

Föderalismus¹

– Staatliche Ordnung im Spannungsfeld der Wirtschafts- und Kulturordnung –

Von verschiedenen Seiten der Welt ist jetzt der Ruf nach mehr Selbständigkeit der Regionen, der Teilrepubliken oder der Nationen in Vielvölkerstaaten zu vernehmen. Das ist der Ruf nach Föderalismus. Wir haben heute morgen das Wesentliche zum historischen Herkommen der Idee des Föderalismus gehört. Wir haben gehört, dass es eine Idee ist, die dem Gedanken der Dezentralisierung in Staat und Gesellschaft zum Durchbruch verhelfen will, und wir haben auch gehört, dass bei Proudhon diese Dezentralisierung bis zur kleinsten denkbaren gesellschaftlichen Einheit geht: bis zum Individuum – bis zum einzelnen Menschen. Für ihn gehörte zu dieser Idee des Föderalismus hinzu, dass dem einzelnen Menschen das Recht, über viele Fragen zu entscheiden, nur genommen werden darf, wo es notwendig ist, Dinge gemeinschaftlich zu regeln.

Außerdem soll die gemeinschaftliche Regelung seiner Auffassung nach immer auf der untersten Ebene erfolgen, also auf der Ebene der Kommune, des Landkreises, des Bundeslandes, der Bundesrepublik Deutschland und nicht in Europa und nicht durch die Vereinten Nationen, wenn es auf den niedrigeren Ebenen geregelt werden kann. Das ist der Subsidiaritätsgedanke; er spielt für die Ideen des Föderalismus eine wesentliche Rolle.

Wenn wir aber diesen Gedanken ernst nehmen, wenn wir sagen »die Kompetenz soll möglichst beim Einzelnen bleiben und nicht abgewälzt werden an die nächsthöhere Gemeinschaft, also die Gemeinde, wo das nicht nötig ist«, dann stehen wir vor der Frage, welche Grenze können wir der staatlichen Tätigkeit setzen?

Dieser Frage soll in den nachstehenden Ausführungen sowohl für die Wirtschaft als auch für das Bildungswesen nachgegangen werden, denn die Betrachtung der staatlichen Wirklichkeit bei uns und bei unseren westlichen und östlichen Nachbarn wird uns zeigen, dass sich die Staatsidee des Föderalismus nicht losgelöst von einer liberalen Ordnung der Wirtschaft und des Bildungswesens verwirklichen lässt. Staatsordnung, Wirtschaftsordnung und Kulturordnung stehen innerhalb der Gesamtordnung unserer sozialen Verhältnisse in einem spannungsreichen Zusammenhang. Man kann die denkbaren Ordnungselemente nicht beliebig zu einer Gesamtordnung zusammenfügen, wenn diese sinnvoll funktionieren soll. Wie in einem

¹ Überarbeitung des Vortrages, der im Rahmen der Föderalismus-Tagung des Seminars für freiheitliche Ordnung am 7. Oktober 1989 gehalten wurde.

Organismus müssen die Teile zum Ganzen stimmen. Der Ordoliberaler Walter Eucken und seine wissenschaftlichen Freunde nannten diese Gesetzmäßigkeiten die »Interdependenz der Ordnungen«.

Die Wirtschaft und die föderative Staatsordnung

Die Wirtschaft hat sich im Laufe der Jahrzehnte und der Jahrhunderte immer dann gut entwickelt, wenn man der Meinung war, für die Regelung der meisten Fragen werde der Staat gar nicht benötigt; der Staat solle das Wirtschaften den Menschen und ihren frei gebildeten Zusammenschlüssen überlassen. Ganz anders beantwortet sich die Frage nach den Kompetenzen des Einzelnen und des Staates, wenn man der Meinung ist, die wirtschaftlichen Probleme ließen sich nur durch Planwirtschaft regeln. Dann braucht man einen Träger des Planes und eine Instanz, die den Plan durchführt. Wenn die wirtschaftspolitische Vorstellung diejenige ist, man brauche eine Zentralplanwirtschaft und man brauche eine zentrale Verwaltungsbehörde, die den aufgestellten Zentralplan durchführt, dann ist man sofort in der Schwierigkeit, entscheiden zu müssen, auf welcher Ebene der staatlichen Organisation siedelt man die Zentralplanbehörde an und auf welcher Ebene der staatlichen Organisation siedelt man die Plandurchführung an. Das sind also Schwierigkeiten, vor denen man erst steht, wenn man sich dafür entschieden hat, eine Zentralverwaltungswirtschaft einzuführen.

Fällt eine andere wirtschaftspolitische Grundentscheidung, nämlich die Grundentscheidung, die Menschen sollen selber wirtschaften, nicht der Staat soll wirtschaften, dann hat das Auswirkungen für die Aufgaben aller staatlichen Ebenen: weder die Gemeinde soll wirtschaften, noch das Bundesland soll wirtschaften noch die Bundesrepublik Deutschland, noch die europäischen Behörden. Die wirtschaftlichen Geschäfte sollen die Leute untereinander ausmachen in freien Verträgen zwischen Konsumenten und Produzenten. Dann befinden wir uns in einer Wirtschaftsordnung, die sich von der Staatsordnung sehr stark löst. Eine solche Wirtschaft kennt im Grunde auch gar keine Staatsgrenzen.

Die Trennung von Staat und Wirtschaft ermöglicht es, dass wir zu einer Arbeitsteilung und zu Wirtschaftsbeziehungen kommen, die über die Grenzen jedes Staatsgebietes weit hinausgreifen, die nicht dabei stehen bleiben, eine Volkswirtschaft oder Nationalwirtschaft zu sein, sondern die immer die Tendenz haben, sich weltweit auszudehnen und sich zu einer Weltwirtschaft zu erweitern. Die Grenzen der privaten Märkte sind im Grunde unüberschaubar, während eine Zentralverwaltungswirtschaft immer sehr klare Grenzen hat.

An den Staatsgrenzen, an den Grenzen desjenigen Staates, der Träger der Zentralplanung und Zentralverwaltung ist, endet das Wirtschaftsgebiet und

solche Wirtschaften sind immer bemüht, möglichst autark zu arbeiten. Das vereinfacht das Planen. Der Außenhandel wird als eine Ausnahme behandelt, die immer vielen Kautelen unterworfen ist; nur in höchst beschränktem Maße werden Waren aus dem Ausland importiert, denn man hat in einer Zentralverwaltungswirtschaft immer große Mühe, Waren für den Export bereitzustellen, insbesondere solche Waren, die im Ausland zu guten Preisen abgesetzt werden können.

Man erlebt an der geschilderten Problematik, dass es mit der Grundentscheidung für eine Wirtschaftsordnung, die nicht zentral gelenkt wird, sondern die nach marktwirtschaftlichen Gesetzen ihre Arbeitsteilung entwickelt, zusammenhängt, ob sich eine echte Weltwirtschaft entwickeln kann, die von staatlichen Grenzen nicht behindert wird, sondern die mit einer möglichst weiten Freiheit des Handels über die ganze Welt es privaten Entscheidungen und Verträgen überlässt, in welchem Maße Arbeitsteilung stattfindet und wie weit der weltwirtschaftliche Austausch reicht.

Nun kann man, wenn man sich die Frage stellt, wie es mit der Staatsidee des Föderalismus einerseits und ihrem Verhältnis zur Wirtschaftsordnung andererseits steht, aus den Erfahrungen, die wir in der Nachkriegszeit in Ost und West gemacht haben, einiges lernen. Auf der einen Seite steht die Art und Weise der wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Bundesrepublik, speziell auch ihr Versuch, auf die europäischen Institutionen einzuwirken, dass Europa nicht eine gemeinsame Zollmauer aufbaut, sondern sich in die Weltwirtschaft so integriert, dass der Außenhandel Europas mit der übrigen Welt ein möglichst freier Handel wird. Die Bundesrepublik hat ganz bewusst den Weg in die Weltwirtschaft hinein und zur Öffnung eingeschlagen und das war außerordentlich erfolgreich.

Andere Länder, wie z.B. Frankreich und England haben sich wesentlich stärker abgeschirmt. Es war bisher trotz der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft möglich, sich z.B. gegen japanische Autos abzuschirmen. In England und in Frankreich ist der Anteil japanischer Autos wesentlich geringer als bei uns, weil man das durchgesetzt hat, um einen gewissen Importschutz aufrechtzuerhalten. Unsere Automobilindustrie hat im Grunde, wie man nachträglich sieht, nur davon profitiert, dass sie dem Druck der japanischen Konkurrenz voll ausgesetzt wurde. Wir sind auch deswegen diejenigen – und das konnte innerhalb der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nicht gehindert werden –, die am meisten in die anderen europäischen Länder exportieren. Unsere Exportanteile nach Frankreich und England sind ständig gestiegen, weil deutsche Autos wegen der japanischen Konkurrenz in England und Frankreich profitiert. Denn es sind deutsche Produkte, die die Franzosen und die Engländer jetzt kaufen. Französische Waren werden, wenn sie gegen japanische Konkurrenz geschützt werden, deswegen noch lange nicht gekauft.

Die Franzosen, die Engländer und Italiener haben nur insoweit von dem japanischen Wettbewerb etwas gehabt, als sie sich dem Wettbewerb auf dem deutschen Markt gestellt haben. Nur weil sie auf dem deutschen Markt nicht völlig verlieren wollten, haben sie ihrerseits und zeitweise – beim Katalysator war das ja ganz evident – mit zeitlichem Hinterherhinken den Anschluss im Wesentlichen doch halten können. Sie sind nicht völlig zurückgefallen, weil sie dem Druck der deutschen Importe nach Frankreich und England hinein im eigenen Land standhalten mussten. Sie wollten auch auf dem deutschen Markt mit ihren Produkten standhalten und sie sind dadurch trainiert worden. Auch ihr Trainingsmeister war nicht selten die japanische Industrie. Auf dem Automobilmarkt ist ganz deutlich zu erkennen, dass der Wettbewerbsdruck, den Deutschland auf sich genommen hat und gegen den sich Frankreich und England in der direkten Form abgeschirmt haben, sie in der indirekten Form doch mitbetroffen hat.

Ich wollte mit diesem Beispiel eine typisch föderalistische Situation erläutern. Die europäische Wirtschaftsgemeinschaft hat noch keinen klaren Kurs in der Außenwirtschaftspolitik gewonnen. Die Außenwirtschaftspolitik ist nach wie vor national bestimmt, entweder bundesrepublikanisch oder französisch oder englisch. Erst mit der Einführung des Binnenmarktes zur Jahreswende 1992/93 wird es zu wesentlich mehr Einheitlichkeit kommen müssen und soll es auch kommen; das ist fest beschlossene Sache. Ab 1993 soll die Außenhandelspolitik der europäischen Gemeinschaft stärker vereinheitlicht werden, und man hat auch aller Welt versprochen, man werde die Handelsbarrieren, die um die EG herum sind, zur Dritten Welt und zur übrigen westlichen Welt, so niedrig wie möglich halten und da wird manches abgebaut werden, was andere Länder zur Zeit noch an Schutz in Anspruch nehmen. Die Automobilindustrie ist ja nur eines der sehr, sehr vielen Beispiele.

Trotzdem wird es bei einer gewissen Unklarheit der Kompetenzaufteilung zwischen den Nationalstaaten und den EG-Behörden bleiben und die Marktkräfte werden darauf reagieren. Der föderalistische Staatsaufbau und die freien Märkte verkraften solche Unklarheiten der Kompetenzen in erstaunlichem Maße. Sie haben die Fähigkeit zum Kompromiss gewissermaßen eingebaut und arbeiten oft bewusst mit einer gewissen Unschärfe. Insofern gleichen natürliche und soziale Lebensprozesse einander sehr.

Weltmarkt und Wirtschaftswachstum

Die Bundesrepublik ist nicht nur auf dem Sektor der Automobilindustrie, sondern im ganzen Querschnitt unserer Wirtschaft der Freihandelspolitik sehr zugetan. Die bundesrepublikanische Wirtschaft ist deswegen der engli-

schen und der französischen überlegen. Wir haben in der Bundesrepublik höhere »Pro-Kopf-Einkommen« als die Franzosen und die Engländer und die Italiener usw., weil Ludwig Erhard in der frühen Nachkriegszeit, als bei uns die Wirtschaftsstruktur noch nicht festgelegt war, also von Beginn der Wiederaufbauphase an gesagt hat, es mache nur Sinn eine Wirtschaft aufzubauen, die den Weltmarktverhältnissen gewachsen ist. Es mache keinen Sinn, erst mit dem Zollschutz Strukturen fehlerhaft festzulegen und dann diese Strukturen in den Weltmarkt hineinzustellen, sondern wir wollten die Weltmarktbebewegungen sofort zu denen des Wiederaufbaues machen.

Das war eine sehr kluge Entscheidung, die die deutsche Industrie von vornherein im Wiederaufbau genötigt hat, weltmarktorientiert zu werden und die Arbeitsteilung so weit, wie vom Weltmarkt her möglich, zu treiben. Nur eine sehr weitgehende Arbeitsteilung ermöglicht den Einsatz von Maschinen. Von der Arbeitsteilung hängt die Technisierung der Wirtschaft ab. Erst wenn es der Kaufmann geschafft hat, sich einen Markt aufzubauen, auf dem dasselbe Produkt in großer Stückzahl verkauft werden kann, erst dann macht der Einsatz einer Maschine Sinn – kleine Stückzahlen in Handarbeit, große Stückzahl in Maschinenarbeit. Die Maschine kann immer nur etwas ganz spezielles. Man braucht also für dieselbe Ware einen großen Markt und deswegen ist der Weg in die Weltwirtschaft derjenige, der Voraussetzung dafür ist, dass man die Technik ökonomisch überhaupt nutzen kann. Technische Erkenntnisse nützen mir gar nichts. Man muss einen Markt haben, auf dem man das technische Produkt verkaufen kann. Deswegen ist es wirtschaftspolitisch so entscheidend, einen möglichst großen Markt zu schaffen. Und der größtmögliche Markt ist nun einmal nicht Europa, sondern der Weltmarkt.

Diese gewaltige Leistungsentfaltung, die wir in der Bundesrepublik in den letzten 40 Jahren seit der Währungsreform erleben konnten, hängt nicht nur damit zusammen, dass wir bei uns intern Marktwirtschaft gepflegt haben, sondern hängt ganz entscheidend damit zusammen, dass unsere Volkswirtschaft von vornherein sich voll in den Weltmarkt integriert hat und mit so wenig Außenhandelsschutz, wie nur irgend möglich, operiert worden ist. Und die Branchen, mit denen wir hinterherhinken, das sind die Branchen, bei denen auch wir immer noch Schutzpolitik betrieben haben, sei es der Bergbau, sei es die Landwirtschaft usw. Dort stecken wir bis zur Halskrause in Subventionen und in unwirtschaftlichen Verhältnissen drin, während die Branchen, die dem Weltmarkt ausgesetzt waren, heute zu hightech passen, sich sozusagen selber fit gemacht haben. Das ist der Weg, der sich als lohnend erwiesen hat.

Kürzlich sah ich eine Statistik, bei welchen Produkten welches Land auf dem Weltmarkt den höchsten Anteil hat. Da war also nur abgebildet, wel-

ches Land hat den höchsten Anteil am Weltmarkt für elektronische Rechner, für Unterhaltungselektronik, für Automobile und für dieses und für jenes. Auffallend darin ist, dass die Bundesrepublik bei der größten Zahl von Märkten die Spitzenstellung innehat. Andere Länder haben auch Spitzenstellungen: Japan bei Elektronik und Automobilen usw. Aber es sind im Falle Japans wenige Produkte – meistens nimmt auf diesen Märkten die zweite Stellung die Bundesrepublik ein – während wir in einer ganz breiten Palette von Waren und Investitionsgütern die ersten Anbieter sind auf dem Weltmarkt. Und gerade diese Breite zeigt, dass es uns gelungen ist, die Volkswirtschaft so zu führen, dass sie fast als Ganzes – die Ausnahmen im Bergbau und die Landwirtschaft habe ich genannt – in den Weltmarkt integriert ist, so dass wir auf diese Weise auch Spitzenreiter geworden sind innerhalb der EG. Aufgrund dieser guten Erfahrungen hat die Bundesrepublik auch immer darauf gedrängt, dass die EG sich nicht mit hohen Schutzzöllen umgibt oder andere Handelshindernisse aufrichtet.

Zentralplanwirtschaft und Weltmarkt

Wenn man dagegen sieht, wie mühsam die osteuropäischen Zentralverwaltungswirtschaften untereinander kooperieren, dann spürt man die Wirkung der Staatsgrenzen. Sie haben zwar ein paralleles Bündnis zur westeuropäischen Wirtschaftsgemeinschaft mit dem osteuropäischen Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe geschaffen. Das hört sich toll an. Aber die Menschen in Osteuropa wurden den Eindruck nicht los, dass dieser Rat zunächst nur ein Instrument ist, mit dem die Sowjetunion die osteuropäischen Staaten auszubeuten trachtet, und das planwirtschaftlich, also planmäßig. Man hat auch gespürt: die sind zu einer gegenseitigen intensiven Wirtschaftsverflechtung gar nicht bereit. Ich möchte Ihnen zeigen, dass das nicht menschliche Schwächen sind, die ein an sich gutes System lahmlegen, sondern dass das systembedingt ist.

Die Nationalismen der osteuropäischen Länder im Verhältnis zur Sowjetunion haben immer wieder dazu geführt, dass sie versucht haben, ihre Wirtschaft möglichst autark zu halten, sie nicht mit den sozialistischen Bruderstaaten zu verflechten. Es gab immer schöne Sonntagsreden, aber »möglichst wenig Abhängigkeit« war die Parole, die die osteuropäischen Zentralverwaltungswirtschaften in Wahrheit verfolgt haben. Zu hohem ökonomischen Reichtum konnte ihnen das nicht verhelfen. Denn dadurch blieben die Märkte klein. Der Einsatz der Technik blieb deswegen immer ein relativ beschränkter.

Es gibt natürlich noch eine ganze Reihe anderer Gründe für die wirtschaftliche Rückständigkeit der Planwirtschaften, z. B. den, dass in einer

Zentralplanwirtschaft üblicherweise das Problem besteht, dass die Preise, die für ein Produkt bezahlt werden, und die Kosten der Herstellung nichts miteinander zu tun haben und deswegen die Betriebe in der Regel keinen Impuls haben, zu niedrigen Kosten zu produzieren. Sie sind verpflichtet, irgendetwas in bestimmten Mengen abzuliefern, und wenn sie mit ihren Kosten nicht zurechtkommen, so erhalten sie Subventionen oder es werden ihnen beliebig hohe Preise bewilligt. Deswegen brauchen sie auf die Kostenentwicklung kaum zu achten und können ihre Produzentenrolle ganz gemächlich erfüllen. Sie haben bei der Produktion jedoch hohe Schwierigkeiten bei der Rohstoff- und Ersatzteilbeschaffung. Das führt zu vielen unnötigen Kosten, zu Unkosten im Wortsinne.

Während in der Marktwirtschaft das Prinzip herrscht, dass die Kosten eines selbständigen Unternehmens nur durch die Preise gedeckt werden können, die die Verbraucher bereit und in der Lage sind zu bezahlen, führen die Planwirtschaften in einem für uns unvorstellbaren Ausmaß Subventionen durch. Es wird im Ostblock vieles zu unrealistisch niedrigen Preisen verkauft. Das heißt: Die Kosten sind wesentlich höher als die realisierten Preise, weil man meint, es dem Volk schuldig zu sein, Wohnungsmieten zu subventionieren, die Grundnahrungsmittel zu subventionieren und dieses und jenes preisgünstig zu halten. Die Unwirtschaftlichkeit, die dabei herauskommt, ist zum Teil haarsträubend: Brot wird an die Schweine verfüttert, weil es billigeres Viehfutter nicht gibt; infolgedessen muss wesentlich mehr Brot erzeugt werden, als die Bevölkerung verbraucht hat, nur weil es verbotswidrig überall verfüttert wird. Da nützen die Verbote natürlich gar nichts.

Bei uns in der Marktwirtschaft kann nur produziert werden, was auf Dauer Kostendeckung erreicht, weil sonst das Unternehmen innerhalb kurzer Frist Konkurs macht. Der Wettbewerb sorgt dafür, dass die Preise immer heruntergedrückt werden und die Unternehmen dadurch gezwungen werden, so weit es nur geht, die Kosten zu senken. Man muss nur immer dafür sorgen, dass keine Monopole entstehen, sondern Wettbewerb vorhanden ist, damit dieser Preisdruck vorhanden ist, damit die Preise immer so weit heruntergedrückt werden, wie es von den unvermeidlichen Kosten her möglich ist. Unter die unvermeidlichen Kosten sinken die Preise nicht ab, weil sonst niemand mehr das Produkt herstellen würde. Es würde sofort eine Warenverknappung eintreten, wenn die Preise zu stark sinken würden. Auf Dauer kann ein Zustand zu stark abgesunkener Preise nicht bleiben. Die Preise sind also immer auf dem Wege zu den unvermeidlichen Produktionskosten und es ist eine ständige Tendenz in der Marktwirtschaft vorhanden, das Ziel »Kostensenkung« auch wirklich zu erreichen.

Die Heranführung der Preise an die unvermeidlichen Kosten ist in einer Planwirtschaft kein vorrangiges Ziel. Dort ist die politische Gestaltbarkeit

der Preise das erste Ziel. Die Unabhängigkeit der Preise von den Kosten ist nur gegen Subventionen zu haben. Was viel schlimmer ist als die Subventionen, ist die weitere Folge der Trennung von Preisen und Kosten, dass nämlich der wirtschaftliche Prozess keine Auskunft mehr darüber gibt, welche Kosten unvermeidlich sind. Darüber kann man dann heftig streiten in wunderbar geregelten bürokratischen Verfahren, aber wirklich zur Überzeugung anderer beweisen kann niemand etwas. Jeder Beteiligte erlebt nur, wie stark der von den anderen Beteiligten vertretene Standpunkt von deren wirtschaftlichen Interessen bestimmt ist. Man vergisst leicht die Interessengebundenheit des eigenen Standpunktes.

Der Interessenausgleich, der im wirtschaftlichen Austausch immer sein muss, wird in den Staatswirtschaften oft als Machtmissbrauch erlebt und zwar als Missbrauch der staatlichen, mehr noch als der wirtschaftlichen Macht. Auch das erklärt die Schwerfälligkeit des Außenhandels zwischen den sozialistischen Bruderstaaten, wie sie sich selbst gerne genannt haben. Von wechselseitiger Wirtschaftsintegration, wie sie die westlichen Volkswirtschaften auf dem Wege zur Weltwirtschaft vollziehen, kann dort keine Rede sein. Die Nationalstaaten beharren auf der volkswirtschaftlichen Abgrenzung: die Staatsgrenze bleibt kaum überwindliche Wirtschaftsgrenze.

Das gilt nicht nur im Verhältnis der osteuropäischen Volkswirtschaften untereinander, sondern auch für ihr Verhältnis zum Weltmarkt. Sie können sich in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung nur mühsam integrieren. Zwar wäre das Weltwarenangebot sehr hilfreich, um interne Lieferschwierigkeiten zu überwinden, aber leider fehlen immer die Devisen, um sich auf dem Weltmarkt bedienen zu lassen. Das hängt natürlich mit der Schwäche des eigenen Warenangebots für der weltwirtschaftlichen Austausch zusammen. Nicht einmal die Bündelung von Marktmacht durch die Bildung von Außenhandelsmonopolen hilft darüber hinweg; die dadurch bedingte Bürokratisierung war schon wieder kontraproduktiv. Der Welthandelsanteil der osteuropäischen Volkswirtschaften war gemessen an ihren Bevölkerungszahlen und den Leistungen asiatischer Schwellenländer lächerlich gering.

Staatsverfassung und Wirtschaftsordnung

Das ist eine scharf gezeichnete Gegenüberstellung der wirtschaftspolitischen Erfahrung, die wir in den letzten 40 Jahren in Ost- und Westeuropa gemacht haben. Bei dieser Darstellung blieb eine andere Frage noch im Hintergrund: wie stark ist der Rahmen der staatlichen Ordnung abhängig von der realisierten Wirtschaftsordnung. Mit anderen Worten: Welche Rückwirkung hat die Entscheidung für eine bestimmte Form der Wirtschaftsordnung

für die Realisierung der von der Verfassung vorgesehenen Staatsordnung? Wenn man diese Frage ganz fest ins Auge fasst und dabei auf die Zusammenarbeit zwischen den Ostblockstaaten hinschaut, so ist folgendes zu sehen:

Der Anspruch vieler osteuropäischer Verfassungen, z. B. der Staatsverfassung der Sowjetunion ist, ein föderalistisches Staatensystem zu errichten. Deshalb heißt die Sowjetunion auch UdSSR, Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken. Es sind viele Republiken, die zu dieser Union, der UdSSR, zusammengeschlossen sind. Weil bald nach der Revolution eine planende Zentralverwaltungswirtschaft errichtet worden ist und zwar eine Zentralverwaltungswirtschaft, die für das Gesamtgebiet gelten sollte, brauchte man einen sehr starken Zentralstaat, der diese Planung für das ganze Wirtschaftsgebiet erstellt, und man brauchte eine starke Zentralverwaltung, die die Durchführung dieses Planes im gesamten Wirtschaftsgebiet durchsetzt. Nachdem man sich dafür entschieden hatte, die Wirtschaft staatlich zu lenken, blieb für Föderalismus, für die wirtschaftspolitische Eigenständigkeit der Teilrepubliken, kein Raum mehr. Man musste eine starke Zentralgewalt schaffen und man musste alles von Moskau her reglementieren, weil man die Absicht hatte, die Wirtschaft zentral für das ganze Staatsgebiet zu führen und sich auf den Weg einer freien Wirtschaft nicht einlassen wollte.

Hätte man es den einzelnen Sowjetrepubliken gestattet, eine Zentralverwaltungswirtschaft in der Ukraine aufzuziehen und eine andere Zentralverwaltungswirtschaft in Sibirien und eine in Aserbaidschan und eine im Baltikum und hier und dort, dann hätten wir innerhalb der Sowjetunion viele kleine Volkswirtschaften nebeneinander und wir hätten genau dasselbe System der Funktionsunfähigkeit bekommen, wie es innerhalb des Rates der gegenseitigen Wirtschaftshilfe also zwischen Polen, Ungarn, Sowjetunion, DDR, Tschechoslowakei auch war, dass der Außenhandel zwischen diesen Ländern kaum funktioniert hat. Das ist kein integriertes Wirtschaftsgebiet geworden zwischen den Ostblockländern insgesamt. Der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe war eine relativ machtlose Instanz, in der die Minister und Regierungen der Ostblockstaaten zusammengesessen haben und mühsam Tauschhandel gemacht haben. Mühsamsten Tauschhandel! Man kann das gar nicht anders sagen. Es sind zwar gewisse langfristig aufeinander abgestimmte Wirtschaftsstrukturen zustande gekommen, aber bei weitem nicht die hohe Integration der Wirtschaften, die sie sich eigentlich vorgestellt hatten. Eine gemeinschaftliche Planung für das ganze Gebiet des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe ist nicht zustande gekommen.

Dagegen ist ein echter Zentralplan zustande gekommen innerhalb der Sowjetunion, innerhalb der Tschechoslowakei, innerhalb Jugoslawiens

usw. Also innerhalb jedes dieser Ostblockstaaten ist eine Zentralverwaltungswirtschaft realisiert worden und sie hat jeweils innerhalb des Staates, in dem sie realisiert wurde, den föderalistischen Ansatz für den Staatsaufbau zurückgedrängt. Der Staat war dann immer sehr stark einheitsstaatlich organisiert, zentralstaatlich und einheitsstaatlich. Aus wirtschaftspolitischen Gründen blieb für Autonomie der unteren und mittleren staatlichen Instanzen keinerlei Raum.

Das ist ein eindrucksvolles historisches Experiment gewesen, das vor unseren Augen in den letzten 40 Jahren innerhalb des Europäischen Hauses stattgefunden hat. Wir können, wenn wir Osteuropa und Westeuropa miteinander vergleichen, ganz deutlich die unterschiedlichen Entwicklungswege erkennen, die gegangen worden sind. Der marktwirtschaftliche Weg der Trennung von Staat und Wirtschaft, der im Westen im Prinzip gegangen worden ist, hat es grundsätzlich ermöglicht, mit nur geringen Souveränitätsverzicht der Mitgliedsstaaten zu sehr viel Integration der Volkswirtschaften zu kommen. Man kann von Volkswirtschaften fast nicht mehr reden. Wir haben zwar noch nationales Geldwesen und wir wissen, dass auch innerhalb der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft durchaus immer noch nationale ökonomische Entwicklungen möglich sind. Aber sie sind immer offen nach außen und die Verflechtung der Volkswirtschaften untereinander ist hoch im Vergleich zu dem, was innerhalb der Ostblockländer erreicht worden ist. Diese riesigen Exportquoten – mehr als 30 % der gesamten Wirtschaftsleistung gehen über die nationalen Grenzen hinweg bei so großen Ländern wie der Bundesrepublik – das ist etwas, was man sich in den Ostblockländern gar nicht vorstellen kann, weil diese dazu zu unbeweglich sind.

Das hohe Maß an Integration lässt sich mit einer Zentralverwaltungswirtschaft immer nur realisieren, indem man die höhere Ebene zur Zentrale macht. Das hätte die Annexion der osteuropäischen Länder Polen, Ungarn usw. als Teilrepubliken der Union der Sowjetrepubliken mit dem Status der Ukraine oder der baltischen Republiken vorausgesetzt. Aber solange man nur lauter nebeneinanderstehende Zentralen hat, die ihr Gebiet zwar voll im Griff haben – das will ich hier mal unterstellen, oder die mindestens so tun, als hätten sie es –, solange können sie untereinander nur in ganz wenigen Fragen kooperieren und die Verflechtung erreicht bei weitem nicht das hohe Ausmaß, das wir erreicht haben und das doch die entscheidende Grundlage unseres Wohlstandes geworden ist.

Trotz aller politischen Gleichschaltung und militärischen Integration im sogenannten Ostblock haben die überkommenen Nationalstaaten überdauert und jeder seine eigene Zentralplanwirtschaft aufgezogen; der Verzicht auf die Vorteile einer uneingeschränkten Wirtschaftsintegration unter einheitlicher Leitung für den ganzen Ostblock war der Preis für die fort dau-

ernde Eigenstaatlichkeit der osteuropäischen Länder. Wirtschaftliche Autarkie und Eigenstaatlichkeit dienten insbesondere der kulturellen Bewahrung der nationalen Identität, die in den Teilrepubliken der UdSSR vielerorts weitgehend ausgelöscht worden ist durch die Übermacht der Moskauer Zentrale und ihrer vereinheitlichenden Tendenzen, nicht nur wegen des stalinistischen Machtmissbrauchs.

Das Bildungswesen und die föderative Staatsordnung

Lassen Sie mich jetzt einen Sprung machen und auf ein ganz anderes Lebensgebiet schauen, nämlich auf das Gebiet des Bildungswesens und auf die Erfahrungen, die wir in der Bundesrepublik auf diesem Lebensgebiet mit dem Föderalismus gemacht haben. Auch an diesem Beispiel möchte ich demonstrieren, dass neben einer zentralen Planung und einer zentralen Verwaltung die Prinzipien des Föderalismus auf Dauer nicht aufrechterhalten werden können, sondern immer verloren gehen. – Es ist ein Fehler der politischen Diskussion in der Bundesrepublik, dass man die ordnungspolitischen Lehren, die man auf dem Gebiete der Wirtschaft schon gelernt hat, dass man die auf das Gebiet der Bildungspolitik immer noch nicht überträgt. Deswegen ist es notwendig, über das Bildungswesen besonders zu sprechen.

In der Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik ist das Schulwesen das Musterbeispiel für den Föderalismus. Man spricht von »Kulturhoheit der Länder«, das heißt die Länder bestimmen das Schulwesen – und die Bevölkerung ist chronisch unzufrieden. Die Unzufriedenheit hängt – um es vorweg zu sagen – mit dem zusammen, was der Föderalismus verspricht, aber bei uns nicht zureichend verwirklicht; Föderalismus verspricht »Einheit in der Vielfalt«. Aber wo bleibt die Einheitlichkeit des Bildungswesens von Konstanz bis Flensburg, fragen die Bürger. Es ist nicht einheitlich.

Einheitlich sollte es auch nicht sein, es sollte ja vielfältig sein. Der Föderalismus will nicht Einheitlichkeit, sondern »Einheit in der Vielfalt« gewährleisten. Warum will der Föderalismus Vielfalt gewährleisten? Die Antwort wird Ihnen zunächst widersprüchlich erscheinen, denn einerseits wird gesagt, durch den Föderalismus sollen die Traditionen bewahrt werden, die in den verschiedenen Teilen des gesamten Volkes vorhanden sind. Da gibt es eindeutig bayerische Kulturtraditionen, württembergische Kulturtraditionen und norddeutsche Kulturtraditionen aller möglichen Art – bitte verzeihen Sie, dass ich hier nicht alle guten regionalen Traditionen aufzähle. Der Föderalismus ist ein Instrument, um unterschiedliche Traditionen zu bewahren. Das ist das eine.

Andererseits wird aber zugunsten des Föderalismus auch immer etwas ganz anderes angeführt: Vielfalt soll er ermöglichen, damit Fortschritt mög-

lich ist. Denn kreativ sollte eine Gesellschaft sein. Auch deswegen soll die Gesellschaft dezentral organisiert sein. Der Föderalismus steht für »Bewahrung und Erneuerung«, indem vorhandene Besonderheiten nicht nach den Regeln des Denkmalschutzes bewahrt werden, sondern nach der Regel: Was man örtlich beibehalten will, darf örtlich beibehalten werden. Damit gewährleistet der Föderalismus gleichzeitig die Chance, örtlich etwas Neues zu machen, was die anderen noch nicht oder vielleicht auch nie bereit sind zu machen. Diese lebendige Doppelfunktion ist die Stärke des Föderalismus.

Föderalismus und Innovation

Wir haben in der Bundesrepublik typische Schwierigkeiten erlebt, die mit der innovatorischen Seite des Föderalismus zusammenhängen können: Einige Länder haben weitreichende Schulreformen gemacht in Richtung Gesamtschule. Es geht mir jetzt nicht darum, ob das pädagogisch gut war oder falsch. Sie haben jedenfalls das Schulwesen reformiert – in ziemlicher Entschiedenheit reformiert. Andere Bundesländer haben mit derselben Entschiedenheit diese Reform des Bildungswesens nicht mitgemacht. Baden-Württemberg hat die Gesamtschulversuche, die einmal bundesweit vereinbart waren, alle wieder eingestellt. Es existieren in Baden-Württemberg nominell nur noch drei staatliche Gesamtschulen. In Bayern wird es nicht wesentlich günstiger aussehen für die Gesamtschule. Franz-Josef Strauß hat als Ministerpräsident von Bayern einmal gesagt: Wir wollen keine Gesamtschule – weder in Bayern, noch anderswo. Worauf bezog sich dieser Nachsatz? Es ist ganz interessant, auf welchem Wege der Ministerpräsident von Bayern in die Schulpolitik anderer Bundesländer hineinregieren wollte. War das nicht ein Angriff auf die »Kulturhoheit« der anderen Bundesländer?

Mit der entschiedenen Schulreform, die in einigen Ländern gemacht wurde, trat bald das Problem auf, welche Schulabschlüsse an einer Gesamtschule erworben werden können. Da waren die traditionellen Schulabschlüsse für die Hauptschule, die Realschule und das Gymnasium, und es ist zwischen den Bundesländern geregelt, wie das ist, wenn man in einem Bundesland eine Hauptschule besucht hat, eine Realschule besucht hat oder ein Gymnasium besucht hat und später in ein anderes Bundesland kommt, um dort z. B. seine Berufsausbildung zu machen. Wird ein Realschulabschluss überall anerkannt? Ja oder nein? Er wird anerkannt.

Nur für die Schüler der neuen Gesamtschulen war diese Anerkennung eine offene Frage. Da ist der Gesamtschüler, dem das Land Hessen gesagt hat, sein Abschluss der 10. Gesamtschulklasse sei dem Realschulabschluss gleichwertig. Gilt die Entscheidung im ganzen Bundesgebiet oder gilt sie

nur in Hessen? Ohne besondere Vereinbarung, die in der Regel im Rahmen der Kultusministerkonferenz (KMK) geschlossen wird, gilt sie nur in Hessen. Und der erwähnte hessische Gesamtschüler hat deswegen nur in Hessen für die Berufsausbildung die Chancen von Realschülern; in anderen Bundesländern hat er keinen Rechtsanspruch auf diese Anerkennung.

Deswegen gab es in der Kultusministerkonferenz ein jahrelanges Gezerre darum, ob Gesamtschulabschlüsse anderer Bundesländer überhaupt anerkannt werden. Irgendwann war es dann soweit, dass man sich einig wurde, man müsse wohl gegenseitig bundesweit anerkennen, dass es Länder gibt, die Gesamtschulen haben. Dann ging es aber erst richtig los. Wie erwähnt, Franz-Josef Strauß hat einmal gesagt: »Wir wollen keine Gesamtschulen – weder in Bayern, noch anderswo.« Also in diesem Punkt »noch anderswo« wurde ein Stück weit nachgegeben. Man sah eines Tages ein, es wird auf Dauer – und nicht nur als Versuch – Gesamtschulen geben: in Hessen, in Nordrhein-Westfalen, in Berlin, in Bremen und in Hamburg. Es ist die freie Entscheidung des Freistaates Bayern, dass er deren Zahl nicht vermehrt, sondern eher zurückfährt, so wie Baden-Württemberg es auch gemacht hat. Der Föderalismus sichert jedem Bundesland die schulpolitische Autonomie, das heißt das Recht auf bildungspolitische Alleingänge. Das ist Voraussetzung der Vielfalt.

Aber trotzdem geht der zähe Kampf aller gegen alle Alleingänge unvermindert weiter. Kein Bundesland hält sich an das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der anderen Bundesländer; das Hineinregieren in die anderen Bundesländer ist tägliche Praxis. Das geht zwar nicht direkt, sondern der politische Streit dreht sich typischerweise um die Frage, unter welchen Voraussetzungen ein hessischer Gesamtschulabschluss bundesweit anerkannt wird. Man macht sich gegenseitig kleinliche Vorschriften für die Ausgestaltung der Gesamtschulen, deren Abschlüsse bundesweit anerkannt werden. Und wenn man sich das Ergebnis ansieht, was da beschlossen worden ist innerhalb der politischen Ministerkonferenz, dann wurden nur die Gesamtschulen bundesweit anerkannt, die zwar noch das Türschild Gesamtschule haben, intern aber genau wiedererkennen lassen die alte Hauptschule, die alte Realschule und den alten Gymnasialverein. Jetzt kann man bildungspolitisch zur Gesamtschule stehen, wie man will, man muss anerkennen, dass ihr die pädagogischen Zähne gezogen wurden.

Dies geschah im Wege der Festlegung der Voraussetzungen der gegenseitigen Anerkennung der Schulabschlüsse nur leider nicht mit dem Ziel der Tolerierung föderaler Vielfalt, sondern man hat zu einer gewissen Vereinheitlichung der im Versuchsstadium entwickelten Gesamtschulformen zurückgedrängt. Man hat den pädagogischen Reformprozess der Gesamt-

schulen an einer ganz entscheidenden Stelle, nämlich an der Stelle, wo es um das zentrale Anliegen ging, die Schüler vom fünften bis zum zehnten Schuljahr in einem möglichst einheitlichen Bildungsgang gemeinsam zu führen, umgelenkt. Da hat man die Auflage gemacht, die Gesamtschule muss aber so ausgestaltet werden, dass sich die alte Hauptschule, die alte Realschule, und das alte Gymnasium noch sehr gut wiedererkennen lässt und die Integration nicht zu weit betrieben wird, also nicht zu wirksam wird. Und das geschieht auf dem Wege der Vereinbarungen der Bundesländer untereinander, die in der Kultusministerkonferenz beschlossen werden. Dort vereinheitlicht man das Bildungswesen, statt auf föderale Vielfalt zu achten.

Kooperativer Föderalismus statt Bundeskultusministerium?

Der Punkt auf den ich ziele, ist folgender: Unser bundesrepublikanisches Bildungswesen hat keineswegs so funktioniert, wie es eigentlich vom Föderalismus her gewollt ist, nämlich vielfältig. Wir haben zwar gestützt durch die Kulturhoheit der Bundesländer etwas mehr Vielfalt, als würde alles vom Bundesbildungsminister gemacht. Stellen Sie sich vor, der bayerische Kultusminister allein würde die Lehrpläne aller Schulen des Bundesgebietes schreiben oder ein Bundeskultusminister würde die Lehrpläne für alle Schulen schreiben. Dann wären wir natürlich noch ein Stück weit einheitlicher auf dem Bundesgebiet. Das ist gar keine Frage. Und auch so eine Frage wie Gesamtschulen ja oder nein, die wäre dann für das gesamte Bundesgebiet entschieden. Ganz klar. Wir haben mehr Vielfalt in der Bundesrepublik, als wir hätten, wenn wir ein Bundesbildungsministerium mit der Kompetenz hätten, die Dinge, die umstritten sind, zentral einheitlich zu regeln. Das auf Bundesebene für alle Länder verbindlich zu tun, wäre ja denkbar.

Der Streit, ob wir einen Bundeskultusminister brauchen und welche Kompetenzen er haben soll usw., der ist jahrzehntelang in der Bundesrepublik geführt worden. Die Kultusminister der Länder haben den Zentralisten interessanterweise immer nur mit einem geantwortet. Sie haben gesagt: »Was wollt Ihr denn, wir machen doch schon alles an Vereinheitlichung, was man sinnvollerweise auf der Ebene eines Bundeskultusministeriums machen könnte. Wir sitzen in der Konferenz der Kultusminister doch ständig zusammen. Unsere Ministerialbeamten reisen wöchentlich zu Sitzungen von zahllosen ständigen oder ad hoc-Ausschüssen und Unterausschüssen. Und wir haben in Bonn auch schon eine große Behörde, die sich um die Vereinheitlichung kümmert, das sogenannte Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister.« Sekretariat – da denkt man an Sekretärin; dort

sitzen aber schon alle die Beamten, die man in einem Bundeskultusministerium brauchen würde. Die sitzen schon alle in Bonn. Ja! Das Ding heißt nur nicht Bundeskultusministerium, sondern heißt ganz bescheiden »Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland«.

Das ist sehr, sehr viel politische Kosmetik und geradezu typisch für die verschleiernenden Kompromisse, die im sogenannten kooperativen Föderalismus so beliebt sind, weil sie die politische Verantwortung verwischen. Nur wenig überspitzt, kann man das Ideal des kooperativen Föderalismus wie folgt beschreiben: Das staatliche Schulwesen im Bundesgebiet wird von allen elf Landeskultusministern gemeinsam – gewissermaßen als großes Kondominium – geführt; jeder Landesminister regiert im örtlichen Zuständigkeitsbereich seiner zehn Kollegen eifrig mit und lässt sich von ihnen dasselbe im eigenen örtlichen Zuständigkeitsbereich gefallen. Das wird natürlich unerträglich, wenn der bildungspolitische Konsens verlorengeht. Er ist in den 70er Jahren verlorengegangen; seither hat sich das Schulwesen der Länder deutlich auseinanderentwickelt. Einen parteiübergreifenden nationalen bildungspolitischen Konsens wird es nicht mehr geben. Das ist wirklich endgültig vorbei. Der wachsende gesellschaftliche Pluralismus drängt nach Schulvielfalt und findet im Föderalismus eine starke Stütze. Jedem Bundesland ist es wirklich unbenommen, neuartige Schulen einzuführen, wenn es darauf verzichtet, dass die Schulabschlüsse bundesweit anerkannt sind. Das hält nur kaum ein Bundesland gegenüber seiner eigenen Bevölkerung auf Dauer durch.

Entwicklungen im europäischen Bildungsföderalismus

Eine europapolitische Erfahrung, die in den letzten Jahrzehnten im Bildungswesen gemacht worden ist, erscheint mir in unserem Zusammenhang lehrreich zu sein. In Europa gilt das Prinzip der Freizügigkeit und zwar nicht nur für Kaufleute, sondern auch für Techniker, Ingenieure usw. Es soll sogar für freie Berufe gelten, z. B. für Ärzte. Und deswegen mussten sich die zuständigen Behörden damit beschäftigen, unter welchen Voraussetzungen sich ein Arzt aus einem anderen europäischen Land in der Bundesrepublik niederlassen darf. Die Antwort glich dem berühmten Radio Eriwan: Im Prinzip ja; aber nur, wenn er die deutsche Approbation hat; er soll also in Deutschland Medizin studiert und mit dem deutschen Staatsexamen erfolgreich abgeschlossen haben. Oder ist die deutsche Behörde auf Gegenseitigkeit bereit, eine Ausbildung eines anderen europäischen Landes als gleichwertig anzuerkennen und dem ausländischen Arzt daraufhin die Approbation für die Niederlassung in Deutschland zu geben?

Bald waren die Brüsseler Beamten dabei, das ist schon 20 Jahre her, sich in vielen, vielen Sitzungen darüber zu unterhalten, wie die Arztausbildung gestaltet sein muss, damit sie gegenseitig Anerkennung findet. Man wollte also auf dem Weg über die Vereinheitlichung der Ausbildung der Ärzte vorankommen und hat bis zu genauen Stundenplänen aufgeschrieben, was die Ärzte in ihrem Studium zu machen haben, damit ihnen die europäischen Länder die Niederlassungsfreiheit zubilligen. Die Engländer waren damals, glaub ich, noch gar nicht Mitglied, man war noch unter den sechs ursprünglichen Mitgliedern der Europäischen Gemeinschaft. Trotzdem war es schon damals sehr schwierig, sich zu einigen. Man hat Wände voll Leitzordner Material zusammengetragen und in alle Sprachen hin und her übersetzt, denn jedes Land versuchte, durch eine Vereinheitlichung nicht zu hohe Kosten für die Änderung der bisherigen Arztausbildung zu bekommen. Deswegen hat jedes Land versucht, was es schon hatte, für ganz Europa vorzuschlagen. Man war von dem, was man hatte, außerordentlich überzeugt und meinte, am jeweiligen Wesen soll ganz Europa genesen. Es waren sehr viele mühsame Verhandlungen und jedes Land hatte natürlich im Rücken seine Professoren der Medizin und die sind von dem, was sie tun, ganz besonders überzeugt.

Dann fand in Brüssel ein Personalwechsel statt: ein Liberaler, Ralf Dahrendorf, war damals Kommissar geworden und zuständig auch für die Niederlassungsfreiheit der Ärzte. Deshalb hat man ihm alles vorgetragen, was die guten, teuer bezahlten Brüsseler Beamten in vielen Sitzungen schon alles erarbeitet hatten. Dabei war noch ein ganz langer Katalog von Punkten, bei denen man sich leider nicht einigen konnte, übrig geblieben. Er sollte nun den Stein des Weisen finden, wie es politisch weitergehen sollte. Da hat er nur den Kopf geschüttelt und hat gesagt: »Meine Herren, Sie alle müssen ja aus beruflichen Gründen innerhalb Europas ständig reisen, und Sie machen auch Urlaub in anderen europäischen Ländern. Wie ist es denn, wenn sie einmal krank werden auf einer Reise in einem anderen europäischen Land? Gehen Sie dann dort zum Arzt und lassen Sie sich dort behandeln?« Da waren die Beamten alle verblüfft, dass sie von der verkehrten Seite her gedacht hatten. Jeder von ihnen hatte für sich selbst und seine Familienangehörigen die Ausbildung der Ärzte in allen europäischen Ländern schon längst durch die Tat anerkannt. Es war auch ganz eindeutig die Beobachtung zu machen, dass es in der Bevölkerung keine Unzufriedenheit gab mit den in den verschiedenen Ländern unterschiedlich ausgebildeten Ärzten. Es war nur eine Fiktion, alles vereinheitlichen zu müssen.

Dahrendorf hat damals formuliert: Wir müssen die Sache ganz anders anpacken in einem föderalen Staatswesen. Wir müssen ausgehen vom Vertrauensgrundsatz, also vom Vertrauen darauf, dass die vorhandenen Ausbil-

dungen einander gleichwertig ist. Wir müssen und wir wollen die Ausbildungen gar nicht gleichartig machen. Es reicht uns ja, wenn sie gleichwertig sind. Und die Gleichwertigkeit wird zunächst einmal vermutet. Wir gehen einfach grundsätzlich davon aus, dass das Unterschiedliche, so wie wir es haben, einander gleichwertig ist. Sollte eine Entwicklung eintreten, dass auf dem Gebiet der Arztausbildung ein Land hinter der Entwicklung in anderen Ländern weit zurückbleibt, so dass man das, was wir heute als Konsens haben, nämlich dass wir alles gegenseitig anerkennen können, in Zukunft nicht aufrechterhalten kann, dann darf jedes europäische Land jedes andere europäische Land im Kreise der EG zur Rechenschaft ziehen und sagen: »Hört mal, mit der Anerkennung ist es bald aus, wenn sich bei Euch nichts ändert.« Dann muss aber derjenige, der sagt, es müsse ein europäisches Land bei der Arztausbildung etwas ändern, damit es besser wird, auch genau begründen, warum das nicht mehr ausreicht für die gegenseitige Anerkennung, was sich dort entwickelt hat oder leider unverändert geblieben ist. Wer die Vielfalt einschränken will, hat die Beweislast.

Vom Vertrauensgrundsatz auszugehen und die Beweislast umzukehren, dieses Prinzip hat sich in der europäischen Bildungspolitik inzwischen durchgesetzt. Ganz ausdrücklich wurde dieser Vertrauensgrundsatz vor einem guten Jahr bekräftigt, als die Hochschulabschlüsse und zwar jetzt nicht nur die Medizinerausbildung, sondern alle Abschlüsse aller Hochschulen in Europa gegenseitig anerkannt wurden. Man ist ganz ausdrücklich vom Vertrauensgrundsatz ausgegangen und hat sich jetzt Prinzipien vorgenommen, wie die Länder die Konflikte im Einzelfall regeln werden, wenn irgendwo eine Unzufriedenheit mit einer bestimmten Ausbildung eines anderen Landes auftreten sollte.

Föderalismus und demokratischer Rechtsstaat

Schauen wir wieder zurück auf das Bildungswesen in der Bundesrepublik. Wir haben schon gesehen, wie die Reaktion ist, wenn bei uns für das Bildungswesen über die Ländergrenzen hinweg mehr Vereinheitlichung verlangt wird. Die Kultusminister der Länder haben politisch immer mit der Antwort reagiert: »Was wollt Ihr denn, wir haben doch schon vereinheitlicht. Und wir sind gerade dabei, uns über weitere Vereinheitlichungen zu einigen. Seid nur geduldig, es dauert ein bisschen lange, aber wir schaffen das schon.«

Jetzt kommt eine Sache, die verfassungsrechtlich von ganz großer Bedeutung ist. Ich bin ganz anderer Meinung, aber ich unterstelle mal, es war richtig, das Bildungswesen von Konstanz bis Flensburg zu vereinheitlichen. Mit welchem Instrument man das macht, ist verfassungspolitisch keineswegs

gleichgültig. Ob man das mit dem Instrument der Kultusministerkonferenz macht oder ob man die Zuständigkeit einem Bundeskultusminister gibt und damit auch dem Bundestag und dem Bundesrat, macht staatspolitisch einen großen Unterschied. Wenn man das Instrument der Kultusministerkonferenz benutzt, dann bedeutet das, es findet etwas Neues nur statt, wenn alle Bundesländer einstimmig mitmachen. Das gilt nicht nur für den Fall, dass das Neue sofort im ganzen Bundesgebiet einheitlich eingeführt werden soll, sondern auch dann, wenn das Neue nur in einem Bundesland eingeführt, aber sofort bundesweit anerkannt werden soll. Das bedeutet, dass das reformunwilligste Land das Tempo des ganzen Geleitzuges bestimmt.

Sind Bundesorgane für die bundesweite Einführung oder Anerkennung einer neuen pädagogischen Initiative zuständig, dann reicht für Initiativen des Bundeskultusministers in der Regel die politische Unterstützung durch die einfache Mehrheit im Bundestag aus. Soweit es sich um zustimmungspflichtige Gesetze handelt, braucht man zusätzlich zu der Mehrheit im Bundestag auch noch die Mehrheit im Bundesrat. Einzelne Bundesländer können immer überstimmt werden. Deshalb kann man politisch viel mehr Bewegung entfalten als mit dem Geleitzug Kultusministerkonferenz, in dem jedes Bundesland praktisch ein Vetorecht hat. Wenn im Bundestag und im Bundesrat dieselbe politische Partei oder Parteien-Koalition die Mehrheit hat, dann kann es besonders flott voran gehen mit Reformen.

Innenpolitisch kann es zu Reformblockierungen kommen, wenn im Bundesrat andere politische Mehrheiten herrschen als im Bundestag. Das hatten wir bekanntlich in der zweiten Phase der sozialliberalen Koalition in Bonn; damals bestand im Bundestag eine sozialliberale Mehrheit und im Bundesrat eine CDU/CSU-Mehrheit. Das führte dazu, dass innenpolitische Gesetze, die die Zustimmung beider Gremien brauchten, nur noch zustande kamen, wenn sich alle Parteien einigen konnten. CDU, FDP, SPD mussten sich einig sein, vorher lief kein Gesetz über die Bühne. Die Einigung fand dann meistens nur sehr mühsam statt oder gar nicht, das heißt die anstehenden Probleme blieben ungelöst liegen, wofür die Bevölkerung in erster Linie die Bundesregierung verantwortlich machte, nicht die Neinsager im Bundesrat, die nicht so sehr im Bewusstsein der Öffentlichkeit sind.

Zu jedem föderalen Staatsaufbau gehört eine gewisse Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes. Zwar kommen schon im Bundestag, im Parlament des Bundes, die Abgeordneten aus allen Ländern, aber das reicht nicht, sondern die Länder sollen durch die Landesregierungen mit Hilfe einer sogenannten Zweiten Kammer, des Bundesrates, an der Entscheidung über neue Gesetze beteiligt werden. Ich wollte nur zeigen, in welchen politischen Konstellationen das zu einer gegenseitigen Blockierung der politischen Kräfte führen kann, die – über längere Phasen aufrechterhal-

ten – einen ganz gefährlichen Rückstau ungelöster Probleme zur Folge hat. Wenn Mehrheitsentscheidungen nicht mehr möglich sind, sondern nur noch im Allparteien-Konsens Entscheidungen getroffen werden können, dann führt das typischerweise zu einem noch viel schlimmeren Zustand als eine große Koalition. Man muss den Bürgern, die den Streit der Parteien häufig nicht verstehen und erwarten, dass sie ihren Streit begraben und sich alle einigen, immer wieder deutlich machen, welchen Immobilismus das Konsensverfahren in der Regel zur Folge hat.

Bewahrung durch Veto – Fortschritt durch Mehrheitsentscheide

Man darf den föderalistischen Staatsaufbau nie alleine damit rechtfertigen, dass er ein Instrument der Bewahrung regionaler Traditionen sei. Das ist der Föderalismus auch. Deswegen hat die Sowjetunion einen föderalistischen Staatsaufbau, weil sie ein Vielvölkerstaat ist und diese Völker mit Recht darauf beharren, ihre nationale Kultur erhalten zu dürfen. Das ist durchaus legitim, aber es muss klar sein, dass ein föderalistisches System gleichzeitig seinen Sinn daraus zieht, dass irgendwo regional auftretende Probleme auch regional bearbeitet werden und dadurch nicht alles abhängig ist von einer weit entfernten Zentrale oder nicht alles abhängig gemacht wird davon, dass die Einzelstaaten innerhalb des föderalen Gesamtsystems schließlich alle zustimmen, zum Beispiel, ob man Gesamtschulen will oder nicht will.

Solche retardierenden Veto-Elemente darf man nicht zu sehr verstärken, sondern man muss dafür sorgen, dass wenn schon der politische Wille ist, die Dinge einheitlich zu machen, dass dann auf der Ebene, auf der es einheitlich sein soll, mit Mehrheit entschieden werden kann. Sonst werden die Entscheidungen viel zu lange aufgeschoben und bleibt das System nicht genügend reformfähig und es treten viele andere Spannungen auf. Der Föderalismus sagt: Verzichtet doch auf die Einheitlichkeit! Das ist die erste Aussage des Föderalismus.

Es ist ein großes Missverständnis, wenn man meint, die Vereinheitlichung sei unschädlich, wenn sie nicht durch das Parlament in Bonn, sondern durch eine Konferenz von Landesministern gemacht wird. Dann wird ein einheitliches Schulgesetz durch die Ständige Konferenz der Kultusminister erarbeitet oder ein einheitliches Polizeirecht durch die Konferenz der Innenminister der Länder. Dann sitzen deren Beamte zusammen oder die Innenminister selber und machen einen Gesetzentwurf und dieser einheitliche Polizeigesetzentwurf soll dann von den Landtagen in den unterschiedlichsten Bundesländern beschlossen werden: von der CSU in Bayern, von der CDU in Baden-Württemberg, von der SPD in Nordrhein-Westfalen. Das kann ja gar nicht gutgehen. Jede politische Partei hat andere Vorstellungen

von einem Polizeigesetz. Seit 15 Jahren streiten sie sich darüber, mit welchen Waffen die Polizei hantieren darf usw. Da sind grundsätzliche rechtsstaatliche Fragen zu entscheiden, über die unsere Parteien sehr unterschiedlicher Meinung sind.

Das nur als ein Beispiel dafür, dass man im föderalen System auch die Rechtsetzung nicht übermäßig vereinheitlichen sollte, sondern sehr darauf achten sollte, welches die ganz wenigen Punkte sind, für die wir eine gewisse Einheitlichkeit der Regelung brauchen. Die notwendig einheitlichen Regelungen werden sich zum Teil ganz von alleine durchsetzen, auch wenn in den einzelnen Ländern die Gesetzgebung autonom bleibt und gar nicht durch Vereinbarung geregelt wird.

Unsere Landesparlamente sind zutiefst frustriert, dass ihnen immer wieder Gesetzentwürfe vorgelegt werden, von denen ihre eigenen Landesregierungen dann sagen: aber daran dürft ihr kein Wörtchen mehr ändern, denn wir haben jetzt so lange mit den anderen Ländern verhandelt. Punkt und Komma, alles muss jetzt so stehen bleiben. Ihr Parlamentarier könnt nur noch ja oder nein sagen. Um Gottes Willen, sagt ja; wir können uns in der Ministerkonferenz nicht mehr sehen lassen, wenn ihr Parlamentarier das jetzt ablehnt. Und so erpresst die Regierung die sie tragende Mehrheit in jedem Landtag.

Die Landtagspräsidenten – egal von welcher Partei – klagen auf ihren Treffen immer über diesen Punkt. Wir sind ja nur noch Ja-Sager und können an der Gestaltung der Gesetze ja gar nicht mehr mitwirken, weil uns immer vorgeschrieben wird, wie unsere Gesetze aussehen sollen. Das alles kommt nur daher, weil man völlig unkritisch geworden ist gegenüber der Vereinheitlichung im gesamten Bundesgebiet einerseits und den Verfahrensweisen des sogenannten kooperativen Föderalismus andererseits. Wenn schon Einheitlichkeit, dann durch die Organe der Bundesgesetzgebung, also durch den Bundestag und den Bundesrat, sonst wird die Gesetzgebung zur Aufgabe von Regierungsbeamten statt von Parlamenten. Auf europäischer Ebene haben wir mit der Gesetzgebung durch den Ministerrat statt durch das unmittelbar gewählte europäische Parlament dasselbe föderalistisch-demokratische Problem.

Föderalismus will Gleichwertigkeit statt Gleichartigkeit

Die bundesrepublikanische Bevölkerung legt darauf Wert, umziehen zu können – aus beruflichen oder anderen persönlichen Gründen – von einem Bundesland in ein anderes Bundesland. Darauf legt ein so erheblicher Teil unserer Bevölkerung so viel Wert, dass eine Auseinanderentwicklung des Schulwesens, die dazu führt, dass die Schulabschlüsse nicht anerkannt wer-

den, von der Bevölkerung nicht mehr hingenommen wird. Die Bevölkerung dringt bisher auf Vereinheitlichung des Schulwesens; sie könnte aber auch einen anderen Weg gehen. Sie könnte verlangen, die unterschiedlichen Schulabschlüsse im Sinne gegenseitiger pädagogischer Toleranz anzuerkennen, wenn sie trotz aller Verschiedenartigkeit gleichwertig sind. Nirgends steht geschrieben, dass Gleichartigkeit, also Vereinheitlichung die Voraussetzung der Anerkennung von Schulabschlüssen sei. Gleichwertigkeit eines vielfältigen Schulwesens reicht als Voraussetzung der Anerkennung völlig aus. Den Eltern ist wichtig, dass die Kinder gerne in die Schule gehen. Dieses Ziel ist in einem vielfältigen Schulwesen, in dem die Eltern die Schule für ihr Kind auswählen können, am ehesten erreichbar. Die Kultusminister sollten nicht vereinheitlichen, sondern für ein vielfältiges Schulwesen und dafür sorgen, dass die Schulausbildung gegenseitig anerkannt wird.

Warum haben die Kultusminister, die einerseits Traditionalisten und andererseits pädagogische Fortschrittsfanatiker zu sein scheinen, noch immer nicht gelernt, miteinander toleranter umzugehen? Jedenfalls verpflichtet die föderative Staatsordnung des Grundgesetzes die Länder zu »bundesfreundlichem Verhalten«, d. h. zur gegenseitigen Anerkennung der vom Grundgesetz auch gewollten Vielfalt. Die vielzitierte »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« ist nach dem Willen des Grundgesetzes gerade kein allgemeiner Grundsatz des Staatsaufbaus, sondern nur im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung eine – einschränkend gemeinte – Voraussetzung für ein Tätigwerden des Bundes.

Gerade mit dem Instrument der allseitigen Vereinbarung müsste es doch leichter als mit einem Bundesgesetz zu schaffen sein, ganz Unterschiedliches als einander gleichwertig anzuerkennen. Warum gehen die Kultusminister immer den Weg der Vereinheitlichung, der die Traditionalisten zwingt aufzugeben, was sie bewahren möchten, und die Fortschrittsgläubigen zwingt, auf die Realisierung ihrer neuesten pädagogischen Erkenntnisse zu verzichten?

Es ist offenbar sehr schwer, etwas das man selbst pädagogisch nicht tun will, als demjenigen gleichwertig anzuerkennen, das man selber angeordnet hat oder in den Schulen des eigenen Landes tun lässt. Schließlich gerät man als Kultusminister im eigenen Land in eine schwierige Lage, wenn man erklären soll, warum man bestimmte Schularten als gleichwertig anerkennt, wenn sie von anderen Bundesländern betrieben werden, ohne sie im eigenen Schulwesen auch nur ausnahmsweise zuzulassen. Offenbar ist die Mehrheit der baden-württembergischen Bevölkerung für das dreigliedrige Schulwesen; aber mit Sicherheit kann davon ausgegangen werden, dass viel mehr Eltern auch in Baden-Württemberg Gesamtschulen wünschen, als dort vom

Staat betrieben werden. Die Mehrheit bevormundet die Minderheit auch an den Orten, wo beide Schularten nebeneinander genügend Schüler hätten. Zur Strafe muss die Mehrheit fürchten, bei den nächsten demokratischen Wahlen in die Minderheit zu geraten. Es gibt Bundesländer, in denen die politischen Mehrheiten von Wahl zu Wahl kippen können.

Soll die jeweilige, notwendig auf Legislaturperioden befristete Landtagsmehrheit ihre pädagogische Auffassung in allen staatlichen Schulen des Landes durchsetzen – oder soll sie untätig bleiben, vielleicht sogar einen Wählerauftrag missachten, um des lieben Schulfriedens willen? Der gesellschaftliche Pluralismus verlangt unaufhaltsam nach einem vielfältigeren Schulwesen, in dem die Eltern und nicht die Politiker entscheiden, welche Schule für ihr Kind die geeignetste ist. Dann werden die Schulen, die von ausreichend starken Minderheiten der Bevölkerung gewollt werden, von Wahlergebnissen nicht mehr in ihrer Existenz gefährdet sein. Dazu müssen die Bildungspolitiker der Länder zuhause so tolerant sein, wie sie es in der Kultusministerkonferenz schon immer hätten sein sollen.

Vielfalt der Pädagogik und Vielfalt des Schulrechts

Jetzt geht es im Bereich der Bildungspolitik einen Schritt weiter, den wir vorhin im Bereich der Wirtschaftspolitik schon gemacht haben. Würde nämlich Vielfalt im Bildungswesen gewollt sein, dann wäre es konsequent zu sagen: Wir geben jeder Hochschule, wir geben jeder Schule die Autonomie der pädagogischen Selbstgestaltung. Wie es dann in der Schule gemacht wird, wer den Lehrplan der einzelnen Schule bestimmt, ob der Direktor oder die Eltern oder das ganze Lehrerkollegium oder das Lehrerkollegium und die Eltern gemeinsam, das mögen die Bundesländer für ihre Schulen regeln. Dann wird es Bundesländer geben, die konservativ denken, etwa nach dem Motto »Ein Oberster muss doch da sein«. Die werden sagen, der Direktor regelt das. Dann wird es Bundesländer geben, die stellen sich alles ganz demokratisch vor. Dort machen dann die Eltern die Lehrpläne. Und es wird auch Bundesländer geben, die geben das der Lehrerkonferenz allein oder zusammen mit ein paar Eltern, die dabei sind, die zuhören oder mitentscheiden dürfen. Das sind Rechtsfragen. Die können die Bundesländer ganz unterschiedlich regeln.

Das bisherige Zusammenspiel der staatlichen Organisationsform des Föderalismus mit dem Privatschulwesen bestätigt diese Aussagen. Das Schulrecht ist schon bisher von Bundesland zu Bundesland recht unterschiedlich. Wenn es dem Grundsatz folgt, dass die Privatschule ihre Angelegenheiten selber gestaltet, dann ist die wesentliche Bedingung für Mobilität im Bundesgebiet schon erfüllt. Alles andere regelt sich im pädagogischen

Wettbewerb von allein. Die größtmögliche Vielfalt ergibt sich, indem man die Dinge der Autonomie und dem Wettbewerb der einzelnen Einrichtungen überlässt; und diese Vielfalt ist mit einem föderalistischen Staatsaufbau am besten zu vereinbaren. Das Privatschulrecht muss innerhalb des Bundesgebietes gar nicht im Einzelnen vereinheitlicht werden. Das kann in einem Bundesland so und im anderen Bundesland anders aussehen. Das private Schulwesen insgesamt funktioniert dabei problemlos gut.

Föderalismus in West- und Osteuropa

Dasselbe gilt für das staatliche Schulwesen, wenn es nur auf Autonomie und Vielfalt statt auf Einheitlichkeit durch Zentralismus angelegt ist. Auch für die europäische Ebene ist dies durchaus denkbar. Wenn überall in Europa Vielfalt des Schulwesens existiert, dann können die nationalen Traditionen im Schulwesen alle beibehalten werden und es sind trotzdem alle Länder in Europa dafür offen, voneinander zu lernen. Denn das gegenseitige Lernen wäre jetzt das Interessante bei der europäischen Einigung in der Auswirkung auf das Bildungswesen. Die vielen neuen Qualifikationen die erforderlich sind, damit man wirtschaftlich und staatlich besser miteinander zusammenarbeiten kann, müssen im Schulwesen aller europäischen Länder pädagogisch erarbeitet werden. Die große europäische Bildungsaufgabe, nämlich uns aufeinander zuzubewegen, miteinander zu kommunizieren, müssen wir als eine neue Aufgabe der Pädagogik betrachten, die in alle Schulkonzepte eingearbeitet werden muss. Dazu gehört nicht nur, dass alle ordentlich Fremdsprachen können und die Unterschiedlichkeit der Kulturen richtig einschätzen und all diese Dinge. Dazu gehört sicher noch Vieles mehr.

Das sind neue Aufgaben, aber das sollte geleistet werden, ohne die Traditionen aufzugeben. Das ist aber gar nicht zu leisten durch einen einheitlichen Lehrplan. Denn die Beziehungen innerhalb Europas werden vielfältig sein, so dass es gar keinen Sinn macht, dass alle dasselbe lernen. Der kulturelle Reichtum soll nicht durch Beschneidung der Vielfalt gemindert werden, er soll einerseits traditionsbewusst erhalten bleiben, andererseits eine ganz neue Qualität erfahren. Wir können das erreichen mit einem föderalen System, das auf Vereinheitlichung verzichtet.

Wenn Sie jetzt den Blick noch mal schnell in den Osten lenken und sehen, wie die Völker dort um die Erhaltung ihrer Sprachen kämpfen und was ihnen der Erhalt der Sprachen bedeutet innerhalb der Schulen, die in dieser Sprache unterrichten, dann sehen Sie, dass die Sowjetunion ihre Vielvölkerprobleme auch nur auf dem Wege lösen kann, dass sie den Schulen Autonomie zubilligt, damit jede einzelne Schule ihre Angelegenheiten je nach

Zusammensetzung der Bevölkerung selber regeln darf. Man kann in der ganzen Union der Sowjetrepubliken die Vorschrift machen, dass alle Schüler die russische Sprache lernen müssen, damit jeder auch nach Moskau kommen und dort an den gesamtstaatlichen Aufgaben mitwirken kann. Aber man sollte das besser auch der Autonomie der einzelnen Schulen überlassen.

Es wäre nicht klug, die Teilrepubliken zu ermächtigen, ihr Schulwesen nach ihrer jeweiligen Bevölkerungsmehrheit auszurichten. Längst besteht auch in den Teilrepubliken keine einheitliche Bevölkerung mehr, sondern fast überall lebt ein Völkergemisch, gibt es deshalb Minderheitenprobleme aller Art. Voraussichtlich werden künftig nennenswerte Bevölkerungsteile auch wieder religiöse Ansprüche an ihre Schulen geltend machen. In religiöse Fragen darf sich ein moderner Staat noch weniger einmischen als in rein pädagogische; er muss sie mehr noch als die Unterrichtssprachen und andere pädagogische Probleme im Wesentlichen den an der konkreten Schule Beteiligten überlassen.

Vielfalt der Schulen und Freizügigkeit

Was passiert eigentlich mit dem Bildungswesen, wenn man konsequent auf Vielfalt setzt, indem man sagt, die Pädagogik, die in einer Schule gemacht wird in dieser Schule entschieden und nirgendwo sonst. Jede Schule kann dadurch pädagogisch anders werden als alle anderen Schulen am Ort sind. Was passiert dann mit der Freizügigkeit innerhalb des ganzen Bundesgebietes oder innerhalb Europas? Wie sieht das dann aus?

In einem vielfältigem Schulwesen herrscht immer Wettbewerb um die Schüler und deswegen bemüht sich jede Schule, einem Schüler, der neu herkommt, die Anpassung sehr zu erleichtern. Das ist der entscheidende Grund, warum die Amerikaner so viel umziehen können, obwohl sie ein viel freiheitlicheres Schulwesen haben als wir. Bitte stellen Sie sich ein vielfältigeres Schulwesen möglichst plastisch vor und denken Sie an ein Elternpaar, das aus irgendwelchen Gründen umgezogen ist:

1. Die Eltern, die an einen neuen Ort kommen, werden sich die ganz verschiedenen Schulen anschauen und werden diejenige Schule wählen, die der bisher besuchten Schule am ähnlichsten ist. Gleich muss sie nicht sein, aber etwas ähnliches als die eine oder andere Schule. Das ist schon mal sehr wichtig, dass am neuen Ort nicht alle Schulen völlig gleich sind, wie wir das von Deutschland her gewohnt sind.
2. Die Schulen untereinander versuchen Schüler, die sie einmal aufgenommen haben, auch nicht wieder zu verlieren. Die Schule wird unter Umständen sagen, bei uns wird es Schwierigkeiten geben. Wir sind sehr

anders, aber wenn sich eine Schule entscheidet, einen Schüler aufzunehmen, dann wird sie dem auch über die Anpassungsschwierigkeiten helfen, weil die Schulen untereinander im Wettbewerb um die Schüler stehen und in diesem Wettbewerb kann man sich es nicht leisten, dass man zur Aufnahme ja sagt und der Schüler dann nicht zum Erfolg kommt.

Erstaunlicherweise – nur für deutsche Begriffe ist es erstaunlich – müssen wir feststellen: je vielfältiger das Schulwesen ist, umso geringer sind die Freizügigkeitsprobleme, weil die Vielfalt des Angebotes einerseits die Freizügigkeitsprobleme durch Auswahlchancen minimiert und weil zweitens der Wettbewerb, der darf nicht vergessen werden, für die Schüler den Anpassungsdruck minimiert. Diese beiden Faktoren gemeinsam sorgen dafür, dass die Freizügigkeit nicht leidet.

Ja, die Freizügigkeit gewinnt sogar noch etwas im Vergleich zu einem völlig vereinheitlichten Schulwesen: Man kann aus den unterschiedlichsten Gründen innerhalb des Bundesgebietes umziehen. Man kann umziehen, weil in Bayern bessere Berufschancen bestehen als in Hamburg, also aus beruflichen Gründen. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gewährleistet die berufliche Niederlassungsfreiheit in allen 12 Mitgliedstaaten; das weckt überall Bedarf an andersartigen Schulen. Oder man kann umziehen, weil man in einer schöneren Gegend leben möchte, die weniger Umweltschäden aufweist, als die Umgebung in der man bisher gelebt hat. Man kann aber auch umziehen, weil man für die eigenen Kinder eine Schule besonderer pädagogischer Prägung sucht, die es nur an wenigen Orten gibt.

Die Freizügigkeit verliert nicht, sondern die Freizügigkeit wird in ihrem Sinn gesteigert, wenn das Schulwesen nicht einheitlich ist, sondern vielfältig. Man kann aus pädagogischen Gründen umziehen, also dort hinziehen, wo die Schule ist, die die eigenen Kinder besuchen sollen – und wenn es die Schule im ganzen Bundesgebiet oder in ganz Europa nur einmal gibt. Ein vereinheitlichtes Schulwesen hält überall Schulen für die pädagogische Mehrheit unter der Bevölkerung bereit und keine einzige Schule, die den Vorstellungen pädagogischer Minderheiten entspricht – egal, ob die Minderheiten groß oder klein sind, sie haben in einem auf Einheitlichkeit angelegten Schulwesen überhaupt keine Chance ihre Vorstellung zu verwirklichen, nicht einmal um den Preis eines Umzuges.

Es ist nicht redlich, das Argument der Freizügigkeit für die Vereinheitlichung des Schulwesens ins Feld zu führen, weil es keinen Grund gibt, das eine Umzugsmotiv vor anderen staatlich zu bevorzugen. Der Gebrauch, den der Bürger von seiner Freizügigkeit macht, ist allein seine Sache; da sind pädagogische Motive so legitim wie alle anderen denkbaren Umzugsmotive. Der Wert der Freizügigkeit steigt immer mit der Vielfalt, nicht mit der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Es gibt keinen Grund, die Freizü-

gigkeit hoch zu bewerten, wenn alle Lebensverhältnisse überall gleichartig sind.

Föderalismus und Partikularismus

Mit der pädagogischen Autonomie und mit dem Wettbewerb der Schulen schafft man politisch die wesentlichen Voraussetzungen für den Schulfrieden und macht das Versprechen des Föderalismus wahr, in dieser Vielfalt eine gewisse Einheit zu bewahren. Denn die Vielfalt soll nicht dazu führen, dass verschiedene Teile der Bevölkerung in Unfrieden gegeneinanderstehen und daran die staatliche Einheit völlig zersplittert. Das ist immer der Anspruch des Föderalismus gewesen; die Föderalisten haben immer gesagt, wenn die Vielfalt in eine Zersplitterung führt, trennend, statt befriedend in der Bevölkerung wirkt, dann ist das nicht der Föderalismus, sondern der Partikularismus.

Der Partikularismus ist das, was wir immer beobachten, wenn jedes Bundesland sein Schulwesen intern völlig vereinheitlicht. Baden-Württemberg intern ein einheitliches Schulwesen. Bayern intern ein einheitliches Schulwesen. Hessen intern ein einheitliches Schulwesen. Die einheitlichen, zentral erlassenen Lehrpläne für alle Schulen eines Bundeslandes haben die notwendige Konsequenz, dass die Freizügigkeit von Bayern nach Hessen, von Hessen nach Baden-Württemberg usw. erheblich beeinträchtigt ist. Denn am neuen Ort gibt es nur andersartige Schulen als am alten Ort, wenn die Landesgrenze überschritten wurde. Und weil diese Schulen alle nach demselben pädagogischen Konzept arbeiten, sind sie untereinander nicht im Wettbewerb um die Schüler und denken nicht daran, einem Schüler das Leben zu erleichtern, der da neu kommt, sondern der kann ja an jeder anderen Schule genauso aufgenommen werden. In einem Schulwesen, das sich nicht um pädagogische Eigengestaltung bemüht, ist der Wettbewerb um die Schüler immer auch geringer.

Die partielle Vereinheitlichung des Schulwesens, die pädagogische Bedürfnisse von Minderheiten missachtet, gefährdet den Schulfrieden. Es kann zu bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen kommen, die an die Religionskriege erinnern; sie waren eine Folge der Missachtung der heute selbstverständlichen Religionsfreiheit jedes einzelnen Bürgers. So wie der Religionsfriede erst einkehrte, als die Landesherrn auf das Recht verzichteten, die Religionszugehörigkeit ihrer Bürger zu bestimmen, so ist der Schulfriede erst zu erwarten, wenn die Landesherrn jeder Schule pädagogische Freiheit und den Eltern das Recht gewähren, zwischen allen Schulen frei zu wählen.