

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

**Stellungnahme der Kultusministerkonferenz
gegenüber der Europaministerkonferenz
zum Vorschlag des Konvents für einen Europäischen Verfassungsvertrag**

(Beschluss der KMK vom 08.09.2003)

Stellungnahme der KMK gegenüber der EMK zum Vorschlag des Konvents für einen Europäischen Verfassungsvertrag

Die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland bittet bei der weiteren Behandlung des vom Konvent vorgelegten Entwurfs für einen Europäischen Verfassungsvertrag Folgendes einzubringen:

Öffnung des Konventvorschlages

Die KMK hat bezüglich des Konventsvorschlages Einwände. Sie gibt jedoch keine Empfehlung, ob in der bevorstehenden Regierungskonferenz der Entwurf wieder zur Disposition gestellt oder ob versucht werden sollte, die Anliegen der Länder mittels Protokollerklärungen in das Primärrecht der Europäischen Union einzubringen. Dabei ist sich die KMK bewusst, dass ihre Vorschläge zu den Fragen der Einstimmigkeit und zur Forschung nur bei einer Öffnung des Konventsvorschlages in der Regierungskonferenz realisierbar sind, obwohl auch bei einer Übernahme des Konventsvorschlages zu der Forschungsproblematik noch eine klarstellende Protokollnotiz empfohlen wird. Die Themen des Gottesbezuges in der Präambel und der ethikbezogenen Forschungsbegrenzung sowie die konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit in der Forschung bleiben, sollte es zu einer Öffnung kommen, weiteren Beratungen vorbehalten.

Gegebenenfalls wird die KMK Formulierungsvorschläge für Änderungen oder Protokollnotizen vorlegen.

I. Forderungen aus Sicht der KMK

Vorbemerkung: Allgemeine Forderungen

Die KMK beschränkt sich auf die spezifischen Forderungen für die Bereiche der Bildung, Kultur und Forschung. Weitere Bedenken zu den Strukturen der künftigen Union und ihren Zuständigkeiten, die sich direkt auch auf diese Bereiche auswirken können, wie z.B. die Flexibilitätsklausel, werden nicht aufgeführt. Die KMK geht davon aus, dass diese Problembereiche von der Europaministerkonferenz selbst aufgegriffen werden. Gleiches gilt für Problemfelder, die für Bildung und Kultur ebenfalls wichtig sind, die aber als Querschnittsthemen vorrangig andere Ressorts betreffen, wie z. B. der Umfang der Schutzklausel des Art. III-6 zur Daseinsvorsorge. Ferner betont die KMK die Eigenständigkeit der Bildungspolitik, die nicht als Annex der Wirtschafts-, Sozial- oder Beschäftigungspolitik untergeordnet werden kann. Konventsvorschläge zu diesen Politiken werden deshalb hier nicht näher bewertet. Die KMK geht davon aus, dass die Eigenständigkeit des Bildungsbereiches von den zuständigen Fachministerkonferenzen bei deren Erwägungen berücksichtigt wird. Ebenso sieht die KMK trotz des engen redaktionellen Zusammenhanges im Konventsvorschlag davon ab, inhaltliche Vorschläge zu Politikbereichen vorzulegen, die vorrangig andere Fachministerkonferenzen betreffen, wie z. B. Jugend und Sport.

1.) Mitwirkungsrechte der Länder

Bildung und Kultur gehören zum Kernbereich der Eigenstaatlichkeit der Länder. Deshalb muss die Stellung der Länder im Ministerrat und im Gesetzgebungsrat gemäß Art. I- 22 und 23 des Konventsentwurfes grundlegend verbessert werden. Auch in den „Fach“-Ministerräten muss eine statusgerechte Ländermitwirkung i.S. von Art. 23 GG sichergestellt sein.

2.) Koordinierungskompetenz und Harmonisierungsverbot

Es muss klargestellt werden, dass im Bereich von allgemeiner und beruflicher Bildung sowie Kultur auch in Zukunft keine Koordinierungs- und keine Harmonisierungskompetenz der Union besteht (Art. I-11, Art. I-16 und Art. III-181 bis 183).

a.) Koordinierungskompetenz

aa.) Die irreführende Formulierung in Art. I-11 und I-16, die vermuten lässt, dass nunmehr auch im Bereich von allgemeiner und beruflicher Bildung sowie Kultur der Union eine Koordinierungskompetenz zustehen soll, muss im Hinblick auf den anderslautenden Wortlaut der Art. III-181 bis 183 klargestellt werden. Es muss in Erfüllung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung (Art. I-9 Abs. 2) Konsens bestehen, dass die Einschränkung in Art. I-11 Abs. 5 mit dem Verweis auf die „in der Verfassung genannten Bedingungen“ ausschließlich auf die speziellen Kompetenznormen in den Art. III-181 bis 183 bezogen ist und sich aus der undifferenzierten Formulierung in Art. I-16 keine darüber hinausgehende Zuständigkeit ergibt.

bb.) Es muss auch Klarheit bestehen, dass nach einer Neuordnung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten und der dabei ausdrücklich aufgenommenen Koordinierungskompetenz kein Raum mehr besteht für außervertragliche Handlungsvereinbarungen des Europäischen Rates wie der „Methode der offenen Koordinierung von Lissabon“.

Dabei muss jedoch für den Fall, dass der Konventsvorschlag in der Regierungskonferenz geöffnet wird, vermieden werden, dass die Art. III-181 bis 183 in der Regierungskonferenz um eine Koordinierungszuständigkeit der Union erweitert werden - wobei sich dann zusätzlich noch Bedenken hinsichtlich der dominanten Rolle der Kommission bei den Koordinierungsmaßnahmen ergäben (Art. I-25 Abs. 1).

b.) Harmonisierungsverbot

aa.) In Art. III-181 Abs. 5 a, Art. III-182 Abs. 4 a und Art. III-183 Abs. 4 sind die Worte „oder Rahmengesetze“ im Rahmen der Verhandlungen in der Regierungskonferenz oder im Wege einer redaktionellen Berichtigung zu streichen. Rahmengesetze und das Harmonisierungsverbot sind miteinander nicht vereinbar.

bb.) Das Harmonisierungsverbot der Art. I-16, III 181 bis 183 muss sich im Bereich von Bildung sowie Kultur auch in Zukunft auf alle Akte der Union beziehen - ungeachtet ihrer rechtlichen Bindungswirkung.

3.) Einstimmigkeitserfordernisse

a.) Kultur

In Art. III-181 ist das Einstimmigkeitserfordernis wieder herzustellen.

b.) Grundsätze der Berufsordnung

In Art. III-26 Abs. 1 b ist das Einstimmigkeitserfordernis wieder für Regelungen zu den in Art. 47 Abs. 2 EG-V genannten Sachverhalten herzustellen.

4.) Besondere Probleme - Forschung

Eine Koordinierung mit Hilfe von Leitlinien, Indikatoren und Benchmarks, wie in Art. III-148 vorgesehen, wird der in Art. 5 Abs. 3 GG verankerten Freiheit von Lehre und Forschung nicht gerecht. Außerdem muss jegliche Koordinierung von den Mitgliedstaaten und - wenn sie auf Ebene der Union erforderlich ist - vom Rat ausgehen. Es muss das gemeinsame Ziel bleiben, unter strikter Respektierung der Freiheit von Forschung und Lehre Kohärenz zwischen der Forschungspolitik der Union und den Forschungspolitiken der Mitgliedstaaten herzustellen. Eine effiziente Gestaltung von Maßnahmen und Programmen zur Förderung der Forschung auf europäischer Ebene steht dem nicht entgegen.

II. Begründung

Zur Vorbemerkung

Viele Bestimmungen des Vertrages haben direkte oder indirekte Auswirkungen auf die allgemeine und berufliche Bildung sowie die Kultur. Die KMK möchte jedoch nicht in die grundsätzlichen Erwägungen der für diese anderen Bereiche zuständigen Fachministerkonferenzen eingreifen. Das gilt für die weiterhin vorgesehene Unionszuständigkeit für eine Vertragserweiterung mittels der Flexibilitätsklausel ebenso wie für die grundsätzliche Akzeptanz oder Ablehnung einer Unionszuständigkeit für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik (Art. I-14, III-71) oder auch die Regelungen zur Daseinsvorsorge. So ist z. B. die Regelung in Art. III-6 unspezifisch; eine konkrete Definition des Bereichs der Daseinsvorsorge fehlt. Bisher wurde die Bildung in der Regel als nicht wirtschaftsrelevant in die Bereiche, die der Liberalisierung und den Wettbewerbsregelungen unterliegen, nicht einbezogen. Bei den kulturellen Aktivitäten gilt im Grundsatz Gleiches. Dabei soll es - auch im Hinblick auf die Verhandlungen in der WTO - bleiben. Obwohl viele Kultusminister gleichzeitig Jugend- und/oder Sportminister sind und obwohl Jugend und Sport nunmehr in einer Verfassungsvertragsbestimmung aufgenommen und damit identisch geregelt sind, wird die Selbständigkeit der Jugendministerkonferenz und der Sportministerkonferenz jedoch geachtet.

1.) Beteiligung der Länder im Ministerrat

Da in Zukunft zwischen den Ministerräten, d.h. den „Fach“-Ministerräten, einerseits und dem Gesetzgebungsrat, d.h. einem Rat, der mit den Außenministern oder Europaministern - je nach der internen Struktur der Mitgliedstaaten - besetzt sein soll, andererseits zu unterscheiden ist, ist in den „Fach“-Ministerräten, wie hier dem Bildungsministerrat und dem Kulturministerrat, eine Mitwirkung der Länderminister mit Rede- und Stimmberechtigung i. S. von Art. 23 GG nicht mehr möglich. Denn nach Art. I-22 Abs. 2 kann nur ein Minister pro Rat ernannt und damit mit Anwesenheitsberechtigung und Status versehen werden. Im Gesetzgebungsrat dagegen, in dem nach Art. I-23 Abs. 1 zweiter Unterabsatz das benannte Ratsmitglied von 1 oder 2 weiteren Ministern begleitet werden darf, werden viele unterschiedliche Tagesordnungspunkte in der hier öffentlichen Sitzung abgehandelt werden, wozu auch verschiedene Bundesminister ihre Teilnahme bekunden

werden. Für eine derartige Tagesordnung würde dann i.d.R. eine Teilnahme eines Landesministers nicht immer opportun erscheinen. Unklar ist dabei, ob die Verhandlungen für den anstehenden Gesetzgebungsakt und das Verfahren mit dem Europäischen Parlament im „Fach“-Ministerrat ohne adäquate Beteiligung der vom Bundesrat beauftragten Länderminister oder im Gesetzgebungsrat geführt werden sollen. Dabei ist anzumerken, dass die einzelnen Kompetenzbestimmungen vermehrt Gesetzgebungsakte für die Maßnahmen im Bildungs- und Kulturbereich fordern (z.B. zum Erlass von Förderprogrammen sollen in Zukunft „Europäische Gesetze“ erforderlich sein.). Hier wirkt sich die Trennung von politischen und von gesetzgeberischen Vorhaben und Entscheidungen in zwei verschiedenen Räten erschwerend auf die Ländermitwirkung aus. In den gerade für den Bildungs- und Kulturbereich bedeutsamen rein politischen Maßnahmen ist sie ganz beseitigt.

2.) Koordinierungskompetenz und Harmonisierungsverbot

a.) Koordinierungskompetenz

aa.) Die hier einschlägigen Normen sind widersprüchlich. Zwar stellt Art. I-11 Abs. 5 die Koordinierungskompetenz der Union unter den Vorbehalt der Bedingungen, die im Verfassungsvertrag genannt sind. Dazu ist aber auch Art. I-16 Abs. 2 zu zählen, der eine Koordinierungszuständigkeit für die Bereiche von Bildung und Kultur einführt. Diese Koordinierungskompetenz der Union ist dann aber nicht in den Bestimmungen der Art. III-181 bis 183 aufgeführt. Nach dem allgemeinen Rechtsgrundsatz, dass das spezielle Gesetz die allgemeine Regelung verdrängt, müsste deshalb eine Koordinierung der mitgliedstaatlichen Politiken bei der Bildung und der Kultur ausgeschlossen sein. Während die Gesundheit in Art. I-16 Abs. 2 ausdrücklich aufgeführt ist, ist dies bei der Forschung nicht der Fall. Insofern ist auch hier eine Unstimmigkeit gegeben, die nur dahingehend aufgelöst werden kann, dass Art. I-16 Abs. 2 keine abschließende Regelung enthält und nicht gilt, soweit Spezialnormen etwas anderes vorschreiben. Dann aber müsste in gleicher Annahme des Vorrangs der Spezialnorm davon auszugehen sein, dass eine Koordinierung durch die Union im Bereich von Bildung, Jugend und Kultur gerade nicht gewollt ist. Das würde bedeuten, dass eine Koordinierung für den Bildungsbereich und den Kulturbereich ausgeschlossen ist.

bb.) Darüber hinaus kann nach einer derart umfassenden Neuordnung der Zuständigkeiten kein Raum mehr bestehen für Handlungsabsprachen der Exekutive, d.h. des Europäischen Rates. Die bisherige „Methode der offenen Koordinierung“ ist in dem neuen Verfassungsvertrag in den dort vorgesehenen Koordinierungsmöglichkeiten der Union abschließend geregelt.

b.) Harmonisierungsverbot

aa.) Hier sind die Aussagen in den Bestimmungen des Verfassungsentwurfes in sich widersprüchlich: Die allgemeine Bestimmung in Art. I-16 zu den Unterstützungs-Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen des Verfassungsentwurfes besagt, dass die rechtlich verbindlichen Rechtsakte, die von der Union auf Grund der jeweiligen Bestimmungen zu diesen Bereichen erlassen werden können, keine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten beinhalten dürfen. Dementsprechend enthalten auch die Spezialbestimmungen für die Kultur und die allgemeine und berufliche Bildung in den Art. III-181 bis 183 die Aussage, dass die dort vorgesehenen Handlungsmöglichkeiten nur unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ergehen dürfen. Die nach Art. III-181 bis 183 für den Bereich von Kultur, Bildung und Berufsbildung vorgesehenen Handlungsmöglichkeiten sind - außer den unverbindlichen Empfehlungen - nur „Europäische Gesetze“ und „Europäische Rahmengesetze“. Während die Maßnahme der „Europäischen Gesetze“ dem Erfordernis Rechnung trägt, dass finanziell wirksame Maßnahmen der Union, wie die Bildungs- und Kulturprogramme, einer gesetzlichen Grundlage bedürfen und dass ferner auch in Zukunft eine Mitentscheidung des Europäischen Parlaments sichergestellt sein muss, bleibt die Möglichkeit zum Erlass von „Europäischen Rahmengesetzen“ unklar. Ein Europäisches Rahmengesetz ist ein Gesetzgebungsakt, der für jeden Mitgliedstaat, an den er gerichtet ist, hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich ist, jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form der Mittel überlässt. (Art. I-32 Abs. 1, 3.). Damit enthält das „Europäische Rahmengesetz“ - im Sinne der bisherigen Richtlinien - eine strikte und verbindliche Koordinierung der Zielsetzung ohne den Weg, dieses Ziel zu erreichen, ebenfalls zu vereinheitlichen. Allerdings dürften die Wege, dieses Ziel zu erreichen, in den Mitgliedstaaten ähnlich sein, d. h. alle Mitgliedstaaten sind gezwungen, Rechts- oder Verwaltungsvorschriften mit Inhalten, die auf ein einheitlich gesetztes Ziel ausgerichtet sind, zu erlassen. Die Rechtsprechung zu den Richtlinien wird mit Sicherheit für die

„Europäischen Rahmengesetze“ übernommen und weitergeführt. Damit aber stellt sich der Rechtsakt in Widerspruch zu dem in den gleichen Bestimmungen des Entwurfes verankerten Harmonisierungsverbot. Denn Rahmengesetze zwingen nach ihrer Definition die Mitgliedstaaten zu einem Handeln, aber gerade dieses Handeln ist Gegenstand des Harmonisierungsverbotes. Das Handeln bzw. Nichthandeln des Mitgliedstaates gewährt den Bürgern zudem unmittelbare Rechte. Wie das harmonisierte Ziel im Einzelnen in den jeweiligen Gesetzen oder Vorschriften seinen Niederschlag findet, ist dann letztlich nur mehr eine technische Frage. So war auch bisher die Richtlinie das übliche Instrument für gemeinschaftliche Harmonisierungsmaßnahmen im Binnenmarkt. Im Zusammenhang mit Kultur, mit Bildung und Berufsausbildung und den dort nur eingeschränkten Zuständigkeiten der Union ist sie nicht denkbar. Hier muss Klarheit im Verfassungstext geschaffen werden. Da es sich um eine in sich widersprüchliche Norm handelt, müsste dies allenfalls im Redaktionsverfahren bereinigt werden können.

bb.) Während sich die bisherige Formulierung im Vertrag nicht ausdrücklich auf Rechtsakte bezieht, sondern nur die Begriffe „Fördermaßnahmen“ und „Maßnahmen“ nennt, welche unter das Harmonisierungsverbot fallen (Art. 149 und 150 EG-V), ist nunmehr eine Harmonisierung nur durch verbindliche Rechtsakte verboten, durch allgemeine politische Vorgaben dagegen möglich. Gerade allgemeine politische Vorgaben, wie z. B. die Festsetzung von Zielen, sind wichtige und häufige Themen im Bereich der europäischen Bildungspolitik.

3.) Einstimmigkeitserfordernisse

a.) Kultur

Das wesentliche Argument für das Festhalten an der Einstimmigkeit liegt in dem Recht jedes Mitgliedstaats auf kulturelle Selbstbestimmung begründet. Der Verzicht auf das Erfordernis der Einstimmigkeit eröffnet die Möglichkeit, einen Mitgliedstaat gegen seinen Willen zu kulturellen Aktivitäten zu verpflichten bzw. sie mitzufinanzieren und damit seine Gestaltungsfreiheit durch inhaltliche Direktiven und Reglementierungen einzuschränken. Dies widerspricht dem Grundsatz der Achtung der nationalen Identität der

Mitgliedstaaten durch die Union, der auch in der neuen Verfassung (Art. I-5) festgehalten ist und der in Art. II-22 geforderten Achtung der Vielfalt der Kulturen. Mehrstimmigkeit im Bereich der Kultur, die zwangsläufig Minderheiten schafft, gefährdet historisch gewachsene Traditionen in den Mitgliedstaaten und Regionen, die es zu schützen gilt.

b.) Berufsordnungen

Anders als bisher in Art. 47 Abs. 2 EG-V ist nunmehr in Art. III-26 Abs. 1 b bei der Befugnis zur Regelung der Berufsordnungen das Einstimmigkeitsprinzip entfallen. Damit kann gegen die Stimme eines Mitgliedstaates auf dessen Bildungs- und Ausbildungsstruktur Einfluss genommen werden.

4.) Besondere Probleme - Forschung

Art. III-148 Abs. 2 sieht eine Koordinierungsmöglichkeit der Union mit Hilfe von Leitlinien und Indikatoren sowie regelmäßiger Überwachung und Bewertung vor. Bereits der geltende Vertrag erlaubt, dass die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten ihre Tätigkeit auf dem Gebiet der Forschung und der technologischen Entwicklung koordinieren (Art. 165 Abs. 1 EG-V). Dabei kann die Kommission in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten alle Initiativen ergreifen, die dieser Koordinierung förderlich sind. Leitlinien und Indikatoren sind hier nicht genannt. Auf gerade diese Instrumente wird sich nach dem Konventsentwurf die Forschungskordinierung durch die Union konzentrieren. Das lässt das gemeinsame Ziel einer Kohärenz der Forschungspolitik der Union mit den Forschungspolitiken der Mitgliedstaaten zurücktreten. Die Zusammenarbeit im Bereich der Forschung darf nicht auf Maßnahmen gestützt sein, die den Mitgliedstaaten verbindliche inhaltliche Vorgaben für ihre Forschungspolitik machen. Im Übrigen steht die nach Art. III-148 beabsichtigte Lenkung und Überwachung der mitgliedstaatlichen Forschung durch die Union im Widerspruch zu Art. I-13 Abs. 3, wonach die Ausübung der Zuständigkeiten der Union im Bereich der Forschung die Mitgliedstaaten nicht an der Ausübung ihrer Zuständigkeiten hindern darf. Eine „insbesondere“ mit Leitlinien, Indikatoren und Benchmarks sowie Überwachungsmechanismen arbeitende Unionspolitik würde jedoch eine erhebliche Behinderung mitgliedstaatlicher Gestaltungsmöglichkeiten darstellen. Damit hat die vorgesehene Koordinierung der Forschungspolitik eine Ausprägung erreicht, die weitgehend

in die Eigenständigkeit der mitgliedstaatlichen Forschungspolitiken eingreifen kann. Ein Zustimmungsgesetz zu dieser Hoheitsübertragung muss sich an Art. 5 GG messen lassen.