

Diese Analyse wurde vom Referat für Subsidiaritätskontrolle erstellt. Sie dient als Hintergrunddokument für die Partner des Netzes. Der Ausschuss der Regionen kann für die in dieser Analyse vertretenen Standpunkte nicht haftbar gemacht werden.

SUBSIDIARITÄTS- UND VERHÄLTNISSMÄSSIGKEITSANALYSE

Referat für Subsidiaritätskontrolle

Nr. des Dokuments	KOM(2007) 498 endg.
Titel	<i>Mitteilung der Kommission "Förderung der umfassenden Beteiligung junger Menschen an Bildung, Beschäftigung und Gesellschaft"</i> <i>Art des Dokuments:</i> ohne Rechtsetzungscharakter
Annahme durch die Kommission	5.9.2007
Erarbeitung einer Stellungnahme des AdR	Fachkommission CONST Berichtersteller: Gebhard Halder (AT/EVP)
Angegebene Rechtsgrundlage	Keine
Detaillierte Subsidiaritätsprüfung	Nein

Mit dieser Mitteilung der Kommission soll der derzeitige politische Rahmen um weitere, für Jugendliche relevante Politikbereiche ergänzt werden. Die **Probleme von Jugendlichen sollen so effizienter angegangen werden**. Der Mitteilung liegen zwei Arbeitspapiere der Dienststellen der Kommission zur Beschäftigungssituation Jugendlicher bzw. zu freiwilligen Aktivitäten Jugendlicher bei.

1. Rechtliche Grundlagen

Die Kommission schlägt einen integrierten Ansatz zur Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit und zur Verbesserung der Arbeitsplatzqualität vor. In der Mitteilung wird keine Rechtsgrundlage angegeben, bei der künftigen Rechtsetzung in diesem Bereich sollten jedoch folgende Artikel herangezogen werden: **Artikel 2 EGV und VEU** (insbesondere die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus und eines hohen Maßes an sozialem Schutz sowie die Gleichstellung von Männern und Frauen), **Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c) EGV** (Maßnahmen zur Beseitigung der Hindernisse für den freien Personenverkehr), **Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe i) EGV** (Förderung der Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten), **Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe q) EGV** (Maßnahmen zur allgemeinen und beruflichen Bildung) und insbesondere die Artikel **125-130 EGV** (Beschäftigung), **136-137 EGV** (Sozialpolitik) sowie **149-150 EGV** (allgemeine und berufliche Bildung und Jugend).

.../...

Es ist darauf hinzuweisen, dass durch **Maßnahmen der Gemeinschaft** in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung sowie Beschäftigung **das Handeln der Mitgliedstaaten unterstützt und ergänzt** und dabei die Verantwortung der Mitgliedstaaten für den Inhalt und die Umsetzung dieser Maßnahmen in vollem Umfang gewahrt werden soll. Zudem sollten Maßnahmen der Gemeinschaft nicht auf eine Harmonisierung der Gesetze und Vorschriften der Mitgliedstaaten hinauslaufen.

Gemäß den Verträgen fallen Beschäftigungs-, Bildungs- und Jugendpolitik nicht unter die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft. Das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit finden somit Anwendung und die Kommission achtet weiterhin aufmerksam auf die Einhaltung dieser Grundsätze.

2. **Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips**

Angesichts der Tatsache, dass die Kriterien unter Ziffer 5 des Protokolls mehrheitlich erfüllt werden, wird im Falle der vorliegenden Mitteilung das Subsidiaritätsprinzip offenbar eingehalten:

- Das Thema weist **transnationale Aspekte** auf (z.B. die Weiterentwicklung bestimmter Elemente bei *Europass* sowie die Verpflichtung der Kommission, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zur Förderung der Mobilität zu unterstützen (durch die EURES-Initiative "Dein erster Arbeitsplatz im Ausland" - Ziffer 3.2 der Mitteilung).
- Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene würden wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen im Vergleich zu Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten deutliche **Vorteile** mit sich bringen. Demgemäß wird darauf hingewiesen - wie in dem entsprechenden Arbeitsdokument der Kommissionsdienststelle skizziert - welchen Umfang die Probleme in Zusammenhang mit der Beschäftigungslage von Jugendlichen haben¹. Auch eine Initiative zur Umsetzung einer europäischen Qualitätscharta für Praktika (Ziffer 3.3 der Mitteilung) sollte in Betracht gezogen werden.

Die Kommission hat keine Analyse bezüglich der politischen Optionen zur Lösung der spezifischen Probleme von Jugendlichen vorgelegt. Dennoch fordert sie die Mitgliedstaaten dazu auf, Maßnahmen zu ergreifen, um die bestehenden Prozesse, wie etwa die Lissabon-Strategie, Gesundheitsstrategien und die verschiedenen Methoden der offenen Koordinierung, insbesondere im Bereich Bildung, soziale Eingliederung und Jugend miteinander zu verknüpfen (Ziffer 5.3).

Der AdR hat in seiner **Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission zu Folgemaßnahmen zum Weißbuch "Neuer Schwung für die Jugend Europas"** "seine Zufriedenheit über die Anwendung der Methode der offenen Koordinierung und des Subsidiaritätsprinzips im Rahmen der europäi-

¹

Arbeitsdokument der Dienststellen der Kommission zur Beschäftigungssituation von Jugendlichen in der EU, SEK(2007) 1093 vom 5.9.2007.

schen Jugendpolitik zum Ausdruck gebracht, allerdings unter der Voraussetzung einer umfassenden Einbindung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften².

Kernaussage

Obwohl sich der AdR bereits zufrieden über die Anwendung der Methode der offenen Koordinierung in Zusammenhang mit Jugendpolitik geäußert hat³, *könnte der AdR daran erinnern, dass die Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Rahmen der Methode der offenen Koordinierung eindeutig anerkannt und respektiert wird. Diese Methode darf auf keinen Fall zu Lasten der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften gehen, sondern muss in direkter und aktiver Konsultation mit ihnen eingesetzt werden. Dies bedeutet, dass der AdR in Zusammenhang mit Initiativen im Bereich Jugendpolitik, bei denen die Methode der offenen Koordinierung angewandt wird, nicht bloß informiert, sondern konsultiert werden soll.*

Wenngleich die operativen Vorgaben der Mitteilung durch den EGV abgedeckt sind und das Dokument im Hinblick auf Subsidiarität zu keinen größeren Bedenken Anlass gibt, könnten folgende Anmerkungen für die Stellungnahme des AdR von Nutzen sein:

- Die von der Kommission in dieser Mitteilung vorgestellten Vorschläge sollten im Hinblick auf die **Zuständigkeiten der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften** betrachtet werden; entsprechend den Verträgen sollten sie **nicht zu einer Harmonisierung führen**. Dementsprechend verbleiben die vorgeschlagene Modernisierung der Lehrpläne und der Hochschulbildung sowie die Vorkehrungen für frühkindliche Erziehung in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Die Kommission sollte genau begründen, weshalb die Koordinierung dieser Maßnahmen zur Erreichung der angestrebten Ziele notwendig ist. Um eine Vergleichbarkeit der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung verschiedener Mitgliedstaaten zu erreichen, bedarf es möglicherweise eines Eingreifens der EU, die Qualität dieser Systeme muss jedoch durch nationale und regionale Maßnahmen angemessen gewährleistet werden.
- Gleiches gilt für die nationalen Bildungsreformprogramme, die Umsetzung des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQF) und die Strategien für lebenslanges Lernen, bei denen im Hinblick auf eine umfassende Beteiligung junger Menschen an Bildung, Beschäftigung und Gesellschaft die Prioritäten und Eigenheiten der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften berücksichtigt werden und diese in die Konsultation einbezogen werden müssen.
- Der AdR hat bereits in seiner **Stellungnahme "Effizienz und Gerechtigkeit in den europäischen Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung"** und **"Europäischer Qualifika-**

² Mitteilung über Folgemaßnahmen zum Weißbuch "Neuer Schwung für die Jugend Europas" - Vorschlag für gemeinsame Zielsetzungen im Bereich der Partizipation und Information der Jugendlichen gemäß der Entschließung des Rates vom 27. Juni 2002 zu dem Rahmen für die jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa (CdR 309/2003 fin).

³ Stellungnahme des AdR zu dem Weißbuch der Europäischen Kommission "Neuer Schwung für die Jugend Europas" (CdR 389/2001).

tionsrahmen für lebenslanges Lernen" (CdR 335/2006) darauf hingewiesen, dass "der lokalen und regionalen Ebene [...] Bedeutung beigemessen werden [sollte], da in vielen Mitgliedstaaten die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften über unmittelbare Zuständigkeiten und Befugnisse im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung verfügen; dazu zählt auch die Aufstellung von Qualifikationsrahmen. Ihnen fällt eine Schlüsselrolle bei der Bereitstellung der für das lebenslange Lernen notwendigen Bildungs- und Ausbildungsinfrastruktur zu, da sie für Vorschule, Schule, Jugend- und Erwachsenenbildung sowie für die außerschulische Bildung verantwortlich sind".

- Obwohl die Aufforderung an die Mitgliedstaaten, in ihren nationalen Strategien für lebenslanges Lernen der Qualität und dem Umfang von Investitionen in die frühkindliche Erziehung Vorrang einzuräumen und die Lehrpläne zu modernisieren, keine verbindliche Maßnahme der EU darstellt, haben bereits mehrere Regionen (im Rahmen der externen Konsultation des Netzes für Subsidiaritätskontrolle) darauf hingewiesen, dass diese Maßnahmen unter lokale und regionale Zuständigkeit fallen. Die EU verfügt über keinerlei Zuständigkeit bei der Finanzierung der Universitäten und Hochschulen und kann somit keinen Einfluss ausüben auf die Haushaltsprioritäten der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in diesem Bereich. Ebenso wenig kann sie anstelle der Staaten die Politik im Bereich der Vorschulbildung bestimmen⁴.

Kernaussage

Der AdR könnte dementsprechend das Ersuchen der Kommission an die Mitgliedstaaten zur Umsetzung des Europäischen Qualifikationsrahmens, mit dem die Mobilität junger Studenten unterstützt werden soll, gutheißen. Zugleich sollte er betonen, dass der Europäische Qualifikationsrahmen der Vielfalt und den Stärken der Regionen und Gemeinden in der EU Rechnung tragen muss. Der Europäische Qualifikationsrahmen wird die nationalen und regionalen Qualifikationsrahmen nicht ersetzen, sondern ergänzen.

Der AdR könnte auch hervorheben, dass die Frage ob, und wenn ja, wie frühkindliche Erziehung zu organisieren ist, in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und in einigen Fällen der regionalen Gebietskörperschaften verbleibt. Zudem könnte der AdR darauf hinweisen, dass die Finanzierung vorschulischer Bildungsmaßnahmen für zahlreiche lokale und regionale Gebietskörperschaften eine beträchtliche finanzielle Belastung bedeutet (siehe auch Kapitel "Kosten der Umsetzung" unter Ziffer 3).

3. Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

In der vorliegenden Mitteilung wird weder auf den Aspekt der Verhältnismäßigkeit noch auf eine Abschätzung der Folgen des Vorschlags hingewiesen. Obwohl anerkannt wird, dass den Mitgliedstaaten bei Bildungs- und Beschäftigungspolitik eine bedeutende Rolle zukommt, fehlt eine Erwäh-

⁴

CdR 335/2006.

nung der **zentralen Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften**, insbesondere im Hinblick darauf, dass sie wichtige Arbeitgeber sind, die jungen Menschen häufig Beschäftigungsmöglichkeiten bieten. Manche Themen weisen eine deutliche regionale Dimension auf (z.B. Arbeitslosigkeit, Armut, soziale Ausgrenzung und Beteiligung von Minderheiten) und können, wie etwa freiwillige Aktivitäten und Jugendorganisationen, besonders wirksam auf regionaler oder lokaler Ebene behandelt werden.

Kernaussage

Gemäß **Artikel 7 des Protokolls** über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sollte *"bei Maßnahmen der Gemeinschaft so viel Raum für nationale Entscheidungen bleiben, wie [...] möglich. [...]. Bewährte nationale Regelungen sowie Struktur und Funktionsweise der Rechtssysteme der Mitgliedstaaten [sollten] geachtet werden."*

Der AdR könnte den Umstand begrüßen, dass die Kommission die bedeutende Rolle der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Jugendpolitik anerkennt; zugleich ist aber zu bedauern, dass die Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei den Fragen in Zusammenhang mit der Beteiligung junger Menschen an Bildung, Beschäftigung und Gesellschaft kaum Erwähnung findet. Es ist wichtig, dass die Förderung einer Beteiligung junger Menschen auf die Initiative und Mitwirkung der lokalen und regionalen Ebene zurückgeht.

In diesem Zusammenhang könnte der AdR Vorschläge aus seinen früheren Stellungnahmen wieder aufgreifen.

Der AdR könnte den Umstand begrüßen, dass die Kommission einen Dialog mit jungen Menschen aufgenommen hat (Ziffer 5.1) und zugleich die Mitgliedstaaten zur Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sowie zur Umsetzung der Ergebnisse des Dialogs auffordern.

Im Hinblick auf die **Beteiligung der Jugend** hat der AdR bereits in seiner **Stellungnahme zu der Mitteilung über Folgemaßnahmen zum Weißbuch "Neuer Schwung für die Jugend Europas"**⁵, "die Regierungen der Mitgliedstaaten [aufgefordert], gemeinsam mit den lokalen Akteuren die rechtlichen, personellen und finanziellen Voraussetzungen für die Maßnahmen zur Einbeziehung aller Jugendlichen in das politische Geschehen vor Ort zu schaffen". Desgleichen sprach sich der AdR dafür aus, die Gründung von Jugendräten auf lokaler Ebene zu fördern und zu unterstützen, und betonte, wie wichtig europäische Jugendorganisationen und andere, in der Jugendpolitik tätige Einrichtungen für die Netzwerkarbeit und den Austausch bewährter Verfahren in diesem Bereich sind.

Kernaussagen

In Anlehnung an die **AdR-Stellungnahme 397/2006 zum Thema "Bessere Rechtsetzung" 2005 und 2006** und in Anbetracht dessen, dass eine Konsultation und Einbeziehung aller Partner in den

⁵

Stellungnahme CdR 309/2003 fin.

Rechtsetzungsprozess für einen offeneren, umfassenderen, zweckmäßigeren und demokratischeren Beschlussfassungsprozess wichtig ist, *könnte der AdR darauf hinwirken, dass sich Jugendorganisationen in den Mitgliedstaaten über die vorhandenen Strukturen in den jeweiligen Regionen oder Mitgliedstaaten aktiv an den Konsultationen im Zusammenhang mit Jugendpolitik beteiligen. Im Zusammenhang mit der Ausweitung seiner Konsultierungen könnte der AdR sogar ein eigenes Verzeichnis bzw. Netz dieser Verbände/Strukturen einrichten, um diese in die europäische Debatte einzubeziehen.*

Die Kosten der Umsetzung

Einige der in der Mitteilung enthaltenen Vorschläge könnten, obwohl sie allgemein gehalten sind, **zusätzliche administrative und finanzielle Belastungen** für lokale und regionale Gebietskörperschaften mit sich bringen. Die Mitteilung enthält keine genauen Angaben zur Finanzierung der Reformen (z.B. ersucht die Kommission die Mitgliedstaaten, Jugendorganisationen und Jugendarbeitern die Mittel für eine Beschäftigung mit Gesundheitsfragen an die Hand zu geben; die Strategien für lebenslanges Lernen zu verbessern, vorschulische Bildung zu finanzieren etc.). Es wird allgemein auf den Europäischen Sozialfonds und andere Strukturinstrumente verwiesen (z.B. um jungen Menschen Möglichkeiten des Übergangs von der Bildung in das Erwerbsleben zu bieten). Es muss jedoch daran erinnert werden, dass diese **Gemeinschaftsmittel stets nur als Ergänzung zu nationalen/regionalen Finanzierungsinstrumenten zu verstehen sind.**

Kernaussagen

Gemäß Artikel 9, 2. und 3. Einrückung des Protokolls ist die Kommission gehalten, nicht nur die Sachdienlichkeit ihrer Vorschläge unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips zu begründen⁶, sondern auch "gebührend [zu] berücksichtigen, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Gemeinschaft, der Regierungen der Mitgliedstaaten, der örtlichen Behörden, der Wirtschaft und der Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen⁷. **Die Kommission hat weder eine Folgenabschätzung zu diesem Thema noch eine Untersuchung über die Finanzierung vorgelegt.**

Der AdR könnte dementsprechend *betonen, dass die Maßnahmen zur Beteiligung junger Menschen an Bildung, Beschäftigung und Gesellschaft 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 könnte der AdR hervorheben, dass die Strategien des lebenslangen Lernens, die Investitionen in Humanressourcen sowie die Modernisierung der Systeme der sozialen Sicherheit und der

⁶ Artikel 9, 2. Einrückung, Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

⁷ ebd., 3. Einrückung.

Leistungen bei Arbeitslosigkeit - die im Prinzip gutgeheißen wird - erhebliche Kosten für die Mitgliedstaaten und für lokale und regionale Gebietskörperschaften verursachen könnten, die bisher auch noch nicht analysiert worden sind.

Das gleiche Problem ergibt sich in Zusammenhang mit der Finanzierung vorschulischer und früh-kindlicher Bildungsmaßnahmen, die für einige Regionen und Mitgliedstaaten der EU bereits mit Schwierigkeiten verbunden ist. Im Hinblick auf die angestrebte größere Dynamik in diesem Bereich sollte der AdR der Kommission vorschlagen, Studien und Strategien zur Gewährleistung einer soliden Finanzierung dieser Politik vorlegen.
