



VERBINDUNGSSTELLE DER BUNDESLÄNDER
BEIM AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG
1010 Wien Schenkenstraße 4
Telefon 01 535 37 61 Telefax 01 535 37 61 29 E-Mail vst@vst.gv.at

Kennzeichen **VSt-3134/12**
Datum 1. Juli 2021
Bearbeiter Mag. Dr. Thomas Haderlapp
Durchwahl 17

E-Mail

Betrifft
EU;
Europäische Kindergarantie;
Vorschlag einer Empfehlung des Rates zur Einführung einer Europäischen Garantie für Kinder, COM(2021) 137;
Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung;
Einheitliche Länderstellungnahme gemäß Art. 23d Abs. 2 B-VG

An das
Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1010 Wien

An das
Bundesministerium für
europäische und internationale
Angelegenheiten
Minoritenplatz 8
1010 Wien

An das
Bundesministerium für
Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
Stubenring 1
1010 Wien

An das
Bundesministerium für
Bildung, Wissenschaft und Forschung
Minoritenplatz 5
1010 Wien

An die
Parlamentsdirektion
Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien

Die Verbindungsstelle übermittelt zum Vorschlag einer Empfehlung des Rates zur Einführung einer Europäischen Garantie für Kinder - COM(2021) 137 final v.

24.03.2021 folgende **einheitliche Länderstellungnahme gemäß Art. 23d Abs. 2 B-VG**:

Zum Inhalt des aktuellen, nichtverbindlichen Rechtsvorschlages einer Empfehlung:

Die „Europäische Garantie für Kinder“ hat zum Ziel, „**soziale Ausgrenzung zu verhindern und zu bekämpfen, indem der Zugang bedürftiger Kinder zu einer Reihe wichtiger Dienste garantiert wird**“ (§ 1 der Empfehlung). Die EU-Maßnahme zielt daher darauf ab, das Problem des generationsübergreifenden Zyklus der Benachteiligung von Kindern, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, zu durchbrechen. Den Mitgliedstaaten wird mittels des – rechtlich nicht verbindlichen Instruments – einer Empfehlung des Rates ‚empfohlen‘, armutsgefährdeten und „*bedürftigen Kindern*“ einen kostenlosen und effektiven Zugang zu einer Reihe von sozialen Leistungen zu garantieren:

- frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung, u. a. auch die Vermeidung segregierter Klassen;
- Bildung und schulbasierte Tätigkeiten wie angemessene Ausrüstung für Fernunterricht und Schulausflüge;
- mindestens eine gesunde Mahlzeit pro Schultag und auch außerhalb der Schultage den Zugang zu gesunden Mahlzeiten zu fördern;
- im Gesundheitswesen Erleichterungen des Zugangs zu ärztlichen Untersuchungen und Gesundheitsvorsorge
- ein effektiver Zugang zu gesunder Nahrung und angemessenem Wohnraum einschließlich entsprechender Information
- den Zugang zu einer angemessenen Unterkunft für obdachlose Kinder und ihre Familien wie überhaupt die Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse von Kindern aus benachteiligten Verhältnissen.

Um die Fortschritte der Umsetzung und Durchführung der Empfehlung gesamthaft und vergleichend begleiten und überwachen zu können, werden die Mitgliedstaaten aufgefordert,

- eine/n **nationale/n Koordinator/in** mit einem klaren Mandat zu bestellen. Dieser/e soll die Umsetzungsmaßnahmen zwischen den beteiligten Institutionen wirksam koordinieren und überwachen. Worin diese Überwachung besteht, ist nicht weiter festgelegt;
- der Kommission innerhalb von sechs Monaten **einen nationalen Aktionsplan** vorzulegen, in dem bis 2030 die nationalen quantitativen und qualitativen Ziele, die Kategorien bedürftiger Kinder, natürlich die geplanten Maßnahmen einschließlich jener auf regionaler und lokaler Ebene sowie die erforderlichen Finanzmittel und Fristen angeführt werden;

- zusätzlich einen **nationalen Rahmen für die Datenerhebung, die Überwachung** und die Bewertung dieser Empfehlung zu schaffen, in dem alle Beteiligten einbezogen werden;
- wirksame **Informationsmaßnahmen** für bedürftige Kinder und ihre Familien zu entwickeln, insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene sowie
- der Kommission alle zwei Jahre **Bericht über die Fortschritte** zu erstatten

Die Kommission wird ihrerseits auf dem jährlichen EU-Forum für die Rechte des Kindes über die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlung Bericht erstatten. Die Fortschritte sollen zudem auf Basis von noch zu entwickelnden **quantitativen und qualitativen Ergebnisindikatoren** im Rahmen des **Europäischen Semesters** überwacht werden und Umsetzungsdefizite gegebenenfalls in länderspezifische Empfehlungen einfließen.

Zuständigkeit und Relevanz für die Länder:

Die Länder sowie die Gemeinden in Österreich stellen weitreichend die oben angeführten „wichtigen Dienste“ für Kinder im Allgemeinen und im Speziellen für besondere Bedürfnisse von armutsgefährdeten Kindern und Jugendlichen bereit. Es ist die frühkindliche Erziehung und Bildung – Elementarpädagogik – die rechtlich und finanziell bei den Ländern und Gemeinden angesiedelt ist. Gleiches gilt für die Grundschulbildung, deren Angebot von den Gemeinden mit finanzieller Unterstützung von den Ländern geschaffen und getragen wird. Die Organisation des rechtlichen Rahmens wie Schulsprengel und Lehrpersonal fällt in die Zuständigkeit der Länder. Von einer gezielten Ausweitung des Angebotes im Sinne der vorgeschlagenen „Ratsempfehlung“ sind daher die Länder und Gemeinden in Österreich massiv betroffen.

Ebenso fallen die engeren Sozialmaßnahmen wie die Bereitstellung von Mahlzeiten, die Verbesserung der Sozial- und Arbeitssituation von Eltern oder die Bereitstellung von leistbarem, sozialem Wohnraum über die den Ländern übertragene Wohnbauförderung bis hin zu Wohn- und Heizkostenzuschüssen für einkommensschwache Familien in die Zuständigkeit der Länder. Gerade die Verbesserung der Situation spezifischer Bevölkerungsgruppen mit Kindern, auf die die Vorschläge des Kommissionsvorschlags abzielen, sind zumeist Gegenstand von privaten und öffentlichen Projekten, die mit Budgetmitteln der Länder – neben dem Bund – unterstützt werden.

Die grundlegende Intention und „Empfehlung“, in all diesen Sektoren die Zugänge zu diesen öffentlichen Leistungen zu verbessern oder überhaupt kostenlos zu gestalten, hat daher grundlegende Auswirkungen auf die Budgets der Länder einschließlich der Gemeinden in Österreich.

Zum Handlungsbedarf generell und auf EU-Ebene:

Das Ziel, soziale Ausgrenzung zu vermindern und bestmöglich zu bekämpfen, im Speziellen wenn es Kinder und Jugendliche betrifft, ist unbestritten. Ebenso sind Handlungen und Maßnahmen geboten, wenn soziale Ausgrenzung zu Kinderarmut führt oder führen kann und damit der generationenübergreifende Kreislauf von Benachteiligungen erfahrungsgemäß seine Fortsetzung findet.

Eine wirksame Bekämpfung von Armut, im Speziellen deren von Kindern, die mitunter auch durch soziale Ausgrenzung bewirkt werden kann – aber nicht nur - ist generell ein sehr komplexes Problem. Es hängt insbesondere von persönlichen, wirtschaftlichen und sozialen Faktoren ab, denen jeweils am besten auf regionaler Ebene begegnet werden kann. Es kommt in Österreich nicht von ungefähr, dass viele nun von der Kommission in ihrem Vorschlag angesprochenen Komponenten möglicher Verbesserungsansätze kompetenzmäßig auf regionaler und lokaler Ebene angesiedelt sind. Dort können für die individuell Betroffenen die Hilfsmaßnahmen bestmöglich zusammengeführt werden.

Zur Rechtsgrundlage:

Die Kommission stützt ihren Vorschlag auf Art. 151 AEUV (Sozialpolitik), der grundsätzlich die Beschäftigung und den Arbeitnehmerschutz im Auge hat, aber auch die generellen Ziele der „Verbesserung der Lebensgrundlagen“ und einen „angemessenen sozialen Schutz“ anspricht. Konkret legt die Kommission dann **Art. 153 Abs. 1 lit. j AEUV** als Rechtsgrundlage zugrunde, der die EU ermächtigt, die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten bei der **Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung** zu unterstützen.

Bezugnehmend auf die von der Kommission gewählte engere Rechtsgrundlage (Art. 153 Abs. 1 lit. j AEUV) hat die EU lediglich eine akzessorische Zuständigkeit. Sie kann die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten unterstützen oder ergänzen.

Die mit Art. 153 Abs. 1 lit. j AEUV gewählte Rechtsgrundlage (Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung) deckt zwar allgemein die Zielsetzung der vorgeschlagenen Empfehlung ab, die Chancengleichheit „bedürftiger Kinder“ zu stärken. Die dazu in der Empfehlung vorgeschlagenen inhaltlichen „Aufforderungen“ an die Mitgliedstaaten können nur unter einer äußerst weiten Auslegung des Begriffs der gewählten Rechtsgrundlage abgedeckt werden.

Zur Subsidiarität:

Zunächst ist festzuhalten, dass der (Rechts-)Vorschlag nicht die verfahrensrechtlichen Erfordernisse des „Subsidiaritätsprotokolls“ erfüllt. Die Studien beschränkten sich auf bestimmte Gruppen von Kindern, **eine Folgenabschätzung liegt nicht** vor und die Kommission **relativiert selbst massiv die Aussagekraft der durchgeführten Analyse über die Wirkungen** der Empfehlung. Es werden nämlich viele andere Faktoren jeweils in den Mitgliedstaaten ausschlaggebend sein, ob und wie die Ratsempfehlung ihre Wirkung entfalten kann.

Weder Erwägungsgründe noch die Begründung für die „Empfehlung“ vermögen nur ansatzweise darzulegen, warum die Mitgliedstaaten selbst nicht in der Lage sind, dem Ziel der Bekämpfung der Kinderarmut wirksam zu begegnen. Es fehlt auch eine nachvollziehbare Darstellung, warum es einer „Empfehlung“ auf EU-Ebene bedarf und eine solche besser geeignet wäre, um die ohnehin nur von den Mitgliedstaaten in ihrer Zuständigkeit jeweils setzbaren Maßnahmen zur Verhinderung von sozialer Ausgrenzung und folglich von Kinderarmut zu bewirken. Die Erwägungsgründe erschöpfen sich überhaupt mit der Feststellung, die Empfehlung *„entspricht uneingeschränkt den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit“*

Es bestehen historisch gewachsene und sehr unterschiedliche Sozialkonzepte und Maßnahmen der Mitgliedstaaten generell und auch speziell zur Bekämpfung von Kinderarmut. Das Problem Armut allgemein und speziell von Kinderarmut ist sehr komplex und hat unterschiedliche und vielfältige Ursachen. Zudem ist es maßgeblich von äußeren (wirtschaftlichen) Faktoren beeinflusst. Allein die Mitgliedstaaten mit ihren lokalen und regionalen Behörden können darauf adäquat mit ebenso unterschiedlichen und vielfältigen Maßnahmen reagieren. Es liegt somit immer in der Hand der Mitgliedstaaten, gegebenenfalls gemeinsam mit lokalen und regionalen Behörden selbst den geeigneten und wirksamen Mix an Maßnahmen zu setzen, um zur Verwirklichung des Ziels beizutragen, den generationenübergreifenden Armutskreislauf durchbrechen zu helfen. Dazu wurden auch jeweils bereits gute Beispiele entwickelt.

Den Behörden in den Mitgliedstaaten einschließlich der regionalen und lokalen Ebene sind die Probleme der Kinderarmut schon derzeit bewusst und es werden dem jeweiligen Sozialsystem und den wirtschaftlichen Verhältnissen entsprechend die notwendigen und vielfach beispielhaften Maßnahmen gesetzt. **Ein unmittelbarer Mehrwert** bewirkt durch die Ratsempfehlung, selbst bei einer umfassenden Betrachtung aller möglichen Faktoren und Dienste, **ist für die Betroffenen zwar nicht zu erwarten**. Jedoch kann die vorgeschlagene Maßnahme (Empfehlung des Rates) als eine **qualifizierte politische Absichtserklärung** betrachtet werden, das Problem noch ernster zu nehmen, worin dennoch ein (politischer) Mehrwert gesehen werden kann.

Wegen **des nichtverbindlichen Charakters** der Empfehlung des Rates ist die Formulierung in Abs. 1, wonach zur Zielerreichung „*der Zugang bedürftiger Kinder zu einer Reihe wichtiger Dienste garantiert wird*“, **irreführend und falsch**. Die Empfehlung kann juristisch weder unmittelbar noch mittelbar etwas „*garantieren*“.

Da das Instrument zur Umsetzung des Zieles in rechtlich nicht verbindlichen Empfehlungen – nämlich zur Bereitstellung von (Mindest-)Zugängen zu bestimmten Sozialleistungen – besteht, ist **auch keine sanktionierbare Pflicht** der EU-Maßnahme zu verstärkten Anstrengungen der Mitgliedstaaten gesetzt. Eine solche **durchsetzbare Pflicht** – von der ein echter Mehrwert zu erwarten wäre, weil die Mitgliedstaaten zusätzlich finanzielle Aufwendungen setzen müssten – kann jedoch auf EU-Ebene wegen der **fehlenden Kompetenz im Sozialbereich nicht verankert** werden.

Zur Verhältnismäßigkeit und ‚gelindere Mittel‘ (bereits bestehend):

Im Sinne der **EuGH-Rechtsprechung** zum Verhältnismäßigkeitsprinzip ist die Maßnahme mit dem formulierten Ziel, mittels Garantie zum Zugang bedürftiger Kinder zu elementaren Diensten die soziale Ausgrenzung dieser zu bekämpfen, als **offensichtlich ungeeignet** zu werten. Eine „Empfehlung“ des Rates kann **eine (durchsetzbare) Garantie schon der Logik wegen niemals bewirken**, noch stehen der EU stärkere rechtliche Instrumente im Sozialbereich zur Wirksamkeit einer „Kindergarantie“ zur Verfügung.

Mit der Vorgabe in der **Verordnung für den ESF+**, einen bestimmten Anteil der EU-Mittel zur Bekämpfung der Kinderarmut und von sozialer Ausgrenzung bedrohter Kinder zu verwenden, wurde von der EU bereits **eine unmittelbar wirksame und effektive Maßnahme der Unterstützung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet** geschaffen.

Die vorgeschlagene Ratsempfehlung kann – wegen ihres unverbindlichen Charakters – die Gestaltungsspielräume der Mitgliedstaaten im Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsbereich zwar nicht beeinträchtigen. Es ist aber auch nicht zu erwarten, dass einzelne Effekte oder Verbesserungen, die allein auf die Existenz der Empfehlung zurückzuführen sind, darstellbar und nachvollziehbar sein werden. Sie kann ihre Wirkung bloß als ein zusätzliches politisches Instrument entfalten. Wegen der Komplexität des Problems, seiner unterschiedlichen Ursachen und der vielen äußeren Determinanten im jeweiligen Mitgliedstaat ist es auch fraglich, ob die Ratsempfehlung den von der Kommission gewünschten Zweck einer „*Orientierungshilfe*“ erfüllen kann.

Unklar sind vorerst die **Rolle und der konkrete Aufgabenbereich** des/der von Mitgliedstaaten zu installierenden „**Koordinators für die Kindergarantie**“, dem/der auch die Aufgabe zukommen soll, gesamthaft die Durchführung der geplanten Maßnahmen zu „**überwachen**“. Sollten damit Eingriffs- und Durchgriffsrechte einer Person oder Institution auf die Durchführung von Maßnahmen der regionalen oder lokalen Ebene verbunden sein, so wäre das mit der organisatorischen Kompetenzverteilung in Österreich nicht vereinbar.

Ausdrücklich wird festgehalten, dass sich diese Stellungnahme der Länder auf die Prüfung der Prinzipien der Einzelermächtigung, der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit – verankert in Art. 5 des EUV – beschränkt. Die Länder behalten sich eine inhaltliche Stellungnahme vor.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass

1. die Länder und Gemeinden massiv rechtlich und finanziell von den möglichen Auswirkungen der Ratsempfehlung wegen der inhaltlichen Zuständigkeiten betroffen sind;
2. das grundlegende Ziel, soziale Ausgrenzung und speziell dadurch bewirkte Kinderarmut zu verhindern und zu bekämpfen, uneingeschränkt unterstützt wird;
3. die gewählte Rechtsgrundlage Art. 153 Abs. 1 lit. j AEUV bei einer äußerst weiten Auslegung als ausreichend angesehen wird;
4. der (Rechts-)Vorschlag nicht die verfahrensrechtlichen Erfordernisse des Subsidiaritätsprotokolls erfüllt und formell die Kommission nicht zu begründen vermag, warum ein Handeln auf EU-Ebene notwendig und besser ist;
5. bereits jetzt die Mitgliedstaaten einschließlich der Länder und Gemeinden sich der komplexen Problematik von Kinderarmut bewusst sind und beispielgebend, umfassend und laufend Maßnahmen zur Verbesserung der Situation armutsgefährdeter Kinder und insbesondere auch von deren Familien setzen; es wird beispielhaft darauf hingewiesen, dass das Land Kärnten seit 2020 mit dem „Kinderstipendium“ den Zugang von Kindern aus einkommensschwachen Familien zum Elementarunterricht finanziell unterstützt und damit deutlich verbessert;
6. eine mögliche Wirkung – und damit ein allfälliger (politischer) Mehrwert – des Kommissionsvorschlages für eine Ratsempfehlung darin gesehen werden kann, dass diese als eine qualifizierte politische Absichtserklärung betrachtet wird und die Mitgliedstaaten zu verstärkten Anstrengungen motivieren kann;
7. die Titulierung mit „Garantie“ und die „Garantie wichtiger Dienste“ irreführend ist. Rechtlich kann das EU-Instrument einer Empfehlung weder unmittelbar noch mittelbar – über die von den Mitgliedstaaten zu erstellenden Aktionspläne – etwas „garantieren“. Die in Aussicht gestellten „Garantien“ sind auch nicht durchsetzbar, können wegen der fehlenden Kompetenz der

EU im Sozial-, Gesundheits- und Bildungsbereich auf EU-Ebene auch nicht verankert werden. Sie erwecken jedoch Erwartungen, die schon begrifflich nicht erfüllt werden können;

8. aufgrund des Faktums, dass eine Ratsempfehlung niemals durchsetzbare Garantien schaffen kann, die vorgeschlagene EU-Maßnahme im Sinne der EuGH-Rechtsprechung zum Verhältnismäßigkeitsprinzip als „offensichtlich ungeeignet“ zu werten ist, das gesteckte Ziel zu erreichen.
9. die EU mit der neuen ESF+Verordnung für 2021-2027 und der darin festgelegten Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten, EU-Mittel in bestimmtem Ausmaß zur Bekämpfung von Kinderarmut einzusetzen, über ein unmittelbar wirkendes Instrument verfügt, die Mitgliedstaaten im Sinne der Zielsetzung des gegenständlichen Vorschlages effektiv zu unterstützen.
10. ebenso bereits jetzt die Möglichkeit besteht, einzelne Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung im Rahmen des Europäischen Semesters über die „länderspezifischen Empfehlungen“ konkret aufzufordern, allfällige Defizite zu beseitigen.

Die Verbindungsstelle der Bundesländer ersucht um Kenntnisnahme und Berücksichtigung.

Der Leiter
Dr. Andreas Rosner

VSt-3134/12

E-Mail

Betrifft

EU;

Europäische Kindergarantie;

Vorschlag einer Empfehlung des Rates zur Einführung einer Europäischen Garantie für Kinder, COM(2021) 137;

Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung;

Einheitliche Länderstellungnahme gemäß Art. 23d Abs. 2 B-VG

An den Ausschuss für Regionen
Referat für Subsidiaritätskontrolle
Rue Belliard 99-101
1040 Brüssel

Die Verbindungsstelle der Bundesländer ersucht um Kenntnisnahme und Berücksichtigung.

Der Leiter

Dr. Andreas Rosner