

**SEKRETARIAT DER STÄNDIGEN KONFERENZ
DER KULTUSMINISTER DER LÄNDER
IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND**

Anlage II zur NS 169. AK

IV C -

**Erste Positionsbestimmung der Kultusministerkonferenz
zur künftigen Kompetenzregelung im EG-Vertrag**

(Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 1.2.2002)

Erste Positionsbestimmung der Kultusministerkonferenz

zur künftigen Kompetenzregelung im EG-Vertrag

Die Kultusministerkonferenz begrüßt die Bemühungen um eine Kompetenzneuregelung im EG-Vertrag. Eine solche Regelung muss dem Ziel einer verbesserten demokratischen Legitimation, Transparenz und Akzeptanz europäischer Entscheidungen und Aktivitäten auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips dienen, bürokratische Überfrachtungen des Gemeinschaftshandelns abbauen, europäische Gemeinschaftsaktionen deutlicher sichtbar machen und ihren Nutzen für die Menschen steigern.

In diesem Zusammenhang weist die Kultusministerkonferenz darauf hin, dass insbesondere die sensiblen Bereiche Bildung und Kultur von der Vielfalt ihrer regionalen und lokalen Erscheinungsformen leben und nur so ihre identitätsstiftende Kraft für die Menschen entfalten können. Die vielen kulturellen Identitäten in Europa sind kein Hindernis für das Zusammenwachsen Europas, das es zu überwinden gilt, sondern sind der Garant für die Stabilität des europäischen Projekts, dessen Teilnehmer umso eher bereit und fähig werden, auf Dauer in friedlichem, respektvollem, offenem Austausch zu leben, je sicherer sie sein können, dass ihre eigene Identität respektiert wird und zum Reichtum eines gemeinsamen Europas beiträgt. Ein „Europa der Bürger“ verlangt deshalb auch, dass die wesentlichen Zuständigkeiten für die Bereiche Bildung und Kultur unzweideutig bei den nationalen, regionalen bzw. lokalen Verantwortungsträgern verbleiben und gegensätzliche Bestrebungen nicht mit Vertragsbestimmungen zu anderen Politikbereichen begründet oder gar aus außerhalb des Vertrages liegenden Vereinbarungen hergeleitet werden dürfen. Sache der Gemeinschaft ist es, die Begegnung, die Verständigungsfähigkeit und die Zusammenarbeit, den Austausch und die gegenseitige Anerkennung zu fördern, nicht aber die Harmonisierung unterschiedlicher Identitäten zu betreiben.

Die Kultusministerkonferenz spricht sich daher dafür aus, die den Bildungs-, Kultur- und Forschungsbereich betreffenden Artikel 149, 150, 151 sowie 163 bis 173 des EG-Vertrages unverändert zu lassen. Denn soweit die Gemeinschaft in der Vergangenheit strikt auf der Grundlage dieser Bestimmungen gehandelt hat, haben sich wesentliche Kompetenzprobleme nicht ergeben. Die entscheidenden Kompetenzprobleme resultieren vielmehr aus der Anwendung anderer Bestimmungen des EG-Vertrages auf diese Politikfelder, insbesondere auf den Bildungsbereich. Dabei liefern die insofern unscharfen Regelungen zur Beschäftigungs-, Wettbewerbs- und Handelspolitik sowie des Binnenmarktes am häufigsten Anlass zu Kompetenzüberschreitungen – zumindest aber zu Versuchen der Kompetenzerweiterung – seitens der Gemeinschaft. Diese im Vertrag selbst begründeten Kompetenzkonflikte insbesondere im Bildungsbereich gilt es künftig auszuschließen. Deshalb spricht sich die Kultusministerkonferenz für die Aufnahme einer Kollisionsklausel in den Vertrag aus.

Ein besonderes Problem ergibt sich aus dem Instrument der sog. „offenen Koordinierung“. Die Kultusministerkonferenz kann insbesondere der Ziff. 37 der Schlussfolgerungen von Lissabon nicht folgen. Sie lehnt eine Kompetenz der Gemeinschaft im Bildungs- und Kulturbereich z.B. für die Festsetzung von zentralen europäischen Leitlinien mit Vorgaben für finanzielle, organisatorische

oder inhaltliche Einzelziele und mit Zeitplänen für deren Realisierung, für die Bestimmung quantitativer und qualitativer Indikatoren bzw. Benchmarks sowie Berichtspflichten und Bewertungen der Fortschritte ab. Derartige zentralistische Vorgaben sind nicht geeignet, die Vielfalt der Kulturen und Bildungstraditionen zu erhalten, deren Identifikationskraft für die Menschen zu stärken und ihr Verständnis für andere Kulturen und Bildungstraditionen – auch über den Rahmen der Europäischen Union hinaus - zu fördern.

Sie verursachen einen enormen internen Verwaltungsaufwand, der aber für die Qualität und Entwicklung von Bildung und Kultur in den Mitgliedstaaten sowie für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und damit für die europäische Dimension der Bildung und Kultur folgenlos bleibt. Die "offene Koordinierung" entzieht daher dem Zusammenwachsen Europas im Bereich der Bildung und Kultur erhebliche Kräfte zugunsten abstrakter verwaltungsinterner Prozeduren, die für die Menschen in Europa weitestgehend nutzlos sind.

Die Kultusministerkonferenz befürwortet demgegenüber ausdrücklich eine intensivere partnerschaftliche Bildungs- und Kulturzusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten unter Mitwirkung der Gemeinschaft im Rahmen der relevanten Vertragsartikel. Hierzu gehören auch ein gezielter und intensiver Austausch von politischen Konzepten, Erkenntnissen und Erfahrungen sowie die Verbreitung von Beispielen guter Praxis. Insbesondere gehören dazu Aktionen und Maßnahmen der Gemeinschaft, die für junge Menschen bzw. die Bürger allgemein unmittelbar erfahrbar sind und ihnen die persönliche Teilhabe am "Mehrwert Europa" ermöglichen.

Ohne dass es seitens der Kultusministerkonferenz aktiv aufgegriffen wird, sind im Forschungsbereich gewisse Vereinfachungen der Vertragsbestimmungen denkbar, wenn auch nicht zwingend erforderlich. So könnte z.B. eine Streichung von Art. 168 EG-Vertrag vorgenommen werden, da dieser Artikel bisher nicht zur Anwendung gekommen ist und Art. 169 EG-Vertrag insoweit eine ausreichende Rechtsgrundlage darstellt. Ferner könnte geprüft werden, ob unterschiedliche Rechtsgrundlagen für Forschung und Entwicklung einerseits und für die Atomforschung andererseits auch in Zukunft benötigt werden.

Zu den einzelnen KMK-relevanten Zuständigkeitsbereichen verweist die Kultusministerkonferenz auf die anliegenden Sekoralpapiere Bildung, Kultur, Forschung.

Die Kultusministerkonferenz behält sich vor, im Zuge der weiteren Reformdiskussion zur Zukunft der EU erneut Stellung zu nehmen.

Post-Nizza: Sektorpapier Bildung

Kompetenzen der EU im Bildungsbereich

1. Generelle Regelung: Artikel 149 und 150 EGV

Der Bildungsbereich als Gesamtheit ist erstmals 1992 im Zuge der Maastrichter Vertragsgestaltung als eigenständiger interner EU-Politikbereich in den EG-Vertrag aufgenommen worden (ex-Art. 126/127 - jetzt: Art. 149 und 150). Dabei wurden die Ziele und Handlungsbereiche sowie die Handlungsformen und Handlungsinstrumente abschließend festgelegt.

- Die Ziele und Handlungsbereiche sind in Art. 149 Abs. 2 sowie in Art. 150 Abs. 2 aufgeführt und umfassen die allgemeine und berufliche Bildung und Ausbildung einschließlich der Hochschulen, der Weiterbildung und der "Fernlehre".
- Die Handlungsformen der Gemeinschaft sind auf das Unterstützen und Ergänzen der Tätigkeit und Maßnahmen der Mitgliedstaaten begrenzt. Dabei ist die Verantwortung der Mitgliedstaaten für Inhalte und Gestaltung des Bildungssystems bzw. der beruflichen Bildung strikt zu beachten (Art. 149 Abs. 1 und Art. 150 Abs. 1).
- Die Handlungsinstrumente sind
 - Fördermaßnahmen und Empfehlungen (Art. 149 Abs. 4),
 - Maßnahmen (Art. 150 Abs. 4).

Beim Einsatz dieser Handlungsinstrumente ist jegliche Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ausgeschlossen.

Insgesamt beschreiben Art. 149 und 150 eine **Ergänzungskompetenz** der EU für den gesamten Bildungsbereich.

2. Andere Vertragsartikel mit Bestimmungen zur Bildung

In der Präambel wird der Wille der vertragschließenden Seiten kodifiziert, "durch umfassenden Zugang zur Bildung und durch ständige Weiterbildung auf einen möglichst hohen Wissensstand ihrer Völker hinzuwirken".

Regelungen zu Einzelaspekten des Bildungsbereichs expressis verbis werden für andere Politikbereiche in folgenden Artikeln getroffen:

- **Art. 3 (1/q):**
Grundsätze zur Einrichtung eines Gemeinsamen Marktes
Die Tätigkeit der Gemeinschaft umfasst einen Beitrag zu einer qualitativ hochstehenden allgemeinen und beruflichen Bildung.
- **Art. 35 a):**
Agrarpolitik
Maßnahmen zur "wirksamen Koordinierung der Bestrebungen auf dem Gebiet der Berufsausbildung"
- **Art. 47 (1,2):**
Niederlassungsrecht Dienstleistungen
Der Rat erläßt Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise (im Hinblick auf die Erleichterung der Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten). Der Rat beschließt einstimmig über Richtlinien zu bestehenden gesetzlichen Grundsätzen der Berufsordnung im Hinblick auf den Zugang zur Berufsausübung. Die Bestimmungen von Art. 47 (1,2) gelten gemäß Art. 55 auch für den Dienstleistungsbereich (Art. 49 ff.).
- **Art. 125:**
Beschäftigungspolitik
Förderung der Qualifizierung und Ausbildung der Arbeitnehmer im Rahmen der koordinierten Beschäftigungsstrategie (Folge: umfangreiche, detaillierte Vorgaben für den Gesamtbereich Bildung in den "beschäftigungspolitischen Leitlinien" gemäß Art. 128).
- **Art. 137 (1, 2):**
Sozialpolitik
Zur Verwirklichung der Sozialziele der Gemeinschaft (Art. 136)
 - unterstützt und ergänzt die Gemeinschaft die berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen unbeschadet des Artikels 150
 - kann der Rat Maßnahmen annehmen zur Verbesserung des Wissensstandes und zur Bewertung von Erfahrungen.

- Art. 140: - fördert die Kommission die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und erleichtert die Abstimmung ihres Vorgehens u.a. bei der beruflichen Ausbildung und Fortbildung

- Art. 146:
Europäischer Sozialfonds Zu den Zielen des Europäischen Sozialfonds gehört es, die "Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme insbesondere durch berufliche Bildung und Umschulung zu erleichtern".

- Art. 152: Gesundheitserziehung
(Ergänzungskompetenz der EU)

- Art. 153: Verbrauchererziehung (EU leistet Beitrag)

- Art. 164 d): Zur Ergänzung von in den Mitgliedstaaten durchgeführten Aktionen trifft die Gemeinschaft Maßnahmen u.a. zur "Förderung der Ausbildung der Forscher aus der Gemeinschaft."

3. **Bestimmungen ohne ausdrückliche Bezugnahme, jedoch mit mittelbaren Auswirkungen auf den Bildungsbereich (ohne Gewähr auf Vollständigkeit):**

Aus einer Reihe von Vertragsbestimmungen ergeben sich Auswirkungen auf den Bildungsbereich, auch wenn dort die entsprechende Bildungsbegrifflichkeit fehlt. Als Beispiele werden aufgeführt:

- **Artikel 39, Absätze 1 und 2:** Da die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft gewährleistet ist (Abs. 1), umfasst diese auch "die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung ... in bezug auf Beschäftigung ... und sonstige Arbeitsbedingungen" (Abs. 2).
- **Artikel 71 c) und d):** Der Rat erlässt "Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit" (Art. 71 c) sowie "alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften" (Art. 71 d).

II. **Aktuelle Problemdarstellung**

Soweit sich die Tätigkeit der Gemeinschaft im Rahmen der Fördermaßnahmen und Empfehlungen nach Artikel 149 oder Maßnahmen nach Artikel 150 gehalten hat, entstanden

in der Vergangenheit in der Regel keine Kompetenzprobleme.

Die von der KMK und dem Bundesrat permanent gerügten Kompetenzüberschreitungen lassen sich im Wesentlichen drei Bereichen zuordnen:

1. Einsatz z nicht im Vertrag (Art. 149/150) aufgeführter Handlungsinstrumente

Dazu zählen in erster Linie sog. Aktionspläne (z. B. Aktionsplan e-learning, Aktionsplan Lebenslanges Lernen). Sie enthalten in der Regel detaillierte Vorgaben für Inhalte, Strukturen, Finanzierung, Ausstattung, Zeitziele und andere quantitative Zielgrößen und missachten damit die strikt zu beachtende Verantwortung der Mitgliedstaaten für Inhalte und Gestaltung des Bildungssystems bzw. der beruflichen Bildung. Aus den Aktionsplänen, die vom Rat gebilligt werden, leitet die Kommission z. T. wiederum Überwachungs- und Bewertungskompetenzen sowie Berichtsverpflichtungen der Mitgliedstaaten ab, die ebenfalls keine Grundlage im Primärrecht (Art. 149/150) haben. Aber auch Mitteilungen und andere Verlautbarungen der Kommission ohne jedwede rechtliche Bindungswirkung erreichen in Einzelfällen eine unzumutbare Eingriffstiefe in mitgliedstaatliche Kompetenzen. Dabei spielen Datenerhebungs- und Berichtsverpflichtungen sowie der Begriff der "wechselseitigen Verantwortlichkeit" (mutual accountability) eine besondere Rolle.

Ein erhebliches Problem ergibt sich für den Bildungsbereich aus der "Methode der offenen Koordinierung", mit deren Hilfe auch materielle Zielvorgaben bezüglich Inhalten und Gestaltung des Bildungswesens sowie bindende finanzielle, strukturelle und verfahrensmäßige Vereinbarungen für den Bildungsbereich getroffen und Überwachungs- und Bewertungstätigkeiten ausgeübt werden können - und zwar ohne Beachtung der grundlegenden und die Kompetenzen abgrenzenden Bestimmungen der Artikel 149 und 150.

2. Einbindung der Bildung in andere Politikbereiche

Beispiele dafür sind die Einbeziehung des gesamten Bildungsbereichs in die Beschäftigungspolitik (über die "beschäftigungspolitischen Leitlinien" und die damit verbundene Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Aufstellung "Nationaler Aktionspläne") und die Sozialpolitik (Leitlinien und Nationaler Aktionsplan - NAPINCI). Dabei wird insbesondere im Beschäftigungsbereich die dort im Primärrecht verankerte Koordinierungskompetenz (Art. 125) auf Bildungsangelegenheiten übertragen. In jedem Falle sind mit der Einbeziehung der Bildung in andere Politikbereiche Selbstverpflichtungen des Bildungsbereichs intendiert sowie umfassende administrative Verpflichtungen verbunden (z. B. Datenerhebungen, Berichte), die sich weder direkt noch

indirekt aus Art. 149/150 ableiten lassen.

3. Ableitung von Harmonisierungskompetenzen für Bildung aus allgemeinen Bestimmungen in anderen Politikbereichen

Ein besonderes Problem liegt in solchen Vertragsbestimmungen, denen es auf den ersten Blick nicht anzusehen ist, dass die KOM aus ihnen auch Kompetenzen für Vorschläge im Bereich Bildung ableiten könnte. Als aktuelles und zugleich besonders gravierendes Beispiel kann der Richtlinienvorschlag der KOM über die Ausbildung von Berufskraftfahrern (Bundesrats-Drs. 167/01) gelten, der allein auf Artikel 71 gestützt wird (Verkehrssicherheit) und detaillierte Regelungen zu Inhalten, Dauer und Ort der Ausbildung sowie zu Inhalten und Organisation der Prüfung enthält. Damit wird einerseits eine einzelne Berufsausbildung organisatorisch aus dem dualen System der Berufsausbildung in Betrieb und Berufsschule herausgelöst und andererseits eine inhaltliche Minimalausbildung (12 Wochen statt - wie in Deutschland- drei Jahre) als Standard etabliert. Diese sektorale Harmonisierungsmaßnahme wirkt innerstaatlich als Beginn eines strukturellen Auflösungsprozesses des Berufsbildungssystems, eines bildungspolitischen Entmündigungsprozesses bezüglich der Regelungskompetenzen des Bundes und der Länder (z. B. für Berufsschulpflicht, Strukturen und Inhalte der Ausbildung) sowie eines inhaltlichen Dequalifizierungsprozesses. Im Übrigen werden durch das zentrale Festsetzungsverfahren die in Bund und Ländern bestehenden demokratischen Mitwirkungs- und Beteiligungsregelungen (Verbandsbeteiligung, Sozialpartner) unterlaufen.

Gravierend ist vor allem, dass der juristische Dienst des Rates paradigmatisch die Auffassung vertritt, dass das Harmonisierungsverbot im Bildungsbereich nicht berücksichtigt werden muss, wenn andere Politikbereiche eine Harmonisierung erlauben und ein harmonisierender Rechtsakt in Bildungsangelegenheiten für Ziele des jeweiligen Politikbereichs zweckmäßig erscheint (Ratsdokument 11872/01-JUR278/TRANS129 vom 14.9.2001).

III. Problemanalyse

Ein Problem für eine klare Kompetenzabgrenzung im Bildungsbereich liegt im Charakter der Bildung als Querschnittsaufgabe. Diesem Problem ist der Vertrag - und in dessen Folge die KOM - bislang nicht gerecht geworden. So hat der Vertrag den Bildungsbereich in den Artikeln 149 und 150 zwar generell geregelt und mit einer mitgliedstaatlichen Gestaltungs- und Vielfaltsgarantie ausgestattet; er enthält jedoch zugleich spezifische Bestimmungen für die Bildung innerhalb anderer Politikbereiche, für die der Gemeinschaft z.T. weitreichende Koordinierungs- und Harmonisierungskompetenzen übertragen worden sind, ohne in diesen

Fällen auf die generellen Regelungen Bezug zu nehmen. Dies ist im Wesentlichen mit der Genese des Vertrages zu erklären. Denn in den Fassungen des Vertrages vor Maastricht wurden Bildungserfordernisse immer nur innerhalb einzelner und für einzelne Sachgebiete oder Sachpolitiken geregelt, betrafen dort lediglich Teilaspekte der beruflichen Bildung und stellten somit „isolierte“, den Zielen des jeweiligen Sachgebiets untergeordnete Bestimmungen dar. Deren Vollzug hat in der Folgezeit verschiedentlich zu Irritationen in den Mitgliedstaaten und auch zu Verfahren vor dem EuGH geführt, die zwar zur partiellen (im Zweifel mit integrativer Tendenz), jedoch nicht zur grundsätzlichen Klarheit beigetragen haben. Dies ist der entscheidende Grund dafür gewesen, dass der Vertrag von Maastricht den Bildungsbereich als Ganzen verbindlich geregelt hat. Dabei ist jedoch versäumt worden, die vorgenannten „alten“ Einzelbestimmungen zur beruflichen Bildung den „neuen“ grundlegenden Regelungen der Artikel 126 und 127 (neu: 149 und 150) anzupassen oder zumindest einen Bezug zu diesen herzustellen. Darüber hinaus können aus weit interpretierbaren **allgemeinen Formulierungen** Folgerungen für die Bildung abgeleitet werden, die ebenfalls nicht durch Art. 149/150 gedeckt sind.

Befund: Die Gemeinschaft hat in der Vergangenheit immer dann ihre Kompetenzen in Angelegenheiten der Bildung überschritten, wenn und weil sie

- entweder aufgrund anderer Vertragsbestimmungen (mit oder ohne ausdrücklichen Bezug auf die Bildung) oder
- aufgrund von nicht auf dem Vertrag beruhenden Aktionen und Verfahren (z. B. "Methode der offenen Koordinierung")

unter Nichtberücksichtigung der Artikel 149 und 150 gehandelt hat.

Insgesamt lässt sich feststellen:

Zwischen der Harmonisierungskompetenz der Gemeinschaft in den vertraglich dafür vorgesehenen Sachgebieten und Politikbereichen und der Vielfalts- und Eigengestaltungsgarantie für die Mitgliedstaaten im Bildungsbereich besteht ein natürliches, weil sachlich begründetes Spannungsverhältnis. Es ist zu beobachten, dass diese Vielfalts- und Eigengestaltungsgarantie der Mitgliedstaaten (in D: der Länder) durch Unklarheiten im Vertrag selbst und durch zunehmende Aktionen ohne vertragliche Grundlage Schritt für Schritt in Richtung einer im Wesentlichen von der Kommission gesteuerten sektoralen Harmonisierung innerhalb anderer Politikbereiche aufgelöst wird. Die KMK ist der Auffassung, dass dieser Tendenz Einhalt geboten werden muss, wenn der gesamte Bildungsbereich nicht Schaden nehmen soll. Sie sieht in dem vorbeschriebenen Spannungsverhältnis zwei den jeweiligen Politikbereichen angemessene und daher gleichberechtigte Gestaltungsprinzipien für das Zusammenwachsen Europas, die beide zugleich wirksam sein müssen, jedes in dem Politikbereich und in dem Rahmen, der durch den Vertrag bestimmt ist.

IV. Lösungsvorschlag

Die KMK sieht keine Notwendigkeit für eine Änderung der Artikel 149 und 150.

Um jedoch für den Bildungsbereich die mitgliedstaatliche Vielfalts- und Eigengestaltungsgarantie in Art. 149/150 sicherzustellen und Kompetenzkollisionen künftig gar nicht erst entstehen zu lassen, empfiehlt die KMK, in den vorgeschlagenen allgemeinen Vertragsteil eine Bestimmung aufzunehmen, die das Handeln der Gemeinschaft im Bildungsbereich, das sich auf andere Vertragsartikel oder sonstige Handlungsgründe stützt, strikt unter die Kompetenzgrenzen der Artikel 149 und 150 stellt.

Ausgenommen davon sollten Regelungen zur gegenseitigen Anerkennung von Bildungsleistungen und Bildungsabschlüssen sein, weil solche Regelungen die Vielfalts- und Eigengestaltungsgarantie im Kern nicht verletzen.

Vorschlag für eine derartige Vertragsformulierung:

"Die Ziele, Handlungsbereiche, Handlungsformen und Handlungsinstrumente der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Bildung sind in Art. 149 und 150 abschließend geregelt. Soweit das Handeln der Gemeinschaft aufgrund anderer Vertragsartikel oder sonstiger Handlungsgründe Bildungsangelegenheiten betrifft oder berührt, darf der Kompetenz-, Ziel- und Handlungsrahmen der Art. 149 und 150 nicht überschritten werden.

Art. 47 (Abs. 1 und 2) bleibt unberührt."

Ein solcher Text würde auch der Forderung des Bundesrates nach Aufnahme einer Kollisionsklausel in den EG-Vertrag entsprechen (BR-Drs. 1081/01 (Beschluss) Nr. 4, 4. Spiegelstrich).

Post-Nizza: Sektorpapier Kultur

I. Kompetenzen der EU im Kulturbereich

1. Kernregelung

- Art. 151 EGV

Unter einem gesonderten Titel XII „Kultur“ werden in Art. 151 EGV der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Kultur in begrenztem Umfang **ergänzende Zuständigkeiten** zugewiesen.

Nach Art. 151 EGV, der die in Art. 3 q EGV formulierte, generelle Zielbestimmung aufnimmt, ist die Tätigkeit der Gemeinschaft darauf ausgerichtet, einen Beitrag zu leisten zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes.

Das unterstützende, komplementäre Gemeinschaftshandeln, das die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördern und erforderlichenfalls ergänzen soll, ist auf folgende Aufgabenbereiche begrenzt:

- Verbesserung der Kenntnis und Verbreitung der Kultur und Geschichte der europäischen Völker,
- Erhaltung und Schutz des kulturellen Erbes von europäischer Bedeutung,
- nichtkommerzieller Kulturaustausch,
- künstlerisches und literarisches Schaffen, einschließlich im audiovisuellen Bereich.

Absatz 3 dieser Vorschrift ergänzt die der Gemeinschaft im Innenverhältnis eingeräumte Förderungs- und Unterstützungskompetenz durch eine Außenkompetenz in Bezug auf Drittstaaten und internationale Organisationen.

In **Absatz 4** wird die Gemeinschaft durch eine sog. **Kulturverträglichkeitsklausel** dazu verpflichtet, kulturellen Belangen bei ihrer Tätigkeit auf anderen Fachgebieten Rechnung zu tragen. Mit diesem Rücksichtnahmegebot soll gewährleistet werden, dass bei der Verfolgung anderer vertraglicher Ziele (wie z.B. Harmonisierungsmaßnahmen im Binnenmarkt) im Interesse der Mitgliedstaaten liegende kulturelle Aspekte nicht unangemessen relativiert oder ausgehöhlt werden.

~~Nach Absatz 5 stehen der Gemeinschaft zur Verfolgung ihrer Ziele als Handlungsinstrument Fördermaßnahmen zur Verfügung, wobei ausdrücklich jegliche Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ausgeschlossen ist. Ein weiteres mögliches Handlungsinstrument besteht im Erlass von Empfehlungen. Im Anwendungsbereich von Art. 151 EGV gilt für sämtliche Ratsbeschlüsse (z. B. auch Entschließungen und Schlussfolgerungen) ohne Ausnahme das Einstimmigkeitsprinzip.~~

Der Vertrag von Nizza hat zu keiner Änderung der bisher geltenden Kompetenzlage geführt.

2. Weitere den Kulturbereich berührende Regelungen im EG-Vertrag

- Art. 3 u EGV

Möglichkeit für EU-Aktivitäten im Bereich des Fremdenverkehrs und damit auch auf dem Gebiet des Kulturtourismus

- Art. 30 EGV

Eine weitere Vertragsbestimmung mit kultureller Relevanz findet sich in Art. 30 EGV, der in Abweichung des für den Binnenmarkt grundlegenden Freiverkehrsprinzips es den Mitgliedstaaten gestattet, zum Schutz bestimmter Rechtsgüter vom Verbot der Handelsbeschränkungen abzuweichen. Diese Vorschrift ermöglicht den Mitgliedstaaten auch im Binnenmarkt grundsätzlich, Ausfuhrverbote, Ausfuhrgenehmigungsverfahren oder öffentlich-rechtliche Vorkaufsrechte zu erlassen. Entsprechend wurde zum Schutz nationalen Kulturguts 1993 die Richtlinie betreffend die Rückgabe von Kulturgütern, die unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbracht wurden (93/7/EWG), verabschiedet.

Beabsichtigte Regelungen gem. Art. 30 EGV sind der EU-Kommission gem. Art. 95 Abs. 4 EGV mitzuteilen; sie unterliegen der Prüfung durch die EU-Kommission und bedürfen der Billigung (Artikel 95 Abs.6).

- Art. 87 EGV

Staatliche finanzielle Fördermaßnahmen zugunsten der Kultur in den Mitgliedstaaten sind nach dem EG-Vertrag nicht von vornherein aus dem Anwendungsbereich der gemeinschaftlichen Wettbewerbsregelungen ausgenommen. Vielmehr können gem. Art. 87 Abs.3 d) EGV Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Maße beeinträchtigen, das dem Gemeinsamen Markt zuwiderläuft. Das in Art. 88 EGV geregelte Notifizierungsverfahren wird in der Praxis vor allem im Bereich der Filmförderung relevant.

II. Aktuelle Problemdarstellung und

III. Problemanalyse

Der Kulturartikel (151 EGV) setzt ausreichend klare Grenzen für ein Tätigwerden der Gemeinschaft im Kulturbereich. Seine strikte Einhaltung sichert die kulturelle Souveränität und den politischen Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten. Der in Art. 151 Abs. 4 EGV verankerten Kulturverträglichkeitsklausel, die als Querschnittsklausel andere Fachpolitiken, Räte und Kommissionsdienststellen bindet, kommt eine besondere Bedeutung zu bei der Abwägung von kulturellen und wirtschaftlichen Vertragszielen.

IV. Lösungsvorschlag

- Die Kultusministerkonferenz befürwortet, Artikel 151 EGV unverändert zu lassen; dies gilt insbesondere für das Einstimmigkeitsprinzip.

- Artikel 87 Absatz 3 d) EGV, nach dem Beihilfen zur Förderung der Kultur und des kulturellen Erbes als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden „können“, wird dem Erfordernis der Kulturverträglichkeit des Artikels 151 Absatz 4 EGV nicht gerecht. Die Kultusministerkonferenz schlägt daher vor, zwischen kommerzieller und nichtkommerzieller Kulturförderung zu unterscheiden und die nichtkommerziellen Kulturbeihilfen künftig den Legalausnahmen von Art. 87 Abs. 2 EGV zuzuordnen.

Post-Nizza: Sektorpapier Forschung

I. Kompetenzen der EU im Forschungsbereich

1. Rechtsgrundlagen

Seit Maastricht ist in Art. 3 EGV die „Förderung der Forschung und technologischen Entwicklung“ als eine der Tätigkeiten definiert, die zur Erfüllung der im Art. 2 EGV genannten gemeinschaftlichen Aufgaben beitragen soll. Seit Amsterdam entscheidet der Rat über das Forschungsrahmenprogramm nicht mehr einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit, und kann auch gemeinschaftliche Unternehmen oder andere Strukturen zur Durchführung des Rahmenprogramms errichten.

Gegenwärtig stellt sich die Rechtsgrundlage wie folgt dar:

Der Rahmen der gemeinschaftlichen Forschungspolitik ist im Titel XVIII (ex-Titel XV) des EG-Vertrages durch Art. 163 – 173 festgelegt. Art. 163 EGV enthält eine programmatische Zieldefinition zur Ausführung der Aufgabenbestimmung der Gemeinschaft in Art. 2 und 3 EGV. Die Zielsetzungen der europäischen Forschungspolitik sind

- a) nach innen gerichtet, die Stärkung der wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen der Industrie sowie
- b) seit Maastricht die Unterstützung anderer Politikbereiche mit Forschungsbezug und
- c) nach außen gerichtet, die Entwicklung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit.

Hierzu ist Folgendes zu erläutern:

Zu a):

Der Titel XVIII enthält keine eigene Definition der Forschungsstufen. Daher ist auf den FuE-Gemeinschaftsrahmen zurückzugreifen (ABl. 1996 C 45/14), dessen Definitionen sich an den weltweit gültigen Definitionen der WTO orientieren. D.h. Grundlagenforschung, industrielle Forschung (besser: anwendungsbezogene Grundlagenforschung) und vorwettbewerbliche Entwicklung werden gleichermaßen von der Forschungspolitik der Gemeinschaft unterstützt. Dass die Grundlagenforschung insoweit einbezogen ist, als sie dem Vertragsziel der Steigerung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit dient, geht auch daraus hervor, dass in den Forschungsrahmenprogrammen der Gemeinschaft stets eine Reihe von Forschungsaktivitäten enthalten waren (z. B. medizinische Forschung, Umweltforschung), bei denen die industrierelevante Bedeutung nicht im Vordergrund steht. Außerdem nennt Art. 164 Buchst. a EGV ausdrücklich Forschungszentren und Hochschulen als Akteure der europäischen Forschungspolitik.

Zu b):

Unter den Politikbereichen mit Forschungsbezug sind insbesondere die Landwirtschaft (Titel II), das Gesundheitswesen (Titel XIII) und die Umwelt (Titel XIX) zu nennen. Neuerdings gehört auch das „Moderne Regieren“ („*Governance*“) einschließlich des zu fördernden Dialogs von Wissenschaft und Gesellschaft dazu.

Zu c):

Die Stärkung der wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen der Industrie und die Entwicklung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft sind eng miteinander verflochten: Einerseits baut eine starke Wettbewerbsposition auf einer soliden wissenschaftlichen und technologischen Basis der Gemeinschaftsindustrie auf. Andererseits stärken die wissenschaftlichen und technischen Grundlagen die europäische Wettbewerbssituation, während eine mangelhafte äußere Wettbewerbsfähigkeit wegen fehlender Mittel zu einem Rückgang der Forschung und damit der Grundlagen der europäischen Industrie führt. Der enge Zusammenhang bei den Zielsetzungen kommt auch in den Bestimmungen über eine gemeinschaftliche Industriepolitik zum Ausdruck, wo die Förderung einer besseren Nutzung des industriellen Potenzials in den Bereichen Innovation, Forschung und technologische Entwicklung als zielführende Maßnahme zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit bezeichnet ist¹. Der enge Zusammenhang beider Bereiche ergibt sich auch daraus, dass die Kommission in ihrem Weißbuch zu „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“² die maßgeblichen Defizite der europäischen Forschung gegenüber ihren globalen Konkurrenten USA und Japan aufgezeigt und u.a. damit die Errichtung des Europäischen Forschungsraums (EFR) begründet hat.

2. Adressaten

Primäre Adressaten der Forschungsförderung sind die Akteure der Forschung: Unternehmen (einschließlich der kleinen und mittleren Unternehmen³), die nationalen Forschungseinrichtungen und die Hochschulen. Sie sind aber nicht Objekte koordinierender Maßnahmen der Kommission, sondern können von ihr nur aufgerufen werden, zu jeweils vorgegebenen thematischen Schwerpunkten Projektvorschläge einzureichen, die – unter der vorrangigen Voraussetzung, dass es sich um Forschung oder technologische Entwicklung von hoher Qualität handelt, - von der Kommission finanziell gefördert werden können.

Weiterer Adressat der europäischen Forschungspolitik sind die Mitgliedstaaten, insofern sie aufgerufen sind, mit der Gemeinschaft ihre Tätigkeiten auf dem Gebiet der Forschung und der

¹ Art. 157, Abs. 1, 2. Abschnitt, 4. Spiegelstrich

² Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 6/93

³ bis zu 250 Mitarbeitern und einem Jahresumsatz von max. 40 Mio. €

technologischen Entwicklung zu koordinieren, „um die Kohärenz der einzelstaatlichen Politiken und der Politik der Gemeinschaft sicherzustellen“ (Art. 165, Abs. 1 EGV). Die Kommission kann alle Initiativen ergreifen, die der Koordinierung der gemeinschaftlichen mit den nationalstaatlichen Forschungspolitiken förderlich sind, also Empfehlungen oder Stellungnahmen abgeben, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Auskünfte einholen und Nachprüfungen vornehmen.

3. Maßnahmen

Für die Durchführung der Forschungspolitik stehen der Gemeinschaft folgende Maßnahmen zur Verfügung:

- a) das vom Rat und Parlament im Kodexverfahren (seit Amsterdam mit qualifizierter Mehrheit) zu beschließende mehrjährige Rahmenprogramm⁴, das durch Spezifische Programme in Verbindung mit den Beteiligungsregeln umgesetzt werden muss; in seinem Rahmen können fakultative Zusatzprogramme beschlossen werden,
- b) die Förderung der Zusammenarbeit mit Drittländern oder internationalen Organisationen,
- c) die Verbreitung und Auswertung der Ergebnisse der Tätigkeiten auf dem Gebiet von Forschung, technologischer Entwicklung und Demonstration sowie
- d) die Förderung der Ausbildung und der Mobilität der Forscher aus der Gemeinschaft.

II. Aktuelle Problemdarstellung und

III. Problemanalyse

Mit den zuvor genannten Maßnahmen kann die Kommission keine eigenständige, harmonisierende Forschungspolitik vollziehen, sondern lediglich die Maßnahmen der Mitgliedstaaten „unterstützen“, „fördern“ oder/und „ergänzen“. Die Forschungspolitik der EG ist gem. Art. 5, Abs. 2 EGV dem Subsidiaritätsprinzip unterworfen. Gemeinschaftsaktionen im Rahmen der Forschungspolitik sind daher nur gerechtfertigt bei:

- Großvorhaben, für die ein Mitgliedstaat die erforderlichen Einrichtungen, Finanzmittel und Personalressourcen nicht oder nur mit Mühe bereitstellen kann,
- Forschungstätigkeiten, die wegen ihres hohen Koordinierungsaufwandes eine Gemeinschaftsaktion rechtfertigen,
- Forschungstätigkeiten, die den Zusammenhalt des gemeinsamen Marktes bzw. den Zusammenschluss des europäischen Raums in Wissenschaft und Technik fördern, und dank der gegenseitigen Ergänzung der einzelstaatlichen Teilarbeiten wichtige Ergebnisse für die Gemeinschaft liefern können, und
- Forschungsvorhaben, die zur Aufstellung einheitlicher Normen und Standards führen.

⁴ Alle gemeinschaftlichen Maßnahmen im Bereich von Forschung und technologischer Entwicklung sollen seit Maastricht in den Rahmenprogrammen zusammengefasst werden.

Bei allen diesen Maßnahmen muss sich der „europäische Mehrwert“ bezeichnen lassen.

Neben der Beachtung des justiziablen Grundsatzes der Subsidiarität ist hier auch auf das Prinzip der Verhältnismäßigkeit hinzuweisen. Hier geht es um den Maßstab für die Regelungsintensität der Gemeinschaftsmaßnahmen, der schon deshalb relativ niedrig angesetzt werden muss, weil weniger als 5 % der in der EU für Forschung und technologische Entwicklung aufgewendeten Ausgaben aus Gemeinschaftsmitteln stammen, die Forschung also im Wesentlichen von den Mitgliedstaaten und ihren Regionalgliederungen mit eigenem Verfassungscharakter (Länder) finanziert werden. Auch die koordinierenden Maßnahmen der Kommission sind daher nur Maßnahmen ergänzenden Charakters und sollen dazu beitragen, dass Doppelarbeit und ungerechtfertigte Parallelitäten sowie die Entwicklung unterschiedlicher Tendenzen vermieden werden. Durch Vernetzung sollen Synergien genutzt und die Effizienz der gemeinschaftlichen Forschungspolitik gesteigert werden.

IV. Lösungsvorschlag

Die Forschungspolitik gehört zu den Bereichen, in denen sowohl die EG als auch die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten haben. An diesem Zustand sollte festgehalten werden.

Obwohl sich mit der Subsidiarität der Forschungsförderung durch die Gemeinschaft bislang keine gravierenden Schwierigkeiten für die Länder ergeben haben, ist hervorzuheben, dass die Zielsetzung bzw. die Verwendung der Mittel in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt.

Die bestehenden Regelungen zu Beihilfen (Art. 87 Abs. 3 EGV), die auch im F&E-Bereich angewendet werden, sollten ebenfalls unverändert beibehalten werden.

