

Berggreen, Ingeborg

## Europa '92. Konsequenzen der Europäischen Einigung für den Kulturföderalismus in der Bundesrepublik Deutschland

*Zeitschrift für Pädagogik* 36 (1990) 6, S. 827-847



Quellenangabe/ Reference:

Berggreen, Ingeborg: Europa '92. Konsequenzen der Europäischen Einigung für den Kulturföderalismus in der Bundesrepublik Deutschland - In: *Zeitschrift für Pädagogik* 36 (1990) 6, S. 827-847 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-145877 - DOI: 10.25656/01:14587

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-145877>

<https://doi.org/10.25656/01:14587>

in Kooperation mit / in cooperation with:

# BELTZ JUVENTA

<http://www.juventa.de>

### 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](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Digitalisiert

# Zeitschrift für Pädagogik

Jahrgang 36 – Heft 6 – Dezember 1990

## I. Essay

JOACHIM MEHLHAUSEN      Gedenken an Bruno Bettelheim    793

## II. Thema: Bildung und Europa '92

HERMANN MÜLLER-  
SOLGER      Bildungspolitische Zusammenarbeit der Europäi-  
schen Gemeinschaft in Europa    805

INGEBORG BERGGREEN      Europa '92 – Konsequenzen der Europäischen Ei-  
nigung für den Kulturföderalismus in der Bundes-  
republik Deutschland    827

KURT CZERWENKA      Schulsystem, Selektion und Schulzufriedenheit in  
Frankreich    849

## III. Diskussion

HANS CHRISTOPH BERG      Bilanz und Perspektiven der Reformpädagogik.  
Vorschlag zum Neuansatz eines Forschungs-  
schwerpunktes „Reformpädagogische und alter-  
native Schulen in Europa“    877

HEINER ULLRICH      Die Reformpädagogik – Modernisierung der Er-  
ziehung oder Weg aus der Moderne?    893

ECKARD KÖNIG      Bilanz der Theorieentwicklung in der Erziehungs-  
wissenschaft    919

WOLFGANG KEIM      „Moralismus“ versus „menschliches Maß“. Eine  
Erwiderung auf den Versuch einer Satire von  
Klaus Prange    937

## IV. Besprechungen

- PETER MENCK                      FRIEDRICH ADOLPH WILHELM DIESTERWEG: Sämtliche Werke, Bd. 17 943
- VOLKMAR WITTMÜTZ                HORST F. RUPP: Friedrich Adolph Wilhelm Diesterweg – Pädagogik und Politik 946
- PETER METZ                         HENNING SCHRÖER/DIETRICH ZILLESSEN (Hrsg.): Klassiker der Religionspädagogik 947
- HANS-ULRICH MUSOLFF            KARL ERNST NIPKOW: Bildung als Lebensbegleitung und Erneuerung. Kirchliche Bildungsverantwortung in Gemeinde, Schule und Gesellschaft 951
- HORST F. RUPP                      FRIEDRICH SCHWEITZER: Lebensgeschichte und Religion. Religiöse Entwicklung und Erziehung im Kindes- und Jugendalter 955
- HORST F. RUPP                      KARL ERNST NIPKOW/FRIEDRICH SCHWEITZER/JAMES W. FOWLER (Hrsg.): Glaubensentwicklung und Erziehung 955

## V. Dokumentation

Pädagogische Neuerscheinungen 963

## Contents

### I. Essay

JOACHIM MEHLHAUSEN      In Memoriam Bruno Bettelheim 793

### II. Topic: Education and Europe '92

HERMANN MÜLLER-SOLGER      Educational-Policy Co-Operation in the European Community 805

INGEBORG BERGGREEN      Europe '92 – Consequences of the European Unification for Cultural Federalism in the Federal Republic of Germany 827

KURT CZERWENKA      School System, Selection, and Satisfaction with Schooling in France 849

### III. Discussion

HANS CHRISTOPH BERG      State and Perspectives of Educational Reform – A Proposition for a New Approach to Research on Alternative Schools in Europe 877

HEINER ULLRICH      The Educational Reform Movement – A Modernization of Education or a Way Out of Modernism? 893

ECKARD KÖNIG      Balancing the Development of Educational Theory 919

WOLFGANG KEIM      „Moralism“ versus „Human Measure“ – In Response to an Attempt at a Satire by Klaus Prange 937

### IV. Book Reviews 943

### V. Documentation

New Books 963

## Europa '92

### *Konsequenzen der Europäischen Einigung für den Kulturföderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*

#### *Zusammenfassung*

Die Europäische Gemeinschaft wirkt sich sehr auf die föderative Struktur der Bundesrepublik aus: Der Bund kann nach dem Grundgesetz ausschließliche Zuständigkeiten der Länder auf die EG übertragen. Die Kulturhoheit der Länder ist jedoch – bei der gegebenen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern – ein „Kernstück“ der Eigenstaatlichkeit der Länder. Die EG hat ihrerseits Bildung und Kultur zu Prioritäten gemeinschaftlichen Handelns erklärt. Die wenigen Zuständigkeiten der EG in Bildung und Kultur werden durch eine extensive Auslegung der Verträge von Rom, durch die Anwendung der Generalklausel des Art. 235 EWGV und durch die Unterstellung von Bildung und Kultur unter die Wirtschafts- und Sozialpolitik stets weiter ausgedehnt. Zwar können die Länder an der Meinungsbildung der Bundesrepublik für die Verhandlungen in Brüssel mitwirken. Leiter der deutschen Delegation sind jedoch stets Vertreter der Bundesregierung, womit auch dem Bund neue, an sich den Ländern zustehende Kompetenzen zuwachsen. Die Länder fordern deshalb eine Einhaltung der Gemeinschaftszuständigkeiten, eine Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in den Verträgen, eine eigene Mitwirkung an den Entscheidungen in Brüssel, die Errichtung einer Regionalkammer und ein eigenes Klagerecht beim Europäischen Gerichtshof in Luxemburg. Sie sind sich ihrer Aufgabe, auf eine europäische Dimension in Bildung und Kultur hinzuwirken, bewußt.

#### *1. Europa '92 auf dem Weg zur Europäischen Union*

Die Europäische Gemeinschaft will bis zum 31. 12. 1992 den einheitlichen Binnenmarkt, den Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist, verwirklichen. Doch bereits jetzt werden die Weichen für das Ziel einer Europäischen Union gemäß der Präambel zur Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 gestellt: Noch im Dezember dieses Jahres sollen zwei Regierungskonferenzen der zwölf Mitgliedstaaten zusammenkommen, um – neben den nötigen Vertragsänderungen für die Wirtschafts- und Währungsunion – die Gemeinschaftsinstitutionen und deren Befugnisse neu zu gestalten. Vor allem sollen dem Europäischen Parlament mehr Rechte zufließen und das vielfach beklagte Demokratiedefizit in der Gemeinschaft abgebaut werden.

Gleichzeitig erfordert die Demokratisierung in den Staaten Mittel- und Osteuropas die Öffnung der Gemeinschaft nach Osten, wie dies mit dem Studentenaustauschprogramm TEMPUS vom 7. 5. 1990 (ABl L 131/21 vom 23. 5. 90) und der Errichtung einer Stiftung zur Förderung der beruflichen Ausbildung (ABl L 131/1 vom 23. 5. 1990) in die Wege geleitet wurde. Die EFTA-Staaten verhandeln mit der Europäischen Gemeinschaft über einen gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraum, in dem die Freizügigkeit, die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit gesichert sein sollen. Der Ministerrat hat bereits be-

schlossen, bestehende Mobilitätsprogramme wie z.B. COMETT – das die Zusammenarbeit zwischen Hochschule und Wirtschaft auf dem Gebiet der Technologie fördern soll (COMETT I ABl L 222/17 vom 8. 8. 86, COMETT II ABl L 13/28 vom 17. 1. 89) – für Angehörige der EFTA-Staaten zu öffnen (Tagung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für das Bildungswesen vom 6. 10. 89). Beim Programm ERASMUS – das die Mobilität der Studenten zum Ziel hat (ERASMUS I ABl L 166/20 vom 25. 6. 1987, ERASMUS II ABl L 395/23 vom 30. 12. 89) – wird noch darüber verhandelt<sup>1</sup>. Weitere Staaten, wie Österreich, Türkei, Zypern und Malta, wollen der Europäischen Gemeinschaft beitreten; für die Völker Osteuropas erscheint dies als eine mittel- oder längerfristige Perspektive. Die Gemeinschaft der zwölf hat zweifelsohne eine große Anziehungskraft gewonnen.

Dabei soll die Europäische Gemeinschaft nicht auf einen reinen Wirtschaftsmarkt beschränkt bleiben. Das „Europa der Bürger“ entsprechend den Erklärungen der Regierungschefs von Stuttgart (Bulletin EG 6 – 1983), Fontainebleau (Bull. EG 6 – 1984) und Mailand (Bull. EG 6 – 1985) soll entstehen, das Bewußtsein einer europäischen Bürgerschaft wachsen<sup>2</sup>. Dann aber muß Europa mehr sein als eine große Freihandelszone, als eine Vereinigung von Kaufleuten. Wirtschaftlicher Erfolg reicht nicht, um „die Gemeinschaft mit mehr Leben zu erfüllen“ (DELORS a, ders. c). Eine „rein wirtschaftliche Gleichstellung mit anderen EG-Ausländern genügt nicht, um sich als Gemeinschaftsbürger empfinden zu können“ (OPPERMANN 1988, S. 6). Europa als eine Rechts- und Wertegemeinschaft muß auf seinen vielfältigen geistigen Wurzeln aufbauen; es muß sich seiner Traditionen, seines reichen kulturellen Erbes besinnen, wenn es nicht in technischer Rechtsangleichung, unüberschaubaren Agrarmarktregelungen oder wirtschaftlicher Strukturförderung erstarren soll. Europa muß auch „ein Kultureuropa“ (ENGHOLM 1989, S. 183) sein.

Die Verträge, auf denen die Gemeinschaft beruht, sind jedoch wirtschaftlicher Art. *Montanunion*, *Euratom* und *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft* sind wirtschaftliche Zusammenschlüsse – auch wenn nach der Vision der Gründungsväter der Gemeinschaft daraus später eine politische Union derjenigen Staaten Europas entstehen sollte, die sich zur freiheitlichen, pluralistischen Demokratie bekennen<sup>3</sup>.

Nun stellt die EG-Kommission Bildung und Ausbildung als „Schlüsselposition“ an die „Spitze ihrer Prioritäten“ (KOMMISSION 1989 b, S. 1); erklärt sie die Bildungspolitik zum „Herzstück der europäischen Integration“ (KOMMISSION 1988 b), zu ihrem obersten Anliegen (DELORS 1989 b). In einem Europa, in dem einst die lateinische Sprache die Studenten und Gelehrten aus allen Staaten vereinte, in dem die Künstler dem Ruf der Mächtigen und Mäzene über die nationalen Grenzen hinweg folgten, sollen heute unterschiedliche Strukturen im Bildungswesen, fremde Sprachen und verschiedene kulturelle Traditionen kein Hemmnis mehr für die Mobilität der Bürger darstellen (KOMMISSION 1987, S. 46, dies. 1989 a, dies. 1990 Nr. I/4, JONES 1990, S. 245). Das Europäische Parlament verlangt, die volle Freizügigkeit der Arbeitnehmer mit einer besseren Integration und Komplementarität der Bildungs- und Ausbildungssysteme zu verbinden (BT Drs. 11/4340 vom 13. 4. 89). Es soll ein „Bildungsraum

Europa“ entstehen, in dem sich als Folge verstärkter grenzüberschreitender Mobilität die nationalen Bildungssysteme öffnen und zu einer verstärkten Zusammenarbeit gelangen (BUNDESREGIERUNG 1989 b, S. 8).

Es werden in den Mitgliedstaaten zum Teil sehr konkrete Überlegungen angestellt, der Gemeinschaft weitere Zuständigkeiten zu übertragen – nicht auszuschließen auch solche, die innerstaatlich der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder zustehen (SCHMIDHUBER 1990, S. 13). Der Gemeinschaft soll die notwendige Dimension für die Bildung, die Kultur, die Gesellschaftsprobleme gegeben werden (DELORS 1989 a). Das Europäische Parlament hat in einer EntschlieÙung den Wunsch geäuÙert, die Normen des EWG-Vertrages, auf die sich heute die berufliche Ausbildung bezieht, zu erweitern (ABl C 68/175 f. vom 19.3.1990). So warnen Vertreter der Bundesregierung angesichts der dynamischen Entwicklung der Gemeinschaft davor, grundsätzliche Festlegungen treffen zu wollen, in welchen Politikbereichen die Gemeinschaft wie weit tätig werden darf und wo ihr quasi endgültige Grenzen gesetzt sind (STAVENHAGEN 1987, S. 369)<sup>4</sup>.

## *2. Die Kulturhoheit der Länder – Integrationshindernis oder überholtes Verfassungsgut*

Dieser Entwicklung steht in Deutschland ein Bundesstaat gegenüber, welcher die Staatsgewalt zwischen Bund und Ländern aufteilt. Die Zuständigkeiten für Bildung und Kultur hat das Grundgesetz deutscher Geschichte und Verfassungstradition entsprechend (vgl. ZEHETMAIR 1989, S. 18, OSSENBUHL 1989, S. 1230) weitgehend den Ländern als „Kernstück ihrer Eigenstaatlichkeit“ (BVerfGE Bd. 6, S. 346f.) belassen. Die Länder im Bundesstaat sind nur Staaten, wenn ihnen ein Kern eigener Aufgaben als Hausgut unentziehbar verbleibt (BVerfGE Bd. 34, S. 20). Wenn den Ländern nicht ein anderer Regelungsbereich von Bedeutung zugewiesen wird – wofür heute und sicher auch in Zukunft keine Anzeichen sprechen – prägt die Kulturhoheit der Länder somit den föderativen Staatsaufbau der Bundesrepublik. Insoweit ist sie nach unserem Grundgesetz einer Verfassungsänderung entzogen (Art. 79 Abs. 3 GG).

Diese Entscheidung des Grundgesetzes zugunsten der Zuständigkeiten der Länder für Bildung und Kultur trifft auch heute noch zu: sie sichert die kulturelle Vielfalt auch außerhalb von ein oder zwei Metropolen. Sie gewährt durch eine Teilung der Staatsgewalt eine größere Unabhängigkeit von der jeweils regierenden Mehrheit. Sie fördert und stärkt den Konsens, der zwischen verschiedenen Regierungsgewalten und auch unterschiedlichen politischen Parteien gefunden werden muß, und wirkt damit als ein Element politischer Stabilität. Sie verlangt eine breite politische Mitwirkung der Bürger auf mehreren Ebenen und sichert bürgernahe Entscheidungen, die den historisch gewachsenen Strukturen, Traditionen und Wertvorstellungen entsprechen. Das führt zu größerer Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen (ZEHETMAIR 1989, S. 19, LANDTAG NRW 1990, S. 206). Gerade Bildung und

Kultur würden leicht Gefahr laufen, hinter großen nationalen und gemeinschaftlichen Aufgaben, wie der Wirtschafts- und der Sozialpolitik, nicht den Stellenwert zu erhalten, der ihnen gebührt.

Bildungs- und kulturpolitische Aktivitäten der Gemeinschaft empfinden die Länder deshalb als Eingriff in ihre ureigensten Rechte. Mit ihrem Hinweis auf die Bildungs- und Kulturhoheit der Länder in der Bundesrepublik Deutschland haben sie sich jedoch den Vorwurf zugezogen, die europäische Integration zu bremsen, ein hemmendes Element zu sein (WÄGENBAUR 1989, vgl. auch Zitat bei OSSENBÜHL 1989, S. 1237). Es wird ihnen eine überholte Verweigerungshaltung, ein Beharren auf von der Vergangenheit geprägten Strukturen und Provinzialismus vorgeworfen – verbunden mit einer Forderung nach vermehrten Zuständigkeiten für Bonn und Brüssel (MÖLLEMANN 1989 a, ders. b, ders. c, ders. d, ders. e, S. 15ff., MÜNCH 1989, ders. 1988 a, 1988 b, S. 5).

Demgegenüber stehen besorgte Fragen, ob die Länder überhaupt noch eine Möglichkeit haben, den „Prozeß bundesstaatlicher Erosion“ in der Europäischen Einigung zu beeinflussen. „Der feste Kompetenzbereich der Länder, ihr Kompetenzminium als Essentiale der Länderstaatlichkeit“ sei „verfügbar geworden“. „Die Verteidigungsposition der Länder“ sei „nahezu aussichtslos“ (OSSENBÜHL 1989, S. 1237, vgl. auch GALLWAS 1990, S. 9). Der „Rubikon“ des Ausübens nicht vorhandener Kompetenzen im Bildungs- und Kulturbereich sei erreicht (SCHWEITZER 1990, S. 14). Die Zukunft des Föderalismus könne für die Länder nur in einer vermehrten Beteiligung an der europäischen Willensbildung, nicht aber in der Wahrung ihrer Kompetenzen liegen (OSSENBÜHL 1989, S. 1237). Der Trost, den Ländern verbleibe immer noch der Vollzug des Gemeinschaftsrechtes, würde die Länder auf die Funktion von bloßen Verwaltungsprovinzen ohne eigene Staatlichkeit verweisen (vgl. RUPP 1990, S. 3).

### *3. Bildungs- und kulturpolitische Zuständigkeiten der Gemeinschaft*

Das Grundgesetz (Art. 24) erlaubt, durch einfaches Bundesgesetz ohne Zustimmung des Bundesrates, Hoheitsrechte auf die Gemeinschaft zu übertragen – nach heute herrschender Meinung auch Rechte der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder (SCHWAN 1982, S. 176ff., SEEGER 1989, S. 241ff., OSSENBÜHL 1989, S. 1236, GALLWAS 1990, S. 7, LANDTAG NRW 1990, S. 128 – a. A. SCHÜTZ 1989, S. 201ff.).

Durch das Zustimmungsgesetz des Bundestages zur Hoheitsübertragung hat das Gemeinschaftsrecht Vorrang vor innerstaatlichem Recht – auch vor Verfassungsrecht – erhalten (BVerfGE Bd. 31, S. 145ff., 173, Bd. 73, S. 339ff., S. 375, Bd. 75, S. 223ff., S. 244, KIRCHHOF 1989, S. 453, MEMMINGER 1989, S. 846, 848). Dabei ist die Übertragung der Zuständigkeiten auf die Gemeinschaft nicht ohne Grenzen. Ein Einbruch in das Grundgefüge der Verfassungsordnung der Bundesrepublik, in die sie konstituierenden Strukturen – und damit das föderative Prinzip – darf nicht erfolgen (BVerfGE Bd. 73, S. 339ff., 375, SCHWAN 1982, S. 177, SCHÜTZ 1989, S. 206ff.).

Die Einräumung von konkreten Hoheitsrechten zeigt aber auch, daß die Ge-

meinschaft kein Staat ist. Sie kann handeln, soweit ihr ein Befugnis dazu im Wege der ausdrücklichen Einzelermächtigung in den Verträgen zugewiesen ist. Eine Kompetenz-Kompetenz, das heißt das Recht, sich jeder beliebigen Angelegenheit anzunehmen, steht ihr nicht zu (BVerfGE Bd. 73, S. 339ff., 375, Bd. 75, S. 223ff., S. 242, KIRCHHOF 1989, S. 453, MEMMINGER 1989, S. 849, OPPERMANN 1987, S. 37, LANDTAG NRW 1990, S. 106f.).

Die Verträge haben den Gemeinschaftsorganen keine allgemeinen bildungs- und kulturpolitischen Zuständigkeiten zugewiesen. Auch durch die Einheitliche Europäische Akte von 1987 ist der Gemeinschaft keine Kompetenz für eine eigenständige Bildungs- und Kulturpolitik übertragen worden, wohl aber für die Forschungs- und Umweltpolitik (BUNDESREGIERUNG b, S. 51 Sp, S. 71 Sp, dies. c, S. 3 r Sp). Der Europäische Gerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung betont, daß die Bildungspolitik als solche und die Organisation des Bildungswesen nicht zur Gemeinschaftszuständigkeit gehören (Rechtssache 293/83, Urteil vom 23.2.85, Slg. 1985, S. 593, Rechtssache 242/87, Urteil vom 30.5.89, NJW 1989, S. 3091, LENZ 1989, S. 125, S. 133).

Die Gemeinschaft hat aber punktuelle Zuständigkeiten, die sich auf die Bildungs- und Kulturpolitik – und damit auf die Bereiche der Länder in der Bundesrepublik Deutschland – auswirken: dazu gehören vor allem die Sicherung der Freiheit des Warenverkehrs (Art. 36 EWGV), der Freizügigkeit und der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit (Art. 8 a, Art. 48 ff. EWGV). Damit verbunden ist die Befugnis zur Regelung der gegenseitigen Anerkennung der Befähigungsnachweise und Diplome zum Zwecke der Aufnahme einer Berufstätigkeit – d. h. nicht etwa zur Weiterführung des Studiums oder zur Promotion (Art. 49, 57, 66 EWGV). Bedeutsam sind auch die Bestimmungen über den Sozialfonds zur Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten (Art. 123 ff. EWGV) und die Möglichkeit, in bezug auf die Berufsausbildung allgemeine Grundsätze einer gemeinsamen Politik aufzustellen – und zwar mit einfacher Mehrheit, ohne Einschaltung des Europäischen Parlaments (Art. 128 EWGV). Zu erwähnen sind ferner gewisse Kooperations- und Koordinierungsmöglichkeiten bei der beruflichen Bildung (Art. 41, 118 EWGV).

Hinzu kommt ein allgemeines Verbot, Unterschiede allein aufgrund der Staatsangehörigkeit zu treffen, wobei auch dies nur soweit gilt, als ein Sachverhalt dem Anwendungsbereich der Gemeinschaftsverträge unterfällt (Art. 7 EWGV). Falls ein Vertragsziel erreicht werden soll, eine konkrete Handlungsermächtigung aber fehlt, kann die Gemeinschaft gleichwohl handeln. Allerdings ist Einstimmigkeit im Rat nötig (Art. 235 EWGV). Auf diese Generalklausel wurden jahrelang die Forschungs- und Bildungspolitik gestützt. Die Regierungschefs der Mitgliedstaaten hatten schon 1972 die Kommission zu einem weiten Gebrauch dieser Bestimmung aufgefordert. Das zu erreichende Ziel wird dabei in den erwähnten politisch – nicht rechtlich – verbindlichen Erklärungen des Europäischen Rates für ein „Europa der Bürger“, der anzustrebenden Europäischen Union und der allgemeinen Aussage des EWG-Vertrages, die engeren Beziehungen zwischen den Staaten der Europäischen Gemeinschaft zu fördern (Art. 2), gesehen. Dies hat der Europäische Ge-

richtshof indirekt bejaht (Urteil vom 30. 5. 89, Rechtssache 242/87, NJW 1989, S. 3091, 3092).

Faßt man jedoch das zu erreichende Ziel derart weit, dann stehen letztlich die Bildungs- und wohl auch die Kulturpolitik zur Disposition gemeinschaftlichen Handelns. Der Übergang zu den Vertragsbestimmungen über eine Vertragsänderung und -ergänzung (Art. 236 EWGV) werden verwischt (OPPERMANN 1987, S. 38).

Um die rudimentären Ansätze für bildungspolitische und kulturelle Maßnahmen auszuweiten, wurden und werden Bildung und Kultur der Wirtschafts- und Sozialpolitik zugeordnet und damit dem Gemeinschaftshandeln unterworfen. Bildung wurde auf die „Entwicklung von Humanressourcen“ verkürzt (KOMMISSION 1989 b, S. 1), Kulturpolitik als „sozio-ökonomische Notwendigkeit“ zur Förderung der Akzeptanz der Gemeinschaftspolitik erklärt (KOMMISSION 1988 c, S. 3) oder als Warenverkehr und Dienstleistung eingestuft.

Ansätze zu Gemeinschaftskompetenzen z. B. für die berufliche Bildung wurden auf die allgemeine Bildung ausgedehnt, weil eine berufliche Bildung ohne solide Allgemeinbildung nicht möglich sei. Hier spielt auch die Prägung vieler Kommissionsbeamten durch das französische Rechts- und Ausbildungssystem eine Rolle – die romanischen Länder kennen die uns geläufige, eindeutige Trennung zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung nicht (SCHWEITZER 1990, S. 7). So verweist z. B. die Kommission in ihrem Handlungsprogramm, den sogenannten mittelfristigen Leitlinien 1989–1992, auf die enge Verknüpfung von allgemeiner und beruflicher Bildung und beansprucht insgesamt für den Bildungsbereich eine Koordinator- und Katalysatorfunktion (KOMMISSION 1989 b, S. 2 f, b). Den Widerstand der Deutschen gegen die ursprüngliche Ausdehnung des Fremdsprachenförderungsprogramms LINGUA (Abl L 239/24 vom 6. 8. 89) auch auf den allgemeinbildenden Schulteil, für den der Gemeinschaft zweifelsohne keine Handlungs- und Förderungskompetenz zusteht, wurde zwar schließlich akzeptiert, fiel aber bei den Vertretern der romanischen Mitgliedstaaten auf Unverständnis.

Bei fehlender Kompetenz lassen sich auch Vorhaben aus dem Informationstitel der Gemeinschaft finanzieren, ohne daß es hierzu einer weiteren Ratsentscheidung bedürfte. So wurde bei dem Pilotprojekt zum „MEDIA-Programm“<sup>45</sup> und bei der Aktion JEAN MONNET, die eine Anfinanzierung von europabezogenen Lehrstühlen an Hochschulen vorsieht bei gleichzeitiger Verpflichtung der Mitgliedstaaten, nach einigen Jahren diese Lehrstühle ohne EG-Mittel fortzuführen (ABI C 308/13 vom 7. 12. 89), verfahren.

Wenn Kompetenzen der Gemeinschaft auch bei extensiver Auslegung zweifelhaft sind, tagten und tagen die zuständigen Minister gleichzeitig sowohl als EG-Organ – Rat – als auch zwischenstaatliche Regierungskonferenz nach der sogenannten „Gemischten Formel“. Zwar ist Einstimmigkeit nötig, eine Kompetenzabgrenzung dafür überflüssig. Das für zwischenstaatliche Vereinbarungen in der Bundesrepublik vorgesehene Länderbeteiligungsverfahren nach der sogenannten „Lindauer Absprache“ wird nicht durchgeführt. Für die Öffentlichkeit erscheint die getroffene Maßnahme ohnehin als Gemeinschaftshan-

deln. So beschlossen die Bildungsminister 1976 ein Aktionsprogramm im Bildungswesen, das die Einrichtung eines Bildungsausschusses vorsah (ABl C 38/1 vom 9.2.76). Seit 1984 gibt es auch einen Kulturministerrat und seit 1988 einen Kulturausschuß (ABl C 197/1 vom 27.7.88). Auf dem Programm von 1976 baute eine Zusammenarbeit auf, die weitgehend geprägt war von den Grundsätzen der Einstimmigkeit und der rechtlichen Unverbindlichkeit.

Bis heute befaßten sich Entschließungen und andere Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene – meistens des Rates und – der im Rat vereinigten Minister – mit weiten Bereichen des Bildungswesens: vom Übergang von der Schule in das Erwachsenen- und Erwerbsleben, über neue Informationstechnologien, Fremdsprachenförderung, Analphabetismus, schulische Integration behinderter Kinder, Chancengleichheit für Jungen und Mädchen, europäische Dimension im Bildungswesen, Verbrauchererziehung, Umwelterziehung, Gesundheitserziehung, schulische Grundbildung, Lehreraus- und -fortbildung, Weiterbildung, Fernunterricht bis zum Schulversagen etc. (Erklärungen zur Europäischen Bildungspolitik, hrsg. vom Generalsekretariat des Rates der EG, 3. Ausgabe, Juni 1987, ABl L 104/38 vom 23.4.88, ABl C 177/8 vom 6.7.88, ABl C 3/1 vom 5.1.89, ABl C 153/13 vom 21.6.89, ABl C 27/1 vom 6.2.90, ABl C 162/2 vom 3.7.90, ABl C 162/6 vom 3.7.90). Eine Vorlage sieht zur Zeit die Bewertung der Bildungssysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten auf Gemeinschaftsebene vor, was Kontrolle und Klassifizierung dieser Bildungssysteme durch die Gemeinschaft befürchten läßt (EDOC 87, DOC 7573/90 vom 4.7.90).

Außer diesen Verlautbarungen gab es schon frühzeitig einen Ratsbeschluß über allgemeine Grundsätze einer Berufsausbildungspolitik bis zur Ebene der Facharbeiter und Fachangestellten von 1963 (ABl 63 vom 20.4.1963) und zwei für die Länder äußerst bedeutsame Rechtsakte: eine Verordnung zur Regelung der Freizügigkeit, welche Wanderarbeitnehmern und vor allem deren Kinder die Teilnahme an den Bildungseinrichtungen eröffnet (VO 1612/68 vom 19.10.68, ABl 257/2), und eine Richtlinie, die den Mitgliedstaaten die Bereitstellung von muttersprachlichem Unterricht für die Kinder von Wanderarbeitnehmern vorschreibt (Nr. 77/486 EWG vom 6.7.77, ABl L 199/32).

#### *4. Ausdehnung der Gemeinschaftskompetenzen durch die Rechtsprechung*

Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg hat dies noch ausgedehnt: Rechtsfortbildung und -auslegung des Gemeinschaftsrechts werden von dem Integrationsprinzip beherrscht, um die Verträge effektiv und durchsetzbar zu machen (ZULEEG 1984, S. 298, 300). Er hat festgestellt, daß die Gemeinschaft bei der Ausübung ihrer Befugnisse in keiner Weise eingeschränkt sei, auch wenn sich ihre Rechtsakte auf Maßnahmen auswirken können, die von den Mitgliedstaaten zur Durchführung einer Politik ergriffen sind, die nicht der Gemeinschaft unterworfen ist, wie z.B. die Bildungspolitik (Rechtssache 9/74, Urteil vom 3.7.1974, Slg. 1974, S. 773). Die Berufsausbildung und – bis auf einige praktisch brotlose Orchideenfächer – den Hochschulbereich hat der Gerichtshof den Gemeinschaftsverträgen unterworfen, um so die Anwendung des Diskri-

minierungsverbotes für Schüler und Studenten beim Hochschulzugang begründen zu können (RS 293/83, Urteil vom 23. 2. 1985, Slg. 1985, S. 593, RS 24/86, Urteil vom 2. 2. 88, RS 242/87 Urteil vom 30. 5. 89, NJW 1989 S. 3091, OPPERMANN 1987, S. 30).

An sich unterstehen Schüler und Studenten als nicht Erwerbstätige nicht dem Gemeinschaftsrecht. Aus der Gemeinschaftszuständigkeit zur Aufstellung allgemeiner Grundsätze für die Durchführung einer gemeinsamen Berufsausbildungspolitik (Art. 128 EWGV) hat der Gerichtshof unter Heranziehung der inzwischen ergangenen – rechtsunverbindlichen – Beschlüsse und Entschlüsse gefolgert, daß sich eine Berufsausbildungspolitik auf Gemeinschaftsebene schrittweise entwickle und deshalb die Berufsausbildung nicht außerhalb des Gemeinschaftsrechtes stehe. Hier wurde eine Gemeinschaftskompetenz nicht aus den Vertragsgrundlage, sondern aus einer Entwicklung im abgeleiteten Gemeinschaftsrecht gefolgert (SCHWEITZER 1990, S. 8, vgl. auch OPPERMANN 1988, S. 23, ders. 1987, S. 21). Berufsausbildung umfaßt danach jede Form der Ausbildung, die auf eine Qualifikation für einen bestimmten Beruf oder eine bestimmte Beschäftigung vorbereitet, und zwar unabhängig vom Alter und Ausbildungsniveau der Schüler und Studenten und selbst dann, wenn der Lehrplan auch allgemeinbildenden Unterricht enthält<sup>6</sup>.

Diese Rechtsprechung hat unmittelbare Folgen für die Aufnahme von Schülern und Studenten aus anderen EG-Mitgliedstaaten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland. Zwar hat der Rat entgegen der Auffassung von Kommission und Europäischem Parlament daraus kein allgemeines Aufenthaltsrecht zu Studienzwecken in anderen Mitgliedstaaten gefolgert und die entsprechende Richtlinie auf die Generalklausel des Art. 235 EWGV gestützt (ABl L 180/S. 30 vom 19. 7. 1990)<sup>7</sup>. Die Bundesregierung und die Mehrheit der Länder in der Bundesrepublik haben aber beschlossen, EG-Angehörige beim Zugang zu zulassungsbeschränkten Studiengängen den deutschen Bewerbern gleichzustellen und sie nicht mehr – wie bisher – der Sonderquote für Ausländer zuzuordnen. Unterschiedlichkeiten in den Hochschulzugangsberechtigungen werden dabei auf Grund einer Konvention des Europarates von 1953 nicht berücksichtigt werden können<sup>8</sup>.

Der Rat kann mit einfacher Mehrheit auch hochdotierte Förderprogramme im Hochschulbereich als „Aufstellung allgemeiner Grundsätze zur Durchführung einer gemeinsamen Berufsausbildungspolitik“ (Art. 128 EWGV) erlassen – Programme, welche die Mitgliedstaaten insoweit binden, als diese den Hochschulen die Teilnahme an den Programmen ermöglichen müssen. Dabei wird mittelbar über die Teilnahmebedingungen in die Organisation der Hochschulen eingegriffen. Das Gericht hat hervorgehoben, daß der Gemeinschaft die erforderlichen Handlungsinstrumente nicht vorenthalten werden dürften, um eine gemeinsame Berufsausbildungspolitik zu verfolgen. Dazu könne der Rat auch Rechtsakte erlassen, die gemeinschaftliche Aktionen auf dem Gebiet der Berufsausbildung vorsehen und den Mitgliedstaaten entsprechende Mitwirkungspflichten auferlegen (RS 242, 87, Urteil vom 30. 5. 89, NJW 1989 S. 3091, RS 56/68, Urteil vom 30. 5. 89, NJW 1989 S. 3090). Die Frage, ob die Handlungsverpflichtung auch in der Aufbringung von Komplementärmitteln durch

die Mitgliedstaaten bestehen kann, ist bei den Verhandlungen zur Fortführung des Studentenaustauschprogrammes ERASMUS bereits aufgetreten (BRDrs. 347/89 – Beschluß vom 20. 10. 89 Nr. 5).

Die Kommission folgert aus dieser Rechtsprechung eine Befugnis z. B. zur Gestaltung von Inhalten der Lehrerbildung<sup>9</sup> oder der Regelung des Bildungsurlaubes. So sollten die Mitgliedstaaten, die dort zuständigen Behörden, die Unternehmen und die Sozialpartner verpflichtet werden, Bildungsurlaub einzuführen (Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über ein Aktionsprogramm für die Förderung der beruflichen Weiterbildung – FORCE – (ABl C 12/16 vom 18. 1. 90). Der Rat ist dem nicht gefolgt. Er hat ferner die Rechtsform eines Beschlusses gewählt, der im Vertrag nicht vorgesehen ist und über dessen Rechtsverbindlichkeit deshalb auch keine Klarheit besteht (ABl L 156/1 vom 21. 6. 90).

Extensiv hat die Kommission auch die Rechtsprechung des Gerichtshofes zum Zugang von EG-Ausländern in die öffentliche Verwaltung interpretiert (KOMMISSION 1988 a). In diesem Bereich kann die Freizügigkeit der Arbeitnehmer an sich eingeschränkt werden. Der Gerichtshof hat beansprucht, den Begriff „der öffentlichen Verwaltung“ gemeinschaftlich festzulegen, und ihn – verkürzt ausgedrückt – als Wahrung der allgemeinen Belange des Staates und als Ausübung hoheitlicher Funktionen definiert<sup>10</sup>. Studienreferendare und Sprachlektoren an Universitäten gehören nicht dazu; sie sind also zum Dienst zuzulassen (RS 66/85 Urteil vom 3. 7. 86, Slg. 1986 S. 2189, RS 33/88 Urteil vom 30. 5. 89). Ohne jedoch auf die funktionsbezogene Wertung des Gerichtshofes einzugehen, hat die Kommission pauschal den Unterricht an staatlichen Bildungseinrichtungen als für alle EG-Ausländer offen erklärt und den Mitgliedstaaten bei Zuwiderhandlung mit Vertragsverletzungsverfahren gedroht. Kommission und Europäisches Parlament betrachten die Lehrer als Testfall für die Mobilität in Europa schlechtin<sup>11</sup>. Die Länder haben diese Betrachtungsweise zurückgewiesen (BRDrs. 80/88 – Beschluß vom 18. 3. 88 und 178/88 – Beschluß vom 10. 3. 1989).

Bei der Aufnahme ausländischer Lehrer – ob als Angestellte oder gegebenenfalls nach Änderung der Beamten Gesetze als Beamte – liegt die Schwierigkeit für die Länder vor allem in der Bewertung der ausländischen Qualifikationen. Nach der am 21. 12. 1988 erlassenen Richtlinie zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens 3jährige Berufsausbildung abschließen (Nr. 89/48 EWG ABl L 19/16 vom 24. 1. 89), müssen die Examen ohne vorherige Angleichung der Ausbildungsgänge allein aufgrund des Vertrauens anerkannt werden<sup>12</sup>. Bei Defiziten bleibt als Ausgleich – sofern der Bewerber nicht in eine Eignungsprüfung einwilligt – die Durchführung eines höchstens 3jährigen Anpassungslehrganges. Dieser wird in Form des Lernens durch Unterrichtserteilung unter Aufsicht durchgeführt und darf nicht mit einem Examen abschließen. Da die meisten Mitgliedstaaten keine gesonderte pädagogische Ausbildung und in der Regel im Sekundarschulbereich auch nicht das Erfordernis einer Zwei-Fächer-Lehrbefähigung kennen, sind die Probleme für die Länder bei der Umsetzung dieser Richtlinie vorgegeben. Mit Sicherheit werden sich ausländische Lehrer auch positiv in unserem Schulsystem auswirken.

Da nach innerstaatlichem Recht jedoch auf Dauer von deutschen Bewerbern nichts verlangt werden kann, was von EG-Ausländern nicht gefordert wird, könnte diese Regelung zu einer Senkung des Niveaus der hiesigen Lehrerbildung führen<sup>13</sup>.

Die weite Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes – vornehmlich zu Art. 128 EWGV – hat zu einer Kontroverse um die Zulässigkeit dieser Art von Rechtsfortbildung zugunsten der Gemeinschaft geführt. Es wird einerseits gefordert, Bedenken wegen der Zuständigkeitsausweitung und des damit verbundenen Überganges zu einer Kompetenz – Kompetenz des Gerichtshofes zurückzustellen, falls die Verwischung der Kompetenzgrenzen von einer originären Legitimation der Gemeinschaft begleitet sei (ZULEEG 1984, S. 295). Es sei zudem nicht Absicht des Gerichtes, in die Kompetenzen der Mitgliedstaaten zur Verfolgung einer eigenständigen Bildungspolitik einzugreifen (LENZ 1989, S. 133).

Demgegenüber weisen andere auf die Grenzen gemeinschaftlicher Rechtsprechung hin (OPPERMANN 1988, S. 17, 20, 22f., ders. 1987, S. 37, KIRCHHOF 1989, S. 453, LANDTAG NRW 1990, S. 113). Das Bundesverfassungsgericht hat zwar die Rechtsfortbildung durch den Europäischen Gerichtshof anerkannt, gleichwohl aber der Gemeinschaft eine Befugnis zur unbegrenzten, beliebigen Kompetenzerweiterung abgesprochen (BVerfGE Bd. 75, S. 223, 242). Die Bundesregierung erkennt, daß die Rechtsprechung in der Kultur- und Bildungspolitik womöglich an die Grenzen richterlicher Fortbildung stößt (BUNDESREGIERUNG 1989 b, S. 6 r Sp.).

##### *5. Vielfalt und Subsidiarität in einem geeinten Europa*

Andererseits aber hat sich die Kommission ausdrücklich zu den Grundsätzen der Vielfalt in der Gemeinschaft und zur Subsidiarität gemeinschaftlichen Handelns bekannt (KOMMISSION 1989 b, S. 5f.). Die oberste Ebene soll nur dann Maßnahmen ergreifen, wenn dies auf der unteren Ebene nicht ebensogut möglich ist. Mit der Verkündung dieses Prinzips löste der Kommissionspräsident Delors eine Zusicherung ein, die er den Ministerpräsidenten der deutschen Länder am 19. 5. 1988 gegeben hatte. In ihren sogenannten „Zehn Münchner Thesen“ vom 21.–23. 10. 1987 hatten die Ministerpräsidenten die Wahrung der vertraglichen Grundlagen der Gemeinschaft, die Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips, einen föderativen Aufbau der Gemeinschaft und die Sicherung der Bildungs- und Kulturhoheit der Länder gefordert.

Allerdings bleibt auch Skepsis gegenüber der Subsidiarität angebracht: Angesichts der großen Unterschiede in den einzelnen Mitgliedstaaten ist zu befürchten, daß die politischen, organisatorischen, verwaltungstechnischen und finanziellen Möglichkeiten des langsamsten Schiffes im Geleitzug der zwölf den Umfang der Gemeinschaftszuständigkeiten bestimmen. Außerdem könnte das Subsidiaritätsprinzip zum Ersatz einer konkreten Kompetenzgrundlage werden. Überall, wo ein globaler Ansatz nötig erscheint, wäre damit ein Handeln auf Gemeinschaftsebene gerechtfertigt<sup>14</sup>. Die Definition des Subsidiaritäts-

prinzips in den sogenannten mittelfristigen Leitlinien (KOMMISSION 1989, S. 6) läßt dies anklingen. Unklar bleibt auch die Justitiabilität dieses Prinzips durch den Gerichtshof.

### *6. Mitwirkung der Länder am Gemeinschaftshandeln*

Die Länder in der Bundesrepublik Deutschland verlieren durch die Übertragung von Kompetenzen auf die Europäische Gemeinschaft und durch eine extensive Ausdehnung der übertragenen Hoheitsrechte ihre Zuständigkeiten nicht nur an die supranationale Einrichtung. Auch dem Bund wird ein neues Feld der Mitwirkung und Mitsprache eröffnet. Denn in den Ministerräten in Brüssel und in den vorbereitenden Ausschüssen ist Leiter der deutschen Delegation stets ein Vertreter der Bundesexekutive. Dessen Mitwirken an der Gemeinschaftstätigkeit unterliegt der Kontrolle des Deutschen Bundestages. Bundestag und Bundesregierung können sich somit zu Angelegenheiten äußern, die ihnen innerstaatlich verwehrt sind (KONOW 1989, S. 23). Der Kompetenzverlust der Länder auf Grund der europäischen Einigung bedeutet vor allem aber eine Entmachtung der Landesparlamente, die keine Kompensation über eine Mitwirkung an der Meinungsbildung der Bundesexekutive erhalten haben. So hat der Bayerische Landtag die Bayerische Staatsregierung gebeten, darauf hinzuwirken, daß die Tendenz zur Kompetenzausweitung der Europäischen Gemeinschaft nicht den Zuständigkeitsbereich der Bildungs- und Kulturpolitik erfasse, damit die Kulturhoheit der Länder nicht angetastet werde (LTDrs. 11/15484). Dementsprechend haben die Länder im Bundesrat und in der Kultusministerkonferenz wiederholt auf die Einhaltung der Zuständigkeiten durch die Gemeinschaft hingewiesen und betont, daß Kultur und Bildung nicht der Wirtschafts- und Sozialpolitik unterworfen werden könnten, weil es hier um die Entfaltung der schöpferischen und geistigen Fähigkeiten jedes einzelnen Menschen gehe (KMK 1987, dies. 1989)<sup>15</sup>.

Die Länder haben bei der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte durchgesetzt, daß bei Ratssitzungen und deren vorbereitenden Ausschüssen Vertreter der Länder hinzuzuziehen sind, soweit es sich um Angelegenheiten der ausschließlichen Gesetzgebungsmaterien der Länder handelt oder wesentliche Interessen der Länder betroffen sind (Art. 2 Abs. 5 EEAG vom 19.12.86, BGBl II, S. 1102). Wichtige Entscheidungen auch bildungs- und kulturpolitischer Art werden jedoch häufig im Außenministerrat, im Rat für Binnenmarktfragen oder im Sozialministerrat getroffen, in denen in der Regel die Länder nicht beteiligt sind. Vor allem aber ist stets ein Vertreter des Bundes Delegationsleiter; nur mit seiner Zustimmung können die Länderbeauftragten Erklärungen abgeben. Mit einer Note des Juristischen Dienstes des Rates der EG vom 1.5.89 wurde erklärt, daß eine unter Leitung „nur“ eines Länderministers stehende deutsche Delegation als nicht stimmberechtigt gelte. Verwiesen wird dabei auf Art. 2 Abs. 1 Satz 2 des Fusionsvertrages der EG vom 8.4.1965 (BGBl II, S. 1453), wonach jede Regierung der Mitgliedstaaten eines ihrer Mitglieder in den Ministerrat entsendet. Obwohl in den Angelegenheiten der ausschließlichen Zuständigkeiten der Länder Mitglieder der Bundesregie-

rung nicht in der Sache eigenverantwortlich handeln und die getroffenen Beschlüsse nicht selbst umsetzen können, darf nach dieser Kommissionsmeinung nur der Bundesminister, nicht aber ein Landesminister als Beauftragter der Länder im Ministerrat als Delegationsleiter handeln<sup>16</sup>. Denn nur die Nationalstaaten, nicht aber Länder und Regionen sind Unterzeichner der Gemeinschaftsverträge. Die Länder existieren für die Gemeinschaft nicht; sie haben keinen eigenen europarechtlichen Status (OSSENBÜHL 1989, S. 1236). Sie sind allenfalls „Mitgliedstaaten zweiter Ordnung“ (GALLWAS 1990, S. 6).

Diese Vorgabe für die Ratsbeteiligung berücksichtigt nicht, daß die Bundesrepublik als Gesamtstaat aus Bund und Ländern besteht. Sie greift in die Personalhoheit und die Organisationsgewalt eines Mitgliedstaates ein, dem es überlassen sein müßte, seine Vertretung im Ministerrat und den vorbereitenden Gremien selbst zu entscheiden – werden doch als Delegationsleitung von der Gemeinschaft auch Bundesstaatssekretäre akzeptiert, obwohl diese ebenfalls nicht Mitglieder der Bundesregierung sind. Innerstaatlich rechtfertigt die Bundesregierung ihren Anspruch auf Delegationsleitung mit der Zuständigkeit des Bundes zur Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten (Art. 32 GG). Die Mitwirkung im Kulturministerrat z. B. wird als „auswärtige Kulturpolitik“ bezeichnet und dem Auswärtigen Amt zugeordnet (BUNDESREGIERUNG 1989, c, S. 1 I Sp., S. 9 I Sp., dies. 1989 b, S. 7 I Sp., SCHWAN 1982, S. 152 ff. m. Nw.).

Abgesehen davon, daß das Grundgesetz auch Außenbeziehungen der Länder bei Vertragsabschlüssen im Bereich ihrer ausschließlichen Zuständigkeit kennt (Art. 32 Abs. 3 GG), wird die Einstufung der supranationalen Rechtsgemeinschaft als „auswärtige Staaten“ dem europäischen Einigungswerk nicht gerecht. Das Gemeinschaftsrecht bildet eine selbständige Rechtsordnung und richtet sich nicht nur an die Außenorgane der Mitgliedstaaten, sondern auch an alle anderen Staatsorgane bis hin zu den Gerichten. Verordnungen und Entscheidungen können die Bürger unmittelbar betreffen; für sie ist der Europäische Gerichtshof ein gesetzlicher Richter. Es ließe sich deshalb besser von „europäischer Innenpolitik“ ausgehen (so auch SCHMIDHUBER 1990, S. 20 – a. A. FASTENRATH 1990, S. 129 – vgl. auch BRDRs. 279/89 – Beschluß vom 16. 2. 1990 Nr. 4 c).

Bisher steht den Ländern nur eine mittelbare Mitwirkung zu: Das Ratifizierungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte sieht vor, daß die Länder über den Bundesrat – ein mit Mehrheit entscheidendes Bundesorgan – an der Meinungsbildung des Bundes zu Gemeinschaftsvorlagen mitwirken. In Angelegenheiten der ausschließlichen Zuständigkeiten der Länder ist die Bundesregierung an das Votum des Bundesrates gebunden, es sei denn, zwingende außen- oder integrationspolitische Gründe stehen dem entgegen. Ob dies der Fall ist, entscheidet die Bundesregierung. Nur zweimal haben die Länder bisher ein Abweichen der Bundesregierung von der Ländermeinung in Bildung und Kultur festgestellt<sup>17</sup>.

Allerdings sind die Bundesvertreter in den vorbereitenden Gremien oftmals wohl eher zu Kompromissen geneigt; auch werden entscheidende Vorberei-

tungen oft in den „Ausschuß der Ständigen Vertreter“, in dem die Länder nicht beteiligt sind, verlagert. Sieht sich dann die Bundesrepublik im Ministerrat in einer Frage isoliert und ist Einstimmigkeit nötig, lenken – wie die Erfahrung zeigt – die Länder ein<sup>18</sup>.

Mit der Einrichtung einer EG-Kammer hat sich der Bundesrat das Instrumentarium für schnelle Entscheidungen geschaffen. Aber dennoch gibt es auch gewisse Verzögerungen bei den Beratungen in Brüssel wegen fehlender innerstaatlicher Meinungsbildung im Bundesrat. Hinzu kommt, daß im Bildungsbereich seit einiger Zeit die Präsidenschaften die Initiativen für Vorlagen nicht rechtsverbindlicher Art ergriffen haben – die Verträge sehen das exklusive Initiativrecht der Kommission nur für Rechtsetzungsakte vor. Bis diese Vorstellungen der Präsidenschaft in förmliche Vorlagen eingeflossen sind, die dem Bundesrat als Beratungsgrundlage dienen können, sind die Verhandlungen in den Brüsseler Gremien oft schon weit fortgeschritten. Die Kultusministerkonferenz mit ihrem formlosen Verfahren der Meinungsbildung kann hier schneller reagieren.

Der Auffassung der Bundesregierung, daß eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern notwendig ist, damit Deutschland seine Interessen aktiv in die europäische Kooperation einbringen kann (MÖLLEMANN 1989 e, S. 15), ist insoweit zutreffend, als eine interne Absprache durchaus dienlich ist. Dies schließt jedoch eine Wahrnehmung ihrer eigenen Anliegen in Brüssel durch die Länder nicht aus. Die inzwischen von allen Ländern in Brüssel eingerichteten Informationsbüros dienen nicht der Mitwirkung an Gemeinschaftsmaßnahmen, sondern lediglich der Information und der außerparlamentarischen Interessenvertretung.

### *7. Gerichtliche Einflußmöglichkeiten der Länder*

Die Möglichkeiten der Länder, Kompetenzverletzungen der Gemeinschaft gerichtlich zu rügen, sind begrenzt. Das Recht, den Europäischen Gerichtshof anzurufen, haben sie – anders als die Mitgliedstaaten – nur, sofern sie durch eine Einzelfallentscheidung oder -verordnung unmittelbar betroffen sind<sup>19</sup>. Die Bundesregierung zu einer Klage zu bewegen, wenn sie an einer Gemeinschaftsentscheidung selbst mitgewirkt hat, erscheint problematisch. Zudem wäre angesichts der dynamischen, integrationsfreundlichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes der Erfolg einer solchen Klage wohl zu bezweifeln (OSSENBÜHL 1989, S. 1237).

So bleibt nur der Weg zum nationalen Verfassungsgericht, den die Bayerische Staatsregierung gegen die Rundfunkrichtlinie der Gemeinschaft auch eingeschlagen hat. Es geht dabei um die Frage, ob sich diese Richtlinie noch im Rahmen der Zuständigkeit hält, die nach Art. 24 GG auf die Gemeinschaft übertragen wurden und übertragen werden konnten. Das Bundesverfassungsgericht hat deutlich gemacht, daß die Länder insoweit einen Einbruch in das Hausgut ihrer Kulturhoheit durch eine EG-Rechtsmaßnahme vor dem Bundesverfassungsgericht anhand des Zustimmungsgesetzes nach Art. 24 GG,

Art. 59 GG zu den Gemeinschaftsverträgen überprüfen lassen können (BVerfGE Bd. 73 S. 339, 375, Bd. 75 S. 223, 242, KIRCHHOF 1989, S. 454). Bestätigt hat es dies ferner, weil es im Eilverfahren zum Antrag der Bayerischen Staatsregierung vom 6.4.89 mit dem Ziel, der Bundesregierung die Zustimmung zur Rundfunkrichtlinie zu untersagen, den vorläufigen Rechtsschutz mit der Begründung verwehrte, der befürchteten Präcedenzwirkung eines solchen Verfahrens lasse sich durch die Entscheidung in der Hauptsache in ausreichender Weise begegnen. Das bedeutet, daß das Bundesverfassungsgericht Möglichkeiten sieht, das Land im Falle einer Verletzung seiner Kulturhoheit (Rundfunkhoheit) von der Bindung durch das EG-Recht wieder zu befreien (MEMMINGER 1989, S. 846 ff.)<sup>20</sup>.

Die inzwischen verabschiedete Rundfunkrichtlinie (Nr. 89/52 EWG Abl L 298/23 vom 17. 10. 89) sieht die Angleichung der Rechtsvorschriften vor allem hinsichtlich der Weiterverbreitung von Spielfilmen, des Inhalts und der Dauer der Fernsehwerbung, der Zulässigkeit gesponserter Fernsehprogramme, des Jugendschutzes, des Urheberrechtes und des Rechtes auf Gegendarstellung vor. Sie enthält eine Festlegung über einen Quotenanteil an Gemeinschaftsprogrammen im Fernsehangebot, wobei die Frage der rechtlichen Verbindlichkeit dieser Quote zwischen der Bundesregierung und der Kommission offenbar nicht eindeutig geklärt ist. Die Gemeinschaft beruft sich bei der Rundfunkrichtlinie auf die Regelungskompetenz für den freien Dienstleistungsverkehr (SCHMIDHUBER 1988, S. 10 f.). Die Länder dagegen verweisen auf die kulturelle und gesellschaftliche Funktion des Rundfunks, die eine einseitige und überwiegend wirtschaftliche Betrachtung des Rundfunks verbiete, wie dies auch vom Bundesverfassungsgericht für die nationale Rechtsordnung eindeutig anerkannt ist (BVerfGE Bd. 12, S. 205 ff. – Ministerpräsidentenkonferenz vom 1.–3.10.1986 in Hamburg und vom 21.–23.10.1987 in München, BR Drs. 259/86 – Beschluß vom 20. 2. 87).

Der Rechtsstreit vor dem Bundesverfassungsgericht zur Rundfunkrichtlinie wird für die nationale und gemeinschaftliche Rechtsordnung große Bedeutung erlangen, weil – so wird erhofft – er die Schranken zwischen nationalen Zuständigkeiten und der dynamischen Vertragsentwicklung konkretisiert, weil er stellvertretend für diejenigen Kompetenzbereiche der Länder steht, die auf die Gemeinschaft überzugehen drohen, und weil er die Grenzen der Übertragbarkeit von Hoheitsrechten klärt (MEMMINGER 1989, S. 848). Da allerdings jeweils nur punktuelle Maßnahmen einer solchen Überprüfung zugänglich sind, so wird es schwierig sein, den Einbruch in das Grundgefüge der Länderkompetenzen und damit der bundesstaatlichen Ordnung festzustellen.

#### *8. Forderungen der Länder an eine Revision der Gemeinschaftsverträge*

Die Ministerpräsidenten der Länder haben am 7. 6. 1990 ihre Vorstellungen für eine Fortentwicklung der Rechte und politischen Wirkungsmöglichkeiten der Länder und Regionen in der Gemeinschaft vorgelegt. Sie fordern ein Europa mit föderativen Strukturen und eine verstärkte Beteiligung der bürgernahen staatlichen Ebenen, also vor allem der Länder und der Regionen, an den

Entscheidungsprozessen auf Gemeinschaftsebene, welche die Erhaltung der kulturellen Eigenarten und der gesellschaftlichen Vielfalt gewährleistet. Sie verlangen – im Rahmen konkreter Gemeinschaftszuständigkeiten – die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips als allgemeinen Grundsatz in den Gemeinschaftsverträgen, ein Mitwirkungsrecht an den Entscheidungen der Gemeinschaft durch ein Recht von Länderministern, für die Bundesrepublik im Ministerrat mitzuwirken, sofern Länderkompetenzen betroffen sind, ferner die Errichtung eines Regionalrates als eines weiteren Gemeinschaftsgremiums und ein eigenständiges Klagerecht der Länder gegen Maßnahmen des Rates und der Kommission. Überlegungen, wie sie das Europäische Parlament anstellt, die Verbindung zu den nationalen Parlamenten zu schaffen (Bericht Duverger – Sitzungsdokument des Europäischen Parlamentes vom 4. 7. 90 Serie A Doc A/3 – 162/90/Teil B), würden die Bemühungen des Europäischen Parlaments, von den Bürgern als die eigentlich demokratisch legitimierte, parlamentarische Vertretung im Rahmen der Gemeinschaft anerkannt zu werden, weiter erschweren (SCHMIDHUBER 1990, S. 17). Vor allem aber würde dadurch die nationale Ebene zulasten der Länder und der Regionen noch weiter verstärkt werden.

Die Länder fordern vor allem, daß in Zukunft Übertragungen von Hoheitsrechten nach Art. 24 GG nur noch mit Zustimmung des Bundesrates möglich sein sollen, unabhängig von einer etwaigen Zustimmung aus anderen Verfassungsbestimmungen (BR Drs. Beschluß 703/89)<sup>21</sup>.

### *9. Ergebnis*

Die Länder fürchten angesichts der dynamischen Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft um den Erhalt ihrer Kulturhoheit und damit ihrer Eigenstaatlichkeit im föderativen Staatsaufbau der Bundesrepublik. Sie verschließen sich jedoch nicht einer Zusammenarbeit auf bi- und multilateraler Ebene. Sie werden außerdem die Gemeinschaftsorgane bei der Erarbeitung von Darstellungen und Statistiken über die europäischen Bildungssysteme und Kulturangebote unterstützen. Die Länder haben in einem Beschlußpapier der Kultusministerkonferenz zur Zusammenarbeit im Bildungs- und Kulturbereich umfassende Vorschläge vorgelegt (KMK 1989). Sie sind bereit, ihre Erfahrungen und Zielvorstellungen in den europäischen Erfahrungsaustausch selbst einzubringen.

Die Länder sind sich vor allem ihrer Verantwortung bewußt, die jungen Menschen bestmöglich auf die europäische Einigung vorzubereiten. Mit einem Beschluß zur europäischen Dimension im Bildungswesen haben die Kultusminister schon 1978 dazu den Grundstein gelegt. Heute geht es um die Intensivierung des ohnehin breiten Angebotes an Fremdsprachen, um einen europäischen Bezug in allen Schulfächern, um die Stärkung des Schüler- und Studentenaustausches und um die Diskussion über die Ausbildungszeiten allgemein. Die Länder haben diese Herausforderung und Konsequenz der europäischen Einigung für den Kulturföderalismus aufgegriffen und zu einem Hauptpunkt ihrer Politik gemacht.

## Anmerkungen

- 1 Grundsätzlich befürwortende Haltung für die Öffnung im Bildungsministerrat am 14. 12. 1989.
- 2 Zum Europa der Bürger ausführlich NIEDOBITEK 1989, S. 2 ff.
- 3 Vgl. z. B. Präambel des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. 4. 1951, BGBl 1952 II, S. 447.
- 4 Die Bundesregierung betont aber auch, daß die Europäische Gemeinschaft keine Kompetenzen erhalten werde, die es ermöglichen würden, die föderative Struktur der Bundesrepublik in Frage zu stellen (BUNDESREGIERUNG a, S. 31), weil die dezentrale Organisation der Verantwortlichkeiten für das Bildungswesen für die Vitalität der Entwicklung Europas von wesentlicher Bedeutung sei (BUNDESREGIERUNG b, S. 3 r Sp.).
- 5 Näheres dazu heute: Mitteilungen der Kommission und 2 Vorschläge für einen Beschluß des Rates über ein Aktionsprogramm zur Förderung der audiovisuellen Industrie vom 4. 5. 90 und 18. 6. 1990 – Finanzbogen – (KOM (90) 132 (endg.)/2).
- 6 Bei rein allgemeinbildendem Unterricht ist die Berufung auf Art. 7 EWGV nicht möglich (RS Humbel 263/86 Urteil vom 2. 9. 88).
- 7 So auch die Länder – allenfalls auch Art. 235 EWGV (BRDRs. 381/89 – Beschluß vom 10. 11. 1989).
- 8 Auf die Problematik der Gewährung von Ausbildungsförderung (Länderanteil der Kosten 35 %) kann hier nicht näher eingegangen werden.
- 9 Zur Einbeziehung der Chancengleichheit von Jungen und Mädchen in die Lehreraus- und -fortbildung (Protokollerklärung in der Ratssitzung vom 31. 5. 1990 vgl. ABl C 162/6 vom 1. 7. 1990).
- 10 Vgl. zur Differenziertheit der EuGH-Rechtsprechung EVERLING 1990, S. 22, HOCHBAUM/EISELSTEIN 1988, S. 30, NIEDOBITEK 1989, S. 148 ff.; a A: keine Befugnis zur gemeinschaftlichen Definition der „öffentlichen Verwaltung“ in Art. 48 Abs. 4 EWGV; LECHLER 1989 a, S. 417 ff., 1989 b, S. 137 ff., S. 139.
- 11 Denn Schüler, Studenten und Lehrer sind Multiplikatoren: Entschließung des Europäischen Parlamentes zur Förderung der Mobilität der Lehrer in der EG, ABl C 297/158 Jahrgang 1986, und Stellungnahme des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte des Europäischen Parlamentes bei der Beratung zum Entwurf einer Richtlinie zur Anerkennung der Hochschuldiplome nach einem mindestens dreijährigen Studium, Sitzungsdokument Serie A vom 19. 10. 88 Nr. A 2-0220/88 Seite 10, vgl. auch Bericht im Namen des Ausschusses für Jugend, Kultur, Bildung, Information und Sport der EG-Sitzungsdokumente Serie A vom 6. 12. 88 Nr. A 2-0287/88, Agence Europe Neue Serie Nr. 4758 vom 7. 4. 1988.
- 12 Die bisherigen Richtlinien für ärztliche und nichtärztliche Heilberufe sowie Apotheker und Architekten sahen dagegen – nur in langwierigen Verhandlungen zu erreichende – Harmonisierungen der Ausbildungen vor.
- 13 Gravierende Auswirkungen auf die duale und schulische Berufsausbildung in der Bundesrepublik könnte der zur Zeit in der Beratung befindliche Vorschlag für eine Richtlinie über eine zweite allgemeine Richtlinie zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise (ABl L 263/1 vom 16. 10. 89) haben, der dem deutschen Ausbildungswesen kaum Rechnung trägt.
- 14 So auch der Leiter der Task Force „Humanressourcen“ der Kommission JONES 1990, S. 246, mit dem Hinweis, daß andere Mitgliedstaaten als Frankreich, Großbritannien und Deutschland die EG bräuchten, um überhaupt die Voraussetzungen für den allgemeinen Schüleraustausch zu schaffen.
- 15 Die Bundesratsbeschlüsse sind zahlreich, wiederholen sich und nehmen aufeinander

- der Bezug, z. B. seit 1986: Nr. 415/85 vom 21.2.1986, Nr. 50/86 vom 21.2.1986, Nr. 178/88 vom 5.4.1988, Nr. 127/88 vom 20.5.1988, Nr. 180/88 vom 20.5.88, Nr. 229/88 vom 16.12.1988, Nr. 281/88 vom 14.10.1988, Nr. 509/88 vom 10.2.89, Nr. 53/89 vom 10.3.1989, Nr. 178/88 vom 10.3.89, Nr. 348/89 vom 22.9.1989, Nr. 390/89 vom 22.9.1989, Nr. 495/89 vom 4.10.89, Nr. 532/89 vom 1.12.90, Nr. 555/89 vom 1.12.1989, Nr. 153/90 vom 16.3.90, Nr. 717/89 vom 6.4.90, Nr. 49/90 vom 11.5.90, Nr. 182/90 vom 11.5.90, Nr. 199/90 vom 11.5.90. Die im Rat vereinigten Bildungsminister (also rein zwischenstaatliche Beschlußform) hatten mit Entschließung vom 6.6.74 bereits festgestellt, daß das Bildungswesen unter keinen Umständen einfach als Bestandteil des Wirtschaftslebens angesehen werden dürfe (ABl C 98 vom 20.8.74).
- 16 Diese Auffassung wird auch wohl einhellig im Schrifttum vertreten: SCHWAN 1982, S. 91 ff. m Nw, BETHGE 1989, S. 35f., KRUIS 1989, S. 161, 163).
- 17 Lediglich Protokollerklärung mit Hinweis auf die Kompetenzen statt Ablehnung im Bildungsministerrat: Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für das Bildungswesen vom 23.11.88 zur Gesundheitserziehung in Schulen (ABl C 3/1 vom 5.1.89). Zustimmung statt Ablehnung bei der Rundfunkrichtlinie (ABl L 298/23 vom 17.10.89).
- 18 So durch Revidierung der Länderhaltung auf Bundesratsebene bei der Entschließung des Rates über die Förderung des Buches und der Lektüre ABl C 183/3 vom 20.7.89 – BRDrs. 192/89 – Beschluß vom 18.5.89 und 192/89 – Beschluß (2) vom 23.6.89 und durch Revidierung der Länderhaltung auf KMK-Ebene bei der Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für das Bildungswesen zum Schulversagen vom 14.12.1989 (ABl L C 27/1 vom 6.2.90) – BRDrs. 4985/89 vom 4.10.1989 – Beschluß.
- 19 LANDTAG NRW 1990, S. 99f.: Klagerecht auch bei sogenannten „self executing“ Richtlinien, so auch SCHMIDHUBER 1990 S. 14.
- 20 a. A. wohl IPSEN mit Verweis auf die Verfassungsblindheit des Völkerrechts 1990 S. 246.
- 21 So aus Art. 59 GG – weil die Übertragung meist in der Form eines völkerrechtlichen Vertrages erfolgt: SCHWAN 1982, S. 175ff.: das Übertragungsgesetz nach Art. 24 GG und das Ratifizierungsgesetz ergehen uno actu. Auch KEWENIG 1977, S. 250 weist auf das Zustimmungserfordernis des Art. 59 GG hin. Ob dies nach Art. 59 GG bei jeder Übertragung von Länderzuständigkeiten vorliegt, ist jedoch fraglich.

### Literatur

- BETHGE, H.: Die Rolle der Länder im deutschen Bundesstaat und ihre rechtlichen Einflußmöglichkeiten auf die nationale Gemeinschaftspolitik. In: KREMER, H. A. (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland und das Königreich Spanien 1992 – Die Rolle der Länder und der Comunidades Autónomas im Europäischen Integrationsprozeß (Beiträge zum Parlamentarismus des Bayerischen Landtages, Bd. 4) München 1989, S. 22–50.
- BUNDESREGIERUNG: Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD zu den innenpolitischen Aspekten der Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaft. In: Bundestags-Drs. 11/5615 vom 9.11.89 (a).
- BUNDESREGIERUNG: Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD zu Bildung und Europa. In: Bundestags-Drs. 11/5625 vom 9.11.89 (b).
- BUNDESREGIERUNG: Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD zur Kulturpolitik in Europa und in der Europäischen Gemeinschaft. In: Bundestags-Drs. 11/5668 vom 14.11.89 (c).

- DELORS, J.: Rede vor dem Europäischen Parlament am 17. 1. 1989. In: EG-Nachrichten – Berichte und Informationen – Dokumentation Nr. 3 vom 7. Februar 1989 (a).
- DELORS, J.: Rede vor dem Europäischen Parlament am 16. 2. 1989 (b).
- DELORS, J.: Rede vor dem Europäischen Parlament am 12. 7. 1990 (c).
- ENGHOLM, B.: Europa und die deutschen Bundesländern. In: Europa-Archiv 1989, S. 183–192.
- EVERLING, U.: Zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs über die Beschäftigung von EG-Ausländern in der öffentlichen Verwaltung. In: Deutsches Verwaltungsblatt 1990, S. 225–231.
- FASTENRATH, U.: Länderbüros in Brüssel – zur Kompetenzverteilung für informales Handeln im auswärtigen Bereich. In: Die Öffentliche Verwaltung 1990, S. 125–135.
- GALLWAS, H.-U.: Bildungsföderalismus in der Europäischen Gemeinschaft unter rechtlichen Aspekten. In: Verantwortung und Leistung – Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes (Mai 1990), H. 21.
- HOCHBAUM, I./EISELSTEIN, C.: Die Freizügigkeitsrechte des Art. 48 EWG-Vertrags und der öffentliche Dienst. In: Verantwortung und Leistung – Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes (Mai 1988), H. 17.
- IPSEN, K.: Referat anlässlich der Tagung der Evangelischen Akademie Loccum vom 15.–17. November 1989 Bildung ohne Grenzen. In: FUCHS, J. (Berichterstatter) Deutsches Verwaltungsblatt 1990, S. 245–246.
- JONES, H. C.: Referat anlässlich der Tagung der Evangelischen Akademie Loccum vom 15.–17. November 1989 Bildung ohne Grenzen. In: FUCHS, J. (Berichterstatter) Deutsches Verwaltungsblatt 1990, S. 245–246.
- KEWENIG, W.: Sondervotum zu Art. 24 GG im Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages. In: Zur Sache 2/77, Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform (II) (Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages) Bonn 1977.
- KIRCHHOF, P.: Nach 40 Jahren – Gegenwartsfragen an das Grundgesetz. In: Juristenzeitung 1989, S. 453–465.
- KONOW, G.: Der EWG-Vertrag hat an der Kulturhoheit der Länder nichts geändert. In: VERBAND, BILDUNG UND ERZIEHUNG (Hrsg.): Europa nach 1992 – Forderungen an Bildung und Lehrer (Bildungspolitisches Symposium des VBE am 10. März 1989) VBE – Dokumentation, Bonn 1989, H. 2, S. 20–27.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: „Die Gemeinschaft 1992 – ein Markt mit neuen Dimensionen“. In: Europäische Dokumentation des Amtes für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (1987), H. 4.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Zugang der Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung der Mitgliedstaaten – systematische Aktion zur Anwendung von Art. 48 Abs. 4 EWGV. In: Amtsblatt C 72/2 vom 18. 3. 1988 (a).
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: „Die Bildungspolitik – ein Herzstück der europäischen Integration“. In: Perspektive '92 der Kommission (1988), Nr. 1 – April (b).
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Die Europäische Gemeinschaft und die Kultur. In: Kommission (Hrsg.): Stichwort Europa (1988), H. 10 (c).
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Die Herausforderungen für die Kommission Delors II. In: Perspektive '92 der Kommission (1989), Nr. 2 – Februar (a).
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Mitteilung der Kommission an den Rat über die allgemeine und berufliche Bildung in der EG – Mittelfristige Leitlinien

- 1989–1992. Kommission-Drs.: KOM (89) 236 endg. Rats.Dok. 7343/89, BR-Drs. 348/89 vom 19. 6. 1989 (b).
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Arbeitsprogramm der Kommission für 1990 vom 10. 1. 1990.
- KRUIS, K.: Variationen zum Thema Kompetenzkompensation. In: FALLER, H. J./KIRCHHOF, P./TRÄGER, E. (Hrsg.): *Verantwortlichkeit und Freiheit – die Verfassung als wertbestimmte Ordnung* (Festschrift für Willi Geiger zum 80. Geburtstag) Tübingen 1989, S. 155–178.
- KULTUSMINISTERKONFERENZ DER LÄNDER IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (KMK): *Vorschläge zur Abgrenzung der Zuständigkeiten im Bereich der Bildungs- und Kulturpolitik zwischen den Europäischen Gemeinschaften und den Mitgliedsstaaten: KMK-Beschluß vom 12. 6. 1987.*
- KULTUSMINISTERKONFERENZ DER LÄNDER IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (KMK): *Positionspapier der KMK zur EG-Bildungs- und Kulturpolitik: KMK-Beschluß vom 24. 4. 1989.*
- LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN: *Bericht der Kommission „Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – auch in einem vereinten Europa“ Teil I, Düsseldorf, März 1990.*
- LECHELER, H.: *Der nationale öffentliche Dienst und der Europäische Binnenmarkt.* In: *Bayerische Verwaltungsblätter* 1989, S. 417–421 (a).
- LECHELER, H.: *Öffentliche Verwaltung in den Mitgliedstaaten nach Maßgabe der „Dynamik der europäischen Integration“ – liegt die Kompetenz bereits in Brüssel?* In: *Die Verwaltung – Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft* 1989, Bd. 22, H. 2, S. 137–149 (b).
- LENZ, O.: *Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs im Bereich des Bildungswesens.* In: *Europa-Archiv* 1989, S. 125–134.
- MEMMINGER, G.: *Bedeutung des Verfassungsrechtsstreites zur EG-Rundfunkrichtlinie.* In: *Die Öffentliche Verwaltung* 1989, S. 846–850.
- MÖLLEMANN, J.: *Bildungsraum Europa schaffen.* In: *BMBW-Info* 25/1989 vom 23. 2. 89 (a).
- MÖLLEMANN, J.: *dpa-Gespräch – dpa-Meldung 752 vom 21. 9. 1989 (b).*
- MÖLLEMANN, J.: *dpa-Dienst für Kulturpolitik Nr. 39/89 vom 25. 9. 1989 (c).*
- MÖLLEMANN, J.: *Bildung für Europa.* In: *BMBW-Info* Nr. 73/1989 vom 11. 5. 1989 (d).
- MÖLLEMANN, J.: *Redemanuskript auf der Bundesvertreterversammlung 1989 des Verbandes Bildung und Erziehung in Lahnstein.* In: *BMBW-Info* Nr. 204/1989 vom 17. 11. 1989 (e).
- MÜNCH, W.: *„Der europäische Binnenmarkt '92: Neue Herausforderungen an die deutsche Bildungspolitik.“* In: *Presseerklärung aus der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament und aus der internationalen Arbeit der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Nr. 10/1988 vom 30. 11. 1988 (a).*
- MÜNCH, W.: *„Binnenmarkt '92 – Herausforderungen an die Bildungspolitik.“* In: *Presse-Info der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament, Dezember 1988 (b).*
- MÜNCH, W. (MdEP-Mitglied im Ausschuß für Jugend, Kultur, Bildung, Information und Sport des Europäischen Parlaments – Bildungs- und kulturpolitischer Sprecher der EVP-Fraktion): *Länderhoheit soll EG-Bildungspolitik nicht blockieren: Bericht-erstattung in: Vereinigte Wirtschaftsdienste (VWD) vom 2. 10. 1989.*
- NIEDOBITEK, M.: *Pläne und Entwicklung eines Europas der Bürger – Zwischenbericht in Speyerer Forschungsberichte des Forschungsinstitutes für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer Nr. 81, Speyer 1989.*
- OPPERMANN, T.: *Von der EG-Freizügigkeit zur gemeinsamen europäischen Ausbildungs- politik? – Die „Gravier“-Doktrin des Gerichtshofs der Europäischen Gemein-*

- schaften. In: Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft zu Berlin (1988), H. 109.
- OPPERMANN, T.: Europäisches Gemeinschaftsrecht und deutsche Bildungsordnung – „Gravier“ und die Folgen. In: Schriftenreihe „Studien zur Bildung und Wissenschaft“ des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft Nr. 44, Bonn 1987.
- OSSENBÜHL, F.: Föderalismus nach 40 Jahren Grundgesetz. In: Deutsches Verwaltungsblatt 1989, S. 1230–1237.
- RUPP, H.H.: Verfassungsprobleme auf dem Weg zur Europäischen Union. In: Zeitschrift für Rechtspolitik 1990, S. 1–4.
- SEGER, S.: Zum Einfluß des Gemeinschaftsrechts auf den Rechtsgang. In: Finanzrundschau 1989, S. 241–247.
- STAVENHAGEN, L.: Redebeitrag in der 582. Sitzung des Bundesrates am 6. November 1987. In: Stenographisches Protokoll, S. 369.
- SCHMIDHUBER, P.: Der EG-Binnenmarkt und die Medien. In: EG-Nachrichten – Berichte und Informationen – Dok. Nr. 15 vom 1. November 1988.
- SCHMIDHUBER, P.: Föderalismus und EG – Restrukturierung des Grundgesetzes? Manuskript eines Vortrages in der rheinland-pfälzischen Landesvertretung am 21. Juni 1990 in Bonn.
- SCHOLZ, R.: Föderalismus am Scheideweg. In: Bayerische Staatszeitung vom 20. Oktober 1989, S. 1.
- SCHÜTZ, H.-J.: Bund, Länder und Europäische Gemeinschaften – kritische Anmerkungen zur Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen durch den Bund. In: Der Staat 1989, S. 201–224.
- SCHWAN, H.H.: Die deutschen Bundesländer im Entscheidungssystem der Europäischen Gemeinschaft. Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 433, Berlin 1982.
- SCHWEITZER, M.: EG-Kompetenzen im Bereich von Kultur und Bildung. Referat für die Tagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer zum Thema „Föderalismus und Europäische Gemeinschaft“ vom 19.–21. März 1990 – Redemanuskript.
- SCHWIER, H.: Bildung und Kultur für das Europa von Morgen. In: v. ALEMANN, U./HEINZE, R./HOMBACH, B. (Hrsg.): Die Kraft der Region: Nordrhein-Westfalen in Europa, Berlin 1990 S. 505–518.
- WÄGENBAUR, R. (Rechtsberater der Kommission der Europäischen Gemeinschaften): Äußerungen in einer Erklärung vor dem Institut für Sozial- und Wirtschaftspolitische Ausbildung e. V. (Berlin), berichtet in: Vereinigte Wirtschaftsdienste (VWD) vom 26. 9. 1989 und Handelsblatt vom 27. 9. 1989.
- ZEHETMAIR, H.: Die Kulturhoheit – Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder. In: schulreport 1989, H. 2, S. 18–20.
- ZULEEG, M.: Die Europäische Gemeinschaft als Integrationsverband in: DÖRNER, B./JAHREISS, H./STERN, K. (Hrsg.): Festschrift für Karl Carstens, Köln 1984, S. 289–303.

### *Abstract*

#### *Europe '92 – Consequences of the European Unification for Cultural Federalism in the Federal Republic of Germany*

The European Community exerts an important influence on the structure of the Federal Republic of Germany. The federal level is authorized by our Basic law to transfer even powers that rest exclusively with the Länder on to the Community. The competences of the Länder in matters of education and culture, however, make up the „core“ of the Länder's quality of being states – unless the now given separation of powers between the federacy and the Länder is to be changed. The EC has declared education and culture to be of utmost priority for community actions. Therefore, the EC's competences in this field have been steadily and considerably enlarged by an extensive

interpretation of the Treaties of Rome, by applying the elastic clause of Art. 235 of the EEC Treaty and by submitting education and culture to the policies of economic and social affairs. The Länder are allowed to participate in the Federal Republic's shaping its opinion for the negotiations in Brüssels. However, the German delegation is always to be headed and the German vote is always to be cast by a member of the federal government, thus opening up the powers of the Länder for the federacy. The Länder now claim the competences of the EC-as they are stated in the Treaties – to be strictly observed, the principle of susidiarity to be laid down in the Traties themselves, a right to participate in the Community's decision making process to be acknowledged, a chamber of regions to be established and an authority so sue at the European Court in Luxembourg to be transferred also to the Länder. The Länder are fully aware of their proper responsibility to give education and culture a European dimension.

*Anschrift der Autorin:*

Dr. Ingeborg Berggreen, Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus,  
Postfach, 8000 München 1.