

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Hans H. Klein

Gefährdungen des Prinzips
der Gewaltenteilung in der
Bundesrepublik Deutschland

Wolfgang W. Mickel

Föderalistische
Bildungspolitik in Europa

B 50/74

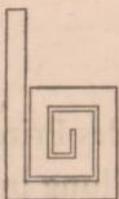
14. Dezember 1974

Hans H. Klein, Dr. jur., geb. 1936 in Karlsruhe, o. Professor für Öffentliches Recht an der Universität Göttingen, Mitglied der CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages seit 1972.

Veröffentlichungen u. a.: Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb, 1968; Bundesverfassungsgericht und Staatsraison, 1968; „Demokratisierung“ der Universität? 1968; Die Grundrechte im demokratischen Staat, 1972 (Neudruck als Urban-Taschenbuch Nr. 208, 1974); Überlegungen zur Verfassungsmäßigkeit der „einfachen“ Notstandsgesetze, in: Der Betriebsberater 1967; Dienstpflichten und Spannungsfall in der Notstandsverfassung, in: Der Staat 8 (1969); Öffentliche und private Freiheit, in: Der Staat 10 (1971); Demokratie und Selbstverwaltung, in: Festschrift für Ernst Forsthoff, 1972; Zur Berufung von Mitgliedern der Verfassungsfeindlichkeit verdächtiger Parteien und Vereinigungen in das Beamtenverhältnis, in: Festschrift für E. R. Huber, 1973; Medienpolitik und Pressefreiheit, in: Archiv für Presserecht 1973.

Wolfgang W. Mickel, Dr. phil., geb. 1929; Studium der Polit. Wissenschaft, Geschichte, Philosophie und Technologie. Von 1953 bis 1972 im höheren Schuldienst des Landes Hessen, Studiendirektor a. D.; 1963 bis 1965 wiss. Mitarbeiter am Deutschen Institut für Internat. Päd. Forschung; 1972 Habilitation und Privatdozent in Köln, derzeit Professor für Wiss. Politik in Karlsruhe.

Veröffentlichungen u. a.: Politische Bildung an Gymnasien 1945 bis 1965, Stuttgart 1967 (Bildungssoziologische Forschung Bd. 2); Methodik des politischen Unterrichts, Frankfurt 1974³; Lehrpläne und politische Bildung. Ein Beitrag zur Curriculumforschung und Didaktik, Neuwied 1971; Politik und Gesellschaft. Lehr- und Arbeitsbuch für die Gemeinschaftskunde/Polit. Weltkunde (Sekundarstufe II), Bd. 1, Frankfurt 1974⁵, Mitherausgeber von Bd. 2, Frankfurt 1974⁶; Europäische Einigungspolitik, 2 Bde., Neuwied 1974; Konfliktfeld: Internationale Politik, Neuwied 1974. — Mitherausgeber der Luchterhand Arbeitsmittel für Erziehungswissenschaft und -praxis.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 55 Trier, Fleischstraße 61—65, Tel. 06 51/4 80 71, nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preise von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Gefährdungen des Prinzips der Gewaltenteilung in der Bundesrepublik Deutschland

I. Entstehung und Sinn der Gewaltenteilung

Die Lehre von der Gewaltenteilung ist entstanden als Reaktion auf die absolute Monarchie, die ihrerseits die ständische Ordnung des Mittelalters und der frühen Neuzeit abgelöst hatte. Bei John Locke wie bei Charles de Montesquieu lag ihr die Erkenntnis zugrunde, daß bei Vereinigung aller in der Gesellschaft vorhandenen Macht in einer Hand die Freiheit des einzelnen auf der Strecke bleiben muß. Als Anknüpfungspunkt für die als notwendig erkannte Aufteilung dieser Macht wählte insbesondere Montesquieu im 6. Kapitel des 11. Buches seines berühmten Werkes *De l'Esprit des Lois* die schon aus dem Altertum überkommene Unterscheidung der Staatsfunktionen in die gesetzgebende, die vollziehende und die richterliche Gewalt. Allerdings ließ es Montesquieu bei der bloßen Verteilung dieser Funktionen auf verschiedene beliebig organisierte staatliche Funktionsträger nicht bewenden. Ihm kam es ebenso sehr darauf an,

— erstens die einzelnen Funktionsträger in einer ihrer Funktion adäquaten Weise zu organisieren;

— zweitens sie nicht beziehungslos nebeneinander zu stellen, sondern ihr Zusammenwirken sinnvoll zu ordnen, und

— drittens schließlich die in der Gesellschaft vorhandenen realen Mächte an der Ausübung der Staatsgewalt zu beteiligen und sie damit, um einen modernen Ausdruck zu gebrauchen, in den Staat zu integrieren. Nicht nur die Zerteilung, sondern auch die Zusammenordnung und Balancierung der Gewalten war sein Ziel.

Wie Montesquieu dieses Ziel unter den Bedingungen seiner Zeit erreichen zu können glaubte, brauche ich hier im einzelnen nicht darzustellen. Das von ihm erdachte System fand in der zumal für die deutsche Verfassungsgeschichte des 19. Jahrhunderts charakteristischen Staatsform der konstitutionellen Monarchie seinen treffendsten Ausdruck¹⁾.

¹⁾ Dazu bes. W. Weber, Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem, in: Rausch (Hrsg.), Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung, 1969, S. 185 ff., 187 ff.

Der Verfassungskompromiß zwischen monarchischem Prinzip und Volkssouveränität setzte die beiden maßgeblichen politischen Kräfte der Zeit, Monarchie und Bürgertum, ins Gleichgewicht. Unter Verzicht auf die vollständige Verwirklichung seines demokratischen Anspruchs begnügte sich das Bürgertum mit der Beteiligung an der Gesetzgebung

INHALT

- I. Entstehung und Sinn der Gewaltenteilung
- II. Elemente der Gewaltenteilung in der freiheitlichen demokratischen Ordnung des Grundgesetzes
 1. Die bleibende Bedeutung der klassischen Funktionentrennung
 2. Das bundesstaatliche Element
 3. Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft
 4. Die pluralistische Struktur der Gesellschaft
- III. Aktuelle Gefährdungen des Systems der Gewaltenteilung
 1. Gewichtsverschiebungen im parlamentarischen System
 2. Parteipolitisation von Exekutive und Justiz
 3. Demokratisierung
 4. Gewerkschaftliche Mitbestimmung im Unternehmen

einschließlich des Budgetrechts, die sicherstellte, daß obrigkeitliche Eingriffe in seine Freiheit und sein Eigentum nicht ohne seine eigene in genereller Form erteilte Zustimmung vorgenommen werden konnte. Dem Monarchen blieb die an das Gesetz gebundene vollziehende Gewalt belassen. Die richterliche Gewalt war ohne einen speziellen Träger, sie war in der Auseinandersetzung der politischen Mächte neutral²⁾.

Mit dem Sturz der Monarchie im Jahre 1918 wurde auch das den Konstitutionalismus prägende dualistische Verfassungselement beseitigt. Nunmehr ging alle Staatsgewalt vom

²⁾ Im einzelnen vgl. W. Weber, a. a. O., S. 189 ff.

Volke aus, und an die Stelle des in einer doppelten Verantwortlichkeit gegenüber Fürst und Parlament stehenden Kabinetts trat die vom Vertrauen der Repräsentation des Volkes abhängige Regierung, in der Weimarer Republik indessen neben dem mit unmittelbarer demokratischer Legitimation und beträchtlicher eigener Machtfülle versehenen Reichspräsidenten. Das Volk war der Herr von Legislative und Exekutive, deren Unterscheidung nicht mehr zugleich die dominierenden sozialen Machtfaktoren trennte, mit je eigenen Zuständigkeiten ausstattete und in der Verwirklichung ihres politischen Willens aufeinander verwies, sondern nurmehr als ein die Staatstätigkeit rationalisierendes Organisationsprinzip fortbestand.

Die weitgehende Aufhebung der Trennung von Legislative und Exekutive war freilich nicht die einzige Veränderung, die die Lage von der Ausgangssituation des beginnenden 19. Jahrhunderts unterschied. An die Stelle der durch den modernen Staat ihrer Herrschaftsbefugnisse und Privilegien beraubten Stände hatten sich im Zuge der Entstehung der industriellen Gesellschaft neue Mächte geschoben, welche die Unmittelbarkeit der Beziehung zwischen Staat und Untertan durchbrachen. Im Grenzbereich zwischen Staat und Gesellschaft hatten sich die politischen Parteien gebildet, die in der parlamentarischen Demokratie alsbald das Monopol der staatlichen Willensbildung für sich in Anspruch nahmen. Im Raum der Gesellschaft selbst waren zahlreiche Organisationen entstanden, die die Vertretung der daselbst virulenten Interessen übernahmen und alsbald sowohl in dieser Patronagefunktion als auch als Vermittler von für die individuelle Lebensführung und Daseinsbehauptung wesentlichen Informationen an die von ihnen Vertretenen unentbehrlich wurden. Einige von ihnen wuchsen mit der Zeit in die Rolle realer politischer Machtfaktoren, deren Einfluß auf die staatlichen Entscheidungen zwar von anderer Art, weil minder direkt, jedoch nicht geringer war als der der politischen Parteien. Das Verfassungsrecht der demokratischen Republik tat nichts, diese Mächte, unter denen auch die Kirchen nicht vergessen werden dürfen, in das System einer die Staatsorganisation übergreifenden Gewaltenteilung einzubeziehen.

Ein weiteres Element des Wandels war die inhaltliche Veränderung der Staatsfunktionen. In dem berühmten Abschnitt des Esprit des Lois über die Gewaltenteilung heißt es: „Vermöge der ersten (gesetzgebenden) Gewalt gibt der Fürst oder Magistrat Gesetze auf Zeit

oder für immer, verbessert er die bestehenden oder hebt sie auf. Vermöge der zweiten (vollziehenden) Gewalt schließt er Frieden oder führt er Krieg, schickt oder empfängt er Gesandtschaften, befestigt die Sicherheit, kommt Invasionen zuvor. Vermöge der dritten (richterlichen) Gewalt straft er Verbrechen oder spricht das Urteil in Streitigkeiten der Privatpersonen.“

Es erhellt ohne weiteres, wie einschneidend die seither eingetretenen Entwicklungen den Charakter von Legislative, Exekutive und Justiz verändert haben. Was die Rechtsetzung angeht, so deutet die jahrelange Diskussion um den Gesetzesbegriff³⁾ den Vorgang an. Der Gesetzgeber begnügt sich längst nicht mehr mit der Setzung dauerhafter Ordnungen im Sinne von Spielregeln mitmenschlichem Umgangs. Die dem Staat zugefallene Verantwortung für Daseinsvorsorge, wirtschaftliches Wachstum, kulturellen Fortschritt und Chancengleichheit, ebenso aber auch seine ursprüngliche Aufgabe, den einzelnen vor der Unterdrückung durch seinesgleichen zu schützen, zwingen ihn zu einer Fülle dem Leben der Menschen maßgebender, ihre Entscheidungen steuernder, für ihre Mißgeschicke vorsorgender Regelungen, die nur zum geringen Teil für längere Dauer bestimmt sind, meist als kurzfristige Reaktion auf ein aktuelles Geschehen erlassen, geändert und wieder aufgehoben werden müssen.

Daß der Staat Sozialstaat, also zum Träger und Gestalter der Sozialordnung geworden ist, statt sie, wie in der Regel noch im 19. Jahrhundert, als eine vorausgesetzte Gegebenheit zu betrachten, die sich selbst überlassen blieb, hat naturgemäß auch die vollziehende Gewalt in ihrem Wesen grundlegend verändert⁴⁾. Die Funktionen, die von *Montesquieu* als ihr alleiniger Wirkungskreis beschrieben wurden, auswärtige und militärische Gewalt, sind durch andere nicht weniger bedeutsame ergänzt worden, unter denen die Vollziehung der zahllosen Gesetze und die — vielfach nicht auf gesetzlicher oder doch nur auf haushaltsgesetzlicher Ermächtigungsgrundlage beruhende — Vorsorge für die soziale Infrastruktur im weitesten Sinne des Wortes (Verkehrswege, Bildungseinrichtungen, Einrichtungen der Gesundheits-, Alters- und Sozialfürsorge) obenanstehen, aber auch die gesetzesfreien Agenden der Wirtschafts- und Subventionspolitik nicht übersehen werden dürfen. Gesetzgebende und vollziehende

³⁾ Vgl. E.-W. Böckenförde, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt*, 1957.

⁴⁾ Vgl. dazu E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Bd. I, Allg. Teil, 1973¹⁰, S. 59 ff.

Gewalt sind nicht mehr nach ihren Trägern, auch nicht mehr nach ihren Gegenständen und nur noch begrenzt nach ihren Handlungsformen voneinander unterscheidbar.

Von dem erwähnten Funktionswandel ist aber auch und insbesondere die richterliche Gewalt betroffen worden. Für Montesquieu war sie bekanntlich „en quelque façon invisible et nulle“, was nicht nur ein Ausdruck der Verlegenheit dafür gewesen ist, daß es für diese Gewalt einen eigenen Präzendenten nicht gab⁵⁾ — wie den Monarchen und die Stände (Adel und Volk = Bürgertum) für die vollziehende und gesetzgebende Gewalt —, sondern auch dafür, daß die gestaltende Kraft des Ausspruchs einer gesetzlich vorgeschriebenen Strafe für eine in einem gesetzlichen Tatbestand umschriebene Tat und einer im Privatrecht vorgesehenen Rechtsfolge bei Vorliegen ebenfalls gesetzlich fixierter Voraussetzungen gering und daher politisch ohne Interesse war. Dem war ganz anders, nachdem die Justiz mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit (einschließlich der Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit) die Kontrolle der Exekutive und mit der Verfassungsgerichtsbarkeit endlich auch die der Legislative übernommen hatte und nachdem deutlich geworden war, daß die Vielfalt des Lebens ungleich produktiver ist als die Phantasie des Gesetzgebers, so daß die Rolle des Richters sich mitnichten darauf beschränkt, die Worte des Gesetzes zu wiederholen⁶⁾, obwohl seine Bindung an, ja seine

Unterworfenheit unter Gesetz und Recht bestehenbleiben. In dem Maße, in dem die richterliche Gewalt an politischer Bedeutung gewinnt, muß auch das Interesse der sozialen Mächte an ihr wachsen, wofür die Arbeitsgerichtsbarkeit ein nicht eben nachahmenswertes Beispiel ist.

Ehe ich nun dazu übergehe, Elemente wirksamer Gewaltenteilung in der Ordnung des geltenden Verfassungsrechts darzustellen, seien ihre Zwecke noch einmal zusammenfassend angeführt. Gewaltentrennung dient der Aufteilung von Macht auf verschiedene Träger, ihrer Balancierung zu einem Gleichgewicht, aus dem eine dem ganzen Gemeinwesen förderliche Zusammenarbeit, insonderheit die allgemeine Beachtung des Rechts, erwächst⁷⁾, das dem einzelnen und seinen Vereinigungen einen Raum von Freiheit, d. h. eigener Daseinsverantwortung beläßt, sie zugleich aber auch zur Aktivität für die Gemeinschaft stimuliert. Mit Recht hat W. Stefiani⁸⁾ die Gewaltenteilung als ein „Grundprinzip politischer Herrschaftsgestaltung“ bezeichnet, das sowohl im Dienste von „Kompetenzaufgliederung und Machtkontrolle“ als auch von „Gemeinschaftsaktivierung zur Ganzheit hin“ steht. Wie jedes Kompetenzverteilungssystem bewirkt auch Gewaltenteilung Verantwortungsklarheit und Transparenz gegebener Machtstrukturen, welche wiederum Vertrauen in die Korrektheit der Machtausübung zu erzeugen vermögen⁹⁾.

II. Elemente der Gewaltenteilung in der freiheitlichen demokratischen Ordnung des Grundgesetzes

1. Die bleibende Bedeutung der klassischen Funktionentrennung

Das Bundesverfassungsgericht¹⁰⁾ und mit ihm die herrschende Meinung im staatsrechtlichen Schrifttum¹¹⁾ entnehmen Art. 20 GG, namentlich dessen zweitem Absatz, die Entscheidung des Verfassungsgebers für das Ge-

waltenteilungsprinzip als grundlegendes Prinzip der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und als tragendes Organisationsprinzip des Grundgesetzes. Allerdings wird stets hervorgehoben, daß das Prinzip im Grundgesetz sowenig wie in anderen Verfassungsordnungen streng durchgeführt sei. Das Grundgesetz enthalte vielmehr zahlreiche Gewaltenschränkungen und -balancierungen. Ihm entspreche nicht eine absolute Trennung der Gewalten, sondern ihre gegenseitige Kontrolle und Mäßigung. Die Bedeutung des Prinzips

⁵⁾ Vgl. W. Weber, a. a. O., S. 189.

⁶⁾ Was keineswegs bedeutet, daß der Richter die Freiheit des Gesetzgebers genießt — dazu H. H. Klein, Richterrecht und Gesetzesrecht, in: DRiZ 1972, S. 333 ff.

⁷⁾ Insoweit ist Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre, 1964, S. 869 f., zuzustimmen, wenn er schreibt: „Indem die mehreren Gewalten sich gegenseitig in den Bahnen des Richtigen festhalten, halten sie sich auch in einer Einheit beieinander“, wenn er die Funktion des Gewaltenteilungsschemas als Richtigkeitsgewähr betont und hervorhebt, daß das trennende Element der Gewaltenteilung als Vehikel der Einigung begriffen werden muß.

⁸⁾ Gewaltenteilung im demokratisch-pluralistischen Rechtsstaat, in: Rausch, a. a. O., S. 313 ff., 316.

⁹⁾ O. Küster, Das Gewaltenproblem im modernen Staat in: Rausch, a. a. O., S. 1 ff., 7.

¹⁰⁾ Vgl. die Nachw. bei Leibholz-Rinck, Grundgesetz, 1971⁴, Art. 20 Rdnr. 16.

¹¹⁾ Als Beispiel für viele sei verwiesen auf Maunz-Dürig, in: Maunz-Dürig-Herzog, Das Grundgesetz, Art. 20 Rdnr. 76 ff.

liege im Ineinandergreifen der drei Gewalten, der politischen Machtverteilung und der daraus resultierenden Mäßigung der Staats Herrschaft und in dem Schutz der Freiheit des einzelnen. Das Bundesverfassungsgericht¹²⁾ hat daraus den Grundsatz abgeleitet, daß keine Gewalt ein von der Verfassung nicht vorgesehene Übergewicht über die andere Gewalt erhalten und der für die Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben erforderlichen Zuständigkeiten beraubt werden darf.

Die These, daß der Grundsatz der Gewaltenteilung ein tragendes Organisationsprinzip des geltenden Verfassungsrechts sei, ist nicht selten kritisiert worden¹³⁾. Sehr zu Recht hat man darauf hingewiesen, daß Exekutive und Legislative weder nach ihren Funktionen noch nach den in ihnen verkörperten politischen Mächten noch realiter unterscheidbar sind¹⁴⁾. Dennoch behält die Unterscheidung von Gesetzgebung, vollziehender Gewalt und Rechtsprechung und deren Zuweisung an je besondere staatliche Organe grundlegende Bedeutung im Sinne der oben angegebenen Zwecke der Gewaltenteilung, wengleich nicht weniger wichtige Aspekte mit dem gleichen Effekt hinzutreten und den Grundsatz der Gewaltenteilung über den Rang eines bloß dem Bereich der Staatsorganisation zugehörigen Prinzips weit hinausheben.

Von bleibendem Gewicht ist namentlich die Tatsache, daß wer immer seinen politischen Willen in staatliches Wollen und Handeln transformieren, insbesondere allgemeinverbindlich machen möchte, sich der dafür verfassungsrechtlich vorgegebenen Formen und Verfahren zu bedienen hat¹⁵⁾. Daß dies in aller Regel nicht reibungslos geschieht, daß vielmehr ein politischer Wille, ehe er in die Verbindlichkeit eines staatlichen Hoheitsaktes erwächst, zahlreiche Filter, nicht zuletzt denjenigen der öffentlichen Kritik, durchlaufen muß, stellt eine gar nicht abzuschätzende Gewähr individueller Freiheit dar.

Wesentliche Bedeutung behält neben dieser medialen Funktion die Gewaltentrennung als Instrument der Kontrolle und Balancierung, aber auch als Mittel zur Herstellung von Verantwortungsklarheit. Hier ist vor allem an die richterliche Rechtskontrolle von Legislative und Exekutive durch Verfassungs- und Ver-

waltungsgerichtsbarkeit zu denken, denen maßgeblich die Gewähr der Richtigkeit im Sinne der Rechtmäßigkeit staatlichen Organhandelns obliegt. Das große Gewicht der „3. Gewalt“ im politischen Kräftespiel, auch als des einzigen Orts nicht nur intakter, sondern noch gewachsener staatlicher Autorität, bedarf an dieser Stelle keiner besonderen Erläuterung. Es sei nur vermerkt, daß diese Autorität ebenso aus der sachlichen und persönlichen Unabhängigkeit der Richter wie aus ihrer Bindung an das Gesetz erwächst und daß ein diese Bindung abstreifendes, eigene politische Konzeptionen verfolgendes Richtertum ihrer schnell verlustig ginge¹⁶⁾. Gleiches droht freilich auch dann, wenn die Flucht des Gesetzgebers aus der Verantwortung dem Richter Entscheidungen zuschiebt, die über die Anwendung des geltenden Rechts vermittelt der „hergebrachte(n), in der juristischen Ausbildung vermittelte(n) Gedankenoperationen“ hinausgehen¹⁷⁾. Sodann tritt die Rechtskontrolle ins Blickfeld, vom Verfassungsrecht mit den gleichen Garantien richterlicher Unabhängigkeit ausgestattet, aber ohne die Befugnis, an den eigenen Spruch rechtsverbindliche Konsequenzen zu knüpfen.

Elemente der Kontrolle finden sich naturgemäß auch im Verhältnis von Parlament und Regierung einschließlich der ihr unterstellten Verwaltung. Es „ist allseits erkannt und anerkannt, daß der konstitutionelle Dualismus zwischen Parlament und Exekutive durch den Wandel der Verfassungsstruktur in den demokratischen Dualismus zwischen regierender Mehrheit und Opposition umgeformt worden ist“¹⁸⁾. Dieser also obliegen in erster Li-

¹⁶⁾ Allerdings droht nicht nur die Gefahr, daß der Richter sich ihm auferlegten Bindungen infolge eines Mißverständnisses seiner politischen Rolle entledigt, sondern auch die, daß ihm durch eine entsprechende Norminterpretation Entscheidungen zugeschoben werden, die zu treffen er nicht legitimiert ist. So beschwört, wie E.-W. Böckenförde, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, NJW 1974, S. 1529 ff., 1536, gezeigt hat, eine Auslegung der Grundrechte als Leistungsansprüche die Möglichkeit herauf, daß die politischen Entscheidungen über den Einsatz der öffentlichen Ressourcen aus Fragen bloßer Zweckmäßigkeit zu rechtlich determinierten Fragen der Grundrechtserfüllung werden, mithin — in letzter Instanz — vom Haushaltsgesetzgeber zur Rechtsprechung, namentlich des Bundesverfassungsgerichts, auswandern.

¹⁷⁾ Vgl. zum Problem zuletzt U. Diederichsen, Die Flucht des Gesetzgebers aus der politischen Verantwortung im Zivilrecht, 1974, passim (das Zitat S. 64).

¹⁸⁾ F. Ossenbühl, Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung? Gutachten B zum 50. Deutschen Juristentag, 1974, S. B 111.

¹²⁾ BVerfGE 9, 268 ff., 279.

¹³⁾ Etwa H. Peters, Gewaltentrennung in moderner Sicht, in: Rausch a. a. O., S. 78 ff.

¹⁴⁾ W. Weber, a. a. O., S. 194.

¹⁵⁾ Dazu W. Weber, a. a. O., S. 198; ebenso Hugo J. Hahn, Über die Gewaltenteilung in der Wertwelt des Grundgesetzes, in: Rausch, a. a. O., S. 438 ff., 459.

nie die parlamentarischen Kontrollaufgaben, und wenn es ihr auch in aller Regel nicht gelingen wird, ihr sei es auch begründetes Mißfallen am Verhalten der Regierung zum parlamentarischen Beschluß zu erheben, so ist es doch ihre Sache, dieses Verhalten unablässig zur öffentlichen Diskussion zu stellen und damit die Verantwortlichkeit der Regierung und der sie tragenden parlamentarischen Mehrheit zu manifestieren. Daraus aber folgt, daß die volle Aufrechterhaltung der Kontrollrechte des Parlaments, oder umgekehrt: der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Exekutive, speziell der Regierung, eine notwendige Bedingung für das Funktionieren der Opposition ist, deren Rechte im übrigen weiterer Stärkung fähig und bedürftig sind¹⁹⁾. Es kommt schließlich aber hinzu, daß es das Kind mit dem Bade ausschütten hieße, wollte man das Vorhandensein einer Spannungslage zwischen dem Parlament in seiner Gesamtheit einerseits und der Regierung andererseits gänzlich leugnen — die Erfahrungen in der großen Koalition, während der die Regierung über eine überwältigende Mehrheit im Bundestag verfügte, lehren nach den übereinstimmenden Berichten der Beteiligten, daß (cum grano salis!) die Stärke einer Regierung umgekehrt proportional ist der Breite ihrer parlamentarischen Basis — und aus solcher Verknüpfung der Realität gar die Verzichtbarkeit parlamentarischer Kontrollrechte und -möglichkeiten folgern. — Nur am Rande kann ich darauf hinweisen, daß gewisse Elemente gewaltenteiliger Kontrolle sich auch in der umgekehrten Richtung, von der Exekutive zur Legislative hin, finden.

2. Das bundesstaatliche Element

Die gewaltenteilende Funktion des bundesstaatlichen Elements unserer Verfassungsordnung ist oft hervorgehoben worden²⁰⁾. Ich kann deshalb auf ihre nähere Darlegung verzichten und beschränke mich auf die Erörterung eines in diesen Zusammenhang gehörenden Sonderproblems, das die öffentliche Diskussion zur Zeit laufend beschäftigt. Ich meine die Rolle des Bundesrates²¹⁾. Die Wahlen

zum 6. Deutschen Bundestag und die darauf folgende Bildung der Koalition aus SPD und FDP haben dazu geführt, daß die im Bundestag in die Opposition verwiesene CDU/CSU im Bundesrat über die — wenn auch knappe — Mehrheit der Stimmen verfügt. Der Bundesrat hat sich seither — wie übrigens auch vor 1969 und ebenso wie seine Vorgänger, der Reichsrat der Weimarer Zeit und der Bundesrat unter der Reichsverfassung von 1871 — in Wahrnehmung seiner Kompetenzen nicht darauf beschränkt, spezifische Länderinteressen geltend zu machen oder die Verwaltungserfahrung der Länderbürokratien für die Bundesgesetzgebung fruchtbar zu machen. Seine Mehrheit wie auch seine Minderheit haben vielmehr ihr Abstimmungsverhalten — zumal in Angelegenheiten, die weder spezifische Länderinteressen berührten und deren Entscheidung auch keine besondere Verwaltungserfahrung erforderte — stets auch politisch, und das kann im demokratischen Parteienstaat nur heißen: parteipolitisch, motiviert. Der Mehrheit hat man das gelegentlich verübelt und ihr einen Mißbrauch des Bundesrates vorgeworfen. Zu Unrecht!

Der Bundesrat ist der Ort der Ausübung der mitgliederschaftlichen Rechte der Länder im Bund. Die umfassenden Zuständigkeiten des Bundesrates — im Gesetzgebungsverfahren, bei der Bestellung der Richter des Bundesverfassungsgerichts, bei der Feststellung des Verteidigungsfalles, als Legalitätsreserve im Gesetzgebungsnotstand, im Bereich der Verwaltung des Bundes und der Regierungskontrolle — zeigen, daß der Bundesrat nicht als eine bloße Clearingstelle der Interessen von Bund und Gliedstaaten betrachtet werden kann, sondern umfassenden Anteil hat an der Verantwortung für die Gesamtpolitik des Bundes. Der Verfassungsgeber wußte, daß in Bund und Ländern, wenschon u. U. in unterschiedlichen Kombinationen, die gleichen politischen Kräfte wirksam sein würden. Es hieße seinen Realitätssinn unterschätzen, wollte man ihm die Erwartung unterstellen, die Parteien würden, wo sie Machtpositionen in den Ländern erringen, ihre bundespolitischen Ambitionen vergessen oder jene nicht zur Förderung dieser zu nutzen versuchen, und behaupten, er habe eine so wirklichkeitsfremde Erwartung zur Verfassungsnorm erheben wollen. Nur politischer Eifer, nicht nüchterne juristische Erwägung kann zu einem solchen Fehlschluß verleiten.

und politische Kraft — Beiträge zum 25jährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland, 1974, S. 301 ff., 307.

¹⁹⁾ Umfassend N. Gehrig, Parlament — Regierung — Opposition, 1969, S. 251 ff., 276 ff.

²⁰⁾ Z. B. von H. Peters, a. a. O., S. 101 f.; K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1974⁷, S. 93 f.; ders., Bundesstaatsreform und Grenzen der Verfassungsänderung, AÖR 98 (1973), S. 1 ff., 12.

²¹⁾ Zum Folgenden ausführlich H. H. Klein, Parteipolitik im Bundesrat? DOV 1971, S. 325; zustimmend Th. Oppermann, Bundesrat und auswärtige Gewalt, in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan

Dagegen verfängt auch nicht der Einwand, die demokratische Legitimation des Bundesrates sei mangelhaft, weil in ihm Vertreter der Exekutive säßen, die als solche nicht direkt vom Volke gewählt seien. Denn nicht die demokratische Legitimation der Mitglieder des Bundesrates ist die Frage, auf die es ankommt, sondern die Tatsache, daß nach dem Willen des Grundgesetzes — zum Zwecke einer Beschränkung der Macht des Bundestages bzw. seiner Mehrheit! — ohne gegenständliche oder inhaltliche Einschränkungen das Ergebnis des staatlichen Willensbildungsprozesses in den Ländern in die Bundespolitik einzubringen ist. Daß dieser gewollte Beschränkungseffekt im Falle einer politisch konträren Mehrheitsbildung in Bundestag und Bundesrat verstärkt wirksam wird, liegt in der Natur der Sache und ohne jede Einschränkung im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts²²⁾.

Ergänzend sei in diesem Zusammenhang bemerkt, daß sich auch die Verlagerung von Zuständigkeiten auf supranationale Einrichtungen (Art. 24 GG) und die kommunale wie andere Formen der Selbstverwaltung²³⁾ unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung betrachten lassen, wobei allerdings, wie sich zeigen wird, die Betrachtung eine überaus kritische zu sein hat.

3. Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft

Ich habe schon darauf hingewiesen, daß der Grundsatz der Gewaltenteilung zu eng verstanden würde, erblickte man in ihm lediglich ein Prinzip für die Organisation staatlicher Einrichtungen. Er wird in seiner verfassungsrechtlichen Reichweite vielmehr nur zutreffend erfaßt, wenn man ebenso auch die grundgesetzliche Ordnung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft und der Struktur der Gesellschaft selbst in die Betrachtung einbezieht. Wenden wir uns zunächst dem ersten dieser beiden Aspekte zu.

In jüngster Zeit hat namentlich Ernst-Wolfgang Böckenförde²⁴⁾ die gängige These einer

Identität von Staat und Gesellschaft in zwei grundlegenden Abhandlungen glänzend widerlegt und ihren totalitären Charakter enthüllt. Am Rande mag es gestattet sein, Erstaunen und Bestürzung darüber zum Ausdruck zu bringen, daß es heute solcher Widerlegung und Enthüllung angesichts der Tatsache bedarf, daß die Überwindung der Trennung von Staat und Gesellschaft sowohl vom Nationalsozialismus wie vom Kommunismus als wesentliche Bausteine in ihrer Verfassungstheorie verstanden wurden und werden. Nun ist im sozialen und demokratischen Rechtsstaat das Verhältnis von Staat und Gesellschaft allerdings nicht als das eines beziehungslosen Nebeneinander, sondern als ein solches der Wechselbezüglichkeit, der funktionalen Unterschiedenheit bei selbstverständlicher Identität des personellen Substrats zu bestimmen. Von einer Monopolisierung des Politischen im staatlich-institutionellen Bereich kann so wenig die Rede sein wie von einem Fortbestand der im „Nachwächterstaat“ des 19. Jahrhunderts weithin vorhandenen Autonomie der Gesellschaft gegenüber dem Staat.

Der organisatorischen Verselbständigung des Staates gegenüber der Gesellschaft entspricht seine funktionale Bezogenheit auf sie²⁵⁾. Der Staat ist nicht mehr nur für die physische Sicherheit der Bürger, sondern auch für den Wohlstand, die soziale Geborgenheit, den Fortschritt der Gesellschaft verantwortlich; die Verfassung verpflichtet ihn zu aktiver Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik, einschließlich einer langfristigen Aufgabenplanung, die nicht nur auf die soziale Sicherheit des einzelnen, sondern ebenso auch auf die für alle notwendigen Voraussetzungen eines guten Zusammenlebens (technische, kulturelle und soziale Infrastruktur; Umwelt) Bedacht nimmt²⁶⁾. Eben weil die industrielle Gesellschaft kein Selbstregulierungssystem ist, das man bei Vermeidung extremer sozialer Ungerechtigkeit sich selbst überlassen könnte, bedarf sie des Staates als einer übergeordneten, „von außen“ auf sie einwirkenden Instanz. Umgekehrt ist der Staat, zumal der demokratische Staat, als „organisierte Wirkeinheit“²⁷⁾ nur kraft bürgerchaftlicher, notwen-

²²⁾ Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juni 1974 hat diese Erkenntnis völlig unberührt gelassen — dazu meine Kommentierung der Entscheidung in: ZParl 5 (1974).

²³⁾ Hierzu H. Peters, a. a. O., S. 103 f.

²⁴⁾ Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart, in: Festgabe für W. Hefermehl, 1972, S. 11 ff.; ferner: Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, 1973. Siehe ferner: R. Herzog, Allgemeine Staatslehre, 1971, S. 38 ff., 145 ff., 237 f.; J. Isensee, Subsidiaritätsprinzip und

Verfassungsrecht, 1968, S. 149 ff.; H. H. Klein, Die Grundrechte im demokratischen Staat, 1972, S. 34 f. (unveränderter Neudruck als Urban-Taschenbuch Nr. 208, 1974).

²⁵⁾ Böckenförde, Die verfassungstheoretische Unterscheidung, a. a. O., S. 27.

²⁶⁾ R. Wahl, Notwendigkeit und Grenzen langfristiger Aufgabenplanung, in: Der Staat 11 (1972), S. 459 ff., 472 ff.

²⁷⁾ H. Heller, Staatslehre, 1934, S. 228 ff.

dig zum Teil bis zu beruflicher Hingabe gesteigerter Aktivität „aus der Gesellschaft heraus“ und ihrer zusammenfassenden Organisation in ständigen Institutionen existent²⁸⁾.

Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im dargelegten Sinn verwirklicht die elementaren Zwecke der Gewaltenteilung — Aufteilung der Macht zum Zwecke ihrer Kontrolle im Dienste individueller Freiheit — geradezu exemplarisch²⁹⁾:

— Zunächst durch die Konzentration verbindlicher Entscheidungsmacht beim Staat und seinen Organen. Die Verantwortung für das Maß der um des friedlichen Zusammenlebens aller willen notwendigen Freiheitsbeschränkung wird lokalisierbar, damit auch greifbar und Sanktionen zugänglich.

— Die organisatorische Verselbständigung des Staates zwingt die gesellschaftlichen Mächte, sich dieses Apparates zur Durchsetzung ihrer politischen Ziele zu bedienen. Soziale Macht wird mediatisiert. Darauf ist schon früher hingewiesen worden.

— Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft ermöglicht ferner die Aufteilung der in einem Gemeinwesen anfallenden Funktionen auf verschiedene Träger und damit eine Einschränkung staatlicher Entscheidungsmacht, die den einzelnen vor der umfassenden Einbeziehung in den politischen Herrschaftsprozess wirksam schützt³⁰⁾. Dies ist die wesentliche Funktion der Grundrechte im demokratischen Staat: Neben der politischen Freiheit zur Mitwirkung an der staatlichen Willensbildung auch die bürgerliche Freiheit subjektiven Entscheidungsbeliebens zu gewährleisten, wie ich es an anderer Stelle³¹⁾ ausgedrückt habe: dem „Reich der Sonderinteressen“ im Sinne Hegels und Lorenz von Steins die grundsätzliche Möglichkeit autonomer Entwicklung zu verschaffen. Daraus ergibt sich freilich zweierlei: Zum einen, daß das demokratische Prinzip in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes nicht ungehemmt zum Durchbruch gekommen ist. Zum anderen, daß Staat und Gesellschaft im demokratischen Rechtsstaat auf verschiedenen Rechtsprinzipien beruhen — mit Isensee³²⁾ zu reden: „Das Rechtsprinzip des demokratischen Staates bildet die Gleichheit, das Rechtsprinzip der Gesellschaft die Freiheit. Die Folge der rechtlichen Freiheit in der sozialen Wirklichkeit ist aber die faktische Ungleichheit, die damit die soziologische

Struktur der Gesellschaft in dem Maße prägt, wie die Freiheit die juristische bestimmt“ — oder mit Goethe³³⁾: „Gesetzgeber oder Revolutionärs, die Gleichsein und Freiheit zugleich versprechen, sind Phantasten oder Scharlatans.“

Schließlich kann der Staat aber auch allein durch seine (relative) Verselbständigung gegenüber der Gesellschaft zu derjenigen Instanz werden, die, weil sie über der Gesellschaft steht, verbindlich in ihre Abläufe eingreift und — bei prinzipieller Wahrung ihrer Freiheit — für ein Höchstmaß an sozialer Gerechtigkeit Sorge trägt.

4. Die pluralistische Struktur der Gesellschaft

Mit der funktionalen Unterscheidung von Staat und Gesellschaft in engem Zusammenhang steht die pluralistische Struktur der letztgenannten. Pluralismus ist dabei nicht nur als „jener Zustand einer Gesellschaft ... (zu verstehen), in dem der Mensch ... in Gruppen auftritt und diese Gruppen im ganzen ... der Gesellschaft die eigentlich relevanten Größen darstellen“³⁴⁾. Mit Recht hat vielmehr Zacher³⁵⁾ auf die Gefahr einer Mediatisierung des einzelnen durch eine einseitige Betonung des Gruppenpluralismus aufmerksam gemacht und deshalb den Pluralismus als ein „System des Geltenlassens und der Selbstverwirklichung möglichst vieler“ definiert. Das darf den Blick dafür nicht verstellen, daß der Staat der industriellen Gesellschaft nicht im Sinne des klassischen Liberalismus „mit einer unüberschaubaren Vielzahl von autonomen, in robinsonartiger Vereinzelung lebenden Individuen“³⁶⁾ konfrontiert ist. Aber so sicher es ist, daß der einzelne zu seiner Selbstverwirklichung heute in mannigfacher Hinsicht des Zusammenschlusses mit anderen bedarf, der Vereine und Verbände, und so gewiß diesen mithin — neben anderem — eine gerade auch im Interesse der individuellen Freiheit gelegene Aufgabe zufällt, die diese „intermediären Gewalten“ zu unentbehrlichen Erscheinungen unseres sozialen Lebens macht, so notwendig ist es doch auch um der gleichen Freiheit aller willen, daß die gruppenpluralistische Ordnung sich nicht zu

²⁸⁾ Maximen und Reflexionen (Goethes Werke, Hamburger Ausgabe, Bd. 12, S. 380).

²⁹⁾ R. Herzog, Art. „Pluralismus“, in: Evangelisches Staatslexikon, 1966, Sp. 1541.

³⁰⁾ Pluralität der Gesellschaft als rechtspolitische Aufgabe, in: Der Staat 9 (1970), S. 161 ff. (161); s. auch ders., Freiheitliche Demokratie, 1969, S. 125 ff.

³¹⁾ Herzog, a. a. O.

²⁸⁾ Näher Böckenförde, a. a. O., S. 26.

²⁹⁾ Vgl. Böckenförde, a. a. O., S. 28 ff.

³⁰⁾ S. auch Böckenförde, a. a. O., S. 31 ff.

³¹⁾ A. a. O. (Anm. 24), S. 48 f.

³²⁾ A. a. O., S. 152.

einer ständischen zurückbildet, in welcher die staatsbürgerliche Gesellschaft und die sie auszeichnende unmittelbare Staat-Bürger-Beziehung nicht mehr bestünde. In diesem Sinn hat Ernst Fraenkel³⁷⁾ in seinem bedeutenden Vortrag vor dem 45. Deutschen Juristentag den Pluralismus als essentielles Merkmal einer freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie geschildert; er ist das freiheitliche Element des Gemeinwesens, „das den Unterschied zu allen totalitären Staatsformen schafft“³⁸⁾.

Zum Wesen der pluralistischen Ordnung gehört es damit aber auch, daß eine möglichst große Zahl voneinander unabhängiger gesellschaftlicher Organisationen zur Verfügung steht, die untereinander in Wettbewerb nicht nur um den Einfluß auf der staatlichen Ebene, sondern auch um die Vertretung der Interessen der einzelnen stehen. Nur letzterenfalls besteht die Möglichkeit eines Wechsels des Patrons, die die zwangsläufige Abhängigkeit des einzelnen von seinem Verband mildert. Die Zahl der miteinander konkurrierenden Gruppen darf nicht geschlossen, muß also dem Wechsel unterworfen sein³⁹⁾. Das verleiht dem „Balancesystem des Pluralismus der oligarchischen Machtträger“⁴⁰⁾ seinen so überaus labilen Charakter. Gleichwohl ist ihr Gleichgewicht „der handfeste, der eigentliche reale Grund der Freiheit in unserer Zeit“⁴¹⁾.

„Der Pluralismus“, schreibt Ernst Fraenkel⁴²⁾, „beruht auf der Vorstellung, daß die Entscheidung über die Grundfrage einer jeden Politik, was jeweils als das bonum commune anzusehen sei, in einer Demokratie nur autonom und in dem notwendigerweise heterogenen Staat einer zugleich freien und differenzierten Gesellschaft lediglich unter aktiver Mitwirkung der autonomen Gruppen zustande kommen kann.“ Die Konkurrenz mehrerer, mindestens zweier politischer Parteien, die Freiheit der Parteigründung und die Gleichheit ihrer Chancen; die Freiheit der Kirchen und Weltanschauungsgemeinschaften; die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit, namentlich die in ihr enthaltene Garantie der Gleichwertigkeit der Tarifpartner; die Freiheit der Meinung⁴³⁾, der Presse, des Rundfunks

und des Films und schließlich die Tatsache, daß sowohl die Individuen wie ihre Organisationen Träger dieser Freiheiten sind, sind die Konsequenz dieser Einsicht, ihre grundgesetzliche Gewährleistung zugleich der Beweis, daß die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland den Pluralismus in der geschilderten Form voraussetzt.

Helmut Schelsky⁴⁴⁾ hat den gewaltenteilenden Effekt der pluralistischen Ordnung am Beispiel des — in mehrerlei Hinsicht allerdings besonders heiklen — Verhältnisses von Staat und Wirtschaft jüngst noch einmal besonders deutlich gemacht. Ihre Trennung, d. h. im wesentlichen „die eigentumsbedingte Dezentralisierung ökonomischer Entscheidungen“⁴⁵⁾ und die Überlassung der Entscheidung über die Verteilung von Lohn und Gewinn bzw. zwischen Verbrauch und Investition an die Gesellschaft in Gestalt der Sozialpartner, hindere die Vereinigung der ökonomischen mit der politischen Macht, die das Fortbestehen des Verfassungsstaates in Frage stellen könnte. Die pluralistische Ordnung aber biete Gewähr für das Entstehen und Bestehen der unterschiedlichsten, ihren jeweiligen Aufgaben entsprechend organisierter, deren „Sachgesetzlichkeit“ und einem auf sie ausgerichteten „Sachverstand“ entsprechend handelnder Organisationen. Sie zeichne sich dadurch aus, daß ihre vielfältigen Gliederungen gerade nicht nach einem einheitlichen, dem politischen Handlungsprinzip verführen, womit sie der Tatsache gerecht werde, daß die Lebensinteressen der Menschen sich in ihrem politischen Engagement nicht erschöpfen⁴⁶⁾.

Die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes setzt die pluralistische Struktur der Gesellschaft also voraus. Daß sie möglich bleibt, unterliegt verfassungsrechtlicher Gewährleistung. Daß sie auch realiter existiert, vermag die Verfassung

Bildung der öffentlichen Meinung, die sich im freiheitlich-demokratischen Staat notwendig ‚pluralistisch‘ im Widerstreit verschiedener und aus verschiedenen Motiven vertretener, aber jedenfalls in Freiheit vorgetragener Auffassungen, vor allem in Rede und Gegerede vollzieht.“ In ähnlichem Sinne auch BVerfGE 25, 256 ff., 265.

⁴⁴⁾ Mehr Demokratie oder mehr Freiheit?, in: Systemüberwindung, Demokratisierung, Gewaltenteilung, 1973², S. 47 ff., 55 ff.

⁴⁵⁾ P. Badura, Eigentum im Verfassungsrecht der Gegenwart, Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages, 1972, S. T 24.

⁴⁶⁾ Dazu auch H. H. Klein, Demokratie und Selbstverwaltung, in: Festschrift f. E. Forsthoff, 1972, S. 165 ff., 168 f.

³⁷⁾ Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, 1964.

³⁸⁾ Isensee, a. a. O., S. 151.

³⁹⁾ Vgl. Zacher, in: Der Staat 9 (1970), S. 166.

⁴⁰⁾ W. Weber, a. a. O., S. 200.

⁴¹⁾ W. Weber, ebenda.

⁴²⁾ A. a. O., S. B 28 f.

⁴³⁾ Unter diesem letztgenannten Aspekt hat das BVerfG die hier vertretene Auffassung ausdrücklich bestätigt. In BVerfGE 12, 113 ff., 125, heißt es: „Nur die freie öffentliche Diskussion über Gegenstände von allgemeiner Bedeutung sichert die freie

freilich um so weniger zu garantieren, als ihre labile Equilibristik entscheidend auf dem guten Willen der Beteiligten, d. h. der Anerkennung des Pluralismus durch die oligarchi-

schen Machtträger selbst beruht⁴⁷⁾. Immerhin muß es dem Staat versagt sein, dem System des Pluralismus von sich aus die Grundlage zu entziehen.

III. Aktuelle Gefährdungen des Systems der Gewaltenteilung

Schon die Darlegung seiner Elemente hat die Instabilität des verfassungsrechtlichen Systems der Gewaltenteilung sichtbar und damit auch deutlich werden lassen, daß diesem System mannigfache Gefährdungen immanent sind. Es kommt jedoch hinzu, daß weitere Gefährdungen an das labile Konstruktionsprinzip unserer Freiheit sozusagen mutwillig herangetragen werden.

1. Gewichtsverschiebungen im parlamentarischen System

Nachdem, wie gezeigt, Legislative und Exekutive weder mehr nach ihren Funktionen noch nach ihren Trägern unterschieden werden können, hängt das Funktionieren der Gewaltenteilung insoweit entschieden davon ab, daß sie in etwa gleiches Gewicht haben. Die Gewaltenteilung ist von einer qualitativen zu einer quantitativen geworden⁴⁸⁾. Gewichtsverlagerungen vom Parlament zur Regierung müssen also die Wirkung der Gewaltenteilung schmälern. Das parlamentarische Regierungssystem, das der Exekutive lediglich die Opposition als vollwirksames kontradiktorisches Element entgegenstellt, hat zu einem Gewichtsverlust des Parlaments geführt. Die zunehmende Bedeutung des Sachverständigen bei der Vorbereitung der Gesetzgebung hat das Parlament gegenüber der Ministerialbürokratie weiter ins Hintertreffen geraten lassen (wobei nicht übersehen werden darf, daß diese Abhängigkeit des Parlaments in kaum geringerem Grade auch eine solche seiner in die Regierung entsandten Mitglieder ist!). Schließlich hat sich die Regierung des Instruments der Planung in einem Ausmaß bemächtigt, daß verschiedene Beobachter der tatsächlichen Entwicklung zu der normativ gemeinten Aussage gelangt sind, die Planung gehöre aus „sachlogischen“ Gründen in die gouvernementale Sphäre. Tatsache ist, daß die präjudizierende Wirkung der Planung desto größer ist, je komplexer der Planungsvor-

gang sich darstellt, d. h. je mehr Kompetenzträger an ihr beteiligt sind. Daraus resultiert die unterdessen im Schrifttum ziemlich einmütig erhobene Forderung, das Parlament so frühzeitig in den Planungsprozeß einzuschalten, daß es nicht auf den unselbständigen Planvollzug beschränkt bleibt, sondern ihn selbst (mit) determiniert⁴⁹⁾. Wie das zu geschehen hat, ist einstweilen noch Gegenstand einer lebhaften Diskussion⁵⁰⁾. Die Forderung selbst hat jedoch den Rang eines verfassungsrechtlichen Postulats, insofern und insoweit die Planung den Charakter eines staatsleitenden Aktes hat, der im Sinne eines allgemeinen Parlamentsvorbehalts für die grundlegenden Entscheidungen des Gemeinwesens nicht ohne Mitwirkung des Parlaments erlassen werden darf⁵¹⁾.

2. Parteipolitisierung von Exekutive und Justiz

Eine weitere Gefährdung des Gewaltenteilungssystems ergibt sich aus den in den letzten Jahren verstärkt zu beobachtenden Bestrebungen der politischen Parteien zur (Partei-)Politisierung der Personalpolitik, und zwar sowohl im Bereich der vollziehenden Gewalt wie der Rechtsprechung. Die parteipolitische Homogenität der Machtstrukturen in Bund, Ländern und Kommunen beeinträchtigt ohnehin die gewaltenteilenden Effekte der bundesstaatlichen Struktur und der kommunalen Selbstverwaltung. Um so wichtiger ist es, daß der öffentliche Dienst, namentlich das Berufsbeamtentum, seine sachverständige Neutralität grundsätzlich bewahrt, vermöge deren allein er das loyale Vollzugsinstrument jeder politisch wie immer gefärbten Regierung sein kann, als welches ihn das Grundgesetz vorgesehen hat. Was die Rechtsprechung angeht, so kann es nicht wundernehmen, daß

⁴⁷⁾ Ossenbühl, a. a. O., S. B 74; s. auch die zusammenfassende Darstellung von W. P. Becker, Möglichkeiten einer Beteiligung der Parlamente an der staatlichen Planung, ZParl 5 (1974), S. 167 ff., 184 ff.

⁴⁸⁾ Vgl. etwa den Zwischenbericht der Enquete-Kommission für die Verfassungsreform des Deutschen Bundestages.

⁵¹⁾ Zur Begründung vgl. Ossenbühl, a. a. O., S. B 75 ff. mit zahlr. Nachw.

⁴⁷⁾ Vgl. auch Herbert Krüger, Verfassungsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen, in: Festschrift f. U. Scheuner, 1973, S. 285 ff. (293).

⁴⁸⁾ W. Leisner, Die quantitative Gewaltenteilung, DOV 1969, 405 ff.

ihr gewachsenes politisches Gewicht sie auch für die um politischen Einfluß ringenden Gruppen hat zunehmend interessanter werden lassen. Die Arbeitsgerichtsbarkeit hat das als erste schon früh zu spüren bekommen. Aber gerade die richterliche Autorität ist wesentlich davon abhängig, daß der Verdacht einseitiger Interessenbindung gar nicht erst aufkommt. Die Verfassungswidrigkeit der gegenwärtig vielfach geübten Praxis ist evident (Art. 33 Abs. 2 GG).

3. Demokratisierung

Weit gefährlicher noch für das System der Gewaltenteilung und ihre Zwecke sind die Bemühungen um eine falsch verstandene Demokratisierung, die auf eine Auflösung — die „Vergesellschaftung“ — des Staates, mithin auch auf eine Eliminierung seiner Freiheitsfunktion hinauslaufen⁵²⁾. Demokratisierung ist insoweit eine sinnvolle Forderung, als sie auf eine notwendige „Öffnung und Vitalisierung des demokratischen Prozesses“⁵³⁾, d. h. des staatlichen wie des — ihm im Raum der Gesellschaft vorgelagerten — politischen Willensbildungsvorgangs, abzielt; auch insoweit, als sie geeignet ist, private Machtkonzentrationen unter die Kontrolle der Betroffenen oder auch des Staates zu bringen⁵⁴⁾. Demokratisierung im Sinne einer Autonomisierung staatlicher oder gesellschaftlicher Teilbereiche beinhaltet jedoch den Verfall lokalisierbarer Verantwortlichkeit, staatlicher, das ist zugleich gesamtgesellschaftlicher Kontrollmöglichkeiten und damit eine Gefährdung des für die Demokratie wie für den Rechtsstaat gleich wesentlichen Prinzips der Legalität. Hinzu kommt, daß es in allen autonomen Bereichen die gleichen gesellschaftlichen Gruppenmächte sind, die sich der durch das Zurückweichen des Staates vakant gewordenen Machtpositionen bemächtigen und ihnen das Gesetz ihres Handelns aufzwingen mit der Folge, daß sie zugunsten allgemeiner Politisierung und Polarisierung der Interessen und ideologischen Positionen der Beteiligten und zum Schaden ihrer spezifischen Aufgaben ihrer eigenen „Sachgesetzlichkeit“ verlustig gehen⁵⁵⁾. Demokratisierung in diesem mißverstandenen Sinne bedeutet aber nach der erklärten Absicht ihrer Befürworter auch die totale Inpflichtnahme aller Betroffenen für die Angelegenheiten der Gemeinschaft — eine In-

pflichtnahme ohne Aktualisierungsmöglichkeit freilich, die ja auch nur geeignet wäre, den machtbesessenen engagierten und organisierten Minderheiten das Spiel zu verderben⁵⁶⁾.

Die Entwicklung der Hochschulen in der Bundesrepublik während der letzten Jahre hat für all dies den Beweis geliefert. Einer abermaligen Darstellung dieser bekannten Vorgänge bedarf es nicht, zumal Helmut Schelsky den mit der Aufhebung des ausgewogenen und differenzierten, zwischen autonomer Selbstverwaltung und staatlicher Verantwortung angesiedelten Organisationsprinzips der Universität (das der Anpassung an moderne Anforderungen sowohl fähig als auch bedürftig gewesen wäre) verbundenen Verlust an Freiheit und Effizienz vor kurzem so beredt wie treffend geschildert hat⁵⁷⁾.

Aber dies ist nicht das einzige Beispiel, die gruppenparitätische Struktur der Rundfunkanstalten ist ein anderes. Mit Recht hat Roman Schnur⁵⁸⁾ bemerkt, daß eine totale Politisierung, die von naiven Beobachtern unserer Zeit als demokratischer Erfolg angesehen wird, diese Art interessengerichteter Einflüßteilung mühelos unterlaufen kann und, wie man hinzufügen muß, unterdessen unterlaufen hat. Die weitgehende Emanzipation des Rund- und Fernsehfunks von ihrer verfassungsrechtlichen Verpflichtung zu einem „Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung“⁵⁹⁾ — ein Gebot, das sich, recht verstanden, nicht etwa nur auf die Gesamtheit der Sendungen einer Anstalt, sondern grundsätzlich auf jede einzelne Sendung bezieht — ist die unausbleibliche Folge. Die Versuche, besserenfalls innerhalb der einzelnen Anstalten „Ausgewogenheit“ durch gleichmäßige Berücksichtigung aller politischen Gruppen bei der Auswahl von Redakteuren und Sendungen, schlimmerfalls durch eine Aufrechnung „Löwenthal gegen Merseburger“ herzustellen, können nicht verdecken, daß das dem Rundfunk aufgegebene Prinzip gruppenneutraler Sachlichkeit längst preisgegeben worden ist.

⁵²⁾ Zu den Schwierigkeiten, auf die die Übertragung demokratischer Strukturen auf den gesellschaftlichen Bereich zum Zwecke einer Verbreiterung der individuellen Partizipationschancen sachlich und rechtlich stößt, vgl. genauer H. H. Klein, Demokratie und Selbstverwaltung (Anm. 46), S. 165 ff.

⁵⁷⁾ A. a. O., S. 70 ff.

⁵⁸⁾ Zur Autonomie gesellschaftlicher Gruppen, in: Orientierungen heute, Bd. 15 der Veröffentlichungen der Walter Raymond-Stiftung, 1972, S. 109 ff., 119.

⁵⁹⁾ BVerfGE 12, 205 ff., 263.

⁵²⁾ Dazu neuestens besonders aufschlußreich M. Zöller, Die Utopie der neuen Intelligenz, 1974.

⁵³⁾ Zacher, in: Der Staat 9 (1970), S. 179.

⁵⁴⁾ Böckenförde, a. a. O., S. 36 f.

⁵⁵⁾ Dazu Schelsky, a. a. O., S. 60 ff.

Eine gesetzliche Reglementierung der sogenannten inneren Pressefreiheit, mit anderen Worten also die Ersetzung des bisherigen gewaltenteiligen Systems zwischen Verleger, Chefredakteur und Redaktion, das auch dem Leser das notwendige Maß an Kontrollmöglichkeiten einräumt⁶⁰⁾, durch ein Regime der Redaktionsräte würde über kurz oder lang auch in der Zeitung zu einer Machtübernahme der „relevanten“ gesellschaftlichen Gruppen, namentlich der politischen Parteien führen, bei der die unabhängige, auf sachliche Information und Meinungsbildung bedachte Presse auf der Strecke bliebe. Das Beispiel macht besonders deutlich, daß der durch „Demokratisierung“ herbeigeführte Verlust der Heterogenität gesellschaftlicher Strukturen einen Verlust an Freiheit, in diesem Fall an Informationsfreiheit, bedingt.

Die bereits zu beträchtlichen Erfolgen gediehenen Bemühungen um eine Erweiterung der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst liegen, was ihre Motive und ihre Ziele betrifft, auf der gleichen Ebene wie die weitgehende Vesselbständigung bisher vom Staat verantworteter Aufgabenbereiche und ihre Ausantwortung an die Macht der jeweils präsenten gesellschaftlichen Gruppen. W. Zeidler, der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, hat zutreffend unter anderem darauf aufmerksam gemacht, daß ein mit Mitbestimmungsrechten in der öffentlichen Verwaltung ausgestatteter Staatsdiener einen über die Befugnisse des ihm anvertrauten Amtes hinausgehenden Einfluß auf die Staatstätigkeit erhalte, der ihn vor allen anderen Bürgern privilegiere⁶¹⁾.

„Die Bindung an die von den zentralen übergeordneten Organen, die demokratisch im Sinne des Repräsentativsystems legitimiert sind, getroffenen Entscheidungen läßt keine mitbestimmenden Meinungsbildungsprozesse zu, die demgegenüber eine autonome Gegenkraft entwickeln könnten.“⁶²⁾

Die sog. Demokratisierung der Verwaltung bildet einen Ausschnitt aus dem Programm

⁶⁰⁾ Dazu H. Schelsky, Publizistik und Gewaltenteilung in: Systemüberwindung (Anm. 44), S. 83 ff. Zur verfassungsrechtlichen Seite zusammenfassend H. H. Klein, Medienpolitik und Pressefreiheit, AIP 1973, S. 494 ff. m. w. N.

⁶¹⁾ Der Standort der Verwaltung in der Auseinandersetzung um das Demokratieprinzip, DVBl. 1973, S. 719 ff., 724. Zeidler spricht von der Gefahr der „Überprivilegierung einer modernen Feudalélite“ (das.).

⁶²⁾ Zeidler, a. a. O., S. 725. Im einzelnen zur Problematik: W. Leisner, Mitbestimmung im öffentlichen Dienst, 1970; allgemeiner W. Schmitt-Glaeser, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31 (1972), S. 179 ff.

der Zertrümmerung vertikaler Herrschaftsstrukturen, dessen Verwirklichung keineswegs, wie seine Verkünder meinen, mehr Freiheit bringen, sondern die die Bürgerfreiheit gewährleistende parlamentarische Kontrolle der Verwaltung ausschalten, die „unkontrollierte Umsetzung sozialer Zwänge in politische Herrschaft“ ermöglichen und die Strukturen verantwortlicher Herrschaft auflösen würde⁶³⁾. Das Parlament, das die von seinem Vertrauen abhängige Regierung für Tun und Lassen der Verwaltung nicht mehr verantwortlich machen kann, weil diese sich ihren Weisungen nicht mehr fügt, kann nach Hause gehen. Denn es wird keine Gewähr mehr dafür haben, daß seine Gesetze ausgeführt werden, noch dafür, daß die Exekutive in ihren proteushaften Subdivisionen⁶⁴⁾ ihre Macht gegenüber dem einzelnen nicht mißbraucht. Die Demokratie wäre am Ende und „im unübersichtlichen Dschungel geteilter Macht würde der Rechtsstaat in einen Urzustand persönlicher Gewalt zurückfallen“⁶⁵⁾. Gewaltenteilung kann im Sinne ihrer Ziele nur funktionieren als „Kontakt in Trennung“⁶⁶⁾, d. h. wenn sie neben der Trennung der Funktionen doch ihre Erledigung aufeinander bezieht und zuordnet und nicht bloß eine Fülle atomisierter, sich selbst überlassener Machteinheiten bildet, worauf eine „Gewaltenteilung innerhalb der Gewalten“ regelmäßig hinausläuft.

4. Gewerkschaftliche Mitbestimmung in Unternehmen

Den Bestrebungen zur Zertrümmerung der durch die Gewaltenteilung als Kontrollzusammenhang organisierten einheitlichen Staatsgewalt laufen Konzentrationsprozesse im Raum der Gesellschaft parallel, die die pluralistische Ordnung aufzulösen drohen. Mit der Schwäche des Staates wächst die Macht weniger gesellschaftlicher Gruppen. Das Parteiensystem der Bundesrepublik scheint seit langem zum Immobilismus erstarrt. Die damit erreichte Geschlossenheit des demokratischen Systems bietet den Vorteil politisch-parlamentarischer Stabilität, verfehlt aber, wie Ernst Forsthoff⁶⁷⁾ zu Recht bemerkt hat, „ei-

⁶³⁾ Zacher, in: Der Staat 9 (1970), S. 179 f.

⁶⁴⁾ S. W. Leisner, Gewaltenteilung innerhalb der Gewalten in: Festgabe f. Theodor Maunz, 1971, S. 267 ff. Zum Ganzen unter dem Aspekt des sog. ministerialfreien Raumes s. E. Klein, Die verfassungsrechtliche Problematik des ministerialfreien Raumes, 1974.

⁶⁵⁾ Leisner, a. a. O., S. 281.

⁶⁶⁾ Leisner, ebenda, S. 278.

⁶⁷⁾ Der Staat der Industriegesellschaft, 1971, S. 89.

nen wesentlichen Sinn der parlamentarischen Demokratie, den Staat durch Öffnung für die im Volke wirksamen politischen Kräfte lebendig und im Einklang mit ihnen zu erhalten.“ Besonders deutlich zeichnen sich die Folgen der hier zu betrachtenden Kräfteverschiebungen im Verhältnis von Staat und Wirtschaft ab.

Dieses ist im sozialen Rechtsstaat ohnehin durch einen inneren Widerspruch charakterisiert⁶⁵⁾. Der wachsenden, inzwischen auch verfassungsrechtlich (Art. 109 Abs. 2 GG) und gesetzlich (Stabilitätsgesetz) konkretisierten Verantwortlichkeit des Staates für die Produktivität der Wirtschaft und die übrigen Größen des magischen Vierecks, welche das sog. gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ausmachen, kontrastiert die gleichfalls verfassungsrechtlich gewährleistete weitgehende Delegation und Dezentralisation wirtschaftspolitisch relevanter Entscheidungen auf nicht-staatliche Machtträger. Der Widerspruch ist gewollt und liegt als ein wesentliches Element der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft bis zu einem gewissen Grade auch im Interesse individueller Freiheit. Diese aber gerät andererseits immer dann in Gefahr, wenn der Staat seine Souveränität über die Gesellschaft zu verlieren droht. Vor dieser Lage befinden wir uns. Eine Reihe von Vorgängen der jüngsten Zeit haben uns dafür die Augen geöffnet. Wir waren Zeugen der Ohnmacht des Staates gegenüber der seiner Kontrolle entzogenen Willkür multinationaler Konzerne wie gegenüber dem ungehemmten Machtwillen einer Gewerkschaft oder den Erpressungsmanövern der Fluglotsen. Der Staat erwies sich als unfähig, das Gemeinwohl gegenüber den Gruppeninteressen durchzusetzen.

Schon vor Jahren ist die Verlegenheit gegenüber der Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit staatlicher Verantwortung für die Wirtschaft in Gestalt der sog. konzertierten Aktion Institution geworden. Die gelegentlich, insbesondere von Gewerkschaftsseite, geäußerten Vorschläge zur Errichtung eines Bundeswirtschaftsrates sind der Plan einer anderen. Der Grundgedanke der konzertierten Aktion ist es, die wirtschaftspolitisch relevanten gesellschaftlichen Gruppen um den Preis der Legitimierung ihres Einflusses auf die staatliche Wirtschaftspolitik auf die Einhaltung gemeinsam getroffener Abreden zu verpflichten und so für die ökonomischen Makrodektionen eine feste Basis zu gewinnen. Daß der ständige Ansatz dieses Experi-

ments der parlamentarischen Demokratie an die Wurzel ging, ist oftmals dargelegt worden⁶⁶⁾; sein Scheitern ist deshalb nicht sehr zu bedauern⁷⁰⁾, wengleich das diesen Versuch auslösende Problem nach wie vor existiert.

Die Überlegungen, wie dem Dilemma zu begegnen sei, verlaufen in unterschiedlichen Richtungen. Neben Bemühungen um eine energischere staatliche Wettbewerbspolitik zur Verbindung von Konzentrationsbewegungen, Erwägungen, wie der Macht multinationaler Unternehmen zu begegnen sei, stehen Forderungen nach staatlicher Investitionslenkung bzw. gar der Verstaatlichung der Wirtschaft überhaupt, aber auch — in Korrespondenz dazu — nach einer Einschränkung bzw. Aufhebung der Tarifautonomie. Auch die Absicht, die Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Unternehmen zu verstärken, gehört in diesen Zusammenhang. Bekanntlich ist diese Absicht als solche unter den politischen Kräften kaum noch bestritten. Umkämpft ist nur die Frage, wie sie in die Wirklichkeit umgesetzt werden soll. Die Bundesregierung hat dazu beim Parlament einen Gesetzentwurf⁷¹⁾ eingebracht, der abschließend unsere Aufmerksamkeit finden muß.

Die mit diesem Entwurf angestrebte Form der Mitbestimmung überträgt die Disposition über die betroffenen Unternehmen unter weitgehender Umgehung der Belegschaften auf die Gewerkschaften und ist deshalb als gewerkschaftliche Mitbestimmung zu qualifizieren. Das folgt nicht nur aus dem Entscheidungsrecht der Gewerkschaften für drei der sieben Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat des Unternehmens (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 Mitbestimmungsgesetzentwurf), sondern auch und vor allem aus der Gestaltung des Wahlverfahrens für die restlichen vier, die zwar der Belegschaft angehören müssen, auf deren Auswahl aber die Gewerkschaft in aller Regel bestimmenden Einfluß nehmen kann und wird. Das ergibt sich daraus, daß die Aufsichtsratsmitglieder der Arbeitnehmerseite nicht direkt

⁶⁶⁾ Vgl. nur Biedenkopf, Rechtsfragen der Konzertierten Aktion, BB 1968, S. 1005 ff.; H. H. Rupp, Konzertierte Aktion und freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie, in: E. Hoppmann (Hrsg.), Konzertierte Aktion, 1971, S. 1 ff.

⁷⁰⁾ A. M. Herbert Krüger, Die Verfassung als Programm der Nationalen Repräsentation, in: Festschrift f. E. R. Huber, 1973, S. 95 ff., 103 ff., der die konzentrierte Aktion als den (notwendigen) Versuch begreift, „die Verbände von staatsartigem Charakter durch Heranziehung zur konkreten und aktuellen Staatstätigkeit sich selbst zu Repräsentanten der Allgemeinheit steigern zu lassen“.

⁷¹⁾ Entwurf eines Gesetzes über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (Mitbestimmungsgesetz — MitbG), BT-Drucks. VII/2172 v. 20. 4. 1974.

⁶⁵⁾ Zum Folgenden E.-W. Böckenförde, a. a. O., S. 40 ff., und ders., Festgabe f. Hefermehl, S. 26 ff.

von der Belegschaft, sondern von Wahlmännern gewählt werden (§ 9 Mitbestimmungsgesetzentwurf) und daß die Wahl nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl erfolgt (§ 15), wobei es lediglich im ersten Wahlgang einer absoluten Stimmenmehrheit bedarf.

Es geht mir nun nicht darum, die verfassungsrechtlichen Bedenken vorzutragen, die sich gegen die gewerkschaftliche Mitbestimmung — nicht notwendig auch gegen andere Formen der paritätischen Mitbestimmung! — namentlich aus Art. 9 Abs. 3 und 14 GG ergeben⁷⁵⁾. Ich verzichte auch darauf, im einzelnen zu begründen, warum die regelmäßig für die Mitbestimmung angeführten Gründe — Demokratisierung der Wirtschaft, Behinderung ihrer Konzentration, Gleichgewicht von Kapital und Arbeit, institutionelle Gewährleistung einer den Interessen auch der Arbeitnehmer dienlichen Unternehmenspolitik, Neutralisierung gefährlicher wirtschaftlicher Macht — eine gewerkschaftliche Mitbestimmung, zumindest des im Mitbestimmungsgesetzentwurf vorgesehenen Ausmaßes, entweder nicht rechtfertigen oder doch nicht erfordern, ja ihr zum Teil sogar widerstreiten. Im vorliegenden Zusammenhang kommt es vielmehr nur darauf an, ein Bild der Machtverschiebungen zu entwerfen, die zwischen Staat und Gesellschaft und innerhalb der Gesellschaft als Folge der gewerkschaftlichen Mitbestimmung eintreten werden bzw. mit deren Eintritt mindestens gerechnet werden muß.

Eine realistische Einschätzung der Entwicklung setzt eine Kenntnis der gegenwärtigen Lage voraus. Sie zeigt schon jetzt eine besorgniserregende „Minderung des Maßes vitaler Pluralität in dieser Gesellschaft“⁷⁶⁾, und zwar speziell unter dem Aspekt eines ständigen Wachstums der Gewerkschaftsmacht, das sich auch in einem wachsenden und ganz unbefangenen zur Schau getragenen Machtbewußtsein äußert. Es mag genügen, an das Wort des DGB-Vorsitzenden Heinz-Oskar Vetter zu erinnern, wonach die Gewerkschaften notfalls an den Parteien, d. h. aber an den

demokratischen Institutionen des Staates, vorbei ihren Willen durchsetzen müßten. Dahinter steht die angemäße Vorstellung, einzig den Gewerkschaften sei die verbindliche Interpretation der Arbeitnehmerinteressen aufgegeben, zu deren Gleichsetzung mit dem Wohl der Allgemeinheit angesichts der Entwicklung zur Arbeitnehmergeinschaft nurmehr ein kleiner Schritt ist. Die Vorstellung ist eine angemäße, weil die Gewerkschaften wie jede auf der Grundlage der Freiwilligkeit des Beitritts organisierte Vereinigung lediglich zur Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder befugt sind und weil die Interessen der Arbeitnehmer durchaus heterogener, mitunter gegensätzlicher Struktur sind, wie z. B. das Interesse der Arbeitnehmer als Lohnempfänger und Verbraucher, das Interesse der deutschen Arbeitnehmer und der Gastarbeiter.

Allerdings wäre es falsch anzunehmen, der gewerkschaftliche Machtanspruch sei deshalb weniger ernst zu nehmen. Dagegen spricht zweierlei. Erstens ist die öffentliche Meinung durch die Diskreditierung aller staatlichen Autorität durch den Nationalsozialismus, das in Deutschland traditionell geringe Ansehen der politischen Parteien und das verbreitete Mißtrauen gegen die Unternehmer gewissermaßen disponiert, ein sozialpolitisches Mandat einer historisch unbelasteten, a priori weder eines Mangels an sozialer Einstellung noch des Machtmißbrauchs verdächtigen Organisation wie der Gewerkschaften anzuerkennen. Zweitens aber stützt sich der Anspruch auf reale Machtpositionen, unter denen die Tarifmacht einschließlich des Streikrechts weit voransteht, und zwar um so mehr, je geringeres Gewicht der gewerkschaftlichen Beschäftigungsverantwortung als dem natürlichen Korrektiv ihrer Lohnverantwortung infolge der staatlichen Arbeitsplatzgarantie beizumessen ist. Das geltende Betriebsverfassungsrecht verschafft ferner den Gewerkschaften schon heute auf der Ebene des Betriebs wie des Unternehmens wesentliche Mitspracherechte.

Der Umfang des eigenen kapitalistischen Engagements der Gewerkschaften ist zwar nicht genau bekannt, aber jedenfalls beträchtlich. Ihr Einfluß auf den Staat ist vielfältig: Weit über die Hälfte der Abgeordneten des Deutschen Bundestages sind Gewerkschaftsmitglieder; in den Personalvertretungen des öffentlichen Dienstes behaupten sie ebenso wie im Bereich der sozialen Selbstverwaltung und der kommunalen Wirtschaft eine starke Position; an der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit sind sie unmittelbar beteiligt und im

⁷⁵⁾ Vgl. insbesondere E. R. Huber, Grundgesetz und wirtschaftliche Mitbestimmung, 1970; P. Pernthaler, Qualifizierte Mitbestimmung und Verfassungsrecht, 1972; G. Schwerdtfeger, Unternehmerische Mitbestimmung der Arbeitnehmer und Grundgesetz, 1972; R. Scholz, Qualifizierte Mitbestimmung unter dem Grundgesetz, in: Der Staat 13 (1974), S. 91 ff.; H. H. Rupp, Grundgesetz und „Wirtschaftsverfassung“, 1974, S. 22 ff.; E. Kindermann, Verfassungswidrigkeit des Koalitionsentwurfes zur paritätischen Mitbestimmung, DB 1974, S. 1159 ff.

⁷⁶⁾ H. F. Zacher, Aktuelle Probleme der Repräsentationsstruktur der Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland, in: Festschrift f. Friedrich Berber, 1973, S. 549 ff. (549); das. auch zum Folgenden.

Verfahren sowohl der Gesetzgebung wie der exekutiven Rechtsetzung wirken sie in zahllosen Fällen beratend mit⁷⁴⁾. Die Möglichkeit, auf sehr unterschiedliche Weise — durch das eigene Publikationspotential⁷⁵⁾ und gezielte Streiks, etwa die Weigerung von Druckern, einen den Gewerkschaften mißliebigen Artikel zu setzen, oder die Lahmlegung der Stromversorgung der Druckerei — auf die öffentliche Meinung einzuwirken, darf nicht übersehen werden. Schließlich ist zu bemerken, daß die momentane parteipolitische Konstellation den gewerkschaftlichen Einfluß auf die staatlichen Entscheidungen besonders begünstigt.

Diese Tatbestandsaufnahme versteht sich keineswegs schon als Kritik. Es ist im Gegenteil zu vermerken, daß die Gewerkschaften, aufs Ganze gesehen und unter Außerachtlassung gelegentlicher Entgleisungen, von denen *Klunckers* Triumph über den Bundeskanzler *Brandt* die spektakulärste war, von ihrer Macht einen maßvollen Gebrauch gemacht haben, nicht immer zu ihrem eigenen Vorteil, wenn man an die stets in dem Augenblick aufflackernden sog. wilden Streiks denkt, in dem die Gewerkschaften eine im Sinne der gesamtwirtschaftlichen Vernunft verantwortliche Lohnpolitik betreiben. Die gegenwärtige Lage gibt auch (noch) keinen Anlaß, eine das binnengesellschaftliche Gleichgewicht oder die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft aufhebende Machtverschiebung zugunsten der Gewerkschaften zu konstatieren, wenn sie auch erkennen läßt, daß die Entwicklung auf dem Wege dahin ist und — das ist das hier entscheidend Wichtige — durch die Einführung der gewerkschaftlichen Mitbestimmung eine schlagartige Beschleunigung erföhre.

Manfred *Wochner*⁷⁶⁾ hat den möglichen und, wie er mit Recht sagt, nicht völlig unwahrscheinlichen Verlauf dieser Entwicklung folgendermaßen geschildert: Zunächst könnte die Gewerkschaft versuchen, auf die Anteilseignerseite überzugreifen, sei es durch den

Erwerb von Kapital, sei es vermöge des Einflusses der von der gewerkschaftseigenen Bank für Gemeinwirtschaft verwalteten Depotstimmten oder der ja dann auch von der Gewerkschaft hälftig mitbestimmten großen Geschäftsbanken⁷⁷⁾. Die gewerkschaftliche Einflußnahme wird sich im übrigen auf die unmittelbar mitbestimmten Unternehmen nicht beschränken, sondern sich über deren Beteiligungen auch auf andere erstrecken⁷⁸⁾. So kann sich in kurzer Zeit zumindest in bestimmten Branchen ein faktisches Arbeitgebermonopol der Gewerkschaften bilden, das die freie Wahl des Arbeitsplatzes zu Farce macht und die Arbeitnehmer, ob organisiert oder nicht, in eine fatale Abhängigkeit von der Gewerkschaft bringt. Die Gewerkschaften würden dann aber nicht nur die Arbeitsplätze, sondern auch die Investitionen und Gewinne unmittelbar — statt wie bisher nur mittelbar über die Ausübung der Tarifmacht — kontrollieren. Alle Bemühungen, durch Wettbewerbsbeschränkungen Kartellbildungen zu verhindern, wären mit einem Schlage unterlaufen⁷⁹⁾. Die soziale Partnerschaft der Tarifparteien wäre nicht nur, worüber sich reden ließe, von der überbetrieblichen auf die Ebene des einzelnen Unternehmens verlagert, sondern durch die Beseitigung ihres Gleichgewichts im Wege der Aufhebung von Gegnerfreiheit und Gegnerunabhängigkeit der Vereinigungen der Anteilseigner elementar gestört. Tarifverträge werden, wie *Wochner* es ausdrückt, zu Akten einseitiger Rechtsetzung.

Die Wirtschaftspolitik läge damit, d.h. mit der Kontrolle über Löhne und Preise, Investitionen und Gewinne, ausschließlich in der Hand der Gewerkschaften. Der Staat, der schon heute auf diesem Felde um seine Selbstbehauptung hart zu ringen hat und sich allenfalls noch als Schiedsrichter über widerstreitende Interessen durchzusetzen vermag, sähe sich auf diesem Gebiet völlig entmachteter, damit aber auch in anderen Bereichen in Abhängigkeit von der Gesellschaft versetzt. Mit dem des Staates schwände der Einfluß

⁷⁴⁾ Soweit die Einflußnahme der Gewerkschaften auf den Staat eine gesetzliche Regelung erfahren hat, ist allerdings bisher, soweit ersichtlich, die Parität mit den Arbeitgeberverbänden gewahrt; s. dazu W. Weber, Die Sozialpartner in der Verfassungsordnung, in: Göttinger Festschrift für das OLG Celle, 1961, S. 239 ff., 250 ff. m. w. N.

⁷⁵⁾ Die monatliche Auflage der Gewerkschaftspresse lag 1971 bei etwa 13,5 Mio Exemplaren, der jährliche Kapitalaufwand knapp unter 31 Mio DM — die Öffentlichkeitsarbeit durch Verteilung von Werbematerial und Sonderaktionen (wie sie bei Wahlkämpfen üblich geworden sind) nicht eingerechnet.

⁷⁶⁾ Die Mitbestimmung ändert die Staatsform: in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. 4. 1974.

⁷⁷⁾ Die sich durch eine Vermögensbildung mittels von den Gewerkschaften beherrschter Fonds erweiternden Möglichkeiten gewerkschaftlicher Ingegnere von der Bank der Anteilseigner her sind dabei noch nicht berücksichtigt.

⁷⁸⁾ Vgl. allerdings § 29 MitbGE, der hier eine gewisse, wenngleich wohl nicht zureichende Bremswirkung entfaltet.

⁷⁹⁾ Zu Recht hat W. Engels, Soziale Marktwirtschaft — verschmähte Zukunft? 1972, S. 53, darauf hingewiesen, daß die beiden Sektoren unserer Wirtschaft, in denen die gewerkschaftliche Mitbestimmung schon heute praktiziert wird — Kohle und Stahl —, gleichzeitig die einzig völlig kartellierten Wirtschaftszweige sind.

des Volkes als des nach dem Willen der Verfassung einzigen Trägers der Staatsgewalt. Angesichts der Überlegenheit der Gewerkschaft über den Staat würde die Gewährung staatlichen Rechtsschutzes und damit die Garantie individueller Freiheit gegenüber dieser gesellschaftlichen Macht zur baren Illusion. Am deutlichsten wird dies am Beispiel der Arbeitsgerichtsbarkeit, da nunmehr auch die Bestellung der ehrenamtlichen Richter der Arbeitgeberseite unter gewerkschaftlichen Einfluß geriete.

Es bedarf nur geringer Phantasie, um sich auszumalen, was der Wille, eine solche Macht zu gebrauchen, auszurichten vermöchte. Die Verfügungsmacht über Millionen von Arbeitsplätzen etwa könnte den Zugang zu diesen von beliebigen Bedingungen, etwa bestimmten Ausbildungsvoraussetzungen, abhängig machen und so mittelbar das Bildungssystem beeinflussen und verändern. Sie könnte Zugang und beruflichen Aufstieg an die Bedingung der Mitgliedschaft in der Gewerkschaft knüpfen und so einen unüberwindlichen Organisationszwang schaffen, auch in dem Sinne übrigens, daß die Gewerkschaft sich in eine elitäre Herrschaftsorganisation verwandelt, die nur ihren Mitgliedern die führenden Positionen in Staat und Gesellschaft vorbehält. Sie könnte auch dem Staat seine Personalpolitik diktieren und sich damit seinen Apparat unterwerfen.

In der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 26. August 1974 schildert Jochen Rudolph im Blick auf Großbritannien die Folgen einer zu starken Ausweitung der Gewerkschaftsmacht so: „Nicht nur die Souveränität des von der Nation gewählten Parlaments, die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Rechtsprechung, die Fähigkeit der Regierung, den Willen des Gesetzgebers zu vollziehen, werden untergraben. Auch Grundfreiheiten des einzelnen sind in Gefahr und werden häufig verletzt: die Freiheit der Wahl des Arbeitsplatzes, die Koalitionsfreiheit, jedenfalls in der Form des Rechts, einer Gewerkschaft oder einer bestimmten Gewerkschaft nicht anzugehören. Die Pressefreiheit ist in mindestens einem Falle verletzt worden, als Drucker die Arbeit niederlegten, um die Zurückziehung einer antigewerkschaftlichen Karikatur zu erzwingen: ein einziger derartiger Fall kann genügen, Redakteure, Karikaturisten und Verleger für die Zukunft von solchen kühnen Vorhaben abzuhalten.“

Der vorliegende Entwurf eines Mitbestimmungsgesetzes schließt zwar die Erstreckung der gewerkschaftlichen Mitbestimmung auf die sog. Tendenzunternehmen aus (§ 1 Abs. 4).

Würde aber, wie es den Wünschen des DGB entspräche, auch der Tendenzschutz fallen, wäre das wirtschaftliche Machtmonopol durch das Meinungsmonopol der Gewerkschaften ergänzt und vervollständigt. Spätestens dann wäre auch die Chancengleichheit der politischen Parteien endgültig zugunsten der Alleinherrschaft der von der Gewerkschaft bevorzugten, weil von ihr in besonders hohem Grade abhängigen Partei beseitigt.

Diese Gewerkschaftsmacht entbehre jeder Kontrolle. Weder vermöchte eine gleichgewichtige gesellschaftliche Organisation noch auch der Staat die Macht der Gewerkschaft in Fesseln zu legen. Auch die innergewerkschaftliche Demokratie, also die Kontrolle und Wahl der Führung durch die Mitgliedschaft, obzwar sie im Falle einer Ausdehnung der Gewerkschaftsmacht durch Einführung der gewerkschaftlichen Mitbestimmung zu annähernder Omnipotenz die fehlende Kontrolle der zum Staat verfaßten Allgemeinheit keineswegs ersetzen könnte, ist nichts weniger als befriedigend ausgebildet, ja sie bleibt deutlich noch hinter den durch das Parteiengesetz für die politischen Parteien verbindlich gemachten demokratischen Standards zurück⁸⁰⁾. Das mag nach geltendem Recht erträglich sein — die Frage, ob sich dem Grundgesetz analog dem Gebot der innerparteilichen auch ein zumindest die Koalitionen erfassendes Gebot innerverbandlicher Demokratie entnehmen läßt, ist bekanntlich umstritten⁸¹⁾ und mag angesichts der durchaus unterschiedlichen Aufgabenstellung von politischen Parteien und Verbänden einschließlich der Gewerkschaften auch mit Grundbe-

⁸⁰⁾ Das haben Hanau und Stindt in ihrem Beitrag Machtverteilung in deutschen Gewerkschaften, Der Staat 10 (1971), S. 539 ff., am Beispiel der Satzungen der IG Metall und der DPG dargelegt. S. das., S. 550 f., auch die Wiedergabe des Berichts eines Insiders über den Ablauf des gewerkschaftlichen Willensbildungsprozesses. Mit Recht fragt E. Mestmäcker, Durch Mitbestimmung zum Nachwächterstaat, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 9. 3. 1974, „in welcher Weise die Gewerkschaftsvertreter gegenüber ihren Mitgliedern für ihre Tätigkeit im Aufsichtsrat verantwortlich sein sollen, wie sich ihre Sorgfalts- und Treuepflichten im Unternehmen zu ihren Sorgfalts- und Treuepflichten zu ihren Mitgliedern verhalten; . . . welche Rechenschaft die Gewerkschaften der Öffentlichkeit schulden“, und er betont die Notwendigkeit, das Verhältnis von Macht und Verantwortung der Gewerkschaft vor bzw. zugleich mit der Einführung der gewerkschaftlichen Mitbestimmung zu regeln; denn: „Kein demokratischer Staat wird in der Lage sein, die Ausübung gewerkschaftlichen Einflusses in den Unternehmen an Rechtsgrundsätze zu binden, nachdem die paritätische Mitbestimmung eingeführt ist.“

⁸¹⁾ Nachweise bei R. Scholz, Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, 1971, S. 164 Anm. 17, 176 Anm. 69.

zweifelt werden. Keinem Zweifel kann es jedoch unterliegen, daß das Prinzip des demokratischen Rechtsstaats es erfordert, im Maße der Steigerung des Machtpotentials einer Organisation die Effektivität der Kontrolle und Verantwortlichkeit ihrer Entscheidungsträger zu erhöhen. Die Einführung der gewerkschaftlichen Mitbestimmung aber wird durch keine in diese Richtung wirkende Maßnahme ergänzt bzw. erträglicher gemacht.

Gegen die Wahrscheinlichkeit, daß die Vision des Gewerkschaftsstaates Realität wird, wird eingewendet⁸²⁾, der föderalistische Aufbau der Gewerkschaften schließe die Möglichkeit einer zentralen Steuerung der Unternehmenspolitik und der Wirtschaftspolitik aus; auch sei ihr Verwaltungsapparat zu klein, um einer solchen Aufgabe gewachsen zu sein. Die Befugnisse des Aufsichtsrates gegenüber der Unternehmensleitung seien begrenzt, seine Mitglieder an Weisungen nicht gebunden. Vor allem hätten die Gewerkschaften selber eine zentrale Steuerung der Wirtschaft mit Hilfe der Mitbestimmung abgelehnt.

Was die Befugnisse des Aufsichtsrates anlangt, so kommt es entscheidend allein darauf an, daß er den Vorstand des Unternehmens bestimmt und Kapitalkraft nebst Depotstimmrecht es den Gewerkschaften ermöglichen, die Majorität im Aufsichtsrat zu erlangen. Die formale Weisungsfreiheit der Aufsichtsratsmitglieder wird durch die Gestaltung des Wahlverfahrens nahezu bedeutungslos⁸³⁾. Der föderalistische Aufbau der Gewerkschaften steht zu ihrer Disposition, rechtliche Garantien seiner Beibehaltung gibt es nicht. Aber auch wenn er bestehenbliebe, wäre eine etwaige Konkurrenz unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Vorstellungen der Gewerkschaften doch nur branchenübergreifend, nicht branchenintern gegeben, so daß beispielsweise niemand die Gewerkschaft Textil und Bekleidung an der Beherrschung der Textil-, die IG Chemie an der der chemischen Industrie zu hindern in der Lage wäre. Und davon abgesehen kann gewiß nicht ernstlich behauptet werden, die Reduzierung des Pluralismus auf mehrere, voneinander relativ unabhängige, aber ja immerhin in einem keines-

wegs einflußlosen Dachverband zusammenschlossene und von ihm koordinierte Gewerkschaften stehe mit den Forderungen des Grundgesetzes in Einklang. Der individualistische Ansatz einer rechtsstaatlichen Pluralismustheorie, auf dem namentlich Hans Zacher so eindringlich wie überzeugend besteht, geriete dabei vollends in Vergessenheit. Schließlich widerspricht es den elementarsten Anforderungen einer rechtsstaatlichen Verfassung, sich auf den guten Willen des jeweiligen Machthabers, seine Macht nicht zu mißbrauchen, zu verlassen, statt — wie es das Prinzip der Gewaltenteilung gebietet — Macht durch Teilung und Kontrolle zu mäßigen. Der gewerkschaftliche Kampf gegen die Macht der Unternehmer war von dieser Einsicht getragen. Die Gewerkschaften müssen sie jetzt auch gegen sich selber gelten lassen.

Auch wenn man die geschilderten Entwicklungsmöglichkeiten nicht als schlechthin zwangsläufige zu betrachten geneigt ist, sondern beispielsweise auf die Mobilisierung von Gegenreaktionen vertraut⁸⁴⁾, wird man einräumen müssen, daß derartige Hoffnungen auf wenig reale Anhaltspunkte gegründet werden können und daß mit Einführung der gewerkschaftlichen Mitbestimmung institutionelle Sicherungen des Pluralismus und der Aufrechterhaltung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft entfallen. Sie würde die rechtlichen Stützen des labilen Balancesystems des Pluralismus der oligarchischen Machträger, deren Gleichgewicht nach Werner Weber⁸⁵⁾ der reale Grund unserer Freiheit ist, beseitigen und den Staat in die Hand einer oder doch mehrerer, in sich homogener, organisatorisch verbundener gesellschaftlicher Gruppen geben. Insbesondere wäre die gewerkschaftliche Mitbestimmung nichts weniger als geeignet, der wachsenden Identifikation von Staat und Wirtschaft entgegenzuwirken, sie würde sie im Gegenteil vervollständigen. Wir haben gesehen, daß den Möglichkeiten des Staates, die gesellschaftliche Entwicklung im Sinne einer Erhaltung des pluralistischen Systems zu steuern, Grenzen gesetzt sind. Es zu zerstören oder doch die Voraussetzungen seiner wahrscheinlichen Selbsterstörung zu schaffen, ist ihm verwehrt. Die gewerkschaftliche Mitbestimmung ist die bisher ernsteste Bedrohung der Gewaltenteilung in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland.

⁸⁴⁾ Die Niederlage der Gewerkschaften im DGB bei den Sozialwahlen 1974 könnte in solchem Vertrauen bestärken.

⁸⁵⁾ A. a. O. (Anm. 1), S. 200 f.

⁸²⁾ Schwerdtfeger, a. a. O. (Anm. 72), S. 119 f., 139 f.; Th. Raiser, Paritätische Mitbestimmung in einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung, JZ 1974, S. 273 ff., 278. Beide Autoren verteidigen allerdings eine Form der paritätischen Mitbestimmung, die den gewerkschaftlichen Einfluß weit geringer bemißt als der Mitbestimmungsgesetzesentwurf.

⁸³⁾ Das scheint auch Raiser, (a. a. O.), Anm. 46, andeuten zu wollen.

Föderalistische Bildungspolitik in Europa

„Die Gemeinschaft ist nicht vor allem eine Fortsetzung der Vergangenheit; sie ist ein Entschluß für die Zukunft oder sie ist gar nichts.“

A. Spinelli (Agenda pour l'Europe. Paris 1972, S. 165)

I. Bildungspolitik als nationalstaatliches Essentiale

Die Bildungspolitik wird in allen Staaten zu den unverzichtbaren Essentialen der politischen Souveränität wie der ethnischen und nationalen Identität gerechnet. Daraus resultiert ihr hoher Stellenwert für die nationale Politik. Sie dient der Entfaltung und kritischen Hinterfragung sowie vor allem der Internalisierung der anerkannten Werte und Normen wie der politischen und kulturellen Tradition eines Landes auf dem Wege des menschlichen Sozialisations- und gesellschaftlichen Lernprozesses, um dadurch dem jeweiligen System Dauer zu verleihen. So ist die Bildungspolitik nicht nur ein bevorzugtes Mittel von ethnischen Großgruppen (den Juden in der Diaspora, den Slowenen und Kroaten in Jugoslawien, den Farbigen in den USA usw.) zur Selbstbestätigung, sondern dient ebenso der Stabilisierung eines jeden neuen politischen Systems (Condorcet als Pädagoge der Französischen Revolution, die „Erziehungsdiktatur“ als marxistisches Programm, die Bildungspolitik in der DDR usw.). Deshalb entsteht die Frage, wie man nationale Integration und Internationalismus in der Bildungspolitik miteinander vereinbaren kann.

Bildungspolitische Fragen genießen zwar heute in allen Staaten Priorität, dennoch gibt es einen weltweiten Konservativismus der Bildungssysteme, die den raschen gesellschaftlichen Veränderungen offensichtlich nicht zu folgen vermochten und deshalb einer starken öffentlichen Diskussion ausgesetzt sind. In den dynamischen Gesellschaften unserer Zeit erweist sich Bildung nicht länger als eine flankierende Maßnahme zur Erhaltung eines Status quo, sondern sie ist von existentieller Bedeutung für den einzelnen. Das Niveau seiner Vor-, Aus- und Weiterbildung entscheidet über seinen Lebensstandard, sein soziales Prestige und sein persönliches Glück. Ferner bedeutet bildungspolitischer Anachronismus die Verhinderung von Demokratisierung, die letztlich nur mit Hilfe eines

mündigen, emanzipierten Bürgers durchzusetzen ist.

Die Diskrepanz zwischen einer veränderten Realität, repräsentiert durch fortgeschrittene Strukturen in Wirtschaft und Politik, und einer traditionsgehemmten Bildung wurde insbesondere durch die außerparla-

INHALT

- I. Bildungspolitik als nationalstaatliches Essentiale
- II. Bildungspolitische Zielprojektionen der EG
- III. Systemvergleich als Voraussetzung einer europäischen Bildungspolitik
 1. Intersystemare Angleichungen in den Industriestaaten
 2. Bildungspolitische Konvergenzen in West und Ost
- IV. Föderalistische Bildungspolitik für ein vereinigtes Europa
 1. Bildung und Bildungsziele
 2. Bildungspolitik und gesellschaftliche Strukturen
 3. Die Situation in der Bundesrepublik Deutschland als Modell für eine europäische Bildungspolitik
 4. „Partizipation“ als Beispiel für die Kompliziertheit einer europäischen Bildungspolitik
- V. Desiderata einer föderalistischen europäischen Bildungspolitik
- VI. Der Beitrag supra- und internationaler Organisationen zur europäischen Bildungspolitik
 1. Die Kooperation der Erziehungsminister
 2. Der Europarat
 3. Der EG-Ministerrat und die EG-Kommission
 4. OECD, UNESCO, KMK
- VII. Didaktisch-kategoriale Strukturierung des Themas „Europäische Einigungspolitik“ im Unterricht

mentarische Studenten- und Schülerprotestbewegung seit 1967 in unserem Lande aufgedeckt und zum Anlaß von Reformen genommen, vorbereitet durch die bildungspolitischen Arbeiten von Picht, Dahrendorf, Erlinghagen u. a. Bildungsökonomische Untersuchungen von Edding, Becker u. a. erkannten den investiven Charakter von Bildung im Sinne des Humankapitals. Bildung erhält damit einen höheren Stellenwert im Zusammenhang mit dem Produktivitätsfortschritt ebenso wie mit Freizeit und Muße. Im Rahmen solcher Erkenntnisse hat z. B. Schweden sein gesamtes Schulsystem umstrukturiert, ist die Zahl der Hochschüler eines Jahrganges in England auf 25 v. H., in Frankreich auf 20 v. H., in der Bundesrepublik Deutschland auf 12 v. H. (das bedeutet eine Verdoppelung innerhalb eines Jahrzehnts) angewachsen, wurden Vorschuleinrichtungen, Abschlüsse auf mittlerer Ebene (möglichst für alle Schüler), Bildungshilfen usw. in allen Ländern forciert, wurde der Anteil der Bildungskosten am Bruttosozialprodukt überall angehoben (BRD 5,2 v. H. 1973 gegenüber durchschnittlich 7—9 v. H. in anderen Staaten).

Ohne vermehrte Bildung ist der sich vollziehende soziale Wandel vom einzelnen nicht zu verkraften. Deshalb wird eine Verwirklichung des „Bürgerrechts auf Bildung“ (Dahrendorf) schichtspezifisch verkrustete gesellschaftliche Strukturen aufbrechen, wie sie noch besonders stark in Frankreich, England und Italien vorhanden sind, und für mehr Chancengleichheit sorgen.

Da die bildungspolitischen Grundprobleme in fast allen westeuropäischen Ländern sich strukturell ähneln, erhält Bildungspolitik eine zweifache Dimension: Sie ist Teil der nationalen (Regional-)Politik wie der internationalen (Integrations-)Politik.

Am Anfang des individuellen Erziehungs- und Bildungsprozesses steht alles, was sich unter dem Etikett der jeweiligen Nationalität ausweisen läßt. Darüber hinausgreifende, universale Betrachtungsweisen erscheinen als bewußte Lerninhalte erst nachdem sich die finit-nationalen Strukturen im Jugendlichen stabilisiert haben. Unstreitig ist die Notwendigkeit einer Verankerung des Menschen zum Zwecke seiner Verhaltenssicherheit und Geborgenheit in einem regionalen Kulturkreis, jedoch darf Regionalismus nicht auf Provinzialismus, auf Heimatkunde im engeren Sinne, reduziert werden.

Dies ist aber der Fall, solange z. B. das Erlernen einer Fremdsprache zeitlich über Gebühr hinausgezögert, die nationalstaatliche Betrachtung in allen Unterrichtsfächern Priorität

vor der supra- und transnationalen erhält, Vorschul- und Anfangsunterricht auf rein nationaler Basis erteilt werden. Eine internationale-komparative Analyse der Lehrpläne und Unterrichtsmaterialien¹⁾ würde diese Aussage bestätigen. Überdies kennen die meisten westeuropäischen Länder keinen politischen Unterricht, wie es ihn in der Bundesrepublik Deutschland gibt, so daß europäische Einigungsfragen meist nur im Zusammenhang historischer, geographischer und fremdsprachlich-länderkundlicher Themen bearbeitet werden können. Man darf sich über diese bildungspolitischen Defizite nicht dadurch hinwegtrösten lassen, daß insbesondere in den weiterführenden Schulen für eine privilegierte Minderheit die grenzüberschreitenden Perspektiven eröffnet werden. Dies geschieht im übrigen erst dann, nachdem nationale Denk- und Verhaltensmuster „eingeschliffen“ worden sind (vgl. die didaktische Diskussion um die „direkte“ Methode in den Fremdsprachen) und bedeutet, historisch gesehen, nichts Neues.

Die bisher praktizierte Form einer Erziehung hält kritischer Analyse nicht stand, wenn als Beurteilungskriterium das Maß an tatsächlicher, krisenverhindernder internationaler Solidarität genommen wird. Dies trifft in der Neuzeit weder politisch für die Internationalität und Solidarität der Arbeiterklasse zu (trotz straff organisierter Arbeiterparteien) noch kulturell für die Gruppe der sogenannten Gebildeten. Im Konfliktfall (Kriege, internationale Krisen) war/ist eine Renationalisierung zu beobachten (vgl. Ölkrise, Zypernkrise). D. h., die zu spät vermittelte, aufgestülpte universale Dimension der Bildung blieb/bleibt ohne überzeugenden Effekt. Es genügt offensichtlich nicht, gemeinsame europäische und abendländische Traditionen — die Kulturgemeinschaft — zu bemühen, wenn sie in der Ernstsituation infolge eines ineffizienten Vermittlungsprozesses nicht zur Grundlage politisch-solidarischer Aktionen werden. Dann bleiben sie bloßer Überbau, ohne Rückkopplung zur verhaltensorientierten Basis, haben als reine Kulturphänomene bloß ästhetische Bedeutung (die grundsätzlich nicht denunziert werden soll); aber ihnen fehlt die gesellschaftliche Relevanz, d. h. jenes Maß an Verwertungsmöglichkeit, nach dem auch die Beschäftigung mit Geschichte und Kultur analysiert werden muß.

¹⁾ Vgl. Carl August Schröder, Schulbücher in Europa, in: Blickpunkt Schulbuch. Zeitschrift für moderne Unterrichtsmedien, H. 13, März 1973, S. 36 bis 39; vgl. ferner die in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ B 46/74 enthaltenen Arbeiten zum west-östlichen Schulbuchvergleich.

Zumindest läßt sich empirisch feststellen, daß die Jugend^{1a)}, auch in Ländern mit einem stark historisch ausgerichteten Unterricht, jede Art von Tradition auf ihre Funktion hin befragt und nicht mehr unkritisch übernimmt. Daraus erklärt sich das zunehmende Desinteresse an einem nationalen, linear-chronologisch verlaufenden Geschichtsunterricht, sofern er auf die Frage nach seiner Legitimität keine zureichende Antwort geben kann. Das praktische Verhalten der Jugendlichen ist eher international angelegt, im Gegensatz zu den national orientierten Unterrichtsprogrammen. Das Empfinden dieser Diskrepanz äußert sich in der häufigen Ablehnung tradiertter Unterrichtsinhalte.

Verantwortlich für diesen Zustand ist u. a. der Provinzialismus der Bildungspolitik, der nationale Oktroi von liebgewordenen, jedoch engen Bildungskonzepten. Eine Effizienzuntersuchung würde zu erschütternden Ergebnissen gelangen. Sowohl Methoden wie Lerninhalte müßten geändert werden in einem Bildungssystem, dessen Ziel u. a. der europäische oder gar der Weltbürger sein soll. Die möglichen Folgen sind evident. Es geht um eine friedliche Beilegung von internationalen Konflikten, aber auch um sehr praktische Dinge wie die grenzüberschreitende Mobilität

von Unternehmen, Arbeitskräften und Studierenden. Die wachsende Interdependenz der gesellschaftlichen Verhältnisse in den Industrienationen provoziert eine Bildungspolitik, die die Zeichen der Zeit erkennt und zu internationaler Kooperation sowie zum Verbund übergeht.

Auf bildungspolitischem Gebiet ist im westeuropäischen Rahmen aufgrund der nationalen Zentrierung wenig geschehen. Die gelegentlichen Treffen der europäischen Kultusminister und eine entsprechende Abteilung beim Europarat dürfen über die Defizite nicht hinwegtäuschen, ebensowenig wie die Einrichtung des Europa-Kollegs in Brügge für postuniversitäre Studien, die (noch nicht arbeitende) Europa-Universität in Florenz, das (elitäre) Atlantik-(Oberstufen)College in Südwales, das internationale Braunschweiger Schulbuchinstitut²⁾ (Objektivierung der Geschichts- und Erdkundebücher, auch in Zusammenarbeit mit Osteuropa), die Europa-Schulen und einige wenige Institute für europäische Studien³⁾ (Internationales Recht, Politik, Pädagogik, Kultur). Das Europa-Institut der Universität des Saarlandes bietet als einziges einen Zweijahreskurs für graduierte Studenten an.

II. Bildungspolitische Zielprojektionen der EG

Die EG-Kommission befaßt sich mit bildungspolitischen Fragen nur am Rande. Die Römischen Verträge weisen der (Aus-)Bildung und Kultur eine marginale Rolle zu: Artikel 57 (gegenseitige Anerkennung der Diplome), 118 und 128 (Berufsausbildung), 7 (Ausbildungsteile des Forschungs- und Ausbildungsprogramms), Artikel 9 Euratom-Vertrag (europäische Universität). Die Schlußkommunikés der Gipfelkonferenzen vom Haag und von Paris akzentuieren die kulturelle Dimension der europäischen Konstruktion. Erst 1973 wurde eine Generaldirektion für „Forschung, Wissenschaft und Bildung“ (GD XII) bei der EG-Kommission gebildet und das Kommissionsmitglied Ralf Dahrendorf legte ein Dokument vor⁴⁾, das eine Reihe von älteren Ratsbeschlüssen als operationalisierbares Arbeitsprogramm konkretisiert.

Darin wird als mittelfristige Zielprojektion für das Bildungswesen aller entwickelten In-

dustrieländer gefordert: ... „die Durchsetzung des Bürgerrechts auf Bildung und Chancengleichheit aller,

die Bewältigung der Probleme neuer Größenordnungen („Massenprobleme“) im sekundären und tertiären Bildungswesen,

das Verhältnis von Bildung und Beruf (Bildungsinhalte, Bedarfsstrukturen, Karrierechancen usw.),

die Erkundung neuer technischer und organisatorischer Methoden zur Öffnung des Weges in die ‚lebenslange Bildung‘,

die qualitativen Veränderungen der Bildungsinhalte und der Organisation des Bildungswesens

^{1a)} Vgl. E. Häckel — W. Elsner, Kritik der jungen Linken an Europa, Bonn 1973; Wolfgang W. Mickel, Jugend und europäische Einigungspolitik, in: Europ. Erziehung 14 (1973), Nr. 8, S. 29 f.

²⁾ Vgl. Internationales Jahrbuch für Geschichts- und Geographieunterricht, hrsg. v. Internat. Schulbuchinstitut in Braunschweig, Georg Eckert, Das Internationale Schulbuchinstitut, in: Blickpunkt Schulbuch. Zeitschrift für moderne Unterrichtsmedien, H. 13, März 1972, S. 29—33.

³⁾ Vgl. Peter S. Bauer, Lehrfach Europa, in: Dokumente 24 (1968), S. 52—56.

⁴⁾ Ralf Dahrendorf, Forschung, Wissenschaft und Bildung. Wissenschaftliche und technische Information. Arbeitsprogramm, Brüssel 1973.

sens im Lichte der Forderungen nach Demokratisierung und der Tendenz zur kritischen Distanzierung von Wirtschaft und Gesellschaft" 4) (S. 4 f.).

III. Systemvergleich als Voraussetzung einer europäischen Bildungspolitik

Die Prämisse einer föderalistischen europäischen Bildungspolitik beruht auf der Tatsache allgemeiner intersystemarer (gesellschaftlicher und politischer) Annäherung. Deswegen ist im folgenden zu skizzieren, in welcher Weise und auf welchen Gebieten die Systeme (Staaten) sich in zunehmendem Maße angleichen. Ferner ist daran zu erinnern, daß es längst eine systemübergreifende Politik von Banken, multinationalen Konzernen, Gewerkschaften und Verbänden gibt.

1. Intersystemare Angleichungen in den Industriestaaten

Die systemvergleichende Darstellung folgt im wesentlichen den Ausführungen von Gerda Zellentin 5). Sie faßt die für eine intersystemare Angleichung bedeutsamen Punkte zusammen:

„Triebkräfte der intersystemaren Annäherung

1. Die Interdependenz aller wirtschaftlichen und sozialen Funktionen und das — teils daraus resultierende — ‚Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit‘ (A. Wagner) bewirken, daß die übernationalen Vergemeinschaftung eines wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Teilbereichs auf angrenzende und benachteiligte Bereiche übergreift, damit ein Ausgleich geschaffen werden kann (spill-over-effect);

2. Wachsende Transaktionen — Kommunikation, Handel, Freizügigkeit von Kapital und Arbeit. Sie erfordern übernationale Absprachen und gemeinsame Regelungen einschließlich der Schaffung neuer Institutionen durch die nationalen Regierungen (und Selbstverwaltungskörperschaften). Einbezogen in diesen Prozeß werden auch die Interaktionen zwischen regionalen internationalen Organisationen, internationalen Interessenverbänden und Korporationen;

3. Transnationale, transregionale Koalitionen zwischen Politikern, Verwaltungen und Ver-

Die folgenden Überlegungen gehen der Frage nach, wie diese Punkte durch eine gemeinsame europäische Bildungspolitik zu realisieren sind.

bänden, die die Kooperation bzw. Integration unterstützen;

4. Herausbildung von Loyalität gegenüber übernationalen Institutionen, die an sie gestellte Erwartungen und Forderungen befriedigen;

5. Bestrebungen externer Akteure — außerhalb des sich bildenden Systems — wie Regierungen, Unternehmen und internationale Organisationen, auf den Integrationsbereich einzuwirken.

Das Vorhandensein dieser Triebkräfte allein bewirkt nicht automatisch die Integration. Folgende Bedingungen müssen gleichzeitig vorhanden sein:

Bedingungen der intersystemaren Annäherung

1. Symmetrie der Staaten, gemessen an den Kriterien der Ranghierarchie;

2. gleiche Werthaltungen der Eliten, zumindest in bezug auf die an spezifischen Aufgaben orientierten Tätigkeiten;

3. Pluralismus von Verbänden;

4. Fähigkeit der Akteure zur Krisenregelung; sie ist von dem Grad der jeweiligen internen wirtschaftlichen und politischen Stabilität abhängig;

5. autonome Befugnisse der übernationalen Organisationen in bezug auf ihre eigenen Ressourcen (Budget, Stimmen, Zeitdisposition, Gesetzgebung etc.);

6. Perzeption gleichmäßiger Verteilung der Kooperationsvorteile; Kovarianz der Interessen an wirtschaftlicher Effizienz und Wohlfahrtsmaximierung;

7. Perzeption der ‚Kosten‘ mangelnder Integration (Protektionismus etc.).“ (Zellentin, S. 11 f.)

Diese Punkte stützen sich auf die Fortentwicklung des Status quo in Europa und geben dafür systemstabilisierende Hinweise. Die kapitalistische Konstruktion des EG-Europa — worin z. B. das Volk kaum eine Rolle spielt — wird, im Gegensatz zu der jugendlichen und linken Kritik, nicht in Frage gestellt.

Die entwicklungsmäßige Richtung, die ein Staat einschlagen kann, hängt nach Zellentin

5) Gerda Zellentin, Europa 1985. Gesellschaftliche und politische Entwicklungen in Gesamteuropa, Bonn 1973 2.

von seinen Ressourcen, seiner wirtschaftlichen Stabilität, seiner inneren und äußeren Sicherheit sowie vom Grad seiner politischen Integration in ein Staatensystem ab. Je höher diese Faktoren zu veranschlagen sind, desto höher steht ein Staat in der internationalen Ranghierarchie und um so größer ist der Grad seiner internationalen Interaktion. „Je höher ein Staat in der Ranghierarchie steht, desto mehr partizipiert er am internationalen System; je niedriger er eingestuft ist, desto geringer ist seine Partizipation.“ (S. 26). Um von einer unteren Rangposition wegzukommen, muß die gesamte wirtschaftliche Produktivität gesteigert werden, müssen u. a. hohe Investitionen für Bildungs- und Sozialaufgaben vorgenommen werden. Die Qualität der Ausbildung wird über die Produktivitätssteigerung, den gesellschaftlichen Wandel und die soziale Mobilität mitentschieden.

Eine bedeutsame Rolle bei der Bestimmung der Integrationsbereiche jenseits nationaler und internationaler Politik spielen dabei mehr und mehr die multinationalen Firmen aufgrund ihrer machtpolitischen Verfügung über große Mengen an Kapital, Arbeitsplätzen, technologischem Know-how und administrative Apparate. Daraus folgt nach Zellentin:

„Bei de jure fortbestehenden parlamentarisch-demokratischen Verfassungen könnte sich in den 80er Jahren de facto aus den sichtbaren Ansätzen folgendes Modell entwickeln:

1. Die Entscheidungen über die Schaffung und Verteilung der Güter werden von der Exekutive gefällt, die die wirtschaftlichen Orientierungsdaten setzt. Die um den ‚Arbeitsfrieden‘ bemühten ‚Sozialpartner‘ halten sich daran.
2. Die Aufbereitung der Daten geschieht im Zusammenhang bzw. in der Auseinandersetzung zwischen großen Unternehmen, kommerzialisierte Wissenschaft, Gewerkschaften und politischer Exekutive.
3. Proteste und Opposition gegen diese Art politischer und wirtschaftlicher Steuerung werden entweder in den Willensbildungsprozeß hineingezogen und an ihn gebunden oder sie werden unterdrückt.“ (S. 67).

Die Gefahren für das Funktionieren der parlamentarischen Demokratie sind evident, wenn intersystemare wirtschaftspolitische Entscheidungen von unkontrollierbaren Gremien getroffen werden. Die relative Ohnmacht der nationalen staatlichen Organe angesichts der ökonomischen Übermacht multinationaler Konzerne wurde seit der Ölkrise 1973 und erfolgloser Intervention des Bundeskartellamts

für jedermann sichtbar. D. h., eine teilweise Machtverlagerung von den demokratisch-legitimierten Institutionen auf private internationale Unternehmen ist nicht zu leugnen. Deshalb kommt man zu einer skeptischeren Beurteilung der europäischen Unternehmensfusionen⁶⁾ als Zellentin, die meint, „durch sie ließen sich Emanzipationspotentiale mobilisieren“ (Zellentin, S. 87), z. B. dadurch, daß europäische Gewerkschaften eine Kontrolle durch Mitbestimmung ausüben. Eher scheinen die destabilisierenden Momente an Gewicht zu gewinnen, wenn es den nationalen Regierungen und der EG-Kommission nicht gelingt, die hohe Investitionstätigkeit, Produktions- und Arbeitsplatzverlagerung usw. der ‚Multis‘ zu steuern. Oligopolistische Märkte schränken die desiderate Wirtschafts- und politische Freiheit nach liberaldemokratischem Verständnis in unzulässiger Weise ein. Deshalb sind intergouvernementale wie kommunitäre Planung und Koordination ein Gebot der Stunde.

Kritik an der Lernfähigkeit des westeuropäischen Systems infolge ökonomisch-kapitalistischen Dominanz meldet eine Arbeitsgruppe um Friedrich Edding an:

„Der Druck von außen hat einen stabilisierenden Effekt auf die bestehenden Strukturen, er erstickt jede Initiative, die dazu führen könnte, strukturelle Veränderungen einzuleiten. Die besondere innere Konstellation liegt in der Verknüpfung von privaten Kapitalverwertungsinteressen mit den politischen Interessen, was zu einer eigentümlichen Vermischung von politischer und ökonomischer Macht führt. Auf der Basis dieser beiden Kräfte lassen sich folgende Charakteristika des europäischen Sozialsystems umreißen: Europa entwickelt sich zu einem Bundesstaat mit einer Anzahl gemeinsamer europäischer Entscheidungs- und Verwaltungssysteme im Bereich der Außenpolitik, der Militärpolitik sowie der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Die Integration Europas gründet sich auf Kapitalverwertungsinteressen, durch die versucht wird, die relative Segmentierung der Produktionsseite durch die Zusammenfassung der Produktionsstätten zu überwinden, um die Vorteile zunehmender Spezialisierung und Arbeitsteilung zu gewinnen. Als Folge davon wird die Zahl der ‚übernationalen‘ Unternehmen beträchtlich zunehmen und zu einer oligopolistischen Marktstruktur für die meisten Arten von Gütern führen. Neben die Kapital-

⁶⁾ Vgl. Johan Galtung, Kapitalistische Großmacht Europa oder Die Gemeinschaft der Konzerne? Reinbek b. Hamburg 1973.

verwertungsinteressen als motivierenden Faktor für die europäische Integration tritt die Notwendigkeit einer gemeinsamen Außenpolitik gegenüber anderen wirtschaftlichen und militärischen Blöcken. Unter diesen Bedingungen richtet sich die politische Orientierung auf die Erhaltung des Status quo und das (wirtschaftliche) Krisen-Management, das durch gemeinsame Geld- und Finanzpolitik ermöglicht wird.⁷⁾

Die Analysen und Vorschläge von Zellentin berücksichtigen demgegenüber einen gewissen Zwang zu konvergierenden Tendenzen und damit zu einer Kooperation zwischen West und Ost:

„Indem durch Abgrenzung und Gewaltverzicht der territoriale Besitzstand abgesichert wird, ist der Auftakt gegeben für verstärkte intersystemare Beziehungen und Kooperation. Diejenigen ökonomischen Gesetzmäßigkeiten, die die Wirtschaft sowohl in Ost- als auch in Westeuropa bedingen, sind die Konzentration der Produktion — sichtbar in der Bildung internationaler Konzerne — sowie die wachsende internationale Arbeitsteilung. Die intersystemaren Beziehungen werden von neuen Tendenzen bestimmt: nämlich von den bestehenden Produktionsverhältnissen und den politischen Systemen ebenso wie von der intrasozialistischen Kooperation bzw. der westlichen Vergemeinschaftung.“ (Zellentin, S. 157)

Eine gewisse gesellschaftliche Konvergenz unter den Industriestaaten in Ost und West ist nicht zu übersehen, wenn auch die Konvergenztheorie aus ideologischen Gründen von östlicher Seite abgelehnt wird. Ein sich entwickelndes Verbundsystem (Öl, Erdgas, Elektrizität), Zusammenarbeit in ökologischen Fragen, Verbesserung der technischen Kommunikation (Fernsehen, Rundfunk) und persönliche Kontakte verstärken die konvergierenden Tendenzen und werden auch von osteuropäischen Staaten partiell akzeptiert, wie auf dem IV. Weltkongreß der Ökonomen in Budapest im August 1974 von sowjetischer Seite zum Ausdruck gebracht wurde^{7a)}.

2. Bildungspolitische Konvergenzen in West und Ost

Ähnliche soziale und ökonomische Entwicklungsprobleme führen zu ähnlichen Bildungsproblemen in den modernen Industriegesellschaften in Ost und West, wie eine jüngere

systemvergleichende Untersuchung gezeigt hat⁸⁾. Zur Bewältigung der wissenschaftlich-technischen Welt im postindustriellen Zeitalter ist eine Erziehungswissenschaft erforderlich, die die „realistische Wende“ (H. Roth) vollzogen, d. h., die eine idealistisch-geistesgeschichtliche Orientierung zugunsten einer empirisch-analytischen aufgegeben hat. Die philosophisch-anthropologisch Betrachtungsweise wurde durch die theoretisch-sozialwissenschaftliche ersetzt, Aufklärung und Emanzipation, Selbst- und Mitbestimmung werden (im Westen) zu herausragenden Erziehungszielen. Der gesellschaftswissenschaftlich-analytische Aspekt ist ein Hauptcharakteristikum der östlichen Pädagogik. Im Westen wie im Osten wird in analogen Betrachtungsweisen die Rolle der Gesellschaft als maßgebend für Erziehungsprozesse reflektiert. D. h., der funktionale Zusammenhang zwischen dem jeweiligen politischen und sozioökonomischen System ist die Grundlage für die inhaltliche Definition von Erziehung.

Schulorganisatorisch-strukturelle Konsequenzen aus der modernen Industriekultur bestehen in der Einführung differenzierter gesamt-schulartiger Systeme in Ost und West, die individuelle Förderung mit kollektiver Kooperation optimal kombinieren sollen. Dadurch sollen soziale Chancengleichheit erhöht, individuelle Bildungswünsche erfüllt und der wachsende Bedarf an qualifizierten Kräften gesichert werden. So bestätigt sich im Vergleich der Schulentwicklung die Interdependenz von Gesellschafts-, Wirtschafts- und Bildungspolitik. Die Gegensätzlichkeiten haben sich in Ost und West abgeschwächt. Sie bestanden neben den ideologischen Divergenzen vor allem in der Bestimmung der Bildungskonzeption der sozialistischen Länder vom Primat der Berufsbezogenheit her, während bis in unsere Zeit in den westlichen Ländern die neuhumanistischen Ideen der Zweckfreiheit maßgebend waren⁹⁾.

Unser Thema läßt eine zweifache Behandlung zu. Entweder man versteht unter „föderalistischer Bildungspolitik“ die Bildungspolitik in einem als Staatenbund strukturierten (West-) Europa — dann bestünde die primäre Aufgabe in der Erstellung von Länderanalysen — oder man meint damit die Konzipierung einer einheitlichen Bildungspolitik im EG-Europa bzw. unter den Mitgliedstaaten des

⁷⁾ Friedrich Edding u. a., *Über die Zukunft des europäischen Bildungswesens*, Frankfurt/M. 1973, S. 104 f.

^{7a)} Vgl. Bericht in *Europ. Gemeinschaft* 10/1974.

⁸⁾ Vgl. Wolfgang Mitter (Hrsg.), *Pädagogik und Schule im Systemvergleich. Bildungsprobleme moderner Industriegesellschaften in Ost und West*, Freiburg 1974.

⁹⁾ Vgl. S. Baske, in: W. Mitter (Hrsg.), a. a. O., S. 68.

Europarates auf bundesstaatlicher Grundlage (vgl. Schweiz, USA). Im Hinblick auf die strukturellen Probleme des Bildungswesens einzelner Länder wird auf das Schrifttum verwiesen¹⁰⁾. Die Bildung gehört zum Reproduktionsbereich der Gesellschaft. Sie kann unter verschiedenen Nationen um so eher einander angenähert werden, als sich die ökonomischen und sozialen Bedingungen und Strukturen ähneln. Dies ist in den west-

lich-privatkapitalistischen Warengesellschaften zweifellos der Fall. In der Reproduktionsfunktion — als Bewahrerin und Tradiererin der gesellschaftlichen Verhältnisse — besteht jedoch nur die eine Aufgabe der Bildung; ihre andere wichtige Aufgabe liegt in ihrer Rolle als kritisches Korrektiv der Gesellschaft. Tradition, Interpretation und Antizipation sind demnach Schlüsselbegriffe für Bildung.

IV. Föderalistische Bildungspolitik für ein vereinigtes Europa

Worauf es ankommt, ist der Entwurf einer föderalistischen Bildungspolitik für ein vereinigtes Westeuropa. In letzterem besteht die politische Prämisse für die anzustehenden Bildungsinhalte. Als bildungspolitisches Ziel wird ein europäischer Bürger angesehen werden müssen, dessen Bewußtsein und Verhalten qua Erziehung und Sozialisation auf regional-europäische und universelle Denkstrukturen und Verhaltensmuster hin anzulegen sind. Dadurch kann am ehesten ein politisches Defizit in Westeuropa abgebaut werden, nämlich das Fehlen eines politischen Drucks „von unten“ gegenüber dem Übergewicht der gouvernementalen Organe „von oben“, d. h. die notwendige Reduktion und Verlagerung der europäischen politischen Verantwortung auf die demokratische Basis europäischer Bürger. Dazu kommt das Erfordernis wirklich transnationaler, nicht intergouvernementaler Institutionen.

1. Bildung und Bildungsziele

Bildung versteht sich als ein Instrument der gesellschaftspolitischen Infrastruktur. Sie ist nicht zweckfrei — zu allen Zeiten wurde intentional-bewußt erzogen und Bildung als Herrschaftsinstrument gebraucht —, sondern

erfüllt eine bestimmte Funktion in der Gesellschaft, wie Dilthey bereits am Ende des 19. Jahrhunderts aussprach und die Wissenschaft von der Bildungsökonomie uns heute lehrt. Bildung ist Produkt eines je bestimmten Vermittlungsprozesses und enthält gezielte Verwertungsintentionen (Zielprojektionen). Im übrigen sei hier angemerkt, daß der Bildungsbegriff in der erziehungswissenschaftlichen Literatur außerordentlich schillernd und kontrovers ist. Wir verwenden ihn in dieser Arbeit im weitesten Sinne als ein deutsches Spezifikum und erinnern daran, daß er in anderen Sprachen nicht existiert, sondern mit *éducation* gleichgesetzt wird.

Bildung wird heute als Produktivkraft verstanden, die sich

a) instrumentell äußert als Erwerb von Fähigkeiten und Fertigkeiten im Rahmen der Ausbildung und beruflichen Qualifikation und dadurch zu höherer Produktionsleistung sowie zur Verbesserung des Lebensstandards beiträgt, ferner zur Aufhebung von Entfremdung am Arbeitsplatz dienen und für größere Berufsmobilität sorgen soll, und

b) intellektuell und gesellschaftspolitisch manifestiert durch ein Mehr an Einsichten und Erkenntnissen, durch die vergrößerte Möglichkeit der Verwirklichung von Aufklärung schlechthin, realisiert als Emanzipation und Lebensqualität (Wahrnehmung von Freiheit und Mitbestimmungsrechten, mehr Selbständigkeit und Mündigkeit), d. h. von selbstbestimmter Orientierung und Entscheidung im Leben des einzelnen wie des Kollektivs.

In diesen Hinweisen sind einige (Grob-)Lernziele angesprochen worden, über die ein europäischer Konsens erzielt werden müßte. Er setzt die Koordinierung oder Harmonisierung der gesellschaftspolitischen Zielsetzungen voraus; denn Bildungspolitik ist ein Teil der Gesellschaftspolitik. Die grundsätzliche Frage besteht z. B. darin, wie lassen sich die fortgeschrittenen Partizipationsrechte der Bürger

¹⁰⁾ Vgl. Walther Schultze (Hrsg.), *Schulen in Europa*, Weinheim 1969; Oskar Anweiler u. a., *Europäische Bildungssysteme zwischen Tradition und Fortschritt*, Mülheim/Ruhr 1971; Karl Braukmann (Hrsg.), *Bildungspolitik in Europa. Schule im Spannungsfeld von Politik und Wissenschaft*, Köln-Deutz 1968; Direction Générale Presse et Information des Communautés Européennes, *Références bibliographiques. L'Enseignement dans les Pays de la Communauté Européenne*, Bruxelles 1970 (21. 368/x/70 — F); Raymond Poignant, *Das Bildungswesen in den Ländern der EWG*, Frankfurt/M. 1967; Luisella Goldschmidt-Clermont, *Integration Européenne et Scolarisation*, Bruxelles 1972; R. Nave-Herz, *Vorberuflicher Unterricht in Europa und Nordamerika — Eine Übersicht*, Berlin 1966 (Heft 8 der Studienberichte des Instituts für Bildungsforschung in der Max-Planck-Gesellschaft).

auf allen staatlichen und gesellschaftlichen Ebenen in der Bundesrepublik Deutschland mit den Abhängigkeitsverhältnissen in Italien oder Frankreich in Einklang bringen? Die Interdependenz von Wirtschaft und Gesellschaft/Politik, die Korrelation und Spiegelung von wirtschaftlicher und politischer Freiheit (Mitbestimmung) zeigt sich hier sehr deutlich. Oder: Eine weniger entwickelte Wirtschaft verlangt ein niedrigeres Ausbildungsniveau als eine hochtechnisierte Industrie und schränkt die Rechte der (oft gering qualifizierten) Arbeitnehmer erheblich ein. Die mindere Schul- und Berufsbildung impliziert eo ipso größere wirtschaftliche und politische Abhängigkeit. Andererseits wächst mit steigendem Bildungsgrad die persönliche wie die berufliche Unabhängigkeit sowie der Grad an Selbstbestimmung. Diesem Zwecke wäre ein Bildungsziel angemessen, das dem einzelnen, unabhängig von seiner Stellung im Produktionsprozeß, den ihm individuell gemäßen Standard zubilligt und ihn auch erreichen läßt. Bildung würde dann primär ihres humanisierenden und befreienden Charakters wegen vermittelt werden; sie würde zur emanzipatorischen Bildung.

2. Bildungspolitik und gesellschaftliche Strukturen

Bildungspolitisch betrachtet, verlangt die demokratische Regierungs- wie die republikanische Staatsform ein hohes Maß an Einsicht und Aktivität auf seiten der Bürger, ist Demokratisierung im staatlichen und gesellschaftlichen Bereich ohne den gebildeten Aktivbürger nicht durchzusetzen. Das gleiche gilt für die europäische Integration. Als politisches, auf demokratische Weise zu erstrebendes Ziel setzt sie einen beachtlichen Umfang an Gemeinwillen und ideologischem Konsens voraus. Die Frage erhebt sich, wie können die Franzosen oder Deutschen, die mehrheitlich für eine Integration eintreten, ihre Regierungen zu einem entsprechenden Handeln zwingen (z. B. Direktwahl der europäischen Abgeordneten), wie kann der gouvernementale Rekurs auf (vermeintlich) unabänderliche verfassungsrechtliche Positionen z. B. in Sachen nationalstaatlicher Souveränität (Frankreich, Großbritannien) gebrochen werden?

Ein infrastrukturelles Mittel ist die angedeutete Aufhebung von Allgemein- und Berufsbildung. Sie besteht in einer gesellschaftspolitischen Bildung, die sich an den heute und künftig notwendigen Qualifikationen zur Lebensbewältigung orientiert, wovon die bisher überbewertete Berufsbildung nur eine Seite ausmacht. Die Konsequenz ist die ten-

denzielle Aufhebung des seither an Berufslaufbahnen, d. h. ökonomischen Zwecken ausgerichteten Unterschieds zwischen durchschnittlicher, mittlerer und höherer Bildung. Die Anhebung des Gesamtniveaus mit Hilfe eines jederzeit durchlässigen Bildungssystems sowie die internationale Angleichung der Qualifikationsebenen und -merkmale ist dringend erforderlich. Erst dann hat die gegenseitige Anerkennung von Diplomen jeder Art einen praktischen Sinn. Die Lehrerausbildung möge als Beispiel dienen. Für den Beruf des Volksschullehrers ist nur in der Bundesrepublik ein Studium an einer wissenschaftlichen Hochschule die exklusive Voraussetzung. In allen übrigen EG-Ländern hat er eine geringere Professionalisierungsstufe, und es genügt meist eine niedrigere Eingangsqualifikation sowie eine Ausbildung an in der Regel selbständigen Lehrerbildungsanstalten (Colleges). Wie soll unter diesen Umständen berufliche Mobilität ermöglicht, wie soll ein hohes Ausbildungsniveau gewährleistet werden? Die internationalen Ausbildungsprofile einzelner Berufsgruppen geben genügend Anlaß zu ideologiekritischen Überlegungen. Man müßte folglich eine internationale Verständigung über die künftige Lehrerausbildung herbeiführen, so wie die Bundesrepublik z. B. den Ausbildungslevel der Fachschulingenieure wegen der Benachteiligung dieser Personengruppe im Ausland angehoben hat.

Weitere Erschwernisse für eine gemeinsame europäische Bildungspolitik ergeben sich aus der unterschiedlichen administrativen Struktur des Bildungswesens der Länder und dem damit verbundenen Grad an direkten Eingriffen des Staates. Neben der gewichtigen Unterscheidung zwischen staatlichen (Bundesrepublik Deutschland, Dänemark) und privaten Bildungssystemen haben wir in den meisten Staaten ein Mischsystem (Italien, Benelux, England, Irland, z. T. Frankreich). Die Konkurrenz staatlicher und privater Systeme führt zu beachtlichen Schwierigkeiten innerhalb des Einzelstaates. Hinzu kommen die unterschiedlichen gesellschaftlichen Voraussetzungen des Schulsystems und der Schulorganisation: das vertikal gegliederte, selektive Schulsystem (in der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und Frankreich) neben horizontal gegliederten Systemen; die zentralisierte Schulverwaltung in Frankreich, die föderale bzw. lokale Schulverwaltung in der Bundesrepublik und in England; die schulrechtliche Formalisierung in der Bundesrepublik und die relative Entscheidungsfreiheit der Einzelschule in Großbritannien; die verhältnismäßige pädagogische Autonomie in der Bundesrepublik, England und Ir-

land und die rigide Bindung an vorgegebene Lehrpläne usw. in den westeuropäischen Staaten; freiere Prüfungsformen in der Bundesrepublik Deutschland und häufig positivistisch orientierte, rigorose Prüfungen in Westeuropa; die unterschiedliche Bewertung von formaler, materialer und kategorialer Bildung schlechthin, die differierende Anzahl der obligaten Schuljahre, die erheblichen Niveauunterschiede der Schulausbildung. Sie werden verstärkt durch die zentralstaatlich (Frankreich, Benelux, Irland, Dänemark, z. T. Italien) oder regional (Bundesrepublik, England, z. T. Italien) angesiedelte Bildungspolitik.

3. Die Situation in der Bundesrepublik Deutschland als Modell für eine europäische Bildungspolitik

Isoliert man die bildungspolitische Situation in der Bundesrepublik von der in den übrigen EG-Staaten, so erhält man einen Eindruck von den Hindernissen einer föderalistischen Bildungspolitik. Zehn bzw. elf Bundesländer pochen auf ihre bildungspolitische Selbständigkeit und Unabhängigkeit, während der Bund nur über eine eingeschränkte Kompetenz in Sachen Hochschulbau, Bildungsplanung, wissenschaftliche Forschung und Hochschulrahmengesetzgebung verfügt (Artikel 91 a und b GG). Die Länderkompetenz im Bildungswesen mit dem dazugehörigen Behördenapparat macht den beachtlichsten Teil landesherrlicher Macht aus. Vom eigenkulturell-landsmannschaftlichen Standpunkt aus wäre sie nur in wenigen Bundesländern legitimierbar, da die meisten Bundesländer in ihrer Struktur heterogen, kraft alliierter Setzung nach dem Kriege entstanden und im übrigen durch eine starke Binnenwanderung der Bevölkerung (10 Mio. Heimatvertriebene) gekennzeichnet sind. Eine bildungspolitische Koordination der Länder untereinander findet über die (empfehlenden) Beschlüsse der Kultusministerkonferenz, über Staatsabkommen der Ministerpräsidenten, über die (empfehlenden) Gutachten des Deutschen Bildungsrats und des Deutschen Wissenschaftsrats, über die Westdeutsche Rektorenkonferenz im Hochschulbereich über die Bund-Länder-Kommission für das Bildungswesen statt.

Letztlich entscheidend sind die (partei-)politischen Mehrheitsgremien in den einzelnen Bundesländern. Sie bestimmen die Richtung der Bildungspolitik. Konservative Regierungsparteien neigen eher zur Bewahrung des Status quo im Bildungswesen und vertreten ein mehr obrigkeitlich-elitäres, selektives Bildungsmodell, sozialistische und li-

berale Regierungsparteien treten stärker für allgemeine Chancengleichheit und Bildungsgerechtigkeit, für Demokratisierung und Änderung des vorhandenen Bildungssystems (Gesamt-(hoch-)schule) sowie für individuelle und kollektive Förderung ein und begünstigen damit eine breite Massenbildung, unter gewisser Benachteiligung der Hochbegabten. Diese Parteien (FDP und Teile der SPD) votieren für eine zentrale Bundeskompetenz in allen Erziehungs- und Bildungsfragen, die nur mit Hilfe einer verfassungsändernden (Zweidrittel-)Mehrheit zu erreichen wäre.

Die Problematik eines solchen Vorhabens liegt darin, daß eine bildungspolitische Uniformierung eines Landes nicht wünschenswert sein kann. Die mehrheitsparteiliche Ideologisierung des Bildungswesens würde für den ganzen Bund perfekt, ohne Rücksicht auf regional unterschiedliche Konstellationen. Beim jetzigen Verfahren des bildungspolitischen und ideologischen Föderalismus ist jeweils ein Bundesland betroffen, aus dem entfliehen kann, wer die Verhältnisse nicht mehr zu ertragen können meint. Zumindest macht die Bevölkerung in den Grenzgebieten seit langem von den Wahlmöglichkeiten Gebrauch. Im übrigen sorgen konkurrierende Systeme für Wettbewerb. Trotz mancher Abweichungen, die man nicht überbewerten sollte — es sei denn, es liege einem an einer ideologisch präformierten Einheitsbildung —, werden die in einem Bundesland nachgewiesenen Teilleistungen und -qualifikationen in allen Bundesländern und auf allen Bildungsebenen anerkannt (Baukastensystem).

Dieses Modell scheint für eine föderalistische europäische Bildungspolitik praktikabel. Es handelt sich um eine Grobabstimmung und -angleichung der Bildungsgänge auf einem durchschnittlichen Niveau, das die grundsätzliche gegenseitige Anerkennung der bereits erworbenen Zertifikate und sonstigen nachgewiesenen Leistungen ermöglicht. In Zusatzkursen könnten die landesüblichen Specifica repräsentiert sein. Voraussetzung wäre die Verständigung über die unerläßlichen Minima der Curricula, inklusive der unverzichtbaren Essentiale nationaler Wertsysteme sowie der Aufbau und der Anerkennung einer internationalen, pluralistischen Wertordnung. Dies ist keine leichte Aufgabe, weil zwar die Konstruktionsmerkmale wissenschaftlich in einer verbindlichen Matrix fixiert werden könnten, ihre Inhalte jedoch von legitimen politischen Interessen mitbestimmt werden. Dazu gehören die je unterschiedlichen Zielprojektionen, das je andersartige philosophische Vorverständnis vom Menschen schlechthin, das sich im

nationalen Wertsystem manifestiert. Hinzu kommen kontroverse Fragen des Bildungsverständnisses, ob man den bildungstheoretischen und geistesgeschichtlichen Aspekt der gemeinsamen kulturellen Werte und Überlieferung in den Mittelpunkt rückt oder ob man Bildung mehr informations- und lerntheoretisch als Erwerb und Speicherung von Informationen zu bestimmten Zwecken versteht. Im ersten Fall orientiert sich Bildung formell und/oder materiell am Grundsatz der (vermeintlichen) Zweckfreiheit, im zweiten Fall stärker an ökonomischen Bedingungen, technischen Zwängen und am Lebensstandard. Letzteres ist vor allem im Ausbildungssektor zu beobachten, etwa am Unterschied zwischen qualifizierten und unqualifizierten Arbeitern.

Diese verschiedenartigen Gesichtspunkte, die die Beurteilung eines nationalen Bildungssystems erschweren, potenzieren sich auf internationaler Ebene. Sie machen einleuchtend, daß zwar eine Vielfalt der Bildungsgänge erhalten bleiben, aber eine inhaltliche Annäherung stattfinden müßte. Die bloße gegenseitige Anerkennung von Diplomen, etwa bei Lehrern, Ärzten, Ingenieuren u. a., nützt wenig, wenn ihre gemeinsame Basis zu schmal ausgelegt ist und sie in der Tat untereinander nicht austauschbar sind. Eine Angleichung der akademischen Ausbildungsprofile sollte infolge der Internationalität und der weitgehenden Autonomie der Hochschulen am ehesten erreichbar sein. Für eine Annäherung der beruflichen Ausbildung in den EG-Staaten könnten die Artikel 118 und 128 der Römischen Verträge hilfreich sein. Die Einführung der *éducation permanente* (Bildungsurlaub, Volkshochschulen, extramurale Universitätskurse, Abend-(hoch)schulen, Erwachsenenbildungsstätten usw.) könnte Bildungsdefizite ausgleichen helfen.

4. „Partizipation“ als Beispiel für die Kompliziertheit einer europäischen Bildungspolitik

Der Versuch einer internationalen Angleichung der Schulsysteme wirft erhebliche formale (organisatorisch-strukturelle) und materiale (inhaltlich-curriculare) Probleme auf und resultiert nicht zuletzt aus der politischen Philosophie. Dies soll im folgenden am Schlüsselbegriff der „Partizipation“ verdeutlicht werden, der von allen westlichen (und östlichen) Ländern in der Tradition der Aufklärung für ihre politische Verfassung beansprucht und als Fundamental- oder Binnendemokratisierung (oder als demokratischer Zentralismus) durchzusetzen versucht wird. Die Schwierigkeiten der Begriffsdefinition sind in-

folge der Vielzahl von Positionen bereits in einem Lande unlösbar. Man denke an die Mitbestimmungsdiskussion in der Bundesrepublik, an die (pädagogische) Auseinandersetzung um das Elternrecht und die Schülermitbestimmung (fortschrittliche Regelungen in SPD-regierten Ländern, konservative in CDU/CSU-Ländern). Überall spiegelt die Konkretion des Partizipationsbegriffes den politischen Realitäts- und Bewußtseinsstand. Dabei ist auf zwei Dinge hinzuweisen: Erstens ist Partizipation Ausfluß der qualitativen Gleichheit aller Menschen, und zweitens ist ihre Herkunft aus der Französischen Revolution nach ein politisches Postulat. D. h., Partizipation bejaht konfligierende Interessen, will für die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen eine angemessene Beteiligung an den sie betreffenden Entscheidungen. Dabei geht es im Bildungsbereich — nach einer Arbeit von Rita Süßmuth¹¹⁾ — um Beteiligungen an Schulverwaltung, -organisation, Curricula, Methoden, Leistungskontrollen und Unterrichtszielen. Das Ziel besteht im Abbau von Autoritäts- und Abhängigkeitsstrukturen zugunsten demokratischer Verhältnisse, in der Artikulation von Interessen der Beteiligten, in der Realisierung des konflikttheoretischen Schulmodells (allerdings nur in einigen Ländern der Bundesrepublik).

Partizipation ist demnach eine politische Kategorie, die Entscheidungsbefugnisse beinhaltet. Subsumierbare Zentralbegriffe sind nach Süßmuth: Information, Kommunikation, Beratung, Kooperation, Partnerschaft, Mitverwaltung, Selbstverwaltung, Kontrolle und Autonomie. Mißt man daran und im Anschluß an den internationalen Bericht über „La Pédagogie de Participation“¹²⁾ die Verhältnisse, so ergibt sich im Bereich der westeuropäischen Staaten ein die jeweiligen politischen Zustände im Lande reflektierendes Bild. In den romanischen Ländern ist Partizipation gegenüber vorangegangenen Zeiten ein Mehr an Dialog zwischen Schulleitern, Lehrern, Eltern und älteren Schülern, eine erweiterte Beratung und Information von Eltern und Oberstufenschülern über die schulischen Möglichkeiten. Es handelt sich um einen eindimensionalen, von der Schule zu ihren Benutzern verlaufenden Interaktionsvorgang. Die starke Stellung der Schulleiter und teilweise der Lehrer ist unangefochten. Für die Schüler bleibt eine gewisse Wahl von (vorgegebenen)

¹¹⁾ Rita Süßmuth, Partizipation in westeuropäischen Schulsystemen, in: *Bildung und Erziehung* 26 (1973), S. 245—259 (vor allem Frankreich).

¹²⁾ Association Européenne des Enseignants (Hrsg.), *La Pédagogie de Participation*, Brüssel 1971 (Maschinenschrift).

Fächern, eine geringfügige Mitbeteiligung an der Organisation des Lernprozesses und eine Einflußnahme auf die Bildung von Lerngruppen. Dagegen wird eine Mitbestimmung am Lehr- und Stundenplan abgelehnt und die Gemeinschaft der Lehrer beschworen als diejenigen, die schließlich für alles maßgebend sind. Die Lektüre des zitierten Berichts nährt die Vermutung, daß die Zustände vor den Studenten- und Schülerunruhen, durch die ja einiges geändert wurde, autoritär gewesen sein müssen. Jedoch ist auch heute von Rechten der Schüler und Eltern (sie haben vorwiegend Anhörungsrechte) in den erwähnten Ländern kaum die Rede. Irgendwelche Rechte für Schüler der Primar- oder Sekundarstufe I werden erst gar nicht diskutiert.

Anders ist die Situation in den germanischen Ländern. Hier stoßen wir auf demokratischere Traditionen im Schulwesen in Großbritannien und in Deutschland. Während in England die

Autonomie der Einzelschule, allerdings mit herausragender Stellung des Headmasters, unbestritten ist, ergeben sich in der Bundesrepublik Differenzen im Hinblick auf die Verwirklichung des demokratischen Potentials zwischen den einzelnen Bundesländern¹³⁾. Realisierungsdefizite an Demokratie in Gestalt partizipativer, emanzipativer und kritischer Eltern-^{13a)} und Schülermitbestimmung sind vor allem in Baden-Württemberg und Bayern festzustellen, während sie in Hessen und Nordrhein-Westfalen auf allen Ebenen, von der Einzelschule bis zum Ministerium, praktiziert wird kraft institutioneller Verankerung in den zutreffenden Erlassen und Rechtsverordnungen. Das Fazit dieses Exkurses liegt in der notwendigen internationalen Annäherung der politischen Philosophie, besonders des Demokratieverständnisses, als eine Voraussetzung für die Angleichung gesellschaftlicher Bereiche.

V. Desiderata einer föderalistischen europäischen Bildungspolitik

Ein bei der EG-Kommission zu errichtender kommunitärer Planungsstab müßte die Ist- und Soll-Werte erarbeiten. Ein Katalog von Desiderata müßte u. a. folgendes vorsehen: Erlernen mindestens einer Fremdsprache durch alle Kinder (um internationale Verständigungsmöglichkeiten zu erschließen, um für kulturelle Angleichung, völkerpsychologisches und ökonomisches Verständnis vorzusorgen); Schüler- und Lehrlings-, Lehrer- und Dozentenaustausch sowie Austausch von Verwaltungsbeamten; freie Arbeitsplatzwahl; Koordination der Curricula auf allen Ausbildungsebenen; Vermehrung des Angebots an internationalen Studientagungen; Vergrößerung der Anzahl der Europaschulen; Produktion gemeinsamen Unterrichtsmaterials; Ausbau der Erwachsenenbildung mit internationaler Themenstellung; Durchsetzung sozialintegrativer Lehr- und Lernmethoden gegenüber dominativen; Publikation gemeinsamer Zeitschriften; Errichtung einer Datenbank, einer Dokumentationszentrale, eines Archivs und eines Informationspools für Fragen der europäischen Bildungspolitik; Zusammenarbeit der Telekollegs, Einrichtung eines Medienverbundsystems, Austausch von Unterrichtsprogrammen; Ausnutzung der Erfahrungen der (englischen) Open University; internationaler Kapazitätsausgleich in Numerus-clausus-Fächern und Anerkennung ausländischer Studienleistungen; rasche Umsetzung von Innovationen. Die einzurichtenden bzw. auszubauenden nationalen und internationalen Planungs- und

Forschungsinstitute (vergleichbar den Instituten für Strategische Studien in London und Paris) hätten sich in einer ersten Phase mit vergleichenden Studien zur Bildungs- und Gesellschaftspolitik der einzelnen Länder zu befassen, z. B. mit der Rolle, die eine bestimmte (intellektuelle, berufliche) Bildung sowie die Institution Schule im sozialen Spektrum spielt, welcher gesellschaftliche Bedarf für bestimmte Berufspositionen vorliegt, wie die unterschiedlichen gesellschaftlichen Schichtungen beurteilt werden (= Behinderung einer adäquaten Ausbildung, besonders in den Unterschichten, auf dem Land, bei Mädchen stärker als bei Jungen, in der katholischen Bevölkerung mehr als in der evangelischen), wie die Stellung des Kindes und Jugendlichen in der Gesellschaft gesehen wird, wie der soziale Wandel sich in den verschiedenen Staaten vollzieht usw. Mit Hilfe der sozialwissenschaftlichen Strukturanalyse wird man Aussagen machen können über konvergierende Entwicklungstrends in den westlichen Industriegesellschaften, z. B. über die Hauptrichtungen des technisch-wissenschaftlichen Fortschritts, die ihrerseits Veränderungen der Arbeitsverfahren wie in der Organisation der Produktion und

¹³⁾ Vgl. Wolfgang W. Mickel, Instrumente zur Emanzipation der Schüler, Schülervertretung und Schülerpresse, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/72.

^{13a)} Vgl. Wolfgang W. Mickel, Das Elternrecht im Schulwesen der Bundesrepublik. Eine politologisch-juristische Analyse, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens 12/1974.

Distribution zur Folge haben. Ein sich darauf einstellendes Bildungsprofil wird z. B. die geistigen Fähigkeiten, das Verantwortungsbeußtsein, die Entscheidungsfähigkeit, Mobilität und Disponibilität — auch politisch — stärker hervorheben als bisher. Auf diesem Hintergrund erhalten seitherige Randdisziplinen wie Bildungsökonomie, -soziologie, -geographie, -diagnostik und -prognostik eine herausragende Bedeutung.

Diese (unvollständige) Aufzählung beinhaltet ein recht kompliziertes Programm und ist allein mit Hilfe eines noch nicht selbstverständlichen gesellschaftspolitischen Engagements der Lehrer sowie vor allem der Politik selbst durchzusetzen. Die juristische Betrachtung des Problems, daß nämlich die Bildungspolitik aus den Römischen Verträgen ausgeklammert sei, kann auf Dauer nicht als Alibi für eine vernachlässigte, selbständige Bildungspolitik der EG dienen. Im übrigen könnte der bildungspolitische Ansatz wahrscheinlich wirksamer über die Gremien des Europarats erfolgen. Erschwerend wirkt das Fehlen transnationaler politischer Parteien sowie das Fehlen des politischen Drucks von unten durch die europäische Öffentlichkeit. Nicht zuletzt wurde bisher weitgehend versäumt, die Jugend an einer westeuropäischen Politik zu interessieren. Allein in der Bundesrepublik Deutschland wären über die Schulen etwa elf Millionen Schüler und ca. 400 000 Lehrer anzusprechen. Dieses leicht erreichbare Potential an künftigen europäischen Bürgern wird ebenso wie die übrige Bevölkerung im Hinblick auf eine europäische Bewußtseinsbildung, die wir als die konstitutive Voraussetzung einer Politisierung der europäischen Öffentlichkeit halten, vernachlässigt.

Eine europäische Politik, die keinen engen Kontakt zu den bedeutendsten Bildungsinstitutionen, den Schulen, pflegt, braucht sich über die mangelnde Rückkoppelung zu ihrer Basis nicht zu beklagen. Vordringlich muß also das gestörte Verhältnis der EG zur Jugend beseitigt werden^{13b}). Im letzten Punkt ihres Kommuniqués der Haager Gipfelkonferenz vom 1. 12. 1969 hatten die Staats- und Regierungschefs erklärt: „Den hier beschlossenen Maßnahmen für die schöpferische Gestaltung und das Wachstum Europas steht eine größere Zukunft offen, wenn die Jugend daran engen Anteil hat...“ Daraufhin schlug die EG-Kommission dem Rat vor, einen ständigen (Beamten-) Ausschuß für Jugendfragen

einzurichten sowie einen aus Vertretern internationaler Jugendorganisationen zusammengesetzten Jugendbeirat. Aufgaben des Ständigen Ausschusses sollen sein:

„... umfassende Information der Jugend der Mitgliedstaaten über Ziele und Durchführung der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften;

— Beteiligung der Jugend an der Prüfung und Durchführung bestimmter Aktionen, die sich durch die Anwendung dieser Verträge ergeben;

— Förderung neuer Maßnahmen, mit denen die Jugend am Aufbau der Gemeinschaft beteiligt wird.“

Dem Beirat sollen folgende Tätigkeiten übertragen werden:

„Was die unter die Verträge fallenden Aktionen betrifft, so hat der Beirat u. a. Stellungnahmen zu folgenden Fragen abzugeben: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit der Jugendlichen und ihre Mobilität, Interventionen des Sozialfonds, Berufsausbildung und Berufsberatung, spezifische Probleme der Junglandwirte, Niederlassungsfreiheit und gegenseitige Anerkennung der Diplome, Jugendarbeitsschutz, soziale und kulturelle Weiterentwicklung, Austausch junger Arbeitnehmer, Mitwirkung der Jugend bei bestimmten Programmen der Entwicklungshilfe.“¹⁴)

Dem Europäischen Parlament wurden diese Vorschläge bereits am 20. 2. 1972 vorgelegt, ohne daß man sich bis heute einigen konnte. Die Jugendlichen kritisieren das fehlende Initiativrecht und den Modus, wonach die Mitglieder von den Regierungen vorgeschlagen werden sollen. Der Jugend- und Kulturausschuß des Europäischen Parlaments, der sich inzwischen der Sache angenommen hat, möchte aus dem Jugendbeirat ein Jugendforum machen, das aus drei Abteilungen bestehen soll: für politische Jugendverbände, für Jugendverbände sozialer und gewerkschaftlicher Organisationen und für pädagogisch-kulturelle Jugendverbände. Die Benennung der Mitglieder soll durch die Verbände selbst, ohne Einflußnahme der nationalen Regierungen, erfolgen.

Langfristig muß im Bereich der westeuropäischen Bildungsplanung nach F. Edding u. a. berücksichtigt werden:

„1. Die Bildungsaktivitäten müssen darauf gerichtet sein, Werthaltungen, Zielvorstellungen

^{13b}) Vgl. Kolloquium „Die Jugend und die europäische Gemeinschaft“, Brüssel 12./14. Juni 1970; Dokumente hrsg. v. d. Generaldirektion Presse und Information der Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

¹⁴) Claus Schöndube, Beteiligung der Jugend am Aufbau der EG, in: Das Parlament vom 6. 7. 1974 S. 13; vgl. ferner Erwin Häckel und Wolfram Eibner, Kritik der Jungen Linken an Europa, Bonn 1973.

und Kenntnisse zu fördern, die geeignet sind, die Kommunikation und das Verstehen zwischen den Bewohnern der Staaten zu verbessern, die das Zusammenwachsen anstreben.

2. Die Curricula und insbesondere die Abschlüsse sind so zu planen, daß freie Wanderung über die Staatsgrenzen möglichst wenig behindert wird.

3. Die Großräumigkeit ist für technische und organisatorische Rationalisierungsmaßnahmen im Bildungswesen zu nützen, die den gemeinsamen Zielen dienen.“ (Edding, S. 3)

Dafür sind nach Edding fünf Leitvorstellungen maßgebend:

I. Das Ziel, mehr und bessere Bildung für einen wachsenden Teil der Bevölkerung zu erreichen, bedingt, daß die Identifizierung von guter Bildung mit gymnasialer Bildung und akademischen Diplomen aufgehoben wird.

II. Eine breite Vorbereitung für berufliche Tätigkeit ist zum Kern jeder Allgemeinbildung zu machen.

III. Die verschiedenen Bildungseinrichtungen und außerschulischen Lernorte sind zu ihrem spezifischen Optimum zu entwickeln.

IV. Ein großer Teil des systematischen Lernens ist in Intervallen der Berufstätigkeit zu organisieren.

V. Wichtigste Bildungsziele für das Zusammenwachsen einer europäischen Gesellschaft sind die Fähigkeit, die Eigenart anderer Personen und Gruppen zu akzeptieren, sowie die Bereitschaft zu gesellschaftlicher Mitbestimmung und Mitverantwortung.“ (Edding S. 12)

Dazu gehört die Förderung des sozialen Ausgleichs im Bereich der Vorschulerziehung, der Ausgleich des Nord-Süd-Gefälles, eine bessere Berufsbildung als Voraussetzung für Demokratie, eine Erziehung zur Kooperation, die Berücksichtigung außerschulischer Lebensbereiche (Entschulung) und schließlich die Verwirklichung der Menschen- und Freiheitsrechte, die die politische Kultur Europas seit der Französischen Revolution ausmachen. (Edding, S. 12)

Administrative Voraussetzung für die Verwirklichung der aufgestellten Forderungen ist u. a., daß die Europäische Gemeinschaft in Brüssel mit Hilfe ihrer nationalen Büros größeres Verständnis für die Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und sich bemüht, ihre Einigungsphilosophie publizistisch zu vertreten. Demgegenüber überläßt sie diese Aufgabe zum Teil privaten Organisationen, wie etwa dem Europäischen Erzieherbund (vgl. Die europäische Charta der Erziehung von 1968¹⁵⁾) dem Europäischen Kulturzentrum in Genf, der Europa-Union, dem Bildungswerk Europäische Politik, der Vereinigung Europäischer Journalisten und der Deutschen Atlantischen Gesellschaft, ohne aber diese Institutionen ausreichend zu unterstützen. Ihre eigenen Publikationen leiden teilweise unter qualitativen und quantitativen Mängeln. Ohne eine ausreichende Dotierung der Öffentlichkeitsarbeit aller amtlichen und privaten europäischen Institutionen bleibt der Informationsstand in Sachen Einigungspolitik unter den Europäern weiterhin defizitär zum Schaden des säkularen Einigungswerkes.

Von den Parteien hat neben der CDU vor allem die FDP die Frage einer europäischen Bildungspolitik 1972 aufgegriffen:

„Die europäische Integration ist auf Dauer nur möglich, wenn auch eine gemeinsame europäische Bildungspolitik erreicht wird. Eine europäische Bildungspolitik muß über die Notwendigkeiten, die sich aus der wirtschaftlichen Integration ergeben, hinausgehen. Gemeinsame Bildungspolitik als Teil der europäischen Integration hat als Aufgabe, die demokratische und fortschrittliche Entwicklung in Europa zu fördern. Deshalb ist es notwendig, die von der FDP formulierten Grundprinzipien liberaler Bildungspolitik bei der inhaltlichen Gestaltung europäischer Bildungspolitik durchzusetzen. Zentrale Bedeutung hat dabei die Herstellung von Chancengleichheit bei gleichzeitiger Berücksichtigung des Prinzips der individuellen Förderung in den verschiedenen Bildungssystemen.“¹⁶⁾

VI. Der Beitrag supra- und internationaler Organisationen zur europäischen Bildungspolitik

Charakteristisch für eine europäische föderalistische Bildungspolitik ist ihr spätes Erscheinen auf der politischen Bühne. (Der ehe-

malige Bundeskanzler Brandt hat in seiner bekannten Rede über die Europäische Union vor dem Europäischen Parlament in Straßburg am

¹⁵⁾ Europ. Erzieherbund, Die europäische Charta der Erziehung von 1968, in: Europ. Erziehung 9 (1968), Nr. 3 S. 59.

¹⁶⁾ FDP, Thesen für eine liberale Europapolitik, in: Mitteilungen des Deutschen Rates der Europäischen Bewegung, Nr. 11/1972.

13. 11. 1973 auf die notwendige „Bildungsgemeinschaft“ hingewiesen¹⁷⁾.) Dies hängt damit zusammen, daß die bildungspolitische Dimension der allgemeinen wie der europäischen Einigungspolitik während der ersten zwanzig Nachkriegsjahre in vielen Ländern angesichts des Vorrangs der Beseitigung materieller Not sowie innenpolitischer Pazifizierung und Stabilisierung der nationalen Restauration anheimfiel. Eklatant ist dies nachzuweisen am Beispiel der Bundesrepublik, wo man bildungspolitisch fast kritiklos an die Weimarer Zeit anknüpfte (z. B. dreigliedriges Schulsystem, Übergang nach dem 4. Schuljahr, 13 Schuljahre, tradiertes Universitätssystem) und Änderungsversuche der Besatzungsmächte und einzelner Bundesländer fast völlig zu verhindern mußte.

1. Die Kooperation der Erziehungsminister

Auch übernationale Institutionen wie OECD, UNESCO, Europarat und Europäische Gemeinschaft erkannten relativ spät die Bildungsproblematik; eine ständige Konferenz der Erziehungsminister der Europarat-Staaten gibt es erst seit 1959, der EG-Staaten seit 1971. Unmittelbar vor der Haager Gipfelkonferenz (1969) schlug der französische Erziehungsminister Olivier Guichard die Errichtung eines europäischen Bildungsrat (bestehend aus den Erziehungsministern) zu unterstellenden „Europäischen Zentrums“ für die Entwicklung einer europäischen Erziehung vor^{17a)}. Dieser Vorschlag wurde vom Rat der EG-Erziehungsminister auf ihrer ersten Sitzung am 16. November 1971 gebilligt und eine Expertengruppe¹⁸⁾ eingesetzt. Ferner wurde von ihnen „die Definition eines europäischen Kulturmodells“ als Ziel der Gemeinschaft festgelegt¹⁹⁾. Das Zentrum soll für die folgenden Punkte zuständig sein:

1. für die Mobilität der Lehrkräfte und Schüler,
2. für die Anerkennung der Diplome und Studienzeiten,
3. für neue Bildungstechnologien,
4. für Erwachsenenbildung.

In drei Phasen müßte das Zentrum sich befassen mit

1. der Informationsbeschaffung und Errichtung einer europäischen Datenbank für Erziehungsfragen,

¹⁷⁾ Abgedruckt in: DAS PARLAMENT vom 24. 11. 1973.

^{17a)} Vgl. Olivier Guichard, L'éducation et l'Europe, in: Le Monde 28 (9. 7. 1971), No. 8237, S. 1 u. 3.

¹⁸⁾ Vgl. Bericht dieser Arbeitsgruppe R/967/73 EN 42.

¹⁹⁾ Vgl. Dok. Nr. 2257/71 (Presse 111) S. 6.

2. der Koordinierung der nationalen Bildungspolitiken,

3. der Förderung einer europäischen Erziehungspolitik.

Die Erziehungsminister der dem Europarat angehörenden Staaten haben auf ihrer achten Sitzung in Bern im Juni 1973 folgenden kooperativen Maßnahmen Priorität gegeben:

1. dem Prinzip eines lebenslangen Lernens,
2. der Vorschul- und Primärerziehung,
3. der kompensatorischen Erziehung für die Unterprivilegierten,
4. der Entwicklung einer Erziehungspolitik für die 16—19jährigen²⁰⁾,
5. der Reform der Lehrerausbildung und Lehrerweiterbildung,
6. der Erziehung der Migrantenkinder.

Eine Aufschlüsselung von Punkt 4 zeigt die Problematik solcher allgemeinen Grundsätze: Sie sind formaler Natur und abstrahieren von inhaltlich-materialen Festlegungen. So geraten sie in die Nähe von Leerformeln:

1. Die Unterrichtsbedingungen sollten eine Erwachsenenatmosphäre darstellen,
2. die Unterrichtsmethoden sollten ein individuelles, selbstgesteuertes Lernen ermöglichen,
3. die Interdependenz der Lerngegenstände sollte bewußt gemacht werden,
4. außerschulische Erfahrungen sollten im Schulunterricht nutzbar gemacht werden,
5. die Unterrichtsgegenstände sollten durch Beratung gewählt werden und den Interessen sowie sozialen Bedürfnissen der Jugendlichen entgegenkommen²¹⁾.

Solche Empfehlungen stoßen offene Türen ein, wo diese, wie in der Bundesrepublik, als selbstverständliche Prinzipien der Schulpolitik und -organisation gelten können. In Ländern mit einem lehrerdominanten Unterrichtsstil können sie ebenfalls in dieser Allgemeinheit jederzeit argumentativ untergebracht werden, ohne daß sich etwas zu ändern braucht.

Für die letzte (8.) Konferenz der Erziehungsminister der Europarat-Staaten 1973 haben

²⁰⁾ Vgl. Standing Conference of European Ministers of Education. Eighth Session: The Educational Needs of the 16—19 Age Group. Country Reports Strasbourg 1973 (CME/HF [73] 1); dies., Areas for Intensified European Cooperation. Report by the Committee of Senior Officials, Strasbourg 1973 (CME/VIII [73] 5); dies., Problems and Pressures in Education Policy. Country Reports, Strasbourg 1973 (CME/HF [73] 2).

²¹⁾ Council of Europe, Education News C (73) 6 vom 7. 6. 1973.

der belgische Professor Janne und der französische Generalinspekteur Géminard einen Bericht (sog. Janne-Bericht) zum Konferenzthema über die Erziehungsbedürfnisse der 16 bis 19jährigen vorgelegt²²⁾. Der Text enthält eine soziologische (Janne) und eine pädagogische Analyse (Géminard) der Fragestellung. Seine Prämisse besteht in der Annahme eines dauernden Interaktionsprozesses zwischen Erziehung und Wertsystemen im weitesten Sinne (Ziel- und Handlungswerten). In komplexen Gesellschaften unterliegen die Werte einem dauernden Wandel, der sich aus dem Konflikt zwischen Tradition und neuen Wünschen und Bedürfnissen ergibt (Janne/Géminard, S. 9). Nach der soziologischen Analyse sind die folgenden Faktoren für die Erziehung der 16—19jährigen notwendig: die Familie, produktive Arbeit, angemessene Beratung, die jugendliche Subkultur (als Teil der informellen Erziehung), die Schule im sozialen Kontext („offene“ Schule), die Betrachtung dieses Alters als erste Phase einer dauernden (Erwachsenen-)Erziehung (éducation permanente), nicht mehr als letzte Phase des Schullebens, freie Unterrichtsformen, individualisiertes und Gruppenlernen, Konzentration auf die Gegenwart, selbständiges Lernen statt belehrt zu werden (Janne/Géminard, S. 17 f. und 30). Entsprechend diesen Forderungen stellt die pädagogisch-psychologische Analyse u. a. die Bedeutung der Motivation, des Erwerbs der Arbeitsmethoden und der Entwicklung sozialen Verhaltens heraus (Janne/Géminard, S. 37).

Die EG-Erziehungsminister sind seit ihrer ersten Tagung 1971 zu einer zweiten Ratssitzung am 6./7. Juni 1974 in Luxemburg zusammengetroffen. Sie haben folgende Entschliebung angenommen:

„1. Die Zusammenarbeit im Bereich des Bildungswesens wird auf folgenden Grundsätzen beruhen:

— die Einführung einer Zusammenarbeit im Bereich des Bildungswesens entspricht der schrittweisen Harmonisierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Gemeinschaft und muß gleichzeitig den spezifischen Zielen und Interessen dieses Bereichs gerecht werden;

— das Bildungswesen darf unter keinen Umständen einfach als Bestandteil des Wirtschaftslebens angesehen werden;

— die Zusammenarbeit im Bereich des Bildungswesens soll unter Berücksichtigung der

Traditionen jedes Landes sowie der Vielfalt der Bildungspolitik und der Bildungssysteme erfolgen. Daher kann die Harmonisierung der Bildungssysteme oder der Bildungspolitik nicht als Ziel an sich angesehen werden.

2. Vorerst wird sich diese Zusammenarbeit hauptsächlich auf folgende Bereiche vorrangiger Aktionen erstrecken:

— bessere Möglichkeiten der Bildung und Ausbildung der Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaften und der Nichtmitgliedsländer sowie ihrer Kinder;

— Verbesserung der Korrespondenz der Bildungssysteme in Europa;

— Zusammenstellung einer Dokumentation sowie aktueller Statistiken im Bereich des Bildungswesens;

— Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen;

— Verbesserung der Möglichkeiten einer akademischen Anerkennung der Diplome und einer Anerkennung der Studienzeiten;

— Förderung der Freizügigkeit und der Mobilität der Lehrkräfte, der Lernenden und der Forscher, insbesondere durch Beseitigung der verwaltungstechnischen und sozialen Hindernisse für die Freizügigkeit dieser Personen sowie durch Verbesserung des Lehrens und Erlernens von Fremdsprachen;

— Anstreben einer besseren Chance im Hinblick auf den uneingeschränkten Zugang zu allen Bildungsformen.“²³⁾

Diese „Grundsätze“ stellen kein konkretes Programm dar und gehen nicht über das hinaus, was auf dem Gebiet der internationalen Bildungspolitik, insbesondere unter den Mitgliedsländern des Europarats, schon postuliert worden wäre. Bemerkenswert ist vor allem die amtliche Zurückhaltung gegenüber einer Harmonisierung der Bildungssysteme, als wäre irgendeine Art von Gleichmacherei und Nivellierung überhaupt diskutabel. Alle Punkte sind so allgemein formuliert, daß ihr Leerformelcharakter unübersehbar ist. Von einer gemeinsamen Bildungspolitik sind die zuständigen Minister noch weit entfernt. Insgesamt ist die Tätigkeit der Erziehungsminister auf europäischer Ebene wenig erfolgreich. Sie haben zwar manche nützliche Untersuchung angeregt und durchführen lassen, leiden jedoch offensichtlich am Mangel an Entscheidungskompetenzen. Ihre Zusammenkünfte sind wenig mehr als ein internationaler Erfahrungsaustausch.

²²⁾ Henri Janne — Lucien Géminard, *The Educational Needs of the 16—19 Age Group*, Strasbourg 1973 (CME/VIII [73] 1).

²³⁾ Dok. 1071 d 74 (Presse 38) sc.

2. Der Europarat

Der Beratenden Versammlung des Europarats wurde von ihrem Komitee für Kultur und Erziehung am 25. Sept. 1973 ein Bericht über die Situation der europäischen Kooperation auf den Gebieten der Kultur und Erziehung seit 1959 vorgelegt²⁴). Das Komitee arbeitet zusammen mit dem 1962 gegründeten Rat für kulturelle Zusammenarbeit (Conseil de la Coopération Culturelle, CCC) beim Europarat. (Ferner gibt es beim Generalsekretariat ein Direktorat für Erziehung und für kulturelle und wissenschaftliche Angelegenheiten.) Ihm gehören die 17 Mitglieder des Europarats sowie Spanien, Finnland und Griechenland an. Er veranstaltet Tagungen und läßt wissenschaftliche Untersuchungen durchführen, ist aber in der europäischen Öffentlichkeit wenig bekannt. Bereits in seinem Gründungsjahr publizierte er die von 20 Staaten übernommene Konvention zur kulturellen Zusammenarbeit (gegenseitige Anerkennung von Zeugnissen und Diplomen, Angleichung von Curricula und Examensordnungen).

Der CCC befaßt sich mit

1. der Information und Dokumentation pädagogischer Innovationen,
2. dem Austausch von Personen, Ideen und Erfahrungen,
3. dem Vergleich von Erziehungssystemen²⁵),
4. der Unterstützung von Aktivitäten (Untersuchungen, Leitstudien), die einen allgemeinen Charakter haben.

Dazu kommen europäische Kunstausstellungen, europäischer Kulturausweis, Koproduktion von Unterrichtsmedien, Patronat über den Europäischen Schultag, Stipendien für Studenten usw.

Für ein künftiges Europa beschränken sich die Vorschläge auf *éducation permanente* und auf eine kulturelle Entwicklung²⁶).

Des weiteren hat die Beratende Versammlung des Europarats die Gründung eines Europäischen Erziehungsbüros (*Office européen de l'éducation*) bereits 1969 vorgeschlagen.

²⁴) Council of Europe Doc. 3340; vgl. ferner Kurt-Jürgen Maas, Europäische Hochschulpolitik. Die Arbeit des Europarats im Hochschulbereich 1949 bis 1969, Hamburg 1970.

²⁵) Vgl. J. Thomas — J. Majault, Schulen Europas. Probleme und Tendenzen, Stuttgart 1964 (Rat für kulturelle Zusammenarbeit des Europarates, Straßburg 1963. Bericht an die 3. Europ. Kultusministerkonferenz).

²⁶) Vgl. Maurice Rohrer, *Le Conseil de la Coopération Culturelle. Documents pour l'enseignement, Civisme Européen* 10/2, Mai 1974.

3. Der EG-Ministerrat und die EG-Kommission

Schon 1971 hat der EG-Ministerrat Allgemeine Richtlinien für ein Gemeinschaftsprogramm von Aktivitäten auf dem Gebiet der Berufsausbildung angenommen. Diese durch die Römischen Verträge abgedeckten Bemühungen konzentrieren sich auf

- die Intensivierung und Sammlung von Informationen und Erfahrungen der nationalen Berufsausbildungspolitik sowie auf laufende Reformen und die Handhabung und Finanzierung der Berufsausbildung,
- die Kooperation in der Angleichung von Ausbildungsstandards,
- die Entwicklung und Verbesserung von beruflicher Information und Beratung,
- die Förderung von Aktivitäten in Verbindung mit der Vorsorge für eine fortdauernde Ausbildung,
- die Entwicklung moderner Ausbildungsmethoden und -techniken und die Förderung der Ausbildung von Ausbildern,
- die Lösung von vordringlichen Ausbildungsfragen, insbesondere für unterprivilegierte Personen,
- die Lösung in bestimmten wirtschaftlichen Sektoren und bestimmten Regionen²⁷).

Im Rahmen der Berufsausbildung ist noch einmal auf das Dahrendorf-Programm zurückzukommen. Dahrendorf zählt zu den Aufgaben der EG „die Koordination der beruflichen Bildung. Im Zusammenhang mit den neueren Tendenzen des allgemeinen Bildungswesens (Verbindung von Theorie und Praxis, ‚Baukastensystem‘, lebenslange Bildung) einerseits, im Hinblick auf eine Industriepolitik ständiger, struktureller Anpassungen andererseits, gewinnt dieser Bereich an Bedeutung. Die Koordinierung und zum Teil Harmonisierung der berufsbezogenen Bildung ist also eine ‚flankierende Politik‘ und damit von Bedeutung für andere Bereiche gemeinschaftlicher Tätigkeit“ (Dahrendorf, S. 6)

Zum Zwecke der Forschungsförderung, des Informationsaustausches, der Annäherung des Ausbildungsstandes und der Erstellung von Ausbildungsprogrammen soll ein Europäisches Zentrum für Berufsausbildung geschaf-

²⁷) Vgl. Wolfgang W. Mickel, Das berufsbildende Schulwesen als Grundlage einer föderalistischen Bildungspolitik in Europa (die Studie erscheint demnächst in: Die berufsbildende Schule). Ferner: Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG, Studie des Wirtschafts- und Sozialausschusses über die Bildungs- und Berufsbildungssysteme in den sechs Ländern der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel 13. 12. 1973 (Dok. CES 926/73 ti).

ten werden. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG, bei dem die Berufsbildung ressortiert, hatte bereits in seinem Vorschlag vom 4. 2. 1970 die Schaffung eines Europäischen Instituts für Berufsbildungsforschung und Berufsberatung angeregt.

Ein umfangreiches Memorandum vom 14. 11. 1972 für eine Gemeinschaftsaktion im Bereich der Kultur wurde als Ergebnis der Arbeitsgruppe „Unterricht und Ausbildung“ von Kommissionsmitglied Spinelli dem Rat im Dezember 1972 vorgelegt²⁸⁾. In weitschweiligen, wenig substantiellen Ausführungen wird auf folgendes verwiesen: Plan einer Gründung eines Europäischen Entwicklungszentrums für das Bildungswesen, Kohärenz zwischen allgemeinbildendem Unterricht, der Berufsausbildung und der Kultur, Kohärenz der Maßnahmen im Bildungs- und Unterrichtswesen mit der Beschäftigungs- und der Regionalpolitik, Einrichtung eines Europäischen Fonds für Denkmäler und Kunststätten, Mobilität der Kulturarbeiter u. a.

In einer „Aufzeichnung“ des Rates vom 18. 4. 1973, die sich mit der Zusammenarbeit im Bildungswesen²⁹⁾ befaßt, wird betont, daß „das Bildungswesen unter keinen Umständen einfach als Faktor des Wirtschaftslebens angesehen werden darf; trotz der Bedeutung des Bildungswesens vom sozialen Gesichtspunkt aus darf die künftige Zusammenarbeit die Bildungsfragen nicht sozio-ökonomischen Aspekten unterordnen“ (Anl. I, S. 1). Die „Harmonisierung der Bildungssysteme oder der Bildungspolitik“ wird nicht „als Ziel an sich“ angesehen, jedoch soll „eine zweckmäßige Konzertierung über die Bildungssysteme“ herbeigeführt werden (Anl. I, S. 2).

Hier wird zum erstenmal in einem EG-Dokument eine Alternative zur Harmonisierung angeboten: die Konzertierung. Die Vorbehalte gegenüber einer Harmonisierung scheinen terminologischer Natur zu sein. Offensichtlich versteht man darunter in den meisten Ländern eine weitgehende nivellierende Angleichung der Strukturen und Inhalte der Bildungssysteme, ohne die konkreten Möglichkeiten bisher untersucht zu haben. Dagegen wird unter „Konzertierung“ eine neutrale Kooperation verstanden, die an die Strukturen bestehender Systeme nicht rührt. Die Konsequenz würde in einem bildungspolitischen Konservatismus und Separatismus bestehen, der heute schon in manchen Ländern anachronistische Formen im Bildungswesen zum Schaden der Bevölkerung aufrecht erhält und die Lernfähigkeit des eigenen Systems paraly-

siert. Einig ist man sich darüber, daß die Zusammenarbeit auf Ministerienebene, vertreten durch einen Ständigen Ausschuß, stattfinden soll. Uneinigkeit besteht in der Frage nach der Rechtsverbindlichkeit gemeinsamer Programme.

Unerklärlich ist die Haltung der bundesdeutschen Delegation angesichts der offiziellen europäischen Einigungspolitik der Bundesregierung, daß sie zwar (unverbindlich) im Bildungswesen Strukturvergleiche zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Erleichterung der Übergänge anregt, aber andererseits eine anti-europäische Position einnimmt: „... die Festlegung von Bildungsinhalten sowie von Studien- und Ausbildungszeiten dürfe jedoch nicht Ziel der Zusammenarbeit sein“. Dagegen schlagen die belgischen, französischen, italienischen und luxemburgischen Delegationen vor, „die Politik der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Bildungswesens zu koordinieren unter Wahrung der Eigenart der einzelnen Unterrichts- und Ausbildungssysteme, damit allzu große Abweichungen in der Qualität der Ausbildung vermieden werden“ (Anl. III, S. 4).

Überhaupt scheint es mit der bundesdeutschen Kooperationsbereitschaft auf europäischer Ebene infolge des streng gehüteten Kulturföderalismus nicht zum besten zu stehen. H. Hamm-Brücher beklagt sich über die „bildungspolitische Unterrepräsentanz der Bundesrepublik in den internationalen Organisationen“ am Beispiel des OECD-Länderexamens³⁰⁾.

Ein Jahr nach dem Dahrendorf-Bericht hat die EG-Kommission dem Ministerrat ein Exposé über „Das Bildungswesen in der Europäischen Gemeinschaft“³¹⁾ vorgelegt. Darin wird eingangs auf das Schlußkommuniqué der Haager Gipfelkonferenz vom Dezember 1969 verwiesen, wo in Punkt 4 die Notwendigkeit betont wurde, Europa als „eine ungewöhnliche Quelle der Entwicklung, des Fortschritts und der Kultur“ zu erhalten. Ferner beruft sich die Kommission auf Punkt 16: „Den hier beschlossenen Maßnahmen für die schöpferische Gestaltung und das Wachstum Europas steht eine größere Zukunft offen, wenn die Jugend daran regen Anteil hat; dieses Anliegen haben die Regierungen beherzigt, und die Gemeinschaften werden sich dessen annehmen.“

²⁸⁾ Vgl. Hildegard Hamm-Brücher im Vorwort zu Kl. Hüfner (Hrsg.), Bildungswesen: mangelhaft, Frankfurt/M. 1973, S. 5 f.; dies., Unfähigkeit zur Reform? Kritik und Initiativen zur Bildungspolitik, München 1972, S. 162—167.

³⁰⁾ Dok. KOM (74) 253 endg.

²⁹⁾ Dok. SEK 672/4250

³¹⁾ Dok. R/967/73/ (EN 42).

Erneut wurden Akzente von der Gipfelkonferenz im Oktober 1972 in Paris gesetzt. Neben der Zielprojektion einer „Europäischen Union“ heißt es in der Schlußerklärung: „Die wirtschaftliche Expansion, die kein Selbstzweck ist . . . , muß ihren Niederschlag in einer Verbesserung der Lebensqualität und des Lebensstandards finden; denn europäischem Geist gemäß wird eine besondere Aufmerksamkeit den nichtmateriellen Werten und Gütern sowie dem Umweltschutz gelten, damit der Fortschritt wirklich im Dienst des Menschen steht.“

Die Kommission hat sich mit diesem Exposé aktiv der Bildungspolitik angenommen. Sie wendet sich zwar gegen eine „vollständige Harmonisierung und Koordinierung der Bildungsstrukturen und Bildungsinhalte“ als „unerwünscht wie unrealistisch“, aber sie insistiert auf der „Entwicklung einer gemeinschaftlichen Perspektive auf dem Gebiet des Bildungswesens“³⁰⁾ (S. 6). Den Test bestehen solche Erklärungen jedoch erst, wenn sie konkret werden. Was bietet die Kommission an? Die „Entwicklung einer Strategie der Zusammenarbeit im Bildungsbereich“ soll sich zunächst „auf einen systematischen Informations- und Erfahrungsaustausch“ stützen (S. 6). Eine weitere Forderung erstreckt sich auf die Errichtung eines „Europäischen Ausschusses für das Bildungswesen“ als beratendes Organ für ein von der Kommission zu erstellendes bildungspolitisches Programm.

Der Kommissionsbericht, als „erstes Programm“ bezeichnet, beschränkt sich auf drei Hauptgebiete, auf

1. die Mobilität im Bildungswesen (S. 11 bis 16): Schüler, Studenten, Lehrer, Forscher, Personen aus Bildungsverwaltung und Jugendpflege; Anerkennung von Schulzeugnissen, Diplomen, Studienzeiten;
2. die Ausbildung der Kinder von Wanderarbeitnehmern (S. 17—20), verantwortlich ist das Soziale Aktionsprogramm des Rates vom 21. 1. 1974;
3. die europäische Dimension im Bildungswesen (S. 21—28). Erlernen von Fremdsprachen, Aufnahme von Europastudien in die Lehrpläne, Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen, Vergrößerung der Anzahl der Europaschulen.

Inhaltlich bringt dieser Bericht nichts Neues. Im Anhang fügt er einen Finanzierungsplan bei, der die Mittelanforderungen zu seiner Realisierung enthält.

Im Jahre 1973 hat der ehemalige belgische Erziehungsminister Henri Janne der Kommis-

sion einen weiteren Bericht „Für eine gemeinschaftliche Bildungspolitik“³¹⁾ vorgelegt. Es handelt sich um die Auswertung einer schriftlichen und mündlichen Befragung internationaler Bildungsexperten, darunter aus der Bundesrepublik Leussink, C. F. v. Weizsäcker, Eding und H. Becker.

Anfangs wird zugegeben, daß die praktischen Auswirkungen der gemeinsamen Bildungspolitik, seit etwa 15 Jahren in mehreren Dokumenten niedergelegt, noch sehr begrenzt sind. Die Langwierigkeit resultiert u. a. daraus, daß sie „gemeinhin zwischen den Regierungen vereinbarten Verfahren“ unterliegen³¹⁾ (S. 10). Im Gegensatz zu den EG-Bildungsdokumenten sind die Janne-Experten fortschrittlicher, indem sie unterstreichen, „daß die jeweilige Bildungspolitik der Mitgliedstaaten sich im Rahmen der Gemeinschaft als ebenso kohärent erweisen muß wie ihre Wirtschaftspolitik. Die eine Kohärenz bedingt die andere, und das Gebot eines ‚Angleichungs-‘ oder ‚Harmonisierungs-‘ Prozesses stellt sich auch hier unter Wahrung der erforderlichen Behutsamkeit“³¹⁾ (S. 11). Dabei werden die Artikel 118 und 128 EWG-Vertrag wieder als Ausgangspunkte genommen, Berufsausbildung soll mit einer soliden Allgemeinbildung koordiniert werden. Allerdings wird die Fortschrittlichkeit Janne von den Vertretern Großbritanniens und Dänemarks stark relativiert.

Resümierend werden als die wesentlichen Grundzüge einer Gemeinschaftspolitik genannt: „Es gilt, die nationalen Strukturen und Überlieferungen im Erziehungsbereich gewissenhaft zu wahren, dabei aber gleichzeitig die unerläßliche Harmonisierung durch eine ständige Konzertierung auf allen Ebenen und einen immer stärkeren Bildungsaustausch zu fördern“³¹⁾ (S. 55).

4. OECD, UNESCO, KMK

Seit Beginn der 60er Jahre hat die OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) in Paris ihre Tätigkeit auf das Gebiet der Wissenschafts- und Bildungspolitik ausgedehnt, auf Natur- und Ingenieurwissenschaft sowie auf die Sozialwissenschaft (Ökonomie des Bildungswesens unter dem Aspekt des wirtschaftlichen Wachstums³²⁾), auf Curriculum- und Schulbaupro-

³¹⁾ Henri Janne, Für eine gemeinschaftliche Bildungspolitik, in: Beilage 10/1973 zum Bulletin der EG.

³²⁾ Z. B. OECD, Begabung und Bildungschancen, Frankfurt/M. 1967. Zu den bildungspolitischen Initiativen der OECD vgl. Klaus Hüfner, a. a. O., Einleitung, S. 8—21.

bleme, ferner auf die Arbeitsprogramme über die Beziehungen zwischen Erziehung und Gesellschaft, auf die Entwicklung und den Austausch von Innovationen im Lehr-/Lernprozeß und auf die Verstärkung nationaler und internationaler Vorkehrungen für Innovationen auf dem Gebiet der Erziehung³³⁾. Im „Zentrum für Forschung und Erneuerung im Bildungswesen“ der OECD finden gemeinsame Tagungen der genannten Gremien untereinander statt. Bemerkenswert ist der sog. Kallen-Bericht³⁴⁾ über ein Kolloquium an der Georgetown Universität in Washington vom März 1973. Darin wird eine Strategie zur Gewährleistung der Möglichkeit des lebenslangen Lernens „definiert“.

Die Internationale Kommission zur Entwicklung der Erziehung bei der UNESCO wurde 1971 eingerichtet und soll den Regierungen helfen, nationale Erziehungsstrategien zu entwickeln sowie die internationale Kooperation zu fördern. In der Bundesrepublik unterhält die UNESCO ein Institut für Erziehung in Hamburg sowie mehrere Modellschulen mit dem Ziel, curriculare und praktische Beiträge zur internationalen Verständigung zu leisten. Erwähnenswert ist die zwischenstaatliche Konferenz über Kulturpolitik in Europa^{34a)}.

Die Kommission beschäftigt sich konkret u. a. mit der Verwirklichung des Rechts auf Erziehung, mit der Gleichberechtigung von Frauen und Mädchen im Bildungswesen, mit der *éducation permanente*, mit dem Auslandsstudium, mit Curriculumentwicklung, mit Unterrichtsmedien (programmierte Instruktion, audio-visuelle Medien), mit Lehrerbildung, Hochschulbildung, Erwachsenenbildung, Ju-

gedaktivitäten, Schulbau- und -verwaltung. Das Jahr 1970 hatte die UNESCO zum internationalen Erziehungsjahr proklamiert. Die Bundesrepublik legte den Schwerpunkt auf den Fremdsprachenunterricht und auf die Förderung der Gastarbeiterkinder³⁵⁾. Im sog. Faure-Bericht³⁶⁾ schlägt die UNESCO eine Politik der lebenslangen Bildung vor, die die Abschaffung der Schranken zwischen den verschiedenen Schulstufen und -ebenen sowie die Überwindung des Gegensatzes zwischen formeller und informeller Bildung voraussetzt. In der Bundesrepublik prüft das Sekretariat der Kultusministerkonferenz die bildungspolitischen Dokumente internationaler Organisationen auf ihre Auswertbarkeit und Umsetzungsmöglichkeit für den innerdeutschen Gebrauch³⁷⁾.

Das entscheidende Handicap einer europäischen föderalistischen Bildungspolitik liegt in dem Mangel an Kompetenz. Alle länderübergreifenden Maßnahmen unterliegen einer strengen rechtlichen Fixierung mit der Negativwirkung, daß in den Verträgen nicht angesprochene Bereiche kaum durch eine initiativische Politik in Bewegung gesetzt werden können. So können nicht existente Rechtspositionen dazu dienen, als Alibi für eine unerwünschte (Bildungs-)Politik herzuhalten. Dies entspricht der Erfahrung mit Beamten aus europäischen Behörden und nationalen Ministerien. Ihre Initiativen sind rechtspositivistisch orientiert, sie finden rasch ihre Grenzen am fehlenden gesetzlichen Rahmen. Insgesamt dominiert daher die fachliche Kooperation in den internationalen Bildungsgremien gegenüber einer (notwendigen) politischen Zusammenarbeit.

VII. Didaktisch-kategoriale Strukturierung des Themas „Europäische Einigungspolitik“ im Unterricht

Im Schulbereich müssen die politisch-historischen Fächer eine priore Funktion im Hinblick auf eine europäische Bewußtseinsbildung erhalten³⁸⁾. Dazu bietet sich,

gleichsam als deren Grammatik, eine kategoriale Aufschlüsselung des komplexen Sachbereiches an.

³³⁾ Für Details im Hinblick auf die Arbeit der erwähnten Institutionen vgl.: Standing Conference of European Ministers of Education. Eight Session: Progress Report of the International Organisations 1971—1972, Strasbourg 1973 (CME/VIII [73] 3). OECD-Länderberichte sind erschienen in der Reihe „Reviews of National Policies for Education“. 1969 über Schweden, Irland, Italien, 1970 über Österreich, Holland, 1971 über Japan, USA, Frankreich, 1972 über die Bundesrepublik.

³⁴⁾ D. B. Kallen, *Recurrent Education. A Strategy for Lifelong Learning. A Clarifying Report*, Paris 1973.

^{34a)} Vgl. Deutsche UNESCO-Kommission (Hrsg.), *Zwischenstaatliche Konferenz über Kulturpolitik in Europa*, Pullach/München 1973 (Konferenzbericht Nr. 2).

³⁵⁾ Vgl. DAS PARLAMENT vom 12. 9. 1970.

³⁶⁾ wird wie folgt geändert: Edgar Faure u. a., *Wie wir leben lernen. Der UNESCO-Bericht über Ziele und Zukunft unserer Erziehungsprogramme*, Reinbek b. Hamburg 1973.

³⁷⁾ Vgl. die Jahresberichte der KMK, zuletzt: Ständige Konferenz der Kultusminister, *Kulturpolitik der Länder 1971—1972*, Bonn 1973, S. 262 f.

³⁸⁾ Vgl. Wolfgang W. Mickel, *Europäische Einigungspolitik*, Neuwied/Rh. 1974.

Das mit konkreten Inhalten zu füllende europäische Bewußtsein und die Motivation zu potentiell europäischem Handeln sollte sich an den folgenden Kategorien orientieren: Als Ausgangspunkt können die von der Internationalen Politik anhand der gesamtpolitischen Lage erarbeiteten Kriterien dienen. Allem voran steht die positive Einstellung zum (1.) Internationalismus als Überwindung der gelegentlich feststellbaren Renationalisierung des europäischen Integrationsprozesses. Der Wille, die nationalen Egoismen auf allen, besonders den politischen Ebenen, aufzugeben, ist die Voraussetzung für eine (2.) internationale Koordination und Integration sowie für (3.) internationale Solidarität. Integration wird als ein Prozeß verstanden, durch den wichtige Aufgaben zentralen europäischen Instanzen übertragen werden und die politische Handeln nicht mehr nationalstaatlich, sondern europäisch entscheiden. Wenn, als Folgen einer (4.) geistigen und politischen Emanzipation in allen europäischen Ländern, ein (5.) autonomes und zugleich europäisches Denken sowie ein Denken in Konvergenzen ermöglicht wird, kann eine in allen Menschen der beteiligten Staaten grundlegende (6.) Sensibilisierung für Supranationalität erfolgen.

Die grundlegende Kategorie zur Erreichung politischer Ziele ist (7.) die Politik selbst. Hier ist in erster Linie an eine gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Gesellschaftspolitik zu denken und nicht an eine Beschränkung auf die Wirtschaftspolitik.

Gerade im Rahmen einer didaktischen Besinnung muß nachdrücklich darauf verwiesen werden, daß zwar die europäische Erziehung ein wichtiger Faktor für die Vorbereitung einer sich irgendwann vollziehenden europäischen Einigung ist; aber die Bildung eines vereinten Europa ist eine komplizierte Aufgabe im Hinblick auf die Lösung vielfältiger Machtfragen. Diese müssen getragen sein von dem Willen nach (8.) internationaler Verantwortung und unbeschränkter Anerkennung der Menschenrechte als den Momenten moralischer Internalisierung der Macht. Und dort, wo von Macht die Rede ist, wird man auf Gewalt kaum verzichten können. Die europäische Gesellschaft wird als eine (9.) Konfliktgesellschaft begriffen, in der es widerstrebbende Auffassungen in Permanenz geben wird. Sie gilt es, als systemimmanent zu begreifen, nicht als Störelemente in einer angeblich konfliktlosen Ordnung. Die europäische Demokratie ist auf den Konflikt als progressives Moment dauernder Veränderung angewiesen.

Es muß so etwas entwickelt werden wie eine internationale Ethik des Politischen, die ein-

mal die europäischen Fragen unter dem internationalen Rechtssatz des *pacta sunt servanda* betrachtet und die zum anderen die politische Verantwortungsethik über den partikularen Bereich des eigenen Landes auf den europäischen überträgt. Wir sind erst dann Europäer im verantwortungsethischen Sinne, wenn uns die Solidarität mit den Menschen und Zuständen in allen Gebieten Europas im Sinne tatkräftiger Hilfe verbindet. Aus dieser Einstellung resultiert die Forderung nach einer weiteren Kategorie europäischer Erziehung, nach dem (10.) Gemeinwohl. Dieser Begriff beinhaltet das Streben und die Verpflichtung zu einem maximalen materiellen und immateriellen Standard des europäischen Bürgers. Vor allem wäre das soziale Gefälle zwischen einzelnen Ländern auszugleichen, das abhängig ist von den (verbesserungswürdigen und verbesserungsbedürftigen) materiellen Bedingungen. Darauf aufbauend hat eine der modernen Leistungs- qua Bildungsgesellschaft entsprechende geistige Ausbildung aller Menschen zu erfolgen.

An dieser Stelle zeigt sich erneut die Notwendigkeit europäischer Erziehung, um essentielle politische Veränderungen vorbereiten zu helfen. Ihre Bedeutung liegt weniger in der von den Politikern kraft ihres politischen Willens zu schaffenden politischen Einheit Europas, sondern in der Verwirklichung der Aufklärung unter den Menschen. Erst auf dieser Grundlage können die Massenmedien das herstellen, was man (11.) internationale Öffentlichkeit nennen könnte. Bis jetzt wird vor allem die Meinung der „tonangebenden Kreise“, von Einzelpersonen und Verbänden, artikuliert. Eine internationale und europäische Öffentlichkeit besteht nicht, kann noch gar nicht bestehen im Hinblick auf den sprichwörtlichen kleinen Mann. Er benötigt nicht nur eine über den beschränkten Kreis seiner persönlichen Interessen hinausreichende Ausbildung, sondern auch die Möglichkeit zu (12.) internationaler Kommunikation. In einer doppelten Weise sollte jeder Mensch „Welt“ erfahren, er sollte sie intellektuell begreifen und visuell sehen lernen.

Die Erziehung zu einem vereinten Europa muß auf kritische und kategoriale Einsicht gerichtet und grundsätzlich emanzipatorisch sein. Eine solche Erziehung schafft die Voraussetzungen für weitere didaktische Kategorien. Geht man von der Lebens- und Regierungsform der Demokratie in Europa als der zeitgemäßen Form politischen Zusammenlebens von Völkern und einzelnen aus, gehört die (13.) Demokratisierung aller Lebensbereiche zu den vordringlichsten Aufgaben.

Um dies durchzusetzen, müssen in einer europäischen demokratischen Gesellschaft die fundamentalen politischen Forderungen der Französischen Revolution, (14.) Freiheit und (15.) Gleichheit, für alle verwirklicht werden. Es wird Aufgabe einer europäischen Gesellschaftspolitik sein, diese beiden Kategorien in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander zu halten. Zunächst geht es in manchen europäischen Ländern um weit Elementareres, um die Herstellung und Gewährleistung der Freiheit und Gleichheit für alle. Infolge des Bildungsdefizits zwischen den einzelnen sozialen Schichten werden weite Kreise der Gesellschaft oft eo ipso von der Wahrnehmung der ihnen verfassungsmäßig zugebilligten Grund- und Bürgerrechte weitgehend ausgeschlossen. Europa kann im Sinne westlicher politischer Tradition nur als ein freies, auf parlamentarisch-repräsentativen und demokratischen Grundsätzen basierendes Gemeinwesen verstanden werden.

Aus dieser Disposition entsteht die (16.) internationale Toleranz, das Verständnis für gemeinsame wie für verschiedenartige Reaktionen auf gleiche Vorgegebenheiten. Politische Toleranz wird die Einsicht in die Relativität der eigenen Position fördern. Auf diese Weise lassen sich nationale Egoismen als das dekouvirten, was sie tatsächlich sind: Vorurteile mit all ihren Verschleierungen wirklicher Tatbestände. Der übernationale Horizont, die globale Sicht, müßte den Menschen aufgeschlossener machen für die Probleme der anderen. Dies begreifen zu lernen, leistet eine europäische Erziehung zur politischen Toleranz. Dazu gehört auch die Anerkennung des (17.) europäischen Wertpluralismus. Es geht hier darum, bestimmte Wertsysteme als Möglichkeiten menschlicher Lebensverwirklichung transparent zu machen. Daß dabei auch Interessen und Herrschaftsideologien ins Spiel kommen, versteht sich von selbst.

Die Befähigung zum Denken in internationalen Dimensionen impliziert das Sehen und Erkennen (18.) europäischer Interdependenzen sowie von Wirkungs- und Funktionszusammenhängen. Damit gelingt der europäischen Erziehung die Bewältigung eines der wichtigsten Probleme internationaler Politik der Gegenwart: die Einsicht in den globalen, d. h. universal-interdependenten Charakter politischer Handlungen.

Das neben einem europäischen Gemeinwohl projizierte Ziel europäischer Erziehung und Politik ist eine (19.) europäische Friedensordnung, in der Recht und Gerechtigkeit zu einer

maximalen Verwirklichung gelangen sollen. Schließlich ist auf die Technologie als (20.) Kategorie hinzuweisen. Europa bedeutet die Möglichkeit für eine neue Größenordnung des wirtschaftlich-technischen Handelns. Die Technologie kann künftig nur in Form von Großprojekten und damit in Gestalt der Großforschung mit den amerikanischen, sowjetischen und japanischen Großunternehmen Schritt halten. Als Klammer aller Kategorien kann das (21.) europäische oder internationale Recht gelten, das durch seinen Zwang zur Loyalität gegenüber den eingegangenen zwischenstaatlichen Verpflichtungen für deren Gültigkeit und Beständigkeit eintritt.

Die aufgestellten Kategorien eignen sich als Inhalte einer europäischen Erziehungs- und Bildungspolitik. Durch ständige Überprüfung an den Realitäten sollten sie nach dem kybernetischen Modell im Prozeß der Rückkopplung einer steten Innovation unterworfen werden. Im Sinne moderner Curriculumforschung geben sie gleichzeitig Grundlagen für Lernziele der europäischen Erziehung an. Ihre Reihenfolge hat nichts mit Priorität zu tun. Diese wird von den jeweils wechselnden aktuellen politischen Notwendigkeiten und didaktischen Möglichkeiten bestimmt.

Die Aufgabe des Unterrichts besteht nun darin, europäische Themen anhand der entwickelten Kategorien zu strukturieren und entsprechende Handlungsmotivationen zu erzeugen. Dies wird in den einzelnen Unterrichtsfächern verschieden sein müssen. Es ist nicht daran gedacht, sie im Sinne einer europäischen Erziehung gewaltsam umzupolen. Abgesehen davon, daß sich der Geschichts-, Erdkunde- und der Neusprachliche Unterricht auf ihre europäische Aufgabe stärker besinnen sollten, ist an die Behandlung europäischer Gegenstände oder Aspekte außerhalb des politischen Unterrichts nur dann gedacht, wenn sie sich von der Thematik her anbieten. Die europäische Erziehung in allen Unterrichtsfächern ist lediglich ein Spezialfall des von den Lehrplänen aller Bundesländer postulierten Prinzips politischer Bildung.

Ferner können die Kategorien als Grundlage einer gemeineuropäischen Philosophie der Erziehung gelten. Es sollte sich um einen eigenen philosophischen Entwurf handeln, der die zeitbedingten Schwächen einer politischen Ideologie vermeidet, aber andererseits pragmatisch genug orientiert wäre, um ein Einheitsbewußtsein mit politischer Dimension zu erzeugen.

Die Arbeit unternimmt es nachzuweisen, daß das klassische Prinzip der Gewaltenteilung aus einem reinen Prinzip der Staatsorganisation zu einem sowohl den Staat wie die pluralistische Gesellschaft umgreifenden, ihre Unterscheidbarkeit jedoch gewährleisten- den Grundsatz unseres Verfassungsrechts entwickelt werden muß, wenn seine freiheitsverbürgenden Intentionen auch unter den veränderten Verhältnissen des Staates der modernen Industriegesellschaft durchsetzbar bleiben sollen. Dabei bleiben die traditionellen Funktionen des Gewaltenteilungsprinzips durchaus wirksam, wenn auch beispielsweise die gesetzgebende und die vollziehende Gewalt sich nicht mehr nach ihren Trägern, auch nicht mehr nach ihren Gegenständen und nur noch begrenzt nach ihren Handlungsformen voneinander unterscheiden.

Diese Funktionen wie auch jene weitergreifenden Aspekte des Grundsatzes sind jedoch durch eine Reihe aktueller Entwicklungstendenzen und Vorgänge bedroht, aus denen in der vorliegenden Untersuchung die Gewichtverschiebungen im parlamentarischen Regierungssystem, der Einfluß der Parteipolitik in Exekutive und Justiz, die Demokratisierung und — besonders ausführlich — die gewerkschaftliche Mitbestimmung im Unternehmen herausgegriffen werden. Zum letztgenannten Problemkreis werden nicht die gängigen Fragen nach der Vereinbarkeit der Mitbestimmung mit Art. 9 Abs. 3 und 14 GG untersucht; vielmehr gilt die Aufmerksamkeit der drohenden „Minderung des Maßes vitaler Pluralität“ (Hans F. Zacher) in unserer Gesellschaft.

Wolfgang Mickel: Föderalistische Bildungspolitik in Europa

Die westeuropäische Einigungspolitik — als intergouvernementaler Versuch, ein vereinigtes Europa zu schaffen — ist in ihrer ursprünglichen Zielsetzung als gescheitert zu betrachten. Wie sich gezeigt hat, bedürfen überragende außen- wie innenpolitische Aktionen der Zustimmung und Mitträgerschaft durch die Bürger der jeweiligen Staaten (vgl. u. a. die deutsche Ostpolitik oder die Notstandsgesetze). Die Vernachlässigung einer überzeugenden politischen Basisarbeit isoliert die Regierenden und beläßt die internationale Politik als eine von der Masse unverständenen, weil sie nicht zu tangieren scheinenden Geheimdisziplin. Internationale Krisensituationen werfen die Politik leicht auf ihre nationalstaatliche Ausgangsposition zurück; internationale Solidarität wird bei Regierungen und Bürgern dann zu einem Rette-sich-wer-kann, gerade dort, wo kollektives Handeln mittel- und längerfristig die einzige Rettung bringen könnte. Dieses Verhalten signalisiert Defizite, die u. a. in der heterogenen historischen und gesellschaftlichen Struktur Westeuropas begründet liegen. Was Konzerne, Banken und Verbände schon lange praktizieren, muß in mühsamer Anstrengung der europäischen Bevölkerung beigebracht werden: ein nationales Überleben auf einem hohen sozialen und kulturellen Niveau ist nur in einer europäischen Solidargemeinschaft gewährleistet.

Die wohl einzige Möglichkeit zur Schaffung eines Minimalkonsenses in Europa über politische, gesellschaftliche und normative Fragen ist eine gemeinsame Bildungspolitik. Bisher wurde sie als ein streng gehütetes nationales Reservat betrachtet; in den Römischen Verträgen wird sie lediglich als Berufsbildungspolitik zugelassen. Die Konferenzen der europäischen Erziehungsminister, die Bemühungen des Europarats, der OECD, der UNESCO und der KMK haben wenig Erfolge gebracht. Es zeigt sich auch hier wieder, daß Expertengremien ihre Ergebnisse allein mit Hilfe des politischen Willens durchsetzen können. Enttäuschend ist die Tatsache, daß keine praktikablen Strategien zur Vereinheitlichung, zumindest aber zur Koordinierung der nationalen Bildungssysteme entwickelt worden sind. Wenn es darum geht, die Curricula bestimmter Fächer in den einzelnen Staaten einander anzunähern oder mit der internationalen Anerkennung der Diplome Ernst zu machen (z. B. in Numerus-clausus-Fächern), werden die nationalen Vorurteile virulent, beruft man sich auf angeblich unverzichtbare Rechtspositionen. Die vorliegende Arbeit weist auf diese Probleme hin und will auf ein von der Politik vernachlässigtes Gebiet aufmerksam machen in Form einer international-komparativen bildungspolitischen Strukturanalyse. Sie markiert die neuralgischen Punkte, skizziert die seitherigen Bemühungen, entwirft einen Katalog von Desiderata und entwickelt ein didaktisches Kategorienmodell.