

**Stefan Cludius**

Die Kompetenzen  
der Europäischen Gemeinschaft  
für den Bereich  
der Bildungspolitik



**PETER LANG**

Europäischer Verlag der Wissenschaften

# IX

## Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
A. Problemstellung und Ziel der Untersuchung	2
I. Aktivitäten der Gemeinschaft	2
II. Folgen für die Mitgliedstaaten und Reaktionen in den Mitgliedstaaten	3
<b>III.</b> Das Prinzip der begrenzten Ermächtigung als Konfliktlösungsansatz	4
IV. Ziel der Untersuchung	5
B. Gang der Untersuchung	6
C. Methodik	7
Kapitel 1: Die Bildungspolitik der Gemeinschaft nach Art. 128 EWGV	9
Erster Abschnitt: Der Begriff der Berufsausbildung	10
A. Der Meinungsstreit	11
I. Die Ansicht der Kommission	11
II. Die Ansicht in den Mitgliedstaaten	11
III. Die Rechtsprechung des EuGH	12
B. Stellungnahme	13
I. Unterricht im allgemeinen Pflichtschulwesen als Berufsausbildung	13
1. Grundsatz	13
2. Überschneidungen zwischen Berufs- und Schulbildung	14
II. Der Hochschulunterricht als Berufsausbildung	15
1. Traditionelle Rolle und Aufgabe der Hochschulen	15
2. Die Reichweite des Begriffes Berufsausbildung	17
a) Errichtung des Gemeinsamen Marktes als Ansatzpunkt	17
b) "Blaizof-Definition und gemeinsamer Beschäftigungsmarkt	20
c) "Blaizof-Definition und die Entwicklung in den nationalen Rechtsordnungen	21

d) Ergebnis	24
3. Unterscheidung zwischen berufs- und allgemeinbildenden Studiengängen in den Rechtsakten der EG notwendig ?	24
III. Der Bereich der beruflichen Fort- und Weiterbildung	25
C. Ergebnis	26
 Zweiter Abschnitt: Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung	 27
A. Die bildungspolitischen Aktionsprogramme der Gemeinschaft als Streitgegenstand	27
I. Die Ausgestaltung der Aktionsprogramme	27
1. Finanzielle Förderung von Ausbildungszeiten bzw. Praktika von Studierenden oder Ausbildern in einem anderen Mitgliedstaat	28
2. Förderung der Zusammenarbeit der Ausbildungsstätten, Bildungsbehörden und Ausbilder	28
II. Die Ansicht der Kommission und des Rates	29
III. Die Rechtsprechung des EuGH zur Reichweite der Kompetenzen der Gemeinschaft nach Art. 128 EWGV	30
IV. Kritik an den Aktionsprogrammen und der Rechtsprechung	32
 B. Stellungnahme	 34
I. Definition der gemeinsamen Politik	34
II. Gründe für die Anerkennung der Aktionsprogramme als Teil des "effet utile" der gemeinsamen Politik der Berufsausbildung	35
III. Vergleich zwischen den verschiedenen gemeinsamen Politiken	36
1. Vergleich zwischen Art. 128 EWGV und Art. 113	36
a) Ähnlichkeit der beiden Artikel	36
b) Rückgriff auf ausdrückliche Handlungsmöglichkeiten	37
c) Unterschied zu der Rechtsprechung zu Art. 128 EWGV	38
d) Offener Wortlaut des Art. 113	38
2. Vergleich zwischen Art. 128 EWGV und den Art. 39 ff. sowie 74 ff.	39
a) Aufbau	39
b) Die Rechtsprechung	39
c) Unterschied zu der Rechtsprechung zu Art. 128 EWGV	41
3. Rolle des Begriffes "gemeinsame Politik" in der "effet utile"-Rechtsprechung	42

## XI

4. Rolle des Sinnzusammenhanges in der "effet utile"- Rechtsprechung zu den gemeinsamen Politiken	43
5. Schlußfolgerung	44
IV. Rechtsgrundlagen für eine gemeinsame Politik der Berufsausbildung außerhalb von Art. 128 EWGV ?	45
1. Gemeinsame Politik der Berufsausbildung im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF)	45
2. Gemeinsame Politik der Berufsausbildung im Rahmen der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes	47
a) Über den ESF hinausgehende Zielbestimmung des Art. 128 EWGV	47
b) Zielbestimmung des Art. 128 EWGV und der Gemeinsame Markt	48
3. Gemeinsame Politik der Berufsausbildung im Rahmen einer Zusammenarbeit zwischen EG und Mitgliedstaaten (Art. 118)	49
a) Reichweite des Art. 118 nach der Rechtsprechung	49
b) Meinungsstreit zur Reichweite des Art. 118	50
c) Stellungnahme	51
aa) Wortlaut des Art. 118	51
bb) Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Sozialpolitik	52
cc) Praktische Wirksamkeit des Art. 118	52
dd) Das Prinzip der begrenzten Ermächtigung	54
d) Ergebnis	55
4. Durchführung der gemeinsamen Politik durch die Mitgliedstaaten	56
5. Schlußfolgerung	57
C. Ergebnis	58
Dritter Abschnitt: Die allgemeinen Grundsätze	59
A. Definition	59
B. Streit über die Verbindlichkeit der allgemeinen Grundsätze	60
C. Umsetzung der allgemeinen Grundsätze durch die Gemeinschaft ?	62
I. Kompetenzüberschreitung durch den Beschluß 63/266 ?	62
II. Stellungnahme	62
D. Ergebnis	64

## XII

Zusammenfassung von Kapitel 1	65
Kapitel 2: Kompetenzen der Gemeinschaft im Bildungsbereich nach dem Vertrag von Maastricht	67
Erster Abschnitt: Abgrenzung zwischen den bildungspolitischen Kompetenzen der EG und der Mitgliedstaaten nach dem EGV	67
A. Ausdrückliche Befugniszuweisungen an die EG	67
I. Bildung allgemein	68
II. Berufliche Bildung	69
III. Fazit	70
B. Betonung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten	70
I. Art. 3 p) EGV	70
II. Bildung allgemein (Art. 126 EGV)	71
III. Berufliche Bildung (Art. 127 EGV)	72
C. Bewertung der neuen Rechtslage	73
Zweiter Abschnitt: Einzelfragen zur Reichweite der Kompetenzen der EG nach den Art. 126 und 127 EGV	73
A. Verbindlichkeit der bildungspolitischen Maßnahmen	74
I. Art. 126 EGV	74
1. Grundsatz (Art. 126 Abs. 4 EGV)	74
2. Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten (Art. 126 Abs. 1, 1. Alt.)	74
3. Eigenständige Fördermaßnahmen der Gemeinschaft (Art. 126 Abs.1, 2. Alt.)	75
II. Art. 127 EGV	77
B. Rechtsgrundlage für die einzelnen bildungspolitischen Aktionsprogramme	78
I. Berufsbildende Programme außerhalb des Hochschulbereiches	78
II. Programme im Hochschulbereich	78
1. Art. 126 oder 127 EGV als Rechtsgrundlage ?	78
2. Abgrenzung zur Forschungspolitik	79

### XIII

3. Berufsunabhängige Zielsetzungen	80
III. Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Unternehmen	81
1. Zuordnung zu den Zielen der Art. 126 und 127 EGV	81
2. Abgrenzung zur Forschungspolitik	82
3. Ergebnis	83
IV. Jugendaustausch	83
V. Eingliederung der Behinderten	84
VI. Durchführung weiterer Aktionsprogramme	84
C. Ergebnis	85
Dritter Abschnitt: Das Subsidiaritätsprinzip als Grenze für die Ausübung der	
bildungspolitischen Befugnisse der Gemeinschaft	85
A. Regelung des Subsidiaritätsprinzips in Art. 3b, 126 und 127 EGV	86
B. Reichweite des Subsidiaritätsprinzips	88
I. Ausschlaggebendes Kriterium bei der Auslegung des Subsidiaritätsprinzips	88
II. Gemeinschaftsfreundliche Ansatzpunkte in Art. 3b Satz 2 EGV	89
1. Hohe Anforderungen an die Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten	89
2. Ermessensspielraum für die Gemeinschaftsorgane	90
3. Effektivitätsvermutung zugunsten der Gemeinschaft	91
III. Prognose	91
C. Vereinbarkeit der Aktionsprogramme der Gemeinschaft im Bildungsbereich mit dem Subsidiaritätsprinzip	92
I. Vereinbarkeit mit Art. 3b EGV	92
1. Förderung der harmonischen Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes (Art. 130a EGV)	92
a) Gemeinschaftsziel: Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten im Binnenmarkt	92
b) Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten zur Zielverwirklichung ausreichend ?	96
c) Ergebnis	97
2. Förderung der Freizügigkeit zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Anerkennung der Bildungsabschlüsse	97

## XIV

a) Nationale Qualifikationsvoraussetzungen als Hindernis für die Ausübung der Freizügigkeit	98
b) Zusammenarbeit im Bildungsbereich und Anerkennung der Bildungsabschlüsse im Einzelfall	100
c) Anerkennung von Hochschulabschlüssen im Rahmen von Richtlinien nach Art. 49 und 57	101
d) Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten zur Zielverwirklichung ausreichend ?	102
e) Ergebnis	103
Einhaltung der Grenzen des in Art. 126 und 127 EGV niedergelegten Subsidiaritätsprinzips durch die bildungspolitischen Aktionsprogramme der EG ?	103
1. Ausschluß jeglicher Harmonisierung der Rechts und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten (Art. 126 Abs. 4, 127 Abs. 4)	104
a) Befürworter einer Harmonisierung aufgrund der Aktionsprogramme	104
b) Die Gegenansicht	105
c) Stellungnahme	106
aa) Ansatzpunkt für eine Handlungspflicht der Mitgliedstaaten	106
bb) Auslegung der Aktionsprogramme	109
aaa) Verwaltung der Stipendien durch die Mitgliedstaaten	109
bbb) Anerkennung von Studienzeiten	109
ccc) Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Programmdurchführung	110
ddd) Bezeichnung der Rechtsakte im Bildungsbereich	111
eee) Ziele der Kommission	111
cc) Praktische Wirksamkeit der Aktionsprogramme	112
d) Ergebnis	112
2. Strikte Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für Inhalt und Gestaltung des Bildungswesens (Art. 126 Abs. 1 EGV, 127 Abs. 1)	113
a) Gefahr für die Autonomie der Hochschulen ?	113
b) Stellungnahme	114
aa) Keine Teilnahmepflicht der Hochschulen	114
bb) Anregung im Rahmen der Hochschulautonomie	115
c) Ergebnis	117
3. Beschränkung der Gemeinschaft auf ergänzende und unterstützende Maßnahmen (Art. 126 Abs. 1 und 127 Abs. 1 EGV)	117
a) Aktionsprogramme mit Mitwirkungspflichten für die Mitgliedstaaten	117
b) Mitwirkungspflichten von Art. 126 und 127 EGV gedeckt ?	118

## XV

D. Erweiterung der bildungspolitischen Aktivitäten der Gemeinschaft	
unter den Bedingungen des Subsidiaritätsprinzips ?	119
E. Ergebnis	119
Zusammenfassung von Kapitel 2	120
Kapitel 3: Bildungspolitische Auswirkungen der Art. 7 EWGV und Art. 48, 49	123
Erster Abschnitt: Die Kompetenzen der Gemeinschaft im Bildungsbereich nach Art. 49	125
A. Reichweite der auf Art. 49 gestützten bildungspolitischen Rechtsakte	125
I. Finanzielle Förderung für studierende Wanderarbeitnehmer	125
II. Stipendien für die Weiterbildung im Rahmen von Kulturabkommen	126
III. Teilhabe an nationalen bildungspolitischen Fördermaßnahmen für Schüler und Studenten	126
IV. Spezielle Fördermaßnahmen für die Kinder von Wanderarbeitnehmern	127
V. Richtlinien zur Anerkennung von Befähigungsnachweisen	127
B. Vereinbarkeit der bildungspolitischen Rechtsakte mit Art. 49	128
I. Finanzielle Förderung für studierende Wanderarbeitnehmer	128
1. Notwendigkeit für die Verwirklichung der Freizügigkeit	128
a) Die Begründung des Gerichtshofes	128
b) Stellungnahme	129
c) Ergebnis	129
2. Studenten als Arbeitnehmer	129
3. Ergebnis	131
II. Stipendien für die Weiterbildung im Rahmen von Kulturabkommen	131
III. Teilhabe an nationalen bildungspolitischen Fördermaßnahmen für Schüler und Studenten	132
1. Teilnahme der Kinder der Wanderarbeitnehmer am nationalen Unterricht	132
2. Erstreckung des Gleichbehandlungsgebotes auf staatliche Fördermaßnahmen	133
a) Reichweite des Gleichbehandlungsgebotes nach den Art. 48, 49	133
b) Die Argumentation des Gerichtshofes	133
c) Stellungnahme	134



## XVI

3. Ergebnis	135
IV. Spezielle Fördermaßnahmen für die Kinder von Wanderarbeitnehmern	135
1. Art. 49 als reines Diskriminierungsverbot	135
2. Stellungnahme	136
a) Wortlaut des Art. 49	136
b) Reichweite des Gleichbehandlungsgebotes	136
aa) Der Unterricht in der Muttersprache und der heimatlichen Landeskunde	136
bb) Der Einführungsunterricht in der Landessprache des Aufnahmestaates	137
cc) Besondere Anreize für die Arbeitnehmer anderer Mitgliedstaaten ?	137
3. Ergebnis	137
V. Richtlinien zur Anerkennung von Befähigungsnachweisen	138
C. Zukünftige bildungspolitische Rechtsakte auf der Grundlage von Art. 49 ?	139
I. Art. 126 und 127 EGV als Sonderregeln	139
II. Zukünftige Notwendigkeit bildungspolitischer Maßnahmen nach Art. 49 EGV ?	140
D. Ergebnis	140
Zweiter Abschnitt: Die Reichweite des Diskriminierungsverbotes des Art. 7 EWGV (Art. 6 EGV)	140
A. Die Rechtsprechung	141
I. Reichweite des Art. 7 EWGV	141
II. Die Begründung des Gerichtshofes	142
B. Die Gegenmeinung	143
C. Stellungnahme	144
I. Tatbestandsmerkmal "im Anwendungsbereich des Vertrages"	145
1. Grenze des Anwendungsbereiches des Vertrages	145
2. Intensität der Vergemeinschaftung als Teil des Tatbestandes des Art. 7 EWGV ?	145
3. Ergebnis	148
II. Reichweite der Rechtsfolge des Art. 7 EWGV	148
1. Das Wesen des staatlichen Unterrichtes als Grenze für die Rechtsfolgen des Art. 7 EWGV	148

## XVII

2. Ausbildung und Beruf als einheitlicher Lebensvorgang	149
3. Ergebnis	152
III. Art. 48 ff. und 127 Abs. 4 EGV als vorrangige Sonderregeln ?	152
1. Art. 48 ff.	152
a) Keine Anwendung des Art. 7 EWGV auf Personen in der Ausbildung, die nicht unter die Art. 48 ff. fallen ?	152
b) Stellungnahme	153
2. Art. 127 Abs. 4 EGV	154
D. Ergebnis	154
Zusammenfassung von Kapitel 3	155
Kapitel 4: Die bildungspolitischen Befugnisse der Gemeinschaft nach Art. 235	157
Erster Abschnitt: Rechtslage und Praxis vor dem Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht	157
A. Die bildungspolitischen Aktionsprogramme der Gemeinschaft	158
I. Gemeinschaftsinterne Programme	158
II. Programme mit Drittstaaten	158
III. Aktionsprogramm YES	160
B. Sonstige Maßnahmen	162
I. Aufenthaltsrichtlinie für Studenten	162
II. Schaffung rechtsfähiger Einrichtungen	162
C. Ergebnis	164
Zweiter Abschnitt: Rechtslage seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht	164
A. Fehlen der erforderlichen Befugnisse im Vertrag (Subsidiarität des Art. 235)	164
I. Zuwachs an bildungspolitischen Befugnissen im EGV	164
II. Grenzen der ausdrücklichen bildungspolitischen Befugnisse nach den Art. 126 und 127 EGV	165

## XVIII

B. Ziele der Gemeinschaft	166
I. Art. 3 p) EGV als neues Ziel der EG im Sinne von Art. 235	166
II. Änderung der Art. 1 und 2 EWGV im EGV	167
III. Mögliche Folgen der Vertragsänderung	168
C. Tätigwerden der Gemeinschaft erscheint erforderlich, um ein Ziel der Gemeinschaft zu verwirklichen	169
D. Zielverwirklichung im Rahmen des Gemeinsamen Marktes	170
E. Ergebnis	172
Zusammenfassung von Kapitel 4	173
Kapitel 5: Die Rechtsprechung des EuGH zu den Grenzen der Gemeinschaftsbefugnisse im Bildungsbereich	175
Erster Abschnitt: Überschreitung der Kompetenzgrenzen des EGV im Bildungsbereich durch die Heranziehung von sekundärem Gemeinschaftsrecht und "soft law" möglich ?	176
A. Definition von sekundärem Gemeinschaftsrecht und "soft law"	176
B. Die Rechtsprechung des EuGH	178
C. Kritik an der Rechtsprechung	179
D. Zulässigkeit und Grenzen der Heranziehung von sekundärem Gemeinschaftsrecht und "soft law"	179
I. Sekundäres Gemeinschaftsrecht und "soft law" als Mittel der Auslegung des Vertrages	179
II. Grenze der Auslegung mit Hilfe des sekundären Gemeinschaftsrechtes und des "soft law"	181
E. Einhaltung der Grenzen durch die Rechtsprechung des EuGH zur Bildungspolitik der Gemeinschaft	183

I.	Die Einbeziehung des Studiums in den Begriff der Berufsausbildung	183
II.	Die Einbeziehung des Zugangs zur Berufsausbildung in den Anwendungsbereich des Vertrages	184
III.	Heranziehung von sekundärem Gemeinschaftsrecht zur Auslegung des Begriffes "gemeinsame Politik" in Art. 128 EWGV	185
	1. Rolle des Beschlusses 63/266 in der Rechtsprechung	185
	2. Vergleich mit anderen Urteilen zum Bereich der gemeinsamen Politiken	186
	a) Internationales Verkehrsabkommen AETR	186
	b) "Seefisch 111"	187
	c) Unterschied zur Rechtsprechung zu Art. 128 EWGV	188
	3. Prognose	189
F.	Ergebnis	189
Zweiter Abschnitt: Schranken der Rechtsprechung für die bildungspolitischen Befugnisse der EG		190
A.	Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Bildungspolitik als solche	190
	I. Ausbildungsförderung und Diskriminierungsverbot	190
	II. Staatlicher Schulunterricht und Dienstleistungsfreiheit	191
	III. Förderung der Nationalsprache und Freizügigkeit	193
	IV. Prognose	194
B.	Grenzen der Befugnisse der Gemeinschaft zur Durchführung einer gemeinsamen Politik im Bildungsbereich	195
	I. Rahmen einer Zusammenarbeit	195
	II. Fehlende Eingriffsqualität der Aktionsprogramme	195
	III. Akzeptanz der Aktionsprogramme	197
	IV. Prognose	198
C.	Ergebnis	198
	Zusammenfassung von Kapitel 5	199
	<b>Ergebnisse</b> der Arbeit	201
	LÖeraturverzeichnis	<b>207</b>