



150 JAHRE LANDTAG
VORARLBERG · EIGENSTÄNDIG BÜRGERNAH

Zl. LTD-43.04

Bregenz, am 08.04.2011

An den
Bundesrat der Republik Österreich
zH Herrn Präsident Gottfried Kneifel
Parlament
1017 Wien

REPUBLIK ÖSTERREICH PARLAMENTS-DIREKTION Bundesratsdienst	
Eingel.	19. April 2011
Zl.	23019.0060/3-L2.1/2011
Bl.	1

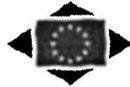
*Verteilen EU-Länder
Stellungnahme*

Sehr geehrter Herr Präsident,

ich erlaube mir, Sie mit dem beiliegenden Schreiben über das Ergebnis der Subsidiaritätsprüfung der Mitteilung der Europäischen Kommission „Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung: der bestmögliche Start für alle unsere Kinder in die Welt von morgen“ durch den Europaausschuss des Vorarlberger Landtages in Kenntnis zu setzen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Bernadette Mennel
Präsidentin des Vorarlberger Landtags



Ausschuss der Regionen

Versammlung der Regional- und Kommunalvertreter der Europäischen Union



Netz für
Subsidiaritätskontrolle

Institution:	Vorarlberger Landtag
Titel der EU-Initiative:	Mitteilung der Kommission: Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung: der bestmögliche Start für alle unsere Kinder in die Welt von morgen
Referenz: (z.B. KOM(2005) 112)	KOM(2011) 66

1. ART DER ZUSTÄNDIGKEIT/RECHTSGRUNDLAGE

Das Subsidiaritätsprinzip findet nach Art. 5 EUV nur in Bereichen Anwendung, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, d.h. bei geteilter und unterstützender Zuständigkeit.

Zu Beginn einer Subsidiaritätsprüfung muss die Art der Zuständigkeit einer EU-Initiative ermittelt werden.

Dies erfordert zunächst eine Bestimmung der jeweiligen Rechtsgrundlage.

EU-Initiativen haben als Rechtsgrundlage einen Artikel des Vertrages, der die EU-Institutionen ermächtigt, in einem bestimmten Politikbereich tätig zu werden. Für Gesetzgebungsakte ist es von besonderer Wichtigkeit, die jeweilige Rechtsgrundlage zu bestimmen, aber auch bei Akten ohne rechtsetzenden Charakter, wie z.B. Mitteilungen sowie Grün- und Weißbüchern, ist dies von Bedeutung. Allerdings ist in diesen Fällen die Feststellung des Politikbereiches bzw. der Politikbereiche in den einschlägigen Titeln oder Kapiteln des Vertrags ausreichend.

Die Rechtsgrundlage und die Art der Zuständigkeit können anhand der folgenden Fragen ermittelt werden:

1.1 Auf welche(n) Artikel, Titel bzw. welche(s) Kapitel des Vertrags gründet sich die Zuständigkeit der EU in dem jeweiligen Bereich? (zu den Artikeln siehe Anhang, Punkt 1 der Tabelle)

Die Mitteilung behandelt die Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE). Im Bildungsbereich verfügt die EU gemäß Art. 165 AEUV über unterstützende und ergänzende Zuständigkeiten: die EU trägt zur Entwicklung einer qualitativ hoch stehenden Bildung dadurch bei, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie die Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen ggf. unterstützt und ergänzt.

Laut Mitteilung hat sich die EU bisher darauf konzentriert, die Anzahl der Betreuungs- und Vorschulplätze zu erhöhen. Der Europäische Rat 2002 hat beschlossen, dass die Mitgliedstaaten die Hemmnisse beseitigen sollen, die Frauen von der Beteiligung am Erwerbsleben abhalten, und bestrebt sein sollen, nach Maßgabe nach Nachfrage von Kinderbetreuungseinrichtungen und im Einklang mit den einzelstaatlichen Vorgaben für das Versorgungsangebot bis 2010 für mindestens 90% der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter und für mindestens 33% der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung zu stellen. Mit der gegenständlichen Mitteilung soll ein Kooperationsprozess auf Basis der Methode der offenen Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten in Gang gesetzt werden, dessen Ziele zweifach sind: Erreicht werden soll der Zugang zu FBBE für alle Kinder und eine bessere Qualität des Angebots. Letztere soll auf gemeinsamen Zielvorstellungen zur Bedeutung der FBBE, auf den besten Curricula, Mitarbeiterkompetenzen und Koordinationsstrukturen

.../...

- 2 -

aufbauen. Die Curricula sind laut Kommission so zu gestalten, dass sie allen – d. h. den kognitiven, sozialen und physischen – Bedürfnissen der Kinder gerecht werden. Die Kompetenzen der in der FBBE tätigen Mitarbeiter ist zu verbessern. Die FBBE ist mit anderen Politiken abzustimmen. Von EU-Seite sollten neben dem OKM-Prozess auch die Strukturfonds und das Forschungsrahmenprogramm für die FBBE zum Einsatz kommen.

1.2 Handelt es sich um eine ausschließliche, eine geteilte oder eine unterstützende Zuständigkeit? (s. anhängende Tabelle)

In Fällen **ausschließlicher Zuständigkeit** der EU ist nur zu prüfen, ob der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** gewahrt ist (weiter bei Punkt 3).

Es handelt sich um eine unterstützende und ergänzende Zuständigkeit der EU.

2. SUBSIDIARITÄTSPRINZIP - "Muss die EU tätig werden?"

[...] die Union [wird] in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind (Art. 5 EUV).

Die EU wird nur tätig, wenn ihre Tätigkeit als **notwendig erachtet** und ein **klarer Nutzen** erwartet wird. Die folgenden Fragen ermöglichen die Einschätzung, ob diese **kumulativen** Bedingungen **beide** erfüllt sind. Für diesen Zweck hilfreiche Informationsquellen sind Folgenabschätzungen (s. Anhang, Punkt 2) und/oder Begründungen und Erwägungsgründe von Legislativvorschlägen.

2.1 Ist die in Betracht gezogene Maßnahme notwendig

- weil der betreffende Punkt transnationale Aspekte aufweist, die von den Mitgliedstaaten und/oder den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften alleine nicht angemessen geregelt werden können?

Die laut Mitteilung geplanten Maßnahmen zielen darauf ab, die Qualität der FBBE durch Curricula, Mitarbeiterkompetenzen, Koordinationsstrukturen zu verbessern. Dies soll zur Bewältigung von Bildungsproblemen beitragen und damit gesamthaft die Bildungsqualität verbessern. Da eines der originären Ziele der EU die Mobilität der Arbeitnehmer und -nehmerinnen und der freie Personenverkehr i.S.v. Art. 45 ff AEUV sind, weist die Thematik transnationale Aspekte auf, da Ausbildung(squalität) und Mobilität m Zusammenhang stehen.

- weil alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Maßnahmen auf EU-Ebene gegen Anforderungen der Verträge verstoßen oder auf sonstige Weise die Interessen der anderen Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen könnten?

Die Kommission schlägt einzelne Themen der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten vor, die vor dem Hintergrund von Art. 165 AEUV einen Eingriff in die Kompetenzen der Mitgliedstaaten darstellen. Folgende, in der Mitteilung vorgeschlagene Maßnahmen, die auf die Regelung der Qualität der FBBE abstellen, werden als AEUV-widrig erachtet:

- Bestimmung eines ausgewogenen Verhältnisses im Curriculum zwischen kognitiven und nicht-kognitiven Elementen
- Förderung der Professionalisierung der FBBE-Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen

.../...

- Entwicklung hin zu FBBE-Systemen, in denen Betreuung, Erziehung und Bildung integriert sind, und Verbesserung von Qualität, Gerechtigkeit und Systemeffizienz
- Qualitätssicherung: Entwicklung eines kohärenten, gut koordinierten pädagogischen Rahmens unter Einbeziehung der beteiligten Akteure

Maßnahmen in diesen Bereichen würden in die nationalen Bildungssysteme, Bildungsinhalte sowie Strategien in der Ausbildung der einzelnen Mitgliedstaaten eingreifen und sind daher von den Mitgliedstaaten selbst und nicht von der EU zu regeln. Die Aufgabe der Gestaltung der Bildungssysteme und Lehrinhalte liegt nämlich gemäß Art. 165 AEUV im Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten.

Die restlichen in der Mitteilung vorgeschlagenen Maßnahmen werden als notwendig und AEUV-konform erachtet, weil sie – insbesondere soweit es sich um den Austausch von Erfahrungen und guten Beispielen handelt – die Bildungspolitik der Mitgliedstaaten und Regionen unterstützen und zu einer qualitativ hoch stehenden Bildung beitragen. Ebenso wird eine stärkere Ausrichtung der Strukturfonds und des F&E-Rahmenprogramms auf die gegenständliche Thematik als besonders nützliche Unterstützung durch die EU-Ebene angesehen.

- weil bestehende EU-Maßnahmen und/oder gezielte Unterstützung in diesem Rahmen für die Erreichung der gesetzten Ziele nicht ausreichen?

2.2 Würde die in Betracht gezogene Maßnahme aufgrund ihres Umfangs und/oder ihrer Wirksamkeit einen deutlichen Nutzen im Vergleich zu einem Handeln auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene erbringen (Größenvorteil, Rechtssicherheit, Einheitlichkeit des rechtlichen Ansatzes usw.)?

3. GRUNDSATZ DER VERHÄLTNISSÄSSIGKEIT - "Wie soll die EU tätig werden?"

[...] die Maßnahmen der Union [gehen] inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus (Art. 5 EUV).

Die von der EU vorgeschlagenen Maßnahmen müssen zur **Erreichung der angestrebten Ziele geeignet und angemessen** sein.

3.1 Die folgenden Fragen ermöglichen die Einschätzung, ob die Art und der Umfang der in Betracht gezogenen Maßnahme die Erfordernisse der Verhältnismäßigkeit erfüllt. Nützliche Informationsquellen sind dabei Folgenabschätzungen (s. Anhang, Punkt 2) und/oder Begründungen und Erwägungsgründe von Legislativvorschlägen.

- Ist die in Betracht gezogene Maßnahme **angemessen**, um die angestrebten Ziele zu erreichen?

Die Kommission schlägt vor, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern. Dies ist ein – auch vor dem Hintergrund von 165 AEUV – angemessenes Instrument, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Besonders nützlich ist der Austausch von Erfahrungen und guten Beispielen. Hinterfragt werden kann, ob die Festlegung von Benchmarks im Rahmen der Methode der offenen Koordinierung angemessen bzw. durch Art. 165 AEUV, der bloß auf die Förderung der Zusammenarbeit abstellt, gedeckt ist.

- Ist die **Form der in Betracht gezogenen Maßnahme** (Wahl des Instruments) so einfach wie möglich, um die angestrebten Ziele zu erreichen?
(Die EU darf in ihrer Rechtsetzungstätigkeit nicht über das erforderliche Maß hinausgehen. Unter Einhaltung der Vorschriften des Vertrages und unter der Voraussetzung, dass es zur Erreichung der

.../...

- 4 -

<p>angestrebten Ziele ausreichend ist, ist eine Richtlinie einer Verordnung und eine Rahmenrichtlinie einer detaillierten Maßnahme sowie eine Maßnahme ohne rechtsetzenden Charakter, wie z.B. eine unverbindliche Empfehlung, einem Gesetzgebungsakt vorzuziehen; vorrangig sollte die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gefördert und nationale Maßnahmen abgestimmt bzw. derartige Maßnahmen durch Leitlinien, Schaffung von Mechanismen für den Informationsaustausch usw. ergänzt und unterstützt werden.)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Lässt die in Betracht gezogene Maßnahme zur Erreichung der angestrebten Ziele so viel nationalen (d.h. zentralen, regionalen und lokalen) Entscheidungsspielraum wie möglich? (Unter Einhaltung der Vorschriften des Vertrags und solange es zur Erreichung der angestrebten Ziele ausreichend ist, muss die EU den Mitgliedstaaten Alternativen zur Erreichung der Ziele anbieten und sich bemühen, gefestigte nationale Regelungen zu achten. Wenn es notwendig ist, Normen auf EU-Ebene festzulegen, sollten vorzugsweise Mindestnormen festgelegt werden und sollte es den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, strengere Normen festzulegen.)
<p>3.2 Wenn Sie der Meinung sind, dass die in Betracht gezogene Maßnahme über das notwendige Maß hinausgeht: Was wäre in Ihren Augen ein weniger restriktiver, alternativer Weg zur Erreichung der angestrebten Ziele?</p>

<p>4. BESSERE RECHTSETZUNG</p>
<p>4.1 Wenn eine EU-Initiative eine Folgenabschätzung enthält (s. Anhang, Punkt 2), werden die lokalen und regionalen Aspekte darin Ihrer Ansicht nach angemessen berücksichtigt? Kommen Sie zu derselben Einschätzung wie die Europäische Kommission?</p>
<p>Es wurde keine Folgenabschätzung durchgeführt.</p>
<p>4.2 Würde die Umsetzung der in Betracht gezogenen Maßnahme der Verwaltung und/oder den Wirtschaftsteilnehmern und/oder den Bürgern Ihrer Region/Stadt/Gemeinde einen Kosten- und/oder Verwaltungsaufwand¹ verursachen? Stünden diese Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen? Wenn die Auswirkungen der EU-Initiative nicht beurteilt wurden (weder durch eine separate Folgenabschätzung noch in der Initiative selbst), geben Sie bitte an, ob Ihrer Meinung nach der Kosten- und/oder Verwaltungsaufwand z.B. durch eine Konsultation über die verschiedenen AdR-Netze näher bewertet werden sollte.</p>
<p>Besonders jene Maßnahmen, die auf die auf die Regelung der Qualität der FBBE abstellen und unter Punkt 2.1 als AUEV-kompetenzwidrig dargestellt wurden, würden für die regionale und lokale Ebene einen erheblichen zusätzlichen Kostenaufwand verursachen.</p>

¹ Verwaltungsaufwand sind die Kosten, die Unternehmen, Wirtschaftsteilnehmer, Bürger und Gebietskörperschaften tragen, um ihren sich aus den Rechtsvorschriften ergebenden Auskunftspflichten nachzukommen, die ihnen ohne die entsprechenden Rechtsvorschriften nicht entstünden.

.../...

5. ROLLE DER EU

Welche Rolle sollte der EU Ihrer Auffassung nach in dem betreffenden Politikbereich zukommen? (Soll die EU z.B. nur den Rahmen/die wichtigsten Ziele vorgeben oder aber genauere Bestimmungen festlegen? Soll die EU eher unterstützend tätig werden, z.B. durch die Koordinierung der Politik der einzelnen Staaten, oder ist ein weiterreichendes, direkteres Tätigwerden der EU erforderlich? Sind Regulierungsmaßnahmen notwendig, oder würden Sie Alternativen zu Rechtsvorschriften für ausreichend halten, wie etwa Leitfäden der Europäischen Kommission?)

.../...

- 6 -

Anhang**1. ART DER ZUSTÄNDIGKEIT UND RECHTSGRUNDLAGE VON EU-INITIATIVEN**

AUSSCHLIESSLICHE ZUSTÄNDIGKEIT DER EU (Art. 3 AEUV)		
Politikbereich	Rechtsgrundlage (Artikel der Verträge)	Obligatorische Befassung des AdR?
Zollunion	Art. 31 AEUV	NEIN
Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln	Art. 103 und 109 AEUV	NEIN
Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist	Art. 127-138 AEUV (Art. 3 Abs. 4 EUV)	NEIN
Erhaltung der biologischen Meeres-schätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik	Art. 3, 40 und 43 AEUV	NEIN
Gemeinsame Handelspolitik	Art. 206 und 207 AEUV	NEIN
Abschluss internationaler Übereinkünfte (in den vorgenannten und anderen Bereichen, wenn der Abschluss einer solchen Übereinkunft in einem Gesetzgebungsakt der EU vorgesehen ist, wenn er notwendig ist, damit sie ihre interne Zuständigkeit ausüben kann, oder soweit er gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte)	Die Rechtsgrundlage ist immer der Artikel des Vertrags, der den Hauptgegenstand der Übereinkunft betrifft, und hinsichtlich des Verfahrens Art. 216 und 218 AEUV	NEIN

GETEILTE ZUSTÄNDIGKEIT (Art. 4 AEUV)		
Politikbereich	Rechtsgrundlage (Artikel der Verträge)	Obligatorische Befassung des AdR?
Binnenmarkt	Art. 26 (allgemein) und Art. 46 und 48 (Arbeitnehmer), Art. 50 und 59 (Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungen), Art. 64 (Kapital), Art. 113 (Steuern) und Art. 114 (allgemeine Harmonisierungsklausel) AEUV (Art. 3 Abs. 3 EUV)	NEIN

.../...

Sozialpolitik hinsichtlich der im AEUV genannten Aspekte	Art. 153 AEUV (Art. 155 für Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern)	JA Art. 153
	Art. 157 AEUV: Keine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts	NEIN
	Art. 19 AEUV: Keine Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung	NEIN
Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	Art. 175, 177 und 178 AEUV, Art. 164 AEUV für den ESF (Art. 3 Abs. 3 EUV)	JA Art. 175, 177 und 178 Art. 164 für den ESF
Landwirtschaft und Fischerei, ausgenommen die Erhaltung der biologischen Meeresschätze	Art. 4, 40 und 43 AEUV	NEIN
Umwelt	Art. 192 AEUV (Art. 3 Abs. 3 EUV)	JA Art. 192
Verbraucherschutz	Art. 169 AEUV	NEIN
Verkehr	Art. 91 und 100 AEUV	JA Art. 91 und 100
Transeuropäische Netze	Art. 172 AEUV	JA Art. 172
Energie	Art. 194 AEUV	JA Art. 194
Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	Art. 67 (Allgemeines), Art. 77 (Grenzen und Grenzübertritt), Art. 78 (Asyl, subsidiärer und vorübergehender Schutz), Art. 79 (Einwanderung), Art. 81 (justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen), Art. 82 (justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen), Art. 83 (Strafrecht im Bereich besonders schwerer Kriminalität), Art. 84 (Kriminalprävention), Art. 87, 88 und 89 (polizeiliche Zusammenarbeit) AEUV (Art. 3 Abs. 2 EUV)	NEIN, aber besondere Erwähnung der Subsidiaritätsprüfung durch die nationalen Parlamente nach Art. 69
Gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit hinsichtlich der im AEUV genannten Aspekte	Art. 168, insbesondere nach Abs. 4 AEUV erlassene Maßnahmen	JA Art. 168 Abs. 4

.../...

- 8 -

Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt*	Art. 182, 188 und 189 AEUV	NEIN
Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe*	Art. 209, 212 und 214 AEUV	NEIN

UNTERSTÜTZENDE ZUSTÄNDIGKEIT DER EU (Art. 6 AEUV)		
Politikbereich	Rechtsgrundlage (Artikel der Verträge)	Obligatorische Befassung des AdR?
Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit	Art. 168 AEUV (außer Abs. 4)	JA Art. 168 Abs. 5
Industrie	Art. 173	NEIN
Kultur	Art. 167 (Art. 3 Abs. 3 EUV)	JA Art. 167
Tourismus	Art. 195	NEIN
Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport	Art. 165 und 166 AEUV	JA Art. 165 und 166
Katastrophenschutz	Art. 196	NEIN
Verwaltungszusammenarbeit	Art. 74 und 197	NEIN

BESONDERE POLITIKBEREICHE DER EU		
Politikbereich	Rechtsgrundlage (Artikel der Verträge)	Obligatorische Befassung des AdR?
Koordinierung der Wirtschaftspolitik	Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 und 120-123 AEUV	NEIN
Koordinierung der Beschäftigungspolitik	Art. 2 Abs. 3 und Art. 5, 148 und 149 AEUV	JA Art. 148 und 149 AEUV

* Gemäß Artikel 4 Absatz 3 und 4 hindert die Ausübung der Zuständigkeit durch die Union in diesen Bereichen die Mitgliedstaaten nicht an der Ausübung ihrer Zuständigkeit.

.../...

2. RELEVANTE INFORMATIONSQUELLEN FÜR DIE FOLGENABSCHÄTZUNG VON EU-INITIATIVEN

N.B.: Wenn auf dem Deckblatt einer Kommissionsinitiative der Verweis auf ein "SEK"-Dokument zu finden ist, bedeutet das, dass eine Folgenabschätzung durchgeführt wurde.

2.1 Der Bereich "Bessere Rechtsetzung" auf der Website der Europäischen Kommission:

http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_de.htm

Beachten Sie bitte besonders den Punkt "Folgenabschätzung" in dem Menü links.

2.2 Der Bereich "Impact Assessment" auf der Website der Europäischen Kommission (in Englisch):

http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm

Beachten Sie bitte besonders den Punkt "List of impact assessments" in dem Menü links.

2.3 Auf Folgenabschätzungen kann auch über die Website "PreLex" zugegriffen werden:

<http://ec.europa.eu/prelex>

PreLex ist eine Datenbank für interinstitutionelle Verfahren, in der die einzelnen Etappen der Beschlussfassung in der Kommission und den anderen Institutionen aufgeführt sind.
