Die freie Verfügbarkeit dieses Beitrages wurde ermöglicht durch das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), Stabsstelle »Publikationen und wissenschaftliche Informationsdienste«

Hinweis zur Nutzung dieser PDF-Ausgabe

Für die Nutzung dieses Textes gelten die Bestimmungen des deutschen Urheberrechtsgesetzes.

Dieses Dokument ist für Privatpersonen somit ausschließlich für den persönlichen, nichtkommerziellen Gebrauch bestimmt.

Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern oder weiterverbreiten.

Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen ggf. vorhandene Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden.

© 2020 Vandenhoeck & Ruprecht GmbH & Co. KG, Göttingen

Ingo Hochbaum

Neue Wege der Zusammenarbeit

Die europäische Bildungs- und Berufsbildungspolitik nach Maastricht[1]

Summary: The Maastricht treaty contents in its articles 126, 127 and 128 a fundamental new orientation in the education policy of the Community. The old article 128 authorized the Community to establish principles for a common policy practically in the whole aerea of education. Now this right and the common policy have disappeared. The new ruling about education, youth, professional training and culture is guided by the treaty's important principles concerning the protection of national identity and subsidiarity (which seems to be not justitiable but politically very efficient). Nevertheless, they do not aim any „renationalization" in the structure of the Community. Theses principles underline the competence and responsibility of memberstates in the field of education and professional training thus meeting the plurality of educational systems and the rich diversity of European culture and languages. Rapidly changing economic and manpower demands in the European single market need this new orientation and flexible solutions. Centralizing tendences are strictly ruled out to facilitate the strengthening of the European dimension of the Community.

1. Die Bildungspolitik vor Maastricht

Die europäische Berufsausbildungspolitik vor dem Vertrag über die Europäische Union ist gekennzeichnet durch den bedingten Vorrang des Gemeinschaftsrechts, die gemeinsame Politik von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten und eine weite Auslegung des Berufsausbildungsbegriffs[2].

Die unbestrittene Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Bildungspolitik als solcher und der Organisation des Bildungswesens steht unter dem Vorbehalt des Gemeinschaftsrechts, wenn sie mit Befugnissen der Gemeinschaft zur Verwirklichung von Vertragszielen zusammentrifft[3], zu denen die Freizügigkeit, die Mobilität der Arbeitskräfte und die Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmer gehören[4].

Art. 3 EWGV legt drei gemeinsame Politiken - im Bereich des Handels, der Landwirtschaft und des Verkehrs - fest. Durch das Gravier - Urteil vom 13.2.1985 wurde jedoch deutlich, daß es aufgrund von Artikel 128 EWGV noch

eine weitere gemeinsame Politik, nämlich in Bezug auf die Berufsausbildung, gibt, für die der Rat auf Vorschlag der Kommission im Unterschied zu den klassischen gemeinsamen Politiken nicht mit qualifizierter Mehrheit, sondern mit einfacher Mehrheit beschließt und allgemeine Grundsätze und die Mitgliedstaaten verpflichtende Rechtsakte erlassen kann.

Folgenreich erwiesen sich in diesem Zusammenhang zwei Auslegungen des Gerichtshofs: einerseits die Bindung der gemeinsamen Politik an das Prinzip der dynamischen Entwicklung[5] der Gemeinschaft und zum andern die praktisch den gesamten Bildungsbereich umfassende Bestimmung des Berufsbildungsbegriffs.

Nach dem Wortlaut des Artikels 128 EWG soll die sich schrittweise entwickelnde[6] gemeinsame Politik „zu einer harmonischen Entwicklung sowohl der einzelnen Volkswirtschaften als auch des Gemeinsamen Marktes beitragen." Das Gravier-Urteil bestimmte in Anlehnung an Art. 2 EWGV, daß diese Politik der Verwirklichung der Freizügigkeit, der Mobilität der Arbeitskräfte und der Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmer dienen soll(Rdnr. 23). Die Einheitliche Europäische Akte ordnete die gemeinsamen Politiken außerdem dem Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Kohäsion) unter, d.h. dem regionalen Ausgleich und der „harmonischen Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes" (Art. 130 a und 130 b EWGV). Diese wie eine Fata Morgana am Horizont verschwimmenden Ziele forderten geradezu heraus, die „Lückenfüllungsklausel" des Art. 235 EWGV in Anspruch zu nehmen, um die fehlenden erforderlichen Befugnisse für gemeinschaftliches Handeln herbeizuschaffen[7].

Die hierdurch bewirkte schleichende Aushöhlung der Länderkompetenzen und Schwächung des föderalen Systems der Bundesrepublik Deutschland wurde besonders durch die vom Gerichtshof begünstigte weite Auslegung des Berufsbildungsbegriffs gefördert, der darunter jede berufsbefähigende und berufsqualifizierende Ausbildung auf allen Ausbildungsstufen verstand, auch die Hochschulbildung und sogar den Sekundarbereich, sofern dieser die Voraussetzung für eine darauf aufbauende Ausbildung darstellt[8].

2. Neue Politik und geänderte Befugnisse

Die Maastrichter Beschlüsse sollten nach übereinstimmender Auffassung der Mitgliedstaaten die Unklarheiten der bildungspolitischen Zielsetzungen beseitigen und die Zuständigkeiten der Gemeinschaft im Bereich der Bildung (Art. 126

EGV), Berufsausbildung (Art. 127 EGV) und Kultur (Art. 128 EGV) klarstellen und justitiabel festschreiben.

Das wichtigste Element der neuen Regelungen für die allgemeine (und Hochschul)Bildung, die Berufsbildung und die Kultur ist der Fortfall der an den Wirtschaftszielen orientierten gemeinsamen Politik und der damit verknüpften Grundsatzbefugnis. Das bedeutet, daß die bisher auf Artikel 128 gestützten Grundsätze und Regelungen insoweit ihre Geltung verlieren, als sie nicht von den neuen Vertragsbestimmungen gedeckt werden.

Da die Gemeinschaft nicht mehr allgemeine Grundsätze für eine gemeinsame Politik noch für die mitgliedstaatliche Zusammenarbeit bezw. die einzelstaatliche Bildungspolitik aufstellen darf, kann sie auch keine eigene oder gemeinsame Politik mehr entwickeln oder durchführen. Der frühere Art. 128 EWGV hat keine normative Wirkung mehr, auch nicht im Rahmen eines „acquis communautaire", der dem neuen Art. 126 EGV seinen Sinn nehmen und ihm zuwiderlaufen würde.

War bisher die Gemeinschaft die treibende Kraft und „Landnehmer" immer neuer Politikfelder, getreu der internen Anweisung von Jaques Delors, „neue Tätigkeitsbereiche für die Gemeinschaft" zu erschließen und der Gemeinschaft die „konkurrierenden, nicht ausschließlichen Zuständigkeiten" zu übertragen[9], so zeigt sich jetzt eine völlige Neuorientierung der gemeinschaftlichen Bildungspolitik. Sie bedeutet im Ergebnis eine Zurücknahme der Zuständigkeitsvermutung bei nicht ausschließlichen Zuständigkeiten nunmehr zugunsten der Mitgliedstaaten und - damit verbunden - die Hervorhebung der nationalen Identität und die Beschränkung des Vorrangprinzips auf notwendige (spezifische) Handlungspflichten der Gemeinschaft (wie die Verwirklichung des Binnenmarkts und der Grundfreiheiten). Mit anderen Worten: An die Stelle der bisherigen gemeinsamen Politik tritt die Verwirklichung der alten Forderung der Länder der Bundesrepublik von der „originären Zuständigkeit der Mitgliedstaaten", deutlich im Abgrenzungspapier der Kultusministerkonferenz aus dem Jahre 1987[10], das damit eine späte Bestätigung erhält.

Das Gemeinschaftshandeln wird unter den Vorbehalt der „Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten" und der Politik („Tätigkeit") der Mitgliedstaaten gestellt. Aufgabe der Gemeinschaft ist es also nunmehr, die solidarische Kooperation der Mitgliedstaaten zu fördern und die einzelstaatlichen Politiken „erforderlichenfalls" zu unterstützen und zu ergänzen. Dabei hat die Gemeinschaft die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung ihres jeweiligen Bildungssystems „strikt" zu achten; Harmonisierungsmaßnahmen können nicht auf Artikel 235 gestützt werden; jede Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften ist untersagt[11].

Das Prinzip der Förderung und Unterstützung der prioritären mitgliedstaatlichen Ebene durch die Gemeinschaft[12] wird auch durch das Subsidiaritätsprinzip der Präambel und des Artikels B des Unionsvertrages sowie des Artikels 3 b des EG-Vertrages unterstrichen, dessen Absatz 3 (Verhältnismäßigkeit) die Wahl, die Regelungstiefe und die Tragweite der in den Artikeln 126 bis 128 bereitgestellten Rechtsmittel der Gemeinschaft bestimmt, die sie zur Verwirklichung ihrer Aufgaben einsetzen kann.

Auch die Befugnisse der Gemeinschaft im Bereich der beruflichen Bildung (Artikel 127 EGV) werden auf die Unterstützung und Ergänzung der mitgliedstaatlichen Maßnahmen beschränkt, wobei die Gemeinschaft auch hier die Verantwortung der Mitgliedstaaten für Inhalt und Gestaltung der beruflichen Bildung „strikt" zu beachten hat und die Harmonisierung jeglicher Rechts- und Verwaltungsvorschriften ausgeschlossen ist[13]. Das Recht, im Gegensatz zum Bereich der allgemeinen und Hochschulbildung (Artikel 126), eine eigene Politik der beruflichen Bildung zu „führen", - was in den anderen Sprachen der Gemeinschaft eine „leitende" Bedeutung hat -, ist jedoch in der Systematik des neuen Vertrages ohne politische Kraft. Zwar kann die Gemeinschaft in den ihr gesetzten Begrenzungen nicht nur Fördermaßnahmen, sondern „Maßnahmen" durchführen und hierzu Rechtsmittel einsetzen, ohne den Regionalausschuß beteiligen zu müssen, aber der Vorrang der mitgliedstaatlichen Politik ist doch so eindeutig festgeschrieben, daß die „führende Rolle" der Gemeinschaft nur beschränkte Initiativen wird entwickeln können. Diese werden sich im Bereich des Haushalts allerdings auswirken, etwa durch die Verlockungen des „goldenen Zügels" im Förderbereich.

3. Das Ende der gemischten Formel ?

Die Mitgliedstaaten versuchten schon vor dem GRAVIER - Urteil, insbesondere seit dem „Wende"Gipfel vom 27. Oktober 1970 in Luxemburg, der sich für die Verwirklichung der Europäischen Einheit aussprach[14], Wege der bildungspolitischen Zusammenarbeit zu finden, auch ohne daß hierfür auf konkrete Vertragsbestimmungen Bezug genommen werden konnte. Ausdruck hierfür war die Schaffung des Bildungsausschusses im Jahre 1974, in dem die Mitgliedstaaten und die Kommission gleichberechtigt vertreten waren, und die Beschlußfassungsform „Der Rat und die im Rat vereinigten Minister für das Bildungswesen", die später als „gemischte Formel" bekannt geworden ist. Seit 1976 sind 57 Bildungsbeschlüsse in der „gemischten Formel" gefaßt worden, die als Ausdruck des partnerschaftlichen Zusammenwirkens der Gemeinschafts-

kompetenzen mit den Souveränitätsrechten der Mitgliedstaaten gelten und positive Wirkungen auf das gegenseitige Verständnis und die Annäherung der Bildungssysteme entfalten sollten. Schon Generalanwalt Alain DUTHEILLET DE LAMOTHE hatte in der RS 22/70 am 31.1.1971 auf die Nützlichkeit der gemischten Formel hingewiesen:

> „Geschichtlich war es übrigens oft diese Form des Tätigwerdens des Rates, durch die unter europäischem Blickwinkel beträchtliche „Schritte vorwärts" eingeleitet wurden, und ich brauche als Beispiele nur die verschiedenen Beschlüsse der Jahre 1960, 1962 und 1963 zu erwähnen, die eine Beschleunigung der im Vertrag für die Verwirklichung bestimmter Ziele vorgesehenen Zeitfolge ermöglichte"[15].

Aber im Endergebnis erwies sich die gemischte Formel doch als ein untauglicher Versuch, die voneinander gründlich divergierenden Bildungssysteme in überschaubaren Zeiträumen einander anzunähern. Sie führte zwar zu vielen schönen europapolitischen Kalendersprüchen, allerdings aber auch zu mehr Befugnisansprüchen der Kommission, da für sie jeder gemischte Beschluß auch als ein Zugeständnis ungeschriebener Gemeinschaftszuständigkeiten zu werten war und ihre Begehrlichkeit weckte, sich neue Zuständigkeiten im Wege des „effet utile" oder als Annexkompetenz anzueignen. So unternahm die Kommission kritische Analysen u.a. über das Schulversagen und das Analphabetentum in den Mitgliedstaaten und entwickelte zahlreiche Initiativen im Bereich der Curricula, der Lehrerbildung, der Eingliederung behinderter Kinder in den Schulunterricht, der multikulturellen Erziehung und des Hochschulwesens.

Darüber hinaus nahm die Kommission umfassende reformpolitische Befugnisse in Anspruch, ohne daß hierfür Planungskompetenzen im Vertrag oder Aufträge des Rates vorgelegen hätten. Beispiele hierfür sind die über die Aufstellung von Grundsätzen hinausgehenden Memoranden über die Hochschulbildung, den Fernunterricht und die Berufsbildung[16], in denen die Vorstellungen der Kommission von der Rolle der Ausbildung als eines Wirtschaftsprodukts und ihre Konzeption eines ökonomisch orientierten „Bildungsraums Europa" deutlich wurden. Ausgangspunkt dieser Memoranden ist die Behauptung der kompletten Reformbedürftigkeit der Bildungssysteme zur Steigerung der Produktivität des Faktors Human-Ressourcen. Es konnte nicht ausbleiben, daß diese „Vor-Maastrichter" Memoranden auf heftige Kritik zahlreicher gesellschaftlicher Gruppen in der Bundesrepublik stießen.

Der Maastrichter EG-Vertrag läßt für Beschlüsse in der gemischten Formel keinen Raum mehr, trotz der Einstimmigkeit, die sie erfordern. Die Vorstellung, durch die Einstimmigkeit Veto-Rechte ausüben zu können, hat sich als politisch unrealistisch erwiesen. Nunmehr ist das Zusammenwirken von Mitgliedstaaten und Gemeinschaft in den Artikeln 126, 127 und 128 EGV neu geregelt. Nicht

die Mitgliedstaaten fördern und unterstützen die Gemeinschaftspolitik durch das Hinzutun eigener Souveränitätsrechte und Handlungsmöglichkeiten, so daß sich von daher die gemischte Formel rechtfertigen könnte, vielmehr ist es die Gemeinschaft, die die mitgliedstaatliche Politik unterstützt und ergänzt.

4. Bildungsausschuß oder Ratsgruppe ?

Damit stellt sich auch die Frage, ob der 1974 in der gemischten Formel gegründete Bildungsausschuß des Rates durch eine „Ratsgruppe" zu ersetzen ist. Eine Ratsgruppe hätte nicht die Möglichkeit, Vorhaben sowohl im Bereich des Gemeinschaftsrechts als auch des Völkerrechts zu behandeln wie der Bildungsausschuß, der als Ausschuß „sui generis" zu betrachten ist und außerdem nach den Regeln des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AstV) beschließt. Im Bildungsausschuß des EWGV ist die Kommission das „13." Mitglied. Ihre Initiativrechte muß sie mit den anderen Mitgliedern teilen, die häufig genug auf Veranlassung ihrer Präsidenten Vorlagen der Kommission veränderten oder parallel hierzu Entwürfe fertigten. Die durch Maastricht festgelegte starke Rolle der Mitgliedstaaten und die „sekundierende" Funktion der Gemeinschaft wird zweifellos einen Ausschuß erforderlich machen, der die Tätigkeiten der Gemeinschaft vor allem aus der Sicht der Mitgliedstaaten kritisch begleitet. Insofern dürfte eine Mitgliedschaft der Kommission im Bildungsausschuß - wie bisher - die „Kontrollfunktion" der Mitgliedstaaten erschweren, wenn nicht konterkarieren.

5. Das Subsidiaritätsprinzip

a) Der Europäische Rat von Birmingham

Das in die Maastrichter Verträge aufgenommene Subsidiaritätsprinzip ist vom Grundsatz der „Bürgernähe" in den Erwägungsgründen und in Artikel A EUV nicht zu trennen[17]. Diesen Zusammenhang hat die Erklärung des Europäischen Rates von Birmingham vom 16. Oktober 1992 besonders unterstrichen[18]. Bei der Verwirklichung der Europäischen Union ist die Subsidiarität sowohl ein Strukturprinzip (11. Erwägungsgrund in der Präambel des EU-Vertrages), als auch konstituierende Norm für alle Beschlüsse, die auf die Verwirklichung der Unionsziele gerichtet sind (Artikel B EUV).

Artikel 3 b EGV enthält in den folgenden drei Absätzen drei Grundprinzipien: Das Legalitätsprinzip (Abs. 1), das Subsidiaritätsprinzip (Abs. 2) und das Prinzip der Proportionalität (Abs. 3):

> „Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Grenzen tätig.
>
> In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.
>
> Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus."

Das Subsidiaritätsprinzip löste zahlreiche kontroverse Diskussionen aus, die seine mangelnde Justitiabilität, aber auch seine politische Bedeutung deutlich machten[19].

Die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Birmingham kündigten deshalb an, daß auf dem Europäischen Rat in Edinburgh am 10./11. Dezember 1992 Beschlüsse zum Subsidiaritätsprinzip „aufgrund einschlägiger Berichte" gefaßt werden sollten. Hierzu formulierte der Europäische Rat politische Leitvorstellungen[20]:

- Wahrung der nationalen Identität: Geschichte, Kultur und Tradition der einzelnen Nationen sind zu achten. Unter dieser Voraussetzung ist „genauer zu definieren, welche Aufgaben den Mitgliedstaaten obliegen und welche Aufgaben von der Gemeinschaft zu übernehmen sind".

- Bürgernähe und Verhältnismäßigkeit der Beschlußfassungen: Dies setzt voraus, daß es Sache jedes Mitgliedstaates ist zu entscheiden, „auf welche Weise seine Befugnisse im innerstaatlichen Bereich ausgeübt werden sollen", d.h. Flexibilität bei der Wahl der Mittel zur Ausführung von Gemeinschaftsrecht. „Ein Tätigwerden auf Gemeinschaftsebene sollte nur dann erfolgen, wenn dies angemessen und notwendig ist".

- Beachtung des Legalitätsprinzips: „Die Gemeinschaft kann nur tätig werden, wenn die Mitgliedstaaten ihr die Befugnis hierzu in den Verträgen erteilt haben". Damit werden strenge Maßstäbe für die sekundäre Gemeinschaftsrechtsetzung und die Anwendung des Artikels 235, aber auch an die Definition des „acquis communautaire" angelegt. Es bedeutet, daß nur solche Beschlüsse der Bildungsminister fortgelten können, die diese Voraussetzungen der Legalitätsprüfung erfüllen. Künftige Beschlüsse haben sich zusätzlich am Subsidiaritätsprinzip zu orientieren.

b) Der deutsche Vorschlag

Die Bundesregierung legte ein mit den Ländern abgestimmtes und vom Staatssekretärsausschuß für Europafragen am 16. September 1992 beschlossenes Memorandum zum Subsidiaritätsprinzip den Mitgliedstaaten vor[21].

Hierin vertrat sie die Auffassung, daß das Subsidiaritätsprinzip „in allen Tätigkeitsbereichen der Gemeinschaft zu beachten" sei. Es sei als justitiabler Rechtsgrundsatz anzusehen. Unbeschadet der in Art. 155 EGV weitergeltenden Zielverwirklichungspflichten der Kommission sei es „von allen Gemeinschaftsorganen bei ihrem Handeln zu beachten, und zwar sowohl bei der Rechtsetzung in engerem Sinne, bei der Entwicklung der Gemeinschaftspolitiken als auch bei deren Finanzierung und bei der Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts".

Im Bereich der nicht ausschließlichen Kompetenzen, auf die nach Art. 3 b Abs. 2 EGV das Subsidiaritätsprinzip im Regelfalle anzuwenden ist, gilt prioritär die Zuständigkeitsvermutung zugunsten des mitgliedstaatlichen Handelns, es sei denn, daß das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zum Zuge kommt. Mit anderen Worten ist in allen den Fällen, in denen eine Gemeinschaftsrechtsetzung, beispielsweise durch ein Aktionsprogramm mit bildungspolitischen Inhalten, beabsichtigt ist, das Vorhandensein von konkreten Einzelermächtigungen im Vertrag zu prüfen.

Außerdem ist in jedem einzelnen Falle festzustellen, ob die vorgesehene Rechtsform, der Regelungsumfang und die Regelungsintensität des Beschlußvorschlags auch unter Berücksichtigung seines Verwaltungsvollzugs den Grundsätzen der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Das schließt die Prüfung ein, ob die zu regelnde Materie nicht überhaupt besser den Mitgliedstaaten, den Sozialpartnern, Wohlfahrtsorganisationen oder sonstigen privaten Organisationen überlassen werden sollte.

c) Das Delors - Papier und der Kommissionsvorschlag[22]

Das Papier des Präsidenten unterscheidet einerseits zwischen dem Prinzip der Notwendigkeit des Handelns der Gemeinschaft, wenn sich aus dem Vertrag eine Verpflichtung zum Tätigwerden klar ergibt (hier beschränkt sich die Subsidiaritätsprüfung auf die Verhältnismäßigkeit und die erforderliche „Intensität" der Mittel), und andererseits Maßnahmen der Gemeinschaft in Fällen, in denen die Zuständigkeiten der Gemeinschaft mit denen der Mitgliedstaaten konkurrieren und die Notwendigkeit des Gemeinschaftshandelns ausführlich zu begründen ist.

Das von Präsident Delors für den Europäischen Rat von Birmingham erarbeitete vertrauliche Papier über die Subsidiarität, das im Anhang den Entwurf einer Interinstitutionellen Vereinbarung der Gemeinschaftsorgane (Europäisches Parlament, Rat und Kommission) über das Subsidiaritätsprinzip enthält, weist eingangs darauf hin, daß die „großen Initiativen" der Kommission stets vom Prinzip der „Notwendigkeit" des Gemeinschaftshandelns bestimmt waren. Hierzu werden neben bestimmten gemeinsamen Politiken die Verwirklichung eines Raumes ohne Grenzen (Binnenmarkt) und die hierfür in der Einheitlichen Europäischen Akte vorgesehenen flankierenden Politiken (also z.B. der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt) gerechnet.

Deshalb dürfte die künftige Anwendung des Subsidiaritätsprinzips „nicht auf eine Bevormundung der Kommission durch Infragestellen ihres Initiativrechts und damit eine Änderung des in den Verträgen vorgesehenen Gleichgewichts hinauslaufen". Die vom Vertrag vorgeschriebene Handlungspflicht, wie sie z.B. in Artikel 8 a („Die Gemeinschaft trifft die erforderlichen Maßnahmen, um bis zum 31. Dezember 1992 den Binnenmarkt schrittweise zu verwirklichen") und in Artikel 40 („...wird eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte geschaffen") zum Ausdruck kommt, dürfte nicht in Frage gestellt werden, um nicht ein Verfahren im Wege einer Untätigkeitsklage nach Art. 175 EGV vor dem Europäischen Gerichtshof zu riskieren.

Für diesen Bereich der „necessité" des Tätigwerdens der Gemeinschaft könnten Rahmenregelungen für nationale Maßnahmen erfolgen, wenn nicht diese gänzlich entfallen: Die Mitgliedstaaten

> „können Gesetze beschließen, wenn die Gemeinschaft dies akzeptiert - beispielsweise bei bestimmten Aspekten der Handelspolitik - oder Rahmenregelungen für nationale Maßnahmen erläßt. Gleichwohl kann die Gemeinschaft die Auffassung vertreten, daß (den Mitgliedstaaten) dieses Recht vollständig entzogen werden muß. Somit verfügt sie gewissermaßen über die Zuständigkeit für die Zuständigkeit."[23]

Der Begriff der „ausschließlichen Zuständigkeit" habe sich aus der Verpflichtung heraus entwickelt, den „Gemeinsamen Markt" zu verwirklichen. Diese Verpflichtung sei zwingend und enthalte eine Ergebnispflicht. Die ausschließlichen Zuständigkeiten orientieren sich „schwerpunktmäßig an den vier Grundfreiheiten und an bestimmten gemeinsamen Politiken", die „für die Schaffung des Binnenmarkts unerläßlich sind bezw. sich unmittelbar daraus ergeben". Dazu gehören u.a.:

- die Beseitigung der Hindernisse, die der Freizügigkeit sowie Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr entgegenstehen,; (Artikel 8 a)
- die gemeinsame Handelspolitik (Artikel 113), die eine einheitliche Gestaltung des Binnenmarktes gewährleistet,

- die allgemeinen Wettbewerbsregeln, die für gleiche Handelsbedingungen im Binnenmarkt sorgen,
- die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte als Voraussetzung für den freien Verkehr landwirtschaftlicher Erzeugnisse; bereits 1957 wurden hierfür besondere Regeln vereinbart,
- die wesentlichen Elemente der Verkehrspolitik
- die künftige einheitliche Währungs- und Wechselkurspolitik[24].

Die Abgrenzung der ausschließlichen Zuständigkeiten ist nach Auffassung der Kommission ein durch den Integrationsfortschritt bestimmter „dynamischer Vorgang". In den Fällen, in denen die Gemeinschaft zum Handeln verpflichtet ist, kommt „das Subsidiaritätsprinzip als Kriterium der Notwendigkeit nicht zum Tragen".

Im Bereich der „konkurrierenden" Zuständigkeiten, d.h. im Anwendungsbereich des Artikels 3 b, Absatz 2 EGV, ist die Notwendigkeit des gemeinschaftlichen Handelns „unterschiedlich" zu beurteilen. Fallweise ist zu überprüfen:

- Verfügen die Mitgliedstaaten über Mittel, einschließlich der finanziellen Mittel, zur Erreichung der Ziele (nationale, regionale oder kommunale Gesetzgebung, Verhaltenskodex, Vereinbarungen zwischen Sozialpartnern, usw.?) (Komparativer Effizienztest);
- Wie effizient ist die Gemeinschaftsmaßnahme (Umfang, grenzübergreifende Probleme, Kosten der Untätigkeit, kritische Masse usw.)? (Mehrwert-Test).

Für die Ausübung der konkurrierenden Zuständigkeiten unterscheidet die Kommission zwischen Gesetzgebungsmaßnahmen, gemeinsamen Maßnahmen (wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Forschung), Maßnahmen als Beitrag (z.B. Berufsbildung, Artikel 128 EGV) und, als schwächste Form der Tätigkeit, komplementären Maßnahmen, bei denen der politische Wille „nicht sehr ausgeprägt" sei: Bildung, Kultur, Gesundheitswesen (Artikel 126, 128 und 129 EGV)[25].

d) Der Entwurf einer Interinstitutionellen Vereinbarung

Der Entwurf einer Interinstitutionellen Vereinbarung[26] des Kommissionspräsidenten enthält folgende wesentliche Elemente, die einerseits der gestärkten Rolle der Mitgliedstaaten und ihrer Verantwortung als Mitglieder der Gemeinschaft (auch in finanzieller Hinsicht), andererseits aber auch der Steigerung der Effizienz und Bürgernähe des Gemeinschaftshandelns Rechnung tragen:

1. Artikel 3 b Absatz 1 EGV setzt im Verhältnis der Gemeinschaftszuständigkeiten zu den einzelstaatlichen Zuständigkeiten voraus, daß die einzelstaatliche Zuständigkeit die Regel und die Gemeinschaftszuständigkeiten die Ausnahme sind. Deshalb erübrigt es sich, „verfassungsrechtlich" eine Liste der den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Kompetenzen aufzustellen.

2. Das Subsidiaritätsprinzip ist gemäß Artikel 3 b EGV ein Instrument zur Regelung der Ausübung, nicht aber Zuweisung von Zuständigkeiten, letztere wird im Vertrag geregelt.

3. Das Subsidiaritätsprinzip ist ein Kriterium zur Bestimmung des jeweiligen Handlungsbedarfs und der Intensität der Handlungsmodalitäten. Als Kriterium zur Beurteilung des Handlungsbedarfs gilt es nicht für Bereiche, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen. Hier gilt nur die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme. Der Begriff der ausschließlichen Zuständigkeit beinhaltet, daß die Gemeinschaft zum Handeln verpflichtet ist und die alleinige Verantwortung für bestimmte Tätigkeiten trägt.

4. In den Bereichen „konkurrierender Zuständigkeit" (Artikel 3 b, Abs. 2 EGV) ist der Handlungsbedarf der Gemeinschaft gegenüber den Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Verwirklichung der Vertragsziele hinsichtlich seiner Wirksamkeit („vergleichender Effizienztest") und des grenzübergreifenden Mehrwerts („Mehrwert-Test") zu begründen. Die Maßnahmen der Gemeinschaft können legislativer Art sein, gemeinsam erfolgen (Kohäsion, Forschung, GASP), einen Beitrag leisten (Berufsbildung, Umwelt, transeuropäische Netze, Verbraucherschutz, Industriepolitik) oder nur komplementärer Natur sein (Bildung, Kultur, Gesundheit).

5. Jeder Vorschlag der Kommission an den Rat und an das Parlament ist in bezug auf die Subsidiarität zu begründen. Die Untersuchung, ob der Vorschlag der Kommission dem Subsidiaritätsprinzip gerecht wird, ist Bestandteil des gesamten Prüfungsverfahrens und von diesem nicht zu trennen.

e) Die Ergebnisse des Europäischen Rates von Edinburgh (11./12. Dezember 1992)

Der Europäische Rat bezeichnet das Subsidiaritätsprinzip als Grundlage der Europäischen Union. Es trägt zur Wahrung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten und der Erhaltung ihrer Befugnisse bei. Artikel 3 b des EG-Vertrages bestehe aus drei Grundelementen:

- einer strikten Grenze für das Tätigwerden der Gemeinschaft (Absatz 1)
- einer Regel (Absatz 2) zur Beantwortung der Frage: „Soll die Gemeinschaft tätig werden?" Dies gilt für Bereiche, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen;
- einer Regel (Absatz 3) zur Beantwortung der Frage: „In welchem Maße und auf welche Weise soll die Gemeinschaft tätig werden?" Dies gilt unabhängig davon, ob die Maßnahme unter die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt oder nicht.[27]

Den drei Grundelementen entsprechen in den drei Absätzen die Prinzipien der „Zuweisung von Befugnissen", der Subsidiarität „im streng rechtlichen Sinn" und der „Verhältnismäßigkeit oder Intensität".

Die Vorschläge der Kommission setzten sich weitgehend durch: Es soll eine Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission „im Rahmen des interinstitutionellen Dialogs zwischen diesen Organen" angestrebt werden. Das Subsidiaritätsprinzip berührt nicht die Befugnisse der Gemeinschaft, über die sie „aufgrund des Vertrags entsprechend der Auslegung des Gerichtshofs verfügt":

> „..es darf diese Befugnisse nicht in Frage stellen. Es ist eine Richtschnur dafür, wie diese Befugnisse auf Gemeinschaftsebene, nicht zuletzt bei der Anwendung des Artikels 235, auszuüben sind...es darf weder den Vorrang des Gemeinschaftsrechts beeinträchtigen noch den in Artikel F Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegten Grundsatz, daß sich die Union mit den Mitteln ausstattet, die zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlich sind, in Frage stellen."

Die Subsidiarität wird ferner als „ein dynamischer Grundsatz" bezeichnet: „Sie gestattet eine Ausweitung der Tätigkeit der Gemeinschaft, wenn die Umstände es verlangen, und umgekehrt auch deren Beschränkung oder Aussetzung, wenn sie nicht mehr gerechtfertigt ist". Das Subsidiaritätsprinzip „kann nicht als unmittelbar wirksam betrachtet werden". Wird die Gemeinschaft auf Gebieten gemischter Zuständigkeit tätig, „so ist die Art der zu treffenden Maßnahmen fallweise unter Berücksichtigung der einschlägigen Vertragsbestimmungen festzulegen."[28] Für die Bereiche der Bildung, Jugend, Berufsbildung und Kultur ist dies im einzelnen festgelegt, so daß für die „Dynamik" des Subsidiaritätsprinzips kein Raum bleiben dürfte.

Wesentlich für den Bereich der Artikel 126 bis 128 EGV ist, daß ein Tätigwerden der Gemeinschaft nur gerechtfertigt ist, wenn dem Rat der Nachweis erbracht wird, daß die beiden Anforderungen des Subsidiaritätskriteriums erfüllt sind. Hierbei ist zu prüfen,

- ob transnationale Aspekte vorliegen, die durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht zufriedenstellend geregelt werden können, und/oder
- Maßnahmen der Mitgliedstaaten allein oder das Fehlen gemeinschaftlicher Maßnahmen zu den Erfordernissen des Vertrags im Widerspruch stehen oder in anderer Weise die Interessen der Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen, und/oder
- dem Rat muß der Nachweis erbracht werden, daß Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene aufgrund ihrer Größenordnung oder ihrer Auswirkungen im Verhältnis zu einem Tätigwerden auf der Ebene der Mitgliedstaaten deutliche Vorteile erbringen würden.[29]

Die Feststellung, daß ein Gemeinschaftsziel von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden „und somit besser auf Gemeinschaftsebene

erreicht werden kann, muß auf qualitativen oder - soweit möglich - auf quantitativen Kriterien beruhen."

Art und Umfang der Maßnahmen der Gemeinschaft, unabhängig davon, ob sie unter Absatz 1 oder Absatz 2 fallen, müssen die finanzielle und administrative Belastung für die Gemeinschaft, die Regierungen der Mitgliedstaaten, der örtlichen Behörden, der Wirtschaft und der Bürger möglichst gering halten und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen. Die Gemeinschaftsmaßnahmen sollen außerdem den Mitgliedstaaten einen möglichst großen Entscheidungsspielraum einräumen und ihnen alternative Möglichkeiten bieten, um die Ziele der Maßnahmen zu erreichen.

Die Rechtsetzungstätigkeit der Gemeinschaft sollte über das erforderliche Maß nicht hinausgehen, ihre Form möglichst einfach sein. Wenn immer es mit den Vertragszielen vereinbar ist, sind Maßnahmen zu bevorzugen, „mit denen die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gefördert wird und die die Maßnahmen der Mitgliedstaaten koordinieren, ergänzen, vervollständigen oder unterstützen", ein Prinzip, das bereits in den Artikeln 126 bis 128 verankert wurde.

Der Nachweis der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips liegt bei der Kommission, die Prüfung der Erwägungsgründe und der Begründung ihrer Vorlage bei dem für den entsprechenden Bereich zuständigen Rat. Eine zusätzliche „Kontrolle" obliegt dem Rat „Allgemeine Angelegenheiten", wenn „allgemeine Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung des Artikels 3 b" berührt sind. Die Kommission ist verpflichtet, jährliche Berichte zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vorzulegen. Damit das Subsidiaritätsprinzip wirksam durchgeführt wird, gilt folgendes:

- in Berichten der Arbeitsgruppen und des Ausschusses der Ständigen Vertreter zu einem bestimmten Vorschlag wird gegebenenfalls dargelegt, wie Artikel 3 b angewandt wurde (hiervon ist der Bildungsausschuß und der Ausschuß für Kulturfragen unmittelbar betroffen);

- In allen Fällen, in denen die Verfahren des Artikels 189 b (Artikel 126, 128 und 129) und 189 c (Artikel 127) zum Tragen kommen, ist das Europäische Parlament über die Auffassung des Rates zur Einhaltung des Artikels 3 b zu unterrichten bezw. über die Gründe, wenn er einen Kommissionsvorschlag teilweise oder ganz wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip ablehnt[30].

Aus alledem ergibt sich die zweifellos große politische Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips. Seine gerichtliche Überprüfung dürfte sich jedoch als ebenso wirkungslos für die Mitgliedstaaten erweisen, wie dies die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Bedürfnisklausel des Art. 72 Abs. 2 GG für die Länder gewesen ist[31]

6. Der „acquis communautaire"

Aus dem in der Erklärung von Birmingham enthaltenen Legalitätsprinzip[32] folgt, daß der in den Artikeln B und C des Unionsvertrages niedergelegte „acquis communautaire" nicht einfach mit der Bilanz des bisherigen Gemeinschaftshandelns als Legitimation für zukünftige Beschlüsse gleichgesetzt werden kann.

Die künftigen Vorschläge der Kommission müssen sich Fall für Fall einem strengen Prüfungsverfahren unterwerfen, auch wenn sie nur die „Fortschreibung" früherer Beschlüsse darstellen. Dies bedeutet gleichzeitig, daß der Katalog aller bildungspolitischen Beschlüsse, insbesondere derjenigen in der gemischten Formel, keinen „Freipaß" für künftige Maßnahmen, auch nicht in der Form „punktueller Aktionen", abgeben kann. Bei jeder neuen Vorlage der Kommission muß festgestellt werden, ob die vorgesehenen Tätigkeiten vom neuen Vertragstext gedeckt sind[33]. An Stelle des beseitigten Artikels 128 EWGV sind neue Befugnisse getreten. Sie sind eindeutig geringer im Vergleich zu den Themen, die die Bildungsminister bisher durch rechtlich nicht bindende, aber politisch nicht unbedeutende Schlußfolgerungen und Entschließungen behandelt haben. Andererseits dürften die bisher auf Art. 128 gegründeten Mobilitätsprogramme ERASMUS II, COMETT II, LINGUA, HELIOS und FORCE weitgehend auch im Rahmen der neuen Regelungen fortgesetzt werden können. Es wird jedoch erforderlich sein, ihre inhaltlichen Bestimmungen und ihre rechtlichen Begründungen den neuen Vertragsregelungen anzupassen.

7. Förderung einer qualitativ hochstehenden Bildung

Die von den Kohäsionsstaaten sowohl in der Präambel als auch in dem Bildungsartikel 126 EGV unterstützte Zielsetzung, daß die Gemeinschaft zur „Entwicklung einer qualitativ hochstehenden Bildung" beitragen solle, hat zu der Befürchtung geführt, die Kommission könnte sich in ihrer „Beiträger"-Funktion nicht nur und ausschließlich von der Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Unterstützung und Ergänzung einzelstaatlicher Tätigkeiten leiten lassen, sondern eine eigene wertende Zielsetzung für ihr komplementäres Handeln beabsichtigen. Denn die Verantwortung und die Beurteilung der Qualität der Bildung und die hierfür erforderlichen Maßstäbe (etwa Erhöhung der individuellen Lebensqualität[34] und Erziehung zu demokratischen Werten, Verfassungstreue und politische Bildung) gehören zu den Bildungsinhalten, für die die Zuständigkeit nun einmal grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten liegt.

Demgegenüber überzeugt das Argument, daß es sich hierbei um ein Korrektiv für eine zu enge Auslegung des Subsidiaritätsprinzips, das die Mitgliedstaaten zu prioritärem Handeln verpflichtet, handelt. Danach ist diese Bestimmung geeignet, einen Förderanspruch der Kohäsionsstaaten gegenüber der Gemeinschaft zu begründen[35].

8. Zusammenfassung

Die Maastrichter Beschlüsse haben für die Bildungspolitik der Gemeinschaft eine neue Grundorientierung zugunsten der Mitgliedstaaten gebracht. Die Prinzipien der nationalen Identität und der (zwar nicht justitiablen, aber doch politisch wirksamen) Subsidiarität bedeuten keine Re-Nationalisierung der Gemeinschaft, sondern unterstreichen die Vielfalt der Bildungssysteme und die Pluralität der Kulturen, die in einem sich vergrößernden Europa der Förderung durch die Gemeinschaft bedürfen. Die sich verändernden wirtschaftlichen Bedingungen erfordern bürgernahe Lösungen und keine zentralistischen Eingriffe im Bereich der Berufsausbildung, um durch Stärkung des Wettbewerbs und der produktiven Leistungskraft die Voraussetzungen für eine lebensfähige und schöpferische europäische politische Union sicherzustellen.

Abkürzungen

Acquis communautaire	Gemeinschaftlicher Besitzstand
AöR	Archiv für öffentliches Recht
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
DöV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	EG-Vertrag i.d.F. vom 7.2.1992
EuGHE	Europäischer Gerichtshof, Entscheidungen
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union vom 7.2.1992
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der EWG vom 25. März 1957
Fn	Fußnote
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GG	Grundgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Rdnr.	Randnummer
RS	Rechtssache
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung

Anmerkungen

[1] Erste Einschätzungen der Maastrichter Beschlüsse in: BORKENHAGEN/BRUNS-KLÖSS/MEMMINGER/STEIN (Hrsg): Die deutschen Länder in Europa, 1992, mit zahlreichen Beiträgen. Bleckmann, Albert, Der Vertrag über die Europäische Union, DVBl. 1992, S.335 ff.

[2] zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor nationalen Rechtsvorschriften zuerst: RS 6/64 vom 15.7.1964, COSTA/ENEL, EuGHE 1964, 1251.

[3] StRspr. des Europäischen Gerichtshofs seit der RS 9/74 vom 3.7.1974, Casagrande, EuGHE 1974, 773.

[4] RS 293/83 vom 13. 2. 1985, GRAVIER, Rdnr.23, EuGHE 1985, 593.

[5] Siehe RS COSTA/ENEL FN 2; RS 2/74, REYNERS vom 21.6.1974, EuGHE 1974, 631; nach „Gravier" in den „Bildungs"urteilen RS 24/86 vom 2.2.1988, BLAIZOT, EuGHE 1988, 379; RS 242/87 vom 30.5.1989, ERASMUS,EuGHE 1989, 1425. StRspr. Zur „Rechtsordnung im Werden" und der dadurch bedingten „unvollständigen, lückenhaften Rechtsordnung, die der Ergänzung bedarf" vgl.Ehlermann,Claus-Dieter, Die Europäische Gemeinschaft, das Recht und die Juristen, NJW 1992, S.1858.

[6] RS ERASMUS, a.a.O., Rdnr. 10.

[7] seit 1985 insgesamt neunzehn mit der Bildungspolitik zusammenhängende Ratsbeschlüsse.

[8] RS ERASMUS, a.a.O. Rdnr. 25. RS 263/86, HUMBEL, vom 27.9.1988, EuGHE 1988, 5365.

[9] Institutionelles Vademecum, 1986, S.9 (unveröffentlicht).

[10] Vorschläge zur Abgrenzung der Zuständigkeiten im Bereich der Bildungs- und Kulturpolitik zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 12.6.1987.

[11] „In den neuen EG-Vertragsartikeln 126 bis 128 für die Bereiche allgemeine und berufliche Bildung und Jugend, Kultur und Gesundheitswesen wird eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ausdrücklich ausgeschlossen. Daher dürfen Harmonisierungsmaßnahmen im Sinne der spezifischen Ziele der Artikel 126 bis 129 nicht auf Artikel 235 gestützt werden. Dies heißt jedoch nicht, daß sich die Tatsache, daß andere Ziele der Gemeinschaft durch andere Artikel des Vertrags als die Artikel 126 bis 129 angestrebt werden, nicht auf diese Bereiche auswirken darf." Europäischer Rat Edinburgh (ER Edinburgh), 11. - 12. Dezember 1992, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, SN/456/92, Teil A, Anlage 1, Seite 5 a, Fußnote 1. Unveröffentlicht.

[12] "Der in den Artikeln 126, 128 und 129 verwendete Begriff der „Fördermaßnahmen" bezeichnet nach Auffassung des Rates Gemeinschaftsmaßnahmen zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten oder zur Unterstützung oder Ergänzung ihres Handelns in den betreffenden Bereichen, gegebenenfalls auch durch finanzielle Unterstützung von Gemeinschaftsprogrammen oder einzelstaatlicher bezw. gemeinsamer Maßnahmen zur Erreichung der Ziele dieser Artikel." ER Edinburgh, a.a.O., Teil A, Anlage 1, Seite 5 a, Fußnote 1.

[13] Zu den Befugnissen in den Artikeln 126 bis 1928: BERGGREEN, INGEBORG / HOCHBAUM, INGO, Bildung, Ausbildung und Kultur, in: Borkenhagen/Bruns-Klöss/Memminger/Stein (Hrsg.), Die deutschen Länder in Europa, 1992, S.47 ff.

[14] Hierzu: HOCHBAUM, INGO, Politik und Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften im Bildungswesen, BayVBl. 1987, S.481.

[15] in dem als „AETR"Fall bekannten Prozeß der Kommission gegen den Rat, EuGHE 1971, 263.

[16] Memorandum der Kommission über die Berufsausbildungspolitik der Gemeinschaft für die 90er Jahre, KOM(91)397 endg. Ratsdok.112/92, BR.Drs. 51/92 (Beschluß) vom 13.3.1992; Memorandum Offener Fernunterricht in der Europäischen Gemeinschaft, KOM(91)388 endg., Ratsdok.9506/91, BR.Drs. 124/92 (Beschluß) vom 15.5.1992; Memorandum zur Hochschulbildung in der Europäischen Gemeinschaft, KOM(91)349 endg., Ratsdok.9497/91, BR.Drs. 735/92 (Beschluß) vom 14.2.1992.

[17] Art. A, EU-Vertrag, Absatz 2: „Dieser Vertrag stellt eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar, in der die Entscheidungen möglichst bürgernah getroffen werden."

[18] "Wenn die Gemeinschaft sich mit Unterstützung ihrer Bürger weiterentwickeln soll, so ist es von wesentlicher Bedeutung, daß dieser Grundsatz - das Subsidiaritätsprinzip oder der Grundsatz der Bürgernähe - mit Leben erfüllt wird."

[19] Hierzu: Hochbaum, Ingo, Kohäsion und Subsidiarität, DÖV 1992, S. 291.

[20] Erklärung von Birmingham, SN/343/1/92, Anlage 1.

[21] Dok. 8918/92 vom 29. September 1992. Nicht veröffentlicht.

[22] SEC(92)1978 vom 10. Oktober 1992, vertraulich, unveröffentlicht.Es ist Grundlage für die Mitteilung der Kommission (Mitteilung KOM) an den Rat und das Europäische Parlament über das Subsidiaritätsprinzip, Dok. 9649/92 vom 5.11.1992.

[23] Dieser rigorose Anspruch ist in der endgültigen Vorlage entfallen, Mitteilung KOM a.a.O. Seite 6.

[24] Mitteilung KOM, a.a.O. Seite 7.

[25] Mitteilung KOM, a.a.O. Seite 10 f.

[26] Der Entwurf einer Interinstitutionellen Vereinbarung ist in der endgültigen Vorlage an den Europäischen Rat von Edinburgh nicht mehr enthalten und nur noch stichwortartig angesprochen.

[27] ER Edinburgh, a.a.O. Teil A, Anlage 1, Seite 1 a.

[28] ER Edinburgh, a.a.O. Teil A, Anlage 1, Seite 5.a.

[29] ER Edinburgh, a.a.O. Seite 7 a.

[30] ER Edinburgh, a.a.O. Seite 12 a.Die Schlußfolgerungen des Vorsitzes enthalten außerdem eine Liste von Vorhaben, die die Kommission unter dem Gesichtspunkt des gemeinschaftlichen „Mehrwerts" oder der Effizienz (gemessen an nationalen oder internationalen Aktionsmöglichkeiten) nicht weiterzuverfolgen gedenkt, die sie zurückziehen will (z.B. Haltung von Tieren in Zoos, Mehrwertsteuer auf Bordbedarf) oder die vereinfacht bzw. überprüft werden sollen (z.B. Kennzeichnung von Schuhen, Harmonisierungsrichtlinien für Konfitüren, Mineralwässer, Honig, Kaffee-Extrakt, Fruchtsäfte). „Im Bereich der *beruflichen Qualifikationen* wird die Kommission die - schon relativ lange bestehenden - Richtlinien für bestimmte Berufe überprüfen, um ihre Anwendung zu vereinfachen und der gegenseitigen Anerkennung mehr Gewicht zu geben."

[31] Hierzu Konow, Gerhard: Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „hat die Prüfung des Bedürfnisses in das Ermessen des Bundesgesetzgebers gestellt und die gerichtliche Nachprüfung darauf beschränkt, ob der Gesetzgeber die Grenzen des ihm gesetzten Ermessens erkannt oder sein Ermessen mißbraucht habe." Der Bundesrat und das Gleichgewicht zwischen Bund und Ländern, in: 40 Jahre Bundesrat, 1989, Seite 245.

[32] a.a.O. Anlage Z, Ziffer 5.

[33] Siehe hierzu HOCHBAUM, INGO, Die europäische Bildungspolitik von Rom bis Maastricht, Recht der Jugend und des Bildungswesens, 1992, Heft 4.

[34] Zum Vorrang der individuellen Ebene vor der staatlichen im Bereich der „personalistischen Konzeption der Menschenwürde" (Art. 1 Abs. 1 GG) und der verfassungsrechtlichen

Geltung des Subsidiaritätsprinzips: Geis, Max Emanuel, Die „Kulturhoheit der Länder", DÖV 1992, S. 526.

[35] VÖGELE, DAGO, Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt - Kohäsion, in: Borkenhagen/Bruns-Klöss/Memminger/Stein (Hrsg.), Die deutschen Länder in Europa, 1992, S. 98: „Wenn die Gemeinschaft die Aufgabe hat, zu einer qualitativ anspruchsvollen Bildung beizutragen, dann müssen auch die Förderprogramme der Gemeinschaft entsprechend anspruchsvoll dotiert werden. Durch die Finanzgarantie in Artikel F haben (die Kohäsionsstaaten) dafür gesorgt, daß das Geld der Gemeinschaft mit ihren Aufgaben wächst. Wenn die Finanzgarantie tatsächlich funktioniert (die Verhandlungen über Delors-II sind die erste Bewährungsprobe), ist die Versuchung für die Kohäsionsstaaten groß, immer neue Zuständigkeiten und Aufgaben der Gemeinschaft zu begründen; denn nach den Kohäsionsgrundsätzen sind sie finanziell dabei immer die Gewinner."

Literatur

BAUER, JOACHIM (Hrsg.), Europa der Regionen, 1991.

BLANKE, HERMANN-JOSEF, Das Subsidiaritätsprinzip als Schranke des Europäischen Gemeinschaftsrechts? ZG 1991, S.133.

BLECKMANN, ALBERT, Der Vertrag über die Europäische Union, DVBl. 1992, S,335.

DERS., Der Vertrag über die Europäische Union, DVBl. 1992, S.335.

BORKENHAGEN/BRUNS-KLÖSS/MEMMINGER/STEIN /Hrsg), Die deutschen Länder in Europa, 1992.

GEIS, MAX-EMANUEL, Die „Kulturhoheit der Länder", DÖV 1992, S.522.

HEINTZEN, M., Subsidiaritätsprinzip und Europäische Gemeinschaft, JZ 1991, S.317.

HOCHBAUM, INGO, Kohäsion und Subsidiarität, DÖV 1992, S.291.

DERS., Politik und Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften im Bildungswesen, Bayvbl. 1987, S. 481.

KNEMEYER, FRANZ-LUDWIG, Subsidiarität - Föderalismus, Dezentralisation, DVBl, 1990, S.449.

KONOW, GERHARD, Der Bundesrat und das Gleichgewicht zwischen Bund und Ländern, in: 40 Jahre Bundesrat, 1989.

MAUNZ, THEODOR, Der Verfassungsstaat als Glied der Europäischen Gemeinschaft, BayVBl. 1990, S.545.

MERTEN, DETLEF (Hrsg.), Föderalismus und Europäische Gemeinschaften, 1990.

OPPERMANN, THOMAS, Europäisches Gemeinschaftsrecht und deutsche Bildungsordnung, BMBW (Hrsg.), Bonn 1987.

RESS, GEORG, Kultur und Europäischer Binnenmarkt, Rechtliche Auswirkungen des Europäischen Binnenmarktes auf die Kulturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten, Schriftenreihe des Bundesministerium des Innern, Nr. 22, 1991.

SCHELTER, KURT, Subsidiarität - Handlungsprinzip für das Europa der Zukunft, EuZW 1990, S.217.

SCHMIDHUBER, PETER M. UND HITZLER, GERHARD, Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im EWG-Vertrag - ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer föderalen Verfassung der Europäischen Gemeinschaft, NVwZ 1992, S.720.

SCHMIDT-RÄNTSCH, JÜRGEN, Erlaß von Förderprogrammen durch den Rat der EG aufgrund Art. 128 EWGV, NJW 1989, S.3071.

SCHOLZ, RUPERT, Grundgesetz und europäische Einigung. Zu den reformpolitischen Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission. NJW 1992, S.2593.

SCHRÖDER, MEINHARD, Europäische Bildungspolitik und bundesstaatliche Ordnung, Baden Baden, 1991.

SCHÜTZ, HANS-JOACHIM, Bund, Länder und Europäische Gemeinschaften, Kritische Anmerkungen zur Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen durch den Bund, Der Staat, 2/89, S.201.

DERS., Verfassungsrechtliche Fragen der Teilhabe der deutschen Bundesländer an Entscheidungen in den Europäischen Gemeinschaften, BayVBl 1990, S.481.

SCHWEITZER, MICHAEL, Beteiligung der Bundesländer an der europäischen Gesetzgebung, ZG 1992, S.128.

SEIDEL, MARTIN, Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht, EuR 1992, S.125.

STEINDORFF, Verfassungsänderungen durch die EG? AöR 1991, Heft 3 S.329.

Kurzbiographie:

Dr. INGO HOCHBAUM, geboren 1928 in Breslau. 1960 Kultusministerium Kiel, 1962 Mitbegründer der Konrad Adenauer Stiftung: Technische Hilfe (Berufsausbildung) für Lateinamerika, 1967 Europäische Weltraumorganisation (ELDO), Verwaltungsdirektor des Europäischen Weltraumzentrums in Kourou, 1972 Ständiges Mitglied im Kulturausschuß des Bundesrates, Mitglied der Ständigen Vertragskommission der Länder, Mitglied des Rechtsausschusses des Bundesinstituts für Berufliche Bildung und der Kommission EG-Angelegenheiten der KMK, 1983 Beauftragter der Länder (Bundesrat) im Bildungsausschuß des Rates der EG. Zahlreiche Veröffentlichungen zur Europäischen Bildungspolitik.