

Avenarius, Hermann

Bildung in der Europäischen Gemeinschaft. Zum Verhältnis von europäischem Gemeinschaftsrecht und innerstaatlichem Recht

formal überarbeitete Version der Originalveröffentlichung in:

formally revised edition of the original source in:

Forum E 42 (1989) 4, S. 12-16



Bitte verwenden Sie in der Quellenangabe folgende URN oder DOI /
Please use the following URN or DOI for reference:

urn:nbn:de:0111-opus-7813

10.25656/01:781

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-opus-7813>

<https://doi.org/10.25656/01:781>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Digitalisiert

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Erstveröffentlichung in Forum E, 42(1989)4; Die Seitennummerierung der Erstveröffentlichung ist durch graue Balken markiert. Dadurch ist einheitliche Zitierfähigkeit gewährleistet, S.12/ S.12

Bildung in der europäischen Gemeinschaft

Zum Verhältnis von europäischem Recht und innerstaatlichem Recht^{*}

Herrmann Avenarius

Im Mai 1988 hat die EG-Kommission dem Rat eine Mitteilung über die "Bildung in der Europäischen Gemeinschaft. Mittelfristige Perspektiven: 1989-1992" zugeleitet. Darin schlägt die Kommission drei Ziele vor: Beitrag von Bildungs- und Ausbildungssysteme zur Schaffung des Binnenmarktes, stärkere Verknüpfung von Bildung und Wirtschaft, Beitrag zum Abbau regionaler Unterschiede und zum sozialen Zusammenwachsen der Gemeinschaft. Diese Ziele sollen in zwei Aktionsbereichen (Verbesserung der Qualität der schulischen Grundbildung, bessere Ausbildung und Qualifizierung der Arbeitnehmer) umgesetzt werden. Einige Zitate aus dieser Mitteilung:

"Die Rolle der Gemeinschaft im Bildungsbereich erstreckt sich nicht nur auf die Entwicklung eines einheitlichen Systems von Qualifikationen und Befähigungsnachweisen, sondern auch auf die Verbesserung des Fremdsprachenunterrichts, ...das Bemühen um eine Förderung multikultureller Bildung und die Überwindung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sowie die ständige Stärkung des europäischen Bewußtseins aller Bildungspolitikern und -praktikern."

^{*} Erweiterte Fassung eines Kurzreferats vor dem Bildungspolitischen Symposium des Verbandes Bildung und Erziehung zum Thema "Europa 1992 - Forderungen an Bildung und Lehrer" am 10. März 1989 in Bonn. Den Stil des mündlichen Vortrags habe ich beibehalten. Aus Formgründen sehe ich davon ab, die Fundstellen der Gerichtsentscheidungen, Beschlüsse und amtlichen Verlautbarungen mitzuteilen; auch auf die Angabe von Literatur verzichte ich. Nähere Nachweise finden sich bei Herrmann Avenarius: Zugangsrechte von EG-Ausländern im Bildungswesen der Bundesrepublik Deutschland, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Heft 5/1988, S. 385-393:

Die Kommission hält es für notwendig, "die Kapazität der Bildungssysteme und ihre Innovationsfähigkeit zu verbessern, damit sie auf wirtschaftliche und soziale Veränderungen und individuelle Bedürfnisse effizienter reagieren können.

"Zu einem späteren Zeitpunkt in diesem Jahr wird die Kommission erste Vorschläge für eine Strategie der Gemeinschaft für die betriebliche Ausbildung und Weiterbildung vorlegen, da die Ausbildung von Angestellten und Arbeitern im Hinblick auf 1992 dringend erforderlich ist und eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit voraussetzt.

„Solche und ähnliche Zielsetzungen, Programme, Absichtserklärungen finden sich zuhauf. Sie zeigen die Entschlossenheit der Kommission, eine europäische Bildungspolitik zu betreiben.

Für die einen mag das die Erfüllung eines Wunschtraumes, ein Schritt hin auf das "Europa der Bürger" sein; die anderen schreckt der Gedanke, daß die Brüsseler Eurokratie auch hier alles über einen Leisten schlagen und die Kulturhoheit der Länder aushöhlen könnte. Hoffnungen hier, Ängste dort: darüber zu reflektieren, das gehört nicht zu den Aufgaben des Juristen. Ich werde mich darauf beschränken darzulegen, ob und in welcher Weise das europäische Gemeinschaftsrecht auf die innerstaatliche Bildungspolitik einwirkt.

Recht der EG und Bildungswesen

Da gilt es zunächst einmal festzustellen, daß das Recht der Europäischen Gemeinschaft im Unterschied zum staatlichen Recht keine umfassende, alle Lebensgebiete ergreifende Rechtsordnung ist. Es erstreckt sich nur auf den Anwendungsbereich der Gründungsverträge der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) und der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion). Das Bildungswesen als solches gehört nicht zu Regelungsgegenständen dieser Verträge. Den Vertrag über die Gründung der Montanunion und den zur Gründung der Euratom können wir in diesem Zusammenhang gänzlich außer Betracht lassen.

Auch der EWG-Vertrag sieht davon ab, den EG-Organen generelle bildungspolitische Kompetenzen zuzuweisen. Immerhin enthält er in Art. 128 einen gewissen Anknüpfungspunkt für gemeinschaftsrechtliche Einwirkungen auf die nationalen Bildungssysteme. Dort heißt es, daß der Rat in bezug auf die Berufsausbildung "allgemeine Grundsätze" zur Durchführung einer gemeinsamen Politik aufstellt, die

zu einer harmonischen Entwicklung sowohl der einzelnen Volkswirtschaften als auch des Gemeinsamen Marktes beitragen kann. Mit einem Beschluß aus dem Jahre 1963 hat der Ministerrat solche Grundsätze verabschiedet. Der erste allgemeine Grundsatz lautet, daß jedem Einzelnen die freie Wahl der Ausbildungsstätte und des Ausbildungsortes ermöglicht werden müsse.

Bildungspolitisch bedeutsam sind überdies die im EWG-Vertrag verbürgten Freiheiten, in unserem Zusammenhang insbesondere die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Sie umfaßt - so bestimmt es Art. 48 Abs. 2 EWGV - die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen. Die vom Rat im Oktober 1968 erlassene Freizügigkeitsverordnung konkretisiert die sich aus der Freizügigkeit ergebenden Rechte: Danach genießt der Arbeitnehmer aus dem EG-Ausland die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer; er kann mit dem gleichen Recht und unter den gleichen Bedingungen wie diese Berufsschulen und Umschulungszentren in Anspruch nehmen. Seine Kinder können unter den gleichen Bedingungen wie inländische Kinder am allgemeinen Unterricht sowie an der Lehrlings- und Berufsausbildung teilnehmen.

Die aus dem EG-Ausland zugewanderten Arbeitnehmer zählen samt ihren Familienangehörigen zu den sogenannten privilegierten EG-Ausländern. Kraft dieses Status' stehen ihnen bestimmte Vorrechte, gerade auch - wie wir gesehen haben - im Blick auf das Bildungswesen zu. Zur Gruppe der Privilegierten gehören außerdem die EG-Ausländer, die von dem durch den EWG-Vertrag gewährleisteten Recht der Niederlassungsfreiheit Gebrauch gemacht und sich hier als Gewerbetreibende, Freiberufler usw. betätigen. Ihnen und ihren Familienangehörigen sind im wesentlichen die gleichen Rechte eingeräumt wie den ausländischen Arbeitnehmern und deren Familienangehörigen.

Welche Rechtsstellung im Bildungswesen haben aber diejenigen EG-Auslä-

Avenarius, Herrmann – Bildung in der europäischen Gemeinschaft in Forum E, 42(1989)4, S.12/ S.13

nder, die nicht der Gruppe der Privilegierten angehören? Hier kommt man nicht umhin, sich mit der wegweisenden, ja geradezu kühnen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in Luxemburg zu befassen. Das Gericht hat einige bemerkenswerte Urteile in einem außerordentlich integrationsfreundlichen Sinn gefällt. Dabei muß man wissen, daß der EuGH nicht irgendein exotisches Gericht ist, dessen Sprüche man je nach dem Entwicklungsstand seines europäischen Bewußtseins begrüßen oder ablehnen mag, im übrigen aber nicht ernstzunehmen braucht. Die Urteile des EuGH sind verbindlich. Im Rahmen des sogenannten Vorabentscheidungsverfahrens ist dem Gerichtshof die abschließende Entscheidungsbefugnis über die Auslegung des EWG-Vertrages sowie über die Gültigkeit und Auslegung des von den Vertragsbestimmungen abgeleiteten, des "sekundären" Gemeinschaftsrechts zugewiesen. Der EuGH ist - das hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt - gesetzlicher Richter im Sinne des Art. 101 Abs. 1 S. 2 des Grundgesetzes.

Fall Forcheri: Offener Zugang zu Ausbildungseinrichtungen

Liest man die einschlägigen Urteile des Europäischen Gerichtshofs, so stößt man auf eine immer wiederkehrende Formel: daß nämlich "die Organisation des Bildungswesens und die Bildungspolitik als solche zwar nicht zu den Materien gehören, die der Vertrag der Zuständigkeit der Gemeinschaftsorgane unterworfen hat; gleichwohl stehen der Zugang zum und die Teilnahme am Unterricht im Bildungswesen und in der Lehrlingsausbildung, insbesondere wenn es sich um die Berufsausbildung handelt, nicht außerhalb des Gemeinschaftsrechts." Schrittweise hat der EuGH den Kreis der Begünstigten über die privilegierten EG-Ausländer hinaus ausgedehnt.

Im Fall Forcheri aus dem Jahre 1983 ging es um die Frage, ob eine belgische Hochschule von der italienischen Ehefrau eines italienischen EG-Beamten eine zusätzliche Studiengebühr für ausländische Studenten erheben durfte. Die Klägerin gehörte nicht zu den privilegierten EG-Ausländern. Ihr Ehemann war als Beamter der EG-Kommission kein Arbeitnehmer im Sinne des EWG-Vertrages. Gleichwohl hat der Gerichtshof die Erhebung der nur von ausländischen Studenten verlangten zusätzlichen Studiengebühr als mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar angesehen. Er hat sich dabei auf das Diskriminierungsverbot des Art. 7 EWGV

gestützt. Danach ist im Anwendungsbereich des Vertrages jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.

Man beachte: Das Diskriminierungsverbot gilt nur im Anwendungsbereich des Vertrages. Das Bildungswesen aber gehört, wie wir gesehen haben, gerade nicht zu den Regelungsgegenständen des Vertrages. Wie umschiffte der EuGH diese Klippe? Er verweist auf den Art. 128 EWGV und die vom Rat in seinem Beschluß aus dem Jahre 1963 aufgestellten allgemeinen Grundsätze. Aus diesem Beschluß - so heißt es - könne gefolgert werden, daß zumindest der Zugang zu den Ausbildungsstätten in den Anwendungsbereich des Vertrages falle. Wohl sei es jedem Mitgliedstaat freigestellt, darüber zu befinden, welche Bildungsveranstaltungen er unter welchen Bedingungen durchführe. Wenn er aber Bildungseinrichtungen zur Verfügung stelle, so müßten diese Bedingungen in gleicher Weise auch für die in seinem Gebiet rechtmäßig wohnhaften Staatsangehörigen aus anderen Mitgliedsländern gelten. Aus dieser Entscheidung ergibt sich als Konsequenz, daß es für den Anspruch eines EG-Bürgers auf gleichberechtigten Zugang zu Berufsbildungseinrichtungen eines anderen Mitgliedstaates allein auf seinen rechtmäßigen Aufenthalt im Gastland ankommt.

Das Gravier-Urteil und die Doktrin des EuGH

Ist im Forcheri-Urteil der rechtmäßige Aufenthalt im Gastland immerhin noch als Zugangsvoraussetzung genannt, so räumt der Gerichtshof im Gravier-Urteil vom Februar 1985 auch diese Hürde mit entschlossenem Zugriff beiseite. Worüber hatte der EuGH in diesem Verfahren zu befinden?

Wiederum ging es um eine Ausländerin, diesmal eine Französin, die an einer belgischen Hochschule studieren wollte. Wiederum wurde ihr eine nur für Ausländer bestimmte Studiengebühr abverlangt. Die Besonderheit des Falles lag jedoch darin, daß die junge Dame namens Gravier nicht bereits rechtmäßig in Belgien wohnte, sondern sich ausschließlich zu Studienzwecken ins Nachbarland begeben hatte. In seinem Urteil ließ sich der Gerichtshof von folgenden Überlegungen leiten:

Die in Art. 128 EWGV angesprochene gemeinsame Politik im Bereich der Berufsausbildung, die sich schrittweise entwickle, sei ein unentbehrlicher Bestandteil der Gemeinschaftstätigkeit, zu deren Zielen u. a. die Freizügigkeit, die Mobilität der Arbeitskräfte und die Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmer gehörten. Insbesondere der Zugang zur Berufsausbildung sei geeignet, die

Freizügigkeit innerhalb der gesamten Gemeinschaft zu fördern. Daraus folge, daß die Voraussetzungen für den Berufsbildungszugang in den Anwendungsbereich des EWG-Vertrages fielen. Eine Studiengebühr verstoße somit unmittelbar gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 7 EWGV, wenn sie von Studenten aus anderen Mitgliedstaaten, nicht aber von inländischen Studenten erhoben werde.

Das Urteil besticht, auch und gerade in seiner lakonischen Kürze. Es weckt gleichwohl Bedenken. Zwar ergibt sich aus der Entscheidung unmittelbar nur der Grundsatz, daß jeder, der sich in einem anderen Mitgliedstaat der EG einer Berufsausbildung unterziehen will - und Berufsausbildung ist ein vom EuGH sehr weit gefaßter Begriff, der das Hochschulstudium einschließt -, nicht mit zusätzlichen Gebühren belastet werden darf. Inzwischen hat der Gerichtshof auch klargestellt, daß das Diskriminierungsverbot des Art. 7 EWGV nicht überinterpretiert werden darf. Es untersagt den Mitgliedstaaten, EG-Ausländern den Zugang zu ihren Berufsbildungseinrichtungen zu erschweren, verpflichtet sie aber nicht, ihnen die Ausbildung in der gleichen Weise zu erleichtern wie ihren eigenen Staatsangehörigen. EG-Ausländer, die sich zu Studienzwecken in die Bundesrepublik begeben, erhalten daher kein BAfÖG.

Problematisch am Gravier-Urteil ist indes die ihm zugrundeliegende "Doktrin".

Avenarius, Herrmann – Bildung in der europäischen Gemeinschaft in Forum E, 42(1989)4, S.13/ S.14
--

Wenn man diese verallgemeinert, ergibt sich der Schluß: Was geeignet ist, die Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft zu fördern, fällt in den Anwendungsbereich des Vertrages. Da liegt der Gedanke nicht fern, alles, was irgendwie der Freizügigkeit zugute kommt, als Gemeinschaftsangelegenheit zu betrachten: die Harmonisierung der Bildungssysteme, die Angleichung der Abschlüsse und Berechtigungen, die Vereinheitlichung der Ausbildungsdauer, die Anpassung auch der Bildungsinhalte usw. Den bildungspolitischen Zuständigkeiten der Gemeinschaftsorgane wären danach kaum Grenzen gezogen. So wundert es nicht, wenn die Kommission in den anfangs zitierten Mittelfristigen Perspektiven ganz selbstverständlich die Auffassung vertritt, daß sich die Rolle der Gemeinschaft im Bildungsbereich auch auf die

Entwicklung eines einheitlichen Systems von Qualifikationen erstreckt, ja weit darüber hinausgeht.

Längst hat es die Europäische Gemeinschaft verstanden, durch das sanfte Mittel sogenannter Aktions- und Koordinationsprogramme unmittelbar auf die einzelstaatlichen Bildungssysteme einzuwirken. Ich nenne an dieser Stelle das COMETT-Programm zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Hochschulen, das ERASMUS-Programm zur Förderung der Mobilität von Hochschulstudenten, das Aktionsprogramm zur Einführung neuer Informationstechnologien im Bildungswesen, das geplante LINGUA-Programm zur Förderung der fremdsprachlichen Ausbildung. All diese Programme sind attraktiv, weil sie den Begünstigten zusätzliche Geldquellen erschließen. Die Programme müssen verwaltet werden. Da ist die Versuchung groß, neue Agenturen zu errichten, Koordinationsbüros, die in einer Grauzone zwischen Brüsseler Zentrale und mitgliedstaatlichen Behörden eine Art bürokratischer Subkultur entfalten.

Der Fall Lawrie-Blum und die Übernahme in den Vorbereitungsdienst

Lassen Sie mich nunmehr zu einem anderen, für unseren Zusammenhang wichtigen Urteil des EuGH übergehen. Es handelt sich um die den meisten von ihnen wahrscheinlich schon bekannte Entscheidung im Fall Lawrie-Blum vom 3. Juli 1986. Frau Lawrie-Blum, eine britische Staatsangehörige, hatte in Freiburg die Erste Staatsprüfung für das Lehramt an Gymnasien abgelegt. Ihr Antrag auf Übernahme in den Vorbereitungsdienst wurde vom zuständigen Oberschulamt mit der Begründung abgelehnt, daß sie wegen fehlender deutscher Staatsangehörigkeit nicht in das Beamtenverhältnis auf Widerruf übernommen werden könne.

Frau Lawrie-Blum berief sich demgegenüber auf die ihr durch den EWG-Vertrag eingeräumte Freizügigkeit, legte - vergebens - Widerspruch gegen den Ablehnungsbescheid ein und klagte. Sowohl das Verwaltungsgericht Freiburg als auch der Verwaltungsgerichtshof . Mannheim wiesen die Klage mit der Begründung ab, daß das Freizügigkeitsrecht - wie sich aus der Ausnahmenvorschrift des Art. 48 Abs. 4 EWGV ergebe - keine Anwendung auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung finde. Das Bundesverwaltungsgericht teilte die Auffassung der Vorinstanzen. Die Tätigkeit eines Lehrers an öffentlichen Schulen - und auch schon die eines Studienreferendars - sei als Ausübung hoheitlicher Befugnisse gestaltet

und unterliege deshalb der Ausnahmeregelung des Art. 48 Abs. 4 EWGV. Der Dienstherr - das Land Baden-Württemberg - habe deshalb zu Recht die deutsche Staatsangehörigkeit als Voraussetzung für die Übernahme in den Vorbereitungsdienst gefordert.

Das prozessual Eigentümliche ist nun, daß das Bundesverwaltungsgericht, obwohl es nicht den geringsten Zweifel an der Richtigkeit seiner Auslegung des Art. 48 Abs. 4 EWGV hegte, sich trotzdem zur Vorlage an den EuGH verpflichtet sah. Nun wäre es für den Gerichtshof ein leichtes gewesen, dieser kniffligen Frage auszuweichen. Er hätte prüfen können, ob die Zulassungsregelungen für das Referendariat als Voraussetzungen für den Zugang zur Berufsausbildung dem Diskriminierungsverbot unterliegen. Das hat das Gericht indes nicht getan. Es gelangte vielmehr zu dem Ergebnis, daß Referendariatsbewerbern aus anderen Mitgliedstaaten unmittelbar das Arbeitnehmer-Freizügigkeitsrecht aus Art. 48 Abs. 2 EWGV zugute komme. Sie hätten somit gleichrangigen Anspruch auf Zugang zu den verfügbaren Stellen wie ihre deutschen Mitbewerber und dürften in bezug auf die Arbeitsbedingungen nicht benachteiligt werden.

Studienreferendare sind - so der EuGH - Arbeitnehmer im Sinne des Gemeinschaftsrechts. Sie üben eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis aus. Das wesentliche Merkmal eines Arbeitsverhältnisses besteht nach der Auffassung des Gerichtshofs darin, daß jemand während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisungen Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält. Diese Voraussetzung erachtet der EuGH bei Studienreferendaren als gegeben: Indem sie während eines wesentlichen Teils des Vorbereitungsdienstes den Schülern Unterricht zu erteilen hätten, erbrächten sie zugunsten der Schule Dienstleistungen, die einen gewissen wirtschaftlichen Wert hätten; die Anwärterbezüge, die ihnen gezahlt würden, seien ein Entgelt für die erbrachten Dienstleistungen und für die Verpflichtungen, die die Ableistung des Vorbereitungsdienstes für sie mit sich bringen.

Das Argument, daß der Vorbereitungsdienst nach innerstaatlichem Recht im Beamtenverhältnis auf Widerruf abgeleistet werden müsse und deshalb den Deutschen vorbehalten sei, läßt der Gerichtshof nicht gelten. Aus Art. 48 Abs. 4 EWGV, wonach die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung von der Freizügigkeit ausgenommen ist, ergebe sich nichts Gegenteiliges. Würde man die Anwendung dieser Ausnahmeregelung von der Rechtsnatur des

Beschäftigungsverhältnisses im öffentlichen Dienst abhängig machen, so könnten die Mitgliedstaaten nach Belieben die Stellen festlegen, die unter Art. 48 Abs. 4 EWGV fielen und für ihre eigenen Staatsangehörigen reserviert blieben. Die Sonderbestimmung betreffe jedoch nur diejenigen Stellen des öffentlichen Dienstes, die an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und an der Wahrung der allgemeinen Staatsbelange teilnähmen. Diese engen Voraussetzungen hält der Gerichtshof im Fall der Studienreferendare für nicht gegeben.

Das Lawrie-Blum-Urteil des Europäischen Gerichtshofs ist offensichtlich nur ein erster Schritt zur Öffnung unseres öffentlichen Dienstes für Bewerber aus anderen Mitgliedstaaten. Aus der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofs läßt sich eines mit Sicherheit herleiten. Sofern ein Gemeinschaftsbürger außer der Eigenschaft, Deutscher im Sinne des Art. 116 GG zu sein, sämtliche Laufbahnvoraussetzungen erfüllt, darf er aus Gründen der Staatsangehörigkeit nur dann abgewiesen werden, wenn es sich um Stellen handelt, die dem eng umgrenzten Vorbehalt des Art. 48 Abs., unterliegen. Welche Bereiche dazu rechnen, das wird sich nur von Fall zu Fall, je nach den Tätigkeitsmerkmalen, entscheiden lassen. Bis zu einem klärenden Spruch des Gerichtshofs wird vieles streitig bleiben. Geradezu spannend dürfte es werden wenn EG-Ausländer nach bestandener zweiter Lehramtsprüfung in den Schuldienst drängen und sich dabei auf den Gleichbehandlungsanspruch aus Art. 4

Avenarius, Herrmann – Bildung in der europäischen Gemeinschaft in Forum E, 42(1989)4, S.14/ S.15
--

EWGV berufen. Ich zweifle daran, ob die Einstellungsbehörde demgegenüber mit Erfolg geltend machen kann, diese Beschäftigung sei ihnen als Nichtdeutschen verschlossen, weil Lehrer an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und an der Wahrung der allgemeinen Staatsbelange teilnähmen.

Der öffentliche Dienst und der Europäische Gerichtshof

Ob das deutsche Reinheitsgebot hinsichtlich des öffentlichen Dienstes vor dem Europäischen Gerichtshof Bestand haben wird, nachdem die Luxemburger Richter das Reinheitsgebot für Bier und Wurst gewogen und für zu leicht befunden haben? Die EG-Kommission jedenfalls ist sich sicher. Sie hat im Frühjahr 1988 unter

Berufung auf ihre Verantwortung für die ordnungsgemäße Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften und für die Einhaltung der Urteile des Gerichtshofs beschlossen, eine systematische "Aktion" zur Aufhebung der Beschränkungen durchzuführen, die in den einzelnen Ländern Arbeitnehmern aus anderen Mitgliedstaaten den Zugang zur Beschäftigung in verschiedenen Bereichen der öffentlichen Verwaltung untersagen.

Nach ihrer Ansicht werden von der Ausnahmevorschrift des Art. 48 Abs. 4 EWGV im wesentlichen nur die Streitkräfte, die Polizei und sonstige Ordnungskräfte, die Rechtspflege, die Steuerverwaltung und die Diplomatie erfaßt. Der Unterricht an staatlichen Bildungseinrichtungen, also die Tätigkeit der Lehrer, fällt nach ihrer Auffassung nicht unter diese Ausnahmebestimmung. Die Kommission hat die Absicht bekundet, die Mitgliedstaaten, die den Schuldienst den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten, aufzufordern, den Zugang zu diesem Bereich des öffentlichen Dienstes auch EG-Ausländern zu öffnen. Erforderlichenfalls will sie ein Verfahren gegen die betreffenden Mitgliedstaaten wegen Verletzung einer Verpflichtung aus dem EWG-Vertrag vor dem EuGH einleiten:

Sofern Bewerber aus anderen Mitgliedstaaten zum öffentlichen Dienst zuzulassen sind, wird ein zusätzliches Problem entstehen: ob nämlich ihre Beschäftigung im Angestelltenverhältnis statt in dem bislang den Deutschen vorbehaltenen Beamtenstatus dem Anspruch der Gemeinschaftsangehörigen auf gleiche Arbeitsbedingungen (Art. 48 Abs. 2 EWGV) hinreichend Rechnung trägt. Sollte der Gerichtshof in seiner künftigen Rechtsprechung zu dem Ergebnis gelangen, daß EG-Ausländer durch die Verweigerung des Beamtenstatus' in ihrem Recht auf gleiche Arbeitsbedingungen verletzt seien, ergäben sich daraus schwerwiegende Konsequenzen für das öffentliche Dienstrecht in der Bundesrepublik. Gewissermaßen auf dem Weg durch die europäische Hintertür könnten die in den 70er Jahren gescheiterten Reformbemühungen, die auf ein einheitliches Dienstrecht abzielten, gänzlich unverhofft von einem neuen Impuls erfaßt werden.

Das Problem, mit dem wir uns hier beschäftigen, gewinnt durch die im Dezember letzten Jahres verabschiedete EG-Richtlinie über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome zusätzlich Gewicht. Diese Richtlinie geht von dem Grundsatz aus, daß derjenige, der im Herkunftsland die für einen Berufszugang erforderliche Ausbildung erworben hat, diesen Beruf auch in einem anderen EG-Mitgliedstaat ausüben kann. Allerdings sieht die Richtlinie gewisse

Anpassungsinstrumentarien vor, die die Mitgliedstaaten anwenden können (nicht müssen). So kann der Aufnahmestaat den Nachweis von Berufserfahrung als Ausgleich für eine vergleichsweise zu kurze Ausbildungsdauer fordern. Er kann, wenn zwischen der Ausbildung im Herkunftsland und der im Aufnahmestaat wesentliche Unterschiede bestehen, verlangen, daß der Antragsteller nach seiner Wahl entweder einen höchstens dreijährigen Anpassungslehrgang absolviert oder eine Eignungsprüfung ablegt. Lediglich für die rechtsberatenden Berufe kann der aufnehmende Staat das eine oder andere bindend vorschreiben.

Die Anerkennungsrichtlinie wird, so glaube ich, weitreichende Auswirkungen haben, auch in Bereichen, an die man zunächst gar nicht denkt. So erscheinen etwa die Schwierigkeiten bei der Anerkennung von Lehramtsprüfungen zwischen den Bundesländern plötzlich in einem ganz neuen, in einem europäischen Licht. Das Gleichbehandlungsgebot in Art. 48 Abs. 2 EWGV steht ja nicht nur einer Schlechterstellung der EG-Ausländer gegenüber den Inländern, sondern, auch umgekehrt, einer Benachteiligung der Deutschen gegenüber Angehörigen anderer Mitgliedstaaten entgegen. Wer als Hesse in den Schuldienst des Landes Rheinland-Pfalz aufgenommen werden möchte, darf nicht, nur weil er Deutscher ist, schlechter gestellt werden als der Franzose, der das gleiche Ziel verfolgt.

So froh und dankbar man sein kann, daß wir eine föderalistische Ordnung haben sie hat gerade im Bildungswesen flächendeckenden, bundesweiten Fehlentwicklungen vorgebeugt -, so wohltuend ist es, darauf zu hoffen, daß Europa das

Avenarius, Herrmann – Bildung in der europäischen Gemeinschaft in Forum E, 42(1989)4, S.15/ S.16
--

Mittel zur Verfügung stellt, das dazu dienen wird, eine manchmal sehr kleinkarierte Handhabung der Anerkennungsprobleme zwischen den Bundesländern zu überwinden.

Sorge der Bundesländer

Lassen Sie mich mit einem Ausblick schließen: Das europäische Gemeinschaftsrecht gewinnt zunehmend Bedeutung für das Bildungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland. Daraus entstehen für ein föderalistisch organisiertes Gemeinwesen wie

das unsere erhebliche Probleme. Die Bundesländer fürchten - ich erwähnte das bereits -, daß Brüssel ihnen mehr und mehr Zuständigkeiten entzieht und auf diesem Wege ihre Kulturhoheit bedroht. Es kommt hinzu, daß an der Rechtsetzung der EG ausschließlich die Bundesregierung beteiligt ist, die die Bundesrepublik im Rat vertritt; dadurch sehen die Bundesländer die Balance zwischen Bund und Ländern gefährdet. Das Abkommen zur Einheitlichen Europäischen Akte gab ihnen zusätzlich Anlaß zur Sorge. Aus diesem Grunde haben die Länder während der Beratungen über das Ratifikationsgesetz zur EEA substantielle Mitwirkungsrechte des Bundesrates bei der innerstaatlichen Willensbildung im Zusammenhang mit der Haltung der Vertreter der Bundesrepublik in den EG-Organen verlangt. Ihre Forderungen wurden weitgehend berücksichtigt.

An dieses Beteiligungsverfahren sollten jedoch keine zu hohen Erwartungen geknüpft werden. Man darf nicht vergessen, daß die Bundesrepublik bei Beschlüssen des Rates, für die eine einfache oder qualifizierte Mehrheit genügt, überstimmt werden kann. Mehrheitsentscheidungen sind auch im Bildungsbereich möglich, etwa nach Art. 49 EWGV bei Richtlinien oder Verordnungen zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die - wie die bereits geltende Freizügigkeitsverordnung zeigt - auch Bildungsfragen zum Gegenstand haben können.

Im übrigen vermögen noch so umfassende Mitwirkungsbefugnisse der Bundesländer gegen eine ausgreifende integrationsfreundliche Rechtsprechung des in richterlicher Unabhängigkeit entscheidenden Europäischen Gerichtshofs wenig auszurichten.