteil beschriebenen Umfang der Pflichtförderung sind Ermittlungen über die Kostenstruktur an den einzelnen öffentlichen Schulen und ein Vergleich der Kostenstruktur der Ersatzschulen und der ihnen gewährten staatlichen Zuschüsse erforderlich. Das Finanzhilfeurteil sagt dazu, daß es eine Aufgabe der Gesetzgeber der Bundesländer sei, selbst eine Bewertung der Kostensituation vorzunehmen und seine Hilfe danach auszurichten.[80]

78 BVerfGE 75, S. 68 f.; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 59.
79 BVerfGE 75, S. 74; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 62 f.
80 BVerfGE 75, S. 68; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 58.

10. Gleichbehandlung unter den Ersatzschulen

Fragen der Gleichbehandlung unter den Ersatzschulen werden im Abschnitt C IV. des Finanzhilfeurteils behandelt.

10.1 Strikte Gleichbehandlung im Rahmen der Pflicht- und freien Förderung

»Entschließt sich der Gesetzgeber in Erfüllung der Schutzpflicht dazu, die Ersatzschulen durch finanzielle Zuwendungen zu fördern, so müssen alle Ersatzschulen nach Maßgabe des Gleichheitssatzes berücksichtigt werden. Dieser läßt dem Gesetzgeber jenseits der Gewährleistung des Existenzminimums der Ersatzschulen eine weite Gestaltungsfreiheit, die sich vornehmlich darauf bezieht, wie und in welchem Umfang eine Leistung gewährt werden soll.«[81] Dieses Zitat sagt aus, daß im Rahmen der Pflichtförderung ein Spielraum für eine unterschiedliche Behandlung der Ersatzschulen nicht besteht, wenn man davon absieht, daß unter Ersatzschulen, bei denen höhere Kosten entstehen, z.B. bei Sonderschulen im Vergleich zu Volksschulen, sachgerecht differenziert werden darf. Diese strikte Gleichbehandlung ist erforderlich, damit möglichst alle Bürger ohne Rücksicht auf ihre finanziellen Verhältnisse Zugang zu den Ersatzschulen finden[82] und weil die allgemeine wirtschaftlich angespannte Situation im Ersatzschulwesen in besonderer Weise eine einseitige Einflußnahme auf die Gleichheit der Chancen aller Ersatzschulen verbiete[83] und auf den Wettbewerb unter den Ersatzschulen nicht in bedenklicher Weise durch unterschiedlich hohe finanzielle Zugangshürden Einfluß genommen werden dürfe [84]. – Nur oberhalb der Pflichtförderung, im Rahmen der freien Förderung, besteht größerer Gestaltungsspielraum, der auch gewisse Unterschiede der Förderung zuläßt, letztlich aber auch nur in relativ engen Grenzen (dazu unter 10.5).

10.2 Bewährungszeiten und -auflagen

Einige Bundesländer haben Regelungen in ihren Schulfinanzierungsgesetzen, die Ersatzschulen mit Gewährungszeiten und -auflagen belasten, bevor sie Anspruch auf staatliche Förderung erhalten. Dazu gehört Bayern mit seinem Schulfinanzierungsgesetz (BaySchFG) 1986. Nach diesem Gesetz werden einige staatlich anerkannte Ersatzschulen[85] wahrscheinlich ausreichend nach

81 BVerfGE 75, S. 71; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 60 f.
82 BVerfGE 75, S. 73; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 62.
83 BVerfGE 75, S. 72; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 61.
84 BVerfGE 75, S. 73; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 62.
85 Staatlich anerkannt werden Ersatzschulen nach den verschiedenen Landesgesetzen, wenn sie nicht nur die Voraussetzungen für die Genehmigung erfüllen und genehmigt sind, sondern sich zusätzlich nach Lehrplan, Unterrichtsaufbau, Aufnahme und Prüfung von Schülern und auch noch in anderer Weise eng an die Schulen öffentlicher Träger anpassen. Sie erhalten damit das Privileg verliehen, wie die öffentlichen Schulen durch eigene Lehrer Abschlußprüfungen, z.B. das Abitur, abzunehmen. In aller Regel erhalten sie auch mehr Zuschüsse als die nur genehmigten Ersatzschulen.

den Grundsätzen des Finanzhilfeurteils mit Zuschüssen bedacht. Dazu gehören die Volks- und Sonderschulen und wahrscheinlich auch die Realschulen, die Gymnasien und Schulen des Zweiten Bildungsweges, die voll nach Klassen ausgebaut sind und an denen mehrfach Schüler erfolgreich Abschlußprüfungen bestanden haben.[86]

Staatlich anerkannte und (nur) staatlich genehmigte, aber nicht voll ausgebaute Realschulen, Gymnasien und Schulen des Zweiten Bildungsweges erhalten nach ihrer Betriebsaufnahme außer dem staatlichen Schulgeldersatz pro Schüler von 1.100,– bzw. 770,– DM jährlich, nach Schularten differenziert, 4, 5 bzw. 7 Jahre lang keine weiteren Zuschüsse. Nach dieser »reinen« Bewährungszeit erhalten sie 50% der Zuschüsse der entsprechenden staatlich anerkannten Ersatzschulen. Über diesen Status können nur noch die staatlich anerkannten und die Waldorfschulen im Aufbau hinausgreifen. Sie erhalten 100% der Zuschüsse der staatlich anerkannten Ersatzschulen, wenn sie bis zu drei weiteren Jahren zum Vollausbau ihrer Klassen warten und zwei Drittel der Schüler ihrer Abschlußklassen, z. B. der Abiturklasse, in zwei Schuljahren hintereinander die Abschlußprüfung erfolgreich abgelegt haben. Diese Abiturprobe verlängert die Bewährungszeit um ein weiteres Jahr, so daß die Bewährungszeit bei einem staatlich anerkannten Gymnasium und einer Waldorfschule im Aufbau real mindestens 11 Jahre beträgt.

10.3 Unzulässige Bewährungszeiten und -auflagen, Beginn der Förderung

Begründet werden die Probezeiten, wie sie Müller, Pieroth und Fohmann nennen,[87] damit, daß sich Schulen im Aufbau bewähren müssen. Es gehe nicht an, knappe staatliche Mittel zu verplempern oder unsolide und überflüssige Schulgründungen zu unterstützen.[88]

Manche Länderschulgesetze verlangen die Bewährung auch bei (neuen) Ersatzschulen im Aufbau, wenn es um die staatliche Genehmigung geht. Bis zum Ablauf von Bewährungszeiten oder Bewährungserfolgen werden nur vorläufige Genehmigungen erteilt. Dafür gibt es deutliche verfassungsrechtliche Grenzen, da die Genehmigung nach Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz zu erteilen ist, sobald die Voraussetzungen dafür erfüllt sind, auch wenn das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, daß die Bewährung einer Schule erst nach einer gewissen Dauer, also nicht bei der Genehmigung der Ersatzschule, beurteilt werden kann.[89] Die Prognose, ob eine Ersatzschule, die die Geneh-

86 Johann Peter Vogel in: Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 139. Genaueres läßt sich freilich erst sagen, wenn die Kostenstruktur der öffentlichen Schulen und der entsprechenden Ersatzschulen ermittelt ist.

87 Müller-Pieroth-Fohmann, Leistungsrechte (FN 19), S. 239 ff., 245 ff.

88 Vgl. die Hinweise bei Johann Peter Vogel, Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 122, und Eiselt, DÖV 1987, S. 567.

89 BVerfGE 27, 195 ff. 204.

migungsvoraussetzungen heute erfüllt, sie auf Dauer erfüllen wird, gehe zulasten der Genehmigungsbehörde, schreibt Friedrich Müller in seiner grundlegenden Untersuchung dieser Fragen. Nach seiner Ansicht dürfe nur in einem Fall die endgültige Genehmigung verweigert und eine vorläufige erteilt werden, wenn der Schulträger selbst »eine nach Erfahrungswerten ausreichend sichere günstige Prognose (daß er auf Dauer die Genehmigungsvoraussetzungen einhält) unmöglich macht.«[90] Bei bewährten Schulträgern, z. B. den großen Kirchen, sei diese Ausnahme aber unzulässig.[91] Bewährungszeiten von drei Jahren seien zu lang[92] und auf erfolgreiche Abschlußprüfungen irgendwelcher Art müsse auch nicht gewartet werden.[93]

Die Pflichtförderung beruht – wie die Genehmigungspflicht – auf Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz; sie ist mit verfassungsrechtlicher Verbindlichkeit ausgestattet. Deshalb bestehen für Bewährungszeiten und sonstigen Bewährungsauflagen im Rahmen der Pflichtförderung für die Landesgesetzgeber keine beliebigen Gestaltungsspielräume. Die verfassungsrechtlichen Grenzen müssen – wie bei den Bewährungszeiten vor Erteilung der endgültigen Genehmigung – beachtet werden. Bei der freien Förderung oberhalb der Pflichtförderung bestehen diese engen verfassungsrechtlichen Grenzen nicht, so daß bei ihr Gestaltungsspielräume für Bewährungszeiten und -auflagen vom Grundsatz her bestehen, wenn nicht aus anderen Gründen, z. B. aufgrund der verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungspflicht, der Gestaltungsspielraum eingeengt ist.

Für die Zulässigkeit von Bewährungszeiten im Rahmen der Pflichtförderung ist die Frage zu beantworten, wann die Pflicht zur Förderung in Höhe des Existenzminimums der Institution beginnt. Kann etwa von der – wenn auch in Grenzen – verfassungsrechtlich zulässigen Bewährungszeit vor Erteilung der endgültigen Genehmigung auf die Zulässigkeit einer Bewährungszeit bei der Pflichtförderung geschlossen werden? Das wird davon abhängen, woran die Pflichtförderung anknüpft. Was verpflichtet ein Land zur Intervention mit Zuschüssen bis zur Höhe des Existenzminimums der Institution und ab wann entsteht deshalb diese Verpflichtung?

Anknüpfungspunkt für die Pflichtförderung (den Eintritt des Interventionsfalles) ist nach dem Finanzhilfeurteil nicht die Erfüllung aller Genehmigungsvoraussetzungen über eine gewisse Bewährungszeit hinweg. Es ist die Gefahr, daß ein bedürftiger Ersatzschulträger, der an sich alle Genehmi-

90 Friedrich Müller, Das Recht der Freien Schulen (FN 19), S. 183 f., Abschnitte (8) und (9); siehe zum gesamten Komplex dieser Fragen, a. a. O., III. Teil, Abschnitt A IV., S. 164 ff., und zur Belastung mit der Prognose, S. 179 ff. Siehe auch Müller-Pieroth-Fohmann, Leistungsrechte (FN 19), S. 240 f.

91 Friedrich Müller, Das Recht der Freien Schulen (FN 19), S. 184 ff. Müller-Pieroth-Fohmann, Leistungsrechte (FN 19), S. 244 f.

92 Müller-Pieroth-Fohmann, Leistungsrechte (FN 19), S. 241 f.

93 Friedrich Müller, Das Recht der Freien Schulen (FN 19), S. 176. Müller-Pieroth-Fohmann, Leistungsrechte (FN 19), S. 241.

gungsvoraussetzungen erfüllen und auch wirtschaftlich den Schulbetrieb führen könnte, sie im konkreten Fall – trotz Einsatz seiner Mittel – aufgrund der heutigen Verhältnisse ohne Pflichtförderung nicht erfüllen und dadurch sein Grundrecht nach Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz nicht ausüben kann, so daß sein Grundrecht, wie das Finanzhilfeurteil es ausdrückt, zu einem wertlosen Individualgrundrecht auf Gründung existenzunfähiger Ersatzschulen und zu einer nutzlosen institutionellen Garantie verkümmert.[94] Die Pflicht zur Förderung aus Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz setzt aus diesem Grunde früher ein als die Pflicht zur Erteilung der endgültigen Genehmigung, und zwar auch deswegen, weil die Förderung keine schulaufsichtliche Maßnahme nach Art. 7 Abs. 1 Grundgesetz ist wie die staatliche Genehmigung mit in Grenzen zulässigen Bewährungszeiten und -auflagen, sondern eine neben der Genehmigungspflicht aus Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz sich ergebende zusätzliche Pflicht. Die Förderungspflicht entsteht ohne Rücksicht darauf, ob eine endgültige staatliche Genehmigung oder nur eine vorläufige oder keine Genehmigung vorliegt, mit der Betriebsaufnahme und besteht laufend während der Betriebsführung weiter, wenn und solange der bedürftige Schulträger dafür sorgt, daß er unter Einsatz der Mittel aus der Pflichtförderung und seiner Eigenleistung die Genehmigungsvoraussetzungen bei Betriebsaufnahme und laufend weiter während der Betriebsführung erfüllt.[95] – Da die Pflichtförderung eine mit verfassungsrechtlicher Verbindlichkeit ausgestattete Pflicht nach Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz ist, geht sie den haushaltspolitischen Erwägungen vor, daß staatliche Gelder nicht verplempert und unsolide Schulgründungen nicht unterstützt werden dürfen.

Daher sind Bewährungszeiten und -auflagen, die über die Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen zum jeweiligen Förderungszeitpunkt hinausgehen, im Rahmen der Pflichtförderung verfassungsrechtlich nicht zulässig.[96] – Die Pflichtförderung muß sofort in voller Höhe des Existenzmini-

94 BVerfGE 75, S. 65; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 56.

95 Müller-Pieroth-Fohmann, Leistungsrechte (FN 19), S. 246. Sie begründen (a. a. O.) die Tatsache, daß eine schulaufsichtliche Genehmigung entbehrlich ist, damit, daß die Betriebserlaubnis bereits bestehe, wenn eine Schule alle Genehmigungsvoraussetzungen nach Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz erfüllt, auch wenn die Genehmigungsbehörde die schulaufsichtliche Genehmigung aufgrund ihres Aufsichtsrechts nach Art. 7 Abs. 1 Grundgesetz noch zurückhalten dürfe. Ebenso Johann Peter Vogel in: Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 118 ff.

96 Eiselt hält die acht- und elfjährigen Bewährungszeiten für verfassungswidrig, dreijährige aber für noch verfassungsmäßig, DÖV 1987, S. 567. – Für die Unzulässigkeit von Bewährungszeiten und -auflagen der bezeichneten Art spricht m. E. auch das Verbot, Ersatzschulen, die die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllen (können), aufgrund ihrer zulässigen Andersartigkeit durch irgendwelche Maßnahmen gegenüber den öffentlichen Schulen zu benachteiligen. Dieses Verbot ist vom Bundesverfassungsgericht als Inhalt des Grundrechts nach Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz immer wieder hervorgehoben worden, zuletzt im Finanzhilfeurteil (vgl. BVerfGE 27, 195 ff., 200 f.; 34, 165 ff., 197 f.; 75, S. 62 = Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 54). Schließlich scheint mir die Tatsache, daß nach dem Inhalt von Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz die Ersatzschulen allgemeine (öffentliche) Bildungsaufgaben erfüllen und darin die staatliche Schutzpflicht zugunsten privater Ersatzschulen ihre Rechtfertigung findet (BVerfGE 75, S. 66 = Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 57) ein Indiz für die Unzulässigkeit von Bewährungszeiten und -auflagen zu sein. – Rechte dürfen nicht mißbräuchlich ausgeübt werden. Das ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz. Sollte ein solcher Fall der mißbräuchlichen Ausnutzung der Förderung vorliegen, dann dürfen die Zuschüsse verweigert werden und infolgedessen auch als das kleinere Übel Bewährungszeiten und -auflagen im konkreten Fall von der staatlichen Zuschußbehörde ausgesprochen werden. Aber die Feststellungslast hätte in einem solchen Fall diese Behörde.

mums aufgenommen werden. Etwas anderes wäre einer bedürftigen Schule gegenüber verfassungsrechtlich nicht zulässig.[97] Eine Schule im Aufbau darf danach freilich nur soviel erhalten, wie es ihrem Aufbau entspricht, also nur für 10 Klassen, wenn sie gerade 10 Klassen hat.

Die erstmalige Einbeziehung in die Förderung gibt kein sachliches Differenzierungsmerkmal und kann daher eine Schlechterbehandlung neuer Ersatzschulen im Aufbau gegenüber anderen Ersatzschulen gleicher Art verfassungsrechtlich nicht begründen, zumal »eine Schlechterbehandlung auch nicht dem Anliegen von Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Grundgesetz (entspricht), möglichst allen Bürgern ohne Rücksicht auf ihre finanziellen Verhältnisse den Zugang zu den Ersatzschulen zu öffnen; die Absicht, bei einzelnen Ersatzschulen höhere finanzielle Zugangshürden durch erheblich geringere staatliche Förderung aufrechtzuerhalten, läuft dem vielmehr zuwider und bedeutet zugleich eine verfassungsrechtlich bedenkliche Einflußnahme auf den freien Wettbewerb unter den einzelnen Ersatzschulen«.[98] – Das Finanzhilfeurteil hat in der Hamburger Regelung, wonach einerseits an den allgemeinbildenden Schulen 93% aller Schüler kostenlos ausgebildet werden, weitere 6,4% aller Schüler die mit 77 bzw. 82% des Schülerkopfsatzes relativ hoch bezuschußten Ersatzschulen weitgehend kostenfrei besuchen können, während 0,6% aller Schüler ihre Ausbildungskosten selbst finanzieren sollen, weil ihre Ersatzschulen nur 25% des Schülerkopfsatzes an Zuschüssen erhalten, einen deutlichen Verstoß gegen das Gleichheitsgebot gesehen.[99] Wenn – wie im bayerischen Fall – die Zuschußregelungen mit Bewährungszeiten mit relativ hohen Zuschußunterschieden gegenüber den Ersatzschulen gleicher Art gekoppelt sind, so sind sie auch deshalb verfassungsrechtlich unzulässig, weil sie das Gleichheitsgebot verletzen.

Mit der Erkenntnis, daß die Förderungspflicht zu dem Zeitpunkt einsetzt, in dem eine bedürftige Schule unter Einsatz der Mittel aus der Pflichtförderung alle Genehmigungsvoraussetzungen nach Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz erfüllt, ist auch eine eindeutige Abgrenzung der Kosten der Anfangsfinanzierung (einschließlich der Vorfinanzierung der Investitionskosten) gefunden, die nicht in die Pflichtförderung fallen. Zu diesen Kosten gehört nur, was erforderlich ist, damit alle Genehmigungsvoraussetzungen im Moment der ersten Betriebsaufnahme und im Moment von Betriebserweiterungen, z. B. in später hinzukommenden Räumen, erfüllt werden können und die Förderungspflicht entsteht.

97 Müller-Pieroth-Fohmann, Leistungsrechte (FN 19), S. 246 f.
98 BVerfGE 75, S. 73; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 62.
99 BVerfGE 75, S. 73 f.; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 62 f.

10.4 Gleichlauf von Genehmigungsfähigkeit und Förderpflicht; unzulässige Differenzierung bei der Pflichtförderung

Im Rahmen der Pflichtförderung kommt es – das ist ein bedeutendes Ergebnis des Finanzhilfeurteils – zu einem völligen Gleichlauf von Genehmigungsfähigkeit eines Schulbetriebes und der staatlichen Schutz- und Förderungspflicht. Die Pflicht zur Förderung in Höhe des Existenzminimums entfällt ausnahmsweise nur dann, wenn eine Ersatzschule im konkreten Fall nicht bedürftig ist, weil sie – aus welchen Gründen auch immer – ausreichend hohe Einnahmen hat, um alle Genehmigungsvoraussetzungen auch ohne staatliche Förderung erfüllen zu können. Deshalb dürfen die Bundesländer in ihren Schulfinanzierungs- und -förderungsgesetzen den Eintritt und die Aufrechterhaltung der Pflichtförderung nur vom Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen zum jeweiligen Förderungszeitpunkt und von der Bedürftigkeit der Ersatzschulen abhängig machen. Andere Differenzierungen sind im Rahmen der Pflichtförderung nicht zulässig.[100]

10.5 Verfassungsrechtlich bedenkliche Zuschußunterschiede

Differenzierungen sind im Bereich der freien Förderung (oberhalb der Pflichtförderung) zulässig.[101] Aber sie dürfen im Ausmaß den Anlaß der Differenzierung nicht überschreiten. Als Beispiele für geringfügige Förderungsunterschiede erwähnt das Finanzhilfeurteil besonders förderungswürdige Zwecke, wie den Mehraufwand aufgrund besonderer pädagogischer Konzepte, die Beschäftigung beamteter Lehrkräfte oder die Ergänzung des bekenntnis- und weltanschaulich neutralen öffentlichen Schulwesens durch bekenntnis- oder weltanschaulich geprägte Ersatzschulen.[102] Unterschiede oberhalb von 5% sind besonders begründungsbedürftig. Unterschiede von über 10% und mehr sind aber auch im Bereich der freien Förderung verfassungsrechtlich bedenklich. Denn das Finanzhilfeurteil hat hervorgehoben, daß der freie Wettbewerb unter den Ersatzschulen nicht durch (zu sehr) differierende Zuschüsse beeinträchtigt werden darf, und hat die großen Unterschiede zwischen der Förderung der öffentlichen Schulen mit allen Kosten und der Bekenntnis- und Weltanschauungsschulen mit 82 bzw. 77% eines bestimmten Schülerkopfsatzes einerseits und den nur mit 25% des Schülerkopfsatzes geförderten übrigen Ersatzschulen andererseits als Verstoß gegen das

100 BVerfGE 75, S. 71; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 60 f.
101 BVerfGE 75, S. 71; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 61.
102 BVerfGE 75, S. 71 und 74 f.; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 61 und 63. Das Beispiel der Beschäftigung beamteter Lehrer ist unter dem Gesichtspunkt des vom Finanzhilfeurteil hervorgehobenen freiheitlichen Charakters der Ersatzschulen bedauerlich, weil damit die Anlehnung an öffentlichen Schulen verfassungsrechtlich auf der Zuschußebene prämierbar zu sein scheint.

Gleichbehandlungsgebot beurteilt.[103] Bedeutungsvoll ist an dem Vergleich, daß auch die öffentlichen Schulen einbezogen sind, was als weiterer Hinweis dafür gelten kann, daß sich die Pflichtförderung nicht zu weit von der Förderung der öffentlichen Schulen entfernen darf.

IX. Zuschüsse für Lehrangebote und Lehrer, die es an öffentlichen Schulen nicht gibt?

In manchen Bundesländern werden Zuschüsse zu den Personalausgaben der Ersatzschulen nur für solche Lehrer gewährt, die es an vergleichbaren öffentlichen Schulen gibt. Die Ersatzschulen dürfen nach Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz von den öffentlichen Schulen abweichende Erziehungsziele verfolgen und pädagogische Angebote machen. Sie sollen das Angebot der öffentlichen Schulen nach verschiedenen Landesgesetzen ergänzen und bereichern (z. B. Art. 67 Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen). Das können sie aber nur, wenn sie auch die dafür erforderlichen Lehrkräfte beschäftigen dürfen und die dafür nach Art. 7 Abs. 4 Satz 4 Grundgesetz erforderlichen Mittel zur wirtschaftlichen Sicherung dieser Lehrer auch aufbringen können und insofern allgemein zugänglich sind. Notwendige Voraussetzung ist daher, daß sich die Pflichtförderung auch auf Lehrkräfte erstreckt, die es an öffentlichen Schulen nicht gibt.

Diese Erweiterung der Pflichtförderung dürfte nach dem Finanzhilfeurteil Pflicht der Länder sein. Denn es stellt fest, daß der Staat den Ersatzschulen die Möglichkeit geben müsse, sich ihrer Eigenart entsprechend zu verwirklichen. Weiter steht im Finanzhilfeurteil, daß es mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz vereinbar ist, wenn der Gesetzgeber eine höhere Unterstützung danach ausrichtet, ob einzelnen Ersatzschulträgern höhere Aufwendungen für besonders förderungswürdige Zwecke entstehen, z. B. Mehraufwand aufgrund besonderer pädagogischer Konzepte.[104]

X. Deutlichere Aussagen im Finanzhilfeurteil?

Die Ersatzschulen und die Schulverwaltung hätten es gerne gesehen, wenn das Bundesverfassungsgericht im Finanzhilfeurteil noch präzisere Aussagen zum Umfang der Förderung, zu den Investitionskosten usw. gemacht hätte. Aber das Bundesverfassungsgericht ist ein Rechtsprechungsorgan und darf nur Fragen beantworten, die ihm im Verfahren gestellt werden. Deshalb liest man im Urteil immer wieder die Feststellung, daß diese oder jene Frage nicht

103 BVerfGE 75, S. 73 f.; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 62 f. Vgl. auch Eiselt, DÖV 1987, S. 562 ff.
104 BVerfGE 75, S. 71; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 61.

entschieden werden brauche.[105] Sehr deutlich steht das in der Passage über den weiten Gestaltungsspielraum der Landesgesetzgeber: »Bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung (der) Einzelheiten der Ersatzschulförderung muß sich das Bundesverfassungsgericht wie bei allen schulrechtlichen Regelungen große Zurückhaltung auferlegen.[106]

XI. Bildungsgutscheine oder nur Naturalleistungen?

Nach dem Finanzhilfeurteil haben jetzt die Landesgesetzgeber und Landespolitiker das Wort. Gefragt sind beim Ringen um die verschiedenen, verfassungsrechtlich zulässigen Lösungen auch die öffentlichen Schulen und Ersatzschulen, die zuständigen Ministerien und die Schulverwaltung. Die Landesgesetzgeber haben einen weiten Gestaltungsspielraum und könnten ihn z. B. durch ein Bildungsgutscheinsystem nutzen. Es gibt den Eltern über einen Anspruch auf Schulgeldersatz die Chance, frei unter den Ersatzschulen und öffentlichen Schulen eine für ihre Kinder geeignete zu wählen. Damit würde der Wettbewerb unter den Schulen erhöht werden. Der Bildungsgutschein ist schon lange im Gespräch und wahrscheinlich die ersatzschulfreundlichste Art der Förderung.[107] Eine andere, aber für die Ersatzschulen schreckliche Variante wäre, die Ersatzschulen nur im Rahmen des Existenzminimums zu fördern und das möglichst restriktiv, z. B. möglichst nur durch Personal- und Sachleistungen, um den Ersatzschulen einen möglichst geringen Entfaltungsspielraum zu geben.

XII. Ein Urteil für die Privatschulfreiheit

Das Urteil ist mit großer Spannung erwartet worden. Es fiel in eine Zeit des Rückzugs aus der Privatschulfreiheit. Rückläufige Schülerzahlen, rückläufige Steuereinnahmen, steigende Staatsverschuldung haben gegenüber der Privatschulfreiheit zu Rückzugsgefechten der Schulverwaltung, der Politiker und merkwürdigerweise auch in der Rechtsprechung der Gerichte beigetragen. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof und der Bayerische Verwaltungsgerichtshof haben in Verfahren, in denen es um die Verfassungsmäßigkeit der im

105 BVerfGE 75, S. 64; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 56.

106 BVerfGE 75, S. 67; Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 58.

107 Dazu Benediktus Hardorp, Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 231 ff. unter Überschrift »Der Bildungsgutschein – ein neuer Verfahrensansatz?« mit weiteren Nachweisen; dagegen Eiselt, DÖV 1987, S. 561. Schulgeldersatz in Form der Bildungsgutscheine haben als Ordnungselement für das gesamte Schulwesen vor allem Befürworter vertraglicher Lenkung der Wirtschaft (Marktwirtschaft) empfohlen, z. B. Milton Friedman, The Role of Government in Education, in R. A. Solo, Economics and Public Interest, New Brunswick, N. J. 1955, deutsche Fassung, in: Kapitalismus und Freiheit, Stuttgart 1971, S. 115 ff., wiederaufgelegt bei dtv, München 1976, S. 115 ff., 120 ff.; Friedrich A. von Hayek, Verfassung der Freiheit, Tübingen 1971, S. 467; Ulrich van Lith, Markt, persönliche Freiheit und die Ordnung des Bildungswesens, Tübingen 1983, S. 54 ff., der die Diskussion darstellt; Johann Peter Vogel, Recht der Jugend und der Bildung 1983, S. 170, 181.

Privatschulfinanzierungsgesetz eingeführten Bewährungszeit ging, deutlich gegen die jetzt vom Bundesverfassungsgericht im Finanzhilfeurteil anerkannte staatliche Förderungs- und Schutzpflicht entschieden. Das Bundesverwaltungsgericht hat laufend seine frühere Rechtsprechung zur Privatschulförderung zurückgenommen[108]; in einer Entscheidung vom 17. März 1988, in der es das Finanzhilfeurteil zitiert, hat es – im deutlichen Gegensatz zum Finanzhilfeurteil – diese Linie auf der Grundlage seines »grundrechtstheoretischen« Ansatzes bestätigt.

1. Ein knappes Urteil

Man hätte vor dem Hintergrund dieser Entwicklung erwarten dürfen, daß sich das Bundesverfassungsgericht im Finanzhilfeurteil ausführlich zu den einzelnen Fragen äußert. Aber es ist ein knappes Urteil ergangen. Die wesentlichen Aussagen zur Schutz- und Förderpflicht umfassen in der amtlichen Entscheidungssammlung des Gerichts nur 5 Seiten. Die Ausführungen über die Art und über den Umfang der Förder- und Schutzpflicht sind auf 2½ Seiten zusammengedrängt. Nur mit dem Hamburger Privatschulgesetz und den dazu sich stellenden Fragen, die Gegenstand des Vorlagebeschlusses waren, hat sich das Gericht länger auseinandergesetzt. Die wesentlichen Passagen des Urteils sind in dichte apodiktische Aussagen gefaßt. Es konnte sich so knapp fassen, weil frühere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und die frühere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (aber nur diese) praktisch schon alles entschieden hatten. Das Finanzhilfeurteil brauchte die einzelnen Gesichtspunkte deshalb nur zusammenfassen. Insbesondere nimmt das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahre 1967 vieles, was im Finanzhilfeurteil vorkommt, vorweg.

Die Untersuchung von Willi Geiger aus dem Jahre 1961 hat einen wesentlichen Teil der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahre 1967 vorgezeichnet. Die breit angelegten Untersuchungen von Friedrich Müller, Bodo Pieroth und Lothar Fohmann hatten die Entwicklung der Rechtsprechung und in der juristischen Literatur und die Rechtslage der Ersatzschulförderung so gründlich aufgearbeitet, daß das Ergebnis des Normenkontrollverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht – jedenfalls aus heutiger Sicht – eigentlich nicht zweifelhaft sein konnte.

2. Ein rechtsstaatlich begründetes Urteil

Man darf davon ausgehen, daß Richter am Bundesverfassungsgericht, gedrängt von ihrer großen Arbeitsbelastung, Juristisch-Methodisches nur

108 Johann Peter Vogel in: Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 14 bis 20.

sparsam schreiben, zumal ohnehin hinter ihren Entscheidungen die Autorität des Verfassungsgerichts steht. Umso wertvoller ist die juristisch-methodische Kritik am Urteil von Bernd Jeand'Heur.

Grundlage für seine Kritik ist das Grundgesetz. Es bindet die Rechtsprechung an die verfassungsmäßige Ordnung, Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz). Für die Judikative enthält Art. 97 Abs. 1 GG einen Spezialverweis, wonach die Gerichte *dem Gesetz unterworfen sind*. Jedes Urteil muß daher, damit es gesetz- und verfassungsmäßig ist, auf einen Normtext zurückführbar sein. Mit anderen Worten: Entscheidungsgründe können eine Gerichtsentscheidung nur dann im rechtsstaatlichen Sinne rechtfertigen, wenn sie in rechtsmethodisch rationaler Weise aus einem Normtext entwikkelt bzw. umgekehrt auf den Normtext wiederum zurückgeführt werden können.[109]

Bernd Jeand'Heur untersucht, auf welchen Normtext das Finanzhilfeurteil rückführbar ist. Er rügt dabei das Gericht, daß es diese Frage nicht lege artis geprüft und beantwortet habe. Er holt – gewissermaßen für das Gericht – diese Prüfung vor dem Hintergrund der juristischen Methodenlehre von Friedrich Müller nach. Man kann sich nur wünschen, daß seine Untersuchung breit aufgenommen wird, weil er zeigt, daß im Ergebnis das Finanzhilfeurteil den rechtsstaatlichen Forderungen des Grundgesetzes genügt und sich methodisch klar aus Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz ableiten läßt. Seine Untersuchung untermauert die solide Arbeit des Bundesverfassungsgerichts. Man darf daher hoffen, daß das Bundesverfassungsgericht die im Finanzhilfeurteil ausgebreiteten verfassungsrechtlichen Grundlagen der Ersatzschulförderung im Sinne der Privatschulfreiheit fortentwickelt, wenn es wieder über diese Fragen zu entscheiden hat, z.B. aufgrund der Verfassungsbeschwerde gegen die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. 3. 1988. Bernd Jeand'Heur hat in seinem Beitrag nachgewiesen, daß diese Hoffnung begründet erscheint.[110]

109 Bernd Jeand'Heur, Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 90.
110 Bernd Jeand'Heur, Abschnitt »Rechtsmethodische Problempunkte des Finanzhilfe-Urteils«, Zukunftsperspektiven der freien Schule (FN 1), S. 90 ff.

200 Jahre Abitur – weiter so?

Andreas Wiechmann

Am 23. und 24. April 1988 trafen sich rund 50 Menschen im Gebäude des Seminars für freiheitliche Ordnung e.V. in Bad Boll, um das Abitur und das damit gekoppelte Berechtigungswesen – zusammen eine der auffälligsten Institutionen im deutschen Bildungswesen – aus unterschiedlichen Sichtweisen in Frage zu stellen.

Dieser Bericht über die gemeinsame Veranstaltung des Seminars und des Vereins für ein freies Schulwesen e.V. zum Thema: »200 Jahre Abitur – weiter so?« kann naturgemäß nur einen kleinen Teil der vielfältigen Beiträge abbilden; er soll ebenso wie die Tagung weniger sogenannte Patentrezepte verkünden, sondern vielmehr die aufgetauchten Fragen wiedergeben und dazu beitragen, für die mit Abitur und Berechtigungswesen verbundenen Probleme auf die Notwendigkeit zeitgemäßer Veränderungen hinzuweisen und Möglichkeiten zu neuen Lösungen anzuregen, und zwar in bezug auf die konkrete pädagogische Arbeit an den Schulen, auf die nachfolgenden Institutionen der Aus- und Weiterbildung und die Laufbahnen im öffentlichen Dienst und in der Wirtschaft und nicht zuletzt für die Entwicklung freier Ordnungsprinzipien im Bildungswesen.

Einem möglichen Mißverständnis möchten wir aufgrund unserer Erfahrungen in vorangegangenen Diskussionen vorab begegnen: die Abiturproblematik sei ja ein Minderheiten- bzw. ein elitäres bildungspolitisches Problem, das nur etwas mehr als 25% der Schüler eines jeden Jahrgangs beträfe und die enorme Problematik im Haupt-, Mittelschul-, Gesamtschul- und selbst im Grundschulbereich außer acht lassen würde. – Wir sehen im Gegensatz dazu in Abitur und gekoppeltem Berechtigungswesen ein wesentliches, erstrangig strukturbildendes Element für das gesamte Schul- und Bildungswesen.

Somit muß eine sinnvolle Auseinandersetzung mit dem Abitur immer mit dem Bewußtsein verbunden sein, daß es bis heute als »heilige Kuh« einerseits unantastbar zu sein scheint, andererseits jedoch in das deutsche Bildungswesen insgesamt und permanent prägend eingreift. Der neue, signifikante Begriff vom »Grundschulabitur« weist auf die Notwendigkeit einer ganzheitlichen Betrachtungsweise hin. In den meisten Bundesländern werden die schulischen Karrierechancen – und mit hoher faktischer Bindewirkung auch die nachschulischen Chancen – bereits mit dem Abschluß der 4. Klasse, also im Kindesalter von 10 Jahren reguliert (in Ausnahme-Bundesländern mit Abschluß der 6. Klasse).

Einige Fragen vorab

Die 200 Jahre alte Erfindung Abitur wurde am 23.12.1788 in Preußen installiert als Gesinnungsprüfung gegen das Eindringen allzuvieler Freigeister (z.B. durch amerikanische Ideale »infizierte« Offiziere) in Beamtenapparat, Militär und unter die Hochschulstipendiaten.

Das Abitur hat als Instrument eines staatlich gesteuerten Bildungswesens alle großen gesellschaftlichen Umwandlungen, die Änderungen der Staatsform und der Wirtschaftsordnung – und nicht zuletzt die Ausrufung der Demokratie nach dem nationalsozialistischen Regime – im wesentlichen völlig unangetastet überstanden. Läßt sich aus dieser Tatsache ableiten, daß sich Abitur und Berechtigungswesen bewährt haben?

Wie sieht dieses Steuerungsinstrument aus Sicht der Betroffenen, aus der Sicht unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessenlagen heute aus:

Erfüllt das Abitur eine gesicherte Prognosefunktion für den späteren Studienerfolg und die berufliche Laufbahn?

Gewährleistet es tatsächlich die Vollstreckung des Gleichheitsgrundsatzes – ohne Rücksicht auf die unterschiedliche Bildungs- und soziale Herkunft?

Oder ist es auf der anderen Seite ein geeignetes Mittel für die Durchsetzung der Individualrechte – z.B. für die große Zielsetzung der freien Entfaltungsmöglichkeit jedes Einzelnen?

Kann das Abitur auf die menschlich-pädagogische Begegnung im Unterricht befruchtend wirken – wenn schon Grundschullehrern/innen mit der entscheidenden Empfehlung für die weiterführende Schule diese Macht (und die damit heute verbundene formalrechtliche Fremdkontrolle) aufgebürdet wird?

Welche menschlichen Begabungen und Fähigkeiten werden durch permanentes, prüfungszentriertes Abfragen von vorher vermittelten Informationen bei den beschulten Kindern erstrangig gefördert?

Welche sozialpolitischen Auswirkungen resultieren aus einem rigiden Berechtigungswesen für eine freiheitliche Entwicklung der Gesellschaft?

Und last not least: Wie läßt sich die deutsche Regelung von Abitur und Berechtigungswesen mit der Freizügigkeitsregelung der EG für das Jahr 1992 – und mit den Forderungen des Europäischen Parlaments zur Freiheit der Erziehung in der EG vereinbaren?

Diese ersten Fragen stellen Abitur und Berechtigungswesen im Zusammenhang von zwei großen Problemfeldern dar – als pädagogisches und als ordnungspolitisches Problem. Antworten auf die gestellte Frage nach der Zukunft von Abitur und Berechtigungswesen werden in erster Linie anhand dieser Kriterien zu bewerten sein.

Die Gestalt der Tagung

Die Gestalt der Tagung spiegelt das Bestreben wider, eine Bestandsaufnahme aus verschiedenen Perspektiven zu gewinnen:

Die *historische:* Was können wir aus der Entstehungs- und aus der Frühgeschichte des Abiturs (bis 1848 etwa) lernen?

Die *ordnungspolitische*: Welche Auswirkungen haben Abitur und Berechtigungswesen auf formale und in-formale Strukturen einer gesellschaftlichen Ordnung – z. B. in Hinsicht auf den Teilaspekt Autonomie der Hochschulen – und welche Veränderungen sind ordnungspolitisch akzeptabel und machbar?

Die *grenzüberschreitende*: Wie ordnet sich das deutsche Bildungswesen im Vergleich zu anderen (z. B. angelsächsischen) Ländern im internationalen Zusammenhang ein?

Eine *allgemeine*: Was bedeutet das Abitur für den Unterricht und die Organisation an den öffentlichen Schulen in staatlicher Trägerschaft?

Eine *besondere*: Welche Auswirkung hat das staatlich vorgegebene Abitur auf die freie pädagogische Initiative – an den freien öffentlichen Schulen in privater Trägerschaft?

Und die *Perspektive*, die das herrschende Prüfungs- und Berechtigungswesen rechtfertigen soll: Weshalb halten Schulaufsicht, viele Bildungspolitiker, Pädagogen und Hochschulen an diesem 200 Jahre alten Schulabschluß und dem Berechtigungswesen fest bzw. streben sogar eine bundeseinheitliche und damit zentralistische Abitursregelung an, wie es die neue Vereinbarung der Kultusminister-Konferenz vom November 1987 aufzeigt?

Auf diesen Perspektiven war die Gestalt der Tagung entwickelt worden, die in den Diskussionen und Arbeitsgruppen auch vertieft und erweitert wurden.

Die Referate

Die Begrüßung

In der Begrüßung der Teilnehmer stellte Herr *Fritz Andres* der Tagung Gedanken voran, die seit ihrer öffentlichen Aussprache in einer dramatischen Sitzung in der Paulskirche (1848) als Forderung für ein freies Bildungswesen auf ihre Verwirklichung warten und die auch heute noch als Maßstab für den Zustand eines Bildungssystems gelten können:[1)]

»Die Schule, wenn sie recht ihren Zweck erfüllen soll, muß den Menschen frei aus der Urquelle heraus entwickeln, die er in seinem Geiste, seinem Wesen lebendig fühlt. Soll die Schule dieses Ziel erreichen, so muß sie in einer freien Lebensatmosphäre atmen dürfen, die frei ist von jedem Nützlichkeits-

[1)] Votum des schlesischen Bundesabgeordneten Paur aus Neiße in der Paulskirche zu Frankfurt 1848

prinzip, die frei ist von einem kirchlichen Prinzip und frei ist von einem vorausgestellten staatlichen. Das Leben und unsere ganze Zukunft verlangen ein Geschlecht, dem nicht von vornherein ein abgegrenztes und vereinzeltes Ziel der Ausbildung gesteckt ist. Alles, was wir schaffen, was die Menschheit erstrebt, findet seinen letzten Schutz in dem reinen Boden der Menschheit, darum wollen wir die Jugend schützen sowohl vor dem überwiegenden Einfluß der Kirche, oder vielmehr der Geistlichkeit, als auch vor dem Einfluß irgend einer politischen Ansicht, die der Staat für sich geltend machen könnte.

Die Jugend muß den Lehrer so frei vor sich stehen sehen, daß sie aus seinen Worten, aus seinen Blicken erkennt, daß er immer nur sein Eigentum bietet. Der Lehrer hat der Jugend nicht bestimmte Dinge zur Abrichtung vorzuführen, der Lehrer hat, wenn er seinen Beruf recht erfüllt, sich selbst der Jugend hinzugeben. Derjenige Lehrer ist nicht berufen für sein Amt, welcher der Jugend nichts zu geben weiß als Kenntnisse. Auf solche Weise wäre Jugend sehr leicht zu unterrichten, das verstünden dann gar viele.

Das Erziehungswerk und das Unterrichtswesen, wenn sie richtig aufgefaßt werden, haben einzig und allein darin Grund und Boden, daß der Lehrer imstande ist, sein frei entwickeltes inneres Selbst der Jugend vorzuführen. Vermißt er in sich ein tief begründetes Wissen oder einen selbständig entwickelten Charakter, der ihm aus Blick und Haltung spricht, daß die Jugend an demselben den ihrigen stärken kann, dann betrachte ich sein Unterrichts- und Erziehungswerk als verfehlt.

In diesem Sinne wünsche ich, daß die Schule in einer reinen Lebensatmosphäre erhalten werde.

Wenn Sie die Freiheit des Volkes wollen, so schaffen Sie in diesem Sinne freie Schulen.«

Die Geschichte des Abiturs

Der vollständige Beitrag zur Geschichte des Abiturs von Herrn *Dr. Albrecht Locher* wird voraussichtlich im folgenden Heft »Fragen der Freiheit« abgedruckt werden.

Deshalb soll hier nur kurz hervorgehoben werden, daß das Abitur schon bei der Geburt Entwicklungsmängel aufwies, die sich als pädagogische und strukturelle Fehler bis heute fortgepflanzt, bzw. – in der »Perfektionierung« des Berechtigungswesens – vervielfältigt haben.

Die vertiefende historische Beschäftigung mit diesem Thema ist äußerst ergiebig für das Verstehen der Probleme, die mit dem Abitur auf uns gekommen sind – so bietet gerade auch die engagierte Diskussion in den ersten 60 Jahren des Bestehens dieses Intrumentes bis 1848 überraschend aktuelle Hinweise, die in ihren Erkenntnissen noch heute hohe Gültigkeit besitzen.

Als Beleg für diese Wahrnehmung hier ein Zitat aus dem Buch von *Wilhelm Rauthe*, »Das Abitur – eine Notwendigkeit? (Zur Geschichte, Problematik und Zukunft der Reifeprüfung)«:

» . . . Auch in Schulkreisen wurde die Gefahr gesehen, daß das Abiturientenexamen die aus wirklichem Interesse entspringende Selbständigkeit der Schüler ertötete. C. G. Scheibert (später Provinzialschulrat in Schlesien) warnt 1836: »Ein Schüler will ja gar nicht etwas wissen, um es zu wissen, sondern um ein Examen zu machen. . . Das letzte Ziel seiner Schultätigkeit ist das Abiturientenexamen. Mit dem Reifezeugnis gestempelt, kann er werden, was er will, ohne dieses muß er sein ganzes Jugendleben für verloren erachten.
So wird der Zweck seines ganzen Lebens ein äußerer und die Motive seiner Tätigkeit werden äußere.«

In der Hervorhebung drückt sich der von der modernen Lernpsychologie wiederentdeckte, entscheidende Unterschied zwischen (wissenschaftlich formuliert:) intrinsischer und extrinsischer Motivation aus. Es ist heute gesichertes Wissen, daß schöpferische Leistungen und lebendiges, produktives Engagement nur aus innerer Motivation entspringen können. – Ebenso gesichert wie die Erkenntnis, daß diese Quelle wirklicher menschlicher Leistung durch äußere Motivationen (wie Noten) zum Versiegen gebracht wird. Und in der eigentümlichen Formulierung »mit dem Reifezeugnis gestempelt« steckt noch das ursprüngliche Wissen, daß das Wort »nota« auf deutsch mit »Brandmal« – für Sklaven – zu übersetzen ist.

Die ordnungspolitische Analyse und Kritik des Abiturs als Instrument der zentralen Steuerung des Schulwesens und als Hochschulzugangsberechtigung

»Schüler und Lehrer, Studienbewerber und Professoren leiden in Deutschland unter einer Bürokratisierung des Übergangsverfahrens zwischen Schule und Hochschule, die in der Welt ohne Beispiel ist.

Pädagogische und wissenschaftliche Entscheidungskriterien wurden von einer fortschreitenden Verrechtlichung der Zensurengebung und der Abiturprüfung verdrängt – nicht erst, aber verstärkt seit der Oberstufenreform, der Ausbreitung des Numerus clausus und der Schaffung der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) in Dortmund. In vielen kleinen Schritten ist im Namen der Gleichbehandlung eine pädagogik- und wissenschaftsfeindliche Zentralisierung verwirklicht worden, deren Folgen heute kaum noch jemand gutheißt«.

Herr *Eckhard Behrens* betonte vorab, daß es in seinem Beitrag nicht um pädagogische Auswirkungen, sondern um die ordnungspolitische Analyse und Kritik von Abitur und Berechtigungswesen geht. Diese Kritik richtet sich

primär gegen Abiturprüfungen als Instrument zentraler Steuerung im Bildungswesen und gegen die unspezifische automatische Hochschulzugangsberechtigung. Zur Verdeutlichung dieses kritischen Ansatzes muß ein klares Verständnis der Auswirkungen dieses Instrumentes auf das Miteinander in der Gesellschaft – auf den sozialen Charakter vorangestellt werden. Wobei zu berücksichtigen ist, daß das Abitur einen prägenden Einfluß auf die anderen Schulabschlüsse und Übergänge in die Berufe ausgeübt hat.

Wie sieht nun die soziale Mechanik dieses Steuerungssystems aus? – Mit dem Abitur ist die zunächst uneingeschränkte Berechtigung zum Hochschulbesuch verbunden. Für Menschen ohne Abitur-Zeugnis besteht eine Zugangssperre. Eine weitere Zugangssperre besteht damit für die gehobenen Beamtenlaufbahnen.

Anders verhält es sich mit Zeugnissen, die in der Wirtschaft ausgestellt werden. Hier hat man zwar einen Rechtsanspruch auf ein Arbeits-Zeugnis und darin auf eine Bewertung, doch ergibt sich daraus kein Rechtsanspruch auf den nächsten Arbeitsplatz. Auch gibt es keine Vorschrift, den Bewerber mit dem besten Zeugnis einzustellen.

Nun müssen Abschluß-Zeugnisse – in Wirtschaft wie in Schule – korrekt sein. Ein falsches Zeugnis führt in der Wirtschaft zu Schadensersatzforderungen – in der Schule zu einem Verlust des guten Rufs der Ausbildungsstätte.

Da das Abschlußzeugnis nicht die Meinung einzelner Lehrer, sondern der gesamten Schule darstellen muß, wirkt sich dies zunächst in einem Prozeß der kollegialen Selbstkontrolle aus. Das fordert für die Kontinuität der Zeugnisqualität eine Vereinheitlichung der Bewertung in der Schule.

Ein weiteres Interesse an der Vereinheitlichung haben Schulverwaltung und die Kultusminister, die deshalb ihre Schulaufsichtsbeamten zu den Prüfungen schicken. Indirekt werden damit die Abiturprüfungen auch zu einer Prüfung für die Schule, in der die Sollerfüllung überwacht wird.

Die Vereinheitlichung der Bewertungen hat zu vereinheitlichten Prüfungsvorgaben und im weiteren zu einheitlichen Lehrplänen geführt.

Dieser Weg zu Gewährleistung eines gewünschten ›Markenartikelcharakters‹ der Zeugnisse wird übrigens in anderen Ländern durch gemeinsame Prüfungskartelle von Schulen und Hochschulen geleistet.

Extrem ausgeprägt ist die Vereinheitlichung in dem Baden-Württembergischen Zentralabitur. Hier gibt es bereits eine anonyme Zweitkorrektur der schriftlichen Arbeiten.

An diesen Entwicklungen zur Vereinheitlichung wird deutlich, wie zunächst berechtigtes allgemeines Interesse an Gleichbehandlung von dem Lenkungsinteresse der Schulverwaltungen ausgenutzt wird.

Und es gibt noch einen weiteren Charakterzug, an dem die soziale Mechanik des Berechtigungswesens deutlich wird: Es übernimmt für die älteren

Generationen Abschottungsfunktionen für bestimmte Plätze in der Gesellschaft. Nun weiß man ja spätestens seit Sokrates, daß die nachfolgende Generation immer schlechter ist als die vorhergehende – damit entsteht immer die Frage: wie läßt man die junge Generation in die Gesellschaft hinein? Diese Frage wurde bis ins Mittelalter immer nur persönlich beantwortet und entschieden.

Generell kann man sagen, daß jede Gesellschaftsform bis heute ein Beharrungsinteresse zeigte – mit wenig Interesse am Aufbrechen der Abschottungen. Diese konservative Einstellung sieht in den Abschottungen eine zentrale Garantie für die Einhaltung der eigenen Vorgaben zur Erziehung zu einem ›nützlichen Menschen‹.

Die stärksten Auswirkungen des Berechtigungswesens ergeben sich im Zusammenwirken mit dem Beamtenwesen. Beamtenrechtlich sind die Laufbahnen wie folgt geregelt: Einfacher Dienst = (mindestens) Hauptschulabschluß; Mittlerer Dienst = Realschulabschluß; Gehobener Dienst = Abitur; Höherer Dienst = Universitätsabschluß – in diesen vier getrennten Laufbahnen bleibt man (in fast allen Fällen) Zeit seines Berufslebens!

Diese Reglementierung läuft parallel zum gegliederten Schulsystem. Dahinter steht das Interesse, die Entscheidung über die lebenslange Aufnahme als Beamter nicht einzelnen örtlichen Behörden zu überlassen, sondern für den ganzen Staat einheitlich zu regeln.

Vieles davon hat sich auch in der Großindustrie nachgebildet. Mit dieser Nachprägung staatlichen Karriereaufbaus und der indirekten Übernahme von berechtigungsähnlicher Behandlung der Schulzeugnisse ist eine Entlastung der jeweils einstellenden Unternehmenshierarchie verbunden. Die Verantwortung über mögliche Fehlentscheidungen kann mit dem Hinweis auf die eingereichten Zeugnisse abgewehrt werden.

Signifikant sind auch die sozialen Auswirkungen der mit dem Abitur erworbenen uneingeschränkten allgemeinen Hochschulzugangsberechtigung. Die Hochschulen dürfen nicht – wie die »öffentliche Hand« – auswählen; sie müssen jeden aufnehmen, der das Abitur-Zeugnis vorweisen kann. Jeder Schüler kann sich Fach und Universität auswählen.

In der sozialen Konsequenz heißt das, daß die Schulen alle deutschen Universitäten bevormunden.

Die Ausnahmen ergeben sich aus Kapazitäts- und nicht etwa aus Qualifikationsproblemen. Doch auch der Numerus clausus gibt den Hochschulen keine Entscheidungsmöglichkeit. Die Vorschriften in diesen Fällen richten sich nach Notendurchschnitt und Wartezeit – und werden von der ZVS abgewickelt.

Damit erweist sich die Bevormundung der Hochschulen als noch gravierender – der bescheinigte Notendurchschnitt wird entscheidend (bis hinter

das Komma) für die Pflicht, die Studenten aufzunehmen – vor dem Nc hatte das Abitur nur einen einfachen Ja/Nein Charakter für das Studium, heute regelt es auch die fachspezifische Berechtigung.

Für die Änderung dieser Verhältnisse muß man die gesetzlichen Regelungen analysieren: Das die Zulassungen regelnde Hochschulrahmengesetz ist Bundesgesetz. Die Hochschulgesetze sind Landesgesetze.

Eine erste Modifikation des Hochschulrahmengesetzes erscheint heute als äußerst sinnvoll: Wenigstens in Nc-Fächern sollen die Hochschulen selbstbestimmt auswählen dürfen. Die Aufnahme-Kriterien werden dann unispezifisch, weil sie den unterschiedlichen Lehrauffassungen der Universitäten entsprechen. Dem Bewerber eröffnet sich durch diese Vielfalt die Möglichkeit, einen Platz zu finden, der seiner Interessenlage entspricht.

Ein zweiter Schritt ist dann die Einführung von Hochschuleingangsprüfungen, die von den betroffenen Hochschulen selbst bestimmt werden sollten.

Ein dritter nachfolgender Schritt könnte die Auswahl auch von Bewerbern ohne Abitur sein.

Mit der abschließenden, eminent wichtigen Frage, ob die EG das derzeitige deutsche Verfahren überhaupt zulassen könne, erinnerte Herr Behrens daran, daß das, was für uns an diesen drei möglichen Schritten so revolutionär erscheinen mag, außerhalb Deutschlands vielerorts selbstverständlich ist.

An dieser Stelle ist anzumerken, daß die sozialen Auswirkungen des deutschen Berechtigungswesens auch statistisch (von *K. Oswald/H. Budde*) aufgezeigt wurden: Die Kinder von Beamten stellen proportional zu ihrem Bevölkerungsanteil eine wesentlich höhere Anzahl von Abiturienten als alle anderen Gruppen – auch als die Kinder von Freiberuflern oder selbständigen Unternehmern.

Pointiert formuliert: Der Staat reglementiert über das Beamtenrecht den Beamtenapparat – *und* – über das Schulrecht das gesamte Schulwesen. Das muß ja wohl zwangsläufig zu solchen Ergebnissen führen.

Alternativen zum Berechtigungswesen am Beispiel ausländischer Erfahrungen

Es ist für Menschen, die im angelsächsischen Kulturbereich aufgewachsen sind, offensichtlich schwer, ohne allzu heftiges Kopfschütteln auf ein Instrument wie das deutsche Berechtigungswesen zu blicken. So bat auch der Referent *D. John Williams* zu Beginn um Nachsicht dafür, daß diese deutsche Regelung auch bei ihm – trotz jahrelanger Kenntnis durch seine Tätigkeit in Deutschland – nach wie vor Verständnisprobleme hervorruft. Wie große Unterschiede hier bestehen, kann man zum Beispiel schon an der einfachen Tat-

sache erkennen, daß es weder im englischen noch im amerikanischen Wortschatz einen Begriff für das deutsche Berechtigungswesen gibt! Das gilt natürlich auch in der Praxis: Selbst ein akademisches Abschlußzeugnis der angesehensten Ausbildungsstätte berechtigt zu keiner öffentlichen Anstellung oder öffentlich anerkannten Berufsausübung.

Um dieses zu verdeutlichen, schilderte Herr Williams autobiografisch seinen Bildungsgang in England. Diese Schilderung verhalf zu einem Verständnis eines anders strukturierten Schul- und Ausbildungswesens, als es für uns so selbstverständlich erscheint.

Detailliert ging er dann auf die autonomen englischen Hochschulen ein und untermauerte seine persönlichen Erfahrungen und Beobachtungen mit einigen Passagen aus dem Buch von *W. Rüegg* (Hrsg.), »Konkurrenz der Kopfarbeiter«:

... »nach ihrer Gründung leben die Universitäten ohne jede staatliche Aufsicht. Die Universitäten setzen ihre Statuten und Verwaltungsordnungen, die sehr ins Detail gehen und beispielsweise für die Universität Cambridge einen Umfang von 1000 Seiten aufweisen, selbst fest und hängen in keiner Weise von staatlichen Gesetzen ab.

Zwar sind die britischen Universitäten weitgehend von staatlichen Finanzmitteln abhängig. Doch bestimmen sie selbst ihre Voranschläge. Die staatlichen Haushaltsmittel werden den einzelnen Universitäten nicht durch Regierung oder Parlament, sondern durch ein Selbstverwaltungsorgan der Universitäten, das University Grants Committee, zugesprochen.«

Dem steht dort die Charakterisierung des deutschen Systems gegenüber:

»Vor allem aber wirkt sich eine dem deutschen Bildungswesen eigentümliche enge Verbindung mit dem Beschäftigungssystem (. . .) in besonderem Maße auch im dritten Ziel, der Elitebildung aus. Das Berechtigungswesen, das den Zugang zu bestimmten staatlichen Positionen und die entsprechenden Besoldungsklassen von bestimmten Schulleistungen abhängig macht, war im 19. Jahrhundert ein wirksames Instrument des Bürgertums im Wettbewerb mit den Prärogativen des Adels.

Das Berechtigungswesen förderte die Bildung wissenschaftlicher Leistungseliten neben und in den auf Geburt oder ökonomischem Erfolg beruhenden Eliten, bewirkte aber zugleich eine Hierarchisierung und Abschottung beruflicher Statusgruppen je nach Schulabschluß.

Die Demokratisierung des Bildungswesens bedeutete deshalb in Deutschland nicht nur, daß jedem seiner Begabung nach Geeigneten der Weg zur vollen wissenschaftlichen Ausbildung offenstehen sollte. Vielmehr erhöhte sie den sozialen Druck, bei möglichst vielen staatlichen Laufbahnen in die akademische Anfangsposition von A13 eintreten zu können.

Durch das Beamtenrechtsrahmengesetz greift der Bund soziologisch nicht weniger wirksam in die Gestaltung der Hochschulstrukturen ein als durch die Grundgesetzänderung von 1969, welche dem Bund neben der Möglichkeit der finanziellen Unterstützung des Hochschulbaus auch die einer Rahmengesetzgebung für die Hochschulen der Länder brachte.

Dabei dürfte nicht so sehr ins Gewicht fallen, ob die Qualifikation für öffentlich bedeutsame Berufe (wie in Großbritannien und den USA) durch die Berufsorganisation oder durch staatliche Prüfungsämter festgestellt werden; bedeutsamer ist die Automatik besoldungsrechtlicher Vorschriften im öffentlichen Dienst...«

Anhand dieser Gegenüberstellung mit einem Bildungsverständnis, das auf Selbstverwaltung und unangetastete Autonomie ebenso setzt wie auf freien Wettbewerb, können die Charakteristika des deutschen Berechtigungswesens deutlich gemacht werden. Hochschulen wie in noch stärkerem Maße Schulen (Beispiel der denkbar knappe Ausgang der letzten Landtagswahl in Hessen mit sofortigen Konsequenzen für das Schulsystem) sind in ihrer Gestaltungsmöglichkeit dem Zugriff wechselnder politischer Mehrheitsverhältnisse ausgesetzt und werden von außen reglementiert. Das Berechtigungswesen dient dann häufig als Quasi-Legitimation.

Es erscheint in diesen Zusammenhängen auch interessant, wie sich z. B. das deutsche Bildungs- und Berufsberechtigungssystem in Hinsicht auf die Freizügigkeitsregelung der EG im Jahre 1992 gegenüber Bewerbern aus anderen Gemeinschaftsländern verhalten wird – wenn ein Begriff wie Chancengleichheit nicht mehr nach herkömmlichem nationalen Verständnis als Produkt staatlicher Eingriffe interpretiert werden darf.

Die pädagogischen Implikationen des Berechtigungswesens

Hans Bähr, Stellvertretender Vorsitzender des Verbandes Bildung und Erziehung, untersuchte die Auswirkungen des Berechtigungswesens auf das pädagogische Geschehen in den öffentlichen Schulen unter staatlicher Lenkung und Trägerschaft.

Ausgangspunkt dieser Untersuchung ist ein demokratisches Bildungsverständnis, das eine Schule fordert, *»die Handeln lehrt und einübt im Sinne des Miteinander und nicht des Gegeneinander«*. Wird die Schule diesem Auftrag gerecht? –

»Die gegenwärtige Bildungspraxis an unseren Schulen hat in augenfälliger Weise eine gegenteilige Entwicklung genommen. Die Kluft zwischen erklärbaren Zielen und staatlich praktizierter Bildungspolitik ist unübersehbar groß geworden. Der Kampf um die besten Plätze in unserer Gesellschaft beginnt bereits in der Grundschule. Solange Leistung durch Konkurrenz unsere Schule

beherrscht, wird sich das kaum ändern. Sicher lernen die Schüler auch viel Nützliches. Daneben lernen sie aber auch dies:

Übe keine Nächstenliebe! Sie bringt dich nicht voran. Der Schwache muß mit dem Starken verglichen werden, damit er sich beizeiten bescheidet!

Interessiere dich nicht für Wahrheit und Erkenntnis, sondern für Belohnung: Noten, Punkte, Anerkennung, Geld! Die Note zählt, nicht der Charakter!

Dies alles also lernen unsere Schüler durch die Art und Weise, wie wir sie zwingen, Leistung nur noch um der Leistung und des eigenen Vorteils willen zu erbringen. Dies ist der heimliche, in Wahrheit aber sehr wirksame Lehrplan!

Tagtäglich werden bei uns durchschnittlich zwei Millionen Zensuren erteilt. Sie schaffen jene Notenbilanz, die – heute mehr denn je – für viele junge Menschen über Wohl und Wehe lang gehegter Berufswünsche, Lebensziele und sozialer Erwartungen entscheiden. Trotz solcher Konsequenzen für das Lebensschicksal jedes einzelnen weiß man, daß Zensuren an deutschen Schulen weder objektiv noch untereinander vergleichbar sind, ja daß sie selbst von Klasse zu Klasse an einer Schule mitunter größere Unterschiede aufweisen können als von Bundesland zu Bundesland (s. Mreschar, Richter u.a.).«

Zu diesem objektiven Aspekt der meßbaren Fragwürdigkeit von Noten ergänzte Herr Bähr eine grundsätzliche Überlegung:

»Der Mensch, eingezwängt in die Ziffern 1–6 oder ein entsprechendes Punktesystem! Was hat das noch mit Bildung zu tun? Es ist Standardisierung, Quotierung.«

Dann untersuchte er den sogenannten Leistungsbegriff:

»Mit scheinbarer Konsequenz wird von der Leistungsschule in der Leistungsgesellschaft gesprochen. Übersehen wird aber, daß hier zwei verschiedene Leistungsbegriffe deckungsgleich gebraucht werden, zu Lasten des »pädagogischen Unternehmens« Schule. Leistung im wirtschaftlichen Zusammenhang bedeutet etwa, Werkstücke mit hoher Präzision, in großer Zahl und begrenzter Zeit kostengünstig zu fertigen. Allein der Ausstoß zählt.

Um solche Leistungen festzustellen, messen wir Arbeit und Anstrengung an der Zeit, die dafür verbraucht wird. Wie die Leistung zustandegekommen ist, was aus dem Menschen wird, der sie erbracht hat, danach fragt niemand.

Dieser, dem Erwerbsleben eigene Leistungsbegriff wird von vielen unterschiedslos auf das Geschehen in der Schule übertragen. Und das führt zu einer Pervertierung des eigentlichen Auftrags der Schule.

Nicht der Ausstoß, sondern der Leistende soll und muß uns interessieren, denn er und seine Entwicklung stehen im Mittelpunkt pädagogischen Denkens.

Die Kernfrage ist, ob seine Leistung ihn selbst voranbringt. Deshalb sind Leistungsanforderungen berechtigt, wenn sie lebensrelevantes Wissen, Verständnis und Einsicht, darüber hinaus positive Entwicklung des Empfindens, des Einfühlungsvermögens, des Wertens und Handelns, der Solidarität und Kooperation bewirken. Der unter pädagogischen Prämissen leistende Mensch soll sich selbst zur urteilsfähigen und eigenständigen Person wandeln. Er soll gegenüber Mitmenschen in seiner Mitverantwortung und Hilfsbereitschaft wachsen – und nicht gegen sie!«

Das hat zu einem unpädagogischen Akkordsystem in der Schule geführt:

»Die Sortierung der Schüler nach Leistungsdrängen mit dem Ziel, Plazierungen in der Statushierarchie der Gesellschaft vor- und frühzeitig vorauszubestimmen, ist keine pädagogische Aufgabe.

Sie wird der Schule von außen aufgedrängt und heute vielfach zu ihrer praktisch wichtigsten Funktion gemacht. Damit zerstört sie den größten Teil erzieherischen Einflusses auch der besten Lehrer und Eltern.«

Diese Gedanken wurden von Herrn Bähr im folgenden vertieft – auch in Hinsicht auf konstruktive Ansätze für eine pädagogische Alternative zum herkömmlichen Benotungssystem. Aus den 9 Thesen, die Herr Bähr an den Schluß seines Referates stellte, hier eine Passage, die eine Zusammenfassung der Gedanken bilden kann:

»Wir können die faktische Bildungsfunktion der Schule nur gewinnen, wenn wir die Selektionszügel lockern. Das hat Konsequenzen für die Struktur unseres Bildungswesens. Denn neben aller Begabungsargumentation dient unsere traditionelle Gliederung des Bildungswesens vornehmlich einer sozialen Auslese.

Die Schule wird noch immer nahezu ausschließlich als Hilfsfunktion der Bildungsmotivation der Familie oder einer übergeordneten Wirtschafts- und Sozialstruktur verstanden. *Genau dieses Konzept ist nicht mehr haltbar.«*

Anpassungsdruck des Abiturs und freie pädagogische Initiative – dargestellt am Beispiel der Freien Waldorfschulen

Herr *Günter Altehage*, Waldorflehrer in Stuttgart, stellte seinen Beitrag zu der Tagung unter die Frage: »Wie ist es denn, wenn jemand tatsächlich eine andere Schule macht, wie ergeht es ihm dann in diesem System?«

Und da er an einer Schule unterrichtet, die in dem für Waldorfschulen prüfungsintensivsten Bundesland – Baden-Württemberg – arbeitet, werden hier die Konflikte zwischen dem »inneren Gesetz«, unter dem die Waldorfschulen angetreten sind, und den landeszentralen Prüfungsvorschriften besonders stark erlebt. Ein Widerspruch, der Eltern, Lehrern und Schülern zu einer

ständigen Herausforderung geworden ist, im Umgang mit Prüfungseinwirkungen von außen.

Dieses Dilemma schildert Herr Altehage als erstes aus der Sicht der Betroffenen. Waldorfschüler haben 1977 in »Forum International« einen Aufsatz geschrieben unter dem Titel: »Abi in der Waldorfschule – ein trojanisches Pferd?« In diesem Aufsatz wurde der Frage nachgegangen: Wie weit darf die Verbeugung vor der Institution Abitur, dem Aufsichtsinstrument des Staates, gehen? – Ist es nicht an der Zeit, daß die Waldorfschulen zu diesen aufgezwungenen Anpassungen irgendwann einmal »Nein« sagen? Zu dieser kritischen Frage gelangten sie anhand von 5 schwarzen Punkten:

»1.): Ab der 9. Klasse (dort wo der Schüler aus der Hand des Klassenlehrers, der ihn 8 Jahre lang geführt hat, entlassen wird) vermehren sich die dezenten Hinweise auf die mittlere Reife und das Abitur. ›Wie wollen Sie das Abitur schaffen? ist eine weitverbreitete Redewendung, die an einer Waldorfschule jedoch irgendwie fehl am Platze ist.
2.): Es ist an manchen Schulen nicht ungewöhnlich, daß Klassenarbeiten offen oder versteckt mit einer Note verziert werden – mit Kommentar natürlich. . .
3.): Wie weit ist die – unterschiedlich praktizierte und beurteilte – Teilung der Klassen nach Leistungsgesichtspunkten (z. B. in den Fremdsprachen) pädagogisch begründet oder eine Maßnahme im Hinblick auf das Abitur?
4.): Der »Abitur-Mythos«. – Das sind die ehrfurchtsvollen Blicke von Eltern und Lehrern in Richtung auf das Abitur. Blicke, die den finsteren Schatten dieser Institution oft schon weit vor der Oberstufe spürbar machen – und die nicht zuletzt bei Disziplinschwierigkeiten als Druckmittel eingesetzt werden.
5.): Die wohl schwerwiegendsten Folgen hat das Abitur für die, die das Abitur nicht machen wollen oder können. Sie fallen sozusagen links und rechts von dem Weg ab, der wie eine Einbahnstraße zum Abitur führt.«

Hier wies Herr Altehage darauf hin, daß diese Punkte von den Schülern nur so deutlich erfaßt werden können, weil sie ein anderes Bild von der Waldorfschule in sich tragen. Ein Bild, das sich aus den in vieler Hinsicht noch unangetasteten ersten acht Jahren aufbaut. – So können die Schüler etwas wahrnehmen, was von außen in die Schule hineinwirkt. Und daß gegenüber dem, was in der Schule vorhanden ist, ein Verhältnis entsteht, das man als Anpassungsdruck beschreibt.

Dann haben die Schüler herausgesucht, was Rudolf Steiner dazu gesagt hat, was schon damals als »Monstrum Abitur«, »Abituriumspresse«, bezeichnet wurde: »Das sind Dinge, um an den Wänden hinaufzugehen.«

Um diese Gedanken zu verdeutlichen – die eingebettet sind in den größeren Hintergrund, das ganze kulturelle Leben von staatlichen und wirtschaftlichen Einflüssen zu befreien –, brachte Herr Altehage ein Flugblatt von *Freunden*

Rudolf Steiners ein, mit dem sie diese Absicht unterstützen wollten. Diese erfrischend radikalen Forderungen – von 1919 – lauten:

»1.) Befreiung der Unterrichtstätigkeit von jeder staatlichen Aufsicht! Einrichtung von Grundschulen nur nach pädagogisch-didaktischen Gesichtspunkten und Verwaltung derselben nur durch Persönlichkeiten, die innerhalb der Selbstverwaltung der Geisteskultur stehen.

2.) Abschaffung des staatlichen Berechtigungswesens, auch für Mittel- und Fachhochschulen.

3.) Autonomie der Universitäten.«

Aus diesen Forderungen ist die Waldorfschule hervorgegangen.

Nach einer Schilderung des damals widerstrebend akzeptierten, vorläufigen Kompromisses, an der Waldorfschule auch zum Abitur zu führen, folgte eine ausführliche Darstellung, wie sich die Waldorfschulen um eine Linderung dieses Leidensdrucks – in den einzelnen Bundesländern heute mit unterschiedlichen Ergebnissen – bemüht haben. Und wenn man berücksichtigt, daß bei den ersten Prüfungen die Waldorflehrer draußen vor der Tür warten mußten, sind Erfolge auf diesem Weg sichtbar. Das wird an den heutigen Regelungen für das Abitur deutlich:

1. Der andersartige, aber gleichwertige Lehrplan der Waldorfschulen muß entsprechend berücksichtigt werden. 2. Es muß das Prüfungsrecht für den Lehrer gewährleistet sein. 3. Die »Unterrichtsorganisation« muß unangetastet bleiben. 4. Es dürfen die Waldorfschüler nicht schlechter in bezug auf den Prüfungsmodus gestellt sein als die Schüler der staatlichen Schulen. – Man kann zwar nicht behaupten, daß das voll erreicht ist, doch sind die Voraussetzungen für die weitere Entwicklung insgesamt günstiger geworden.

Abschließend gab Herr Altehage aus einzelnen Altersstufen Unterrichtsbeispiele, die nachvollziehbar machten, daß der generelle Standpunkt der Waldorfschulen gegenüber den Schulverwaltungen: »Rechtsaufsicht – ja gerne; pädagogische Aufsicht – nein danke!« im Unterricht hohe Anforderungen an die Lehrerschaft stellt. Denn mit zunehmender Nähe zum Abitur kollidieren Inhalte der Waldorfschulen mit den Prüfungsvorgaben.

Da ist z. B. das Ziel, dem Menschen die Möglichkeit zu geben, daß er sich aus sich heraus seelisch verbinden kann mit dem, was er sieht. Er soll in die Formensprache hineingeführt werden, damit der sich innerlich mit der Welt verbinden kann. Ein Anliegen der Waldorfschulen, das natürlich auch viel Zeit erfordert, Zeit, die durch die Arbeit auf den »anderen Lehrplan« hin fehlt.

Ebenso wie jede handwerkliche Arbeit, Projektarbeit, Theateraufführung, Jahresarbeit, künstlerische Betätigung oder auch die verschiedenen Praktika – alles wichtige Bestandteile der Waldorfpädagogik – durch die staatlichen Prüfungsvorgaben immer mehr eingeengt werden.

Insgesamt gab der Beitrag von Herrn Altehage mehr als eine detaillierte Darstellung des von außen kommenden Anpassungsdruckes auf Schulen mit eigenen, initiativen pädagogischen Vorstellungen:

Es entstand bei manchem Tagungsteilnehmer eine lebendige Vorstellung, was es unter diesen Voraussetzungen bedeutet – für Lehrerinnen und Lehrer, für Schülerinnen und Schüler und für die Eltern – »dennoch« Waldorfschule zu machen – und damit zu wollen, daß freie Waldorfpädagogik einmal möglich wird.

Die Bedeutung des Abiturs als Schulabschluß und als Hochschulzugangsberechtigung aus der Sicht des Gymnasiums und der Hochschullehrer

Herr Prof. Dr. *Werner Heldmann* vertrat als Mitglied des deutschen Hochschulverbandes und des Philologenverbandes den Standpunkt, daß das bestehende Abitur- und Berechtigungssystem für alle Beteiligten erforderlich und sinnvoll ist.

Die wesentlichen Kennzeichen dieses Systems stellte er wie folgt dar:

Erstes Merkmal ist die historische Entscheidung, allein den Staat über die Erteilung von Studienberechtigungen entscheiden zu lassen: die Schüler erhalten seitdem ein staatliches Zertifikat. Die schulische Vorbereitung – zunächst nur des Gymnasiums – diente einer Berechtigung für alle Hochschulbereiche. Dem Schulunterricht lag ein Bildungsverständnis zu Grunde, das nach Leibniz den Menschen als Einheit von Geist, Körper und Seele auffaßte – von Wilhelm von Humboldt in ästhetische, gymnastische und didaktische Unterrichtsfächer strukturiert.

Diese Auffassung ist heute nicht mehr gegeben. Die eingetretene Verfächerung sollte wieder auf ein ganzheitliches Verständnis zurückgeführt werden.

Eine umfassende Allgemeinbildung durch die Schule ist das zweite Merkmal. Was ist Allgemeinbildung – wenn man die provozierende Formulierung ›Allgemeinbildung ist das, was übrig bleibt, wenn man alles andere aus der Schule vergessen hat‹ einmal beiseite läßt? Allgemeinbildung soll den jugendlichen Menschen zur Menschwerdung hinführen. Hier unterscheidet Herr Dr. Heldmann zwei Stufen der Allgemeinbildung. Zunächst das, was bis zum Abschluß der 10. Klassen an Kulturtechnik und elementarem Verständnis der Welt vermittelt wird. Dann eine zweite Stufe, die zur Studierfähigkeit für alle Studienfächer führt. Die Inhalte dieser zweiten Stufe – die Lehrplanbasis – ergeben sich aus der Entwicklung des Abendlandes: Sprachen, Geschichte, Naturwissenschaften, Künste und Ethik/Theologie.

In dieser Phase soll sich der Unterricht bereits an den Wissenschaften orientieren, aber nicht von ihnen bestimmen lassen: dann würde für die Schüler der

Überblick verloren gehen, denn die moderne Wissenschaft verstellt den Blick in die ganzheitliche Schau der Welt. Dieses zu verhindern ist die Aufgabe der Schulwissenschaften, die helfen sollen, sich in den verschiedenen Wirklichkeitsbereichen zu bewegen.

Wissenschaftspropädeutik ist das dritte Merkmal. Mit dem Erlernen gedanklicher Operationen wie Abstrahieren, In- und Deduzieren, Differenzieren und Generalisieren setzt eine wichtige Selektion ein. Hier kann anhand von Lernfähigkeiten das Begabungs- und das Leistungspotential ermittelt werden, das nicht für alle gegeben ist. Hier geht es um theoretische Einsichten, um die Fähigkeit, komplexe Zusammenhänge zu erkennen und zu strukturieren, um sachliche Ausdrucksfähigkeit – um das Kennenlernen wissenschaftlicher Methoden.

Das vierte Merkmal ist schließlich die erreichte allgemeine Studierfähigkeit. Der Katalog allgemeiner Leistungsdisposition beinhaltet Vertrautheit mit Arbeitstechniken, Ausdrucksvermögen, schriftliche Darstellung, Belastbarkeit, Durchhalte- und Durchsetzungsvermögen: Diese allgemeinen Arbeitsqualitäten haben gleichzeitig wichtige erzieherische Funktion.

Doch darf die breite Grundbildung ab der 11. Klasse in den Geistes-, Sozial- und Naturwissenschaften nicht in Spezialisierungen von Einzelwissenschaften abgleiten. Es gilt zwar, überschaubare Schwerpunkte zu setzen, die jedoch immer für alle Fächer vorbereiten sollen.

Dies konkretisierte Herr Dr. Heldmann anhand der Untersuchung »Studierfähigkeit konkret« (herausgegeben vom deutschen Hochschulverband). Die Studie stellte Hochschullehrer aller Fachrichtungen vor die Frage: »Was halten Sie für ihr Fach für sehr wichtig/wichtig/weniger wichtig/ nicht wichtig.«

Dabei stellte sich heraus, daß Deutsch und Englisch für alle Fächer als Voraussetzung gesehen wird, gefolgt von Mathematik.

Die allgemeine Studierfähigkeit hat genauer betrachtet keine zuverlässige Prognosefunktion für den Studienerfolg insgesamt. Sie soll aber die Voraussetzungen für die Aufnahme des Studiums bis gegen Abschluß des Grundstudiums sichern.

Diese Ziele insgesamt hängen jedoch nicht primär von dem schulischen Angebot ab, hier müssen Faktoren wie Erziehung in der Familie und vorhandene Begabung dazukommen. Die Formung in der Schule durch diese Anforderungen wird gewünscht. Sie muß auch nicht zu übermäßigem Leistungsdruck führen: In der 10. Klasse wissen die Schüler doch genau, was sie vermögen und was nicht. Wer hier von der Schule abgeht, setzt sich keinem unnötigen Leistungsdruck aus.

Abschließend stellte Herr Dr. Heldmann das amerikanische und das deutsche Bildungssystem gegenüber.

In Amerika existiert ein liberales Schulsystem ohne Berechtigungen für die Schüler. Dem folgt ein selektives Hochschulsystem, das viel weniger liberal ist.

In Deutschland haben wir ein selektives Schulsystem mit allen Einschränkungen und abschließender Berechtigung. Dem folgte ein liberales Hochschulsystem.

Diese beiden Systeme zu kombinieren sei unmöglich, führe zu einer Disfunktionalität. Der Numerus Clausus sei eine Folge des Versuchs, ein liberales Schul- mit einem liberalen Hochschulsystem zu verbinden.

Der deutsche Hochschulverband spricht sich auch gegen die alternative Möglichkeit der Hochschuleingangsprüfung aus – die Hochschullehrer seien dazu nicht in der Lage.

Dieses Referat wurde engagiert diskutiert. Der Berichterstatter dankt an dieser Stelle Herrn Dr. Heldmann besonders dafür, daß er in Kenntnis der Fragestellung die Tagung um seine Verteidigung von Abitur- und Berechtigungswesen bereichert hat – dadurch wurde eine vertiefte Wahrnehmung der Problematik für alle ermöglicht.

Die Problematik des deutschen Abitur- und Berechtigungswesens in Hinsicht auf die Entschließung zur Freiheit der Erziehung in der europäischen Gemeinschaft

Kaum von der allgemeinen deutschen Öffentlichkeit beachtet – und wohl auch nicht ausreichend von den konkret Betroffenen – wurde im Parlament der Europäischen Gemeinschaft bereits im März 1984 (veröffentlicht am 16. 4. 1984) die nachfolgende *Entschließung zur Freiheit der Erziehung* veröffentlicht, der eine mehrjährige Arbeit im Rechtsausschuß des Europäischen Parlaments mit einem umfassenden »Bericht zur Freiheit der Erziehung in den Mitgliedsländern der EG« vorausging.

Mit der nachfolgenden, ungekürzten Wiedergabe dieser Entschließung wollen wir ihre Bedeutung unterstreichen – denn in einem Schulwesen, in dem der Staat zu monopol-maximalen 100% die Schulabschlüsse vorschreibt (und in dem die öffentliche Schule in staatlicher Verwaltung und Trägerschaft rund 95% aller Schüler selbst unterrichtet), und der ausschließlich für diese Abschlüsse nach staatlichen Vorgaben Studienberechtigungen (aber auch Beamten-Laufbahnberechtigungen) erteilt, kann man diese Leitsätze nicht oft genug erwähnen.

Entschließung

zur Freiheit der Erziehung in der Europäischen Gemeinschaft

Das Europäische Parlament,

A. in Kenntnis der Entschließungsanträge der Abgeordneten Vié (Dok: 1-585/81), Sassano und anderen (Dok. 1-356/83) sowie des Entschließungsantrags von Herrn Horgan (Dok. 1-1085/82),

B. in Kenntnis des Berichtes des Rechtsausschusses und der Stellungnahme des Ausschusses für Jugend, Kultur, Bildung, Information und Sport (Dok. 1–1456/83),

C. *unter Bekräftigung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, insbesondere ihres Artikels 26 betreffend die kulturelle Betreuung und das Elternrecht sowie des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966, insbesondere seines Artikels 13 betreffend das Recht eines jeden auf Bildung und Freiheit, Schulen zu eröffnen und zu leiten,*

D. unter Hinweis auf das von der *11. Generalkonferenz der UNESCO in Paris am 14. Dezember 1960 angenommene internationale Übereinkommen gegen die Diskriminierung im Erziehungsbereich* und insbesondere auf dessen Artikel 4 und 5 bezüglich der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung im Unterrichtswesen sowie *der Achtung der Freiheit der Eltern, für ihre Kinder andere Institute als die von den staatlichen Behörden angebotenen zu wählen,*

E. unter Berufung auf die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, insbesondere ihres Artikels 9 betreffend die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit sowie des Artikels 2 des ersten Zusatzprotokolls zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 20. März 1952 betreffend das Recht auf Bildung,

F. *in Würdigung ferner der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, insbesondere des Urteils vom 7. Dezember 1976, Serie A Nr. 23, worin das Recht der Eltern auf die freie Wahl der Erziehung ihrer Kinder gemäß dem 1. Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bestätigt wird,*

G. unter Beachtung der Gemeinsamen Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 5. April 1977 zum Schutz der Grundrechte ([1]),

H. unter Hinweis auf seine Entschließung vom 7. Juli 1983 zu den Europäischen Schulen ([2]),

I. unter Berücksichtigung auch des in den Mitgliedstaaten bestehenden, grundsätzlich stark ausgeprägten Pluralismus im Erziehungswesen,

J. in Erwägung des bevorstehenden Beitritts Spaniens und Portugals,

I. fordert für den Bereich der Europäischen Gemeinschaft die Anerkennung folgender Grundsätze:

1. Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf Erziehung und Unterricht; dazu gehört das Recht des Kindes, seine Fähigkeiten und Talente zu entwickeln; *die Eltern haben im Rahmen der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und der auf diesen beruhenden Gesetze das Recht, die Erziehung und die Art des Unterrichts ihrer minderjährigen Kinder zu bestimmen;*

([1]) ABl. Nr. C 103 vom 27. 4. 1977 oder Verträge zur Gründung der EG, 1978, S. 214.

([2]) ABl. Nr. C 307 vom 14. 11. 1983, S. 36.

2. alle Kinder und Jugendliche haben das Recht auf Erziehung und Unterricht ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der philosophischen oder religiösen Überzeugungen, der Staatsangehörigkeit oder der sozialen oder wirtschaftlichen Lebensumstände;
3. für die Aufnahme des Kindes in eine Schule, die öffentliche Mittel erhält, darf nicht die wirtschaftliche Lage der Eltern und auch nicht die soziale, rassische oder ethnische Herkunft des Kindes, sondern müssen seine Fähigkeiten und seine Neigung maßgebend sein;
4. das Schulwesen muß den einschlägigen Bestimmungen der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts insbesondere hinsichtlich des Unterrichts für die Kinder von Wanderarbeitnehmern und außerdem der Verfassung sowie den kulturellen und sozialen Bedürfnissen des in Frage kommenden Mitgliedstaats entsprechen;
5. die Erziehung und der Unterricht haben zum Ziel, die Persönlichkeit zur vollen Entfaltung zu bringen, sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu stärken;
6. *die Freiheit der Erziehung und des Unterrichts ist zu gewährleisten;*
7. – *die Freiheit der Erziehung und des Unterrichts beinhaltet das Recht, eine Schule zu eröffnen und Unterricht zu erteilen;*
   – *diese Freiheit beinhaltet ferner das Recht der Eltern, für ihre Kinder unter den vergleichbaren Schulen eine Schule zu wählen, in der diese den gewünschten Unterricht erhalten;* dabei muß einem Kind auch eine Schule offenstehen, die in Erziehung und Unterricht keiner Religion oder Weltanschauung Vorrang gibt;
   – *Aufgabe des Staates kann es nicht sein, weder für konfessionsgebundene Schulen allgemein noch für Schulen einer bestimmten Konfession Empfehlungen zu geben oder sie zu bevorzugen, noch kann der Staat solche Empfehlungen oder Bevorzugungen zugunsten nicht konfessionsgebundener Erziehung vornehmen;*
   – *entsprechend dem Recht der Eltern ist es deren Sache über die Auswahl der Schule ihrer Kinder bis zu deren eigener Entscheidungsfähigkeit zu entscheiden. Sache des Staates ist es, die dafür nötigen Einrichtungen öffentlicher oder freier Schulen zu ermöglichen;*
   – die Achtung der Gewissensfreiheit muß sowohl in öffentlichen Schulen, die unmittelbar dem Staat unterstehen, als auch in den ihm vertraglich angeschlossenen Einrichtungen gewährleistet werden;
8. *die freigegründeten Schulen, die die gesetzlich festgelegten, sachlichen Voraussetzungen für die Verleihung der Zeugnisse erfüllen, werden staatlich anerkannt; sie verleihen die gleichen Berechtigungen wie die staatlichen Schulen;*
9. – aus dem Recht der Freiheit der Erziehung folgt wesensnotwendig die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die praktische Wahrnehmung dieses Rechts auch finanziell zu ermöglichen und den Schulen die zur Durchführung ihrer Aufgaben und zur Erfüllung ihrer Pflichten erforderlichen öffentlichen Zuschüsse ohne Diskriminierung der Organisation, der Eltern, der Schüler oder des Personals zu den gleichen Bedingungen zu gewähren, wie sie die entsprechenden öffentlichen Unterrichtsanstalten genießen;
   – dem steht jedoch nicht entgegen, daß von den freigegründeten Schulen ein gewisser Eigenbetrag als Ausdruck ihrer Eigenverantwortlichkeit und zur Unterstützung ihrer Unabhängigkeit zu fordern ist;

10. Spanien und Portugal müssen die vorstehend aufgeführten Grundsätze der Freiheit der Erziehung bei ihrem Beitritt zur Gemeinschaft voll und ganz einhalten;

II. fordert für die Ausführung der vorstehenden Grundsätze folgende Maßnahmen:

1. der Rat erläßt, um die nachschulische Aufnahme beruflicher Tätigkeiten zu erleichtern, *gemäß Artikel 57 EWG-Vertrag Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung der Schulabschlüsse, Diplome und sonstige Prüfungszeugnisse, wobei die von staatlichen und staatlich anerkannten Schulen verliehenen Berechtigungen gleichzubehandeln sind;* die Kommission hat darüber zu wachen, daß bei der Anwendung dieser Richtlinien das Recht auf Freiheit der Erziehung in den Mitgliedstaaten gewährleistet wird;
2. die im Rat vereinigten Minister für Bildungswesen erlassen, um *die Freizügigkeit der Schulabsolventen innerhalb der Gemeinschaft ohne Diskriminierung zwischen Schülern staatlicher und staatlich anerkannter Schulen zu gewährleisten,* zweckmäßige Empfehlungen, damit eine inhaltliche Gleichwertigkeit von Zeugnissen staatlicher und staatlich anerkannter Schulen erreicht wird;
3. die Verfahren, die im Fall einer Verletzung der Grundrechte und der in der von der Europäischen Gemeinschaft anerkannten Konvention der Menschenrechte niedergelegten allgemeinen Rechtsgrundsätze anzuwenden sind, gelten auch bei Verletzung der Freiheit der Erziehung;

III. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließunng den Ministern für Bildungswesen, dem Rat, der Kommission sowie den Regierungen Spaniens und Portugals zu übermitteln.

Die *Hervorhebungen* zeigen auf, daß sich die Aussage des Bundesverfassungsrichters a. D., Prof. Dr. *Willi Geiger: »Die Deutschen Schulgesetze sind fernab vom Geist des Grundgesetzes formuliert«* (aus: Fragen der Freiheit, Heft Nr. 177) in noch stärkerem Maße im Vergleich mit international gültigen Normen als zutreffend erweist. Vielleicht mit dem Unterschied, daß man hier weniger vorsichtig von einer deutlich sichtbaren Ferne zu Geist und Buchstaben dieser Normen sprechen kann.

Eine Verwirklichung dieser international anerkannten Grundsätze und Normen dürfte zu einer Aufhebung des herrschenden Abitur- und Berechtigungswesens in der BR Deutschland führen.

Die Beachtung und Befolgung dieser Entschließung muß aus unserer Sicht von allen bildungspolitisch Interessierten in die politische Forderung nach einer Neufassung der Länder-Schulgesetzgebung und der jüngsten Beschlüsse der KM-Konferenz umgesetzt werden.

Das deutsche Berechtigungswesen und die Freizügigkeitsregelung der EG ab 1992

Von heute vielerorts noch kaum realisierter Bedeutung für das Deutsche Bildungssystem ist auch die 1992 unwiderruflich in Kraft tretende Freizügigkeitsregelung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft.

Diese setzt zunächst die gegenseitige Anerkennung der Schul- und Studienabschlüsse voraus. Sie stellt aber auch das deutsche Selbstverständnis ins Abseits, daß ein Lehrer

a) immer an staatlich gelenkten Hochschulen seine Prüfungen ableisten müsse und

b) daß ein Lehrer »von Natur aus« Beamter sei.

Diese Ausprägungen sind hier beispielhaft für den enormen Zündstoff dieser Vereinbarung genannt. Die Diskussion auf der Tagung zeigte im weiteren Verlauf, daß die positiven Auswirkungen für Deutschland insgesamt stärker beachtet und öffentlich erörtert werden müssen.

Einsichten und Aussichten

Bundespräsident Richard von Weizsäcker hat sich in seiner Ansprache zum 24.12.1985 als Anwalt der Kinder eingesetzt. Seine an das Wesen aller Pädagogik führende Frage – die von jedem eine Antwort verlangt – lautete ganz einfach: »Jedes Kind stellt uns vor die Frage: *Nehmt ihr mich, wie ich bin – oder wollt ihr mich umformen nach euren Vorstellungen?*«

Auch vor diesem Hintergrund muß sich das Abitur heute überprüfen lassen. . .

Es wurde auch deutlich im Verlauf der Gespräche, daß die Frage der Tagung – *200 Jahre Abitur – weiter so?* – von herausragender Bedeutung für den gesamten staatlichen Schulbereich ist und auf keinen Fall nur als Problem der Schulen in privater Trägerschaft und Selbstverwaltung gesehen werden darf: In jedem Bundesland gibt es an einigen Schulen in öffentlicher Trägerschaft und Verwaltung sogenannte Modellversuche, die oft in enger Kooperation mit Erziehungswissenschaftlern und Hochschulen durchgeführt werden. Diese Modellversuche werden ihre Zielsetzungen nur erreichen können, wenn ihnen Raum zur Entfaltung gelassen wird. Die Unvereinbarkeit eines Modells für »selbstbestimmtes Lernen« mit Noten, Versetzungen e. t. c. liegt auf der Hand. Auch Modelle für *»partnerschaftliches Lernen«* sind in diesem Berechtigungssystem ein Widerspruch in sich:

Wie können Lehrer und Lehrerinnen Partner sein, wenn sie gleichzeitig die – jede Pädagogik zerstörende – Funktion eines Richters haben?

Wenn die staatlichen Schulverwaltungen ihren Anspruch aufrecht erhalten wollen, das »besondere pädagogische Interesse« unterliege ausschließlich ihrer Entscheidung – und es sei in staatlichen Modellversuchen bestens abgedeckt (so Staatssektretär a. D. Dr. Eiselt, in einem Aufsatz in »Die öffentliche Verwaltung«, 3/88, der sich auf das aktuelle Verfahren der Freien Schule Kreuzberg vor dem Bundesverfassungsgericht bezieht), dann müssen folgerichtig – wenigstens für eine freie Entwicklung dieser staatlichen Modellver-

suche – freie Lernbedingungen geschaffen werden. Und die sind wiederum mit dem herrschenden Abitur- und Berechtigungssystem unvereinbar...

Wieviel möglich ist, wenn erst einmal die Knoten-Punkte Abitur und Berechtigungswesen richtig gelöst sind, wenn an dieser Stelle eine Öffnung zu freier Entfaltung und freiem Wettbewerb getreten sind, ist aus heutiger Sicht noch nicht zu ermessen. Phantasie und Kreativität werden auch hier erst sprudeln, wenn die überkommenen und einzwängenden Ketten der Vergangenheit abgelegt sind.

Als ein Beispiel für die dann denkbaren, vielen, verschiedenen, freien Wege zu einem zeit- und menschengerechten Bildungswesen hier auszugsweise vier von »10 Geboten der neuen Schule«, die *Lotte Ingrisch* in ihrem Buch *»Schmetterlingsschule – oder die Veränderung der Welt im Kopf«* als Anregung für ein neues Denken gegeben hat:

- Man erkennt die Welt nicht, indem man sie auswendig lernt. Gebildet ist, wer ein Lexikon richtig aufschlagen kann.
- Die Schule soll uns nicht lehren, zu antworten. Die Schule soll uns lehren, zu fragen! Antworten schließen die Welt, Fragen öffnen sie. Nicht von Antwort zu Antwort wachsen wir, sondern von Frage zu Frage. Die Frage ist wichtiger als die Antwort. Nicht, wer alte Antworten gibt, soll die Reifeprüfung bestehen:
  Die Reifeprüfung besteht, wer eine neue Frage stellt!

Die gesamte Tagung hat sich aus unterschiedlichen Sichtweisen mit Abitur und gekoppeltem Berechtigungswesen vertiefend beschäftigt. Dabei wurde deutlich, daß es nicht ›den einen Weg‹ – sondern eine Vielzahl von Ansätzen gibt. Lösungsansätze, die auf den ersten Blick vielleicht isoliert zueinander erscheinen – wie der ordnungspolitische (der ein Bildungswesen auf der Grundlage von Autonomie und freiem Wettbewerb fordert) zum pädagogischen (der von den Interessen der Kinder ausgeht und nicht von einem fremdbestimmten ›Verwertungsinteresse‹ der Gesellschaft am Kind) – doch sind sie in Wirklichkeit miteinander verbunden: Es wurde sichtbar, daß diese beiden letztendlich in unserem Grundgesetz, in der großen Vision von der Entfaltung des Individuums in Freiheit und Menschenwürde den kongruenten Bezugsrahmen besitzen.

Dies alles sind Ansätze, die sich nicht von selbst verwirklichen, die für die Verwirklichung initiative Menschen in allen Lebensbereichen brauchen. Daß es diese Menschen gibt, hat die Tagung ebenso aufgezeigt wie die Tatsache, daß sie in der Regel zu wenig voneinander wissen. Diese Schranken – die auch in den isolierten Lebens- und Tätigkeitsbereichen begründet sind – gilt es, mit- und voneinander lernend zu überwinden: um einem freien und initiativen Bildungswesen ins Leben zu helfen.

Diese notwendige Aufgabe erweist sich dann als große, greifbare Chance für unsere Zeit – von einem Tagungsteilnehmer treffend zusammengefaßt:

Die Abschaffung von Abitur und Berechtigungswesen ist die Reifeprüfung für eine freie Gesellschaft.

Einige Literaturhinweise

Das Abitur – eine Notwendigkeit? – Zur Geschichte, Problematik und Zukunft der Reifeprüfung; Wilhelm Rauthe; Verlag freies Geistesleben, Stuttgart, 1960

Bildungspolitik in einer Zeit des Umbruchs, Wilhelm Ebert, Verband Bildung und Erziehung 1986

Die Krise des Abiturs und eine Alternative; Hartmut von Hentig; Klett-Cotta, Stuttgart 1980

Fragen der Freiheit, Nr. 177, Referate der Tagung: Das Abitur – eine Notwendigkeit; Behrens, Geiger, Lindenberg, Paulig; Bad Boll 1986

Geschichte des gelehrten Unterrichts; Friedrich Paulsen, Berlin 1921

Konkurrenz der Kopfarbeiter – Universitäten können besser sein: Ein internationaler Vergleich; Walter Rüegg (Hrsg.) Verlag A. Fromm, Osnabrück 1985

Schmetterlingsschule – oder die Veränderung der Welt im Kopf; Lotte Ingrisch

Schule und Studium: Mehr Berechtigungen, weniger Chancen; Karl-Oswald Bauer/Hermann Budde; Jahrbuch der Schulentwicklung, Bd. III, Weinheim 1984

Tagungsbericht: Das Abitur – eine Notwendigkeit?; Andreas Wiechmann; in: Erziehungskunst Nr. 3, 1986

Vorschläge zur Neugestaltung des Hochschulzugangs; Bund der freien Waldorfschulen, Stuttgart 1976

10 Thesen zu Abitur und Berechtigungswesen; Arbeitskreis zu Fragen des Abiturs, Verein für ein freies Schulwesen e.V.; in Fragen der Freiheit Nr. 179, 1986

Zensuren – Lüge, Notwendigkeit, Alternativen; Hellmut Becker, Hartmut von Hentig (Hrsg.); Klett-Cotta, Stuttgart, 1983

Fragen der Freiheit: die Thematik der Tagung ist in dieser Schriftenreihe schon mehrfach unter verschiedenen Aspekten behandelt worden; ein Inhaltsverzeichnis der bisher erschienenen Hefte erhalten Sie auf Wunsch kostenlos zugesandt vom Seminar für freiheitliche Ordnung, Badstraße 35, 7325 Boll.

*

Mit den kurzen Literaturhinweisen ist die Bitte des Berichterstatters um Unterstützung bzw. Mitarbeit bei der Erstellung einer umfassenden Aufli-

stung verbunden, die Entwicklung und Stand der Diskussion zu Abitur und Berechtigungswesen erfassen soll. Bitte senden Sie Ihre Hinweise (gerne auch Materialien) zu dem gesamten Themenkomplex an:

Andreas Wiechmann,
Verein für ein freies Schulwesen e.V.
Elvirasteig 41 a
1000 Berlin 37

Die Presseerklärung

Zu einer ordentlichen Tagung gehört eine ordentliche Presseerklärung, die hier zum Abschluß vollständig wiedergegeben wird:

200 Jahre Abitur – Zum Jubiläum eine kritische Tagung

»200 Jahre Abitur sind genug; es ist das berechtigte Interesse von Schulen und Hochschulen, von Schülern und Lehrern, von Studenten und Professoren, energisch eine freiheitlichere Gestaltung des Hochschulzugangs zu fordern«, folgerte Eckhard Behrens, der Vorsitzende des *Seminars für freiheitliche Ordnung e.V.*, aus der kritischen Bestandsaufnahme, die in einer Wochenend-Tagung geleistet wurde, die das Seminar am 23./24. April 1988 in *Bad Boll*/Kreis Göppingen durchführte.

Im Jahre 1788 wurde das Abitur in Preußen eingeführt; seither hat es die Freiheit der Schulen, ihren Lehrplan kreativ selbst zu gestalten, und die Freiheit der Universitäten, ihre Studenten nach fachlicher Eignung auszuwählen, durch Vereinheitlichung und Zentralisierung immer mehr eingeschränkt. Der Notenfetischismus übertrug sich von der unbeliebten Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen und ihren Auswahlkriterien auf jede Schule und jeden Schüler.

Wenn das Abitur nur noch ein Zeugnis ist, das zu nichts mehr berechtigt, werden die Schulen pädagogische Freiheit wiedergewinnen. Wenn die Hochschulen die Chance bekommen, die besten Studienbewerber an sich zu ziehen, wird der Wettbewerb jede Fakultät veranlassen, Eingangsverfahren zu entwickeln, in denen auch für die Bewerber sichtbar wird, ob sie in dem gewünschten Studium, so wie es an dieser Hochschule gestaltet ist, voraussichtlich auch Erfolg haben werden. Die Hochschulen, die es nicht schaffen, die selbst ausgewählten Studenten zum Erfolg in Studium und Beruf zu führen, werden bald einen Rückgang der Zahl und der Qualität ihrer Studienbewerber bemerken und an gutem wissenschaftlichem Nachwuchs Mangel leiden.«

Stellungnahme zum Gesundheitsreform-Gesetz (GRG) der Bundesregierung

Heinz Hartmut Vogel

I. Grundsätzliches

Die Koalitionsregierung der Bundesrepublik Deutschland verfolgt mit dem Gesundheitsreformgesetz die Absicht, die Kosten für Gesundheitsleistungen im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) zu senken. Die Ausgaben für die von den Versicherten in Anspruch genommenen Gesundheitsleistungen sind an einer nicht mehr zu steigernden Beitragsgrenze der Pflichtversicherten angelangt.

Die in den Praxen der niedergelassenen Ärzte und im Krankenhaus anfallenden Kosten können von den gesetzlichen Krankenversicherungen nicht mehr aufgefangen werden.

Abgesehen von Kassenleistungen, die nichts mit der Behandlung und Wiederherstellung der Gesundheit der Versicherten zu tun haben, wie z. B. die kostenlose »Abtreibung«, geht das Gesundheitsreformgesetz in keiner Weise auf die wahren Ursachen für die Unbezahlbarkeit der von den Ärzten und Krankenhäusern erbrachten Leistungen ein.

Die wirklichen Gründe für die Unbezahlbarkeit der in Anspruch genommenen Leistungen beruhen auf der Tatsache, daß in der gesetzlichen Krankenversicherung zwei sich widersprechende Rechtsprinzipien miteinander verfilzt sind:

1. das Sozial-Fürsorge-Prinzip
2. das Versicherungs-Prinzip

Das Sozial-Prinzip

Weder der Arzt noch der Pflichtversicherte wissen, in welchem Umfange der Versicherte im Krankheitsfalle echte Versicherungsleistungen in Anspruch nimmt, da die bisherige Vollkasko-Versicherung die Kosten für jede Inanspruchnahme ärztlicher und Krankenhausleistungen bezahlt. Die Sozial- oder Fürsorgeleistung der Versicherung bezieht sich in erster Linie auf die nicht verdienenden Mitversicherten. Aber auch die Inanspruchnahme der Kassen bei alltäglichen Unpäßlichkeiten sind insofern zu den Sozial- und Fürsorgeleistungen zu rechnen, als sie versicherungsmathematisch nicht erfaßbar und damit auch nicht versicherungsfähig sind. Da weder der Arzt noch der Versicherte diesen Zusammenhang überschaut und der Arzt mit der Vollkaskoversicherung seiner Patienten rechnet, bietet er sämtliche ihm sinnvoll er-

scheinenden Leistungen dem Patienten an. Der Patient nimmt diese Leistungen bedenkenlos an, da er kein Bewußtsein von den entstehenden Kosten hat. Auch er weiß nicht, was durch seine Versicherungsbeiträge abgedeckt ist und was als soziale Leistung von der Versichertengemeinschaft aufgebracht werden muß. Beide, Arzt und Patient, tragen somit zur unkontrollierten Kostensteigerung im Gesundheitswesen bei.

Das Patient/Arzt-Verhältnis

Das Patient/Arzt-Verhältnis, das einem ungeschriebenen Vertrag entspricht, erfüllt nicht im eigentlichen Sinn die Anforderungen an ein rechtliches Vertragsverhältnis, da weder der Arzt noch der Versicherte Einfluß auf die Kosten nimmt, die ein Dritter, die anonyme Kasse, übernimmt. Der Behandlungsauftrag und die Leistungen des Arztes nehmen keine Rücksicht auf die entstehenden Kosten. Damit ist auch das Patient/Arzt-Verhältnis letzten Ende kein echtes Vertragsverhältnis. Dieses setzte voraus, daß der Behandlungsauftrag sich in einem von beiden Partnern überschaubaren und ärztlichen Leistungen entsprechenden Kostenzusammenhang steht. Der Vertrag wird weder vom Arzt noch vom Versicherten bezüglich seiner Finanzierbarkeit kontrolliert. Somit ist das Patient/Arzt-Verhältnis kein freies Vertragsverhältnis.

Da kein wirkliches Vertragsverhältnis zwischen Patient und Arzt besteht, versucht das Gesundheitsreformgesetz durch schärfere Kontrollen der Ärzte und Patienten die Inanspruchnahme ärztlicher und Krankenhausleistungen von seiten der Versicherten und das Leistungsangebot der Ärzte drastisch zu beschränken. Der Patient, d.h. der Versicherte als Auftraggeber ärztlicher Leistungen, ist ausgeschaltet, die unmittelbare Kontrolle über die Ausführung des Behandlungsauftrages und seiner Kosten durch ihn unterbleibt.

Der Gesetzgeber sieht sich genötigt, Festbeträge für bestimmte definierte ärztliche Leistungen, und insbesondere für Medikamente, festzulegen. Der Bundesausschuß Ärzte/Krankenkassen entscheidet paritätisch darüber, welche Arzneimittel bei bestimmten Indikationen aufgrund ihrer niedrigeren Kosten zu Lasten der Kassen verordnet werden dürfen. Es ist vorauszusehen, daß die Heilmittel der biologischen Medizin nicht unter die erstattungsfähigen Heilmittel fallen. Diese müssen dann von den Patienten selbst bezahlt werden. Versicherte, die aus innerer Überzeugung die Hilfe von Naturärzten in Anspruch nehmen, werden aufs schwerste benachteiligt (vgl. unten II.)

Das Versicherungsprinzip

Eine Versicherung, die den Namen verdient, versichert einen klar definierten materiellen Wert, in DM ausgedrückt. Der Höhe des Risikos, hier des

möglichen Krankheitsschadens einschließlich der Lohnfortzahlung, entspricht der einzuzahlende Prämiensatz (Beispiel: Gebäudebrandversicherung).

Charakteristisches Merkmal einer echten Versicherung ist der Umstand, daß sowohl der Versicherte als auch die Versicherung daran interessiert sind, daß der Versicherungsfall nicht eintritt. Dieses Prinzip trifft in keiner Weise auf die gesetzliche Krankenversicherung zu. Hier ist im Gegenteil der Versicherte unter Umständen geradezu daran interessiert, Versicherungsleistungen in Anspruch zu nehmen.

Kostenerstattungs-Prinzip

Eine Pflichtversicherung kann z.B. abgeschlossen werden für den Krankheitsgroßschaden, der aufgrund versicherungsstatistischer Erfahrung bei Eintritt eines Krankheitsgroßschadens als Grundversicherung allgemein abzuschließen ist. Die Versicherung könnte frei gewählt werden. Darüber hinaus können Versicherungen weitere Kostentarife anbieten mit 100%iger, 80%iger, 50%iger Kostenübernahme. Entsprechend sind die Versicherungsprämien sehr hoch (bei 100%iger Kostenerstattung) oder relativ niedrig (bei 50%iger Kostenerstattung). Diese Zusatzversicherungen sollen dem Versicherten ein gewisses Maß von Sicherheit geben, ärztliche und Krankenhausleistungen bis zu einer festzusetzenden Höhe – vor Eintritt der Großschadensversicherung – abzudecken.

Das Sozial- und Fürsorge-Prinzip

Bürger mit niedrigem Einkommen, die keine Steuern zahlen, erhalten auf dem Wege einer Negativsteuer die einzuzahlenden Pflichtversicherungsbeiträge aus dem Steueraufkommen bezahlt. Dadurch sind die Sozialleistungen der bisherigen GKV auf die Schulter der Allgemeinheit (Steuerstaat) übertragen. Die Versicherungen sind davon entlastet und können nach dem echten Versicherungsprinzip ihre Tarife festsetzen.

II. Negative Auswirkungen auf die Erstattung biologischer Arzneimittel durch die RVO-Krankenkassen

Die Kostenerstattung biologischer Arzneimittel im Rahmen der RVO-Krankenkassen ist durch die nachstehend im Wortlaut wiedergegebenen Paragraphen ernstlich in Frage gestellt:

§ 2 »Qualität und Wirksamkeit der Leistungen haben dem allgemein anerkannten Stand der medizinischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse zu entsprechen und den medizinischen Fortschritt zu berücksichtigen.«

Kommentar zu § 2:
Diese Grundvoraussetzung für die Kostenerstattung von Arzneimitteln durch die RVO-Krankenkassen gefährdet die Arzneimittel der biologischen Medizin, weil in § 34 Absatz 2 und Absatz 3 der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung ermächtigt ist, durch Rechtsverordnung Arznei- und Heilmittel von der Erstattung auszuschließen, wobei der Minister entscheidet, ob ein Arznei- oder Heilmittel dem allgemein anerkannten Stand der medizinischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse entspricht. Wer den jeweiligen *allgemein anerkannten* Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse feststellt, wird zunächst verschwiegen; dies geht jedoch aus den §§ 100 und 101 hervor, die den paritätisch besetzten Bundesausschuß Ärzte/Krankenkassen ermächtigen, *»Richtlinien«* für die von den Kassen zu erstattenden kassenärztlichen Leistungen verbindlich zu beschließen.

Bereits im Zusammenhang mit dem zweiten Arzneimittelgesetz wurde die Auseinandersetzung zwischen sogenannter Schulmedizin und den besonderen Therapierichtungen, wie Phytotherapie, Homöopathie und anthroposophisch orientierter Medizin, erkennbar. Seinerzeit ist es gerade noch gelungen, für diese Therapierichtungen Sonderkommissionen einzurichten, auf deren Aufbereitungsarbeit und gutachtliche Stellungnahme das Bundesgesundheitsamt bei der Zulassung dieser Arzneimittelgruppen angewiesen wurde. Trotzdem schwelt im Untergrund der Wissenschaftsstreit zwischen sogenannter Schulmedizin und den besonderen Therapierichtungen weiter. Dies zeigt sich jeweils bei der Verordnung biologischer Arzneimittel, wenn es um die Erstattungsfrage geht: Vielfach werden die Arzneimittel der biologischen Medizin von der Erstattung ausgenommen mit dem Hinweis, sie entsprächen nicht dem allgemeinen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse. Darunter versteht man Arzneimittel, die ihre Wirksamkeit im klinischen Versuch bzw. im Doppelblindversuch statistisch nachgewiesen haben. Es ist folglich damit zu rechnen, daß dieser Maßstab weiterhin auch in dem Gesundheitsreformgesetz angelegt wird.

§ 34, Absatz 2:
»Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung wird ermächtigt . . ., von der Versorgung nach § 31 weitere Arzneimittel auszuschließen, die ihrer Zweckbestimmung nach üblicherweise bei geringfügigen Gesundheitsstörungen verordnet werden.«

Kommentar zu § 34, Absatz 2:
Wer befindet allgemein verbindlich, welche Arzneimittel »üblicherweise« bei geringfügigen Gesundheitsstörungen verordnet werden? Wer grenzt diese Arzneimittel gegenüber Arzneimitteln, die bei ernsten Gesundheitsstörungen üblicherweise verordnet werden, ab? Wer trägt im Einzelfalle bei der Entscheidung »geringfügige oder ernste Gesundheitsstörung« die Verantwortung?

§ 34, Absatz 3:
»Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung kann durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Heilmittel von geringem oder umstrittenem therapeutischen Nutzen und Hilfsmittel, die von geringem Wert sind, bestimmen, deren Kosten die Krankenkasse nicht übernimmt.«

Kommentar zu § 34, Absatz 3:
Im Rahmen seiner Richtlinien-Kompetenz kann also der Arbeitsminister bzw. nach § 100 und 101 und nach § 34, Absatz 4 der Bundesausschuß der Ärzte und Krankenkassen bestimmen, welche Arzneimittel nach ihrer Auffassung wirtschaftlich, d.h. bei bestimmten vorgegebenen Indikationen wirksam sind. Selbst wenn es in § 34 heißt: »Die Verordnungsfähigkeit von Arzneimitteln der besonderen Therapierichtungen, wie homöopathische, phytotherapeutische und anthroposophische Arzneimittel, wird von dieser Regelung nicht berührt«, muß damit gerechnet werden, daß im Einzelfalle Arzneimittel der besonderen Therapierichtungen dem Wirtschaftlichkeitskriterium unterworfen werden. Die Wirtschaftlichkeit jedoch richtet sich nach der Wirksamkeit eines Arzneimittels, so wie der Bundesausschuß der Ärzte und Krankenkassen die Wirksamkeit bei bestimmten Indikationen beurteilt. Der oben angegebene Maßstab nach § 2 wird angelegt, d.h. es wird das Arzneimittel der besonderen Therapierichtungen am Maßstab: »wissenschaftlich allgemein anerkannt« gemessen. Dann – so ist vorauszusehen – wird es aus der Erstattungsfähigkeit herausgenommen. Die Verordnungsfähigkeit mag davon unberührt bleiben. Der Wissenschaftsstreit zwischen Schulmedizin und den besonderen Therapierichtungen wird in die Praxen getragen. Die Auseinandersetzung spielt sich dann zwischen behandelndem Arzt und dem Patienten ab, der glaubt, auch bei Inanspruchnahme biologischer Heilweisen voll versichert zu sein.

§ 100 »Richtlinien der Bundesausschüsse«
(1) Die Bundesausschüsse beschließen die zur Sicherung der ärztlichen Versorgung erforderlichen Richtlinien über die Gewähr für eine ausreichende zweckmäßige und wirtschaftliche Versorgung der Versicherten. Sie sollen insbesondere Richtlinien beschließen über die

1. *ärztliche Behandlung,*
2. *zahnärztliche Behandlung einschließlich der Versorgung mit Zahnersatz sowie kieferorthopädische Behandlung,*
3. *Maßnahmen zur Früherkennung von Krankheiten,*
4. *Ärztliche Betreuung bei Schwangerschaft und Mutterschaft,*
5. *Einführung neuer Untersuchungs- und Behandlungsmethoden,*
6. *Verordnung von Arznei-, Verbands-, Heil- und Hilfsmitteln, Krankenhausbehandlung und häuslicher Pflegehilfe,*
7. *Beurteilung der Arbeitsunfähigkeit,*
8. *Verodnung von im Einzelfall gebotenen medizinischen Leistungen und die Beratung über die medizinischen berufsfördernden und ergänzenden Leistungen zur Rehabilitation,*
9. *Maßnahmen zur Empfängnisregelung, bei Schwangerschaftsabbruch und Sterilisation,*
10. *Bedarfsplanung sowie den bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Einsatz von medizinisch-technischen Großgeräten.*

(2) *»Die Richtlinien nach Absatz 1, Satz 2, Nr. 6 haben Arznei und Heilmittel unter Berücksichtigung der Festbeträge nach § 35 so zusammenzustellen, daß dem Arzt der Preisvergleich und die Auswahl therapiegerechter Verordnungsmengen ermöglicht wird. Die Zusammenstellung der Arzneimittel ist nach Indikationsgebieten und Stoffgruppen zu gliedern. Um dem Arzt eine Therapie und preisgerechte Auswahl der Arzneimittel zu ermöglichen, können für die einzelnen Indikationsgebiete die Arzneimittel in folgende Gruppen zusammengefaßt werden:*

1. *Mittel, die allgemein zur Behandlung geeignet sind,*
2. *Mittel, die nur bei einem Teil der Patienten oder in besonderen Fällen zur Behandlung geeignet sind,*
3. *Mittel, bei deren Verordnung wegen des zweifelhaften therapeutischen Nutzens oder aus Gründen der Arzneimittelsicherheit besondere Aufmerksamkeit geboten ist.«*

Kommentar zu § 100

§ 100 Richtlinien der Bundesausschüsse stellt eine nie dagewesene Bevollmächtigung einer quasi Behörde dar, die, wenn dieser § mit allen staatlichen Rechtsmitteln durchgesetzt würde, die Ärzteschaft in ihrer Therapiefreiheit extrem einschränken würde. Die Verantwortung für die »indikationsgemäße Therapie« im Sinne des § 100 löscht die Therapiefreiheit des Arztes letzten Endes bis zur Unkenntlichkeit aus. Wer trägt dann im Einzelfalle die Verantwortung? Der Arzt wird zum Diagnosesteller degradiert; die Therapie wird durch Verordnungen, Erlasse über die Richtlinienkompetenz der Bundesaus-

schüsse bzw. des Arbeitsministers entschieden. Wenn man weiterhin bedenkt, daß durch die paritätische Zusammensetzung die Bundesausschüsse von mehr oder weniger dogmatisch/naturwissenschaftlich orientierten Ärzten besetzt sind und sie die Maßstäbe für die Wirtschaftlichkeitsprüfung von Arzneimitteln dem § 2 entsprechend anlegen, ist damit zu rechnen, daß die Arzneimittel der biologischen Medizin – selbst wenn sie verordnungsfähig bleiben – aus der Erstattungsfähigkeit herausgenommen werden. Wir haben es folglich mit einem Schlag gegen die Therapiefreiheit und mit einem schweren Eingriff in das Patient/Arzt-Verhältnis zu tun. Die Hersteller biologischer Heilmittel können sich nicht darauf verlassen, daß selbst bei Verordnungsfähigkeit ihrer Mittel diese von den Patienten bezahlt werden. Diese werden sich mit ihren Ärzten in einem Kleinkrieg um die Erstattungsfähigkeit der biologischen Heilmittel wiederfinden. Die Ärzte ihrerseits, die auf ihrem Praxisschild stehen haben »Homöopathie und Naturheilverfahren«, werden, sofern ihnen das wirtschaftlich möglich ist, die Kassenarzttätigkeit aufgeben oder resigniert auf die Verordnung allopathischer Mittel ausweichen. Mehr als 50% der Bevölkerung der Bundesrepublik wünschen Heilmittel der biologischen Medizin und der besonderen Therapierichtungen. Sie werden als Mitglieder der RVO-Krankenkassen entmündigt.

Der Primat der Wissenschaft vor der medizinischen Heilkunst

Die besonderen Therapiemethoden drohen mit der Reform des Gesundheitswesens unter die Vorherrschaft der Schulmedizin zu geraten.

Martin Kriele

Das Arzneimittelgesetz von 1976 sollte nach der Begründung des Regierungsentwurfs »eine tiefgreifende inhaltliche und systematische Neugestaltung« des Arzneimittelrechts bringen. Das Ziel lautete: für *Qualität, Unbedenklichkeit* und *Wirksamkeit* der Arzneimittel Sorge zu tragen. Das war nun freilich auch schon das Ziel des Gesetzes von 1961. Aber man wollte seine Erreichung besser gewährleisten. Zum ersten Sachbereich *Qualität* sieht das Gesetz vor, daß die Zulassung des Arzneimittels zu versagen ist, wenn es nicht die nach den anerkannten pharmazeutischen Regeln angemessene Qualität aufweist. Darüber gab es Kontroversen nur im Blick auf die EG-Richtlinien und ihre Anwendung, nicht auf das Arzneimittelgesetz. Hier standen die Fragen der Unbedenklichkeit und der Wirksamkeit im Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzungen.

Was zunächst die *Unbedenklichkeit* betrifft, sieht das Gesetz sehr wenig vor. Es ist verboten, bedenkliche Arzneimittel in den Verkehr zu bringen, § 5 I. Das verbot auch schon das Gesetz von 1961. Aber das Beispiel der Contergan-Katastrophe hatte gezeigt, daß die Kontrollmechanismen nicht oder jedenfalls nicht zuverlässig genug griffen. Sicherlich wird man derartige Katastrophen nicht mit Gewißheit ausschließen können. Aber das Problem war, im Rahmen des Menschenmöglichen ihre Wahrscheinlichkeit zu mindern. Dazu hätte es neuer und schärferer Instrumente bedurft. Der verfassungsrechtliche Spielraum des Gesetzgebers ist im Bereich der Gefahrenabwehr weit. Eine Gefahr liegt vor, wenn ein Schadenseintritt wahrscheinlich ist. Je größer der mögliche Schaden, desto geringer die Anforderungen an den Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts. Da es um die fundamentalsten Rechtsgüter, nämlich Leben und Gesundheit, geht, wären sehr weitreichende Regelungen verfassungsrechtlich zulässig.

Erstens: Zwar wird das Bundesgesundheitsamt ermächtigt, die Zulassung eines Arzneimittels zu widerrufen, wenn der begründete Verdacht besteht, daß bei bestimmungsmäßigem Gebrauch schädliche Wirkungen auftreten, die über ein medizinisch vertretbares Maß hinausgehen (§ 30 I 1, 25 Ii 5 AMG). Nach der Novelle von 1986 kann auch das Ruhen der Zulassung befristet angeordnet werden (§ 30 I 3). Um diese Vorschriften aber effizient zu machen, bedürfte es einer sanktionierten gesetzlichen Verpflichtung der Klini-

ken und Ärzte, den Verdacht des Auftretens bedenklicher Nebenwirkungen unverzüglich dem Bundesgesundheitsamt zu melden. Das Gesetz sieht eine solche Pflicht lediglich für den Arzneimittelhersteller vor (§ 29 I).

Zweitens hätte man von einer durchgreifenden, systemerneuernden Reform Vorschriften zur Überwachung von Massenverbrauchsmitteln wie Antibabypille, Schmerz-, Schlaf- und Beruhigungsmitteln erwartet mit dem Ziel, zu einer besseren Abwägung von Nutzen und Risiken zu kommen.

Drittens vermißt man wirksame Maßnahmen gegen den Mißbrauch von Arzneimitteln. Wieviele unserer Gesundheitsstörungen iatrogener Natur sind, kann man nur schätzen. Die Schätzungen schwanken; aber einige gehen immerhin so weit, anzunehmen, daß bis zu 80% aller unserer Krankheiten durch den Mißbrauch von Arzneimitteln bedingt oder jedenfalls mitbedingt sind. Diese Zahl mag übertrieben sein, aber ist gewiß nicht ganz abwegig, zumal wenn man auch den Mißbrauch der Tierarzneimittel bedenkt, die über den Fleischkonsum unsere Gesundheit beeinflussen können.

Viertens fehlen Vorschriften, die die Anwendung eines allgemein zugelassenen Medikaments verbieten, wenn in der konkreten Anwendung das Risiko den Nutzen offenkundig übersteigt. Um sich das Problem zu vergegenwärtigen, ist es nützlich, die Definition der verbotenen bedenklichen Arzneimittel genauer zu betrachten. Bedenklich sind Arzneimittel, bei denen nach dem jeweiligen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse der begründete Verdacht besteht, daß sie bei bestimmungsgemäßem Gebrauch schädliche Wirkungen haben, die über ein nach den Erkenntnissen der medizinischen Wissenschaft vertretbares Maß hinausgehen, § 5 II. Schädliche Wirkungen sind also nicht verboten und können auch nicht verboten werden; sie können lediglich zu der positiven Wirksamkeit in Relation gesetzt werden: sie müssen zu ihr in einem vertretbaren Verhältnis stehen. Das besagt, daß schädliche Wirkungen bei der Zulassung des Arzneimittels in Kauf genommen werden müssen. Mag das auch unvermeidbar sein, ist es doch nur zu rechtfertigen, wenn sichergestellt wird, daß nicht nur das Arzneimittel allgemein, sondern auch seine konkrete Anwendung die Nebenwirkungen vertretbar erscheinen läßt. Wenn z. B. bei harmlosen Infektionskrankheiten Antibiotika verabreicht werden, so werden schädliche Nebenwirkungen in Kauf genommen – z. B. die Resistenzerzeugung –, die abstrakt gesehen für das Antibiotikum zu rechtfertigen sind, nicht aber für die konkrete Anwendung. Es müßte hier ein allgemeiner Rechtsgrundsatz gelten, daß die Gesundheit eines Menschen nicht durch Nebenwirkungen geschädigt werden darf, wenn dies nicht aus therapeutischen Gründen erforderlich ist. Ein solcher Grundsatz würde zu einem Subsidiaritätsprinzip in dem Sinne führen, daß ein Arzneimittel mit schwereren Nebenwirkungen nicht zulässig ist, wenn ein Arzneimittel mit geringfügigeren Nebenwirkungen den gleichen therapeutischen Erfolg erzielen kann: also z. B. ein

chemisches Mittel mit schweren und gefährlichen Nebenwirkungen darf nicht verabreicht werden, wenn ein biologisches Mittel mit schwachen oder keinen Nebenwirkungen den gleichen Dienst tun kann.

Fünftens hätte man sich von dem Gesetz gewünscht, daß schädliche Nebenwirkungen, wenn sie sowohl allgemein als auch konkret in Kauf genommen werden, dem Bürger in der Packungsbeilage zumindest gezeigt werden, so daß er prüfen kann, was er in Kauf nimmt. Eine entsprechende Vorschrift findet sich zwar im § 11 des Gesetzes, jedoch nur für neu zugelassene Arzneimittel. Für bereits im Verkehr befindliche Arzneimittel gilt diese Informationspflicht erst ein Jahr nach der ersten Verlängerung ihrer Zulassung (Art. 3, 11 II). Wie schwerwiegend dieser Mangel ist, zeigt eine Meldung, die beim Gesundheitsamt eingegangen ist. Bei 28 Mitteln gegen Herzrhythmusstörungen waren nur für ein Arzneimittel die zum Teil sicher schädlichen Nebenwirkungen, Kontraindikationen und die notwendigen Kontrolluntersuchungen in sogenannten Beipackzetteln angegeben, obwohl diese Angabe für den Patienten von lebenswichtiger Bedeutung sein könnte. In der Novelle von 1986 wurde die Vorschrift wenigstens dahin ergänzt, daß Ärzten und Apotheken auf Anforderung eine Fachinformation zu geben ist, § 11a.

Die Einführung solcher oder ähnlicher Rechtsgrundsätze wäre zwar eine tiefgreifende, aber für die Volksgesundheit wirklich wirksame Reform, die deshalb zugleich auch erheblich zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen beitrüge.

Was ist wirksam?

Statt dessen lag der Schwerpunkt der gesetzgeberischen Aktivitäten auf dem dritten Problemkreis, dem der *Wirksamkeit* der Arzneimittel. Diese ist nun zwar auch ein wichtiges Problem, aber es fällt immerhin auf, daß es als soviel wichtiger angesehen wurde als das Problem der Unbedenklichkeit. Bei der Unbedenklichkeit geht es um die Abwehr von Gefahren für Leben und Gesundheit, bei der Wirksamkeit in erster Linie um den Schutz des Verbrauchers und der Krankenkassen vor minderwertigen Waren. Solche können zwar Gesundheitsschäden mitverursachen, nämlich dann, wenn für den Patienten ein anderes, wirksameres Mittel zur Verfügung gestanden hätte. Aber das ist keineswegs immer der Fall. Häufig ist es ja auch so, daß der Patient ein generell wirksames Mittel erhält, das aber in der konkreten Anwendung im Einzelfall versagt. Der Arzt probiert dann ein anderes, wenn das auch nicht hilft, wiederum ein anderes, und oft wechselt der Patient den Arzt, um sich andere Erkenntnisse und Erfahrungen zu erschließen. Welches Mittel letztlich hilft, läßt sich jedenfalls sehr häufig nicht generalisierend voraussagen, weil Unsicherheiten in der Diagnose und individuelle Unterschiede in der Ansprech-

barkeit, in der Resistenz, in der physischen Konstitution oder in den psychischen Bedingtheiten der Krankheit eine Rolle spielen können.

Ein Verbot allgemein unwirksamer Mittel ist zwar unerläßlich für den Schutz vor Irreführung und Betrug. Das ist unstrittig. Ein Problem entsteht aber, wenn die Unwirksamkeit nicht festgestellt werden kann, weil mit dem Mittel positive Erfahrungen gemacht worden sind. Die Frage, welcher Grad der Wahrscheinlichkeit der Wirksamkeit beizumessen ist, ist dann oft umstritten, gewiß wesentlich, aber, verglichen mit den Risiken der Nebenwirkungen für den Schutz der Volksgesundheit doch eher sekundär; vor allem, wenn man berücksichtigt, daß sich über die therapeutische Wirksamkeit auch bei sorgfältigster Prüfung wenig generalisierbare Aussagen machen lassen.

Denn Wirksamkeit ist nicht dasselbe wie Wirkung. Wirkung ist das physisch meßbare Ergebnis, z.B. Fiebersenkung, Schmerzstillung usw. Wirkungen beziehen sich häufig nur auf Symptome. Jedenfalls zeigen sie sich in den biochemischen Prozessen, in denen wir Menschen alle gleich sind. Therapeutische Wirksamkeit hingegen bedeutet den Übergang von der Krankheit zur Gesundheit. Dies betrifft den ganzen Menschen als eine biologisch-seelisch-geistige Einheit, und insofern spielen unsere individuellen Besonderheiten bis hinein in unsere Biographien und Konstitutionen eine Rolle. Generalisierbare Aussagen über Wirksamkeit sind deshalb nicht immer ohne weiteres möglich – oder doch jedenfalls nur mit großer Zurückhaltung und dem Vorbehalt der Korrektur.

Der ursprüngliche Grundgedanke des Gesetzgebers war nun der, nur noch solche Medikamente zuzulassen, die generelle, statistisch erprobte Aussagen über die therapeutische Wirksamkeit erlauben, und alle anderen Mittel zu verbieten. Man hatte nämlich in den 30er Jahren statistische Verfahren entwickelt, die solche generalisierenden Aussagen möglich machen sollen: die randomisierte klinische Prüfung, bei der zwei Gruppen von Patienten gebildet werden, von denen die eine, die Versuchsgruppe, das Mittel erhält und die andere, die Kontrollgruppe, statt dessen die bisherige Standardbehandlung oder Placebos. Wenn weder der Patient noch der behandelnde Arzt, sondern nur der Versuchsleiter weiß, welcher Patient zu welcher Gruppe gehört (sogenannter Doppel-Blind-Versuch), dann erhält man angeblich durch den Vergleich beider Gruppen ein statistisch objektiviertes Ergebnis, das über die Wirksamkeit des Arzneimittels Auskunft geben soll.

Dieses Verfahren erschien so einleuchtend, daß seine Entdeckung bei Medizinern und Pharmakologen eine Art Begeisterungsrausch ausgelöst hat: man habe nun endlich ein Verfahren, mittels dessen auf wissenschaftliche Weise die Wirksamkeit eindeutig bewiesen werden könne. Werde der Beweis nicht erbracht, so stehe fest, daß das Arzneimittel nicht wirksam sei. Dann aber sei es unverantwortlich, dem Patienten statt eines erwiesenermaßen

wirksamen ein Medikament mit umstrittener Wirksamkeit zu verabreichen, und auch den Krankenkassen sei die Erstattung nicht zumutbar. Deshalb müßte für alle Arzneimittel der klinische Wirksamkeitsbeweis erbracht werden, und alle, für die er nicht erbracht werden könne, müßten kraft Gesetzes und behördlicher Entscheidung vom Markt verschwinden. Damit würde gleichzeitig die Zahl der im Verkehr befindlichen Arzneimittel auf einen Bruchteil reduziert. Der Rest sei dann auch für die Ärzte überschaubarer.

Dies alles war gemeint, als man forderte, das Arzneimittelrecht an dem modernsten Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis zu orientieren. Man forderte deshalb im Gesetz eine Regelung, die die Zulassung des Arzneimittels von klinischen Prüfungen abhängig machen und alle übrigen Arzneimittel verbieten sollte.

Staatliche Schützenhilfe?

Der Gesetzgeber hat die Sache nach langen Kämpfen schließlich etwas behutsamer geregelt. Zwar verlangt er vom Hersteller die klinische oder sonstige ärztliche Erprobung (§ 22 II 3). Die Zulassung wird ohne weiteres versagt, wenn das Arzneimittel nicht nach dem jeweils gesicherten Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse ausreichend geprüft worden ist (§ 25 II 2). Nunmehr stellte sich dem Gesetzgeber die Frage, was zu geschehen hat, wenn das Ergebnis der Prüfung Zweifel und Meinungsverschiedenheiten offen läßt, wenn es also, was die Regel ist, gute Gründe für die Annahme der Wirksamkeit gibt, aber ein zweifelsfreier Beweis nicht erbracht werden kann. Rigoristen forderten hier eine juristische Beweislast zu Lasten des Arzneimittelherstellers: im Zweifel für die Nichtzulassung. *Denn Wirksamkeit sei nur statistisch erwiesene Wirksamkeit.* Der Gesetzgeber verteilt die Beweislast anders, nämlich so: Die Zulassung wird versagt, wenn die therapeutische Wirksamkeit *fehlt* oder nach dem jeweils gesicherten Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse vom Antragsteller unzureichend begründet ist (§ 25 II 4). Das Gesetz fügt hinzu: Die therapeutische Wirksamkeit fehlt, wenn *feststeht,* daß sich mit dem Arzneimittel *keine* therapeutischen Ergebnisse erzielen lassen (§ 5 II a.E.), und das Gesetz ergänzt: dies stehe natürlich nicht fest, wenn sich auch nur in einer beschränkten Zahl von Fällen doch therapeutische Ergebnisse erzielen lassen. Der Bericht des gesundheitspolitischen Ausschusses des Deutschen Bundestages erläutert: es genüge der Nachweis, »daß bestimmte Indizien für die im Antrag behauptete Wirksamkeit sprechen. Vom Antragsteller darf jedoch nicht der zwingende Beweis der Wirksamkeit eines Arzneimittels im Sinne eines jederzeit reproduzierbaren Ergebnisses eines nach einheitlichen Methoden ausgerichteten naturwissenschaftlichen Experiments verlangt werden.«[1]

Diese Beweislastregel besagt also: Wenn es nach sorgfältiger wissenschaftlicher Prüfung durch den Hersteller Anhaltspunkte für die Wirksamkeit gibt, Zweifel und Meinungsverschiedenheiten aber offen bleiben, so wird das Arzneimittel nicht verboten, sondern zugelassen. Dahinter stand die Erfahrung, daß es über therapeutische Wirksamkeit sehr häufig wissenschaftlich begründete Meinungsverschiedenheiten gibt, in denen sich zum Teil erkenntnistheoretische Schulen-Streitigkeiten niederschlagen. In diesen aber hat sich der Staat neutral zu verhalten. Der freiheitliche Staat ist nicht zum Schiedsrichter in wissenschaftlichen Kontroversen berufen, er darf sich weder mit der einen noch mit der anderen Richtung und Schule der Wissenschaft identifizieren. Dieses Prinzip der sogenannten Nichtidentifikation des Staates ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz, der auch in bezug auf Religionen und Weltanschauungen gilt und der in bezug auf den wissenschaftlichen Schulenstreit seinen Niederschlag im Grundsatz der Wissenschaftsfreiheit gefunden hat (Art. 5 III GG). Um dem Rechnung zu tragen, hat der Gesetzgeber noch ein übriges getan und für die besonderen Therapierichtungen besondere Zulassungskommissionen vorgesehen.

Gegen alle diese verfassungskonformen Regelungen erhob sich ein Sturm des Protestes von seiten derjenigen, die sich von dem Gesetz staatliche Schützenhilfe im medizinischen Schulenstreit erhofft hatten und nun enttäuscht waren, daß sich der Staat unparteilich und neutral verhält. Vor allem hat man dem Gesetzgeber übel genommen, daß er das Erfordernis der randomisierten klinischen Prüfung auf Neuzulassungen beschränkt. Rigoristen hatten gefordert, daß sämtliche im Verkehr befindlichen Arzneimittel nach und nach kontrollierten klinischen Studien unterzogen werden müßten, um, wie es heißt, reinen Tisch zu machen und Arzneimittel massenweise auszuscheiden. Dem hat sich der Gesetzgeber versagt (siehe vor allem Art. 3 7 IV), der für die Verlängerung nur die analytische Prüfung (§ 22 II Ziff. 1), nicht aber die klinische Prüfung (§ 22 II Ziff. 3) verlangt. Die Begründung lautet, daß es sich um Arzneimittel handelt, durch deren langjährigen therapeutischen Einsatz die Möglichkeit bestanden hat, wissenschaftliche Erkenntnisse über Wirksamkeit und Unbedenklichkeit zu sammeln. Man hat dem mit Empörung entgegengehalten, daß die Annahme der Wirksamkeit danach also auf den Wahrscheinlichkeitsurteilen beruhen soll, die sich aus der ärztlichen Erfahrung ergeben, anstatt auf der Gewißheit, die die klinischen Versuche vermitteln sollen. Ist das wirklich so empörend? Wenn ich recht orientiert bin, erfolgten die wichtigsten Entwicklungen neuer Arzneimittel ohne kontrollierte Versuche, nur durch sorgfältige Beobachtung der Kranken, so die Mittel gegen Epilepsie, Schlafkrankheit, Malaria, Bluthochdruck, Schizophrenie, Depressionen u.v.a. Ich habe mir sagen lassen: Ohne den kontrollierten Versuch würde uns kein wichtiges Arzneimittel fehlen.

Die randomisierte klinische Prüfung trotzdem so dringend zu fordern, ist vielfach zu einer Art leerlaufendem Selbstzweck geworden. Das erscheint dem medizinischen Laien an sich schon unsinnig. Hinzu kommt, daß statistische Ergebnisse nur bei einer großen Zahl von Versuchspersonen Wert gewinnen, weil nur dann Zufälligkeiten überspielt werden. Solche groß angelegten Versuche kommen aber von der Natur der Sache her nur bei sehr verbreiteten Krankheiten in Betracht. Überdies sind sie so kostspielig, daß sie nur von pharmazeutischen Großunternehmen verkraftet werden, während mittelständische Unternehmen ruiniert würden. Mit dieser Forderung hoffte man die von der mittelständischen Industrie abhängigen besonderen Therapierichtungen zu treffen und war für die Erreichung dieses Zweckes alle Schäden in Kauf zu nehmen bereit – Schäden sowohl für die Volksgesundheit als auch für die Kosten im Gesundheitswesen. Zwar hätte man die Zahl der Arzneimittel erheblich verringert, aber man hätte uns zugleich zahlreicher bewährter Mittel beraubt, ganze medizinische Kulturen vernichtet und einen reichen Schatz an Erfahrungen für die Zukunft abgebrochen. Der Gesetzgeber war weise genug, derartige Forderungen zurückzuweisen.

Damit war ein erster groß angelegter Angriff auf die besonderen Therapierichtungen abgeschlagen. Der Vernichtungskrieg der Dogmatiker gegen die besonderen Therapierichtungen war damit nicht beendet. Er suchte sich neue Wege zur Erreichung seines Ziels über die Kostenerstattung durch Beihilfe und Krankenkassen: auch zugelassene Arzneimittel der besonderen Therapierichtungen sollten als nicht erstattungsfähig gelten und auf dem Weg über einen wirtschaftlichen Vernichtungskampf zum Verschwinden gebracht werden. Dieser Einfluß schlägt sich in Ausschlußklauseln bei den privaten Krankenkassen und in zahlreichen Einzelentscheidungen öffentlicher Kassen und Beihilfebehörden nieder. Die Rechtsprechung zeigte sich schwankend, je nach den Erfahrungen und der Einsichtsfähigkeit der Richter oder nach der Überzeugungskraft der von ihnen gehörten Sachverständigen. Immerhin ist es der engagierten Bereitschaft von Ärzten und Patienten zu Rechtsprozessen und einer Reihe von positiven Gerichtsentscheidungen zu verdanken, daß sich diese Tendenz bisher nicht vollständig hat durchsetzen können.

Der Gesetzentwurf zur Strukturreform

Das soll jetzt anders werden: Die Verfechter des Monopols der Schulmedizin sind zu einem neuen Generalangriff angetreten. Es ist ihnen gelungen, den Gesetzentwurf der Koalitionsfraktion zur Strukturreform im Gesundheitswesen[2] entscheidend zu beeinflussen und Instrumente einzubauen, mit denen sie die Therapiefreiheit des Arztes ausschalten und die ärztliche Tätigkeit lenkend und kontrollierend in den Griff bekommen. Der wirtschaftliche Ruin

der Hersteller von Arzneimitteln der besonderen Therapierichtungen ist vorgezeichnet. Es fällt auf, daß die Probleme, die in dem Entwurf stecken, bisher nur wenig bemerkt worden und kaum Gegenstand der öffentlichen Diskussion geworden sind.

In § 2 wird der Grundsatz aufgestellt, die Wirksamkeit der Leistungen habe dem allgemein anerkannten Stand der medizinischen Erkenntnisse zu entsprechen. Bei Arzneimitteln ist damit offenbar das Erfordernis des klinischen Doppel-Blind-Versuches gemeint. Jedenfalls wird die Klausel von vielen Dogmatikern so verstanden werden. In der Praxis der Kostenerstattung hat sich gezeigt: der therapeutische Nutzen eines Arzneimittels gilt mit der Zulassung durch das Bundesgesundheitsamt keineswegs als gewährleistet; eine Bindungswirkung der Zulassung wird nicht anerkannt. Mag der Hersteller das Arzneimittel noch so sorgfältig geprüft, das Bundesgesundheitsamt das Arzneimittel noch so sorgfältig kontrolliert haben: für viele Dogmatiker gilt es ohne den klinischen Doppel-Blind-Versuch ohne weiteres als ein Mittel, dessen Wirksamkeit dem allgemein anerkannten Stand der medizinischen Erkenntnisse nicht entspreche und das deshalb nicht erstattungsfähig sei. Diese Tendenz wird sich durch das Gesetz bestätigt finden und verfestigen, wenn dem nicht durch klare, unmißverständliche Formulierungen vorgebeugt wird.

Entsprechendes gilt für neue Untersuchungs- und Behandlungsmethoden: auch sie dürfen nicht abgerechnet werden, ehe nicht der Bundesausschuß Empfehlungen über ihren therapeutischen Nutzen abgegeben hat (§ 144 I Ziff. 1). Allgemein erläßt der Bundesausschuß Richtlinien über die Einführung neuer Untersuchungs- und Behandlungsmethoden (§ 100 I S. 2 Ziff. 5). Für neue Heilmittel – worunter jedoch nicht Arzneimittel fallen (vgl. §§ 31, 32) – gilt, daß der Kassenarzt sie nicht verordnen darf, wenn nicht zuvor der Bundesausschuß ihren therapeutischen Nutzen anerkannt und Richtlinien für sie erlassen hat (§ 147).

Ob und wie der Bundesausschuß der Ärzte und Krankenkassen den therapeutischen Nutzen eines Arzneimittels, eines Heilmittels, einer Behandlungsmethode feststellt, ist nicht geregelt: er ist an keinerlei inhaltliche Kriterien gebunden. Ob er überhaupt irgendwelche Prüfungen vornimmt und gegebenenfalls wie, ist in sein Belieben gestellt. Er kann sich ohne weiteres auch an dem dogmatischen Urteil orientieren: ein Arzneimittel, dessen Wirksamkeit nicht im Doppel-Blind-Versuch zweifelsfrei erwiesen ist, habe keinen therapeutischen Nutzen. Seine Entscheidung erfolgt rein willkürlich. Es genügt, daß ein Mitglied den Daumen hebt oder senkt und die anderen dazu mit dem Kopf nicken. Es gibt keine Öffentlichkeit, keine Begründung, keine Kontrolle, nichts, was der Ausschuß zu prüfen, zu bedenken, zu berücksichtigen verpflichtet wäre. Er entscheidet vollständig souverän wie ein absoluti-

stischer Fürst, ohne irgend jemandem Rechenschaft schuldig zu sein: eine Enklave in unserem demokratischen Rechtsstaat. Damit haben die Vertreter des schulmedizinischen Dogmatismus ihr wichtigstes Ziel erreicht – sich freilich gleichzeitig selbst enthüllt und charakterisiert.

Die personelle Zusammensetzung der Bundesausschüsse gewährleistet, daß die Vertreter der Mehrheit, also der Schulmedizin, unter sich bleiben. Der 21köpfige Ausschuß besteht aus neun Vertretern der kassenärztlichen Bundesvereinigung, neun Vertretern der Krankenkassen und drei Unparteiischen – gemeint unparteiisch zwischen Ärzten und Kassen, nicht zwischen schulmedizinischen Richtungen (§ 99 II). Die 18 Vertreter der beiden Verbände werden von diesen »bestellt«: das heißt praktisch, von den jeweiligen Vorständen berufen. Es gibt keinen Minderheitenschutz für besondere Therapierichtungen, und schon gar nicht, wie im Prüfverfahren vor dem Bundesgesundheitsamt, unabhängige Kommissionen der besonderen Therapierichtungen. Deren Repräsentanten sind vollständig ausgeschaltet.

Die Richtlinien des Bundesausschusses müssen für die Kassenärzte durch Satzung der kassenärztlichen Vereinigung unmittelbar verbindlich gemacht werden (§ 89 III 2). Nicht einmal eine abweichende Satzungsautonomie wird diesen sogenannten Selbstverwaltungskörperschaften zugestanden. Die Richtlinien sind darüber hinaus Bestandteil der Bundesmantelverträge und der Gesamtverträge zwischen der kassenärztlichen Bundesvereinigung und den Verbänden der Krankenkassen (§ 100 IV), und damit auch für diese unmittelbar verbindlich. Es handelt sich, staatsrechtlich gesprochen, um sogenannte »dynamische Blankettverweisungen«. Was immer der Bundesausschuß künftig beschließen mag, es wird unmittelbar für die Vereinigung und ihre Mitglieder verbindlich. Die politischen Verfechter des schulmedizinischen Dogmatismus haben bei ihrem Einfluß auf die ministeriellen Bearbeiter dieses Entwurfs wirklich nichts übersehen, was der Sicherung ihres absolutistischen Monopolanspruchs in der deutschen Medizin dienen könnte mit einer Ausnahme: nämlich daß dieses System einer Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht schwerlich standhalten wird.

»Nutzen zweifelhaft«

Während also neue Heilmittel und Behandlungsmethoden durch die Positivlisten einfach blockiert werden können, mußte sich der Gesetzesentwurf für schon bestehende Mittel auf Negativlisten beschränken. Aber auch hier ist nichts ausgelassen, was dem schulmedizinischen Monopolanspruch dienen könnte.

Eine Reihe von Arzneimitteln ist schon seit längerem und auch weiterhin kraft Gesetzes ausgeschlossen: § 34 I. Eine Reihe weiterer Arzneimittel kön-

nen durch Rechtsverordnungen ausgeschlossen werden, entsprechende Ermächtigungen finden sich in § 34 II und III. Die eine betrifft Arzneimittel, die üblicherweise bei geringfügigen Gesundheitsstörungen verordnet werden. Neu im Gesetz findet sich eine Verordnungsermächtigung, wonach Heilmittel mit geringem »oder umstrittenem therapeutischen Nutzen« ausgeschlossen werden können. Dies zielt sicherlich vor allem auf die Heilmittel der besonderen Therapierichtungen, denn sie sind von vorneherein »umstritten« – oder können jederzeit dazu gemacht werden: es genügt ein kritischer Artikel in einer Fachzeitschrift, und schon ist das Mittel umstritten. Diese Vorschrift lädt übrigens nicht nur zum Mißbrauch aus wissenschaftsideologischen Machtkämpfen, sondern auch zum Mißbrauch im wirtschaftlichen Konkurrenzkampf der pharmazeutischen Industrie geradezu ein.

Weitere Negativlisten kann der Bundesausschuß der Ärzte und Krankenkassen durch verbindliche Richtlinien unter dem Gesichtspunkt mangelnder Wirtschaftlichkeit erstellen (§ 34 IV). Dies ist die einzige Vorschrift, die bisher die Verbandsvertreter der besonderen Therapierichtungen alarmiert hat. Auf deren Intervention hin wurde sie um eine Schutzklausel ergänzt: »Die Verordnungsfähigkeit von Arzneimitteln der besonderen Therapierichtungen wie homöopathische, phytotherapeutische und anthroposophische Arzneimittel wird von dieser Regelung nicht berührt«. Damit ist dem Mißbrauch jedenfalls insoweit vorgebeugt, als diese Arzneimittel nicht schon als solche von vornherein wegen Unwirtschaftlichkeit ausgeschlossen werden dürfen. Sie sind aber natürlich im einzelnen nicht von der Wirtschaftlichkeitsprüfung ausgenommen. Wenn der Bundesausschuß aus dogmatischen Gründen ihren therapeutischen Nutzen bezweifelt, folgt, daß er sie dann auch als unwirtschaftlich ansieht. Dann kann er jedes einzelne von ihnen mit dieser Begründung auf die Negativliste setzen. Dagegen hilft dann auch nicht das Anhörungsrecht der Betroffenen, das in diesem Fall ausnahmsweise einmal ins Gesetz eingefügt ist.

Ergänzend dazu ist vorgesehen, daß der Bundesausschuß verbindliche Richtlinien über die Verordnung von Arznei- und Heilmitteln erläßt (§ 100 I S. 2 Ziff. 6). Dieser kann dafür die einzelnen Indikationsgebiete in drei Gruppen zusammenfassen: 1. Mittel, die allgemein geeignet sind, 2. Mittel, die nur in besonderen Fällen geeignet sind, 3. Mittel mit »zweifelhaftem therapeutischen Nutzen« (§ 100 II). Es ist zu erwarten, daß sich die Mittel der besonderen Therapierichtungen, soweit sie nicht schon ausgeschlossen sind oder ausgeschlossen werden, allesamt in der dritten Kategorie finden werden. Ihre Verordnung ist damit zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen, wird aber in der Regel als unwirtschaftlich angesehen werden und kann den Arzt in jedem Einzelfall in langwierige Auseinandersetzungen mit der Kasse und der kas-

senärztlichen Vereinigung bringen – bis er mürbe gemacht ist und auf die Verschreibung solcher Mittel künftighin lieber verzichtet.

Kostendämpfung

Betrachtet man diese Vorschriften in ihrer Gesamtheit, um die in ihnen zum Ausdruck kommende Tendenz, gewissermaßen die ihnen zugrunde liegende Philosophie zu verstehen, so fallen vor allem zwei charakteristische Grundzüge auf: die Ungeeignetheit zur Kostendämpfung und die Tendenz zum Primat der Naturwissenschaft vor der medizinischen Heilkunst.

Erstens sind die Vorschriften kaum geeignet, einen kostendämpfenden Effekt auszulösen. Sie richten sich ja nicht gegen kostentreibende Faktoren, etwa in der Apparatemedizin, der Zahnmedizin, den Krankenhäusern, den Kuren, sondern gegen die meist unschädlichen und preisgünstigen Mittel, zu denen jedenfalls weitgehend die der besonderen Therapierichtungen gehören. Die gesetzliche Negativliste umfaßt Mittel gegen Erkältung und grippalen Infekt, Schmerzmittel, Abführmittel und ähnliches, die Verordnungsermächtigungen Mittel, die ihrer Zweckbestimmung nach »üblicherweise bei geringfügigen Gesundheitsstörungen verordnet werden« und, wie gesagt, die mit »umstrittenem therapeutischem Nutzen«. Auf den ersten Blick scheint der Grund zu sein: man soll nicht wegen jeder Kleinigkeit zum Arzt laufen und die Krankenkassen belasten; geringfügige Beschwerden heilen sich von selbst aus, und wer durch Arzneimittel nachhelfen will, soll dies privat bezahlen. Angenommen indes, der Arzt hält die Verschreibung eines ausgeschlossenen Mittels für erforderlich, z.B. weil er befürchtet, ein Schnupfen könne zur Bronchitis, ein grippaler Infekt zur Lungenentzündung, eine dauernde Verstopfung zu schwerwiegenden Folgeschäden führen, dann sind folgende Fallkonstruktionen denkbar:

1. Das geeignete Mittel ist infolge dieser Ausschlußbestimmung vom Markt verschwunden – was ja nach der Lebenserfahrung keine fernliegende Möglichkeit wäre. Oder:

2. Der Patient weist das Privatrezept zurück, oder nimmt es zwar an, verzichtet aber auf die Beschaffung des Mittels. Auch diese Erwartung dürfte nicht lebensfern sein. Hat der Patient vielleicht Jahrzehnte lang Kassenbeiträge geleistet, vermag er nicht einzusehen, warum er nun, da er die Kasse einmal in Anspruch nehmen muß, statt dessen an seine Eigenleistung verwiesen wird. In der Diskussion über die Einführung einer proportionalen Selbstbeteiligung wurde stets eingewandt, es sei unrealistisch anzunehmen, die Patienten würden ohne weiteres zu dieser Leistung bereit sein. Wenn dieser Einwand vom Gesetzgeber ernst genommen wird, so wäre es folgerichtig, ihn auch in diesem Falle ernst zu nehmen. Oder:

3. Der Arzt verschreibt andere, erstattungsfähige Mittel, die aber den Organismus mehr als nötig belasten oder vergiften können und möglicherweise folgenreiche Nebenwirkungen einschließlich der Resistenzerzeugung auslösen. Auch in diesem Falle erwiese sich die Ungeeignetheit des Gesetzes, seinen Zweck, die Kostendämpfung, zu erreichen.

Man erkennt also bei diesen Vorschriften eine lenkende Hand, der es weniger um die Kostendämpfung geht, die diese vielmehr als Vehikel benutzt, um ganz andere Ziele zu verfolgen.

Der zweite auffallende Charakterzug der Vorschriften ist die Einschränkung der Therapiefreiheit des Arztes mit der Tendenz, diese bis gegen Null schrumpfen zu lassen. In letzter Konsequenz wird die ärztliche Tätigkeit auf die Diagnose reduziert. Was der Arzt dann zu verordnen hat, ergibt sich aus Gesetz, Verordnungen, Richtlinien und Preisvergleichslisten. Das Ideal scheint ein Normenvollzug als logischer Subsumtionsakt nach dem Syllogismusschema zu sein: Wenn Patient P die Krankheit K hat, dann ist X zu verordnen. Nun hat P K, also ist X zu verordnen.

Auch wenn dieses Ideal noch nicht vollständig erreicht und vielleicht auch nicht ganz erreichbar ist, so gilt doch die möglichst große Annäherung daran als erstrebenswert. Dem individuellen therapeutischen Urteil des Arztes, seinen Erfahrungen, seinem Suchen nach neuen Wegen, seiner Offenheit für unkonventionelle Methoden wird mißtraut; denn da könnten allerlei unwissenschaftliche Obskurantismen einfließen. Vertrauen gilt statt dessen den Naturwissenschaften und ihren Methoden, den Tierversuchen, der Statistik des randomisierten Doppel-Blind-Versuchs und alldem, was sich mit Apparaten messen, zählen und wägen läßt. Was nach dem jeweils neuesten Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis als erwiesen angesehen wird, wird angewandt, alles andere ausgeschlossen.

Der Arzt bedarf deshalb der verbindlichen Vorschriften, und deren Einhaltung bedarf eines bürokratischen Kontrollapparates. Die ärztlichen Personalkörperschaften zur Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten im Wege der Selbstverwaltung, beruhend auf demokratischen Wahlen und mit Satzungsautonomie ausgestattet, verwandeln sich unter der Hand in mit gesetzlichen Vollmachten ausgestattete riesige Verwaltungsbehörden, die die ärztliche Tätigkeit umfassend vorschreiben und kontrollieren und auf die das Mitglied keinen Einfluß mehr auszuüben vermag.

Erst recht wird dem Patienten mißtraut, der sich dem durch sein Recht auf freie Arztwahl zu entziehen versucht und der Ärzte der besonderen Therapierichtungen aufsucht. Er soll überall, wo immer er sich hinbegibt, auf dieselben Behandlungsmethoden treffen, da die besonderen Therapierichtungen nicht mehr erstattungsfähig sind und da überdies dadurch die Hersteller besonderer Arzneimittel wirtschaftlich ruiniert und ausgeschaltet sind. Mit all-

dem soll der Primat der exakten Naturwissenschaft vor der medizinischen Heilkunst gesichert werden.

Das alles kann verfassungsrechtlich keinen Bestand haben. Das will ich hier nicht ausführen. Die verfassungsrechtliche Prüfung ist ein Thema für sich. Statt dessen will ich versuchen, diese Tendenz in ihrer Tragweite durchschaubarer werden zu lassen. Zu diesem Zweck lassen Sie mich ein wenig in die philosophischen Hintergründe ausgreifen.

Ich möchte etwas zugespitzt folgende These aufstellen: Die Motive dieses Rigorismus sind nicht gesundheitspolitischer Art. Sie sind wohl auch nicht, wie man mitunter annimmt, gesellschaftspolitischer Art, auch wenn solche Gesichtspunkte hineinspielen mögen. Sie sind vielmehr in erster Linie wissenschaftspolitischer Art: das heißt, es geht nicht um unser aller Gesundheit, sondern um die Durchsetzung von weltanschaulichen Dogmen, die aus wissenschaftlichen Erkenntnissen abgezogen, verselbständigt und verfestigt werden. Nur dies erklärt die Vernachlässigung der eigentlichen gesundheitspolitischen Aufgaben: der Bekämpfung gefährlicher Nebenwirkungen und der Kostendämpfung bei gleichzeitiger Überwertigkeit der wissenschaftlichen Methodendiskussion.

Genauer gesagt: Es geht um den Primat der exakten Wissenschaft vor der medizinischen Heilkunst. Die klassische Philosophie unterschied von Aristoteles an: Episteme und Phronesis, scientia und prudentia, oder bei Kant: theoretische und praktische Vernunft, also Wissenschaft und praktische Verhaltenslehre. Die Wissenschaft antwortet auf die Frage: Was ist wahr, wahrscheinlich, beweisbar?, die praktische Verhaltenslehre auf die Frage: Was empfiehlt sich zu tun? Der Wissenschaft ist das Wissen, der praktischen Verhaltenslehre das Meinen zugeordnet, und zwar, wie Aristoteles sagt, das wohlbegründete Meinen, das auf Erfahrung beruht und seinen höchsten Ausdruck in der Weisheit findet. Zur Episteme in diesem Sinne gehören alle Naturwissenschaften, zur Phronesis z.B. Ethik, Politik, Nationalökonomie, Pädagogik, Jurisprudenz und auch die Medizin. Für die praktischen Verhaltenslehren sind die Wissenschaften zwar unentbehrlich, aber immer nur als Hilfsinstrument. Sie beantworten die Hauptfrage nicht aus sich heraus. Ein durchgängiger Grundzug des neuzeitlichen Denkens von Bacon an ist der Versuch, in den praktischen Verhaltenslehren den Primat der praktischen Frage aus dem Blick zu verlieren und dem Primat der Wissenschaft zu überliefern. Die Wissenschaft wird dann von der Dienerin zur Herrin; es geht dann darum, ihre Möglichkeiten zu realisieren; die Praxis hat sich unterzuordnen und wird dabei in ihren Bedürfnissen vergewaltigt.

Beispiele für diese Tendenz finden sich auch in anderen Disziplinen: z.B. Versuche, die Jurisprudentia in eine scientia, etwa in ein axiomatisches System zu zwängen, die Ethik nach geometrischer Methode zu beweisen, die Natio-

nalökonomie in Mathematik und Statistik aufzulösen und der politischen Kunst der Wirtschaftssteuerung überzustülpen – alles Tendenzen, die in Sackgassen führen und von der Natur der Sache her führen müssen: gewissermaßen die Verrücktheit der Neuzeit, ein Exzeß im Siegeszug der Naturwissenschaften.

Diese Tendenz zur Scientifizierung der Prudentia hat schon Immanuel Kant den Primat der praktischen Vernunft vor der theoretischen entgegengehalten. Sie prägt aber nach wie vor den Zeitgeist und führt – eines von vielen Beispielen – z.B. dazu, daß die Wirksamkeitsprüfung nach dem jeweils neuesten Stand der pharmazeutischen Wissenschaft zu einer überwertigen Idee aufstieg, der die praktischen Erfordernisse der medizinischen Heilkunst untergeordnet werden. Es kommt dann nicht mehr darauf an, ob sich ein Arzneimittel in der praktischen Erfahrung bewährt hat, sondern ob diese Bewährung statistisch bewiesen ist. So schrieb z.B. A. R. Feinstein, den Rudolf Groß als den »zur Zeit wohl führenden Medizintheoretiker des Westens« bezeichnet, 1977, daß wir »Beweise statt Meinungen« brauchen, und forderte deshalb die Unterordnung der Arzneimittelherstellung unter den klinischen Versuch. Rudolf Groß drückt sich vorsichtiger aus: er spricht weder von Beweisen noch von Sicherheit. Es gehe auch nicht nur um Wahrscheinlichkeit. Aber: »Es ist ein Unterschied, ob die Wirksamkeit eines Mittels . . . gemäß international einheitlich anerkannten statistischen Kritertien wahrscheinlich ist, oder ob es sich nur um unverbindliche Hypothesen, ›Erfahrungsschatz‹, ›Indizien‹ und Ähnliches . . . handelt«. Die statistischen Kriterien sind unbestritten. Aber sie können, wenn überhaupt etwas, allenfalls nur eine kleine Erhöhung der Wahrscheinlichkeit der Wirksamkeit liefern, und auch dies nur bei ganz breit angelegten Großversuchen. An dieser Erhöhung der Wahrscheinlichkeit aber besteht in erster Linie ein wissenschaftliches, nicht ein gesundheitspolitisches Interesse, zumal wenn man die mit den Großversuchen verbundenen Kosten und Risiken gegen den Nutzen abwägt.

Denn erstens setzen die klinischen Studien eine Wahrscheinlichkeit der Wirksamkeit schon voraus. Sie sind nur zulässig, wenn das Arzneimittel ohne Kontrollgruppe bereits getestet worden ist. Das Gesetz erlaubt die klinische Prüfung nur, »wenn die Anwendung . . . nach den Erkenntnissen der medizinischen Wissenschaft angezeigt ist, um das Leben des Kranken zu retten, seine Gesundheit wiederherzustellen oder sein Leiden zu erleichtern« (§ 41, 1), sowie wenn die Risiken »ärztlich vertretbar sind« (§ 40 1 1). Wenn dies aber schon feststeht, weiß man das Wesentliche schon. Die Wahrscheinlichkeit der Wirksamkeit ist schon gegeben.

Verfassungsgeschichte der Neuzeit*

Hugo Schwenk

1. Geistige Umwälzung vor politischem Umsturz

Man stelle sich ein fließendes Wasser vor, einen Bach, einen Fluß, einen Strom: die Menschen können zwar Dämme und Staumauern bauen, aber sie können die Naturgesetze nicht aufheben. Und genau so, wie es den Wasserstrom gibt, gibt es den Zeitenstrom, den Bewußtseinsstrom der Menschen. Doch dieser Zeitenstrom ist, im Gegensatz zum Wasserstrom, unsichtbar. Er ist kein materielles Ereignis, sondern ein geistiges, nur dem denkenden Erkennen der Menschen sich öffnendes Geschehen. Aber zu allen Zeiten haben die Mächtigen der Völker versucht, diesen Zeitenstrom, und den mit diesem sich entwickelnden Bewußtseinsstrom der Menschen, zu verleugnen, ihn gewaltsam niederzuhalten. Doch immer, früher oder später, war und ist dieses Bemühen, die bewußtseinsmäßige Weiterentwicklung der Völker mit Gewalt niederzuhalten, zum Scheitern verurteilt.

Zur Beurteilung der Verfassungsgeschichte der Neuzeit benötigen wir einen Blick zurück zum *Absolutismus*, der seinen historischen Höhepunkt im französischen Königtum des 17. und 18. Jahrhunderts erlebte. Dem »Sonnenkönig« *Ludwig XIV.* (1643–1715) wird der Ausspruch nachgesagt: »L'état, c'est moi«, »Der Staat, das bin ich«. Sein Staat war keine Despotie, jedoch ein Ausbeutungs- und Polizeistaat. Despotischer Absolutismus bestand in einigen deutschen Fürstentümern, die im 18. Jahrhundert ihre »Untertanen«, diejenigen, die man nach »unten« getan hat, als Soldaten an England und Holland für deren Kolonialkriege in Nordamerika und Afrika verkauften.

Das französische Königtum konnte auf eine fast 1000jährige Geschichte zurückblicken. Kein Angehöriger des Adels, kein Angehöriger des hohen Klerus, alles Adelige, auch kein Angehöriger des Bürgertums und noch weniger der Unterschichten konnte sich eine Veränderung der Macht- und Herrschaftsverhältnisse vorstellen – noch in der Mitte des 18. Jahrhunderts! Jedoch genau zu dieser Zeit begann mit der *Aufklärung* die geistige Umwälzung, der Bewußtsseinsumschwung. 1748 veröffentlichte *Montesquieu* (1689–1755), schon damals ein berühmter Schriftsteller, sein Werk: »De l'esprit des lois«, »Vom Geist der Gesetze«. Dieses Werk, ein an sich trockener Stoff, erlebte innerhalb weniger Jahre zweiundzwanzig Auflagen. Ein ganz erstaunlicher Vorgang, wenn man bedenkt, daß nur eine dünne Oberschicht lesen und

* Nachschrift eines Vortrages vom 7. 5. 1988 anläßlich des Tagung »Macht und Moral im Parteienstaat« im Seminar für freiheitliche Ordnung in Bad Boll.

schreiben konnte und über das Geld zum Kauf teurer Bücher verfügte. *Montesquieu* stellte heraus:

- Das Wohl des Volkes ist das oberste Gesetz.
- Vernunft, nicht Herrscherlaunen und Herrscherinteressen, sollen Gesetze schaffen.
- Er entwickelte als erster die Lehre von der Gewaltenteilung (Legislative, Executive, Judikative; Gesetzgebung, Regierungsausübung, Rechtsprechung).

Montesquieu hatte 1729–1731 die Entwicklung in England studiert und dort Ideen aus der Staatslehre von *John Locke* (1632–1704) aufgenommen. Dieser verkündete die Grundsätze der Volkssouveränität und der Toleranz, der Freiheit und der Rechtsgleichheit aller Menschen, sowie die Teilung der Gewalten. Er hatte damit bedeutenden Einfluß auf *Montesquieu*, *Voltaire* und die amerikanische Verfassung. *Montesquieu* läßt eine Frage völlig offen: wer hat die Souveränität, der König oder das Volk? Hier greift *Rousseau* (1712–1778) mit seinem »Contrat social«, seinem »Gesellschaftsvertrag«, ein. Mit *Rousseau* beginnt die Idee der Volkssouveränität ihren Siegeslauf auf dem Kontinent. Er fordert als erster den allmächtigen Volksstaat; sein »Gesellschaftsvertrag« wurde zur Bibel der *Jakobiner*, der Mitglieder des radikalsten Clubs der Französischen Revolution. Der dritte Schriftsteller, *Voltaire* (1694–1778), war die vollkommenste Verkörperung der Aufklärung, das universellste Genie des 18. Jahrhunderts. Er gehörte zu den geisten Vätern der Revolution und schuf ein riesiges Werk, das seine Ausstrahlung in alle gebildeten Schichten Europas trug. Mit *Voltaire* wurde der Schriftsteller zu einer öffentlichen Macht.

2. *Französische Revolution und Napoleon* (1789–1814/15)

Unsere heutige geschichtliche Epoche begann mit dem Sieg der Aufklärung und der Französischen Revolution. Alles, was folgte, war eine Auswirkung dieser Ereignisse. Etwa um das Jahr 1770 ist der Geisteskampf um das französische Bürgertum entschieden; in wenigen Jahrzehnten hatte dessen Bewußtsein eine völlige Veränderung erfahren. Und damit waren die geistigen Voraussetzungen der Revolution geschaffen. Diese brach mit der *Erstürmung der Bastille*, einer aus dem Mittelalter stammenden Zwingburg am Rande des alten Zentrums von Paris, am *14. Juli 1789* los. Zur gleichen Zeit wurde eine von König und Regierung unabhängige Miliz aus Bürgern der Stadt Paris aufgestellt. Nur dadurch war die Voraussetzung für die Fortführung der Revolution geschaffen. Erstmalig ertönte der Ruf des Volkes nach

Freiheit – Gleichheit – Brüderlichkeit.

König und Regierung wagten es nicht, das Berufsheer der Monarchie (300.000 Mann) gegen die Bevölkerung einzusetzen; die Soldaten hätten den Gehorsam verweigert. Nun überstürzten sich die Ereignisse in Frankreich:

- Noch im Juli 1789 konstituierte sich aus dem 3. Stand, dem Bürgertum, eine *»Nationalversammlung«*, die die Ausarbeitung einer Verfassung beschloß.
- Im August 1789 erfolgte die *»Erklärung der Menschen und Bürgerrechte«*. Frankreich wurde vom Feudalstaat zum Rechtstaat.
- Im September 1791 trat die *erste französische Verfassung* in Kraft. Sie stellte, nach dem amerikanischen Vorbild, die Menschenrechte in den Vordergrund und führte die Rechtsgleichheit aller Bürger ein.

Diese erste französische Verfassung war eine monarchistische Repräsentativverfassung, machte also Frankreich zu einer *konstitutionellen Monarchie*, in der dank dem Zensuswahlrecht das Bürgertum die einzige Kammer und dadurch den Staat beherrschte. Die staatliche Ordung beruhte somit auf der Souveränität der Nation, sowie auf der Gewaltenteilung. (Man bedenke: die Deutschen bekamen erst mit dem Grundgesetz von 1949 eine derartig liberale Verfassung.)

Aber bereits im August 1792 beginnt mit dem Sturm der Massen aus den Pariser Vorstädten auf das Königsschloß, die *Tuilerien*, die *zweite Revolution*. Auf Beschluß der Gesetzgebenden Versammlung wird das Königtum suspendiert und der König und die Königin gefangengesetzt. Führender Organisator des Umsturzes: Georges *Danton* (1759–1794, hingerichtet), hemmungsloser Agitator: Jean Paul *Marat* (1743–13. 7. 1793, erstochen von Charlotte *Corday*). Etwa 1600 Personen fielen den *Septembermorden* (2.–5. 9. 1792) zum Opfer.

Am 21. September 1792 proklamiert der neugewählte Nationalkonvent die *Republik*, letztlich verursacht durch den bereits im Juni 1791 gescheiterten Fluchtversuch des Königs, und am 21. Januar 1793 beschließt er in namentlicher Abstimmung mit nur einer Stimme Mehrheit die sofortige *Enthauptung Ludwigs XVI.* auf der Guillotine.

Damit war die erste französische Verfassung nur ein Jahr in Geltung. Das Bürgertum, der dritte Stand, hatte sich die Rechte, die ihm der Feudalismus verweigerte, mit der ersten Revolution erkämpft. Es hatte sich einen Rechtsstaat geschaffen, doch es wollte keinen Sozialstaat. Es war nicht bereit, seine Rechte, seine Vorteile, sein Vermögen mit dem vierten Stand, den Habenichtsen, zu teilen.

Aber diese Unterschicht umfaßte allein in Paris Hunderttausende von Menschen. Ihnen erwuchs nun in Maximilien *Robespierre* (1758–27. 7. 1794) ein unerbittlich radikaler Führer, und so kam es zu einer weiteren Verschärfung der Revolution und schließlich zur *»Schreckensherrschaft«* von 1793–94,

die als solche vom »Wohlfahrtsausschuß« und vom Nationalkonvent als Regierungsmittel offiziell beschlossen worden war.

Im Juni 1793 erließ der neugewählte Nationalkonvent eine *radikal demokratische Verfassung*, in der das »Recht auf Arbeit oder Unterstützung« ausdrücklich postuliert wird. Die neuen Revolutionäre wollten einen Sozialstaat schaffen. Dieser Versuch war indessen vergeblich; diese Verfassung trat praktisch nie in Kraft. Ursache war der von der ersten, der bürgerlichen Revolutionsregierung vom Zaune gebrochene Krieg mit den europäischen Fürsten, sowie die Wirren, die ganz Frankreich erschütterten; und die schließlich dazu führten, daß sich im Kreise der neuen Machthaber selbst eine mächtige Opposition gegen *Robespierre* sammelte, der dann am 27. Juli 1794 gestürzt und einen Tag später hingerichtet wird. Mit der anschließenden Guillotinierung weiterer Parteigänger *Robespierres* wurde praktisch die ganze radikale Commune ausgelöscht.

So konnten die Bürgerlichen schließlich wieder die Macht ergreifen. Sie ersetzten die Verfassung vom Juni 1793 im August 1795 durch eine *halbliberale Direktorialverfassung*. Die Leitung des Staates wurde ausdrücklich der besitzenden Oberschicht, dem Großbürgertum, vorbehalten. Hauptgesichtspunkt dieser Verfassung war es, eine neue Schreckensherrschaft, wie sie von 1792 bis 1794 bestand, zu verhindern. Eine kommunistische Verschwörung unter François Noel *Babeuf* (geb. 1760), der die allgemeine Arbeitspflicht sowie den Ausgleich von reich und arm forderte und das Privateigentum an Grund und Boden verwarf, wurde mit harter Hand unterdrückt und *Babeuf* im Juni 1797 hingerichtet.

So konnte zwar das Bürgertum, mit neuem Selbstbewußtsein erfüllt, die Ordnung der staatlichen Verhältnisse in die Hand nehmen, aber eine sinnvolle Führung der Staatsgeschäfte kam dennoch nicht zustande. Der noch von der im Oktober 1791 gewählten Gesetzgebenden Versammlung im April 1792 erklärte *Krieg gegen Österreich* – aus dem sich dann der *»Erste Koalitionskrieg«* (Frankreich gegen Österreich und Preußen, 1792–1797) entwickelte – und von dem sich die führenden bürgerlichen Girondisten eine Stärkung der Revolution erhofft hatten, war noch nicht zuende. So konnte auch die seit 1795 herrschende Direktorialregierung noch nicht wieder die staatliche Ordnung und den Frieden im Lande herstellen.

Erst nach über elf Jahren Wirren, wirtschaftlichem Niedergang, Machtmißbrauch schrecklichster Art, haßerfüllten Gewalttaten und dem Opfer von weit über hunderttausend Menschen (allein während der »Schreckensherrschaft« 140.000 bis 150.000) setzte *Napoleon Bonaparte* (1769–1821) mit seinem Staatsstreich am 9. November 1799 den Schlußstrich unter die Revolution. Er erließ noch 1799 seine eigene, auf ihn zugeschnittene, *Konsulatsverfassung* als Basis für eine fast unbeschränkte Militärdiktatur.

3. *Restauration* (1815–1848)

Ein Übergreifen der Ideen der Aufklärung und der französischen Revolution auf Mittel- und Osteuropa konnten dessen Fürsten unter der Führung des österreichischen Ministers *Metternich* (1773–1859) verhindern. Das deutsche Bürgertum konnte nicht zu dem Selbstbewußtsein vordringen, das das französische Bürgertum unter dem Einfluß der Aufklärung errungen hatte. Zu stark stand es noch in Anbetung vor den »Hohen Herrschaften«, wie der Hochadel genannt wurde. Diese sprachen ihrerseits von ihren »Untertanen« (*Kaiser Wilhelm II.* bis 1918). Es entstanden zwar Verfassungen, z. B. in Bayern und Württemberg, aber diese standen unter dem Vorrang eines souveränen Monarchen, der die Verfassung oder Teile davon jederzeit zurücknehmen konnte. Man kann deshalb von deutschen Fürstentümern mit solchen Verfassungen nur von *formalen Verfassungsstaaten* sprechen.

1848 war *das Jahr der Revolution* in fast allen europäischen Staaten. Beginnend in Italien schlug die Welle der Empörung wegen der noch immer vorenthaltenden Menschenrechte über Frankreich im März 1848 nach Deutschland. Es war dies der einzige Versuch des deutschen Bürgertums, zu einem demokratischen Rechtsstaat mit Volkssouveränität und Gewaltenteilung zu kommen. Doch dieser Versuch scheiterte. Nie zuvor und nie danach waren in Deutschland so viele gebildete Persönlichkeiten aus Adel und Bürgertum zusammengekommen wie in der *Frankfurter Nationalversammlung* in der *Paulskirche*. Aber sie versagten trotzdem schmählich! Nach einem bereits überhöhten Zeitaufwand legten sie eine *vorbildliche Verfassung* vor; mit Gewaltenteilung, Volkssouveränität, Sicherstellung von individueller Freiheit und rechtlicher Gleichheit. Aber diese Verfassung blieb Papier. Vor allem aus zweierlei Ursachen:

- Die Nationalversammlung brachte nicht den Mut auf, wie es die französischen Revolutionäre als erstes getan hatten, eine nur ihnen verantwortliche Volksarmee aufzustellen.
- Es fehlte der politische Kopf, die Persönlichkeit, welche Kraft ihres Wesens und ihrer Ausstrahlungskraft die Summe der politischen Ideen und Möglichkeiten zu einem Ziel zusammenzufassen in der Lage war.

Es liegt eine große, eine außerordentliche Tragik über dieser Mitte des 19. Jahrhunderts. Das deutsche Bürgertum brachte nicht die Kraft und das Bewußtsein auf, die ihm aus England und Frankreich zuströmenden liberalen Ideen (Menschenrechte, Volkssouveränität, Gewaltenteilung, Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit) aufzunehmen und in die Tat umzusetzen. Die Folge dieses Versagens war der noch tragischere Verlauf des 20. Jahrhunderts mit seinen Millionen unschuldiger Opfer in den zwei Weltkriegen.

4. *Preußen erobert Deutschland* (1849–1870)

Immer, wenn die preußischen Könige in Schwierigkeiten waren, versprachen sie die Einführung einer demokratischen Verfassung. So *Friedrich Wilhelm III.* (1797–1840) in den Jahren 1810, 1815 und nochmals 1820. Alles waren reine Phrasen. Genau so *Friedrich Wilhelm IV.* (1840–1861) in der März-Revolution 1848, wobei er sein »königliches Wort« eindeutig gebrochen hat. Nach einem Anlauf zu einer konstitutionellen Monarchie (Dezember 1848), wobei er die Enttäuschung erleben mußte, daß seine Untertanen dieses Vorhaben als ernstes Bemühen ansahen, führte er am 5. Dezember 1849 durch königliches Dekret eine *Verfassung* mit zwei Kammern ein: 1. ein »Herrenhaus«, 2. ein nach dem berüchtigten *Dreiklassenwahlrecht* zu wählendes Abgeordnetenhaus. Dieses beruhte auf dem Prinzip der Mittelbarkeit und der Ungleichheit. Die Urwähler wurden in drei Abteilungen geteilt nach den von ihnen aufgebrachten Steuern. Die wenigen Höchstbesteuerten wählten genau so viele Wahlmänner wie die größere Anzahl der mittleren Schichten und die große Masse der gering oder überhaupt nicht besteuerten Bürger. Wer weniger als 300 Taler (900 Mark) jährliches Reineinkommen hatte, war nicht steuerpflichtig und durfte nicht wählen. Diese beiden Gruppen, das Kleinbürgertum und die nicht steuerpflichtige Unterschicht, umfaßten zu dieser Zeit und in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Preußen etwas über neunzig Prozent der Bevölkerung (nach vorliegenden Statistiken). Zur Ergänzung sei noch erwähnt: Dieses Dreiklassenwahlrecht bestand in den Königreichen Preußen und Sachsen bis November 1918!

Diese restaurative Periode fand ihren Höhepunkt in den Jahren 1862–1867. *Bismarck* (1815–1898) wurde im September 1862 Ministerpräsident von Preußen und regierte bis 1867 *ohne* genehmigten Haushalt und damit sogar *gegen* diese undemokratische Verfassung. Trotzdem schuf *Bismarck* die *erste rechtsstaatliche Verfassung* auf deutschem Boden

- am 12. 2. 1867 für den norddeutschen Bund (Bundesverfassung), die dann auch Grundlage wurde für die
- am 16. 4. 1871 in Kraft getretene Reichsverfassung des Deutschen Kaiserreiches.

Mit dieser Verfassung konnte das deutsche Volk seinen Reichstag wählen
in allgemeiner, gleicher, direkter und geheimer Wahl,
in Einmann-Wahlkreisen mit absoluter Mehrheit.

Die Mängel dieser Verfassung wurden deutlich sichtbar, als 1888 *Wilhelm II.* deutscher Kaiser wurde. Mit seinen Vollmachten als »oberster Kriegsherr«, zur Berufung und Entlassung des Reichskanzlers, zur völkerrechtlichen Vertretung des Reiches, zur Mitbestimmung der Richtlinien der Politik und dazu mit seiner Großmannssucht hatte er wesentlichen Anteil am Aus-

bruch des ersten Weltkrieges. Das Kaiserreich war gemäß dieser Reichsverfassung ein Bundesstaat mit 22 monarchistisch geleiteten Einzelstaaten, drei Freien Städten und dem Reichsland Elsaß-Lothringen. Doch es trug schwer an der Last »Preußen«. Dieses umfaßte drei Fünftel des Reichsgebietes, hatte die absolute finanzielle und wirtschaftliche Übermacht und stellte die entscheidenden Persönlichkeiten mit den Doppelämtern »Deutscher Kaiser/König von Preußen« und »Reichskanzler/Preußischer Ministerpräsident«. Dies machte die übrigen Reichsgebiete praktisch zu Satelliten Preußens. (Reichskanzler/Preußischer Ministerpräsident keine Verfassungsvorschrift, doch meist so gehandhabt).

5. *Weimarer Staat und Nationalsozialismus* (1919–1945)

Deutschland verdankte die Revolution vom November 1918, die Flucht des Kaisers nach Holland und das Ende des Krieges nicht dem Bürgertum, sondern dem Proletariat. Die im Januar 1919 in Weimar zusammengetretene Nationalversammlung entwarf eine *neue Verfassung*, welche im August 1919 in Kraft trat. Mit dieser wurde ein materieller Rechtsstaat geschaffen, in dem das Parlament, der Reichstag, die Souveränität bekam, die früher die Fürsten inne hatten. Das Parlament wurde in

allgemeiner, gleicher, geheimer und unmittelbarer Wahl nach dem Verhältniswahlrecht gewählt. Erstmalig bekamen die Frauen Stimmrecht! Das Wahlalter wurde von 25 auf 20 Jahre herabgesetzt.

Trotzdem war diesem Staatswesen keine lange Lebenszeit beschieden; zu umfangreich waren die Fehler der Verfassungsväter, zu zerstritten und zu unfähig die führenden Parteipolitiker. Die Verfassung von 1919 stand trotz des Untergangs der Monarchie als Staatsform zu sehr in der Identität und Kontinuität zum Bismarck'schen Reich. Ihre wesentlichen Mängel waren:

- Das Verhältniswahlrecht begünstigte die Parteienzersplitterung; es bestand keine Mindestquote.
- Der Reichspräsident verfügte über Vollmachten, die ihn in Krisenzeiten zu einem »Ersatzkaiser« machten.
- Der Reichstag konnte mit Zweidrittel-Mehrheit Gesetze beschließen, die im Widerspruch zur Verfassung standen, ohne daß die Verfassung selbst geändert werden mußte.

Hitler wurde am 30.1.1933 vom Reichspräsidenten zum Reichskanzler ernannt. Bereits am 23.2.1933 peitschte er mit Zweidrittel-Mehrheit das *Ermächtigungsgesetz* durch den Reichstag. Er hatte damit zwar nicht formell, aber tatsächlich legal entsprechend den Bestimmungen der Verfassung die Gewaltenteilung im Deutschen Reich beseitigt.

6. *Bundesrepublik* (ab 1945/49)

Mit dem *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* traten die Deutschen, d. h. die Westdeutschen, in die noch laufende Periode ihres geschichtlichen Werdegangs ein. Es ist unbestritten:

- Dieses Grundgesetz ist die beste Verfassung im Verlauf unserer kurzen Verfassungsgeschichte.
- Es ist sicherlich eine der besten Verfassungen, die bis jetzt überhaupt geschaffen wurden.

Die Verfassungsväter haben aus den Fehlern von 1919 eine Reihe von Konsequenzen gezogen; u. a. wurde ein Junktim zwischen Gesetzen und Verfassungsänderungen geschaffen (Art. 20 (3)). Damit sind Bundestag und Landtage an Recht und Gesetz gebunden. Eine außerordentlich bedeutsame Bestimmung ist ebenfalls, daß die in der Verfassung enthaltenen Grundrechte (Art. 1–19) und Grundsätze (Art. 20) durch keine Mehrheit verändert werden können. Mit diesem Grundgesetz wurde der *Schritt vom formalen zum materiellen Rechtsstaat* vollzogen. Der Staat selbst ist ein Produkt des Rechts; auch er ist dem Recht unterworfen. In unserer Verfassung wurde erstmalig die Idee des Rechts mit dem Schutz der Individualität verbunden.

Knapp 40 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes zeigen sich allerdings wachsende Klüfte zwischen Verfassungsauftrag und Verfassungswirklichkeit. Vor allem drohen der Bundesrepublik aus zwei Richtungen Gefahren, die rechtzeitig erkannt werden sollten:

1) Es wurde ein Adjektiv neu in die Verfassung aufgenommen: sozial! Der Artikel 20 (1) enthält den Begriff *»sozialer Bundesstaat«*; der Artikel 28 (1) den Begriff *»sozialer Rechtsstaat«*. Mit diesem Adjektiv wollten die Verfassungsväter eine Absichtserklärung, einen Programmansatz zum Ausdruck bringen. Die Sozialpolitiker machten daraus eine Sozialstaatsklausel, wobei mit dem Ausdruck »Sozial«, als Ober- und Sammelbegriff gebraucht, alles gefordert werden kann, was man sich darunter vorstellen will. Hier stellen sich folgende Fragen:

   - Kann man Sozialität überhaupt mit dem Staat, mit der Staatmacht, regeln?
   - Ist sozial, soziales Verhalten, Brüderlichkeit in den zwischenmenschlichen Beziehungen, nicht vor allem eine Verpflichtung der Menschen untereinander, nur so wirklich lösbar?
   - Kann die Rechtsstaatsidee unseres Grundgesetzes voll aufrechterhalten bleiben, wenn man die soziale Frage ausschließlich über den Staat mit Gesetzen lösen will?

2) Nach unserem Grundgesetz »wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit« (Art. 21 (1)); sind die Abgeordneten »Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen« (Art. 38 (2)). Entspricht dieser Verfassungsauftrag noch der Wirklichkeit? Unser Grundgesetz verlangt eine strikte Trennung zwischen Gesetzgebung (Legislative) und Regierungsausübung (Executive). Besteht denn diese Trennung noch, wenn nahezu alle Regierungsmitglieder in Bund und Ländern auch Angehörige des Bundestages oder der Landtage sind?

7. Abschließende Gedanken

Jede folgende Generation nimmt die Probleme dort auf, wo sie die vorangegangene liegen lassen mußte. Wir leben in einem revolutionären Zeitalter, das mit der französischen Revolution begonnen hat. In diesen 200 Jahren hat sich die Erde, haben sich die Lebensverhältnisse der Menschen, mehr verändert als in den Zehntausenden von Jahren zuvor, seitdem menschliche Kultur sich entwickelt hat. Strukturveränderungen größten Ausmaßes müssen von den Menschen geistig, seelisch und materiell bewältigt werden. Und diese Veränderungen in den Lebensverhältnissen werden für eine vorerst nicht absehbare Zeit anhalten! Die Bundesrepublik steht, 40 Jahre nach ihrer Gründung, an einer Zäsur. Sie hat keinen Grund, in Sack und Asche zu wandeln, wie es uns viele weis machen wollen. Aber sie hat Grund zu einer Bestandsaufnahme außerhalb eines engstirnigen, nur Kurzzeitprobleme umfassenden Parteiengezänks. Sie hat Ursache zu einem Rückblick auf die Demokratie von Weimar, die wegen der Unfähigkeit, neue Ideen aufzugreifen, und wegen dieses Parteiengezänks untergegangen ist.

Dieser Rückblick auf die Verfassungsgeschichte der Neuzeit zeigt uns auch den für die Machthaber immer unvorstellbaren und von den Bevölkerungen trotzdem erzwungenen Wandel, wenn das Bewußtsein der Menschen die Notwendigkeiten des Zeitenstromes richtig erfaßt. Und wenn diese dann den Mut aufbringen – wie die Revolutionäre von Paris – den durch den Zeitenstrom erforderlichen Wandel zielbewußt durchzukämpfen.

Literaturangaben (Auszug)

F. Furet/D. Richet	Die französische Revolution	Beck
F. A. von Hayek	Recht, Gesetzgebung, Freiheit	Dummer
G. Holmsten	J. J. Rousseau	rororo
G. Holmsten	Voltaire	rororo
G. Mann	Deutsche Geschichte des 19. u. 20. Jahrhunderts	Fischer
Montesquieu	Vom Geist der Gesetze	Reklam
R. Steiner	Geschichtliche Symptomatologie (GA 185)	Nachlaßverein
R. Steiner	Entwicklungsgeschichtliche Unterlagen (GA 185a)	Nachlaßverein

Die Staatsidee Artur Mahrauns (1890–1950)

Wolfgang Lohmüller

Geschichtliche Quellen

Übergehen wir hier die Berufung auf das germanische Thing und die griechische Agora, die sich gelegentlich bei *Mahraun* findet, so stoßen wir zunächst auf den Deutschen Ritterorden, von dem er Begriffe, Titel und Gebräuche für den von ihm 1920 gegründeten und bis zur Liquidation durch die Nationalsozialisten 1933 geführten Jungdeutschen Orden übernahm. Das hat familiengeschichtliche Gründe. Schon im 16. und 17. Jahrhundert findet man Glieder der Familie Mahraun in Schriften des Deutschen Ritterordens, was der Vater Artur Mahrauns, der Geheime Regierungsrat Hans Mahraun, in einer 1926 veröffentlichten Schrift »Geschichte der Familie Mahraun«, dargelegt hat. Lassen sich hier mehr Äußerlichkeiten als Bezüge auf seine spätere Staatsidee erkennen, so wird umso deutlicher, daß die reformatorisch so bewegte Zeit zwischen der französischen Revolution und dem Ende der Befreiungskriege gegen Napoleon deutliche Spuren in Mahrauns Denken gezogen hat.

Hier ist vor allem *Heinrich Friedrich Karl Reichsfreiherr vom und zum Stein* (1757–1831) zu nennen, in dessen Nachfolge sich Artur Mahraun selbst gesehen hat. Daß er den zu gleicher Zeit lebenden und wirkenden *Wilhelm Freiherrn von Humboldt* (1767–1835) soweit ich sehe nie erwähnt hat, ist wegen der unübersehbaren Nähe der politischen Reformideen beider Denker erstaunlich. Vielleicht liegt es daran, daß sich Humboldt für Mahrauns Geschmack zu stark mit der möglichsten Entmachtung des Staates und der möglichsten Stärkung der Individualität befaßt hat und sich nicht so recht zwischen den Staatsformen der Monarchie, der Aristokratie und der Demokratie entscheiden mochte. Hätter er tiefer in das Werk Humboldts hineingeblickt, so wären ihm – wie ich zeigen möchte – ebenso starke und teilweise noch stärkere Bezüge zu seinen eigenen Ideen wie bei Stein aufgegangen.

Stein trat schon unter *Friedrich dem Großem 1780* in den preußischen Staatsdienst und blieb darin bis 1808 – mit einer achtmonatigen Unterbrechung im Jahre 1807. Dagegen machte sich der offenbar viel wohlhabendere Humboldt schon nach nur einjähriger Tätigkeit am Berliner Kammergericht mit 24 Jahren für sein Selbststudium frei. Zwischen 1801 und 1819 bekleidete er dann verschiedene Staatsämter. Danach zog er auf das väterliche Schloß Tegel, das er von *Karl Friedrich Schinkel* nach dem Muster klassischer Wohnkultur ausbauen ließ. Auch dies läßt darauf schließen, daß er viel wohlhabender und damit auch unabhängiger war als Stein. Seinen Reformideen freilich hat das wenig genutzt. Die Zeit, die nur in der Niederlage Preußens notgedrungen

aufgeschlossen war für Reformen, schlug nach den siegreichen Befreiungskriegen gegen *Napoleon* sofort wieder in finsterste Reaktion um. So konnte Humboldts wichtigste Schrift: *»Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen«* – 1792 verfaßt – erst 16 Jahre nach seinem Tode, im Jahre 1851, vollständig erscheinen.

Stein vertrat, im Gegensatz zu dem geschmeidigeren Humboldt, seine Ansichten mit brüsker Schärfe, was ihrer Durchsetzung eher schadete. So schrieb er schon 1796: *»Die despotischen Regierungen vernichten den Charakter des Volkes, da sie es von den öffentlichen Geschäften entfernen und deren Verwaltung einem eingeübten, ränkevollen Beamtenheer anvertrauen.«* – Nachdem er 1804 Staatsminister geworden war, wandte er sich besonders schroff gegen die Kabinettsregierung, durch welche der Monarch unmittelbar nur mit seinen Kabinettsräten zu tun hatte, die den Ministern den direkten Zugang zu ihm versperrten. Seine *»Darstellung der fehlerhaften Organisation des Kabinetts und der Notwendigkeit der Bildung einer Ministerial-Konferenz«* ist an Grobheit kaum mehr zu überbieten, greift er darin sogar jeden einzelnen Kabinettsrat namentlich an. Vielleicht fühlte er sich durch eine frühere Äußerung des *Generals Blücher* dazu ermutigt, der einmal geschrieben hatte, die Kabinettsräte seien eine »boshafte Rotte niederer Faul-Tiere«. Bei Stein ist die Rede von beschränkten Kenntnissen, einer vollkommenen Gleichgültigkeit gegen das Gute und Böse, unreinen und schwachen Händen, einem Umgang mit leeren und erbärmlichen Menschen, moralischer Verderbtheit, einem süßlichen und geschmeidigen Betragen; da ist der eine ein »abgestumpfter Wollüstling«, ein anderer »ein ungebildeter Kopf von einem gemeinen Charakter«. – Kein Wunder, daß der *König Friedrich Wilhelm III.* kurz nach der katastrophalen Niederlage gegen Napoleon bei Jena schrieb: er habe ihn immer für einen »denkenden, talentvollen und großer Konzeptionen fähigen Mann« gehalten, der allerdings »exzentrisch und genialisch« sei und »ein widerspenstiger, trotziger, hartnäckiger und ungehorsamer Staatsdiener«, der, wenn er sein »respektwidriges und unanständiges Benehmen« nicht ändere, nicht im Staatsdienst verbleiben könne. – Das war am 3. Januar 1807, und am gleichen Tage reichte Stein seinen Rücktritt ein, der sofort genehmigt wurde. – Schon im September des gleichen Jahres wurde er wiederum zum Staatsminister berufen, was er bis zum 24. November 1808 blieb – als die Franzosen einen Brief von ihm abgefangen hatten, in dem er von der Notwendigkeit der Vorbereitung eines Befreiungskampfes schrieb. Napoleon ächtete ihn, und er mußte 1809 nach Prag fliehen, wo er bis 1812 blieb. Dann trat er als Berater des *Zaren* in Petersburg in russische Dienste.

Somit war ihm für die Verwirklichung seines wichtigsten Lebenswerkes, den inneren Reformen der politischen und Gesellschafts-Struktur, nur eine viel zu kurze Zeit zugemessen. Es blieb dann auch Stückwerk. Aber die Tiefe

der Gedanken, die dahinter standen, setzen uns noch heute in Erstaunen und zeigen uns, daß wir 180 Jahre nach seiner Ministerzeit noch weit entfernt sind von der Realisierung seines Gesamtkonzepts.

Immerhin konnte er am 9. 10. 1807 die Bauernbefreiung und im November 1808 die Städteordnung verwirklichen. § 11 der Städteordnung besagt: *»Jede Stadt, welche über 800 Seelen enthält, soll geographisch nach Maßgabe ihres Umfanges in mehrere Teile geteilt werden, wovon jedoch in großen Städten keiner über 1500, keiner unter 1000 – in mittleren und kleinen aber keiner über 1000 und unter 400 Seelen enthalten darf.« Und § 73 lautet: »Die Wahl der Stadtverordneten nach Ordnungen, Zünften und Korporationen in den Bürgerschaften wird dagegen hierdurch völlig aufgehoben. Es nehmen an den Wahlen alle stimmfähigen Bürger Anteil und wirkt jeder lediglich als Mitglied der Stadtgemeinde ohne alle Beziehung auf Zünfte, Stand, Korporation und Sekte.«*

Humboldt tat sich zunächst schwer mit dieser wegweisenden Struktur in überschaubaren Kleinräumen, die wir dann in unserem Jahrhundert bei Artur Mahraun als politische Nachbarschaften wiederfinden.

Humboldt bekennt sich zwar schon in einem Brief vom 1. 6. 1792 dazu, daß die wahre Souveränität beim Volke liegt, und in seiner Schrift über die Grenzen der Wirksamkeit des Staates – ebenfalls 1792 – sagt er, daß *»der ganzen Gesellschaft die Befugnis nicht bestritten werden kann, letztwilligen Erklärungen die ihnen sonst mangelnde Gültigkeit positiv beizulegen«*. – Aber über *Kants* Schrift *»Zum ewigen Frieden«* schreibt er am 30. 10. 1795 an *Schiller*, daß »ein manchmal wirklich zu grell durchblickender Demokratismus« seinem Geschmack nicht gemäß sei. Und er begrüßt am 5. 12. 1799 sogar den Staatsstreich Napoleons am 9. 11. 1799, weil »endlich Leute von Kopf und Talent in den Ämtern« seien, und »man wird Ordnung und Ruhe wollen, und die Macht zu haben, sie herzustellen«.

Am 5. 2. 1819 schreibt *Humboldt* an seine Gattin: »In den Grundideen, nämlich dem Hängen an wahren Ständen als Korporationen, und in dem Abscheu gegen die neuen französischen Verfassungen war ich immer einerlei Meinung mit *Stein*, und selbst ohne mit ihm darüber zu sprechen. Er geht nur manchmal auf diesem Wege und überhaupt historisch zu weit.«

Humboldt wendet sich jedoch dagegen, das Volk lediglich als eine Masse zu behandeln und die Volksvertretung unmittelbar aus der ganzen Volksmasse hervorgehen zu lassen. Er möchte, daß die Bürger Gemeinschaften bilden, die aus ihrer Mitte heraus ihre Vertreter wählen; ferner, daß das politische Leben stufenweise von unten nach oben aufgebaut wird. Aber noch in einer »Denkschrift über ständische Verfassung« vom Oktober 1819 schreibt er: *»Stände*

dieser Art werden sich wesentlich von den Repräsentativverfassungen unterscheiden, welche wir in den neuesten Zeiten haben entstehen sehen. Alle diese organisierten die Einrichtung von oben herab oder gründeten die Ständeversammlung unmittelbar auf der Basis der ganzen Volksmasse, anstatt die ständischen Einrichtungen sich von der Verwaltung der einfachsten Bürgervereine durch Mitglieder zur Beratung über das Ganze erheben zu lassen.«

Zu dieser Zeit wollte *Humboldt* noch in den Landgemeinden nur die Landbesitzer eine Korporation bilden lassen. Die Städte wollte er in vier Korporationen gliedern: die Landbauern, die Handwerker, die Handeltreibenden und die übrigen Bürger.

Erst in einer Denkschrift vom Januar 1831 erkannte *Humboldt*, daß das Zusammenwirken der Bürger auf politischem Felde richtiger auf der Grundlage einer örtlichen, als auf der Grundlage einer beruflich-wirtschaftlichen Gliederung der Bürger erfolgt, indem alle Bürger, die in einem bestimmten Bezirke wohnen, zusammen eine Korporation bilden, das heißt auf regelmäßigen Bezirksversammlungen zusammenkommen und ihre Vertreter bestimmen. – Ob *Stein*, der im Juni des gleichen Jahres starb, von dieser späten Übereinstimmung mit *Humboldt* noch erfahren hat, ist nicht überliefert.

Das große Reformwerk, das also sogar zwischen zwei so verwandten reformerischen Geistern wie *Stein* und *Humboldt* umstritten war, hatte naturgemäß viele Feinde in den Anhängern und Nutznießern der alten Ordnung. So erregte des »Edikt, den erleichterten Besitz und den freien Gebrauch des Grundeigentums sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner betreffend« vom 9. Oktober 1807 – die Bauernbefreiung – den Zorn der Gutsherren, in deren Augen das schlimmer war als drei Schlachten von Jena. Im späteren Urteil von *Julius von Gierke* in *»Die erste Reform des Freiherrn vom Stein«* (Rede 1924, Neudruck Darmstadt 1957, S. 32) hat der Erlaß »dem überlebten ständischen Kastengeist den ersten siegreichen Stoß versetzt und eine Überbrückung der Gegensätze der verschiedenen Bevölkerungsschichten teils geschaffen, teils vorbereitet«.

Auch die Städteordnung wirkte geradezu revolutionär und löste das warnende Jammergeschrei ihrer alten Magistrate aus, die von so zügelloser Freiheit den Weltuntergang prophezeiten.

Das ist die eine Seite der Schwierigkeiten, denen jede Reform, jeder Fortschritt gegenübersteht – damals wie heute. Die andere Seite ist das Verhalten der betroffenen Bevölkerung selbst, deren Zustimmung und deren tätige Mithilfe man eigentlich als selbstverständlich ansehen möchte. Aber der spätere Verfassungsrechtler und »Vater der Weimarer Verfassung«, *Hugo Preuß*, urteilte über die »Stein-Hardenbergsche Neuorientierung« im Jahre 1917 (in »Staat, Recht und Freiheit«, Neudruck Hildesheim 1964), die Bürger selbst

seien »stumm und stumpf« geblieben. Auch dies ist eine Erscheinung, die sich in unseren Tagen zu heutigen Schicksalsfragen wiederholt.

Steins Gedanken gehen über die Reformen in den Kleinräumen weit hinaus, wie schon die Nassauer Denkschrift von 1807 beweist. Dort fordert er, »die Regierung durch die Kenntnisse und das Ansehen aller gebildeten Klassen zu verstärken, sie alle durch Überzeugung, Teilnahme und Mitwirkung bei den National-Angelegenheiten an den Staat zu knüpfen, den Kräften der Nation eine freie Tätigkeit und eine Richtung auf das Gemeinnützige zu geben, sie vom müßigen sinnlichen Genuß oder von leeren Hirngespinsten der Metaphysik oder von Verfolgung bloß eigennütziger Zwecke abzulenken«. Der »Formenkram und Dienst-Mechanismus« der bisherigen Behörden müsse »durch Aufnahme von Menschen aus dem Gewirre des praktischen Lebens zertrümmert« werden. Eine »Ersparung von Verwaltungskosten« sei dabei »der weniger bedeutende Gewinn«, denn »weit wichtiger ist die Belebung des Gemeingeistes und Bürgersinns«, auch der »Einklang zwischen dem Geist der Nation, ihren Ansichten und Bedürfnissen und denen der Staats-Behörden«. – »Alles kommt darauf an, die Nation zu gewöhnen, selbst ihre Geschäfte zu betreiben durch Bildung zweckmäßiger Kommunitäts-, Provinzial- und Staats-Verfassungen, und nicht ihre wichtigsten Angelegenheiten besoldeten Mietlingen zu überlassen«. Diesen letzteren Satz schrieb *Stein* als Emigrant in Brünn 1809 im Zorn, daß er sein Werk nicht vollenden konnte. In einer anderen Niederschrift will er von den Städten »eine formelle, alles lähmende Kontrolle und unfruchtbare, schädliche Schreiberei« fernhalten. – Dies alles klingt sehr modern und ist auch in unserem heutigen Staat keineswegs erfüllte Wirklichkeit. Und ursprünglich meinte *Stein* mit kommunaler Selbstverwaltung nicht die Ersetzung von Staatsbeamten durch Gemeindebeamte, sondern die nebenberufliche, ehrenamtliche Übernahme von Funktionen durch eingesessene Bürger.

Während es *Stein* also vorwiegend um die Erfüllung der als selbstverständlich angesehenen Staatsaufgaben durch möglichst weitgehende Teilnahme der Bürger geht, steht für *Humboldt* die möglichste Einschränkung der Staatstätigkeit im Vordergrund. Er will ihm nur den äußeren Schutz und die innere Rechtssicherheit anvertrauen. Das wirtschaftliche und geistige Leben müsse um der freien Entwicklung und Entfaltung der menschlichen Kräfte willen außerhalb der Grenzen der staatlichen Wirksamkeit liegen. Insbesondere müsse das gesamte öffentliche Erziehungswesen sich frei und unabhängig von staatlicher Bürokratie selbst verwalten. Da ist offenbar die ebenfalls auf staatliche Entmachtung zielende Dreigliederung *Rudolf Steiners* vorweggenommen. Und gerade in jüngster Zeit kämpft ein ehemaliger Sonderschullehrer aus Regensburg um die Freiheit der Erziehung. Er weigerte sich, seinen Sohn gegen dessen Willen in die Regelschule zu schicken, unterrichtete ihn selbst

und stellte noch eine arbeitslose Lehrerin an. Es nutzte nichts. Man verfolgte ihn mit Verwarnungs- und Strafgeldern, zwang in zur Aufgabe seines Berufs und schließlich zur »Auswanderung« nach Österreich, wo dieser Zwang nicht besteht. Er befürchtete die zwangsweise Einweisung seines Sohnes in eine Anstalt und kam dem zuvor. Inzwischen gründete er einen Verein, der das Selbstbestimmungsrecht im Erziehungswesen anstrebt.

Zurück zu *Humboldt*: Bildungsfragen standen bei ihm überhaupt sehr hoch in allen seinen Bestrebungen, was nicht bedeutet, daß *Stein* sie etwa unterschätzt hätte. Auch *Stein* war sich klar darüber, daß die bürgerlichen Tugenden nicht a priori gegeben sind. Er will Strukturen errichten, die sie überhaupt erst hervorrufen: »Die bisherigen Maßregeln gewöhnen die Menschen an ein träges, sinnliches Leben, welches sie herabwürdigt.« Und: »Überhaupt werden sich die Menschen erst durch Geschäfte bilden, und durch Handeln wird die Nation erst mit ihrer Geschäftsfähigkeit bekannt.«

Humboldt konzipierte die Berliner Universität und das Neuhumanistische Gymnasium. – Auch ihm machte Metternich'scher Ungeist einen Strich durch manche Rechnung. So verhinderte *Metternich* den Ausbau der Verfassung des Deutschen Bundes zu einer lebendigen nationalen Einheit.

Die Kameradschaft der Frontsoldaten

Nach dem ersten Weltkrieg blieb *Artur Mahraun* fasziniert von der in vier Kriegsjahren als junger aktiver Offizier an den Fronten des ersten Weltkrieges erlebten Kameradschaft, die Klassen-, Standes- und Rang-Unterschiede ausgelöscht hatte. Die Idee trieb ihn um, daß sich das auf das bürgerliche politische Leben übertragen lassen müßte. In dem von ihm gegründeten und geleiteten *Jungdeutschen Orden* ließ er keinerlei Rangabzeichen zu. Alle trugen die schlichte Windjacke und als Abzeichen das achtzackige Malteserkreuz schwarz auf weißem Grund, das nicht am Revers, sondern auf der Brust (auf dem Herzen) getragen wurde. Die Anrede war Bruder und Schwester. Anstelle des konventionellen »Sie« trat die Anrede »Ihr«.

Während andere Frontkämpfer-Verbände – insbesondere der »Stahlhelm« – nach wie vor die Anrede mit militärischen Dienstgraden oder mit »Herr Kamerad« pflegten, wirkte es schon imponierend, wenn zwischen General und Gefreiten wie zwischen Adligen und Bürgerlichen die Anrede »Bruder« gebraucht wurde. Irgendeine Signalwirkung über den Mitgliederkreis des Jungdeutschen Ordens hinaus hatte es freilich nicht.

Aber die Gedanken an die Frontkameradschaft begleiteten *Artur Mahraun* bei seinen politischen Entwürfen.

Das Urteil eines Wissenschaftlers

Der Schweizer Verfassungsrechtler Professor Dr. *Adolf Gasser* (1903–1985) schrieb 1983 in einem Nachwort zur dritten Auflage seines Hauptwerkes *»Gemeindefreiheit als Rettung Europas«* (Nymphenburger Verlagsanstalt, München) über *Artur Mahraun:*

»Eine originelle Version des Kleinraumdenkens entwickelte sich seit Beginn der 1920er Jahre in Deutschland. Sie war das Werk des Staatsdenkers Artur Mahraun. Der von ihm begründete ›Jungdeutsche Orden‹ wurzelte zwar, wie der Name bezeugt, zunächst in einer elitären Wertskala, im Einklang mit den damals vorherrschenden Zeitströmungen. Ohne jederlei theoretische Vorkenntnisse, als reiner Empiriker jugendlichen Alters rang sich Mahraun rasch zur Einsicht durch, daß nur die kleine Gemeinschaft schöpferische Kraft besitze, um Freiheit und Ordnung vom Gewissen her organisch zu verbinden; darum postulierte er die Gliederung des Volkskörpers in übersichtliche ›Nachbarschaften‹. Das persönliche Charisma, das er ausstrahlte und das den um ihn gescharten Freundeskreis zusammenhielt, entstammte einem lauteren Altruismus, der sich jeder Schlagwortpropaganda und Massenverführung widersetzte und demgemäß in schärfsten Konflikt zum Hitlerreich geriet. Die nach dem Krieg von Mahraun aufgebaute ›Nachbarschaftsbewegung‹ orientierte sich denn auch an dem von ihm geprägten Leitgedanken: ›Masse verdirbt, Gemeinschaft erhebt‹«.

Diese Beurteilung scheint mir aus meiner Kenntnis von Persönlichkeit und Werk *Artur Mahrauns* bei aller Kürze eine zutreffende Charakterisierung zu sein. Sie läßt auch erkennen, wieso in dem umfangreichen schriftstellerischen Werk *Artur Mahrauns* eine tiefer schürfende Auseinandersetzung mit den hier dargelegten geschichtlichen Quellen fehlt.

Die Parteien-Kritik

Die Kritik am Parteiwesen, bei der es ihm nie um einzelne Personen oder Vorgänge ging, sondern immer um die grundlegende Funktionalität, spielte für *Artur Mahraun* eine große Rolle für die Begründung seiner Reformvorschläge. Im »Jungdeutschen Manifest«, der Programmschrift des Jungdeutschen Ordens von 1927, schreibt er dazu u. a.:

»In allen modernen Republiken wird die Macht in Wirklichkeit durch einzelne geldmächtige Gruppen ausgeübt. Diese Geldherrschaft entwickelt sich immer mehr zu einem neuen Absolutismus, dem des Geldes. Das Bekenntnis zur Demokratie ist nur ein Schein. Es ist ein Schleier, welcher die wahren Gewalthaber verhüllt.«

»Es soll nicht abgestritten werden, daß es auch Parteien oder Parteiteile gibt, welche die fehlenden Geldmittel durch den freiwilligen Dienst ihrer Parteian-

gehörigen ersetzen. Bei dem heutigen Zustande unseres Volkes, bei der völligen Vermassung, sind jedoch diejenigen Parteien im Vorteil, die in der Lage sind, den Wahlfeldzug mit Aufwendung großer Geldmittel zu führen ... Jeder Wahlfeldzug ist eine reine Geldfrage der Parteien. Geldkräftige Parteien sind über die gewöhnlichen Propagandamittel hinweg auch imstande, einen Teil der Presse in ihren Dienst zu stellen.«

»Die Partei ist eine Privatorganisation. Zu ihrer Bildung gehört der Entschluß einzelner Persönlichkeiten. Der weitere Erfolg ist von dem Vorhandensein der notwendigen Geld- und Machtmittel abhängig. Die Partei ist ein Privatunternehmen zur Sammlung von Wählerstimmen. Der Erfolg, den dieses Privatunternehmen anstrebt, ist die Teilnahme an der politischen Macht im Staate ... Das wahre Wollen der Partei, ihr politisches Ziel, oder ihr Programm, spielt für das Wachstum der Partei eine verhältnismäßig geringe Rolle. Als Parteiprogramm wird das ausgegeben, was den Wünschen der breiten Masse entspricht. Das System des Parteiismus bringt es mit sich, daß die Partei gar nicht verpflichtet ist, dieses Programm durchzuführen. Es ist nur eine Frage geschickter Parteitaktik, die Wählermassen einzuschläfern und stets im guten Glauben zu erhalten ... Die Sammlung und Verwertung der Wählerstimmen ist also im modernen parteiistischen Staat ... privaten Unternehmungen ... überlassen.«

»Das Wachstum der Partei wird durch eine geschickte Werbetaktik bedingt. Das Kampfmittel, das hierzu zur Verfügung steht, ist die händlerische Werbung ... Wie der Händler die Kauflust seiner Käufer anregen muß, indem er ihnen einen möglichst großen Vorteil bei dem Erwerb seiner Ware verspricht, so ist auch die händlerische Werbung der Parteien darauf angewiesen, ihre Wähler mit den gleichen Mitteln anzureizen ... Es gehört ferner zu dieser Taktik, mit allen möglichen Künsten und Kniffen die anderen Parteien zu schädigen ... Durch die Entwicklung dieser Kampfart ist das politische Leben des Volkes zum Schauplatz eines widerwärtigen Marktgeschreies und eines ekelhaften Kuhhandels geworden ... Die Lüge ist das beste Mittel im politischen Kampf: Alles ist erlaubt. Es gibt kein sittliches Gesetz mehr, welches die Wahl einengt.«

»Die Partei besteht aus einer Clique, die sie regiert, aus Angestellten, welche von dieser Clique abhängig sind, und einer Masse, welche durch Parteitaktik gelenkt wird ... In Wirklichkeit bestimmen also nicht diejenigen, die das Wahlrecht besitzen, sondern die, welche den Wählermassen den fertigen Wahlvorschlag vorlegen. ... Die Masse der Wähler ist nicht in der Lage, die Aufstellung der Liste für die Wahl der Abgeordneten zu beeinflussen. Sie wird in der Dunkelkammer der führenden Parteiclique verfertigt. ... Das Wesentliche der Wahl ist die Tatsache, daß der Wähler durch den Parteiorganismus gezwungen wird, einen Caucus zu wählen. Dieses, dem amerikanischen Partei-

leben entnommene Wort bedeutet die völlige Ausschaltung alles Persönlichen in der Wahl. Der deutsche Wähler wählt eine Liste, auf deren Zusammensetzung er keinen Einfluß hat.«

1947 – nach den bitterenen Erfahrungen des Zusammenbruchs der Weimarer Republik und der 12 Jahre Hitler-Diktatur – lehnt Artur Mahraun das Parteiwesen nicht mehr rundweg ab. Er sagt:

»Wir müssen eine Demokratie schaffen, welche die Gloriole des Revolutionären für sich in Ansprch nehmen kann. Der Volkswille muß in dieser Demokratie so weitgehend eingeschaltet sein, daß keine Propaganda in der Lage ist, ihr Angebot an das Volk zu überbieten. Der vorhandenen Propaganda muß also der Wind aus den Segeln genommen werden.«

»Trotz der Fülle von Organisationen fehlt die Organisation aller, die Schlüsselorganisation des Gesamtorganismus. Es fehlt die Einrichtung, in welcher der einzelne Mensch die Demokratie praktisch erleben kann – der seinen Möglichkeiten und Fähigkeiten angemessene Raum, in dem er zur Geltung kommt – die unparteiische Institution, welche ihn in das richtige Verhältnis zum Staatsganzen bringt. Damit offenbart sich ein Leerraum der modernen Demokratie, der früher durch die Volksversammlung ausgefüllt war. Ich werde darlegen, daß die nachbarschaftliche Gliederung die einzige Möglichkeit bietet, diesen Leerraum auszufüllen.«

»Unsere Bestrebungen richten sich nur gegen das absolute Monopol der Parteien in der politischen Gliederung des Volkes. ... Wir wollen einen neuen Faktor in die Gliederung des demokratischen Gesamtorganismus einschalten. Dieser Faktor ist das Volk in seiner überparteilichen, souveränen Organisation seiner selbst.«

»Sicher ist auf jeden Fall, daß es immer verschiedene politische Richtungen geben wird, die um die Zustimmung der Menschen werben. Die Methoden dieser Richtungen, sich dem Volke zu präsentieren, mögen sich wandeln. Bestehen aber bleibt die Notwendigkeit, das Volk in den Besitz der Mittel und Einrichtungen zu setzen, mit denen es seinen wahren Willen erkennen und gestalten kann.«

In der letzten programmatischen Schrift, die Mahraun wenige Monate vor seinem Tode, im Jahre 1949, veröffentlichte, »Der Protest des Individuums« – er nannte sie »Das neue Manifest« – schreibt er u. a.:

»Wir protestieren gegen das von keiner demokratischen Verfassung zugesprochene Monopol der Parteien auf die politische Willensbildung des Volkes. Auch das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland gesteht ihnen nur die Mitwirkung zu. Dennoch setzt sie der große Mangel in der Organisation unseres politischen Allgemeinwesens in die Lage, das von der Verfassung ausdrücklich verneinte Monopol an sich zu reißen.«

Im Kernstück der 1949er Schrift *»Der Protest des Individuums« – den »Anrechten des Menschen und Bürgers an sein politisches Allgemeinwesen«* – entwirft Artur Mahraun den Plan des von ihm gedachten Volksstaates unter Beteiligung der politischen Parteien, aber unter Ausschaltung iher Monopolstellung. Das Parteiwesen bildet die normale gesetzgebende Gewalt, ist also für die Struktur des Parlaments und seine Tätigkeit verantwortlich. Neben dem Parlament aber gibt es eine zweite Säule des volksstaatlichen Aufbaues: nämlich das auf den Nachbarschaften als den Trägern des Gesamtwillens aufgebaute Hoheitswesen als *»die beratende und ausgleichende Gewalt und den Wächter des unverfälschten Volkswillens als der höchsten Autorität.«*

Die politische Nachbarschaft

Die politische Nachbarschaft ist das Kernstück der Staatsidee *Artur Mahrauns*. Sie ist als der Ort oder die Einrichtung gedacht, die dem Staatsbürger die Möglichkeit direkter Mitberatung und Mitentscheidung bei allen Angelegenheiten des Gemeinwesens bietet.

Gedacht ist an ein randfestes Sozialgebilde von ungefähr 500 stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern, die unmittelbar beieinander wohnen und sich kennen oder doch aufgrund der Überschaubarkeit des Menschenkreises und der betreffenden Örtlichkeit kennenlernen können.

Die Zugehörigkeit ist durch den Wohnsitz und das aktive Wahlrecht gegeben, bedarf also weder einer Erklärung, noch gibt es eine Austrittsmöglichkeit. Niemand kann ausgeschlossen werden, der die genannten beiden Voraussetzungen erfüllt. Sein Platz bleibt immer für ihn frei, auch wenn er sich nur sporadisch oder auch über lange Zeit hinweg gar nicht beteiligt.

Regelmäßige Zusammenkünfte zur Information und Beratung sind erwünscht. Die Teilnahme ist völlig freiwillig.

Die Nachbarschaft wählt aus ihrer Mitte einen Vorsteher oder Sprecher bzw. Vorsteherin oder Sprecherin. Sie oder er wird auf unbestimmte Zeit gewählt und kann jederzeit abgewählt und durch eine bzw. einen andere(n) ersetzt werden.

Die Nachbarschaft ist autonom in allen Angelegenheiten, die nur sie und ihr Gebiet betreffen. Es gibt also keinen Kompetenz-Katalog und auch keinen Negativ-Katalog – wie etwa die von der heutigen Gemeindeaufsicht praktizierte Einengung der Selbstverwaltung, die Verbote, sich zu Atomfragen zu äußern und dergleichen mehr.

Angelegenheiten, die über den Bereich der Nachbarschaft hinausreichen, vertritt sie durch einen Sprecher oder eine Sprecherin in einem Gremium der Gemeinde oder eines Stadt- bzw. Gemeindeteils. Es ist der Nachbarschaft überlassen, ob sie dafür eigens eine Person wählt oder es ihrem Sprecher, Vor-

steher, ihrer Sprecherin oder Vorsteherin überträgt, sie in dem nächsthöheren Gremium zu vertreten.

Das vorstehend genannte nächsthöhere Gremium für einen Stadt- oder Gemeindeteil oder eine Gemeinde wählt sich aus seiner Mitte einen Vorsteher(in), der bzw. die dann dieses Gremium in einer zweiten Kammer neben dem Stadt- oder Gemeinderat vertritt.

Auf die gleiche Weise werden stufenweise zweite Kammern neben jedem Parlament gewählt. Das ist in der Vorstellung die gegliederte Volksversammlung.

Des Bürgers zweite Kammern

Die Staatslehre *Arthur Mahrauns* stellt sich weder als ein in sich einheitliches Werk dar, noch überhaupt als ein abgeschlossenes Vorstellungsbild. Sie ist vielmehr mit ihrem Autor und dessen Erleben der Zeitgeschichte gewachsen. Nach seinem jeweiligen Erkenntnisstand wandelte *Mahraun* seine Vorstellungen. Jeder Dogmatismus lag ihm fern.

Die wesentlichen Wandlungen in der Staatslehre *Artur Mahrauns* zwischen seinem »Jungdeutschen Manifest« und dem »Protest des Individuums«, also zwischen 1927 und 1949, sind folgende:

1. Die politische Nachbarschaft stellte *Mahraun* zunächst als eine Pflichtveranstaltung für alle Staatsbürger dar. Daraus wurde später die uns heute selbstverständlich erscheinende Freiwilligkeit der Teilnahme, wobei jedem Staatsbürger sein stimmberechtigender Platz auch dann immer gewahrt bleibt, wenn er nur sporadisch oder gar nicht teilnimmt.

Denkt man von daher in unsere Gegenwart weiter, so stellt sich die politische Nachbarschaft als eine Bürger-Initiative dar, welcher Begriff uns heute geläufiger und eingängiger ist.

2. Nach *Mahrauns* ursprünglicher Vorstellung sollten die führenden Persönlichkeiten jeder Stufe des Gemeinwesens durch Wahlen von unten und Bestätigung von oben bestimmt werden. Die Wahl des Nachbarschafts-Vorstehers sollte also beispielsweise erst gültig sein, wenn sie der Gemeinde-Vorsteher (Bürgermeister) bestätigte, die des Gemeindevorstehers durch die Nachbarschafts-Vorsteher erst mit der Bestätigung durch den Kreis-Vorsteher (Landrat) usw. usw. *Mahraun* nannte dieses System die Kur. Im Jungdeutschen Orden wurden die Führer der verschiedenen Stufen durch die Kur ermittelt.

Vom Kur-System ging *Mahraun* später zum reinen Wahlsystem über.

3. Während Mahraun 1927 die politischen Parteien ganz abschaffen wollte, schlug er 1949 im Artikel VII der »Anrechte des Menschen und Bürgers an

sein politisches Allgemeinwesen« – die im »Protest des Individuums« abgedruckt sind – vor, dem Parteiwesen die normale gesetzgebende Gewalt zu belassen. Immerhin hatte er sich auch schon viel früher, nämlich in den Jahren 1929 und 1930, nicht der Notwendigkeit verschlossen, sich selbst mit seinen politischen Freunden am Parteiwesen zu beteiligen, als sich nämlich der stürmische Vormarsch des Nationalsozialismus abzuzeichnen begann. Er gründete die »Volksnationale Reichsvereinigung«, die sich an mehreren Landtagswahlen erfolgreich beteiligte. Und er führte diese Volksnationale Reichsvereinigung 1930 mit der Deutschen Demokratischen Partei und anderen reformwilligen Kräften – u.a. aus der Jugendbewegung – in der Deutschen Staatspartei zusammen.

4. *Wie könnte die Realisierung aussehen?*

Der erste Schritt wäre – schon um die Unterwanderungsmöglichkeiten durch unerwünschte, insbesondere kriminelle und terroristische Elemente sowie durch Provokateure auszuschalten –, daß die bestehenden und noch entstehenden Initiativen, Komitees usw. »randfest« werden, in der Regel im regionalen Sinne. Sie sollten sich je auf einen mehr oder weniger großen Gemeindeteil, auf eine Gemeinde oder mindestens auf ein überschaubares Gebiet festlegen. Sie sollten weiter etwaige Kriterien festlegen, die zum Mittun auffordern und berechtigen.

Alsdann sollte jede Bürger-Initiative, Vereinigung, jedes Komitee oder wie immer man sich bezeichnen will, einen oder mehrere Sprecher herausstellen, die für die Zusammenarbeit mit anderen derartigen Zusammenschlüssen den Mitgliedern und Mitarbeitern verantwortlich sind und jederzeit abgewählt und durch andere ersetzt werden können.

Die so gewählten Sprecher bilden zunächst einen losen Sprecherrat in einer Stadt oder einem Landkreis, der seinerseits aus seiner Mitte einen oder mehrere Sprecher (oder natürlich auch Sprecherinnen) wählt. Über die Zahl der Stimmen, die jede Initiative usw. zur Geltung bringen kann, sollte man sich je nach der Stärke, die freilich nachgewiesen oder wenigstens glaubhaft gemacht werden müßte, einigen können.

Jede Stadt und jeder Landkreis sollte dann im Sprecherrat des Regierungsbezirks – der von den gewählten Sprechern der Städte und Landkreise gebildet wird – so viele Stimmen haben, wie die Teilung der Wahlberechtigten durch 500 ergibt.

In gleicher indirekter Wahl durch die Sprecher der Regierungsbezirke wäre dann der Landesrat für jedes Bundesland zu wählen und schließlich durch die Sprecher der Länder die Bundesversammlung zu bilden. Auch auf diesen obersten Stufen könnte die Stimmenzahl der einzelnen Delegierten nach dem oben angegebenen Schlüssel Wahlberechtigte : 500 festgelegt werden.

Dies wäre ein Anfang, damit nicht jeder, der irgendwo für Umweltschutz, gegen Kernenergie, gegen Atomwaffenstationierung, für Mitsprache bei Straßenplanungen, insbesondere Autobahnen, für Erziehung, für sinnvolle Jugendarbeit, gegen Alkoholismus und Drogen, für sinnvolles Wohnungsbauen und -bewirtschaften usw. usw. wirkt, auf sich allein gestellt bleibt. Es wäre auch ein Anfang, um größere überregionale Aktionen in sich allmählich festigenden Institutionen zu planen und durchzuführen – kurz, um miteinander zu sprechen, zu beraten, sich gegenseitig zu informieren und bei Konsens gemeinsam zu handeln.

5. *Wie sollte es weitergehen?*

Das vielleicht utopisch erscheinende Ziel sollte es sein, daß schließlich jeder wahlberechtigte Bürger und jede wahlberechtigte Bürgerin einen festen Platz in einem festumrissenen Ortsteil hat, den er bzw. sie jederzeit einnehmen kann, aber nicht muß. In den festzulegenden Grenzen dieser Orte oder Ortsteile sollte je eine ungefähr gleiche Zahl von Wahlberechtigten wohnen, am besten um 500. Deshalb auch der oben gemachte Vorschlag für die Stimmberechtigung (Wahlberechtigte : 500). 500 deshalb, weil das unter der wohl selbstverständlichen Voraussetzung, daß immer nur ein Teil dieser 500 aktiv sein wird, ein so überschaubarer Kreis ist, daß die zur Beratung zusammentretenden Menschen sich kennen oder doch kennenlernen können. Um 500 schwankt auch die Zahl jedes großen Parlaments. Um 500 liegt die Grenze, innerhalb derer man noch beraten kann, wo alle Wortmeldungen berücksichtigungsfähig sind.

Der Einwand wird kommen, daß es dann solche Ortsteile gibt, in denen sich nichts oder fast nichts tut. Wenn und solange das so ist, kann ein benachbartes Kleingebiet die wenigen Aktiven aus dem noch inaktiven Gebiet gastweise aufnehmen, ohne daß sich allerdings dadurch sein Stimmanteil erhöhen sollte. Stellt sich auf längere Sicht heraus, daß die Mitwirkungswilligen aus 500 Wahlberechtigten zu wenig sind, so müßte man etwas größere Gebilde, von vielleicht je 1000 Wahlberechtigten, vorsehen.

Geschieht nun das gleiche, was ich vorstehend für die Realisierungs-Phase 1 an indirekten stufenweisen Wahlen vorgeschlagen habe, so entstünde neben jedem Parteiparlament ein Bürgergremium. In der obersten und letzten Stufe, nämlich neben dem Bundestag, könnte dieses Gremium an die Stelle des heutigen Bundesrats treten, der doch nur neben dem Bundestag ein zweites Parteienparlament ist, das nur wegen unterschiedlicher Wahltermine in den einzelnen Bundesländern ein wenig anders zusammengesetzt ist als der Bundestag.

6. *Die Kompetenzen*

Sie wären letztendlich gesetzlich zu regeln. »Des Bürgers zweite Kammern«, wie man diese Gremien nennen könnte, müßten vor allem das letzte

Wort in allen Angelegenheiten haben, in denen die Abgeordneten der Parteienparlamente in eigener Sache entscheiden. Das geht von Wahlgesetzen, Parteiengesetzen, Parteienfinanzierung bis hin zur Diätenfestsetzung und zu Versorgungsfragen für Abgeordnete und Minister. Die zweiten Kammern müßten sodann die »dritte Gewalt« – die Jurisprudenz – aus der Parteiumklammerung herauslösen, also bei Richterwahlen, besonders für die obersten Bundesgerichte, Entscheidungsvollmachten erhalten. Sie müßten etwaigen Verfassungsänderungen zustimmen und selbst ein Initiativrecht erhalten. Sie müßten schließlich das Recht erhalten, selbst zu bestimmen, was als existentielle Frage anzusehen ist und nicht ohne die zweiten Kammern entschieden werden darf.

Die Parteien werden bei diesem Konzept keineswegs etwa ausgeschaltet. Vor solchen Gedanken ist auch nur zu warnen. Denn in ihnen wirken ja nicht etwa nur Ignoranten und Unfähige. Vielmehr haben sich wertvolle Persönlichkeiten den Parteien zur Verfügung gestellt. Vor allem haben die Parteien mit großem Erfolg die wesentlichsten Interessen, die sich in allen möglichen Bestrebungen und Zusammenschlüssen artikulieren, in sich gebündelt und zur Wirksamkeit gebracht. Interessen wird es immer geben. Sie zu vertreten, ist legitim. Nähme man ihnen den legitimen Ort – die Parteien –, so müßte die neue politische Kraft, die wir aus dem Volke und für dessen Gemeinwohl zu bilden bestrebt sind, sich mit diesen Interessen herumschlagen. Das gäbe eine Sprengwirkung, der sich diese neue Kraft sicher nicht gewachsen erweisen würde.

Es ist deshalb vorzuschlagen: die Parteienparlamente behalten die normale Gesetzgebungsgewalt, die Legislative. Die zweiten Kammern sind ein Korrektiv, das sich insbesondere der Fragen annimmt, für die es heute keine Lobby gibt, die vielmehr den mächtigsten Interessen vielfach zuwiderlaufen. Insoweit aber muß die neue Kraft der bisherigen reinen Parteiengewalt übergeordnet werden.

7. Der Volksentscheid

Das vorstehend skizzierte Instrumentarium – eine Art politischer Infrastruktur – entkräftet alle noch bestehenden Einwände gegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf Gemeinde- und Kreisebene sowie Volksbegehren und Volksentscheid auf Landes- und Bundesebene.

Die Initiative zu einem Bürgerbegehren bzw. Volksbegehren dürfte nur von unten – also aus dem »randfesten Kleingebiet« – der politischen Nachbarschaft – zugelassen werden. Niemals sollte es Plebiszite geben, die von »oben« – also von Regierung oder Bundestag bzw. Landtag bzw. Stadtrat oder Gemeinderat – angeordnet werden.

Wenn eine festzulegende Zahl von politischen Nachbarschaften ein Bürger- oder Volksbegehren verlangt, dann muß es durchgeführt werden. Die Massenmedien wären zu verpflichten, dem jeweiligen Für und Wider gleichen Raum zu geben. Die in den Kleinsträumen – politischen Nachbarschaften – organisierten Staatsbürger(innen) könnten sich einwandfrei informieren und beraten, bevor es zur entscheidenden Abstimmung kommt.

Für das Bürger- bzw. Volksbegehren könnte man verlangen, daß sich mindestens 10% der Stimmberechtigten in die amtlich auszulegenden Listen eintragen. Ist ein Bürger- oder Volksbegehren auf diese Weise erfolgreich, so muß ein Bürgerentscheid bzw. ein Volksentscheid durchgeführt werden. Für dieses dürfte es kein Quorum geben, sonst würde man den Trägern und Gleichgültigen die Entscheidung überlassen.

Die Mehrheit derjenigen, die ihre Stimme zum Bürger- bzw. Volksentscheid abgeben, entscheidet verbindlich.

Nur ehrenamtliche Tätigkeiten

In den politischen Nachbarschaften und den zweiten Kammern sollte es nur ehrenamtliche Tätigkeiten geben. Dadurch sollte sich diese Säule der Willensbildung von den Berufs-Partei-Politikern abheben. Dies würde die Tendenz verstärken, einen anderen Menschenschlag ins politische Spiel zu bringen. Außerdem wäre damit dafür gesorgt, daß sich die zweite Säule nur um wirklich wichtige Dinge und nicht um jede Kleinigkeit kümmert. Für die Arbeitgeber sollte es eine gleiche Freistellungsverpflichtung wie etwa für Schöffen geben. Im übrigen sollte nur Kostenersatz, evtl. Verdienstausfall und vielleicht ein Sitzungsgeld vergütet werden, jedenfalls keinerlei Besoldung.

Durch die Wahlen mit jederzeitiger Abwahlmöglichkeit geschieht immer wieder an einzelnen Stellen ein Wechsel, ohne daß es Wahlkämpfe gäbe. Dadurch wirkt die Institution kontinuierlich und stabilisierend im Gegensatz zur Parteipolitik, die ihre Träger – ob sie nun Abgeordnete oder Regierungsmitglieder sind – immer nur von Wahl zu Wahl disponieren läßt, so daß sie ihre Kräfte stets zwischen Wahlkämpfen und verantwortlicher Politik teilen müssen.

Quellen

Ernst Maste, Freiherr vom Stein. »Aus Politik und Zeitgeschichte«, Beilage zur Wochenzeitung »Das Parlament« Nr. B 24/81 vom 13. Juni 1981.
Dietrich Spitta, Korporative Bürgerbeteiligung am Staatsleben. »die Drei« Nr. 10 vom Oktober 1981, S. 673 ff.
Helmut Kalkbrenner, Die Staatslehre Artur Mahrauns. Verlag Wolfgang Lohmüller, München 1986.

Berichte

Macht und Moral im Parteienstaat*

Herbert Pfeiffer

Nach einem einleitenden Referat von *Hugo Schwenk* über die »Verfassungsgeschichte der Neuzeit«, das in überarbeiteter Form in diesem Heft abgedruckt ist, referierte *Jobst von Heynitz* über *»Die Begrenzung der Staatsaufgaben«*:

Die Verfassungsentwicklung in den westlichen Staaten verlief unterschiedlich.

In Frankreich hatten anhaltende Religionskriege den Ruf nach einer Ruhe und Ordnung schaffenden Staatsmacht aufkommen lassen. Ludwig XIV. (1643–1715) hat diesen Ruf aufgeriffen und die Macht bei sich konzentriert. Die Staatsmacht, die Souveränität, lag nun uneingeschränkt, absolut beim König (Absolutismus).

Die Engländer hatten seit 1215 die Magna Charta, eine Verfassung mit formulierten Menschenrechten. Niemand durfte bestraft werden ohne gerichtliches Verfahren. In der konstitutionellen Monarchie der Engländer war das Parlament der Souverän. Das Parlament hätte formal sogar die Macht gehabt, die Menschenrechte aufzuheben. Dies aber wurde durch die englische Rechtstradition, das Richterrecht, verhindert. Das Recht wird in England nach alter Tradition von den Richtern fortentwickelt, und zwar sehr behutsam, geradezu mit Scheu. Die Freiheit kommt immer vor dem Recht. Diese englische Staats- und Rechtsauffassung kam über Montesquieu und andere nach Kontinentaleuropa.

In Deutschland veröffentlichte Wilhelm von Humboldt im Jahre 1792 seine »Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen«. Vom Bild des Menschen, seinen Zielen und Zwecken sei auszugehen, um die Grenzen der Wirksamkeit des Staates richtig bestimmen zu können. Die Fürsorge des Staates für das Wohl des Menschen, die »positive Sorgfalt«, hielt er für schädlich, denn sie verändere den Geist und beeinträchtige das Wohlbefinden des Menschen. Lediglich für Sicherheit und Ordnung habe der Staat zu sorgen. Wo sich der Staat der Wohlfahrt zuwende, komme es zur Tyrannei. Nur für das negative Wohl soll er Sorge tragen, nämlich für Sicherheit und Ordnung, damit sich die Bürger nicht gegenseitig in ihren Rechten verletzten. Der Staat soll nur Recht setzen, sonst nichts. Das Parlament soll an die Verfassung gebunden sein, die anderen Staatsorgane (Verwaltung und Rechtsprechung) an Recht und Gesetz. Zwischen Recht und Gesetz muß klar unterschieden werden. Jeder Mensch trägt etwas wie eine Waage in sich, die anzeigt, was Recht ist. Nur wo Abstand besteht von allen Interessen, die im Spiel sind, kann erkannt werden, was Recht ist.

In England setzte das Oberhaus Recht, während das Unterhaus für die finanziellen Anglegenheiten, bei denen immer Interessen im Spiel sind, zuständig ist. Entsprechend sollte es auch in der Bundesrepublik neben dem Parlament ein Oberhaus geben mit der Aufgabe, Recht zu setzen, empfiehlt der Staatsrechtler *Friedrich August von Hayek*. Dann hätten wir mehr Recht und weniger Interessengesetze. Insoweit sieht der Referent die Gewaltenteilung in der Bundesrepublik noch nicht als verwirklicht an.

Das sich anschließende Referat von *Wolfgang Lohmüller* über *»Die Staatsidee Artur Mahrauns«* ist in diesem Heft abgedruckt.

Als vierter Referent sprach *Hinrich Enderlein*, MdL, zum Thema *»Der entmün-*

* Bericht über die Referate der Tagung des Seminars für freiheitliche Ordnung vom 6. bis 8. Mai 1988 in Bad Boll

digte Abgeordnete – zur politischen Kultur in unseren Parlamenten«.

Nach sechzehnjähriger Erfahrung als Abgeordneter der F.D.P. im Landtag von Baden-Württemberg müsse er feststellen, daß sich Verfassungswille und Verfassungswirklichkeit auseinanderentwickeln. In der Verfassungswirklichkeit dominiere nicht das Parlament, sondern die Regierung. Es sei ein »Sündenfall gegen die Gewaltenteilung«, wenn Minister gleichzeitig Abgeordnete sind. Wer der Exekutive angehört, sollte nicht auch dem Kontrollorgan angehören. Die Kontrolle der Exekutive werde in der Praxis nicht durch das ganze Parlament, sondern nur von der Mehrheitsfraktion ausgeübt. Da aber 28% der Mehrheitsfraktion zugleich Regierungsmitglieder sind – nach Ernennung weiterer Minister und Staatssekretäre könnten es bald 30% sein – und diese an die Kabinettsbeschlüsse gebunden sind, habe der Ministerpräsident die Mehrheit schnell hinter sich. Daraus folge eine Ohnmacht des Parlaments in der Kontrolle der Regierung.

Wer die Krise unseres parlamentarischen Systems überwinden wolle, müsse die klare Gewaltenteilung fordern. Regierungsmitglieder dürfen danach nicht Mitglieder des Parlaments sein, und die Ernennung der Regierungsmitglieder sollte an die Zustimmung des Parlaments gebunden sein. Ferner sollte das Parlament wieder verstärkt die Fähigkeit entwickeln, Kompromisse zu finden. Die Mehrheit darf nicht einfach ihre Position durchboxen. Viele Gesetze landeten dann in der sogenannten »vierten Lesung«, nämlich beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe. Die Richter seien dann häufig genötigt, politische Fragen zu entscheiden. So mache die Rechtsprechung Politik, und das Parlament vergebe Kompetenzen. Das Verfassungsgericht werde politisch besetzt, und die Politisierung der Rechtsprechung sei im Vormarsch.

Die »vierte Gewalt« im Staat seien die *Medien*. Sie hätten die Macht, jeden Politiker durch systematische Kampagnen bis in das Privatleben hinein zu verfolgen und zu erledigen. Hier bestehe gesetzlicher Regelungsbedarf.

Bei Koalitionsregierungen würden grundsätzliche Entscheidungen, wie beispielsweise über die Zustimmung zum Nato-Doppelbeschluß, die Nutzung der Kernkraft oder den Einstieg in die Plutoniumswirtschaft, von den Koalitionspartnern in der sogenannten »Elefantenrunde« getroffen; anschließend seien durch Fraktionszwang wechselnde Mehrheiten im Parlament ausgeschlossen. Was für das Parlament übrigbleibe, seien nur noch Schaukämpfe. Selbst wenn tatsächlich eine Mehrheit dagegen wäre, bestehend aus den Stimmen der Opposition und Teilen der Koalitionsfraktionen, komme sie nicht zum Ausdruck. Dadurch säge sich die Demokratie den Ast ab, auf dem sie sitzt. Deshalb sollte in einem Bundesabstimmungsgesetz geregelt werden, daß über Angelegenheiten von derart grundsätzlicher Bedeutung die Bevölkerung abstimmt.

Schließlich sollte das Wahlrecht in der Weise weiterentwickelt werden, daß die Bürger bei der Aufstellung der Kandidaten durch die Parteien mehr Mitwirkungsrechte erhalten. Nach 40 Jahren sei es nun an der Zeit, Reformen zu diskutieren, damit wir mit unserem parlamentarischen System nicht auf die schiefe Ebene geraten. Das Streben nach Machterhalt werde dieser Diskussion natürlich entgegenstehen. Sie müsse von der Bevölkerung her, aber auch über die Parteien in Gang gebracht werden.

Zum Thema *»Notwendigkeit und Wege zu einem Bundesabstimmungsgesetz«* sprach *Berthold Hasen-Müller*.

Es gibt im Verfassungsstaat zwar Souveränität, aber keinen Souverän mehr. Warum? Weil der eigentliche Souverän, das Volk, seine Abgeordneten wählt und dann kaum noch Einfluß nehmen kann auf die Gesetzgebung und die Verwirklichung der verkündeten Programme. Seit 40 Jahren erleben

wir eine immer weiter gehende Entmündigung des Souveräns. Die Staatsgewalt hat der Gesellschaft die Souveränität entwendet.

Bei richtiger Auslegung und Anwendung des Grundgesetzes muß das Volk sagen können: Ihr Abgeordneten seid zwar bevollmächtigt, aber alles, was ihr beschließt, steht unter dem Vorbehalt, daß das Volk aus einem sozialen Konsens heraus nicht andere Vorstellungen geltend macht. Wenn der Parlamentarismus legitimiert sein will, dann muß er unter diesem plebiszitären Vorbehalt stehen. Es muß die Möglichkeit gegeben sein, daß die Rechtsgemeinschaft von ihrem Abstimmungsrecht Gebrauch macht. Nach Art. 20 Abs. 2 des Grundgesetzes wird die Staatsgewalt vom Volk in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt. Mit dieser Formulierung hat der parlamentarische Rat offensichtlich etwas vom Wesensgehalt der Volkssouveränität aufgenommen. Nur diese doppelte Art der Mitwirkung des Volkes entspricht der Würde des Menschen, wie sie im Grundgesetz verankert und im Grundrechtskatalog näher ausgestaltet ist. Durch eine richtige Regelung des Abstimmungsrechts könnten die heute zu beobachtende Staatsverdrossenheit und die »Zuschauerdemokratie« (Wassermann) überwunden werden.

Ein Bundesabstimmungsgesetz, wie es der Achberger Kreis entworfen und dem Bundestag vorgelegt hat, könnte diese Wirkungen entfalten. Am Anfang steht die Initiative, der Einfall, die Rechtsidee, die Intuition des Einzelnen oder einer Gruppe, die der Gesamtheit als Vorschlag unterbreitet wird. Ob die Volksinitiative zum Volksbegehren wird, hängt dann davon ab, ob eine ausreichend große Zahl von Mitbürgern das Anliegen bejaht. Bei der Prüfung der Initiative entsteht rege Gedankenarbeit, ein reges Geistesleben, entsteht Konzentration. In dieser Phase sind die Medien verpflichtet, den Meinungsbildungsprozeß durch sachliche Information zu begleiten. Am Schluß steht der Volksentscheid durch die Mehrheit der Abstimmenden. Der Souverän, das Volk, hat sein Wollen bekundet.

In diesem von Anbeginn an transparenten Prozeß hätte Demagogie keine Chance. Nicht das Volk habe seinerzeit durch das Ermächtigungsgesetz dem Dikatator die Macht in die Hand gelegt, sondern die gewählten Repräsentanten. Der Parteienstaat hat in den letzten 40 Jahren die Ausbreitung parasitärer Erscheinungen in der Gesellschaft befördert. Wir müssen heute den Mut haben, den Domokratiegedanken neu aufzugreifen.

Als letzter Referent sprach *Eckhard Behrens* zum Thema *»Die innerparteiliche Willensbildung.«*

Das Grundgesetz schreibt vor, daß die innerparteiliche Willensbildung demokratischen Grundsätzen entsprechen muß. Der Referent schilderte die Willensbildung innerhalb der F.D.P., in der er seit 1972 mitarbeitet. In den anderen Parteien gelten ähnliche Regelungen. Ziel ist, möglichst viele Menschen in den Willensbildungsprozeß einzubeziehen. Die Parteien sind privatrechtliche Vereine, also nicht öffentlich-rechtlich organisiert. Die privat-rechtliche Organisation gibt die Möglichkeit der Gründungsfreiheit. Es genügt der Entschluß von relativ wenigen Bürgern, um sich als Partei am Willensbildungsprozeß zu beteiligen.

Die 5%-Klausel wurde durch das Wahlgesetz eingeführt, nicht durch die Verfassung. Sie sei gerechtfertigt, da die Regierung aus dem Parlament gebildet wird. Deshalb ist sie auf Gemeindeebene nicht nötig. Da die Partei demokratisch organisiert sein muß, ist das Führerprinzip ausgeschlossen. In den Medien wird jedoch fälschlicherweise von »Parteiführung« oder vom »Parteichef« gesprochen. Nach dem Parteiengesetz darf kein Parteiamt für mehr als zwei Jahre vergeben werden. Kürzere Amtszeiten sind möglich, ebenso die Wiederwahl. Bestrebungen der Machterhaltung sind zu beobachten.

Die Parteien sind in mehrere Ebenen gegliedert: Ortsverband, Kreisverband, Bezirksverband, Landesverband und Bundesverband. Im Ortsverband und im Kreisverband sind die Mitgliederversammlungen, auf den höheren Ebenen sind die Parteitage die Beschlußorgane, was in den Satzungen der einzelnen Stufen geregelt ist. Nach dem Parteiengesetz haben auf dem Bundesparteitag die Landesverbände und die Bezirksverbände das Antragsrecht. Aber nicht nur die Untergliederungen, auch Delegierte sind antragsberechtigt. Beim Landesparteitag können fünf Delegierte einen Antrag gemeinsam einbringen. Steht ein Antrag auf der Tagesordnung, kann jeder einzelne Delegierte dazu einen Änderungsantrag einbringen und diesen fünf Minuten lang begründen. Ein anderer kann fünf Minuten dagegensprechen. Jeder Delegierte hat das Recht, jederzeit zur Sache zu sprechen. Auch Anträge zur Geschäftsordnung können jederzeit gestellt werden.

Mehrheitsabstimmungen seien durchweg abgebrochene Diskussionen. Man müßte diskutieren, bis man zu einem Konsens kommt. Die Kandidaten für den Gemeinderat werden von den Parteimitgliedern bestimmt, die in der Gemeinde wohnen. Die Kandidaten für den Landtag werden vom Kreisverband aufgestellt. Der Kandidat mit der größten Stimmenzahl kommt in die Stichwahl. Bei absoluter Mehrheit im ersten Wahlgang ist ein zweiter Wahlgang nicht mehr nötig. Eine Personaldebatte bei der Kandidatenaufstellung muß sofort stattfinden, mit dem Antrag ist die Debatte praktisch schon eröffnet. Nur eine Zweidrittel-Mehrheit kann das unterbinden.

Ist ein Kandidat zum Abgeordneten gewählt, darf er von der Parteibasis keinen Auftrag erhalten, in bestimmter Weise abzustimmen. Art. 38 Abs. 1 GG verbietet das imperative Mandat. Die Abgeordneten sind nur ihrem Gewissen unterworfen. Unser Wahlgesetz kennt auch den Einzelbewerber, der nicht von einer Partei vorgeschlagen wird. Aber für solche Wahlvorschläge muß eine größere Zahl von Unterschriften beigebracht werden. Auch neugegründete Parteien müssen eine gewisse Zahl von Unterschriften beibringen, damit ihr Wahlvorschlag aufgenommen wird.

An Änderungen und Verbesserungen kämen in Betracht: Regierungsämter und Parteiführungsämter sollten entkoppelt werden. Das Parteiengesetz sollte überprüft und, soweit erforderlich, möglichst durch einen externen Gesetzgeber neu gefaßt werden. Zumindest eine externe Begutachterkommission könnte man sich vorstellen. Schließlich könnte überlegt werden, ob durch Mitgliederversammlungen auf Bezirks- und Landesebene neues politisches Wollen mobilisiert werden könnte.

Zeitkommentar

Zum Thema 40 Jahre Deutsche Mark

Wenn jemand einen Betrieb total herunterwirtschaftet und dann, unter einem anderen Namen, mit einem neuen beginnt, käme niemand auf die Idee, von einer ›Betriebsreform‹ zu reden, schon garnicht, wenn er nach der alten Methode weitermacht.

Wenn jedoch ein Staat seine Währung total herunterwirtschaftet und dann, unter einem anderen Namen, mit einer neuen beginnt, redet man allenthalben von einer ›Währungsreform‹! Dabei wird bei diesem Vorgang überhaupt nichts reformiert (d. h. in der Methode umgestellt oder verbessert), sondern lediglich die übermäßig ausgeweitete alte Geldmenge gegen eine eingegrenzte neue ausgetauscht. Und das auf Kosten der arbeitenden Bürger, die um ihre Ersparnisse betrogen werden!

Auch die ›Geldreform‹ von 1948, die wir in diesem Jahr wieder einmal feiern, nicht zu verwechseln mit der gleichzeitigen Abschaffung der Planwirtschaft und der Wiedereinführung der *Marktwirtschaft!*, hatte mit einer wirklichen Reform nicht das Geringste zu tun. Das beweist die harte Wirklichkeit, nach der die Deutsche Mark von 1948 heute nur noch etwa 35 Pfennig wert ist. Das heißt konkret: In den vergangenen 40 Jahren wurde die Geldmenge in der Bundesrepublik dreimal stärker ausgeweitet, als es dem Anstieg der volkswirtschaftlichen Leistung entsprach. Damit aber sind erneut Millionen Sparer um mehrstellige Milliardenbeträge ärmer geworden, während Sachgutbesitzer in ähnlichen Größenordnungen ungerechtfertigte Vorteile hatten!

Es ist schon eine seltsame Situation: Während man ansonsten in unserem Staat immer von sozialer Gerechtigkeit redet und mit Hilfe staatlicher Eichämter die Genauigkeit aller Maß- und Meßeinheiten überwacht, läßt man die Verkürzung des wichtigsten volkswirtschaftlichen Maßstabes, dem des Geldes, um zwei Drittel zu! Dabei hat schon Ludwig Erhard darauf hingewiesen, daß Geldwertstabilität kein Modewort sei, sondern eine Überlebenschance. Noch deutlicher hat sich 1984 Fritz Leutwiler, der ehemalige Präsident der Schweizerischen Nationalbank, ausgedrückt: »Demokratie setzt, wenn sie funktionsfähig bleiben soll, eine stabile Währung voraus«, und, bezogen auf die sozialen Aspekte: »Auf keine andere Weise als durch Inflation können in kurzer Zeit so wenige so reich und so viele so arm gemacht werden.«

Man sollte meinen, daß solche Warnungen aus berufenem Mund die Verantwortlichen zu Maßnahmen veranlassen würden, die ständige Geldinflationierung endlich einzugrenzen. Doch das Gegenteil ist eher der Fall: Die momentan relativ niedrige Inflation bei uns – ein Geschenk vor allem der armen Länder an die reichen über niedrige Rohstoffpreise – läßt oft vergessen, daß die Bundesbank, gemessen an der Leistung, in den letzten Jahren die Geldmenge mehr als je zuvor ausgeweitet hat. Diese »überschäumende Geldmenge« (dpa vom 22. 6. 88) muß ›morgen‹ als erneute Inflation oder nochmals erhöhte Spekulation auf unsere Volkswirtschaft zurückschlagen. Doch statt diese überschüssigen Geldmittel durch geeignete geldtechnische Maßnahmen abzuschöpfen, versucht man es erneut mit Anhebung der Zinsen. Dabei verdanken wir dieser fragwürdigen Art von Geldmengensteuerung bereits die Konjunktureinbrüche der letzten 20 Jahre und damit entscheidend auch unsere hohe Arbeitslosigkeit!

Es ist sicher richtig, daß die Bundesbank, gemessen an anderen Ländern, die Inflationsentwicklung in etwas erträglicherem Rahmen halten konnte. Aber ein Zweidrittelverlust der Kaufkraft ist ganz sicher kein Anlaß zu irgendwelchen Feiern. Er sollte

vielmehr ein Anlaß sein, darüber nachzudenken, wie man das Überwachstum der Geldmenge endlich eindämmen, daß heißt, die *herausgegebene* Geldmenge mit der *nachfragenden* in Übereinstimmung bringen kann.

Denn nur mit einer solchen an die Leistung angepaßten Geldmengenentwicklung lassen sich die Wucherungen der Geldvermögen und Schulden, die überbordenden Wechselkurs- und Aktienspekulationen sowie die zunehmenden Konjunktureinbrüche verringern, die ohne Korrektur unserer Geldmengensteuerung in volkswirtschaftlichen Zusammenbrüchen enden müssen.

Helmut Creutz

Hans Hoffmann zum 80. Geburtstag*

Am 5. September sind es 80 Jahre, daß Hans Hoffmann das Licht dieser Welt erblickte.

Wer das bisherige Leben von Hans Hoffmann überblickt, den kann es mit Staunen erfüllen, mit welcher Kraft unser Freund weit über die Grenzen seines persönlichen Lebens hinaus Einfluß auf die Öffentlichkeit und das allgemeine Zeitgeschehen genommen hat. Man kann sagen, daß in seltener Weise dieser Lebensgang mit den allgemeinen Lebensfragen der Menschen unserer Zeit verwoben ist. Unser Freund hat sein persönliches Leben nicht von der Teilnahme am allgemeinen Volksschicksal getrennt.

Wenn man etwas zur Persönlichkeit von Hans Hoffmann sagen darf, dann ist es der feste Grund, auf dem man steht, wenn man in seinen Lebens- und Wirkungskreis eintritt. Was Hans Hoffmann in Angriff nimmt, geschieht mit der ganzen, ungeteilten Willens- und Gedankenkraft, die seine Persönlichkeit ausmachen. Niemals geht es ihm um seine Person, immer um die Sache. Und die Sache ist die Überwindung von Ungerechtigkeit in der Gesellschaft. Mit Nüchternheit und selbstlosem Einsatz verfolgt Hans Hoffmann sein Lebensziel: die Idee der Verwirklichung von Freiheit und Eigenverantwortung in einer auf Gerechtigkeit gegründeten Lebenswelt. Beeindruckend ist die Übereinstimmung der aufrechten Haltung mit der Gradheit und Aufrichtigkeit seines Wesens. Über Diether Vogel war vor über drei Jahrzehnten die lebenslange Freundschaft mit den Schweizer Freiwirten zustande gekommen: Fritz Schwarz, Friedrich Salzmann, Werner Schmidt und Hans Hoffmann waren die herausragenden Persönlichkeiten, mit denen sich bald nach dem 2. Weltkrieg der Kreis um Professor Paul Diehl, Ernst Winkler, Otto Lautenbach, Heinz-Peter Neumann, Diether Vogel und Lothar Vogel und schließlich die nächste jüngere Generation um das Seminar für Freiheitliche Ordnung verbinden konnte. Es entstand ein geistiger Freundeskreis, geschart um die sozialen Ideen der mitteleuropäischen Freiheitsbewegung, die in allen Beteiligten große Hoffnungen weckten für eine in die Zunkunft führende Erneuerung des sozialen Lebens. Maßstab war und ist der zur Freiheit und Selbstverantwortung berufene Mensch. Hans Hoffmann hat in seinem Leben diese Ziele nie getrennt von einer inneren und nach außen gerichteten Verantwortung für die Natur und die Erhaltung der Lebenswelt.

Neben seinem bis heute nicht erlahmten polititschen Wirken in der Schweiz und über die Grenzen der Schweiz hinaus für eine gesunde und sozial gerechte Gestaltung des Geldwesens gehört Hans Hoffmann zum engsten Träger und Freundeskreis der Schriftenreihe »Fragen der Freiheit« und des Seminars für freiheitliche Ordnung. In zahlreichen wesentlichen Vorträgen

---

* Hans Hoffmann, Bodenacker 30, CH 3065 Bollingen/Born

und Aufsätzen hat Hans Hoffmann die Ideen des Seminars weitergetragen und sie für die Lösung unmittelbarer gesellschaftlicher Zeitfragen fruchtbar gemacht. Dafür und für die Treue zur gemeinsamen Sache – und nicht zuletzt auch seinen Freunden gegenüber – möchte ich Hans Hoffmann im Namen des Vorstandes des Seminars für freiheitliche Ordnung den herzlichsten Dank und alle guten Wünsche übermitteln.

Heinz Hartmut Vogel

Auszug aus dem schriftstellerischen Schaffen Hans Hoffmanns

Probleme der Kaufkraftstabilisierung	1951
Wesen und Bedeutung des Volkseinkommens in internationaler Betrachtung	1952
Internationale Tendenzen moderner Währungs- und Konjunkturpolitik	1958
Untergang und Wiedergeburt des Liberalismus	1961
Der Kampf gegen die inflationäre Konjunkturüberhitzung	1964
Was sagt der Nationalökonom dazu?	1965
Graphische Darstellung der Verteilung des Vermögens natürlicher Personen	1965
Die Frage nach dem optimalen Wirtschaftssystem	FdF 1966
Die Evolution der internationalen Währungs- und Wirtschaftspolitik	1966
Das Instrumentarium der Schweizerischen Nationalbank	1967
Stellungnahme zum Notenbankinstrumentarium	1969
Wirtschaftliches Wachstum als Ziel der Wirtschaftspolitik?	mtg 1970
Voraussetzungen einer Europäischen Währungsunion	1970
Der Boden – nationalökonomisch dargestellt	FdF 1970
Stabilität bei fixierten oder freien Wechselkursen	1972
Theorie vom Wirtschaftswachstum – Wachstum um jeden Preis?	FdF 1973
Der Boden als Produktionsfaktor	mtg 1974
Woran scheitert die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion?	1975
Ist die Soziale Marktwirtschaft noch eine echte Alternative zu Kommunismus und Kapitalismus?	1976
Die assoziative Neugestaltung der Bodenrechtsordnung	mtg 1976
Die Schweiz – das Wunderland der Stabilität	mtg 1977
Die Freiheit ist unteilbar	mtg 1977
Die Schweizerische Nationalbank – Aufgaben, Politik, Gesetzrevision	1978
Rezession bei Stagflation – Betrachtung aus liberaler Sicht	mtg 1978
Die währungs- und wirtschaftspolitischen Einflüsse der Elemente der Geldmenge auf die Stabilität der inneren Kaufkraft des Geldes	1978
Das Gold der Schweizerischen Nationalbank	1981
75 Jahre Schweizerische Nationalbank	1982
Mehr wissen über das Geld und seine Funktion	1984
Kennen Sie die UNO?	1985
Denkschrift Fritz Schwarz – zum 100. Geburtstag	1987

FdF = Fragen der Freiheit, Seminar für freiheitliche Ordnung, D-7325 Bad Boll, Badstraße 35

mtg = mensch – technik – gesellschaft; Zeitschrift für Sozialökonomie, Sozialwissenschaftliche Gesellschaft, Verlag Gauke, Postfach 1129, D-3510 Hannoversch Münden.

Seminar für freiheitliche Ordnung e. V.
Badstraße 35, 7325 Bad Boll, Telefon (07164) 3573

Arbeitslosigkeit – wie lange noch?

Tagung vom 17. bis 18. September 1988 in unserem Seminargebäude

Seit über zehn Jahren stehen wir in der Bundesrepublik vor der Tatsache, daß
- alle Regierungen, Parteien und gesellschaftlichen Kräfte übereinstimmend die Beseitigung der Arbeitslosigkeit als eines der drängendsten innenpolitischen Probleme der Gegenwart bezeichnen,
- an der Arbeitslosigkeit selbst sich jedoch während der gleichen Zeit nichts geändert, im Gegenteil, die Zahl der Arbeitslosen sogar zugenommen hat.

Versagen hier die Theoretiker oder die Politiker oder beide? Oder ist ein hoher Sockel von Arbeitslosigkeit in einer modernen Industriegesellschaft einfach unvermeidbar?

In der Öffentlichkeit ist inzwischen weit verbreitet Resignation eingetreten. Man hat sich allgemein damit abgefunden, daß in der Bundesrepublik 2 Millionen Menschen ohne Arbeit sind, und verdrängt, was dies für jeden bedeutet, der davon betroffen ist.

Auf dieser Tagung soll untersucht werden,
- welche weiterführenden Ansätze zur Lösung des Problems bisher vorgeschlagen wurden,
- welche Stellung die Wirtschaftswissenschaften gegenüber diesen Lösungsansätzen bezogen haben,
- welche Möglichkeiten es für die Tagungsteilnehmer und das Seminar für freiheitliche Ordnung gibt, sich aktiv für eine Überwindung des Zustandes einzusetzen.

In die Betrachtung sollen auch die Entwicklungen in anderen westlichen Ländern einbezogen werden.

Samstag, den 17. September 1988

9.00 Uhr Anreise, – organisatorische Fragen –
10.00 Uhr – Begrüßung, gegenseitige Vorstellung der Teilnehmer
– Erwartungen an die Arbeit in der Tagung
– Vorstellen der Tagungskonzeption und Planung der Arbeit
– Einleitungsreferat I: Thesen aus der Arbeit des Seminars für freiheitliche Ordnung zu *»Ursachen und Überwindung von Arbeitslosigkeit« (Gawan Vogel)*
12.30 Uhr – Mittagessen in benachbartem Gasthaus
14.00 Uhr – Einleitungsreferate II und III:
– *Neue wissenschaftliche Ansätze zur Überwindung der Arbeitslosigkeit (Franz Laxy)*
– *Rechtliche und politische Hindernisse der Vollbeschäftigung (Jobst von Heynitz)*
15.30 Uhr – Kaffeepause
16.00 – 18.00 Uhr Arbeitsgruppen zur Bearbeitung der Thesen
18.00 – 20.00 Uhr Abendessen, Pause
20.00 Uhr Mensch und Arbeit – Vortrag – *(Dr. Lothar Vogel)*

Sonntag, den 18. September 1988

9.00 – 11.00 Uhr	Fortsetzung der Arbeit in Gruppen, Themenvorschläge: a) *Theoriedefizite der Wirtschaftswissenschaft,* b) *Vollbeschäftigung als höchstes Ziel der Wirtschaftspolitik?* c) *Bereitschaft der verschiedenen politischen Kräfte zu den notwendigen Änderungen der Wirtschaftspolitik*
11.00 Uhr	Kaffeepause
11.30 – 12.30 Uhr	Rundgespräch über die Arbeitsergebnisse
12.30 Uhr	Schlußwort

Auskunft und Anmeldung siehe Adresse oben

Zur vorherigen Lektüre empfohlen:

Dr. Heinz-Hartmut Vogel
Jenseits von Macht und Anarchie – Die Sozialordnung der Freiheit – geb. DM 12,—.
Fragen der Freiheit, Heft 150 »Sieben Thesen« zur Ordnung der Kultur, des Staates und der Wirtschaft für die Gegenwart DM 8,50.
Fragen der Freiheit, Heft 185 Dieses Heft dokumentiert die Entstehung, die Ziele und die jahrzehntelange Tagungsarbeit des Seminars für freiheitliche Ordnung e.V. DM 8,50.

Institut für menschengemäßes Bilden und Bauen auf der Grundlage goetheanistischer Forschungsmethoden
Inselstraße 8, D–7815 Kirchzarten

Sommer 1988 beginnt

Menschenkundliches Studienjahr

für Architekten, Farbgestalter, Bautechniker, Bauhandwerker, Möbelschreiner und Studenten u.a.m. auf goetheanistischer und geisteswissenschaftlicher Basis als Grundlage für menschengemäßes baukünstlerisches Wirken mit Ausbildung zum:

Raumtherapeuten

im Bereich von Schulen, Sonderschulen, Schulheimen, beschützenden Werkstätten, Krankenhäusern, Alters- und Pflegeheimen, spez. Arbeitsräume wie Computerarbeitsräume etc.

Die technische Eroberung unseres Lebensraumes hat stattgefunden. Mensch und Umwelt haben auf diese Einseitigkeit geantwortet und rufen uns um Verständnis ihrer qualitativen Zusammenhänge auf. Dies kann nur durch das tatsächliche Einbeziehen des Menschenwesens selbst geleistet werden. Deshalb muß die Menschenkunde die Grundlage für ein vollkommen neues Erfassen des Lebenszusammenhänge sein. Nur die künstlerisch erfaßte Menschenwesenheit aber gibt sich einer Erkenntnis preis und kann dann die neue Basis sein für sinngemäßes Gestalten bis in die technischen Fragen. Es soll die Basis erarbeitet werden für eine neue Kunst und Technik.

Modernes Mysterienwissen will sich mit unserer modernen Welt verbinden, um aus tieferem Verständnis ökonomischer mit Natur- und Seelenkräften umgehen zu lernen.

Interessenten wenden sich bitte mit Angabe von Beruf, Alter und vollständiger Adresse, wegen Übersendung näherer Informationen an

Studienwerk für goetheanistische Kunst und Wissenschaft:
Inselstraße 8, D-7815 Kirchzarten 2.

Sozialwissenschaftliche Gesellschaft e.V., 3410 Northeim 1, PF 1550
Die »5. Mündener Gespräche« werden am *Samstag/Sonntag, 29./30. Oktober 1988,* wie bisher im Hotel *Werrastrand,* Hannoversch Münden, Ortsteil Laubach stattfinden.
Als *Referenten* wurden bisher gewonnen: *Jörg Gude,* Dipl.-Volkswirt, Hamburg, zu dem Thema *»Gibt es überoptimalen Wettbewerb?«* und *Dirk Löhr,* Bochum, zu dem Thema *»Über die monetären Voraussetzungen einer wachstumsfreien Ökonomie«*.

Der Gesamtablauf der Tagung kann der nächsten Folge 78/September 1988 der Zeitschrift MTG entnommen werden. Einladungen können angefordert werden vom Veranstalter: Sozialwissenschaftliche Gesellschaft, Postfach 1550, 3410 Northeim 1.

Die Mitwirkenden dieses Heftes:

Prof. Dr. Ludwig Erhardt, ehem. Wirtschaftsminister und Bundeskanzler

Jobst von Heynitz, Ludwig-Thoma-Straße 10, 8000 München 60

Andreas Wiechmann, Verein für ein freies Schulwesen e.V.
Elvirasteig 41a, 1000 Berlin 37

Heinz Hartmut Vogel, Dr. med., 7325 Bad Boll

Prof. Dr. jur. Martin Kriele, Universität Köln

Hugo Schwenk, Rehleitenweg 25, 8200 Rosenheim

Wolfgang Lohmüller, Franz-Josef-Straße 16, 8000 München 40

Herbert Pfeiffer, Dr. jur., Ostpreußenweg, 7440 Nürtingen

Helmut Creutz, Monheimsallee 99, 5700 Aachen

Nächstes Heft November/Dezember 1988

Die mitarbeitenden Autoren tragen die Verantwortung für ihre Beiträge selbst.

Für nichtverlangte Manuskripte kann keine Gewähr übernommen werden.

Gesamtinhaltsverzeichnis der in »Fragen der Freiheit« erschienenen Beiträge kann angefordert werden.

Zweimonatsschrift »Fragen der Freiheit«
Herausgeber: Seminar für freiheitliche Ordnung e.V.
Begründet durch Diether Vogel †, Lothar Vogel,
Heinz-Hartmut Vogel

Bezug: Seminar für freiheitliche Ordnung e.V.,
D-7325 Boll, Badstr. 35, Telefon (0 71 64) 35 73

Preis: Jahresabonnement DM 48,—, sfr. 48,—, ö.S. 400,—

Wer die steuerlich als gemeinnützig anerkannte Arbeit des Seminars für freiheitliche Ordnung e.V. als *förderndes Mitglied* mit einem Mindestbeitrag von DM 90,— (sfr. 90,—/ ö. S. 750) pro Jahr unterstützt, wird über die Arbeitsergebnisse durch die regelmäßige, *unentgeltliche* Lieferung der »Fragen der Freiheit« informiert.

Einzelhefte: DM 8,50, sfr. 8,50, ö.S. 70,— zuzügl. Versandkosten

Sammelmappen: jeweils für 1 Jahr DM 10,—, sfr. 10,—, ö.S. 85,—
zuzügl. Versandkosten. Abonnement möglich

Bank: Kreissparkasse Göppingen Nr. 20 011 (BLZ 610 500 00)
Raiffeisenbank Boll Nr. 483 000 000 (BLZ 600 697 66)

Postscheck: Frankfurt am Main 26 14 04-602
Schweiz: Postscheckamt Bern 30-30 731/9
Österreich: Postsparkassenamt Wien 7 939 686

Nachdruck, auch auszugsweise, mit Genehmigung des Herausgebers.

Graphische Gestaltung: Fred Stolle, CH Zürich-Zollikerberg, Weiherweg 4

Motto: Friedrich Rückert (1788–1866)

ISSN 0015–928 X
Kaisser-Druck GmbH, 7335 Salach
Printed in Germany