

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 Subsidiaritätskontrolle

Dokumentnummer	KOM(2007) 558 endg.
Titel	<i>Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen</i> Aktionsplan Erwachsenenbildung: Zum Lernen ist es nie zu spät
Annahme durch die Kommission	27.9.2007
Erarbeitung einer Stellungnahme des AdR	EDUC Berichterstatte(r)in: Frau Mary SHIELDS (IE/UEN-EA) <i>Mitglied des Stadtrats von Cork</i>
Angegebene Rechtsgrundlage	Artikel 149/150 EGV
Detaillierte Subsidiaritätsprüfung	NEIN

1. Rechtsgrundlage

Der Aktionsplan Erwachsenenbildung "*Zum Lernen ist es nie zu spät*" folgt auf die Mitteilung der Kommission zur Erwachsenenbildung: *Man lernt nie aus*¹. Durch die Umsetzung von fünf Schwerpunktbereichen auf europäischer Ebene, die in der Mitteilung herausgestellt werden (Verbesserung der Strukturen für Governance, einschließlich Qualität, Effizienz und Zuständigkeitsverteilung der Umsetzung in der Erwachsenenbildung, Lernunterstützung und die Anerkennung der Lernerfolge), soll dieser Aktionsplan dazu beitragen, Zugangsschranken zu beseitigen, Qualität und Effizienz des Sektors zu steigern, Anerkennung und Validierung zu beschleunigen, ausreichende Investitionen sicherzustellen und den Sektor zu überwachen. Der Aktionsplan konzentriert sich auf diejenigen, die aufgrund eines geringen Bildungsniveaus, unzureichender beruflicher Qualifikationen bzw. eines Mangels an Kompetenzen für eine erfolgreiche Integration in die Gesellschaft benachteiligt sind.

¹ KOM(2006) 614 endg.

Die Rechtsgrundlage für die meisten der geplanten Aktionen sind **Artikel 149 und 150 des EG-Vertrags über die allgemeine und berufliche Bildung**. Diese Artikel sehen Maßnahmen der Gemeinschaft vor, die die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unterstützen und ergänzen. In Absatz 2 der beiden Artikel wird die Art der Tätigkeit ausführlich beschrieben, die von der Gemeinschaft im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung durchgeführt werden darf. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass in beiden Artikeln **Maßnahmen der Gemeinschaft ausgeschlossen werden, die eine Harmonisierung von Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zum Ziel haben** (z.B. Aufstellung gemeinsamer Lehr- oder Ausbildungspläne).

Die Kommission nennt ferner, dass die Erwachsenenbildung ein hilfreiches Instrument für eine bessere Integration von Migranten in Gesellschaft und Arbeitsmarkt wäre. Es ist nicht eindeutig, auf welche Art von Migranten sich die Kommission bezieht: Wanderarbeitnehmer, die unter das Gemeinschaftsrecht fallen, oder Einwanderer aus Drittländern. Falls sich die Kommission auf Drittstaatenangehörige bezieht, so darf nicht vergessen werden, dass die Integration von Einwanderern nach dem derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts nicht in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft fällt².

Vor dem Hintergrund der obigen Analyse handelt es sich bei der allgemeinen und beruflichen Bildung nicht um eine ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft, daher kommen die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zur Anwendung.

2. Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität

Im Aktionsplan werden die oben genannten Zielgruppen zum Schwerpunkt genommen und die Herausforderungen für den Bereich der Erwachsenenbildung einerseits durch die Herausstellung miteinander verbundener Schlüsselemente auf europäischer Ebene für die Debatte hervorgehoben und andererseits konkrete Maßnahmen durch weitere Analysen, Forschung, Entwicklung von Standards und die Aufstellung von Empfehlungen vorgeschlagen.

Der AdR hat sich zwar sehr positiv zum lebenslangen Lernen geäußert, die Kommission jedoch ermahnt, die Aufteilung der Zuständigkeiten im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung zu beachten. In seiner Stellungnahme zur **Effizienz und Gerechtigkeit in den europäischen Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung** und zum **europäischen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen** sagte der AdR Folgendes aus: *"Die Verantwortung für Reform der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung muss der Zuständigkeit der betreffenden Behörden in den Mitgliedstaaten überlassen werden."*³ In derselben Stellungnahme fügte er hinzu: *"Der lokalen und regionalen Ebene sollte Bedeutung beigemessen werden, 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 [...]Erwachsenenbildung [...]verantwortlich sind."*

² Dies wird im Rahmen des Reformvertrags voraussichtlich geändert.

³ Stellungnahme des AdR CdR 335/2006, Ziffer 1.1.

Diesbezüglich und unter Verweis auf das oben beschriebene Ausmaß der Zuständigkeit der Gemeinschaft stimmte der AdR der Kommission auch bereits zu, dass es im Zusammenhang mit einem Gemeinschaftsprogramm im Bereich der Hochschulbildung *"eines gemeinschaftlichen Aktionsprogramms bedarf - unter uneingeschränkter Achtung von Artikel 149 des Vertrages, wonach das gemeinschaftliche Handeln im Bildungswesen auf die Unterstützung und Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten begrenzt und die Angleichung der Rechtsvorschriften nicht gestattet ist."*⁴

Der AdR schrieb in seiner Stellungnahme zur Effizienz und Gerechtigkeit in den europäischen Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung und zum europäischen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen, dass er zustimmt, *dass ein spezifischer europäischer Qualifikationsrahmen als Ergänzung zu beruflichen Qualifikationsmaßnahmen erforderlich ist, nicht zuletzt weil ein europäischer Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen den Übergang zwischen den verschiedenen Bildungs- und Weiterbildungswegen transparenter und deutlicher machen wird*⁵. In dieser Stellungnahme setzte sich der AdR *in diesem Zusammenhang für die Förderung des Austauschs bewährter Verfahren sowie der Schaffung grenzübergreifender Netze zwischen Gemeinden und Regionen im Bereich der Verbesserung der Evaluierung und Förderung der Qualitätssicherung ein*⁶.

Die Bewertung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sollte vor dem Hintergrund derjenigen Kriterien erfolgen, die in Artikel 5 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit enthalten sind, d.h. der betreffende Bereich weist transnationale Aspekte auf, alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen würden gegen die Anforderungen des Vertrags verstoßen oder auf sonstige Weise die Interessen der Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen und Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene würden wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen im Vergleich zu Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten deutliche Vorteile mit sich bringen.

Zwar liefert die Kommission keine allzu ausführliche Erläuterung in Bezug auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips bei ihren Vorschlägen (wozu sie nach dem oben genannten Protokoll verpflichtet wäre), doch kann aus der Mitteilung abgeleitet werden, dass die Erwachsenenbildung in einigen Bereichen transnationale Aspekte aufweist (z.B. Orientierungslinien auf europäischer Ebene, Austausch bewährter Verfahren und grenzüberschreitender Austausch von Mitarbeitern)⁷. Dies wäre jedoch nur dann der Fall, wenn sich die Gemeinschaftsmaßnahme auf die Unterstützung oder Ergänzung einer Maßnahme der Mitgliedstaaten, der lokalen oder regionalen Ebene beschränkt.

Im Aktionsplan werden nicht direkt neue Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten, der lokalen oder regionalen Ebene vorgeschlagen. Es wird jedoch das Erfordernis betont, Entwicklungen im Bereich der Erwachsenenbildung in den laufenden Prozess der Modernisierung der allgemeinen und

4 Stellungnahme des AdR CdR 327/2002, Ziffer 1.5.

5 AdR-Stellungnahme CdR 335/2006, Ziffer 2.1.

6 AdR-Stellungnahme CdR 335/2006, Ziffer 1.7.

7 KOM(2007) 558 Ziffer 3.1.

beruflichen Bildung zu integrieren. Daher ist in Anbetracht der obigen Ausführungen die Mehrheit der im Aktionsplan vorgeschlagenen Aktionslinien vom AdR zu begrüßen.

In Bezug auf zwei Aktionslinien sind jedoch Warnungen angebracht:

- Die Kommission schreibt, dass sie Standards für die Fachkräfte in der Erwachsenenbildung entwickeln will. Mit Blick auf die in den Artikeln 149 und 150 des EG-Vertrags vorgesehene Aufteilung der Zuständigkeiten dürfen diese Standards nicht so weit gehen, dass sie Rechtsvorschriften zu nationalen und/oder regionalen oder lokalen Bildungs- und Ausbildungssystemen harmonisieren.
- Die Kommission betont das Erfordernis einer gemeinsamen Sprache und eines gemeinsamen Verständnisses, um Missverständnisse und den Mangel an vergleichbaren Daten im Bereich der Erwachsenenbildung zu überwinden. Daher schlägt sie vor, eine einheitliche Terminologie der Mitgliedstaaten und der beteiligten Akteure zu entwickeln. Auch hier dürfen die Maßnahmen keine Harmonisierung bezwecken. Die Kommission selbst scheint sich dieser Gefahr bewusst zu sein, da sie andeutet, dass die Mitgliedstaaten an einer solchen Initiative auf freiwilliger Basis teilnehmen werden.

Kernpunkt:

Gemäß den Artikeln 149 und 150 können die politischen und operativen Ziele des vorgeschlagenen Aktionsplans **besser auf EU-Ebene erreicht werden**, unter der Voraussetzung, dass sich die Maßnahmen auf die Unterstützung und Ergänzung der Tätigkeit der Mitgliedstaaten beschränken und die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie die Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen beachtet wird⁸.

Insbesondere sollte betont werden, dass die grenzüberschreitende Vergleichbarkeit der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung zwar ein gemeinschaftliches Handeln erfordert, deren Qualität jedoch ausreichend durch einzelstaatliche und regionale Maßnahmen gewährleistet werden kann⁹.

3. Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

Gemäß dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ist die Kommission gehalten, nicht nur die Sachdienlichkeit ihrer Vorschläge unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips zu begründen¹⁰, 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 müssen*"¹¹.

8 Siehe auch den Bericht über den zweiten Test des AdR zu dem Netzwerk für die Subsidiaritätskontrolle/DI CdR 2/2007 S. 19.

9 Siehe auch den Bericht über den zweiten Test des AdR zu dem Netzwerk für die Subsidiaritätskontrolle//DI CdR 2/2007 S. 21.

10 Artikel 4, Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

11 Artikel 9, Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

Die Kommission liefert diese Art von Folgenabschätzung im Rahmen des vorgeschlagenen Aktionsplans nicht.

Kernpunkt

In seiner Stellungnahme zur Effizienz und Gerechtigkeit in den europäischen Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung und zum europäischen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen wies der AdR die Kommission darauf hin, dass systematisch die Folgen ihrer Legislativvorschläge für die lokale und regionale Ebene abgeschätzt werden müssen, vor allem in Bereichen wie der allgemeinen und beruflichen Bildung, für deren Durchführung in mehreren Mitgliedstaaten die Gebietskörperschaften zuständig sind¹².

Trotz des eher allgemeinen Charakters der Vorschläge/Grundsätze des Aktionsplans werden einige von ihnen sicherlich zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand und einer finanziellen Belastung für lokale und regionale Gebietskörperschaften führen. Dies gilt für alle neuen Bewertungen, die für die Gestaltung nationaler Maßnahmen erforderlich sind. Beispielsweise gilt dies auch für den grenzüberschreitenden Austausch von Mitarbeitern, der ganz bestimmt zu einem zusätzlichen finanziellen Aufwand für Gehälter und Schulungen führen wird.

Es ist hervorzuheben, dass - auch wenn finanzielle Auswirkungen für die Gestaltung nationaler Maßnahmen und Praktiken zur Verbesserung der Qualität der beruflichen Bildung mit Blick auf die angestrebten Ziele gerechtfertigt wären - diese konkret bezifferten Informationen transparent sein sollten.

Die Kommission schlägt im Aktionsplan keine neuen Finanzierungsmodelle vor. Zur Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen verweist die Kommission lediglich auf die Nutzung des Europäischen Sozialfonds und des Programms lebenslanges Lernen¹³. Es ist darauf hinzuweisen, dass diese unterstützenden Programme der Gemeinschaft nach dem Zusatzlichkeitsprinzip immer nur ergänzend zu nationalen und/oder regionalen Fonds eingesetzt werden können. Daher sollte hervorgehoben werden, dass die Bereitstellung von Gemeinschaftsmitteln nicht ohne finanzielle Auswirkungen für die Mitgliedstaaten und ihre lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bleiben wird.

Kernpunkt:

Der AdR könnte bedauern, dass die Kommission keine Analyse bezüglich der administrativen und finanziellen Belastung für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, die durch diese Orientierungslinien für die Politik entsteht, vorgelegt hat¹⁴.

¹² AdR-Stellungnahme CdR 335/2006, Ziffer 2.2.

¹³ KOM(2007) 558, Ziffer 3.

¹⁴ Artikel 9, Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

4. Verfahren für die Aufstellung des Aktionsplans

Die Kommission führte im Vorfeld des Aktionsplans eine umfassende Konsultation durch¹⁵. Die Kommission stellt im Aktionsplan Folgendes fest: *"Der Beitrag des Sektors Erwachsenenbildung zu den Lissabon-Zielen und zu lebensumspannendem und lebenslangem Lernen könnte durch effizientere Systeme unter Beteiligung aller Interessengruppen verbessert werden. Welche Ergebnisse mit diesem Aktionsplan erzielt werden können, hängt auch von der Effizienz dieser Systeme ab."*¹⁶ Ferner wird Folgendes ausgesagt: *"Wir brauchen Partnerschaft auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene, um die Effizienz des Sektors Erwachsenenbildung zu verbessern, den Zugang auszuweiten und zu erleichtern und eine angemessene Finanzierung zu ermöglichen."*¹⁷

Es ist jedoch zu bedauern, dass lokale und regionale Gebietskörperschaften nicht wirkungsvoll oder systematisch in diese Konsultationen einbezogen wurden. Generell kommen in diesen von der Kommission ausgehenden Konsultationen Themen in Bezug auf lokale und regionale Gebietskörperschaften oder die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit nicht ausdrücklich zur Sprache.

Der AdR hat mehrfach¹⁸ und zuletzt in seiner Stellungnahme zur Effizienz und Gerechtigkeit in den europäischen Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung und zum europäischen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen darauf aufmerksam gemacht, *dass in vielen europäischen Ländern die lokale und regionale Ebene die Hauptverantwortung im Bereich der Erwachsenenbildung trägt und an der Qualifikation der Arbeitnehmer direktes Interesse hat. Er spricht sich deshalb dafür aus, dass die lokale und regionale Ebene stärker in die gemeinschaftlichen Maßnahmen im Bereich der Erwachsenenbildung eingebunden wird*¹⁹.

Kernpunkt:

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 dies im Einklang mit dem Ziel der Maßnahme und den Anforderungen des Vertrags möglich ist. Unter Einhaltung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften sollten bewährte nationale Regelungen sowie Struktur und Funktionsweise der Rechtssysteme der Mitgliedstaaten geachtet werden."*

Der AdR könnte *begrüßen*, dass die Kommission grundsätzlich anerkennt, dass *Partnerschaft auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene eine wichtige Rolle für die Umsetzung von Maßnahmen für die Erwachsenenbildung spielt. Bedauert* werden könnte jedoch, dass die Mitteilung

15 KOM(2007) 558, Ziffer 1.1.

16 KOM(2007) 558, Ziffer 2.

17 KOM(2007) 558, Ziffer 2.

18 Hier sind beispielsweise die Stellungnahmen CdR 258/2004 und CdR 31/2006 zu nennen.

19 Stellungnahme des AdR CdR 335/2006, Ziffer 1.32.

keinen Verweis auf die Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Rahmen der Bewältigung der Herausforderungen im Bereich der Erwachsenenbildung enthält.

Da zudem viele lokale und regionale Gebietskörperschaften für die Gestaltung des Unterrichtswesens und der Qualifikationen in der allgemeinen und beruflichen Bildung zuständig sind, sollten sie entsprechend in den nationalen Konsultationsprozess einbezogen werden müssen, der die Festlegung von Entsprechungen zwischen dem europäischen Qualifikationssystem sowie den nationalen und regionalen Systemen zum Ziel hat.
