



Die Umsetzung des Europäischen Qualifikationsrahmens in deutsches Recht

JUTTA MAHLBERG

► **Zu der Frage, wie die EU-Empfehlung zur Einrichtung nationaler Qualifikationsrahmen in deutsches Recht umgesetzt werden kann, hat das BMBF ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Inhalt und Ergebnisse des Gutachtens werden im Folgenden kurz vorgestellt und erläutert.**

EQR/DQR – ÜBERSETZER ZWISCHEN DEN EUROPÄISCHEN BILDUNGS- UND QUALIFIKATIONSSYSTEMEN

Im Oktober 2006 verständigten sich das Bundesministerium für Bildung und Forschung und die Kultusministerkonferenz, gemeinsam einen Deutschen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (DQR) zu entwickeln. Ausgangspunkt waren die Empfehlungen des Europäischen Parlaments und des Rats zur Einrichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR), die am 23. April 2008 in Kraft traten. Die Empfehlungen beinhalten u. a. den Erlass von Maßnahmen, wonach alle neuen Qualifikationsbescheinigungen und Diplome über einen nationalen Qualifikationsrahmen (DQR) bis 2012 einen Verweis auf den EQR enthalten sollen. Zudem ist die Einrichtung einer nationalen Koordinierungsstelle vorgesehen, die die Beziehung zwischen dem nationalen Qualifikationsrahmen (DQR) und dem EQR unterstützen und lenken wird. Über den EQR sollen nationale Qualifikationen europaweit transparent und über die eigenen Ländergrenzen hinweg adäquat nutzbar gemacht werden.

In seiner Funktion als Referenzrahmen für lebenslanges Lernen sieht der EQR acht Niveaustufen vor, die unter-

schiedliche Anforderungen in den Bereichen „Kenntnisse“, „Fertigkeiten“ und „Kompetenz“ beschreiben. Damit ab 2012 alle Qualifikationsbescheinigungen und Diplome einen Verweis auf die jeweilige EQR-Niveaustufe enthalten können, bedarf es der Erarbeitung eines nationalen Qualifikationsrahmens, der als Übersetzungsinstrument Rückschlüsse auf das vergleichbare Qualifikationsniveau des Mitgliedstaats ermöglicht. Mit dieser Zielsetzung arbeiten Bund und Länder seit über zwei Jahren unter Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren aus der allgemeinen, der Hochschulbildung und der beruflichen Bildung sowie mit den Sozialpartnern und anderen Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis vertrauensvoll zusammen. Neben Entscheidungen der inhaltlichen Ausgestaltung des DQR ergeben sich rechtliche Fragen, wie den Vorgaben der genannten EU-Empfehlungen entsprochen werden kann.

RECHTSWIRKUNGEN DER EU-EMPFEHLUNG

Das im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung erstellte Rechtsgutachten von Prof. Dr. Matthias Herdegen, Universität Bonn, mit dem Titel „Der Europäische Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen – Rechtswirkungen der Empfehlung und Umsetzung im deutschen Recht“ verdeutlicht, dass grundsätzlich keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten besteht, nationale Qualifikationsrahmen zu entwickeln. Haben sie sich allerdings zur Implementierung entschieden, sind sie gehalten, sich an den Kriterien der Empfehlungen zu orientieren.

Verhältnis zur Anerkennungsrichtlinie: Zunächst widmet sich Herdegen in seinem Gutachten dem Verhältnis zwischen der sogenannten Anerkennungsrichtlinie (RL 2005/36/EG) und dem EQR. Die Anerkennungsrichtlinie bildet ein aus fünf Stufen bestehendes, abschließendes System, das den Zugang zu reglementierten Berufen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft regelt. Hinsichtlich des Zugangs zu reglementierten Berufen und des Führens von Berufsbezeichnungen, die nach Rechts- und Verwaltungsvorschriften an eine bestimmte Berufsqualifikation gebunden sind, ist seiner Meinung nach eine Übersetzung in den EQR für berufliche Zwecke nicht angezeigt. Die Richtlinie bilde insofern ein abschließendes System. Die Zuordnung von Qualifikationen zu bestimmten Niveaustufen habe keine unmittelbare Wirkung für die Ausübung reglementierter Berufe in einem anderen Mitgliedstaat.

Verhältnis zum nationalen Berechtigungssystem: Dem Gutachten zufolge hat die Zuordnung einer Qualifikation zu einer Niveaustufe des DQR zudem keine unmittelbare Wirkung für den Zugang zu nationalen Berechtigungssystemen. Dies soll auch gelten, wenn die Zuordnung eine Qualifikation der gleichen Niveaustufe aufweist, wie sie dem geforderten Berechtigungsnachweis entspricht.

Staats- und verwaltungsrechtliche Umsetzung: Das Gutachten zeigt verschiedene Optionen, wie die Empfehlungen staats- und verwaltungsrechtlich umgesetzt und wie eine nationale Koordinierungsstelle eingerichtet werden kann.

RECHTSGESTALT DES DQR

Eine bestimmte Rechtsform der innerstaatlichen Umsetzung wird von Seiten der EU nicht vorgegeben, d. h., die Mitgliedstaaten sind in der Wahl des Rechtsmittels frei. Nach Herdegen hat der Verweis auf den EQR für einen Inhaber einer Qualifikation keine derart grundrechtliche Bedeutung, dass die Umsetzung durch ein förmliches Gesetz erfolgen müsste.

Als mögliche Umsetzungsoptionen werden im Rechtsgutachten auf der einen Seite ein Gesetz oder ein Staatsvertrag, auf der anderen Seite eine verwaltungsinterne Regelung genannt. Diese Optionen unterscheiden sich in ihren Rechtswirkungen. So wird aus deutscher Sicht festzulegen sein, ob durch den DQR subjektive Rechte Einzelner begründet werden sollen, d. h., ob die einzelne Person einen Anspruch auf Zuordnung der jeweiligen Qualifikation zu einer bestimmten Niveaustufe haben wird oder gegen eine bestimmte Zuordnung klagen kann. Zum anderen wird zu entscheiden sein, ob die Standards des EQR auch für außerstaatliche Bildungseinrichtungen und Selbstverwaltungskörperschaften verbindlich sein sollen.

Entschiede man sich gegen die Begründung subjektiver Rechte, könnte eine gemeinsame Empfehlung des Bundes und der Kultusministerkonferenz mit Zustimmung der Wirtschaftsminister als innerstaatliche Umsetzungsmaßnahme ausgesprochen werden. Da diese Empfehlung allein noch keine unmittelbare Bindungswirkung für staatliche Bildungseinrichtungen entfaltet, müsste sie durch verwaltungsinterne Maßnahmen begleitet werden. Ein direkter Rechtsanspruch eines Einzelnen wäre sodann nicht unmittelbar begründet, sondern würde sich erst nach einer gewissen Anwendungszeit bei gleichförmiger Verwaltungspraxis ergeben (sog. Selbstbindung der Verwaltung nach Art. 3 Grundgesetz). Um auch Selbstverwaltungskörperschaften und private nichtstaatliche Bildungseinrichtungen zu erreichen, könnte ihnen angeboten werden, sich der Empfehlung durch eine freiwillige Selbstverpflichtung anzuschließen.

Alternativ könnten die Empfehlungen durch Gesetz und/oder Staatsvertrag in deutsches Recht umgesetzt werden. Hierfür spricht, dass neben den staatlichen Bildungseinrichtungen auch die nichtstaatlichen Einrichtungen eingebunden werden könnten, die Vorgaben des EQR bzw. DQR einzuhalten. Verbunden wäre dieser Weg jedoch mit langwierigen Gesetzesvorhaben auf Landes- und Bundesebene.

NATIONALE KOORDINIERUNGSSTELLE

Nach den Empfehlungen des EQR soll eine nationale Koordinierungsstelle eingerichtet werden, die die Qualifikationsniveaus der nationalen Qualifikationssysteme mit den Niveaustufen des EQR verknüpft und die Einbindung aller wichtigen Betroffenen fördert. Zudem soll es ihre Aufgabe sein, eine transparente Methodik zu gewährleisten, mit deren Hilfe nationale Qualifikationsniveaus mit denen des EQR verknüpft werden, und Betroffenen den Zugang zu Informationen und Leitlinien sicherzustellen.

Die Rechtsgrundlage für die Schaffung dieser Koordinierungsstelle richtet sich nach ihren Aufgaben und Befugnissen. HERDEGEN führt in seinem Gutachten aus, dass es keines Gesetzes (z. B. Staatsvertrag) und keiner Rechtsverordnung bedarf, soweit sich die nationale Stelle auf die in der EU-Empfehlung vorgesehenen reinen Koordinierungsaufgaben beschränken und keine Regelung mit unmittelbarer Außenwirkung erlassen soll. Die konkrete Zuordnung einer bestimmten Qualifikation zu einer Niveaustufe liegt auf einer nachgeordneten Ebene. In jedem Fall wird sich die nationale Koordinierungsstelle bei der Verknüpfung von Niveaustufen des nationalen Qualifikationsrahmens mit denen des EQR sinnvollerweise eines Expertengremiums bedienen. Möglich ist, dass die nationale Koordinierungsstelle oder eine andere Instanz die Zuordnung sehr spezieller Qualifikationen zu einer Niveaustufe mit einem hohen Differenzierungsgrad vornimmt. Die den Qualifikationsnachweis ausstellende Stelle würde dann keine eigene Zuordnung und somit eigenständige Bewertung im Bezug zum EQR vornehmen.

Falls die Einrichtung der nationalen Koordinierungsstelle mit regelmäßigen Haushaltsbelastungen verbunden ist, müsste sie gesetzlich legitimiert werden. Dies wäre in Form eines Staatsvertrages denkbar, was die Befassung des Deutschen Bundestags und der 16 Landesparlamente voraussetzen würde. Die staatsvertragliche Regelung könnte sich auf die Einrichtung und die damit verbundenen Aufgaben und Finanzierungsfragen beschränken. Rechte oder Pflichten Einzelner würden nicht begründet.

Weitere Informationen: Welche Entscheidungen die Verantwortlichen auf Bundes- und Länderseite treffen werden, wird sich in den kommenden Monaten zeigen. Diese und weitere Informationen über die Erarbeitung des Deutschen Qualifikationsrahmens sowie das Rechtsgutachten sind unter www.deutscherqualifikationsrahmen.de abrufbar. ■