

SUBSIDIARITÄTS- UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEITSANALYSE

Referat für Subsidiaritätskontrolle

Nr. des Dokuments	KOM(2007) 359 endg.
Titel	<i>Mitteilung der Kommission "Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit"</i> <i>Art des Dokuments:</i> ohne Rechtsetzungscharakter
Annahme durch die Kommission	27.06.2007
Erarbeitung einer Stellungnahme des AdR	Fachkommission ECOS Berichterstatter: Herr Quayle (UK/SPE)
Angegebene Rechtsgrundlage	Keine
Detaillierte Subsidiaritätsprüfung	Nein

Das zur Analyse vorgelegte Kommissionsdokument ist unter dem Aspekt der Lissabon-Strategie sowie der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 23./24. März 2006 und insbesondere vom 8. März 2007 zu untersuchen, in denen die Kommission aufgefordert wurde, "die Möglichkeit (zu) prüfen, einige gemeinsame Grundsätze zum Flexicurity-Ansatz herauszuarbeiten." Angesichts dieses Auftrags legt die Kommission diese Mitteilung vor, mit der "eine umfassende **Debatte** von EU-Institutionen, Mitgliedstaaten, Sozialpartnern und anderen Akteuren **in Gang gebracht werden [soll]**, damit der Europäische Rat bis Ende 2007 gemeinsame Flexicurity-Grundsätze annehmen kann"¹, die dann als Anregung dienen und zur Umsetzung der Integrierten Leitlinien für Wachstum und beitragen sollten.

1. Rechtsgrundlage

Da es sich um eine Mitteilung handelt, wird keine Rechtsgrundlage angegeben. Die Mitteilung der Kommission ist jedoch auf der Grundlage von **Artikel 140 des EG-Vertrags** (Sozialpolitik) gerechtfertigt. Gemäß diesem Artikel "**fördert die Kommission im Hinblick auf die Erreichung der Ziele des Artikels 136 die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und erleichtert die Abstimmung ihres Vorgehens in allen unter dieses Kapitel fallenden Bereichen der Sozialpolitik, insbesondere auf dem Gebiet der Beschäftigung, des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen, der beruflichen Ausbildung und Fortbildung, der sozialen Sicherheit, der Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten, des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit, des Koalitionsrechts und der Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern**". Des Weiteren heißt es in dem Artikel, dass die Kommission zu diesem Zweck "**in enger Verbindung mit den Mitgliedstaaten durch Untersuchungen, Stellungnahmen und die Vorbereitung von Beratungen tätig [wird] ...**"

¹ Punkt 8 erster Absatz der Flexicurity-Mitteilung der Kommission.

.../...

Da sich die Mitteilung auf die Koordination aller Bereiche der Sozialpolitik², darunter Beschäftigung³, berufliche Bildung⁴, Gleichstellung von Männern und Frauen⁵ sowie soziale Integration, bezieht, müssen die diese Politikbereiche betreffenden Artikel berücksichtigt werden.

Der EG-Vertrag bietet geeignete Rechtsgrundlagen für ein Tätigwerden der Gemeinschaft, und deshalb fällt es schwer, die von der Kommission bevorzugte Strategieoption, die sie in der Folgenabschätzung umreißt, zu unterstützen. Der AdR sollte nicht zustimmen, dass die offene Methode der Koordinierung am besten zur Erreichung der verfolgten Ziele geeignet ist, da der AdR dadurch unbestreitbar ausgegrenzt und die Anwendung der normalen Beschlussfassungsverfahren der Europäischen Union (darunter auch die Anhörung des AdR, die umfassende Einbindung des Europäischen Parlaments sowie die Interessenvertretung der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen im Rat) behindert wird. Darüber hinaus werden die Interessen und/oder Kompetenzen regionaler und lokaler Gebietskörperschaften nicht unbedingt berücksichtigt, da die meisten von ihnen bei dieser Methode der Regierungszusammenarbeit keine offizielle Rolle wahrnehmen.

In der Mitteilung heißt es, dass sich die offene Methode der Koordinierung auf Artikel 127 EGV stützen sollte, der sich auf die Beschäftigungspolitik bezieht. Beschäftigung ist jedoch nur eine Komponente des Flexicurity-Ansatzes, und andere Politikbereiche wie Sozialpolitik, allgemeine Bildung (Artikel 149), berufliche Bildung, Gleichstellung von Männern und Frauen sind ebenfalls integrale Bestandteile von Flexicurity-Maßnahmen (Punkt 2 der Folgenabschätzung).

Mit Blick auf das Regieren in Europa ist darauf hinzuweisen, dass die offene Methode der Koordinierung zwar in bestimmten Fällen zu positiven Ergebnissen führen kann, aber nicht in den Verträgen vorgesehen ist und die Gemeinschaftsmethode untergräbt.

Kernaussage

Der AdR könnte der Kommission vorschlagen, von der Bezugnahme auf die offene Methode der Koordinierung abzusehen (oder zu erläutern, warum die Anwendung dieses Beschlussfassungsverfahrens außerhalb der Gemeinschaftsmethode erforderlich ist) und alle Maßnahmen auf der Grundlage der Vertragsartikel zu ergreifen, die sich auf die wichtigsten Themen der Flexicurity-Strategie wie Beschäftigung, Sozialpolitik, allgemeine und berufliche Bildung, Chancengleichheit sowie Gleichstellung von Männern und Frauen beziehen. Außerdem würde so ein Bezug zu einer im Vertrag verankerten Rechtsgrundlage und Verfahrensweise hergestellt. Und damit können die europäischen Institutionen und ihre beratenden Gremien die Förderung der Flexicurity-Grundsätze in den betreffenden Politikbereichen aktiv unterstützen.

Gemäß den Verträgen fallen die in der Mitteilung angeführten Politikbereiche nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Kommission, daher sind die Grundsätze der Subsidiarität und

² Artikel 2, Art. 3 Abs. (1) Buchst. j, Art. 136 und 137 EGV.

³ Art. 3 Abs. (1) Buchst. i, Art. 125, 127 und 129 EGV.

⁴ Art. 150 EGV.

⁵ Art. 2, Art. 3 Abs. (2), Art. 13, Art. 137 Abs. (1) fünfte Einrückung und Art. 141 EGV.

Verhältnismäßigkeit anzuwenden. Da keine legislativen Maßnahmen vorliegen, wird sich die Analyse jedoch auf die Unterbreitung von Empfehlungen zu derzeit in Vorbereitung befindlichen Maßnahmen beschränken, damit die Kommission weiterhin auf die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit achtet.

2. Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität

Die Mitteilung ist allgemein begründet und erfüllt die in Nummer 5 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit genannten Kriterien.

- Der Bereich weist **transnationale Aspekte** auf, da es um Mobilität von Arbeitnehmern und Unternehmen innerhalb des Binnenmarkts geht.
- Ebenfalls trifft zu, dass das "Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen (...) **gegen die Anforderungen des EG-Vertrags** (...) verstoßen" würde, da *die Kommission* gemäß Artikel 140 EGV (Sozialpolitik) "*in allen unter dieses Kapitel fallenden Bereichen der Sozialpolitik*" (Kapitel VIII, in dessen Geltungsbereich die Mitteilung fällt) durch "*die Vorbereitung von Beratungen*" tätig wird. Auf der Grundlage des Vertrags⁶ wurde die Kommission durch den Europäischen Rat vom März 2006 und 2007 aufgefordert, eine Debatte über Flexicurity in Gang zu bringen, damit der Rat bis Ende 2007 gemeinsame Grundsätze zu diesem Thema annehmen kann.

Kernaussage

Es ist jedoch äußerst wichtig, Absatz 2 von **Artikel 129 EGV (Beschäftigungspolitik)** hervorzuheben. Obgleich der Rat diesem Artikel zufolge "*Anreizmaßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und zur Unterstützung ihrer Beschäftigungsmaßnahmen durch Initiativen beschließen*" kann, wird gezielt festgelegt, dass **"diese Maßnahmen (...) keinerlei Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten" einschließen.**

In diesem Zusammenhang ist besonders auf den zweiten Absatz von Punkt 7 der Mitteilung zu achten, der auf eine verdeckte Harmonisierung hinauslaufen könnte, da den Mitgliedstaaten gewissermaßen vorgegeben wird, wie sie verfahren sollten, um vergleichbare Leistungen bei Arbeitslosigkeit zu gewähren: "*In Ländern, in denen ein System von Leistungen bei Arbeitslosigkeit bereits besteht und großzügige Leistungen gewährt werden, sollte es zur Kosteneffizienz des Systems beitragen, wenn der Grundsatz Rechte und Pflichten angewendet wird. In Ländern, in denen Leistungssysteme weniger entwickelt sind, könnten die staatlichen Stellen in Betracht ziehen, öffentliche Mittel zwecks Verstärkung von Flexicurity-Maßnahmen umzuschichten und etwaige zusätzliche Kosten aus verschiedenen Quellen zu bestreiten, entweder über Steuererhöhungen oder über Sozialbeiträge.*"

Der AdR könnte *betonen, dass der Vorschlag, in allen Mitgliedstaaten vergleichbare Leistungen bei Arbeitslosigkeit zu erreichen, nicht zu Gemeinschaftsmaßnahmen führen darf, die auf die Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten abzielen.*

⁶

Artikel 4 EU-Vertrag: "Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest."

3. Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

3.1 Debatte über gemeinsame Flexicurity-Grundsätze

Die Debatte zur Förderung eines Dialogs zwischen den verschiedenen Partnern sollte zur Schaffung eines Rechtsrahmens führen, der den Flexicurity-Grundsätzen gerecht wird. Aufgabe der Kommission ist es, diese Debatte in Gang zu bringen und auf objektive Weise alle Möglichkeiten aufzuzeigen, die die Mitgliedstaaten bei der Festlegung dieses Rahmens haben könnten.

Kernaussage

Die Aufgabe der Kommission, die in der Förderung und Erleichterung dieser Debatte besteht, kann die Festlegung der zu erörternden Themen umfassen, z.B. Aspekte eines sicheren Arbeitsplatzwechsels. Dennoch scheint es, dass die in Punkt 5 Grundsatz 5 der Mitteilung aufgestellte Forderung "*Eine ausreichende Flexibilität bei Einstellungen und Entlassungen muss einhergehen mit sicheren Übergängen zwischen Arbeitsplätzen*" so ausgelegt werden könnte, dass die Kommission über ihren Auftrag hinausgeht, da es diesbezüglich bisher keinen Konsens unter den Mitgliedstaaten gibt. Die Mitteilung soll als Ausgangspunkt für die Debatte dienen, sie sollte jedoch keine gezielte Rechtssetzungsforderung an die Mitgliedstaaten richten, schon gar nicht in Bereichen, in denen noch kein politischer Konsens erreicht ist.

3.2 Raum für nationale und regionale Entscheidungen

In den übrigen Punkten entspricht die Mitteilung zum Thema Flexicurity dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, da sie auch **Raum für nationale Entscheidungen** lässt. So wird in Punkt 5 Grundsatz 3 der Mitteilung deutlich gemacht, dass es nicht um eine Einheitslösung für alle Fälle geht, sondern um gemeinsame Grundsätze, auf denen unterschiedliche Flexicurity-Optionen der Mitgliedstaaten aufbauen würden. (Dies steht im Einklang mit Nummer 7 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.)

Die Kommission bekräftigt in ihrer Folgenabschätzung (Ziffer 3.3), dass *der Flexicurity-Ansatz eine wesentliche (territoriale) regionale und transnationale Dimension beinhaltet und Lösungen zur Förderung der Flexicurity an die spezifischen nationalen und regionalen Gegebenheiten angepasst werden müssen.*

Wie der AdR bereits in Bezug auf die Umsetzung der Lissabon-Strategie zum Ausdruck brachte⁷, hält er es für unumgänglich, "dass bei der Umsetzung der Lissabon-Strategie den Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Umsetzungsebenen (...) größere Aufmerksamkeit geschenkt wird". Dies beinhaltet, dass für die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften als bedeutende Arbeitgeber in

7

Stellungnahme zum Thema Halbzeitbewertung der Lissabon-Strategie, CdR 152/2004 fin.
http://coropinions.cor.europa.eu/CORopinionDocument.aspx?identifizier=cdR\comm.pol.eco%2Bsoc2002-06\dossiers\ecos-034\cdr152-2004_fin_ac.doc&language=DE.

der EU "konkrete Möglichkeiten zur Entwicklung lokaler und regionaler Strategien geschaffen werden"⁸ Darüber hinaus haben sie eine erhebliche Möglichkeit der Einflussnahme auf die Voraussetzungen "für den Arbeitsmarktzugang von Jugendlichen, Frauen, Einwanderern und einer alternden Bevölkerung sowie die Förderung der Gleichstellung am Arbeitsmarkt"⁹.

Kernaussage

Auf der Basis des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit *könnte der AdR den Ansatz der Flexicurity-Optionen in dem Vorschlag der Europäischen Kommission unterstützen und darauf drängen, dass die Mitgliedstaaten unter Einbindung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ihre eigene umfassende Option für eine bessere Verknüpfung von Flexibilität und Sicherheit erarbeiten.*

3.2.1 Soziale Sicherheit

Wie es in Punkt 5 Grundsatz 1 der Mitteilung heißt, beinhaltet Flexicurity unter anderem "moderne Systeme der sozialen Sicherheit". In einigen Ländern fallen die Rechtsvorschriften über die Systeme der sozialen Sicherheit ganz oder teilweise in die regionale und/oder lokale Zuständigkeit. Daher sollte der AdR darauf bestehen, dass die Kommission *gewährleistet, dass ihre Dienststellen bei der weiteren Regulierung und Konzipierung der Flexicurity-Optionen die Meinung der betreffenden regionalen/lokalen Gebietskörperschaften einholen.*

4. **Kosten der Umsetzung der Mitteilung/Finanzierung**

Die Kommission verweist in ihrer Mitteilung richtigerweise darauf, dass verschiedene EU-Finanzierungsprogramme (wie etwa der Europäische Sozialfonds, der Europäische Fonds für regionale Entwicklung usw.) zur Umsetzung der beschäftigungspolitischen Kriterien, die die Mitgliedstaaten im Rahmen von EU-Maßnahmen festgelegt haben, beitragen könnten.

Der AdR könnte *die von der Kommission vorgeschlagenen Finanzierungsmaßnahmen begrüßen, es sollte jedoch auch betont werden, dass die Fondsmittel nach dem Prinzip der Zusätzlichkeit vergeben werden und die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften daher zur Umsetzung dieser europäischen politischen Maßnahmen in jedem Fall umfangreiche Mittel bereitstellen müssen.*

Gemäß Nummer 9 dritte Einrückung des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sollte die Kommission "gebührend berücksichtigen, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand (...) der örtlichen Behörden (...) so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen". Diese Belastung kann den finanziellen oder verwaltungsmäßigen Aufwand oder jede zusätzlich anfallende Arbeit für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften betreffen. Obwohl in der

8

Stellungnahme zum Thema Halbzeitbewertung der Lissabon-Strategie, CdR 152/2004 fin.
http://coropinions.cor.europa.eu/CORopinionDocument.aspx?identifizier=cdR\comm.pol.eco%2Bsoc2002-06\dossiers\ecos-034\cdr152-2004_fin_ac.doc&language=DE.

9

Stellungnahme zu der "Mitteilung über die Modernisierung des Sozialschutzes für mehr und bessere Arbeitsplätze" (CdR 2004/C und CdR 318/03) und Stellungnahme betreffend die Überprüfung der europäischen Beschäftigungsstrategie und der beschäftigungspolitischen Leitlinien für 2003 (CdR 15/2003).

Folgenabschätzung (Ziffer 5.2.2.6) behauptet wird, dass *weder für die Kommission noch für die Mitgliedstaaten nennenswerte zusätzliche Verwaltungskosten entstehen dürften*, hat die Kommission keine detaillierte Analyse vorgelegt, welche Auswirkungen und Belastungen die Umsetzung der gemeinsamen Flexicurity-Grundsätze für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften hätte.

Kernaussage

Der AdR könnte *betonen, dass die Flexicurity-Maßnahmen zweifelsohne mit einer wirtschaftlichen Belastung für lokale und regionale Gebietskörperschaften einhergehen werden, da diese sehr oft bedeutende Arbeitgeber sind, und dass nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eine Folgenabschätzung hinsichtlich dieser Kosten erforderlich gewesen wäre.* Darüber hinaus werden die Strategien des lebenslangen Lernens und die Investitionen in Humanressourcen sowie die Schaffung moderner Systeme der sozialen Sicherheit und Leistungen bei Arbeitslosigkeit erhebliche Kosten für die Mitgliedstaaten und für lokale und regionale Gebietskörperschaften verursachen, die bisher auch noch nicht analysiert worden sind.

Der AdR könnte *die Europäische Union auffordern darauf zu achten, dass gewährleistet wird, dass die gemeinschaftliche Finanzierung der Umsetzung des Flexicurity-Konzepts auf lokaler und regionaler Ebene deutlich erkennbar bleibt.* Zudem könnte er den *Ministerrat auffordern, dass dieser die Mitgliedstaaten aufruft, die erforderlichen Mittel für die Umsetzung des Flexicurity-Konzepts im Rahmen der nationalen Flexicurity-Optionen bereitzustellen.*

Lebenslanges Lernen

Der AdR hat bereits festgehalten¹⁰, wie wichtig die Steigerung der Beschäftigungsquote und lebenslanges Lernen sind. In derselben Stellungnahme unterstützt der AdR diese Maßnahmen, betont jedoch indes, *"dass die Kommunen und Regionen nicht mit zusätzlichen Aufgaben belastet werden dürfen, wenn nicht gleichzeitig entsprechende Mittel bereitgestellt werden"*.

Die Mitteilung scheint nicht in Betracht zu ziehen, wie hoch die Kosten sind, die auf die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bei der Umsetzung der Maßnahmen für lebenslanges Lernen im Rahmen der Flexicurity zukommen. Es werden "Steuerabzugsmöglichkeiten" als Maßnahme genannt, um die Bürger zur Investition in Bildung zu ermutigen. Dies wird jedoch in benachteiligten Regionen und Ländern, in denen die Menschen andere Prioritäten setzen dürften, kaum Erfolgchancen haben. Deshalb hätte in der Mitteilung eine detaillierte Analyse der Kosten der Umsetzung der Flexicurity-Grundsätze in die Praxis vorgelegt werden müssen.

10

Stellungnahme zum Thema "Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008)", (CdR 147/2005).