

Saksalainen hallintoperinne

Esimerkkinä opetushallinto

Jyrki Reunanen

GERMAN TRADITION OF ADMINISTRATION FOR EXAMPLE ADMINISTRATION OF EDUCATION

German tradition of administration is important model to constitute european tradition of administration. Germany was yet not the birthplace of the ministerial administration, which reduces to Napoleons ministerial administration. In the year 1817 the ministry of education (Kultusministerium) has differenced from the ministry of the interior. New administration of education has created in the Germany the neohumanistic system of university, which was imitated also by the foreign lands.

After the second world was this old universitysystem was reconstructed in the Germany. After the war West-Germany was influated by western occupation administration and it was greated the federalistic United States of Germany. Today in the federalistic republic of Germany there are 16 federalstates. In each land they have their own government, administration and system of education. Man must approach the german administration through these 16 federal states. Decentralistic federalism has meant that the number of ministries has multiplies.

LYHENNELMÄ

Saksalainen hallintoperinne on keskeinen eurooppalaista hallintoperinnettä konstituiva malli. Silti historiallisessa katsannossa Saksan alue ei ollut hierarkkisen ministeriöhallinnon synnyinsija. Eurooppalainen hallintoperinne palautuu pikemminkin Ranskan vallankumouksen tapahtumiin ja sitä seuranneisiin Napoleonin valloitusotiin, joiden kautta moderni ministeriöjärjestelmä levisi saksalaisiin maihin. Vuonna 1817 eriytettiin sisäministeriöstä opetusministeriö (Kultusministerium). Uusi sivistyshallinto loi Saksaan uushumanistisen yliopistojärjestelmän, jota jäljiteltiin myös ulkomailla.

Toisen maailmansodan jälkeen Saksaan palautettiin tämä vanha yliopistojärjestelmä. Natsien perinne oli se, josta haluttiin nimenomaan eroon. Sodan jälkeen Itä-Saksassa vaikutti Neuvostoliiton miehityshallinto ja Länsi-Saksassa ennen muuta Yhdysvallat. Sodan jälkeen luotiin lännessä miehitysvaltojen johdolla federalistinen Saksan Yhdysvallat.

Voidaan puhua kansallisesta kokonaisuudesta nimeltään Saksa, mutta kun on puhe hallinnosta, silloin on vain liitto ja osavaltiot. Jokaisella saksalaisella osavaltiolla on oma hallituksensa,

hallintonsa, lakinsa ja koulujärjestelmänsä. Saksalaista hallintoa pitää lähestyä näiden 16 osavaltion hallinnosta käsin. Federalismi merkitsi itseasiassa ministeriöiden monikertaistumista, jolloin seurauksena on suurempi virkamiesten määrä kuin keskitetyissä yhtenäisvaltioissa.

1. JOHDANTO

Sellaista kuin Saksan valtakunta (Reich) ei enää ole. Jo puolivuosisataa on ollut pelkästään saksalaisten maiden liitto (Bund). Tämän liiton tehtäviin ei kuulu koulujen ja korkeakoulujen hallinto. Suomessa me olemme niin tottuneet kansalliseen tai valtakunnalliseen tasoon, että meidän on vaikea mieltää saksalainen hallinto 16 erillisen maan hallintona. Nämä saksalaiset maat ovat Suomessa huonosti tunnettuja. Ne ovat väkiluvultaan keskimäärin Suomen kokoisia (80/16=5). Useimmat ihmiset tietävät, mikä on esimerkiksi Norjan pääkaupunki, mutta vain harvat tietävät saksalaisten maiden pääkaupungit.

Voidaan puhua kansallisesta kokonaisuudesta nimeltään Saksa, mutta kun on puhe hallinnosta, silloin on vain Liitto ja Länderit. Jokaisella saksalaisella maalla on oma hallituksensa, hallintonsa, lakinsa ja koulujärjestelmänsä. Saksalaista hallintoa pitää lähestyä näiden 16 maan hallinnosta käsin. Kun näitä maita on niin monia, tällaisen moneuden edessä on paras rajoittua johonkin yhteen hallinnonalaan. Sellaiseksi on tässä valittu opetushallinto. Artikkelin pääkohde on saksalainen hallintoperinne yleensä. Opetushallinto on tässä esimerkkinä, miten saksalainen hallintoperinne toimii tietyllä rajatulla hallinnon-
alalla.

Kiinnostus saksalaiseen hallintoperinteeseen kytkeytyy nykyään EU-hallintoon. Jos tunnemme saksalaisten maiden federalistista hallintoa, meillä on paremmat edellytykset ymmärtää myös Euroopan unionin hallintoa. Kun Suomesta puuttuu käytännön kokemusta federalismista, suomalaisten on usein vaikea käsittää federalistisia pyrkimyksiä EU:ssa. Opetushallinto on Saksassa korostetun federalistista. Pitkälle viety federalismi voi silti merkitä, että kuitenkin kiertotietä löy läpi vastatendenssi yhtenäisvaltion suuntaan.

Saksalainen hallintoperinne on keskeinen eurooppalaista hallintoperinnettä konstituiva malli. Keisarillisen Saksan hallintoa on pidetty byrokratian malliesimerkkinä. Silti historiallisessa katsannossa Saksan alue ei ollut hierarkkisen ministeriöhallinnon synnyinsija. Eurooppalainen hallintoperinne palautuu pikemminkin Ranskan vallankumouksen tapahtumiin ja sitä seuranneisiin Napoleonin valloitusotiin, joiden kautta tämä malli levisi saksalaisiin maihin. Saksalainen hallintoperinne ei sitenkään ollut niin nationalistista ja perisaksalaista, vaan kietoutunut roomalaiseen ja ranskalaiseen perintöön, jolloin voimme puhua laveammin eurooppalaisesta hallintoperinteestä.

Maailmanmitassa voidaan erottaa aasialainen, amerikkalainen ja eurooppalainen hallinto. Pääkysymys on, miten eurooppalainen eroaa amerikkalaisesta. Eurooppalaisen hallintoperinteen suurin uhka on nykyään amerikkalainen hallintomalli, jonka pyrkimyksenä on valtionhallinnon purkaminen ja sen korvaaminen erilaisilla business-organisaatioilla.

Nykyään kuulee toisinaan puhuttavan, että Suomen hallinto pitäisi eurooppalaistaa. Termiä »eurooppalaistaminen» kuulee käytettävän merkityksessä, miten päästä eroon nimenomaan preussilaisesta byrokratiasta. Hallinnossa modernisointi tarkoittaa usein, miten päästä eroon vanhasta saksalaisesta byrokratiasta ja omaksua sen tilalle nykyaikainen amerikkalainen management-hallintoa.

Yleensä tyydytään puhumaan vain weberiläisestä byrokratiasta, mutta ei tunneta sen taustalla ollutta saksalaista hallintoperinnettä. Suomalaisen byrokratian historiallinen tausta ei ollut suinkaan Weberin sosiologiset opit, vaan reaalisen Preussin ja keisarillisen Saksan hallintomalli. Artikkelini pyrkii vastaamaan kysymykseen, mitä pahamainen preussilainen byrokratia oikeastaan oli sekä miten tämä perinne on jatkunut ja modifioitunut edetessä nykyiseen Saksaan. Preussilainen byrokratia ei sitenkään ollut niin taantumuksellista, pimeää, pahaa ja järjetöntä kuin usein annetaan ymmärtää taisteltaessa valtionhallinnon purkamisen puolesta.

2. PREUSSILAINEN BYROKRATIA

Sellaista saksalaista maata kuin Preussi ei enää ole. Hallintohistoriallisesti pohjoinen Preussi oli tärkeämpi kuin eteläsaksalaiset ruhtinaskunnat. Preussin kuninkaiden kruunajaiskaupunki oli entinen Königsberg Itä-Preussissa. Berliini taas

sijaiti Brandenburgissa. Ei pidä oikeastaan puhua »Preussista». Oikeampi nimitys olisi preussilaiset valtiot (preußischen Staaten), jonka väestöllinen ja taloudellinen painopiste oli oikeastaan lännessä, Reininmaalla.

Vuonna 1806 perustettiin Reininliitto Napoleonin miehitysjoukkojen protektoraattina. Nimitys »Reininliitto» on osuvampi kuin Preussi, sillä sen painopiste oli Reininmaalla lähellä Ranskaa. Tätä Reininliittoa ei kestänyt kauan, sillä 1814 perustettiin Saksan liiton valtiot (Staaten des Deutschen Bundes), jolloin palautettiin täysi suveriniteetti kruunulle.

Vuonna 1713 puhuttiin preussilaisista valtioista, koska ne olivat niin erilaisia. Friedrich Wilhelm I otti tehtäväkseen yhdistää preussilaiset valtiot ja saattaa ne keskusviranomaisen valvontaan, jonka keskus oli Brandenburgissa. (DVG I 1983 s. 893) Erillisistä preussilaisista valtioista luotiin yksi Preussi yhdenmukaistamalla oikeuslaitos. Yleisen maalaisen (Allgemeine Landrecht, ALR) avulla Friedrich Suuri loi preussilaisen oikeuslaitoksen.

Preussi tuli 1700-luvulla kuuluisaksi tehokkaasta hallinnostaan. Preussilaisia hyveitä olivat tämmällisyys, ahkeruus ja kuuliaisuus. Preussi muuttui historiansa aikana usein. Voidaan erottaa ensiksi 1700-luvun klassinen, valistunut Preussi, toiseksi 1800-luvun alun kansallisromanttinen, liberaali Preussi ja kolmanneksi keisarikunnan konservatiivinen, imperialistinen Preussi. Tätä voi verrata Yhdysvaltojen muutokseen vallankumouksellisen valistuksen maasta konservatiiviseksi ja imperialistiseksi maaksi. (Hentilä 1993 s. 24)

Haastatteluissa Hessenin kouluministeriön virkamies totesi, että hallinto on Saksassa oikeus- ja lakisidonnaista. Preussilainen traditio elää yhä. Se tarkoittaa, ettei toimita mielivaltaisesti (willkürlich). Saksassa on oikeuskontrolli. Oikeus toimi myös kuningasta vastaan eli kuningas oli kontrolloitu. Hän totesi, että negatiivisia puolia preussilaisessa perinteessä oli liiallinen tottelevaisuus. Kansalaiset eivät itse osallistuneet valtion toimiiin. Se oli preussilainen alamaisuuden henki. (Lehuarsdt, Wiesbaden 2.10.1996)

Saksalaisen virkakoneiston perustaja oli Friedrich Wilhelm I, joka nousi valtaan 24-vuotiaana 1713. Hän loi keskitetyn hallinto-organisaation. Se on sotilas- ja virkamiesvaltio (Militär- und Beamtenstaat). Preussiin vuonna 1604 asetettu salainen neuvosto (Geheime Rat) muutettiin 1723 kabinetineuvostoksi. Perustettiin yhtenäinen ylin viranomainen koko sisäistä valtionhallintoa varten, joka jakautui alueellisesti neljään departementtiin. Vuonna 1723 Friedrich Wilhelm I perusti

Generaldirektoriumin, jonka puheenjohtaja hän oli. (DVG I 1983 s. 899)

Brandenburgissa oli Geheime Rat, Preussissa Oberratstube ja Kleveessa Geheime Landesregierung. Virallisesti ei ollut mitään kokonaisviranomaista kaikkia preussilaisia maita varten. Tosiassiallisesti tällaisena toimi Brandenburgin Geheime Rat. (Heinrich 1984 s. 114) Salainen neuvosto oli suljettu elin, joka toimi hallitsijan neuvonantajana. Se oli hovin ylin elin ja hallituksen sielu. Siihen kuului hovimestari, kansleri ja hovimarsalkka, mutta toimeenpanovaltaa salaisella neuvostolla ei ollut. (DVG I 1983 s. 495) Nykyajan avoimuuden korostus nousee kontrastina entisen hovihallinnon salaneuvostoihin ja salaneuvoksiin.

Salaisen neuvoston ohella oli Generaldirektorium, jonka departementit olivat 1723: 1. sotasiat – Itä-Preussi ja Pommeri 2. kauppa ja sotatalous – Kuurinmaa ja Magdeburg 3. sisäasiat ja posti – Kleve ja Mark 4. finanssi- ja kamariasiat – Revensberg ja Ling. Lisäksi oli oikeusdepartementti, kirkolliset asiat ja laskukamari. Generaldirektoriumin työtapa oli kollegiaalinen ja kuningas oli nimellisesti sen presidentti. Viisi Etatministeriä muodostivat plenumin. Plenumissa meni sekaisin alueellinen ja asia-aloittainen organisaatio (Lokal- und Realprinzip). (DVG I 1983 s. 900–901) Vanha 1700-luvun preussilainen keskushallinto oli organisaatioltaan varsin sekava. Siinä Geheime Rat oli sulautunut Generaldirektoriumiin. Toiseksi alueellinen ja tehtävittäinen jako menivät päällekkäin.

Ranskassa direktorio hävitti hovihallinnon ja nuori Napoleon levitti tasavaltaista vallankumoushallintoa satelliittivaltioihin. Vanha feodaalivalta kumottiin. Ranskalainen esimerkki ja painostus johti reformivaatimuksiin myös Preussissa, vaikka jo ennen Preussin miehitystä oli kuningas Friedrich Wilhelm II asettanut hallinnon reformikomission. Kun pato oli kerran murtunut, saksalaiset saattoivat itsekin tehdä jälkireformit.

Vuonna 1806 solmittiin Reininliitto ja tuhatvuotinen roomalais-saksalainen valtakunta lakkautettiin. Annettiin edikti talonpoikaiston vapauttamiseksi ja ammattivapaus. Maaorjuuden lakkautus oli revolutiivinen toimenpide. Ranskalaisten valta-alueella astui voimaan Code Civil. Vuonna 1818 Preussiin luotiin yhtenäinen talousalue (Wirtschaftsgebiet) tullilakien avulla.

Hardenbergin ja Steinin reformit Preussissa vuosina 1807–15 johtivat ministeriöbyrokraatiaan. Se oli Revolution von Oben. Keskitetyn hierarkisen byrokraatian perustajana pidetään von Hardenbergia, josta tuli valtiokansleri (Staatskanzler) 1810. Hän tahtoi luoda tiukasti hierarkkisen by-

rokratian, joka oli monokraattisen johdon alainen. Vapaaherra vom und zum Steinin huippukausi oli 1807–08. Hän ei pyrkinyt revoluuioon vaan reformiin. Stein oli finanssiministeri ja finanssiopit tulivat Quesnaylta ja Turgolta. Siihen kuului individuaalinen vapaus ja henkilökohtainen omaisuus. (DVG II 1983 s. 403, 435)

Organisaatio-edikti (1808) muutti ylimpien hallintoviranomaisten asemaa Preussin monarkiasa. Sen perustana oli Steinin organisaatiosuunnitelma (1807). Kuningas oli yhä vuoden 1807 jälkeen valtion päämies. Reformit olivat riippuvaisia hänen myötävaikutuksestaan. Siten häntä on kutsuttu reformikuninkaaksi. (Heinrich 1984 s. 289–290) Muutosten lähtökohta ei kuitenkaan ollut kuninkaan tahto. Muistiot ja suunnitelmat laativat virkamiehet ja kuningas esittelyssä vain siunasi valmiin työn.

Hardenbergin järjestelmä alkoi hänen voimakkaan persoonallisen johto-otteensa takia kehittyä pääministerijohtoiseen suuntaan. Hardenbergista tuli ministeri, jolla oli etuoikeus esitellä asiat kuninkaalle. Modernin pääministerin tavoin Hardenberg vastasi koko hallituksen suunnasta. Preussin tapaus toi esille mallin, jossa muutokset edustivat virkavaltaa parhaimmillaan, sillä hallitsija oli heikko eivätkä parlamentit toimineet. Saksalaisissa ruhtinaskunnissa ministereitä ei enää yhdistänyt hallitsija, vaan kansleri. (Tiihonen 1994, I s. 200, 203)

Ranskan vallankumous ja valistusfilosofia olivat osoittaneet, että vanha herruusjärjestys, jonka ideologiana oli itsevaltius, ei enää toiminut. (Tiihonen 1994, I s. 198) Preussissa ei syntynyt lakiasäättävää kansalliskokousta, mutta silti luottamus kuninkaaseen oli mennyt. Silloin jäi vain virkavalta.

Vuonna 1808 vom Stein esitti perustettavaksi valtioneuvoston (Staatsrat) ylimmäksi hallintoelimeksi, mutta siitä tuli vain neuvova elin. Valtioneuvoston lausunnot asetettiin neuvoina (als Rat) kuninkaan lopullisesti päätettäväksi. (Bayer 1992 s. 9–10) Vuonna 1817 tämä valtioneuvosto perustettiin. Se oli collegio, joka toimi kruunun korkeimpana neuvonantajana, mutta ei osallistunut toimeenpanevaan hallintoon. (DVG II 1983 s. 455)

Preussin keskushallinto eriytettiin Ranskan esikuvan mukaan viiteen klassiseen ministeriöön: ulko-, sota-, finanssi-, oikeus- ja sisäministeriöön. Hallintoreformissa toteutettiin toimialajako asia-alueittain (Realsystem) ja vanha 1700-luvun alueperiaate purettiin. (DVG II 1983 s. 453) Vanha kollegiaaliprinsiippi korvattiin byro-prinsiipillä. Näin syntyi järjestynyt, selkeä ministeriöhallinto.

Sitä johti ministeri ja osastojen johdossa oli salaiset valtioneuvokset (geheime Staatsräte). Opetushallinnon kannalta keskeinen oli sisäministeriö, jonka eräänä sektiona oli opetushallinto. Sisäministeriö oli siihen aikaan suurministeriö, joka hoiti koko sisäisen hallinnon.

Haastatteluissa Brandenburgin kouluministeriön virkamies kertoi, että Preussin perinteeseen kuului kunnallinen itsenäisyys. Se ei ollut keskusjohtoinen järjestelmä alunperinkään. (Hanssen, Potsdam 30.9.1996) Ländereitä edelsi provinssit ja provinssihallitukset. Käsitteenä provinssi on epäitsenäinen verrattuna Land-käsitteeseen. Vuosina 1829–67 provinssihin kuuluivat seuraavat: 1. Preussi, 2. Brandenburg, 3. Pommeri, 4. Posen, 5. Schleesia, 6. Saksi, 7 Westfahlen ja 8. Reininmaa. (DVG II 1983 s. 455)

Perinteisesti valtion palvelija olivat yläluokkaisia, monet aatelisia. Korkeimmat virkamiehet tulivat aatelistosta tai aateloitusta suurporvaristosta. Katsomuksiltaan he olivat pääosin vanhakonservatiiveja. Jopa liberaalit olivat virkakiellossa. Iskusana »vapaus» katsottiin kuuluvan Ranskan vallankumouksen terminologiaan. Aatelistolle kuului kasvatuksen ja itsekontrollin perusteella upseerin paikat. Porvaristolle kuului enemmän oikeustiede ja kameraalitieteet. (DVG I 1983 s. 904)

Aluksi porvarillinen tarkoitti kaupunkilaista, sitä mikä oli linnoituksen (Burg) suojassa. Maalaisille markkinat olivat kaupungissa. Porvarillisuus oli kaupunkilaisuutta. Preussi ei ollut kovin porvarillinen maa. Käsitteellisesti ja kaupunkikaupungit olivat etelämpänä. Preussissa porvaristo oli alistetussa asemassa. Reformipyrkimykset olivat upseeriston, aateliston ja korkeimman virkamiehistön asia. (DVG II 1983 s. 303) Valtiollisuus kehittyi Preussissa, koska se ei ollut niin porvarillista seutua kuin etelän kaupungit.

Vuonna 1830 katsottiin, että Preussi ei ollut enää mikään monarkia, vaan virkamiesvaltio (Beamtenstaat). Kuningas oli avuton hallitseva byrokraatia vastaan. (DVG II 1983 s. 313) Kun parlamenttia ei ollut, hallintokoneisto heikensi silloisen kuninkaan valtaa. Syntyi ajatus omavaltaisesta virkamiehistöstä, jolloin tuli käyttöön uusia virkaministerien laji: byrokraatia.

Reformissa nousi etualalle ryhmä, joka tähän asti oli ollut aateliston varjossa, porvarilliset valtion palvelijat, joiden johdossa oli juristit ja kameralistit. Ammattivirkamies oli 1800-luvun luumus. Ammattivirkamieskunta oli osa oikeusvaltion uudisluomusta. (Wunder 1986 s. 27, 66) Siirtymä ruhtinaan mielivallasta legalistiseen oikeusvaltioon vahvisti virkamieskuntaa. Perustuslaillisuus merkitsi kuninkaan mielivallan rajoitusta.

Kuningas sidottiin lakiin. Sitä taas tulkitivat lakimiehet, byrokraatit.

Saksa on virkakunnan klassinen maa. Preussia pidettiin byrokraatian prototyypinä. Byrokraatiolla tarkoitettiin uutta napoleonilaista hierarkiaa. (Wunder 1986 s. 64) Byrokraatia oli bonapartistinen hierarkia, joka realisoitui Preussin sotilasperinteessä käsky- ja kuuliaisuusketjuina. Preussi ei sittenkään ollut virkavaltainen, vaan sotilasvaltainen. Virkamies käskee lain voimalla, mutta hänen yläpuolellaan on upseeri, joka käskää joukko-osaston voimalla.

Byrokraatia tuli Saksassa iskusanaksi 1830–40 liberalismien selvittäessä välejä hallitsevan vallan kanssa. Byrokraatiolla tarkoitettiin viran värinkäyttöä, ylihallitsemista ja formalismia. Myöhemmin byrokraatia-käsite kääntyi pilkkasanasta myönteiseksi järjestyneen esivallan ihannoimiseksi ennen ensimmäistä maailmansotaa. (Wunder 1986 s. 8–9)

Saksalainen ja ranskalainen käsitys virkamiehistä oli samantapainen. Korkeimpien virkamiesten tuli samaistua hallituspäämäärien kanssa. Keino tähän olivat palkkiot. Moderni virkamieskäsitys on peräisin direktorihallinnon ja Napoleonin konsuliajan jäljiltä. Tätä valtionpalvelijäkäsitystä kehitti ulkoministeri Talleyrand. Siihen kuului ura, yleneminen ja eläke-edut. (Wunder 1986 s. 199–200)

Napoleonin vallankumousjoukkojen vaikutus oli hovivirkojen lakkautus. Ministeriöjärjestelmä Preussissa oli Napoleonin vaatimus. Virkamieskuntaa luonnehti pätevyys ja laintuntemus. Sille oli ominaista juridinen ajattelu: tuntee tosiseikat ja säädökset. Se ei ollut tiedemiesluokka, mutta se huomioi tosiasiat samalla tavalla kuin tuomari huomioi asialliset perusteet päätöksenteossa. Ruhtinas voi hallita mielivaltaisesti, mutta lakimies perustaa ratkaisunsa toteennäytetyille tosiseikoille.

Tutkintojärjestelmä vaikutti, että syntyperä vaikutti nimityksissä vähemmän tai saattoi vaikuttaa vasta tutkinnon jälkeen rekrytoituissa ryhmissä. Tutkintoperusta ei itsessään ollut uutta. Jo roomalaisen oikeuden omaksumisen myötä oli tuomarin toiminta sidottu laintuntemukseen, joka hankittiin yliopistossa. Virkaan pääsy edellytti yliopiston loppututkintoa, promotiota. (Wunder 1986 s. 36, 40) Saksan asiantuntijavaltaisuus oli tutkintojen suosimista sukulaissuosinnan sijaan. Keskeistä oli virkamiesten pätevyys ja suorituskyky.

Uuden virkamiehistön tuli edustaa kunniantuntoa, oikeamielisyttä, korkeaa moraalista ja tietopuolista sivistystä. (Tiihonen 1994, I s. 183)

Virkamiehet löysivät Kantin filosofiasta uuden perustan ammattietokseen, joka perustui yksilön oikeuksiin velvollisuuksien kautta. Huomatava osa virkamiehistä oli kuunnellut luentoja Königsbergin yliopistossa. (DVG II 1983 s. 304) Kantin filosofia ja velvollisuusmoraali oli preussilaisuutta konstituiva. Toimittiin puhtaasta velvollisuudesta, jossa yksilö ottaa periaatteekseen sen, mikä sopii yleiseksi laiksi.

3. PREUSSILAINEN OPETUSHALLINTO

Koululaitos kuului saksalaisissa maissa vanhastaan kirkolle ja korkein tiede oli teologia. Koulunkäynti keskittyi latinan ja kreikan kielten opiskeluun, jotka olivat myös Raamatun ja kirkkohistorian kielet. Sivistys mitä välitettiin, oli kristinuskon ja antiikin perintö. Saksassa suosittiin kreikan kieltä ja helleenistä mallia. Roomalainen malli katsottiin kuuluvaksi enemmän ranskalaisille. (Histoire mondiale de l'éducation 3, 1981 s. 145). Ennen erityistä opetushallintoa kirkkojärjestys oli samalla koulujärjestys. Koulut olivat hengellisen departementin valvonnassa. Paikallispastorin tehtävänä oli uskonnonopetus, jota kouluinspektio valvoi. Moderni kouluhallinto taas pyrki eroon kirkollisesta holhouksesta.

Voidaan erottaa katolinen ja luterilainen Saksa. Koulutuksen merkitys luterilaisessa osassa oli toinen, koska siellä korostettiin henkilökohtaista Raamatun lukemista. Kansan piti oppia lukemaan voidakseen itse lukea Raamattua. Koulutuksen ideologinen funktio oli tehdä kansasta kristittyjä, ei vain muodollisesti vaan sydämeltään kristittyjä. Koulunkäynnin tarkoitus ei ollut arkinen työ, vaan pyhä. Keskeistä alkeisopetuksessa oli paukuttaa ulkoa Raamattua (Einpauken der Bibel). Lapsi ei ajattele; lapsi muistaa. Ulkoluku opetuksen menetelmänä piti sisällään, että tärkeää oli toistaa oppi eikä luoda uutta. Raamatun kertomuksiin vain uskotaan ja kun ne on opittu ulkoa, ne siirtyvät sisäiseksi uskoksi.

Uskonpuhdistus korosti persoonallisen vakaumuksen tärkeyttä ja toi esille kansanopetuksen suuren merkityksen. Saksassa ja Pohjoismaissa uskonpuhdistus sai aikaan kotikasvatuksen yleisen uudistuksen. Katekismuksen lukeminen oli se alkujuuri, josta protestanttinen kansakoulu on versonut. (Halila 1949 s. 13–14) Ennen uskonpuhdistusta Saksan alueella ei ollut yleistä kansanopetusta. Esiintyi tarvetta antaa laajoille kansanpiireille luku- ja kirjoitustaito. Keskiajan lopulla kaupunkiväestö, lukuunottamatta alimpia kerrok-

sia, osasi jo lukea ja kirjoittaa. (DVG I 1983 s. 385)

Preussi-Brandenburg kulki kansanopetuksen kehittämisen kärjessä aivan maailmanmitassa. Vuonna 1763 Fredrik II antoi ensimmäisen yleiseen koulutukseen tähtäävän asetuksen (General Landschule Reglement). Siinä määrättiin, että kaikkien 5–13 vuotiaiden tuli käydä koulua. Luotiin kouluvelvollisuus (Schulpflicht) sekä vahvistettiin kouluorganisaatio, opettajankoulutus ja oppisuunnitelma. Varsinaisen kouluhallinnon alkuaikaa oli 1700-luvun loppupuoli. Koulureglementtiä hallinnoimaan perustettiin 1787 Ober-Schulkollegium, joka vastasi kouluhallitusta. Hengellisen departementin päällikkö 1771 oli von Zedlitz, joka uudisti Preussin koululaitoksen. Provinssiviranomaisiin perustettiin Oberschulkollegiot. (DVG I 1983 s. 925)

Siirryttäessä keskiajalta uudelle ajalle sosiaali- ja kulttuurihallinto siirtyi yksityisiltä (kirkolta) kaupungin vastuulle. Tapahtui koulun ja sairaaloiden porvarillistuminen (verbürgerlichung). (DVG I 1983 s. 673) Porvarillistaminen tarkoitti kunnallistamista. Alat, jotka aikaisemmin oli hoidettu yksityisesti, siirtyivät kirkolta kaupungille. Koululaitoksen porvarillistaminen tarkoitti kouluhallinnon valtiollistamista. Kirkkohallinnon sijaan tuli kunnalliset opettajat ja valtiollinen kouluhallinto.

Pohjoismaat jäljittelivät aikoinaan Preussia. Saksalaistyyppinen kansakoulu siirtyi Norjaan 1840, Ruotsiin 1842 ja Suomeen 1866. (Lappalainen 1990 s. 87) Suomen kansakoulun perustaja Cygnaeus teki laajan kiertomatkan saksalaiseen maihin valmistellessaan Suomen kansakoulu-uudistusta. Hän vieraili esim. Berliinissä, Leipzigissa ja Dresdenissä. Kansakoulu vaati kunnollisen opettajiston, joka oli käynyt seminaarin ja sai vakituista palkkaa. Saksassa oli luotu opettajankoulutusta varten seminaarit. Cygnaeus välitti saksalaisen seminaarimallin Suomeen. (Halila 1949 s. 274–276)

Kansakoulua seurasi kymnaasi, jossa luettiin vanhoja kieliä. Abituurijärjestelmä perustettiin Preussissa vuonna 1787. Vallitsi kuilu ns. oppineen sivistyksen ja kansansivistyksen välillä. Kymnaasi oli sivistysporvariston säätykoulu, mutta 1800-luvulla 2/3 oppilaista tuli ei-akateemisista perheistä. (Führ 1988 s. 8–9) Keskiaikaisen kirkollisen latinakoulun korvasi humanistinen kymnaasi. Sen rinnalle nousi valistuksen reaali-koulu, jossa luettiin hyötyaineita. Porvariston paineesta kaupunkeihin perustettiin reaali-kouluja, joissa luettiin uusia kieliä ja luonnontieteitä. (DVG II 1983 s. 490)

Valtiolliseen sivistyspolitiikkaan Preussissa vaikutti Wilhelm von Humboldt, joka oli lyhyen mutta vaikuttavan ajan sisäasianministeriön kirkollis- ja opetussektion päällikkönä. Siellä hän onnistui toteuttamaan humanistisen sivistysihanteensa. (DVG II 1983 s. 190) Humboldtin aika sisäministeriön opetussektiossa kesti helmikuusta 1809 huhtikuuhun 1810 eli runsaan vuoden. Humboldtin toiminnasta sisäministeriössä on säilynyt dokumentteina kaksi koulusuunnitelmaa ja Berliinin yliopiston perustamispaperit. (Benner 1995 s. 13)

Humboldtin yliopistoidea nousi valistuksen rationalismista, saksalaisesta idealismista sekä radikaalista liberalismista. (Deiters 1967 s. 146) Oppisuunnitelman kaikissa osissa Humboldt korosti kouluopetuksen yleissivistävää eikä ammatillista luonnetta. Matematiikassa hän korosti puhdasta matematiikkaa platoniseen henkeen ohi soveltavan matematiikan. Ihmisen tosi päämäärä von Humboldtin mukaan oli hänen kykyjensä kokonaisuuden sopusointuinen muodostus (Bildung). Sen ensimmäinen edellytys on vapaus. (Benner 1995 s. 48, 198)

Preussin reformiin kuului sivistyslaitoksen valtiollistaminen. Valtiollista yliopistoa oli edeltänyt säätiö- ja kirkkorahoitus. Yliopistoista tuli valtion laitoksia, mutta osaksi autonomisia. Yliopisto palveli 1800-luvun alussa valtionhallintoa eikä niinkään elinkeinoelämää. Yliopiston vapaus oli silloin valtiollisuutta, vapautta kirkosta.

Preussin silloinen neoklassinen virkamieskunta korosti antiikin Kreikan tapaan, että henkiset arvot ovat itseisarvoisia. Tiede ja sivistys olivat tärkeimmät edellytykset, joiden avulla preussilaisista valtioideoita kehitettiin. Sivistysyliopisto oli väylä porvarisnuorukaisille kohota korkeisiin virka-asemiin. Von Humboldt vastusti ammattikorkeakouluja (Fachhochschuleprinzip), kuten Napoleon oli ne toteuttanut. (DVG II 1983 s. 491) Vanha luterilainen sisäistämisen idea laajeni ulkoluvusta sisäiseen, omakohtaiseen oivallukseen vapaas-tieteellisessä luomistyössä.

Humboldtin koulusuunnitelma oli ankkuroitu vanhoihin kieliin ja puhtaaseen matematiikkaan. Humboldt idealisoi kreikkalaisen ihmisen ja asetti kielten opiskelun erityisasemaan. Hän legitimoivat vanhojen kielten opiskelun kouluopetuksen kaanoniksi. Kreikan ja latinan kielimuodot olivat arvoja sinänsä. (Benner 1995 s. 206–207) Von Humboldt piti kiinni laajasta yliopistoideasta, johon kuului opetuksen ja tutkimuksen ykseys. Yliopisto tuotiin lähemmäs valtiota, mutta samalla korostettiin sen luonnetta itsehallintoyksikkönä (Selbstverwaltung), jolla oli rajoitettu autonomia.

(DVG II 1983 s. 491) Yliopiston ei tule opettaa tiedettä valmiina systeeminä vaan opiskelijoiden omakohtaiseen tutkimukseen ja seminaariesitelmii sidottuna. Yliopiston kohde oli puhdas tieto. Sovellutukset kuuluivat teollisuudelle ja teknisille korkeakouluille.

Von Humboldt asetti Berliinin yliopiston perustamisen myötä mittapuut vapaalle tieteelle. Hän katsoi hyväksi, että koulun ja työelämän välissä olisi ajanjakso, jolloin nuorukaiset saisivat omistautua tieteelliselle ajattelulle. Korostettiin yhteiskunnallisista vaatimuksista vapaata tutkimusta. Yliopisto irtisanoutui koulumaisesta opetuksesta ja ammatillisesta praksiksesta.

Neohumanistinen yliopistoreformi tapahtui perustamalla Berliinin yliopisto. Se sijoitettiin arvokaisiin rakennustiloihin, Prinz-Heinrichin entiseen palatsiin. Se merkitsi saksalaisen yliopiston vaihetta, jota leimasi klassinen traditio. Jatkossa Berliinin yliopistosta tuli saksalaisen yliopiston malli, jota myöhemmin jäljiteltiin myös ulkomailta. Humboldtin yliopistokonseption ydin oli valtiollisesti ylläpidetyn yliopiston pitkälle menevä autonomia. Se oli ordinarius-professorien itsehallintoa. (Peisert & Framhein 1994 s. 3)

Kun Berliinin yliopisto avattiin lokakuussa 1810, von Humboldt ei enää itse ollut Berliinissä. Luovan perustamistyön tekijä oli joutunut eroamaan ja lähtemään Wieniin. Von Humboldt olisi halunnut luoda sektiostaan oman ministeriön. Monarkki ei kuitenkaan ollut von Humboldtin kanssa samaa mieltä ja tämä johti hänen erohakemukseensa. Tärkeä uusi valtiotehtävä, nimittäin sivistyslaitos, ei vielä saanut itsenäistä yliviranomaista. (DVG II 1983 s. 441)

Von Humboldt yritti opetusministeriön perustamista, mutta epäonnistui. Hän oli kuitenkin opetusministeriön tosiasiallinen perustaja, vaikka se toteutui vasta seitsemän vuoden päästä. Vuonna 1817 eriytettiin sisäministeriöstä opetusministeriö (Kultusministerium), joka jakautui neljään osastoon: 1. evankeeliset kirkollisasiat, 2. katoliset kirkollisasiat, 3. opetusasiat ja 4. lääkintöasiat. (DVG II 1983 s. 454) Saksalainen »Kultusministerium» tarkoitti kirkollisten kulttimenojen ministeriä, jolle kuului myös koulutus ja tiede. Voitaisiin puhua kirkollis- ja koulutusministeriöstä, mutta Kultusministerium on paras kääntää lyhyesti opetusministeriöksi. Nykyään se tarkoittaa enemmän kouluministeriötä vastakohtana tiede- ja korkeakouluministeriöille.

Vapaaaherra vom Stein kutsui ensimmäiseksi preussilaiseksi kultusministeriksi von Altensteinin, joka toimi tässä tehtävässä vuodet 1817–40. Jo Rigan muistiossa 1807 von Altenstein oli ehdot-

tanut koululaitoksen uudistusta. Hänen päävaatimuksensa oli, että kaikki kansalaiset saisivat jonkinlaista opetusta. (Vogel 1987 s. 100) Pie-nissä ruhtinaskunnissa ei ollut opetusministeriötä. Koulutuksen kaksi päälyysisorganisaatiota olivat kirkko ja sisäministeriö. Provinssieihin perustettiin vuodesta 1825 lähtien provinssikoulukollegiot. Hallituksen komissaareina toimi koulutarkastajat. Koulun valvontajärjestelmällä oli valtiollinen luonne. Von Altensteinin aikaan kirkollinen kouluvalvonta muuttui valtiolliseksi. (DVG II 1983 s. 489)

Preussin ensimmäinen opetusministeri von Altenstein oli itse opiskelut oikeustiedettä ja filosofiaa, luonnontieteitä ja matematiikkaa. Hän oli 1804 kuunnellut Fichten luentoja. Sen ohella hän oli perehtynyt Schellingin filosofiaan. (Vogel 1987 s. 93–97) Tärkeimpänä yliopistoaineena von Altenstein piti filosofiaa. Kun Fichten oppituoli vapautui, kutsui von Altenstein tälle paikalle Berliinin yliopistoon G.W.F. Hegelin. Virkaanastujaispuheessaan lokakuussa 1818 Hegel antoi tunnustuksen Preussin sivistyshallinnolle.

Vuonna 1816 von Haller oli kirjoittanut valtiotieteiden restauraation (Die Restaurations der Staatswissenschaften), joka antoi nimen Wienin kongressin jälkeiselle epookille. (DVG 6, 1988) Restauratio oli valistuksen ja rationalismin vastainen. Opetusministeri von Altenstein havaitsi, että ajan henki oli muuttunut. Hänen sydämensä oli reformiliikkeen puolella, mutta konservatiivinen oikeudentunto sitoi hänet samalla uskollisuuteen kuningashuonetta kohtaan. Nuori polvi halusi liberaalia perustuslaillista valtiota. Wienin kongressi ei merkinnyt Preussissa yksiselitteistä taantumusta. Yliopistoissa ja osassa virkamieskuntaa valistuksen ja rationalismin henki yhä jatkui.

4. KEISARILLINEN HALLINTO

Saksalaisuus syntyi sodista; ensin oli kansojen taistelu Leipzigissa 1813, jolloin heräsi saksalainen kansallisuusaate. Ajatus Saksan yhdistymisestä kyti ihanteena vuosikymmeniä, kunnes vuoden 1870 sodan jälkeen perustettiin Saksalainen valtakunta (Deutsche Reich) liittovaltiona (als Bundesstaat). Keisarikunnan ylivertaisesti suurin osavaltio oli Preussin kuningaskunta, joka kattoi siitä 2/3. Preussi-Brandenburg-Reininmaan liitettiin lähinnä etelä-saksalaisia maita, kuten Baijeri.

Bismarckin aikaan puhuttiin monarkistisesta lii-

tovaltioista. Liittokanslerinviraston nimi muutettiin 1871 valtakunnankanslerin virastoksi. Nimen liitto (Bund) tilalle tuli valtakunta (Reich). (DVG 3 1984 s. 147) Liittokansleri oli vanha saksalainen nimike ennen valtakunnankansleria.

Saksan valtakunnalla oli ainoastaan yksi vastuunalainen ministeri, valtakunnankansleri. Valtakunnalliset hallintotoimet oli keskitetty valtakunnallisiin virastoihin kuten valtakunnan sisäasianvirasto (Reichsammt des Innere) tai ulkoasianvirasto (Auswärtiges Amt), joita kanslerin valvonassa johtivat valtiosihteerit. Preussin kuningaskunnalla ja muilla osavaltioilla oli omat ministeriönsä. Jo keisariajalla saksalaisissa osavaltioissa oli omat opetusministeriönsä.

Hallitusmuodon mukaan kansleri on valtakunnan ulkopoliittikan hoitaja. Ulkoasian virasto oli Bismarckin aikaan vain suuren kanslerin toimisto. Itsenäisesti ajattelevia etevä miehiä ei siellä koulutettu. Keisari muisteli, miten ruhtinas Bismarck vallitsi raskaana kuin mahtava graniittipääsi niittyä: kun sen vyöryttää tapaa sen alla vain matoja ja kuolleita juuria. (Wilhelm II 1922 s. 13)

Vuosi 1888 oli kolmen keisarin vuosi. Wilhelm I kuoli 91-vuotiaana, hänen poikansa Friedrich III hallitsi muutaman kuukauden ja sitten valtaan nousi 29-vuotiaana hänen poikansa Wilhelm II. Keisarin oikeus oli valtakunnankanslerin valinta. Niin kauan kuin kanslerilla oli keisarin luottamus, hänellä oli myös valtiopäivien luottamus. (DVG 3 1984 s. 111) Muodollisesti ottaen Saksan keisarilla oli likipitään absoluuttinen valta. Koko vanhassa maailmassa ei tsaaria ja sulttaania lukuunottamatta ollut kenelläkään niin suurta valtaa kuin Wilhelm II:lla. (Ludwig 1928 s. 78–80)

Lainsäädäntövalta valtakunnassa oli valtiopäivillä. Varhaisessa perustuslaillisuudessa parlamentin merkitys oli vain monarkistisen vallan täyteyden rajoitus. Myöhemmin parlamentti oli poliittisen tapahtumisen keskipisteenä. (DVG 3 1984 s. 114) Etenkin ulkopoliittikka ja sotilasasiat olivat liian tärkeitä, että ne olisi voitu jättää parlamentin riitelyyn. Bismarck ei halunnut parlamenttihallitusta, ei englantilaisia vaikutteita. (Ludwig 1928 s. 31) Bismarckin mukaan hallitus on valtioajatuksen kantaja. Bismarck näki parlamentin ja puolueiden olevan taloudellisten ja sosiaalisten intressien kantajia. (DVG 3, 1984 s. 646) Bismarckin antiparlamentarisuus merkitsi, että valtio kytkeytyy hallitukseen, ei parlamenttiin. Eduskunta vain edustaa erilaisia intressiryhmiä, mutta ei kannan valtiovastuuta.

Keisariajan politiikanvastaisuus muuttui myöhemmin demokratian ja parlamentaarisen politiikan vastustukseksi. (Elias 1997 s. 122) Saksas-

sa oli politiikanvastainen ilmapiiri, mutta ei kritisoitu suoraan kansanvaltaa vaan poliitikkoja ja parlamenttipeliä. Katsottiin, että vahva puolueiden yläpuolella oleva valtioauktoriteetti, ylhäältä päin tehdyt reformit ja tehokas virkakoneisto turvasivat yhteiskuntarauhan paremmin kuin lännen antaa mennä demokratia. (Hentilä 1993 s. 12)

Keisari Wilhelm II:lla olisi ollut valtaa, mutta häneltä puuttui halua ja kykyä vaivalloiseen päätöksentekoon. Mieluummin keisari oleskeli huvijahdillaan. Muistelmien mukaan keisarin elämässä olivat etusijalla hovit, lapselliset leikit armeijalla ja varsinkin laivastolla, matkat ja metsästysretket. Hän luki hyvin vähän ja kirjoitti tuskin ollenkaan. Suurelle yleisölle taas uskoteltiin, että keisari on työssä aamusta iltaan. (Ludwig 1928 s. 329–330) Keisari nousi myöhään, söi aamiaista vasta yhdeksältä, metsästi puoleenpäivään asti, nukkui sitten päiväunia kello kolmeen. Hallitusasiat ja esittelyt keisari hoiti yhden ainoan tunnin aikana kello kolmen ja neljän välillä. Sitten oli jo päivällinen. Sen jälkeen keisari lähti keräämään puutarhastaan ukonsieniä, jotka oli pantu sinne edeltä käsin. (Ludwig 1928 s. 98)

Virkavalta kehittyi, kun ei ole poliittisia vallankäyttäjiä. Valta oli keisarilla, mutta hän ei käyttänyt sitä, koska hänen aikansa meni metsästysretkiin ja purjehduksiin huvipurrellaan. Itsevaltainen keisari ei asemastaan huolimatta ollut todellinen vallankäyttävä, koska hän uhrasi päätöksentekoon vain yhden tunnin päivässä ja muun ajan hän käytti seremonioihin ja seurusteluun. Keisarikunta ei tosiasiaa ollut itsevaltainen, sillä itsevaltiat vain allekirjoitti virkamiesten laatimia esityksiä. Keisarikunnassa vallitsi tosiasiaa virkavalta.

Byrokratian kasvu tapahtui Saksassa vuosina 1880–1914. Virkamiesten määrä 1875–1907 lähes kolminkertaistui 524.000:sta 1.475.000:een, josta opetuslaitoksen palveluksessa oleva väki kaksinkertaistui 97.000:sta 200.000:een. (Wunder 1986 s. 72) Keisarikunnan aika osui Saksan teollistumisen aikaan. Höyryjuna oli yhdistänyt Saksan, jo ennen poliittista integraatiota. Saksan väkiluku kasvoi vuosien 1871–1914 aikana 41:stä 65 miljoonaan. Väki siirtyi kylistä kaupunkeihin.

1800-luvun lopulla kaupalla ja koneenrakennuksella sai suuremmat rahat kuin valtioherruudella. Varsinainen rikkauten primäärlähde oli koneenrakennus. Tuon ajan koneet olivat epävarmoja ja niitä piti koko ajan korjata. Tämä opetti laajat piirit mekaniikkaan. Varhainen aikakone oli kello. Sen tehtävä oli kontrolli ja kurinalaisuus. Kellon myötä työn mitaksi tuli aika. Saksa oli varhainen kelloyhteiskunta.

Kun Saksan armeija voitti Ranskan 1870, se merkitsi samalla, että saksalainen aateli voitti saksalaisen porvariston. (Elias 1997 s. 18) Samaan aikaan kun Saksa teollistui vuoden 1870 jälkeen, se myös omaksui aateliston sotilasmentaliteetin. Keisarillista Saksaa luonnehtivat sotilasihanteet. Bismarckin voitto merkitsi, että Zucht und Ordnung kukisti ranskalaisen kevytmielisyyden.

Yhteiskunnassa armeijalla oli keskeinen asema. Teollisuusvaltioksi kehittyvässä Saksassa feodaalisesti leimautuneella armeijalla oli erityisasema. Keisari ja armeija liittyivät toisiinsa. Keisariajan Saksassa porvariston yläpuolella oli feodaalinen valtioaatelisto. Kauppa- ja teollisuusporvariston yläpuolella oli erityinen valtiosääty. Saksalainen perinne kiinnittyi upseeri- ja virkamieseliittiin. Englantilais-amerikkalainen ajattelu ihanoi liikemiespiirejä, mutta Saksassa kunnioitettiin upseereita, virkamiehiä ja professoreita.

Keisarillisessa Saksassa (1871–1918) pääomaa omistavat teollisuusyrittäjät ja pankkiirit eivät olleet yhteiskunnan vaikutusvaltaisain kerrostuma. Rikkaiden kauppiaiden yläpuolella olivat korkeat virkamiehet ja sotilaat. (Elias 1997 s. 46) Myös muissa maissa vanha valtiosääty on ollut porvariston yläpuolella, mutta keisarillisessa Saksassa tämä jatkui verraten pitkälle ja kunnioitus valtiosäätyä kohtaan nykyaikastui teollisen yhteiskunnan osaksi.

Norbert Elias kuvaa tapakulttuuria, miten ylimmät virkamiehet hallitusneuvokset ja salaneuvokset esiintyivät seurapiireissä hoviunivormuissaan, mutta frakkipukuisia porvareita pidettiin toisen luokan kansalaisina. (1997 s. 81) Rikastuneet suurkauppiaat ja yrittäjät, jotka eivät olleet saaneet akateemista tai sotilaallista arvoa, kantoivat seurapiireissä alhaisen alkuperän häpeätahraa. Heitä pidettiin nousukkaina. (Elias 1997 s. 47)

Erotettiin Besitzbürger ja Bildungsbürger. Akateeminen väki, jolla ei ollut aatelistaa syntyperää, olivat sivistysporvaristoa. Valtionhallinnon ja oikeuslaitoksen korkeimpiin virkoihin kohonneiden porvarien käyttäytyminen muistutti hoviaristokratian perinnettä. Korkeimmilla virkapaikoilla oli paljon myös syntyperäistä aatelistoa. Vuonna 1910 korkeimmista virkamiehistä (neuvostaso) oli vanhaa maa-aatelia 32 %, uutta virka-aatelia 5 % ja ei-aatelia 63 %. (DVG 3, 1984 s. 668)

Virkamiehen palkkausta ei nähty korvauksena tehdystä työstä vaan ylläpitorahana, jolla oli tarkoitus elää säätynsä mukaista elämää. Teollistumisen myötä muun yhteiskunnan elintaso parani siten, että virkamiesten palkkaus suhteellisesti ottaen heikkeni. Vuosien 1875 ja 1912 vä-

lillä hallitusneuvosten markkamääräinen palkka pysyi suunnilleen samana, mikä merkitsi suhteellista laskua verrattuna kauppaja- ja teollisuusporvaristoon. (DVG 3, 1984 s. 658–661)

Virkamiehet olivat tuolloin vielä miehiä. Naisia koski selibaattiklausuuli, joka sulki naineet naiset virkakoneiston ulkopuolelle. (Wunder 1986 s. 97) Tästä on peräisin mielikuva virkanaisista tiukkanutturaisina vanhoinapiikoina. Hallinto tarkoittaa: hoitaa ja ylläpitää. Se on toistuvia rutiineja, joka on perinteistä naisten työtä. Konttorirutiinit muistuttivat ompelutyötä.

Monarkian kukistuminen 1918 merkitsi virkamiehille, että kuuliaisuuden konkreettinen kosketuskohta katosi. Tätä yritettiin korvata valtiouuskollisuudella, jossa valtiosta tehtiin abstrakti yhteishyvän ruumiillistuma (Verkörperung des Gemeinwohls). Monarkistinen virkamieskunta siirtyi sodan yli tasavaltaan ja löysi paikkansa traditionaalaisesta valtiouuskollisuudesta. Saksalainen virkamieskunta sai keisarikaudella sen leimansa, joka on säilynyt nykypäivään asti. Vasta sukupolvenvaihdos 60-luvulla vei virka-asemista pois monarkian leimaaman sukupolven. (Wunder 1986)

5. KEISARILLINEN OPETUSHALLINTO

Keisarillisen Saksan kulttuuripolitiikka on nykyisen liittotasavallan perustana. (DVG 3 1984 s. 467) Keisarikunnan koululaitos ja yliopistojärjestelmä periytyivät suurelta osin Saksan Liittotasavaltaan. Siten se merkitsi jatkuvaa perinnettä vastakohtana natsien kulttuurihallinnolle, jonka perinnöstä pyrittiin sanoutumaan irti.

Keisariajan koululaitosta leimasi uskonnolliset ja sotilaalliset ihanteet. Koulussa oli päivän alussa ja lopussa virsi ja rukous. Aamulla oli uskontotunti, jolloin luettiin katekismusta. Lukutunnilla luettiin aapista ja raamattua. Kymnaasin kasvatustavoitteet olivat herranpelko, henkinen ja ruumiillinen kelvollisuus sekä uhrivalmis isänmaanrakkaus. (Glaser, Pützstück 1982) Kouluja valvoivat Schulinspektorit, joista valtaosa hoiti tehtäviään kirkollisten töiden sivutoimena. Kuitenkin koulun kirkollinen valvonta hiljalleen väheni keisarikunnan aikana.

Vuosien 1815–70 välillä opiskelijoiden määrät kaksinkertaistuivat Saksassa (13.000–26.000), jolloin Saksassa oli enemmän yliopisto-opiskelijoita kuin Yhdysvalloissa (20.000) tai Ranskassa (10.000). (Histoire mondiale de l'éducation 3, 1981 s. 308) Keisariaikaan saksalainen yliopisto oli kohonnut maailmanmaineeseen. Kyse ei ollut

pelkästään humanistisesta sivistyksestä, vaan yliopistojen piirissä tehtiin myös maineikkaita luonnontieteellisiä ja teknisiä keksintöjä. Itseisarvoista, tieteellisiin läpimurtoihin pyrkivää tutkimusta arvostettiin.

Kuulu kansakoulun ja kymnaasin välillä oli syvä. Vain poikkeustapauksessa joku lahjakas alempisäätyinen lapsi sai papin tai opettajan avustuksella stipendin päästä kymnaasiin ja sitä tietä yliopistoon. Kymnaasi liitettiin aristokratiaan ja suurporvareihin. Se oli eliittikoulu, joka johti abiturientiksi ja tuotti yliopistokypsyyden. Kymnaasissa luettiin latinaa, ranskaa ja kreikkaa. Vanhassa saksalaisessa lukiassa luettiin valinnaisaineena jopa hepreaa. (Führ 1988 s. 9)

Omita kouluvuosiltaan keisari Wilhelm II kritisoi opetuksen etupäässä filologista luonnetta. Keisari moitti, miten Kasselin kymnaasissa 1874–77 opettajakunta noudatti luisevaa antiikkis-filologista opetussuunnitelmaa, mutta isänmaan historian opetus oli laiminlyöty. Keisari muisteli, että yksi niistä harvoista koulukirjoista, joka syytti elävää isänmaanrakautta, oli amiraali Wernerin »Saksan laivaston kirja». (Wilhelm II 1922 s. 169–170)

Keisarillinen Saksa oli virkamiesvaltio, jossa nuorelle miehelle luonnollinen ura oli päästä palvelemaan valtiota. Englannin Eatonissa nuoret pojat puhuivat keskenään siirtomaavalloituksista tai toiminnasta Englannin kaupan levittämiseksi, mutta brittinuoret oppivat vähemmän kreikkaa ja latinaa kuin Saksassa vaadittiin. Englanti oli vähemmän kiinni eurooppalaisessa perinteessä ja enemmän kiinni ulkoeurooppalaisessa siirtomaapolitiikassa. Keisarillisessa Saksassa yliopiston ensisijaiseksi tehtäväksi ymmärrettiin koulutus valtion palvelukseen. Opiskelijoiden keskuudessa liikemiehen ura oli suhteellisen harvinainen tavoite. Akateeminen koulutus mahdollisti keski-kerroksiin kuuluneille nousun valtiosäätyyn. Yksityistaloudessa olisi edellytetty enemmän pääomaa. (Wunder 1986 s. 81)

Opetusministeriön hallinnonalalla Wilhelm II:n mielenkiinnon esineenä oli teknillisten korkeakoulujen edistäminen. Koneet ja laivat viehättivät keisaria ja sitten hän sopi teollisuuskeisariksi. Ammattikoulut kehittyivät, johon ratkaiseva impulssi tuli kuitenkin teollisuudelta. (DVG 3, 1984 s. 481) Vuosisadan vaihteessa reaalikoulut kehittyivät ja perustettiin ammatti- ja kauppakoulut (Gewerbe- Berufs- und Fachschulen).

Vuonna 1888 esitettiin koulureformia, jota vaati kauppa- ja teollisuuspiirit. Tavoitteena oli yläkoulu ilman latinaa. (DVG 3 1984 s. 476) Kymnaasin rinnalle nousi uusi reaalikoulu. Keskiluokkaisten

porvarillisten perheiden pojat alkoivat kansoittaa korkeakouluja verrattuna aikaisempaan upseeriston ja korkeiden virkamiesten jälkeläisten yliedustukseen. (Das Bildungswesen in der BRD 1994 s. 650)

6. SODANJÄLKEINEN MIEHITYSHALLINTO

Jos meidän pitäisi selostaa ulkomaalaiselle Suomen hallintoperinnettä, ensimmäinen eteen tuleva ongelma olisi eriyttää suomalaisuus eri miehitysvaltojen perinteistä. Suomalaiseen hallintoon on vaikuttanut ruotsalainen ja venäläinen perinne. Samoin saksalaisten maiden hallintoon vaikutti ranskalainen perinne Napoleonin miehityksen aikaan. Toisen maailmansodan jälkeen Itä-Saksassa vaikutti Neuvostoliitto ja Länsi-Saksassa Yhdysvallat. Siten saksalaisten maiden hallinto ei ole täysin sisäsyntyinen ja omalähtöinen.

Tässä hypätään natsismin vaiheen yli, koska saksalaisuudesta puhuttaessa tämä kausi esiintyy usein ylikorostettuna. Monissa dokumenttifilmeissä saksalaisuus suorastaan samaistetaan Hitlerin henkilöön. Bibliografian perusteella kolmatta valtakuntaa on tutkittu selvästi enemmän kuin mitään muuta Saksan historian aikakautta. (Hentilä 1993 s. 59) Saksalaisuus kantaa yleisessä mielipiteessä usein natsi-leimaa. Siksi on syytä käsitellä enemmän sellaisia historian vaiheita, jotka ovat vähemmän tunnettuja ja samalla nykypäivän Saksassa enemmän tunnustettua ja hyväksyttyä valtioperinnettä.

Sotilasmahtina tunnettu Saksa on sittenkin hävinnyt kolme suurta sotaa: ensinnäkin Napoleon joukkojen miehitys vuonna 1807, ensimmäinen maailmasota ja toinen maailmansota. Saksa voitti muutamia yksittäisiä sotia lähinaapuriansa kanssa, mutta hävisi kaikki kolme suursotaa. Hävittyihin sotiin on liittynyt monenlaista miehityshallintoa, joka kietoutui yhteen Saksan oman hallintoperinteen kanssa. Saksalaisen hallintoperinteen tunnistaminen vaatii sen erottamista monista miehitysvaltojen tuomista ulkoisista perinteistä. Saksan oma perinne ja miehitysvaltojen vaikutukset ovat kietoutuneet toisiinsa. Napoleonin miehitysjoukot tukeutuivat saksalaiseen valistusperinteeseen. Itä-Saksan puolella miehittäjät tukeutuivat saksalaiseen marxilaisuuteen. Länsimiehittäjät tukeutuivat vanhaan saksalaiseen liittovaltiomalliin.

Saksa valtiona lakkasi olemasta 8.5.1945. Kaikki valta siirtyi miehittäjille. Tilanne oli toinen kuin vuonna 1918. Silloin oli keisari paennut,

mutta esivalta säilyi. Vuoden 1945 tilannetta ei voi myöskään verrata Preussin tilanteeseen vuonna 1806. Silloin valtio oli koskematon ja maa pääosin tuhoutumaton. (Franck 1980 s. 9, 66) Historioitsijat ovat verranneet toisen maailmansodan loppua 30-vuotisen sodan hävitykseen, josta toipuminen vei Saksalta lähes vuosisadan. Vuonna 1945 ei ollut neutraalia virkakoneistoa. Koko hallinto oli ollut natsihallintoa ja se luhistui kokonaan. Hallinnossa lähdettiin tyhjältä, kirjaimellisesti raunioista.

Jokainen paikkakunta oli kuin saari. Sähkön puutteen vuoksi radiot eivät toimineet, ei myöskään posti. Informaation kulki vain pakolaisten kautta. Mainzissa ei tiedetty, mitä 40 km päässä Frankfurtissa tapahtui. Monet pikkukaupungit olivat säilyneet vahingoittumattomina. Siellä palattiin pian normaalielämään. Pommituspakolaiset olivat paenneet kyliin ja pikkukaupunkeihin. Sotasankareita ei juhlistu. Sotainvalidit eivät voineet lohduttautua sillä, että he olivat menettäneet terveytensä jonkin suuren tehtävän tähden. (Franck 1980 s. 26, 47)

Länsiväyhykkeellä asutokannasta oli säilynyt vain 55 %, joten asutuspula oli suuri. Vuonna 1945 oli joka toinen saksalainen matkalla: kotiin-palaja, pakolainen, evakko. Tärkein paperi oli muuttolupa. Siitä riippui saiko jäädä paikkakunnalle, saiko elintarvikekortin ja työtä. Lapsetkin olivat jonossa hyvin vakavan ja totisen näköisiä. Pahinta aikaa oli talvi 1946–47. Se oli niin kylmä talvi, että joet jäätyivät. Hiililaivat juuttuivat Reinille. Hätäasunnot eivät suojanneet miinus 20 asteen pakkaselta. Tuhannet asuivat yhä pomisuojoissa. (Franck 1980 s. 40, 96)

Sotilasviranomaiset huolehtivat kaikesta. Saksalaisia viranomaisia tuskin enää oli. Voittajien ohjeet annettiin amerikkalaisten jeeppien kovaäänisistä. Mikrofonin ääressä istui saksalaisia emigrantteja voittajien univormussa. (Franck 1980 s. 36) Uusi hallitseva luokka Länsi-Saksassa oli Amerikan emigrantit. He osasivat kieltä ja tunsivat olot, mutta olivat silti sydämeltään amerikkalaisia.

Vuosien 1945–49 välillä Saksassa vallitsi anarkia. Ei ollut keskusvaltaa. Ihmisten energia meni sellaisiin lähitehtäviin kuin mistä saada polttopuita ja vettä. Kun miehet olivat kuolleet, arkielämän täytti naisten käytännölliset kotitalousongelmat. Silloin ihmisten surut olivat suurelta osin henkilökohtaisia: mies tai poika oli kuollut. Sen rinnalla ei ehditty niinkään murehtia sellaisia suuria asioista kuin valtakunnan romahtaminen tai taistelu maailmanherruudesta.

Natsismin kukistumisen jälkeen Saksassa al-

koi uudelleenkasvatus (Umerziehung). Voittajien koulupoliittinen tavoite oli Entnazifizierung ja demokrasointi, josta he sopivat Potsdamissa. Saksan D-ohjelma oli: demokrasointi, denazifointi, desentralisointi, demilitarisointi. (DVG 5, 1984 s. 88, 625) Äärimmäinen kansallismielisyys liittyi äärimmäiseen kansallismielisyyden purkamiseen.

Saksa demokrasioiti aloitettiin maaparlamentteista eikä keskusparlamentista. Yhden Saksan tilalle tuli itsenäisten maiden liitto. Liittotasolle jäi maiden yli ulottuvat instituutiot kuten rautatiet. Saksasta haluttiin tehdä Yhdysvaltain esikuvan mukaisesti yhdistyneiden valtioiden (United States) järjestelmä. Jo maiden nimet: Yhdysvallat ja Liittotasavalta merkitsevät asiallisesti samaa. Voidaankin puhua Amerikan Liittotasavallasta ja Saksan Yhdysvalloista.

Federalismi ei syntynyt Saksaan täysin demokraattisesti, sillä heti sodan jälkeen kansan enemmistö piti parempana keskusvaltaa. Sodan jälkeen vain 20 % kannatti liittovaltiota ja 50 % piti parempana keskusvaltiota. Vasta myöhemmin federalismi sai kansan enemmistön kannatuksen. 1980-luvulla yli 70 % kannatti federalismia ja keskusvaltiota vain 10 %. (Hrbek 1991 s. 18) 50-luvulla Saksassa dominoi vielä esidemokraattinen orientaatio. Vuonna 1951 piti Saksan parhaan aikakautena keisarikuntaa 45 %, kolmatta valtakuntaa 42 %, Weimarin tasavaltaa 7 % ja nykytilaa piti parhaimpana vain 3 %. Vuonna 1970 keisarikunnan ja kolmannen valtakunnan suosio oli laskenut 5 %:iin ja Weimarin 2 %:iin. (Das Bildungswesen in der BRD 1994 s. 33)

Miehitysvaltiot alkoivat perustaa Ländereitä. Niille valittiin Landparlamentit ja miehitysvallat asettivat maahallitukset. Länderien ministeripresidentit olivat korkeimmat Saksan kansan edustajat suhteessa miehitysvaltoihin. (Hrbek 1991 s. 18) Saksalaiset piti opettaa demokratiaan, joka aloitettiin paikallistasolta. Saksalaisilla oli ennenkin ollut paikallishallinto, mutta ei paikallisdemokratiaa. Silloin kun oli monia saksalaisia pikkuvaltioita, ne eivät muodostaneet ulkovalloille sotilaallista uhkaa. Valtakunnan lakkauttaminen merkitsi tuollaisen yhdistyneen, keskitetyn sotilasvoiman lakkauttamista. Hatara saksalaisten maiden liitto ei muodosta sellaista identiteettiä kuin valtakunta.

Tärkeänä pidettiin, ettei pääse syntymään mitään tunnepohjaista samaistumista valtioon ja kansakuntaan. Tärkeää oli päästä eroon isänmaallisista tunteista. Uudet sodan jälkeen muodostetut saksalaiset osavaltiot olivat sen verran epämääräisiä, ettei päässyt syntymään tunteenomaista maakuntahenkeä. Saksassa kansallinen,

nationaalinen on ruma sana, jota ei ole haluttu minkään hallintoelimen nimeen. Toinen ruma nimi on valtakunta (Reich). Siksi keskusvaltaa ei voi Saksassa kutsua kansalliseksi eikä valtakunnalliseksi.

Natsiaikaan oli valtakunnallinen tiede-, kasvat- ja kouluministeriö. Nyt pyrittiin estämään lasten ja nuorison koulussa tapahtuva indoktrinaatio ja vahvistettiin vanhempien oikeuksia ja perhekasvatusta. (Mohr 1990 s. 11) Liittoutuneet sopivat, että saksalaisen koulutuksen kansallissosialistiset ja militaristiset piirteet tuli hävittää ja luoda mahdollisuudet demokraattisten aatteiden toteutumiseksi.

Pahin aate tuolloin oli kansallismielisyys, nationalismi. Sodan jälkeen kansallismielisyys oli rikos. Miehittäjien kannalta kunnan kansalainen oli sellainen, joka etsi vain omaa aineellista etuaan. Kansalaisten oli paras suunnata ponnistukset yksityiseen olemassaolon taisteluun, perheen tai oman yrityksen parissa. Isänmaallisen kollektivismin sijaan tuli amerikkalaisten edistämä yksityisyritteliäisyyteen suuntautunut individualismi.

Entnazifizierung tapahtui eri miehitysvyöhykkeillä eri asteisesti. Ranskalaisten Entnazifizierung oli kyynistä, englantilaiset entnazifioivat suurpiirteisemmin, amerikkalaiset laajimmin ja venäläiset ankarimmin. Toimihenkilöt tutkittiin ja virkakunta puhdistettiin. Amerikkalaiset halusivat klassisen lukion rinnalle tasavertaisen ammatillisen koulutuksen. (Wunder 1986 s. 149–151) Ranskalaiset noudattivat samaa koulupolitiikkaa kuin siirtomaissaan. Ainoa ranskalaisten reformi oli perustaa 1946 Speyerin hallintokoulu Hautes Ecoles -mallin mukaan. (Wunder 1986 s. 154) Brittiläisen miehitysvallan suunnitelmassa oli tuoda Saksaan brittiläinen Civil Service System. (DVG 5, 1984 s. 83)

Entnazifizierungin yhteydessä puhutaan puhdistuksista (Säuberung). Amerikkalaisella vyöhykkeellä piti tutkituista 800.000 virkailijasta 350.000 lähteä. Itävyöhykkeellä tutkittiin 820.000 natsipuolueen jäsenen menneisyys, joista 520.000 menetti työpaikkansa. Hallinnon toimivuus oli uhatuna, koska natsirasitetta vailla olleita työntekijöitä oli vaikea löytää. (DVG 5, 1984 s. 1125) Natsismin vastaisen menettelyn kohteena BRD:n alueella oli 3.660.000, joista pääsyyllisiä oli 27.700 (0,7 %), vähemmän syyllisiä 150.000 (4 %), myötäjuoksijoita (Mitläufer) oli 1.000.000 (28 %). (Wunder 1986 s. 151) Pidätetyistä noin puolet päästettiin länsivyöhykkeellä alle vuoden päästä vapaiksi. He olivat leireillä vain pahimman pula-ajan yli.

Heti sodan jälkeen Itä-Saksasta käytettiin ter-

miä SBZ (Sowjetischen Besatzungszone). Vuonna 1946 amerikkalaiset ja englantilaiset tulivat käsitykseen, että kurjistuva, proletarisoituva Saksa oli eduksi Stalinille. (Franck 1980 s. 82) Ensin oli ajatus rankaista koko Saksan kansaa kurjuudella ja orjuudella. Sitten tuli kuitenkin pelko, että kurja Saksa luisuisi kokonaan Stalinin käsiin. Uhkakuvana oli kahden totalitaarisen kulttuurin liittoutuminen. Sosialismi oli saksalaista alkupe- rää ja siten reaalin uhkakuva Saksassa.

Amerikka auttoi dynaamisella talousvoimallaan Euroopan uudelleensyntymistä amerikkalaisen mallin mukaan. Erityisesti Saksan liittotasavallassa USA oli esikuvana. Amerikassa ajateltiin, että DDR oli venäläinen Saksa ja Liittotasavaltaa pidettiin amerikkalaisena Saksana, »meidän Saksana». (Weidenfeld 1996 s. 41) DDR:ssä oli kouluissa pakollinen venäjä ja länsivivöhykkeelle koulut valtasi englantia.

Kulttuurihallinnossa amerikkalaiset eivät tuke- tuneet niinkään pakkoon, kuin uuden »vapaan» massakulttuurin voimaan. Sodan aikaan Holly- wood-filmit olivat Saksassa kiellettyjä, mutta nyt sai vapaasti katsella amerikkalaisia elokuvia ja radioissa soitettiin amerikkalainen musiikkia. Sak- san oma elokuvatuotanto purettiin ja lehdistöstä huomattava osa siirtyi englantilaisten hallintaan. Kun uuden joukkotiedotuksen tuloksena jenkki- kulttuurista tuli Länsi-Saksassa nuorisomuoti, alettiin Amerikassakin vähitellen hyväksyä länsi- saksalaiset osana »vapaata maailmaa».

Raunioajan lapset (Kinder der Trümmerzeit) ovat nyt 55–65 vuotiaita. Millaista oli Trümmer- zeit-lasten koulunkäynti. Koulut alkoivat syksyllä 1945. Luokassa oli jopa 80 oppilasta. Sota ja entnazifizierung olivat karsineet opettajakuntaa niin, että monilla paikkakunnilla tilapäisopettajat olivat enemmistönä. Talven tullen ei ollut poltto- puita koulujen lämmitykseen. (DVG 5, 1984 s. 625) Saksan kurjuus 1940–55 näkyi opiskelun vähäisyytenä. Kehnosti koulutettu ikäluokka oli 1920–40 syntyneet. Raunioajan lapsista suuri osa kävi vain kansakoulun.

Toisen maailmansodan lopussa oli enemmistö Saksan kouluista ja korkeakouluista tuhottu. Oli puutetta tiloista, opettajista, opetusmateriaalista. Monien opettajien piti natsitaustan vuoksi erota tehtävistään väliaikaisesti tai pysyvästi. Amerikan miehitysvyöhykkeellä opettajista erotettiin 65 % ja Neuvostoliiton miehitysvyöhykkeellä 50 %. Pi- kakursseilla tuotettiin 28.000 uusopettajaa, jois- ta vain 54 % oli käynyt yli kansakoulutason. Kou- lu- ja korkeakoululaitoksen jälleenrakennus vaati yli vuosikymmenen työn. (Führ 1988 s. 10–11)

Toisen maailmansodan jälkeen otettiin käyttöön

vanhat koulutusmuodot. Natsismin jälkeen palat- tiin pääpiirteissään keisarillisen Saksan koulu- ja yliopistojärjestelmään. Hessenin tiedeministeriön osastopäällikkö muisteli, että sodan jälkeen kaikki yliopistot suljettiin. Ne avattiin 1947–48 ja niiden rakenne oli silloin sama kuin ennen Preussissa. (Sauer, Wiesbaden 2.10.1996)

Länsi-Saksan perustajina pidetään liittokansle- reita Adenauer ja Erhard, joka otti vastaan Bai- jerin talousministeriön johdon 1945 amerikkalais- ten miehitysviranomaisten pyynnöstä. Erhardin kaksi mieliteema olivat inflaation vastustaminen ja vapaan kilpailun edistäminen, joista tuli Länsi- Saksan uusi ideologia. Erhardin iskulauseena oli hyvinvointia kilpailun avulla. Hänen mukaansa vakaan rahanarvon säilyttäminen oli tasapainoi- sen taloudellisen kasvun ja sosiaalisen edistyk- sen ehdoton edellytys. Erhard jyrisi, että olisi anteeksiantamatonta perustaa esimerkiksi eläke- uudistus sellaiseen rikollisen katastrofin kuin in- flaation varaan. Kaikki voimat oli hänen mukaans- keskitettävä inflaation estämiseen ja leimat- tava poltinmerkillä kaikki käyttäytyminen, joka voisi johtaa inflaatioon. (Erhard 1959 s. 150, 220)

Euroopan integraatiosta Erhard ajatteli, että Euroopan vapaat kansat voivat säilyttää vaiku- tusvaltansa siten, että ne USA:n ystävyiden tu- kemina ja yhteistyössä Yhdysvaltain kanssa, tu- levat tietoisesti poliittisesta yhteenkuuluvuude- ta. Hän vakuutti olevansa päättäväinen Euroopan yhdistämisen ja jopa valtioliiton puolestapuhuja (Erhard 1959 s. 251) Tässä ajatustavassa eu- rooppalaisten pitää kuitenkin alistua amerikkalai- sille elämänarvoille.

Liittotasavallan väkiluku 1946–74 nousi 46 mil- joonasta 62 miljoonaan. Verrattuna tuotantoon vuonna 1936 (100) oli vuoden 1946 tuotanto 33 %. Parhaiten säilyneitä aloja oli hiiliteollisuus 51 %, kemian teollisuus 43 %. Heikoimpia aloja olivat kulkuneuvoteollisuus 17 % ja tekstiiliteolli- suus 20 %. (Erhard 1959 s. 22) Sittemmin teolli- suustuotanto kasvoi vauhdilla: 1945: 50, 1950: 100, 1956: 200. Sotaa edeltänyt kansantuotteen taso saavutettiin 50-luvun alussa, mutta on hu- mattava, että silti suuri osa peritystä omaisuude- ta oli tuhoutunut.

7. SAKSALAINEN FEDERALISMI

80-luvun suomalaisessa keskustelussa paha sana oli keskusjohtoisuus. Miten sitten toimii sellainen järjestelmä, jossa keskusvaltaa ei ole tai se on vain löyhä liitto. Saksassa pitkälle de- sentralisoitu federalismi on jo toteutettu. Siten

saksalainen hallintojärjestelmä tarjoaa kokemustietoa, miten toimii hajautettu osavaltiohallinto. Saksalaiset Länderit haluttiin säilyttää 1945, sillä ne olivat kansalaisläheisiä ja ideologiavapaita. Länder-hallinto liittyi aatteeseen: irti isänmaasta. Siten perusteena liittovaltiomallin rakentamiselle ei suinkaan ollut yksin desentralisointi-ihanne. Ensisijaiset tekijät olivat sittenkin ulkopoliittiset.

Federalismissa sekä liitto että jäsenvaltiot käyttävät omintakeista valtaa. Liitto ei perustu pelkään sopimukseen eikä osavaltio ole pelkään delegoidun vallan varassa. Perustuslaki turvaa molemmille omintakeisen aseman. Konföderaatio perustuu sopimukseen, kun taas federalismi perustuu perustuslakiin. (Roemheld 1978 s. 233) Saksan perustuslaki jakaa lainsäädäntövallan kolmeen ryhmään: 1. liitolla on yksinomainen toimivalta, 2. osavaltioilla on yksinomainen toimivalta ja 3. liitto antaa puitelakeja. Ajatuksena on jaettu suvereniteetti. Osavaltioilla on osittainen suvereniteetti. Liitolla on samalla omintakeista valtaa yli pelkän jäsenvaltioiden sopimuksen. Liittotasolla on lainsäädäntövalta ulko- ja puolustuspolitiikassa sekä liikennepolitiikassa.

Tarkkaan ottaen kaikki Saksan 16 osavaltiota eivät ole »maita», vaan mukana on myös kolme kaupunkivaltiota: Berliini, Bremen ja Hampuri. Saksalaisista maista monet ovat syntyneet traditionaalisia ruhtinaskuntia yhdistelemällä ja erottelemalla. Jo sellaiset yhdistelmänimet kuin Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg viittaavat, että kaksi vanhaa herttuakuntaa on sulautettu yhteen. Edelleen herättää ihmetystä, miksi on kolme Saksinmaata ja kolme Reininmaata. Myös moni sellainen maa, jolla on yksi nimi koostuu itseasiassa useammasta osasta. Jopa Baijerin kohdalla, jota on pidetty identiteetiltään ehyimpänä, on Länsi-Baijeri osa Schwabenian ja Pohjois-Baijeri on itseasiassa perinteistä Frankenia.

Tällöin herää kysymys, onko saksalaisilla mailla aitoa sisäistä identiteettiä. Ovatko ne vain epämääräisiä hallinnollisia luomuksia. Tässä aika auttaa aidon kotiseutuhengen muodostumista. Vaikka maajaossa oli alkujaan monia epäohdonmukaisuuksia, puolessa vuosisadassa on tapahtunut tiettyä maiden sisäistä integraatiota. Maa-jako aktualisoitui uudelleen, kun Itä-Saksan alueesta tehtiin osa Liittotasavaltaa. Silloin pohdittiin pitkään, ovatko viisi uutta itäistä maata historiallisesti perusteltuja ja tulevaisuuden kannalta järkeviä, (Ruth, Scherf, Strenz 1993)

Sodanjälkeisen poliittisen kasvatuksen seurauksena saksalainen ei ole kansallismielinen,

vaan hänellä on maakunnallinen identiteetti, jolle Bonnin herrat olivat vieraita. Puuttui samaistuminen bundesdorffin byrokraatiaan, mutta monilta kansalaista puuttui myös samaistuminen omaan osavaltioonsa. Syynä eivät aina ole maa-jaon irrationaalisuudet, vaan monet ovat viettäneet lapsuutensa toisessa maassa eivätkä pidä uutta asuinmaataan kotimaanaan. Eliaksen mukaan Saksan ulkopuolelta katsoen ulkomaalaiset ovat aina suhtautuneet heihin saksalaisina, olivat he sitten kotoisin Preussista, Hannoverista tai Baijerista. (1997 s. 301)

Brandenburgin tiedeministeriön virkamiesten mukaan osavaltiotasolla koetaan, että oma ministeriö on oma ja vastassa on liitto. Heidän mukaansa Saksassa on vain Liitto ja Länderit. Sellainen valtio (Staat) puuttuu kuin Ranskassa. (Bückmann & Döhler, Potsdam 30.9.1996) Sirkalemainen hajanaisuus on historiassa liittynyt heikkouden tilaan. Saksalaista federalismia on kritisoitu siitä, että eteneminen tapahtuu hitaimman laivan mukaan. Seurauksena voi olla vallitsevan tilan sementoituminen, kun konservatiivisen osapuoli voi pysäyttää päätöksenteon. (Raschert 1980 s. 126) Hajautettu järjestelmä tähtää paikallisten traditioiden säilyttämiseen. Sentralismi taas liittyy vallankumouksellisiin ja radikaaleihin uudistuksiin.

Berliinin senaattihallinnossa federalismin etuja ja haittoja arvioi tohtori Hegel, joka haastattelun yhteydessä kertoi olevansa sukua kuuluisalle filosofille. Federalismin etuna hän piti, että se vahvistaa muiden alueiden kuin pelkän keskuksen kulttuurivoimaa. Federalismi on suoja myös opetuksen ideologisointia vastaan. Tohtori Hegel kritisoi federalismia siitä, että Saksassa on maita liikaa. Monilta mailta puuttuu kulttuuri-identiteetti. On ehdotettu, että Berliini ja Brandenburg pitäisi yhdistää toisiinsa. Samoin haluttaisiin yhdistää Bremen ja Niedersachsen. (Hegel, Berlin 4.10.1996)

Kussakin saksalaisessa maassa on oma hallitseva puolue. Federalismin erikoisuutena on, että johtava maapuolue voi olla toinen kuin liitossa vallassa oleva puolue. Demokratisointi on merkinnyt puolueiden (CDU, SPD) vallan kasvua. Puolueista CDU on enemmän federalistinen ja SPD on enemmän sentralistisesti suuntautunut. Saksalaisilla mailla on sodan jälkeen ollut oma poliittinen perinteensä. Toiset ovat vakiintuneita CDU-maita ja toiset perinteisiä SPD-maita. Pitkäaikainen yhden puolueen valta on johtanut siihen, että kyseisessä maassa myös virkamiehistä suurin osa kuuluu hallitsevan puolueen kannattajiin. Saksalainen periaate on pysyvä virka-

Virkamiesten määrä	1950	1960	1970	1980
Liitto (Hallinto)	65.000	197.000	290.000	315.000
Osavaltiot	660.000	876.000	1.200.000	1.500.000
Kunnat	551.000	638.000	758.000	930.000
Rautatiet	525.000	494.000	408.000	350.000
Posti	259.000	365.000	409.000	435.000
Yhteensä	2.060.000	2.830.000	3.500.000	4.000.000

mieskunta, joka on virassaan hallitusvaihdoisten yli. Jos kuitenkin yksi puolue on jossain maassa hyvin pitkään vallassa, sama suuntaus vähitellen kasautuu myös tämän maan virkamieskuntaan.

Niedersachsenin tiedeministeriön valtiosihteerin kertoi haastattelussa, että Saksassa valtiosihteerin virka on poliittinen virka. Valtiosihteerit vaihtuvat ministerin mukana, mutta omalta kohdaltaan hän kertoi olleensa samassa virassaan jo kuusi vuotta eli kauemmin kuin ministeri. (Reinhardt, Hannover 4.10.1996)

Korkeista virkamiehistä on lakimiehiä 2/3. Heistä 53 % oli 1972 jonkin puolueen jäseniä. Huippuvirkamiehet (Spitzenbeamten) ovat nuorempia kuin heidän alapuolellaan olevat uravirkamiehet (Laufbahnbeamten). Huippuasemissa on yleensä poliittisesti ajattelevia virkamiehiä tai entisiä poliitikkoja. (Wunder 1986 s. 186–187) Tyypillinen johtava virkamies on CDU:lainen lakimies, joka ajaa maakunta-asioita.

Vanhaan saksalaiseen perinteeseen kuului virkamiesten erityinen uskollisuusvelvoite (Treuepflicht) valtiota kohtaan, joka liittyi neutraaliin palveluun. Tämä neutraliteetti on kuitenkin Wunderin mukaan kyseenalaistettu jäsenkirjanimityksillä. Valtion palveleminen siveellisesti arvostettuna toimintana on Saksan historian kuluessa rappeutunut. Vanha Gemeinwohl-ideaali ei käytännössä toimi. Puolueiden yläpuolinen valtioidea olisi kadonnut. (Wunder 1986 s. 198, 210)

Saksalaisissa ministeriössä organisaatiomallina on perinteinen hierarkia, jonka johdossa on poliittinen ministeri ja valtiosihteerit. Ministeriö jakautuu preussilaisen perinteen mukaisesti osastoihin (Abteilungen) ja joskus myös alaosastoihin (Unterabteilungen). Toimistoja ministeriöissä vastaa Referat, joka on vanha preussilainen nimitys. Niiden johdossa on toimistopäällikkö (Referatsleiter), joka on yleensä arvoltaan ministeriöneuvos (Ministerialrat). Seuraavana tasona ovat muut akateemiset virkamiehet. Toimistoon eli Referattiin kuuluu yleensä vain 2–3 työntekijää. Lisäksi on avustavaa henkilökuntaa: sihtee-

rit ja vahtimestarit. Saksalaisten osavaltioiden opetusministeriöiden henkilöstömäärä on keskimäärin 200. Thüringenin pienen kouluministeriön henkilöstömäärä oli 120, mutta sillä on alaisuudessa on 20.000 henkeä. (Ulbrich, Erfurt 1.10.1996)

Ministeriöt eivät käytännössä toimi yksihuippuisina käskytysorganisaationa. Myös Saksassa ministerit ovat poliitikkoja, jotka juoksevat tilaisuudesta toiseen. Heillä ei ole aikaa ministeriön yksityiskohtaiseen johtamiseen. Monilla ministereillä on takanaan pelkkä poliitikon ura, jolloin faktoihin perustuva asiajohtaminen pakostakin valuu virkamiesjohdolle. Hessenin tiedeministeriössä osastopäällikkö kertoi, ettei ministeriön osastopäällikkö työskentele käskytyksen menetelmällä, vaan hän neuvottelee ja keskustelee alaisensa kanssa. Nykyisin tehdään paljon team-työtä ja annetaan alemmille portaille pelitilaa. Jos vaaditaan nopeita päätöksiä, silloin ei ole aikaa neuvotteluille. Silloin osastopäällikkö tekee päätökset itse. (Sauer, Wiesbaden 2.10.1996)

Vuonna 1981 Länsi-Saksassa oli valtion palveluksessa 3.728.000 henkeä, joka jakaantui eri hallintotasojen kesken seuraavasti: liitto 318.000, Länderit 1.582.000, kunnat 936.000, rautatiet 338.000 ja posti 433.000. Liittotason vahva alue on puolustus- ja turvallisuusasiat. Länderien vahva alue on opetushallinto. Kuntien henkilöstöstä suuri osa on terveydenhoidon parissa. Virkamiesten määrän kehitystrendeissä on havaittavissa, että aluksi miehitysvallloista vapauduttaessa liiton osuus kasvoi, sittemmin Länderien osuus on kasvanut ja rautateiden osuus on supistunut. (DVG 5, 1984 s. 1126)

Osavaltioiden varsinainen alue on toimeenpaneva hallinto, koska keskusvallalla on niin vähän täytäntöönpanevia elimiä. Osavaltioilla on poliittinen toimintamahdollisuutensa lakien ja säädösten hallinnollisessa toimeenpanossa (administrativen Ausföhrung). (Gujer 1992 s. 166) Federalismiin liittyvä ministeriöiden suuri määrä mahdollistaa maatasolla yksityiskohtaisen valmistelun, jossa faktaperustana on kyseisen maan erityis-

olosuhteet. Liittotasolla valmistellaan usein suuria periaatteellisia uudistuksia, jossa suunnitelmia laaditaan tutkimustiedon ja kokeilutoiminnan kautta.

Suunnittelu liitetään Liittotasavallassa usein sosialismiin ja natsien sotatalouteen. Liberaalit eivät halua ennakkosuunnittelua. Kuitenkin jotkut pitkän aikavälin investoinnit vaativat ennakoivia useiden vuosien päähän. Vuosina 1949–65 poliittisilla suunnitelmissa ei ollut Saksassa merkittävää roolia. Halua suunnitteluun rajoitti ideologinen rajanveto natsien sota-aikaan ja sosialistiseen keskushallintotalouteen. Vuonna 1966 Länsi-Saksa leimattiin non-planing maaksi. Historiallisessa katsannossa kuitenkin keisarillisen Saksan sotatalouden suunnittelujärjestelmä muodosti esikuvan jopa Stalinin viisivuotissuunnitelmille.

Suunnittelukäytäntö muuttui Länsi-Saksassa 1966–69 sen jälkeen, kun suunnittelu tuli hyväksytyksi Yhdysvaltain puolustusministeriössä. Kokonaistaloudellisen tasapainoisuuden tavoite johti kehysuunnitteluun, johon kuului keskipitkän aikavälin tavoitteet sekä useampivuotinen finanssisuunnittelu liitossa ja osavaltioissa. Liittoministeriöihin ilmestyi uusia organisaatioyksiköjä, kuten suunnitteluesikuntia. Suunnittelu korostui virkamieskoulutuksessa, kuten Speyerin hallintokorkeakoulussa. (DVG 5, 1984 s. 1047–1048)

Vanhemman mallin mukaan ministeriön tieteellinen neuvonanto oli institutionalisoitu tilapäisiin komiteoihin, joilla oli rajattu selvitys- ja suunnittelutehtävä. Ulkopuolisen tiedon hankkimisessa käytettiin vain harvoin tiedemiesten tilapäistä integroimista suunnitteluesikuntiin. Useimmiten menettelynä oli heidän asiantuntijalausuntojensa kuuleminen. Kokemus osoitti, että oli tarpeen suunnittelutavoitteiden joustavuus (Fleksibilität). Suunnitelmia ei toteuteta sellaisinaan, vaan suunnittelu auttaa välttämään niitä virheitä, joita aikaisemmin on tehty. (DVG 5, 1984 s. 1064, 1067)

Saksan sodanjälkeisen historian merkittävin tapaus oli Saksojen yhdistyminen 3.10.1990. Sitä ennen kaksi Saksaa oli ollut 40 vuotta toistensa vastakohtia. Pinta-alan suhde Länsi- ja Itä-Saksan välillä oli 70:30 ja väestön suhde 80:20. Korkeakoulujen määrän suhde niiden välillä oli 82:14 ja opiskelijamäärien suhde oli 92:8. (Peisert & Framhein 1994 s. 23) Jo ennen poliittista romahdusta, DDR oli taloudellisesti romahtanut. DDR:n loppuvuosina tieteeseen ja opiskeluun ei panostettu niin kuin vielä 70-luvulla.

Osavaltiohallinto (Länderstruktur) purettiin DDR:ssä jo vuonna 1952. Tätä vanhaa järjestelmää pidettiin keisarillisesta Saksasta periytyvänä hallinnollisena jaotteluna, jota pidettiin kehityksen esteenä. (Peisert & Framhein 1994 s. 14)

Yhdistymisen jälkeen Itä-Saksaan palautettiin Länder-hallinto. Itä-Saksan uudeksi nimeksi tuli viisi uutta osavaltiota (Fünf neuen Bundesländer). Ne olivat Brandenburg (2,5 milj. as), Mecklenburg-Vorpommern (1,9 milj. as), Sachsen (4,6 milj. as), Sachsen-Anhalt (2,8 milj. as) ja Thüringen (2,6 milj. as.). Samalla sinne perustettiin viisi uutta kouluministeriötä ja viisi uutta tiedeministeriötä.

Tiedeneuvosto (Wissenschaftsrat) teki kesällä 1991 suositukset uusien osavaltioiden korkeakoululaitokseksi. Sen mukaan oli perempi, että entisessä DDR:ssä uudistetaan vanhoja instituutioita kuin perustettaisiin kokonaan uusia. Se ehdotti, että entisen DDR:n akatemioiden tutkimus yhdistettäisiin korkeakouluihin, erityiskorkeakoulut integroitaisiin yliopistojen tiedekunniksi ja perustettaisiin ammattikorkeakoulut. (Peisert & Framhein 1994 s. 25)

Saksassa on aika ajoin suoritettu opettajien ja professorien keskuudessa puhdistuksia (Säuberung). Virkamiesten ja opettajien joukkomittaisia erottamisia poliittisin perustein tapahtui murros vuosien 1918, 1933, 1945 ja 1991 yhteydessä. Näin lukuisten tapausten jälkeen voitaisiin jopa yleistää, että toistuvat puhdistukset ovat osa saksalaista perinnettä. Uusin puhdistusaalto seurasi entisellä itävyöhykkeellä Saksan yhdistymisen jälkeen. Absoluuttisin luvuin vuonna 1991 erotettiin enemmän opettajia (30.000) kuin vuoden 1945 puhdistuksissa (20.000). Suurimmat puhdistukset vuonna 1991 tapahtuivat Saksin osavaltiossa, jossa erotettiin 10.000 opettajaa syytettynä sosialismista. (Führ 1992 s. 26)

Saksojen yhdistyessä DDR:n koko hallintokoneisto purettiin ja tilalle rakennettiin Liittotasavallan mukainen hallinto. Tilanne muistutti tavallaan miehitystä, sillä itäisten maiden ministeriöiden uusista virkamiehistä huomattavan monet tulivat lännestä. Haastattelussa Brandenburgin kouluministeriön virkamies kertoi, että heidän ministeriössään kaikki osastopäälliköt ja huomattava osa muista neuvostason virkamiehistä olivat tulleet muualta kuin Brandenburgin maasta. (Hansen, Potsdam 30.9.1996) Samantapainen tilanne oli myös Thüringenissä. Uusien maiden virkamiehet olivat iältään verraten nuoria, kun taas vanhojen läntisten maiden opetusministeriöiden virkamiesten keski-ikä oli lähes 50-vuotta.

Brandenburgin tiedeministeriössä kerrottiin, että jokaisella itäisellä osavaltioilla on läntinen kumppani eli isovelji lännessä. Brandenburgilla se on Nordrhein-Westfalen. (Bückmann, Potsdam 30.9.1996) Ministeritasolla se näkyi siten, että Brandenburgin tiedeministeriössä oli runsaasti

Nordrhein-Westfalenista tulleita virkamiehiä. Toiseksi se ilmeni niin, että isovelji tukee taloudellisesti itäistä veljesmaataan.

Samalla kun Itä-Saksa yhdistettiin Liittotasavaltaan, se muuttui automaattisesti EY:n jäseneksi. Kysyessäni, mikä on itäsaksalaisten uusi valtiollinen identiteetti, Thüringenin kouluministeriön virkamies kertoi, että täällä ajatellaan, että ollaan sekä saksalaisia että thüringeniläisiä. Eurooppa oli uutta itäsaksalaisille. Itä-Saksassa EU merkitsi matkustustulppaa. Pikemminkin heräsi uteliaisuus Eurooppaa kohtaan kuin erityinen yhteenkuuluvuuden tunne. (Ulbrich, Erfurt 1.10.1996)

Keskustelu eurooppalaisesta federalismista on herättänyt mielenkiintoa saksalaista federalismia kohtaan. Se tarjoaa mallin, mihin suuntaan lisääntyvä federalismi EU:n mitassa voisi johtaa. Saksan integraatio 1800-luvulla on toiminut Euroopan integraation eräänä esikuvana. Samoin Liittotasavallan ja DDR:n yhdistyminen toimii Euroopan integraation eräänä mallina. Ensin tuli rahaliitto ja sitten pian poliittinen yhdistymien federalismin periaatteen mukaan. Seuraava vaihe oli julkistaloudelliset rahavirrat rikkaammilta mailta köyhemmille.

Saksalainen federalismi on tiiviimpää kuin EU-federalismi. Kuitenkin kaupan alueella EU:lla on jo yhtä paljon toimivaltaa kuin liittovaltiolla. EU:lla on myös valuuttajärjestelmä, joka voidaan nähdä askeleena kohti federatiivista rahaliittoa. (Pinder 1995 s. 128) Nykyisin EU:ssa on kuitenkin konfedeeraalinen rakenne, jonka ylin päätöksentekuelin on neuvosto. Sellainen elin ei edusta yhdistettyä yhteisöä, vaan suvereenien jäsenvaltioiden kokousta, jota luonnehtii hajautuneet tahdot. (Roemheld 1978 s. 234)

Integraation oloissa Saksan esikuvaan sisältyy: kitkeä pois vanha nationalismi. Kansallisylypeys on Saksassa tietoisesti pyritty hävittämään. Saksan malli ei silti sellaisenaan ole vientitavaraa, vaan liittyy sodanjälkeisiin erityisolosuhteisiin. Toiseksi vaikka Saksassa oli sodan jälkeen laaja kansallisen poiskittämisen ohjelma, saksalainen kulttuuri ei silti tosiasiaissa ole niin pahasti amerikanisoitunut kuin pohjoismaainen kulttuuri, joka on muodollisesti säilynyt kansallisena. Eurooppalaisuus muodostaa uuden väylän, jossa saksalaiset perinteet voivat jatkua vailla paha-mainaista »kansallisen» leimaa.

8. FEDERALISTINEN OPETUSHALLINTO

Opetushallinto on Saksassa korostetun hajautettu toimiala, kun taas toisessa päässä on liitto-

tasolle keskittynyt ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Opetushallinnossa on suvereniteetti osavaltioilla. Käytetty termi on: »Kulturhoheit der Länder». Länsi-Saksan perustuslain mukaan kukin osavaltio saa itsenäisesti päättää kulttuuriin ja koulutukseen liittyvät asiat. Nykyisin kuitenkin ikärajat, pääsyyvaatimukset ja opetussuunnitelma ovat koko liiton tasolla melko yhtenäisiä.

Saksan äärimmillen viedyn desentralisaation opetus on, että vaikka ylempää käskevää keskusta ei ole, osavaltiot saattavat silti toimia melko yhdenmukaisesti. Länsi-Saksa toimi aluksi 20 vuotta ilman liittotason opetusministeriötä. Kun keskusvalta puuttui, kansallinen yhtenäisyys pyrittiin turvaamaan sopimusteitse. Saksan federalismi on johtanut siihen, että huolimatta osavaltioiden itsenäisyydestä, koulutusjärjestelmä on silti pyritty yhdenmukaistamaan muita teitä.

Saksalaisessa opetushallinnossa on tietty ero kouluhallinnon ja tiedehallinnon välillä. Koululakien kohdalla toimivalta on yksin osavaltioilla, mutta tiedehallinnossa Bund-tasolle tuli kehyslait. Yksityiskohtaiset korkeakoululait säädetään silti yhä Land-tasolla. Koulutustehtävistä kuuluu Ländereille 92 % ja liitolle tuskin 8 %. (Mohr 1990 s. 12, 23) Olisi väärin sanoa, ettei liitolle kuulu mitään, mutta sen merkitys on pieni verrattuna muihin, joissa on keskitetty opetushallinto ja valtakunnallinen lainsäädäntö.

Rheinland-Pfalzin kouluministeriön virkamiehet kertoivat, että Saksassa on 30 opetusministeriötä. Täällä on 16 koululakia, mutta niiden ympärillä on samantyyppinen peruskaanon. Yhdessä maassa ei ole tarpeen tietää, millaiset koululait vallitsevat muissa maissa, mutta niiden yleinen kaava tunnetaan. Standardit ovat kaikilla samat. (Grumbach & Serfas, Mainz, 2.10.1996)

Brandenburgin kouluministeriön virkamies kertoi, että koululait eri saksalaisissa maissa vaihtelevat. Joissakin on paljon lakeja, toisissa vain yksi. Lakien lisäksi on muita määräyksiä (Vorschriften). Tehdään ero sisäisten ja ulkoisten kouluasioiden välillä. Sisäistä on opetus ja ulkoista on koulujen rakennus ja ylläpito. Sisäiset kouluasiat kuuluvat kunnille, mutta ministeriö valvoo kuntia. (Hanssen, Potsdam 30.9.1996)

Opetusministerikonferenssin (Kultusministerkonferenz, KMK) tehtävä on maaministeriöiden välinen koordinaatio federalistisessa liitossa, jotta saavutettaisiin opetuslaitoksen yhtenäisyys ja vertailukelpoisuus. Sen päätösten tulee olla yksimielisiä (Einstimmigkeitsprinzip), mutta ne ovat vain suosituksia, joilla on oikeusvaikutuksia vasta muututtuaan liittomaissa lainsäädännöksi. KMK kokoontuu keskimäärin neljä kertaa vuodessa

täysistuntoon. Sillä on pysyvä sihteeristö Bonnissa. (Handbuch für die Kultusministerkonferenz 1995 s. 11–12)

Ennen kuin Länsi-Saksaan perustettiin liittotason opetusministeriö, ei ollut muuta keskusorganisaatiota kuin vuodelta 1948 periytynyt opetusministerikonferenssi. Se on koordinaatiota itsenäisten Hocheit-yksiköiden kesken; se on suverenien yhteistyötä. Jo 50-luvulla tehtiin sopimuksia, mutta Kulturhoheit on sittemmin kehittynyt nykyiseksi kulttuurifederalismiksi. (Das Bildungswesen in der BRD 1994 s. 81)

Opetusministerikonferenssin täysistunto (Plenum) koostuu osavaltioiden opetusministereistä ja senaattoreista. Plenum valitsee joukostaan presidentin ja presidiumin. Ministerikonferenssin rinnalla toimii virastopääällikkökonferenssi (Amtchefs-konferenz). Ministerikonferenssit eivät ole täysin poliittisia, koska niiden rinnalla on virkamiespääällikköjen kokoukset. KMK:lla on noin 250 hengen sihteeristö, joka toimii Bonnissa. Se valmistelee valiokuntien ja komissioiden istunton. Sihteeristö jakaantuu osastoihin, kuten koulu-, korkeakoulu- ja kulttuuriosastot. (Handbuch für die Kultusministerkonferenz 1995 s. 44, 50)

Haastattelussa Niedersachsenin tiedeministeriön valtiosihteerä kuvasi, että opetusministerikonferenssin takana on suuri valmistelukoneisto, jossa on yli 200 ihmistä ja paljon erilaisia työryhmiä. (Reinhardt, Hannover 4.10.1996) Brandenburgissa ministerineuvos Hansen kertoi, että hän tapaa opetusministerikonferenssissa kolme kertaa vuodessa kollegansa. Tapaamiset ovat eri maissa eikä niinkään Bonnissa. (Hanssen, Potsdam 30.9.1996)

Opetusministerikonferenssin tärkeimpiä tehtäviä on alusta alkaen ollut todistusten vastaveroinen tunnustaminen, jotta turvattaisiin koulujärjestelmän yhdenvertaisuus. Kun todistukset pätevät eri osavaltioissa, se helpottaa muuttoa maasta toiseen. Hessenin kouluministeriössä kerrottiin, että federalismin negatiivinen puoli on hajanaisuus ja pirstoutuneisuus. Koulutodistukset on kuitenkin yhdenmukaistettu, jotta muutto toiseen maahan olisi mahdollista. Abiturienteilla pitää olla sama taso. (Lehuarsdt, Wiesbaden 2.10.1996)

Opetusministerikonferenssi työskentelee ilman että liittohallitus sekaantuisi siihen. Toinen myöhempi koordinoitelin on liiton ja länderien konferenssi (BLK). Siinä toimii liiton ja länderien yhteistyö. BLK luotiin hallintosopimuksella vuonna 1970. Se on pysyvä keskusteluforum Bordin ja Länderien välillä koskien koulutus suunnittelua ja tutkintovaatimuksia. (Mohr 1991 s. 51) BLK:n

alkuperäinen tehtävä oli pitkän aikavälin kehysuunnittelu ja rahoitusuunnitelmat. Avainsanat olivat silloin yhtenäiskoulu (Gesamtschule) ja yhtenäiskorkeakoulu (Gesamthochschule). (Raschert 1980 s. 136)

SPD vaati vuonna 1964 integroitua yhtenäiskoulua. Siten voitaisiin taata mahdollisuuksien tasa-arvo. CDU ei halunnut valtiollista opetusuunnittelua, vaan oppilaiden kyvyt ja vanhempien käsitysten tulee ohjata lasten koulutietä. CDU:n mukaan lapsen koulutuksesta päättävät mieluummin hänen vanhempansa kuin kouluviranomaiset. (Führ 1988 s. 46) CDU:n hallitsemisessa maissa itsenäiset suunnittelu-yksiköt purettiin tai palautettiin linjahallintoon. SDP:n hallitsemisessa maissa ne toimivat valmistellen yhtenäiskoulun suurreformia. (DVG 5, 1984 s. 637)

Willy Brandtin johtamat sosialidemokraatit ottivat ohjelmaansa ruotsalaistyyppisen yhtenäiskoulun (Gesamtschule) toteuttamisen. Kristillisdemokraattisen vastustuksen vuoksi yhtenäiskouluun pyrittiin eri osavaltioissa kokeilujen kautta. Yritykset kattavaan yhtenäiskoulujärjestelmään ovat pääosin epäonnistuneet. (Lappalainen 1990 s. 89) Integroituun yhtenäiskouluun siirtyivät vuonna 1982 SDP-johtoiset Berliini, Hampuri, Hessen ja Nordrhein-Westfalen. Sitä vastustettiin ennen muuta Baijerissa. (Führ 1988 s. 109) Pohjoismainen peruskoulu on Saksassa osittain levinnyt pohjoisiin maihin. Etelä-Saksassa on yhä vanha pääkoulu-kymnaasi-järjestelmä. Itä-Saksan uusissa osavaltioissa SPD:n hallitsemaan Brandenburgiin ja Itä-Berliiniin tuli yhtenäiskoulu. CDU:n hallitsemiin eteläisiin maihin tuli Regelschule, joka on eräänlainen yhtenäiskoulun ja rinnakkaiskoulun välimuoto. (Führ 1992 s. 22)

Korkeakoulumaailmassa vuosi 1969 oli murrosvuosi ja keskusvallan vahvistumisen aikaa; se oli SPD-sentralismia. Willy Brandt korosti koulutusta, tiedettä ja tutkimusta. (Führ 1988 s. 22) Vuonna 1969 perustettiin liittotasolle Bonnin opetusministeriö (Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft). Sitä ennen oli ollut liittotason tutkimusministeriö (Forschungsministerium). Perustuslain muutoksella 1969 luotiin uusi perusta liiton osallistumiselle opetus suunnitteluun. Ennen sitä oli ollut vain Wissenschaftsratin suositukset. (Peisert & Framhein 1994 s. 8)

Liittotasolle perustettiin opetusministeriö aikaan, jolloin eliittiyliopistoista oli siirretty massayliopistoihin. Vielä 1950–60-luvuilla riittivät pelkät opetusministerikonferenssit. Vuoteen asti 1969 olivat osavaltiot yksistään vastuullisia opetuslaitoksesta. Tällöin liittotaso sai rajoitettua koulutuspoliittista toimivaltaa. (Führ 1988 s. 31) Liit-

totason opetusministeriö on valtakunnallinen esikunta, joka ei tee yksittäispäätöksiä. Siellä ei valmistella koululakeja. Sen sijaan korkeakouluja ja tutkimusta varten laaditaan puitelakeja (Rahmge-setz).

Liittotason opetusministeriön nimi kokonaisuudessaan on koulutuksen, tieteen, tutkimuksen ja teknologian liittoministeriö (Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie). Vuonna 1995 siellä oli 4 valtiosihteerä, 7 osastoa, 17 alaosaostoa ja 110 toimistoa. Siten se on paljon suurempi kuin maatasen ministeriöt. Pääosastot ovat keskusosasto, innovaation ja strategisen orientaation osasto, yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen osasto, korkeakoulu- ja tiedeosasto, energia- ja ympäristöosasto, biotieteiden ja informaatiotekniikan osasto, ilmaliu- ja avaruusliikenteen osasto.

Korkeakoulut ovat Saksassa yleensä valtiollisia paitsi muutamat kirkolliset korkeakoulut. Saksan korkeakoululaitosta luonnehtii kesiaikainen perustamis aika ja 1800-luvun alun uushumanismi. Yliopistojen kuva on muuttunut massayliopistojen synnyn myötä. Tähän liittyy politisointi ja radikaalisointi sekä myötävaikutusperiaate. (Führ 1988 s. 164) Vuonna 1950 aloitti korkeakouluopinnot 4 % ikäluokasta, 1960 8 %, 1970 15 %, 1980 20 % ja 1990 25 %. Oli tapahtunut hyppy eliittiyliopistoista massakorkeakouluihin. (Peisert & Framhein 1994 s. 6)

Hessenin tiedeministeriön osastopäällikkö kertoi, miten opiskelijamäärät ovat moninkertaistuneet. Kun sodan jälkeen oli vain 100.000 korkeakouluopiskelijaa, nyt on 1.600.000 opiskelijaa. Nykyään Hessenissä on 5 miljoonaa asukasta ja 160.000 opiskelijaa. Hän kertoi, miten vuoden 1970 aikoihin korkeakoulut demokratisoituivat. Ylempien ordinarius-professorien lisäksi päätöksentekoon tuli mukaan uutta alemmaa opetushenkilöstöä. Vuonna 1968 esitettiin Mitbestimmung-vaatimus. Tuli reformoitu korkeakoulu, jossa valtaa eivät käyttäneet enää vain ordinarius-professorit. (Sauer, Wiesbaden 2.10.1996)

Yliopistohallintoon kuuluu rehtori ja hallintojohtajana kansleri. Senaattiin kuuluu dekaani ja professorien ryhmäedustus. Dekaanin alaisuudessa on fakulteetti, johon kuuluu laitokset ja instituutit. (Mohr 1991 s. 49) Korkeakoulujen johtoon kuuluu päätoiminen johtaja, rehtori tai presidentti. Keskusjohdossa on konsiili tai konsistori ja taloushallinnon johdossa kansleri.

Yliopisto aloitetaan keskimäärin 21 vuotiaana ja lopetetaan 28 vuotiaana. Ammattikorkeakoulu aloitetaan 23 vuotiaana ja lopetetaan 27 vuotiaana. Edellytys tieteelliselle uralle on väittely.

Keskimääräinen promootioikä on 32 vuotta. Professuuri vaatii Saksassa väitöskirjan lisäksi vielä habilitaatiokirjoituksen. Keskimääräinen habilitaatioikä on 40 vuotta. (Peisert & Framhein 1994 s. 105, 126) Suhteessa miljoonaa asukasta kohti väitteli vuonna 1990 Saksassa 126 henkeä, kun Suomessa vastaava luku oli 97 henkeä. (Pekonen 1995 s. 25)

Saksalaisissa ministeriöissä tohtoreiden suhteellinen määrä on varsin suuri. Liittotason opetus- ja tiedeministeriössä johtavista virkamiehistä oli vuonna 1995 tohtoreita 57 %. Maatasen tiede- ja tutkimusministeriöiden osasto- ja toimistopäälliköistä tohtoreita voi olla lähes puolet, kouluministeriössä taas alle kolmannes. Esimerkiksi Baden-Württembergin tiede- ja tutkimusministeriössä päällikkötason virkamiehistä on tohtoreita 60 % ja kouluministeriössä 28 %. Sen sijaan Brandenburgin tiedeministeriön päällikkötasolla on tohtoreita 30 % ja kouluministeriössä 18 %. Eryteisesti oikeustieteen tohtorin titteli on yleinen johtavien virkamiesten parissa Saksassa. (Staatshandbuch 1995)

Vuonna 1970 annettiin ammattikorkeakoulu koskeva lainsäädäntö. Ne kuuluvat tiedeministeriöiden alaisuuteen. Ammattikorkeakoulujen edeltäjänä pidetään polyteknisiä kouluja ja insinööri-kouluja, joita Saksassa perustettiin viime vuosisadalla. Yliopistoissa on järjestetty opetusta 18–10 t/vk ja ammattikorkeakouluissa 25–15 t/vk. Yliopistossa suuntaudutaan enemmän tutkimukseen, kun taas korkeakouluissa enemmän opetukseen. Vastakohtana korkeakoulujärjestelmän kehittämisessä on antiikkinen sivistyskäsitys, jossa sivistys ja kulttuuri nähdään itseisarvoina ja moderni amerikkalainen utilitarismi, jossa tieto nähdään rahaan vaihdettavana hyödykkeenä.

Rheinland-Pfalzin tiedeministeriön virkamiehen käsityksen mukaan sivistysyliopiston malli on vetäytymässä. Anglo-amerikkalaisissa maissa koulutus on enemmän ammatillista. Sama suuntaus etenee Saksassakin. Rheinland-Pfalzissa on enää 7 lukiota, joissa luetaan latinaa. Tämä traditio on myös taantumassa. (Grumbach, Mainz 2.10.1996) Hessenin kouluministeriössä kerrottiin, että Saksassa on yhä vanhoja humanistisia lukioita, joissa luetaan latinaa ja filosofiaa. Nykyään klassillista koulutusta ei enää niinkään painoteta, kun abiturienttien määrä on noussut 8 %:sta 28 %:iin. (Lehuarsdt, Wiesbaden 2.10.1996)

Aikaisemmin vieraiden kielten opiskelu oli muuttaman prosenttien etuoikeus, jotka kävivät kynnaasia. Nyt 90 % lapsista opiskelee englantia. (Führ 1988 s. 197) Laajemman kielitaidon saavat ne,

jotka menevät lukioon. Kymnaasissa luetaan englantia 91 %, ranskaa 44 %, latinaa 37 % ja kreikkaa 1 %. (Mohr 1991 s. 28) Saksalaisessa kulttuurissa latinalainen perinne vaikuttaa vahvemmin kuin Suomessa, koska ensinnäkin Etelä-Saksa on entistä Rooman valtakuntaa ja uskonoltaan katolista; toiseksi Saksan kouluissa luetaan enemmän latinaa ja ranskaa. Kielikysymys liittyy laajempaan kysymykseen, mistä tulevat ulkomaiset vaikutteet. Entisaikaan naapurimaat Ranska ja Italia olivat tärkeimmät kulttuuri-vaikuttajat Saksassa ja tärkeimmät vieraat kielet olivat ranska ja latina. Sodan jälkeen kulttuurimallin antoi Amerikka ja pääkieleksi nousi englanti.

Vallitsevista uudistuslinjoista Brandenburgin kouluministeriön virkamies kertoi, että trendinä on lisätä koulujen itsenäisyyttä. Hollanti ja Tanska ovat Brandenburgille esimerkkinä, miten koulujen vapautta lisätään. Samoin Englanti ja Yhdysvallat. Halutaan joustava, fleksiibeli koulujärjestelmä. (Hanssen, Potsdam 30.9.1996) Samoin Hessenin kouluministeriössä kerrottiin, että Hessenissä linjana on ollut antaa kouluille enemmän itsenäisyyttä, jotta oppilailta olisi enemmän vapautta. Koulut voivat valita, mitä painottaa. Ulkomaiset mallit uudistuksiin tulevat Saksaan nykyään paljolti Amerikasta, Hollannista ja Englannista. (Lehuarsdt, Wiesbaden 2.10.1996)

Yhdysvalloissa markkinavoimat säätelevät voimakkaasti koulutusta ja oppilaitosten rakenteellinen kirjo on laaja. Markkinavetoisessa järjestelmässä koulutus uudistukset lähinnä legalisoivat jo tapahtuneen tilanteen. Muutokset muotoutuvat pitkän ajan kuluessa eivätkä tapahdu erityisten suunnitelmien ohjaamina. (Palonen, Rinne, Kivinen 1992 s. 14, 137) Tulevaisuuden kysymykseksi jää siirytäänkö Euroopassa opetushallinnon alalla enemmän amerikkalaisen mallin mukaisille linjoille vai jatketaanko vanhoja eurooppalaisia perinteitä.

9. YHTEENVETO

Järjestynyt ministeriöhallinto rakennettiin Preussiin vasta Ranskan vallankumouksen ja Napoleonin miehityksen myötä. Kansakunta (nation) sivuutti kuninkaan ja virkamiehet muuttivat kuninkaan palvelijoista kansakunnan palvelijoiksi. Järjen teema oli osa Ranskan vallankumouksen perintöä. Yhteiskunnallisen organisaation piti olla järjen mukaan järjestetty vastakohtana hovihallinnon mielivallalle. Näin päädyimme rans-

kalais-saksalaiseen hallintojärjestelmään, joka on kantavuudeltaan jo yleiseurooppalainen.

Vaikka saksalainen hallinto on alkuperältään samaa syntyjuurta kuin ranskalainen, silti toisen maailmansodan jälkeen nousi suuri ero keskitehtyn yhtenäisvaltion ja saksalaisen hajautetun federalismin välillä. Lukuisten osavaltiominiisteriöiden vuoksi Saksassa on enemmän ministeriöbyrokraatia kuin keskitetyissä yhtenäisvaltioissa. Erityisen pitkälle federalismi on viety opetushallinnossa. Vaikka jokaisella osavaltiolla on omat koululakinsa, silti kaikesta hajautuksesta huolimatta koulujärjestelmien erot eivät eri osavaltioiden välillä ole käytännössä suuret.

Lähihistoriassa valtiollisuudella on usein ollut proletaarinen, sosialistinen leima. Saksalaiseen perinteeseen kuuluu kuitenkin yläluokkainen valtiollisuus, joka ei ollut pelkkää ruhtinaiden mieltävaltaa. Valtion tehtävä oli jo vanhassa Preussissa ylläpitää sivistystä ja oikeudenmukaisuutta. Keisarillisen Saksan perinteessä porvarillinen business-kulttuuri ei edustanut ylintä huippua, vaan kauppa- ja teollisuusporvariston yläpuolella oli erityinen valtiosääty. Virkamiehiä, upseereita ja professoreita arvostettiin enemmän kuin kauppa- ja teollisuusporvaristoa.

1900-luvulla olemme siirtyneet maatalousyhteiskunnasta teollisuusyhteiskuntaan ja siitä edelleen tietoyhteiskuntaan. Tiedon organisaatiot ovat pitkälti valtiolliset. Opetusministeriö on tietotutannon hallintoa ja siten sillä on futuuria ohi maatalous- ja teollisuushallinnon. Koulutus on tyypillinen valtiotehtävä, koska sitä ei ole mielekästä järjestää markkinavetoisesti. Tietoyhteiskuntaan liittyy kiinteästi myös kulttuurihallinto. Perinteinen eurooppalainen korkeakulttuuri on paljolti toteutettu valtion sivistyshallinnon tuella.

Eurooppalaiseen perinteeseen kuuluu itseisarvoinen sivistys ja klassiset kielet. Se on ylellinen asenne tietoon, joka ylittää utilitaristisen hyötyajattelun ja amerikkalaisen pragmatismia. Vanha, antiikista juontava eurooppalainen perinne on, että sivistys on itseisarvoista. Sivistystä ei hankita, jotta se voitaisiin vaihtaa rahaan, vaan sivistys on itsessään henkistä omaisuutta. Se tarkoittaa olla jotakin vastakohtana omistaa jotakin.

Saksan hallintoperinteen anti on, että tarvitaan erityistä valtiollisuutta, joka ei tyhjene poliittiseen intressitaisteluun. Juuri opetushallinnon alalla tarvitaan valtiollista sivistyshallintoa. Tällöin kyse ei ole leimallisesti poliittisesta tieteestä ja taiteesta, vaan asiantuntemukseen ja neutraalisuuteen tukeutuvasta valtiollisuudesta. Tieteen ja taiteen alalla parasta ei suinkaan ole se, mikä saavuttaa laajimman markkinasuosion.

LÄHTEET

- Bayer, Heinz-Dieter: *Der Staatsrat des Freistaates Preussen*. Duncker & Humblot, Berlin 1992.
- Benner, Dietrich: *Wilhelm von Humboldts Bildungstheorie*. Juventa München 1995.
- Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland*. Strukturen und Entwicklung im Überblick. Rowohlt, Hamburg 1994.
- Die Bundesrepublik Deutschland. *Staatshandbuch*, Aufgabe 1995. Carl Heymans Verlag, Köln 1995.
- Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Band I. Vom Spätmittelalter bis zum Ende des Reiches. Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart 1983.
- Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Band II. Vom Reichsdeputationshauptschluss bis zur Auflösung des Deutschen Bundes. Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart 1983.
- Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Band III. Das Deutsche Reich bis zum Ende der Monarchie. Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart 1984.
- Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Band V. Bundesrepublik Deutschland. Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart 1984.
- Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Band VI. Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart 1988.
- Franck, Dieter: *Jahre unseres Lebens 1945–1949*. Piper, München 1980.
- Elias, Norbert: *Saksalaiset. Valtataistelut ja habituskehitys 1800- ja 1900-luvuilla*. Gaudeamus. Tampere 1997.
- Erhard, Ludwig: *Saksan ihme*. Gummerus, Jyväskylä 1959.
- Euroopan neuvosto: *Maakunnallinen hallinto Euroopassa*. Maakuntaliittojen keskusliitto, 1987.
- Führ, Christoph: *Schulen und Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland*. Inter Nationes, Bonn 1988.
- Führ, Christoph: *Zum Bildungswesen in den fünf neuen Ländern der Bundesrepublik Deutschland*. Inter Nationes, Bonn 1992
- Glaser, Herman & Pützstück, Walter: *Ein deutsches Bilderbuch 1870–1918*. Die Gesellschaft einer Epoche in alten Photographien. Verlag C.H. Beck, München 1982.
- Hällä, Aimo: *Suomen kansakoululaitoksen historia*. Ensimmäinen osa. Kansanopetus ennen kansakoulua ja kansakoululaitoksen synty. WSOY, Turku 1949
- Handbuch für die Kultusministerkonferenz*. Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1995.
- Heinrich, Gerd: *Geschichte Preussens Staat und Dynastie*. Ullstein, Frankfurt/M 1984.
- Hentilä, Seppo; Karjalainen, Erkki; Valta, Raija: *Saksa. Voima Euroopan keskellä*. Painatuskeskus, Helsinki 1993.
- Histoire mondiale de l'éducation, de 1815 à 1945*. Tome 3. Paris 1981.
- Hrbek, Rudolf: *Föderalismus und Parlamentarismus in Ordnung des Grundgesetzes*. Kirjassa *Bundestag, Bundesrat, Landparlamente*. NDV, Rheinbreitbach 1991.
- Lappalainen, Antti: *Eurooppa kouluttajana*. WSOY, Juva 1990
- Ludwig, Emil: *Wilhelm II*, WSOY, Porvoo 1928.
- Marcou, Gérard: *L'évolution récente de fédéralisme allemand sous l'influence de l'intégration européenne et de l'unification*. *Revue du droit public* 4/1995
- Mohr, Birgitte: *Bildung und Wissenschaft in Deutschland West*. Bundesanzeiger, Bonn 1990
- Palonen, Tuire & Rinne, Risto & Kivinen, Osmo: *Korkeakoulujärjestelmä ja reformipolitiikka. Seitsemän maan vertailu*. Koulutussosiologian tutkimuskeskus, Turku 1992.
- Peisert, Hansgert & Framhein, Gerhild: *Das Hochschulsystem in Deutschland*. Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, Bonn 1994.
- Pekonen, Osmo: *Ranskan tie*. Art House, Jyväskylä 1995.
- Pinder, John: *Euroopan unioni. Erään yhteistyön historia*. Tammi, Helsinki 1995.
- Raschert, Jürgen: *Bildungspolitik im kooperativen Föderalismus*. Kirjassa *Bildung in der Bundesrepublik Deutschland*, Band 1. Klett-Cotta, Hamburg 1980.
- Roemheld, Lutz: *Integraler Föderalismus. Modell für Europa*. Band 2: Philosophie, Staat, Wirtschaft, Gesellschaft. Verlag Ernst Vögel, München 1978.
- Rutz, Werner & Scherf, Konrad & Strenz, Wilfried: *Die fünf neuen Bundesländer*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1993.
- Tiihonen, Seppo: *Herruus. Eurooppalainen malli*, 1-osa. Painatuskeskus, Helsinki 1994.
- Vogel, Werner: Karl von Altenstein. Kirjassa *Berlinische Lebensbilder*, Wissenschaftspolitik in Berlin. Colloquium Verlag, Berlin 1987.
- Weidenfeld, Werner: *Kulturbruch mit Amerika. Das Ende transatlantischer Selbstverständlichkeit*. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 1996.
- Wilhelm II: *Tapauksia ja henkilöitä vuosilta 1878 ja 1918*. WSOY 1922.
- Wilhelm von Humboldt 1767 – 1967. Erbe – Gegenwart – Zukunft*. Veb Max Niemeyer Verlag, Halle 1967.
- Wunder, Bernd: *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*. Suhrkamp, Frankfurt/M 1986.
- Haastattelut saksalaisten maiden opetusministeriöissä:
- Hanssen, Potsdam 30.9.1996
Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
- Bückmann & Dr. Döhler, Potsdam 30.9.1996
Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur
- Dr. Drechsler & Pafrath, Erfurt 1.10.1996
Thüringer Ministerium für Wissenschaft Forschung und Kultur
- Ulbrich, Erfurt 1.10.1996
Thüringer Kultusministerium
- Dr. Grumbach & Serfas, Mainz 2.10.1996
Ministerium für Wissenschaft und Weiterbildung
- Dr. Sauer, Wiesbaden 2.10.1996
Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst
- Lehuarsdt, Wiesbaden 2.10.1996
Hessisches Kultusministerium
- Dr. Reinhardt & Dr. Bormann, Hannover 4.10.1996
Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur
- Dr. Hegel, Berlin 7.10.1996
Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung