Der Europäische Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen – Rechtswirkungen der Empfehlung und Umsetzung im deutschen Recht –

Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung

Professor Dr. Matthias Herdegen
Bonn

28.Oktober 2009

Inhaltsverzeichnis

I. Untersuchungsgegenstand 4

II. Rechtswirkungen der Empfehlungen zum Europäischen Qualifikationsrahmen nach europäischen Gemeinschaftsrecht 5

1. Der Europäische Qualifikationsrahmen als Empfehlung 5
   a) Unverbindlichkeit einer Empfehlung 5
   b) Unvollkommene Umsetzung der Empfehlung zum Europäischen Qualifikationsrahmen und Loyalitätspflicht der Mitgliedstaaten 6
   c) Gebotene Ausdifferenzierung eines nationalen Qualifikationsrahmens 8
2. Keine Begründung von Rechten und Pflichten durch die Empfehlung 8
3. Verhältnis des Europäischen Qualifikationsrahmens zur Richtlinie 2005/36/EG 9
   a) Verhältnis des Europäischen Qualifikationsrahmens zur Richtlinie 2005/36/EG im Hinblick auf die behördliche Anerkennung von Qualifikationen für reglementierte Berufe (Erwägungsgrund 11, Satz 1 der Empfehlung) 10
   b) Verhältnis des Europäischen Qualifikationsrahmens zur Richtlinie 2005/36/EG im Hinblick auf den Arbeitsmarkt im Allgemeinen (Erwägungsgrund 11, Satz 2 der Empfehlung) 13
   c) Normative Auswirkungen des europäische Qualifikationsrahmens auf berufliche Befähigungsnachweise 14

III. Rechtsgestalt des Deutschen Qualifikationsrahmens 15

1. Vorgaben des Europäischen Gemeinschaftsrechts 15
2. Umsetzung durch Rechtssatz 17
3. Föderale Perspektive 18
4. Umsetzung ohne Begründung von Rechtspflichten Dritter 19
5. Umsetzung ohne Begründung subjektiv-öffentlicher Rechte 20
6. Rechtsansprüche aus dem allgemeinen Gleichheitssatz 21

IV. Modalitäten der Umsetzung im deutschen Recht: deutscher Qualifikationsrahmen 21

1. Zuordnung von Abschlüssen zu Niveaustufen und Koordinierungsfragen 21
2. Kriterienkatalog für die Zuordnung von Niveaustufen 23
3. Teilqualifikationen 24
4. Errichtung einer nationalen Koordinierungsstelle 24
5. Rechtsnatur von Maßnahmen der nationalen Koordinierungsstelle 25
6. Rechts- und Fachaufsicht 26
7. Einflussmöglichkeiten der Europäischen Gemeinschaft 26

V. Auswirkungen des deutschen Qualifikationsrahmens 26

1. Das Verhältnis von Zuordnungen nach dem Deutschen Qualifikationsrahmen zum nationalen Berechtigungssystem 27

2. Verhältnis des Europäischen Qualifikationsrahmen und des Deutschen Qualifikationsrahmens zu völkerrechtlichen Abkommen 28

3. Änderungsbedarf bei Handwerksordnungen und BBiG 29

4. Änderungsbedarf der Gebührenregelungen für Gleichwertigkeitsprüfung 29

5. Verhältnis der Abschlüsse freier, international agierender Anbieter zum Deutschen Qualifikationsrahmen 29

I. Untersuchungsgegenstand

Gegenstand der Untersuchung bilden die Wirkungen der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zur Errichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen[1] nach europäischem Gemeinschaftsrecht, die möglichen Modalitäten der Umsetzung der Empfehlungen ins deutsche Recht (deutscher Qualifikationsrahmen), die Zuordnung von Abschlüssen (einschließlich der damit verbundenen Koordinierungsfragen) sowie weitere Folgen des deutschen Qualifikationsrahmens etwa für die Zuordnung einer Qualifikation zu einer Niveaustufe oder das Verhältnis von Zuordnungen nach dem deutschen Qualifikationsrahmen zu berufsqualifizierenden Abschlüssen. Anliegen der Empfehlung ist es, eine gemeinsame Nomenklatur für sowohl in formalisierten Prozessen wie informell erworbene Fähigkeiten unter Orientierung an Lernergebnissen („outcome-Orientierung") zu schaffen; die Begründungserwägung Nr. 6 der Empfehlung spricht von der „Validierung nicht formalen und informellen Lernens". Für die einzelnen Niveaustufen wird auf „Kenntnisse"[2], „Fertigkeiten"[3] und „Kompetenzen"[4] abgestellt.

Die Empfehlung verfolgt nach Begründungserwägung Nr. 12

> „das Ziel, einen gemeinsamen Referenzrahmen als Übersetzungsinstrument zwischen verschiedenen Qualifikationssystemen und deren Niveau zu schaffen und zwar sowohl für die allgemeine und die Hochschulbildung als auch für die berufliche Bildung".

---

[1] Abl. 2008 C 111, S. 1; hierzu *E. Kuda/Jürgen Strauss*, Europäischer Qualifikationsrahmen – Chancen oder Risiken für Arbeitnehmer und ihre berufliche Bildung in Deutschland?, WSI-Mitteilungen 11, 2006, S. 630.

[2] Definiert in Anhang 1 *lit.* g als „das Ergebnis der Verarbeitung von Informationen durch Lernen").

[3] Definiert in Anhang 1 *lit.* h als „die Fähigkeit, Kenntnisse anzuwenden und Know-how einzusetzen, um Aufgaben auszuführen und Probleme zu lösen".

[4] Definiert in Anhang 1 *lit.* i als „die nachgewiesene Fähigkeit, Kenntnisse, Fertigkeiten sowie persönliche, soziale und methodische Fähigkeiten in Arbeits- oder Lernsituationen für die berufliche und/oder persönliche Entwicklung zu nutzen".

II. Rechtswirkungen der Empfehlungen zum Europäischen Qualifikationsrahmen nach europäischen Gemeinschaftsrecht

1. Der Europäische Qualifikationsrahmen als Empfehlung

a) Unverbindlichkeit einer Empfehlung

Der Beschluss über den Europäischen Qualifikationsrahmen ist in der Rechtsform der Empfehlung verabschiedet worden. Rechtsgrundlage bilden insbesondere die Art. 149 Abs. 4 und Art. 150 Abs. 5 EG. Anders als Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen äußern Empfehlungen keine rechtliche Verbindlichkeit (Art. 249 Abs. 5 EG). Nach dem Vorschlag der Kommission ist die Rechtsform der Empfehlung auch deswegen gewählt worden, weil die überwiegende Mehrheit der „Betroffenen", nämlich Mitgliedstaaten, Sozialpartner, Wirtschaftssektoren und andere Beteiligte sich dafür ausgesprochen haben, dass ein Europäischer Qualifikationsrahmen ausschließlich auf freiwilliger Basis geschaffen werden sollte[5].

Der unverbindliche Charakter des Beschlusses über den Europäischen Qualifikationsrahmen als Empfehlung bedeutet zunächst, dass die EU-Mitgliedstaaten grundsätzlich frei in der Entscheidung darüber sind, ob sie die Empfehlung im innerstaatlichen Bereich umsetzen oder nicht[6]. Dies bedeutet, dass sich ein EU-Mitgliedstaat einer Umsetzung der Empfehlung verweigern kann, ohne damit Gemeinschaftsrecht zu verletzen. Die Unverbindlichkeit einer Empfehlung bedeutet jedoch nicht, dass sie ohne jegliche normative Wirkungen wäre. So haben innerstaatliche Gerichte Empfehlungen jedenfalls dann zu

---

[5] Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für eine Empfehlung des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Errichtung eines europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen vom 5. September 2006, KOM (2000), 479 endg., S. 9.

[6] Eben deswegen hat sich der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss in seiner Stellungnahme zum Vorschlag der Empfehlung (ABl. 2007, C 175, S. 74) skeptisch über die erwartete Wirksamkeit einer Empfehlung geäußert (unter 4.6.).

berücksichtigen, wenn diese Hinweise auf den Inhalt gemeinschaftsrechtlicher Regelungen und die Auslegung des Gemeinschaftsrechts geben können[7].

b) Unvollkommene Umsetzung der Empfehlung zum Europäischen Qualifikationsrahmen und Loyalitätspflicht der Mitgliedstaaten

Aus der Freiheit der EU-Mitgliedstaaten zur Umsetzung oder zur Nichtumsetzung einer Empfehlung ergibt sich, dass ein Mitgliedstaat grundsätzlich auch für die nur teilweise Umsetzung optieren kann. Zulässig ist auch die allmähliche, gewissermaßen „asymptotische" Annäherung nationaler Qualifikationssysteme an den Europäischen Qualifikationsrahmen. Anders als etwa bei einer Richtlinie sind selbst „Rückschritte" des innerstaatlichen Regelungsgefüges nicht verboten. Dies bedeutet, dass nationales Recht sich sogar von den Standards einer Empfehlung entfernen darf. Dabei mögen sich aus dem Loyalitätsgebot (Art. 10 Abs. 2 EG – hier in Verbindung mit Art. 149, 150 EG –) gewisse äußerste Grenzen für die willkürliche Vereitelung des Empfehlungszweckes ergeben. Jedoch brauchen das mögliche Bestehen und der Inhalt eines solchen Mißbrauchverbotes hier nicht näher diskutiert zu werden.

Danach kann ein Mitgliedstaat bestimmte Qualifikationen (etwa der Erwachsenenbildung oder der beruflichen Bildung) generell oder vorläufig von der Zuordnung zu einer Niveaustufe des Europäischen Qualifikationsrahmens ausnehmen.

Allerdings bedeutet die Unverbindlichkeit der Empfehlung zum Europäischen Qualifikationsrahmen nicht, dass die Mitgliedstaaten aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht völlig frei in der Ausgestaltung eines nationalen Qualifikationsrahmens wären. Die Freiheit beim „Ob" der Umsetzung bedeutet keine völlige Freiheit beim „Wie" der Umsetzungsmaßnahmen. Die Mitgliedstaaten sind zwar frei von einer

[7] EuGH Rs. C-322/88, *Grimaldi*, Slg. 1989, 4407 Rn. 18. Nach einer in der Literatur vertretenen Auffassung stellt die Annahme einer derartigen Verpflichtung zur Heranziehung von Empfehlungen als Auslegungsmaßstab eine unzulässige Rechtsfortbildung dar, so *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 249 EGV Rn. 126.

Umsetzung abzusehen, dürfen aber bei einer Entscheidung zur Implementierung den Harmonisierungszweck der Empfehlung nicht vereiteln oder gefährden.

Denn das Loyalitätsgebot des EG-Vertrages (Art. 10 EG) fordert, dass sich alle Maßnahmen zur Zuordnung von Niveaustufen des Europäischen Qualifikationsrahmens inhaltlich an den Kriterien der Empfehlung der Europäischen Gemeinschaft orientieren. Dies bedeutet, dass zunächst alle staatlichen Organe (einschließlich von Selbstverwaltungskörperschaften) bei allen Bezugnahmen auf den Europäischen Qualifikationsrahmens die zuordnungsleitenden Kriterien der Empfehlung beachten. Darüber hinaus obliegt den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Loyalitätspflicht die Überwachung staatlicher Bildungseinrichtungen, soweit diese auf den Europäischen Qualifikationsrahmen Bezug nehmen. Die Umsetzung dieser Pflicht zur inhaltlichen loyalen Bezugnahme trifft zunächst die Bundesrepublik als Mitgliedstaat. Aber das Loyalitätsgebot aus Art. 10 EG dürfte auch für die Untergliederungen eines Mitgliedstaats (Länder, Kommunen und andere rechtlich verselbständigte Verwaltungsträger) gelten[8]. Daneben vermittelt der Grundsatz der Bundestreue[9] Loyalitätspflichten auch für die Länder, die ihrerseits auf die Selbstverwaltungskörperschaften einzuwirken haben. Sonst würde das Anliegen gefährdet, die unterschiedlichen Qualifikationen in den einzelnen Mitgliedstaaten in einen harmonisierenden Referenzrahmen einzufügen. Jedoch sind die Mitgliedstaaten nicht aufgrund der Empfehlung gehalten, die Bezugnahme auf den Europäischen Qualifikationsrahmen für staatliche oder nichtstaatliche Einrichtungen verbindlich vorzuschreiben.

---

[8] Siehe EuGH, Rs. 9/74 - *Casagrande*, Slg. 1974, 773 Rn. 6; *W. Kahl,* in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 10 Rn. 18.

[9] Siehe *H. Bauer*, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 38 ff.; BVerfGE 92, 203, 234 f.

c) Gebotene Ausdifferenzierung eines nationalen Qualifikationsrahmens

Als „Metarahmen“ soll der Europäische Qualifikationsrahmen die Verbindung zwischen verschiedenen nationalen Qualifikationsrahmen herstellen[10]. Die Ausgestaltung der nationalen Qualifikationssysteme wird damit auch im Hinblick auf die Zahl der nationalen Qualifikationsstufen nicht präjudiziert. Gemäß der Begründungserwägung Nr. 14 der Empfehlung zum Europäischen Qualifikationsrahmen werden

> „die nationalen Qualifikationssysteme und/oder Qualifikationen durch diese Empfehlung weder ersetzt noch definiert“.

Nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission kann es dazu kommen, dass bei einem schwach ausdifferenzierten nationalen Qualifikationsrahmen (etwa mit nur sechs Qualifikationsstufen) eine oder gar zwei Niveaustufen des Europäischen Qualifikationsrahmens bei der „Übersetzung“ überhaupt keine Entsprechung finden[11]. Damit wäre die Übersetzungsleistung des Europäischen Rahmens als wirksames Vergleichsinstrument ernsthaft gefährdet. Insoweit dürfte sich aus dem Gedanken des „effet utile“ eine Auslegung der Empfehlung zum Europäischen Qualifikationsrahmen in dem Sinne ergeben, dass die nationalen Qualifkationssysteme ein Mindestmaß an Differenziertheit aufweisen müssen und *jede* Niveaustufe des Europäischen Qualifikationsrahmens im nationalen System eine Entsprechung findet.

2. Keine Begründung von Rechten und Pflichten durch die Empfehlung

Als Rechtsakt ohne Bindungswirkung für die Mitgliedstaaten begründet die Empfehlung keine Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten oder für nichtstaatliche Bildungseinrichtungen, soweit diese Bildungseinrichtungen

---

[10] Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen: Auf dem Weg zu einem Europäischen Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen, SEK (2005), 957, S. 15.

[11] Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen: Auf dem Weg zu einem Europäischen Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen, SEK (2005), 957, S. 16.

staatlich anerkannt sind oder staatlich anerkannte Qualifikationen vermitteln oder insoweit staatliche Autorität auch für die Zuordnung einer Qualifikation in Anspruch nehmen. Aus der Empfehlung lassen sich auch keine Rechte Einzelner ableiten.

3. Verhältnis des Europäischen Qualifikationsrahmens zur Richtlinie 2005/36/EG

Die Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen[12] behandelt die Anerkennung von Qualifizierungen im Hinblick auf den Zugang zu reglemtierten Berufen.

Zum Verhältnis der Empfehlung zur Richtlinie 2005/36/EG bestimmt die Begründungserwägung Nr. 11 der Empfehlung:

> „Diese Empfehlung lässt die Richtlinie 2005/36 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (…) unberührt, mit der sowohl den zuständigen nationalen Stellen als auch den Migranten Rechte und Pflichten übertragen werden. Der Verweis auf die Niveaus des Europäischen Qualifikationsrahmens darf keine Auswirkungen auf den Zugang zum Arbeitsmarkt haben, wenn Berufsqualifikationen gemäß der Richtlinie 2005/36 anerkannt wurden“.

Nach Klärung verlangt das Verhältnis zwischen Empfehlung und Richtlinie 2005/36/EG für die Zuordnung von Qualifikationen, welche die Bedingung für den gesetzlich geregelten Zugang zu einem bestimmten Beruf sind. Die Klärungsbedürftigkeit ergibt sich auch aus der Diskussion über den Vorschlag der Kommission zur Aufhebung von Entscheidung 85/368/EWG des Rates über die

[12] ABl. 2005 L 255, S. 22; Änderung der Richtlinie durch die Richtlinie 2006/100/EG des Rates, ABl. 2006 L 363, S. 141; zur Richtlinie *W. Frenz*, DVBl. 2007, S. 347 ff.

Entsprechung der beruflichen Befähigungsnachweise zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften[13].

Festzuhalten ist zunächst, dass die Richtlinie 2005/36/EG im Interesse des freien Personenverkehrs und der Dienstleistungsfreiheit die Anerkennung von Qualifikationen für den Zweck regelt, Zugang zu einem „reglementierten" Beruf zu verschaffen (Art. 1). Als reglementierte Berufe gelten berufliche Tätigkeiten, die durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften an bestimmte Berufsqualifikationen gebunden worden sind (einschließlich der Führung einer an bestimmte Qualifikationen gebundenen Berufsbezeichnung [Art. 1 Abs. 1 *lit.* a]). Demgegenüber bezieht sich der Europäische Qualifikationsrahmen nicht auf den Zugang zum Arbeitsmarkt. Die Zuordnung von Qualifikationen zu bestimmten Niveaustufen hat keine unmittelbare Wirkung für die Ausübung „reglementierter" Berufe in einem anderen Mitgliedstaat.

a) Verhältnis des Europäischen Qualifikationsrahmens zur Richtlinie 2005/36/EG im Hinblick auf die behördliche Anerkennung von Qualifikationen für reglementierte Berufe (Erwägungsgrund 11, Satz 1 der Empfehlung)

Für die Zwecke des Zugangs zu reglementierten Berufen bildet die Richtlinie 2005/36/EG gegenüber dem Europäischen Qualifikationsrahmen ein abschließendes System, das keine Heranziehung von konkurrierenden Modellen der Validierung gestattet. Dies ergibt sich schon aus dem Regelungszweck und Regelungsgegenstand der Richtlinie (Begründungserwägung Nr. 2, Art. 1).

Im einzelnen lässt sich dabei nach unterschiedlichen Berufskategorien differenzieren:

- Soweit die Richtlinie Ausbildungsanforderungen harmonisiert, gebietet die Richtlinie eine automatische Anerkennung der nach diesen vereinheitlichten Standards erworbenen Qualifikationen

[13] Siehe hierzu Bericht des Ausschusses des Europäischen Parlamentes für Beschäftigung sozialer Angelegenheiten vom 4. April 2008, PE 400.561v02-00 A6-0132/200.

grundsätzlich nach Maßgabe der vorzulegenden Zeugnisse und Diplome. Dies gilt für die Berufe mit einer Koordinierung der Mindestanforderungen an die Ausbildung nach Titel III, Kapitel III der Richtlinie (Heilberufe, Architekten).[14] Für eine vergleichsweise Zuordnung der jeweiligen nationalen Qualifikationen durch die Behörden des Aufnahmemitgliedstaates bleibt insoweit kein Raum.

- Bei den in Anhang IV der Richtlinie aufgelisteten Berufen (Handwerksberufe, Industrieberufe, künstlerische Berufe) richtet sich die Anerkennung gemäß Art. 16 ff. der Richtlinie primär nach der Berufserfahrung. Bei Vorliegen der erforderlichen Berufserfahrung muss die Behörde des Aufnahmestaates die Anerkennung ohne weiteres, d. h. ohne einen Vergleich der Qualifikationen gewähren.[15]
- Für Berufe in den Bereichen Handwerk, Industrie und Kunst ohne die nach der Richtlinie erforderliche Berufserfahrung und für alle Berufe ohne Harmonisierung der Ausbildungsstandards gilt die sog. „Allgemeine Regelung" (Art. 10 ff. der Richtlinie). Danach gilt das Prinzip der Anerkennung der Befähigungs- und Ausbildungsnachweise, die in einem anderen Mitgliedstaat erworben worden sind (Art. 13). Jedoch kann der Aufnahmemitgliedstaat Ausgleichsmaßnahmen (Eignungsprüfung oder Anpassungslehrgang) nach Art. 14 verlangen, wenn wesentliche Unterschiede zwischen den jeweiligen nationalen Ausbildungsstandards vorliegen, die nicht durch berufliche Praxis oder sonst erlangte Kenntnisse kompensiert werden. Für die Zwecke eines Qualifikationsvergleichs legt die Richtlinie fünf Qualifikationsniveaus fest, die als Vergleichsmaßstab für die Berufsqualifikation zugrunde zu legen sind (Art. 11). Diese fünf Qualifikationsniveaus sind keiner „Übersetzung" in das stärker ausdifferenzierte, achtstufige System des Europäischen

[14] Dies entspricht auch der Auffassung der Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen der Europäischen Kommission, Erläuterung zu Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen /der Europäische Qualifikationsrahmen, S. 2.

[15] So auch die Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen der Europäischen Kommission, Erläuterung zu Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen /der Europäische Qualifikationsrahmen, S. 2.

Qualifikationsrahmens zugänglich. Insbesondere fehlt es an normativen Kriterien für die Zuordnung der fünf Qualifikationsniveaus zu den Niveaustufen des Europäischen Qualifikationsrahmens. Daher verdient die Auffassung der Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen Zustimmung, die bei einem Qualifikationsvergleich im Rahmen der „Allgemeinen Regelung" der Richtlinie in einer Bezugnahme auf die Niveaus des Europäischen Qualifikationsrahmens die Gefahr von Konfusion und damit einer Erschwerung des Berufszugangs für Migranten sieht.[16] Eine „Umrechnung" der fünf Qualifikationsstufen nach der Richtlinie in eine der acht Qualifikationsstufen des Europäischen Qualifikationsrahmens ist daher weder geboten noch sinnvoll.

Die Richtlinie 2005/36/EG ist nicht nur für den Zugang zu reglementierten Berufen maßgeblich, sondern auch für die Führung einer Berufsbezeichnung, die nach Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an eine bestimmte Berufsqualifikation gebunden ist (Art. 3 Abs. 1 *lit.* a; zum Führen einer Berufsbezeichnung im Aufnahmemitgliedstaat Art. 52). Dies ist etwa dann von Bedeutung, wenn ein Migrant die Anerkennung einer im Herkunftsland erworbenen Berufsbezeichnung (etwa Meistertitel) nicht speziell für den Zweck einer an den Meistertitel gebundenen Berufstätigkeit (etwa im Rahmen einer Beschäftigung als Arbeitnehmer) begehrt.[17] Auch insoweit ist eine Übersetzung in den Europäischen Qualifikationsrahmen für berufliche Zwecke nicht angezeigt.

---

[16] Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen der Europäischen Kommission, Erläuterung zu Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen /der Europäische Qualifikationsrahmen, S. 2.

[17] Siehe etwa VG Mainz, GewArch 2009, S. 167 f.

b) Verhältnis des Europäischen Qualifikationsrahmens zur Richtlinie 2005/36/EG im Hinblick auf den Arbeitsmarkt im Allgemeinen (Erwägungsgrund 11, Satz 2 der Empfehlung)

Komplexer stellt sich das Verhältnis zwischen beiden Instrumenten im Hinblick auf die weiteren Auswirkungen von Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt dar. Denn der Europäische Qualifikationsrahmen zielt gerade auch auf die Vergleichbarkeit von Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt, soweit es nicht um gesetzlich geregelte Zugangsstandards geht. Daher soll der Europäische Qualifikationsrahmen als „Übersetzungsmechanismus" den Arbeitgebern bei der Einstellung von Migranten eine wesentliche Orientierungshilfe bieten.[18]

Dabei kann es zu einem Nebeneinander von Qualifikationsnachweisen kommen, die jeweils nach Gemeinschaftsrecht mit Äquivalenzanspruch im Hinblick auf vergleichbare nationale Qualifikationen verbunden sind. Aus der Sicht des Arbeitgebers können nämlich die Bescheinigung des Aufnahmemitgliedstaates nach der Richtlinie 2005/36/EG über die Gleichwertigkeit der Qualifikation des Migranten mit einer nationalen Qualifikation für einen reglementierten Beruf und die Qualifikation nach einer Niveaustufe des Europäischen Qualifikationsrahmens miteinander konkurrieren. Beiden Qualifikationsnachweisen liegen jeweils eigene Standards zugrunde. Dabei sind die in der Richtlinie geregelten Standards der Ausbildung und der beruflichen Praxis für die Qualifikation nach dem Europäischen Qualifikationsrahmen nicht maßgeblich. Denn die „outputorientierte" Einstufung nach dem Europäischen Qualifikationsrahmen abstrahiert völlig vom Erwerbshintergrund der einzustufenden Fähigkeiten. Dabei kann die nach der Richtlinie maßgebliche Qualifikation auf einer niedrigeren Niveaustufe angesiedelt sein als die unabhängig von einer formalisierten Ausbildung erlangte Qualifikation nach dem Europäischen Qualifikationsrahmen.

---

[18] Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen der Europäischen Kommission, Erläuterung zu Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen /der Europäische Qualifikationsrahmen, S. 4.

c) Normative Auswirkungen des europäische Qualifikationsrahmens auf berufliche Befähigungsnachweise

Trotz des Vorrangs des Anerkennungssystems nach der Richtlinie 2005/36/EG ist es denkbar, dass langfristig die Einstufung von berufsrelevanten Qualifikationen nach dem Europäischen Qualifikationsrahmen Auswirkungen auf die wechselseitige Anerkennung von Qualifikationen für reglementierte Berufe hat. Dies macht auch der Vorschlag über eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufhebung von Entscheidung 85/368/EWG des Rates über die Entsprechungen der beruflichen Befähigungsnachweise zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Gemeinschaften[19] deutlich. Denn die vorgeschlagene Aufhebung wird wesentlich damit begründet, dass der Europäische Qualifikationsrahmen im wesentlichen den gleichen Zielen dient wie die Entscheidung 85/368/EWG[20].

Bei nicht harmonisierten Standards ist es möglich, dass eine allein mit Lernergebnissen begründete Qualifikation nach dem Europäischen Qualifikationsrahmen der gleichen Niveaustufe zuzuordnen ist wie eine Qualifikation, die sich aus einer bestimmten Ausbildung oder nachgewiesener Berufspraxis herleitet.

Eine derartige Gleichwertigkeit nach dem Europäischen Qualifikationsrahmen mag in einzelnen Fällen die Rechtfertigung des Erfordernisses einer „Input-orientierten" Qualifikation beziehungsweise von Ausgleichsmaßnahmen (nach Art. 14 der Richtlinie) unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit (Verhältnismäßigkeit) erschüttern. Dies gilt vor allem dann, wenn (etwa in der Ausschreibung) das Anforderungsprofil für eine Beschäftigung in recht allgemeiner Weise durch Qualifikationen nach einer bestimmten Niveaustufe umschrieben wird oder ohne unmittelbar einleuchtende Gründe die Erwartung einer bestimmten

---

[19] KOM (2007) 060.

[20] Siehe Bericht des Ausschusses des Europäischen Parlamentes für Beschäftigung sozialer Angelegenheiten vom 4. April 2008, PE 400.561v02-00 A6-0132/200.

Niveaustufe auf bestimmte, nach dem europäischen Qualifaktionsrahmen gleichwertige Qualifikationen verengt wird. Hier sei nur daran erinnert, dass die Erforderlichkeit von Barrieren für die Inanspruchnahme der Marktfreiheiten in nicht gemeinschaftsrechtlich harmonisierten Bereichen einen zentralen Rechtfertigungsstandard nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bildet[21]. Auch bei der Konkretisierung der Richtlinie ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als interpretationsleitender Maßstab des Primärrechts zu beachten.[22] Dieser Befund sollte bei der Formulierung von Anforderungsprofilen bedacht werden.

III. Rechtsgestalt des Deutschen Qualifikationsrahmens

1. Vorgaben des Europäischen Gemeinschaftsrechts

Die Empfehlung zum Europäischen Qualifikationsrahmen gibt keine bestimmte Rechtsform für die Umsetzung für die Mitgliedstaaten vor. Nach der Begründungserwägung Nr. 15 sollte die Empfehlung

> „im Einklang mit der nationalen Gesetzgebung und Praxis umgesetzt werden."

Von Maßnahmen der Rechtsetzung (Gesetz- oder Verordnungsgebung) ist in der Empfehlung nicht die Rede. Im operativen Teil wird in Nr. 3 den Mitgliedstaaten empfohlen,

> „gegebenenfalls Maßnahmen zu erlassen, damit 2012 alle neuen Qualifikationsbescheinigungen, Diplome und Europass-Dokumente, die von den dafür zuständigen Stellen ausgestellt werden, über die nationalen Qualifikationssysteme einen klaren Verweis auf das zutreffende Niveau des europäischen Qualifikationsrahmens enthalten".

---

[21] Hierzu m.w.Nachw. *M. Herdegen*, Europarecht, 11. Aufl. 2009, S. 257, siehe etwa EuGH, Rs. C-55/94, *Gebhard*, Slg. 1995, I-5165 Rn. 37.

[22] Zur gebotenen Verhältnismäßigkeit einer Ausgleichsmaßnahme *W. Frenz*, DVBl. 2007, S. 347 ff. (349).

Auch hier wird der Grad der Verbindlichkeit der „gegebenenfalls“ zu ergreifenden Maßnahmen nicht näher konkretisiert. Dabei haben die Mitgliedstaaten in der Wahl der Rechtsform der Umsetzungsmaßnahmen große Gestaltungsfreiheit.

Jedoch zielt die Empfehlung darauf, dass innerstaatliche Umsetzungsmaßnahmen über den staatlichen Binnenbereich (Bildungseinrichtungen der unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung) hinausreichen. Dies ergibt sich schon daraus, dass bis 2012 *alle* neuen Qualifikationsbescheinigungen, Diplome und Europass-Dokumente einen klaren Verweis auf das zutreffende Niveau des Europäischen Qualifkationsrahmens enthalten sollen (Nr. 3 der Empfehlung).

Daher sind verwaltungsinterne Regelungen (Verwaltungsrichtlinien o.ä.) nicht ausreichend. Denn solche bloßen Verwaltungsvorschriften entfalten nur im Bereich der staatlichen Verwaltung (nach Maßgabe gesetzlicher Aufsichtsbefugnisse) Wirkung. Denn auch die durch den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) begründete Selbstbindung der öffentlichen Verwaltung im Sinne einer gleichförmigen Verwaltungspraxis[23] gilt nur im Rahmen der Verwaltung. Nichtstaatliche Bildungseinrichtungen bleiben hiervon unberührt. Auf der anderen Seite bedarf es keiner Umsetzung durch Rechtssatz (Gesetz bzw. Staatsvertrag, Rechtsverordnung). Auch Empfehlungen oder Selbstverpflichtungen nichtstaatlicher Bildungseinrichtungen können sich als geeignete Maßnahme der Umsetzung erweisen.

Letztlich kommt es entscheidend auf die bezweckte Bindungswirkung (namentlich für Selbstverwaltungskörperschaften und außerstaatliche Bildungseinrichtungen) sowie die mögliche Begründung subjektiver Rechte für die Wahl der Rechtsform an. Hier greift wiederum ein weiter Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung.

---

[23] BVerfGE 116, 135 (153); BVerwGE 118, 379 (383); Sachs/*Osterloh*, GG-Kommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 3 Rn. 118; *Jarass*/Pieroth, GG-Kommentar, 10 Aufl. 2009, Art. 3 Rn. 35; *H. Maurer*, Allgemeines Verwalungsrecht, 16. Aufl. 2006, § 24, Rn. 20 ff.

2. Umsetzung durch Rechtssatz

Eine Umsetzung durch Rechtssatz (d.h. durch Gesetz, Staatsvertrag oder Rechtsverordnung) ist dann angezeigt, wenn die Standards des Europäischen Qualifikationsrahmens auf die Selbstverwaltungskörperschaften und außerstaatliche Bildungseinrichtungen verbindlich gemacht werden sollen. Dabei steht ein Staatsvertrag mit parlamentarischer Zustimmung nach der Rechtsprechung einem förmlichen Gesetz auch dann gleich, wenn der Zustimmungsbeschluss nicht in Gesetzesform ergeht[24].

Verpflichtungen für Selbstverwaltungskörperschaften und außerstaatliche Einrichtungen lassen sich nur durch Gesetz oder – aufgrund gesetzlicher Ermächtigung – durch Rechtsverordnung begründen. Dies ergibt sich aus der (verfassungs-)gesetzlich geregelten Autonomie von Selbstverwaltungskörperschaften und den Grundrechten außerstaatlicher Bildungseinrichtungen (Art. 12 Abs. 1, sowie Art. 2 Abs. 1 GG). Dabei ist die Grundrechtsrelevanz einer gebotenen Orientierung an einem den Europäischen Qualifikationsrahmen umsetzenden nationalen Qualifikationsrahmen mit der Zuordnung erlangter Qualifikationen zu einer der Niveaustufen des Europäischen Qualifikationsrahmens nicht so gewichtig, dass hierfür ein förmliches Gesetz erforderlich und nicht auch eine Rechtsverordnung ausreichend wäre[25]. Auch für die Inhaber einer Qualifikation hat der Verweis auf einen dem Europäischen Qualifikationsrahmen entsprechenden nationalen Qualifikationsrahmen keine derartige grundrechtliche Bedeutung, dass die Umsetzung der Empfehlung unbedingt in der Form eines förmlichen Gesetzes erfolgen müsste[26].

Aus verfassungsrechtlicher Sicht bleibt zu erwägen, ob nach den Grundsätzen über den sog. „Parlamentsvorbehalt“ (Wesentlichkeitstheorie[27]) jedenfalls die

---

[24] BVerfGE 90, 60 (84 f.); kritisch hierzu *M. Herdegen*, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. Bd. VI, 2008, § 129 Rn. 66.
[25] Zum Vorbehalt des Gesetzes BVerfGE 33, 125 (158 f.); 101, 1 (34).
[26] Zur Grundrechtsrelevanz als Maßstab des sog. „Parlamentsvorbehalts“ BVerfGE 77, 170 (230 f.).
[27] BVerfGE 33,1 (10 ff.); 41, 251 (259 f.); 47, 46 (78 f.); *Ossenbühl*, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. Bd. V, § 100 Rn. 41 ff., 52 ff.

Grundstrukturen einer Umsetzung durch Gesetz oder auf Grundlage gesetzlicher Ermächtigung (durch Rechtsverordnung) erfolgen muss. Die insoweit maßgebliche Grundrechtsrelevanz ist relativ gering zu veranschlagen. Dies gilt jedenfalls solange, als für den Zugang zu reglementierten Berufen zu Ausbildungsstufen und ganz allgemein im Arbeitsleben „input-orientierte" Qualifikationen entscheidend sind und nicht die Zuordnung einer bestimmten Qualifikation zu einer Niveaustufe sondern die spezielle Qualifikation als solche über berufliche Chancen bestimmen. Eine andersartige Entwicklung ist gegenwärtig nicht im Ansatz erkennbar.

3. Föderale Perspektive

Die Empfehlung vom Europäischen Qualifikationsrahmen richtet sich an die Bundesrepublik Deutschland als Gesamtstaat. Eine Umsetzung der Empfehlung erfolgt durch Bund und Länder nach Maßgabe der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung. Ein Staatsvertrag mit Zustimmung der jeweiligen gesetzgebenden Körperschaften vermag dabei eine umfassende gesetzliche Einbindung von Selbstverwaltungskörperschaften zu sichern[28]. Dabei können Staatsverträge dank ihrer Geltung mit Gesetzeskraft in gleicher Weise wie Gesetze unmittelbare Außenwirkung auch für Private (nichtstaatliche Bildungseinrichtungen) entfalten (als „self-executing" Normen).[29]

Eine Außenwirkung lässt sich auch mit einer Verwaltungsvereinbarung mit der Zustimmung aufgrund gesetzlicher Verordnungsermächtigungen erreichen.[30]

Keine vergleichbare Außenwirkung erzielt ein Bund-/Länderprotokoll oder eine im Rahmen der jeweiligen Verwaltungskompetenzen geschlossene

---

[28] Hierzu *W. Rudolf,* in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. Bd. VI, 2008, § 141 Rn. 58 ff.
[29] *W. Rudolf,* in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. Bd. VI, 2008, § 141 Rn. 57 ff.
[30] *W. Rudolf,* in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. Bd. VI, 2008, § 141 Rn. 63.

Verwaltungsvereinbarung oder Koordinationsabsprache.[31] Hier beschränkt sich die Verpflichtungswirkung auf die Vertragspartner.[32]

Unter den Optionen für eine Steuerung ohne Rechtsatz hat eine gemeinsame Empfehlung von Bund und Ländern die breiteste Wirkung im Hinblick auf den Adressatenkreis. Staatsrechtlich sind dabei die betroffenen Ressortkompetenzen zu beachten. Eine umfassende Einbeziehung des Sektors der beruflichen Bildung setzt insoweit die Mitwirkung der Wirtschaftsressorts voraus. Ein denkbares Modell wäre eine mit Zustimmung der Wirtschaftsminister ausgesprochene Empfehlung der Kultusministerkonferenz und des Bundes. Im Sinne einer fortschreitenden Umsetzung kommt auch eine stufenweise Ausweitung des Adressatenkreises von Empfehlungen in Betracht.

Derartige Empfehlungen von Bund und Ländern haben für sich genommen noch keine unmittelbare verwaltungsinterne Bindungswirkung. Hierfür bedarf es zumindest der Aufnahme in Verwaltungsvorschriften. Im Übrigen können solche Empfehlungen über die Begründung einer gleichförmigen Verwaltungspraxis eine Selbstbindung der Verwaltung auslösen.

4. Umsetzung ohne Begründung von Rechtspflichten Dritter

Die Empfehlung zum Europäischen Qualifkationsrahmen verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht dazu, Rechtspflichten von rechtsfähigen Selbstverwaltungseinrichtungen oder von nichtstaatlichen Anbietern zu begründen. Dies ergibt sich schon aus der Formulierung in Begründungserwägung Nr. 15 die von der Umsetzung "im Einklang mit der nationalen Gesetzgebung und Praxis" (und nicht: „durch Gesetzgebung") spricht. Für eine konzertierte Umsetzung erforderlich sind jedoch Maßnahmen, die alle Aussteller von neuen Qualifikationsbescheinigungen, Diplomen und Europa-Dokumenten bis 2012 erfassen (Nr. 3 der Empfehlung). Eine solche Einbeziehung kann durch alle geeigneten Maßnahmen geschehen, die das Verhalten dieser Bildungseinrichtungen

---

[31] Hierzu *Grawert*, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, 1967, S. 50 ff. und *passim*.

[32] *W. Rudolf,* in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. Bd. VI, 2008, § 141 Rn. 64 ff.

steuern. Hierzu gehören nicht nur Empfehlungen oder Selbstverpflichtungen, sondern auch etwa Verwaltungsvorschriften, welche die staatliche Anerkennung oder die Finanzierung von Bildungseinrichtungen oder Ausbildungsgängen regeln.

5. Umsetzung ohne Begründung subjektiv-öffentlicher Rechte

Die Empfehlung zum Europäischen Qualifikationsrahmen sieht keine Umsetzung durch ein Gesetz im materiellen Sinne (d.h. etwa durch förmliches Gesetz oder Rechtsverordnung) vor. Damit fällt auch die (Nicht)Begründung subjektiv-öffentlicher Rechte (individueller „Rechtsansprüche") im Zusammenhang mit der Schaffung eines nationalen Qualifikationsrahmens in die Entscheidung des jeweiligen Mitgliedstaates. Der Verzicht auf eine Umsetzung durch Gesetz oder Rechtsverordnung bedeutet zugleich die Entscheidung gegen die Begründung subjektiver Rechte.

Bei einer Umsetzung der Empfehlung im Wege der Rechtsetzung kommt es darauf an, ob nach dem objektiven Willen des Gesetzgebers oder Verordnungsgebers subjektiv-öffentliche Rechte begründet werden sollen. Dabei liegt bei einer gesetzlichen Regelung jedoch wegen des Zusammenhanges des Europäischen Qualifikationsrahmens und damit auch eines nationalen Qualifikationsrahmens mit dem Ziel einer gemeinschaftsweiten Mobilität für berufliche Zwecke und mit den Marktfreiheiten (Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit) die Vermutung nahe, dass grundsätzlich ein subjektiv-öffentliches Recht Einzelner begründet wird. Diese Vermutung bezieht sich darauf, dass eine gesetzliche Regelung mit Verweis auf den Europäischen Qualifikationsrahmen auch den Interessen des Einzelnen zu dienen bestimmt ist. Danach kann der Einzelne verlangen, dass der Deutsche Qualifikationsrahmen bei einer erworbenen Qualifikation angewendet wird oder eine Qualifikation einer bestimmten Niveaustufe zugeordnet wird. Für einen Anspruch auf nachträgliche Zuordnung einer früher erworbenen Qualifikation und eine entsprechende Bescheinigung kann eine solche Vermutung allenfalls dann greifen, wenn überhaupt eine korrelierende Verpflichtung der zuständigen Stellen begründet wird. Eine nachträgliche Zuordnung von bereits früher erworbenen Qualifikationen ist nicht

Gegenstand der Empfehlung, wie sich auch aus dem Umkehrschluss aus Nr. 3 der Empfehlung ergibt. Den Verzicht auf die Zuordnung zu einer Niveaustufe thematisiert die Empfehlung nicht.

6. Rechtsansprüche aus dem allgemeinen Gleichheitssatz

Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) verpflichtet die öffentliche Verwaltung zu einem gleichförmigen Vorgehen bei vergleichbaren Bedingungen. Dies bedeutet, dass die öffentliche Verwaltung nicht ohne sachlichen Grund von einer einmal eingeschlagenen Verwaltungspraxis abweichen darf[33]. Zu beachten ist, dass diese Selbstbindung der Verwaltung nur im Kompetenzbereich des jeweiligen Verwaltungsträgers (Bund, Land, rechtlich verselbständigte Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung) gilt.

Auch bei einem Ausschluss subjektiv-öffentlicher Rechte im Rahmen einer Regelung durch Gesetz bleibt immer noch der Anspruch auf Gleichbehandlung in der gesetzesgeleiteten Praxis (Art. 3 Abs. 1 GG) zu berücksichtigen.

IV. Modalitäten der Umsetzung im deutschen Recht: deutscher Qualifikationsrahmen

1. Zuordnung von Abschlüssen zu Niveaustufen und Koordinierungsfragen

Die Empfehlung zum Europäischen Qualifikationsrahmen enthält keine näheren Vorgaben über die Zuständigkeit für die Zuordnung zu einer Niveaustufe. Vorgesehen ist jedoch die Einrichtung von

> „nationalen, mit den spezifischen Strukturen der Mitgliedstaaten verbundene und ihren jeweiligen Anforderungen genügende Koordinierungsstellen zu benennen, die die Beziehung zwischen den nationalen

[33] BVerfGE 116, 135 (153); BVerwGE 118, 379 (383); Sachs/*Osterloh*, GG-Kommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 3 Rn. 118; *Jarass*/Pieroth, GG-Kommentar, 10 Aufl. 2009, Art. 3 Rn. 35; *H. Maurer*, Allgemeines Verwalungsrecht, 17. Aufl. 2009, § 24, Rn. 20 ff.

> Qualifikationssystemen und dem Europäischen Qualifikationsrahmen unterstützen und zusammen mit anderen zuständigen nationalen Behörden lenken, um die Qualität und die Transparenz dieser Beziehung zu fördern.“ (Nr. 6 Abs. 1)

Diese nationalen Koordinierungsstellen sollen unter anderem folgende Funktionen erfüllen:

> „a) Verknüpfung der Qualifikationsniveaus der nationalen Qualifikationssysteme mit den in Anhang II beschriebenen Niveaus des Europäischen Qualifikationsrahmens;
>
> b) Gewährleistung einer transparenten Methodik, mit deren Hilfe nationale Qualifikationsniveaus mit dem Europäischen Qualifikationsrahmen verknüpft werden, um die Vergleichbarkeit zwischen diesen zu erleichtern, und Gewährleistung der Veröffentlichung der daraus folgenden Entscheidungen;
>
> c) Sicherstellung des Zugangs der Betroffenen zu Informationen und Leitlinien darüber, wie nationale Qualifikationen über die nationalen Qualifikationssysteme an den Europäischen Qualifikationsrahmen gekoppelt werden;
>
> d) Förderung der Einbindung aller wichtigen Betroffenen, wozu — im Einklang mit der nationalen Gesetzgebung und Praxis — auch Einrichtungen der Hochschulbildung und der beruflichen Bildung, Sozialpartner, Sektoren und Experten im Bereich des Vergleichs und der Nutzung von Qualifikationen auf europäischer Ebene gehören;“

Diese Funktion der nationalen Koordinierungsstellen bezieht sich allgemein auf die Verknüpfung der nationalen Qualifikationssysteme mit den Niveaustufen des Europäischen Qualifikationsrahmens und die Gewährleistung einer „Übersetzungsmethodik“. Die konkrete Zuordnung einer bestimmten Qualifikation zu einer Niveaustufe liegt auf einer nachgeordneten Ebene. Im Rahmen einer

teilweisen (unvollkommenen) Umsetzung der Empfehlung[34] kann ein EU-Mitgliedstaat auch dafür optieren, eine nationale Koordinierungsstelle (zunächst) gar nicht zu errichten. Es bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, welchen Konkretisierungsgrad (Detailschärfe) die Leitlinien der nationalen Koordinierungsstelle erreichen sollen. In jedem Falle wird sich die nationale Koordinierungsstelle bei der Verknüpfung der Niveaustufen des nationalen Qualifikationsrahmens mit denen des Europäischen Qualifikationsrahmens sinnvollerweise eines Expertengremiums bedienen.

Die Empfehlung zum Europäischen Qualifikationsrahmen lässt in Nr. 3 erkennen, dass der ausgewiesene Bezug einer bescheinigten Qualifikation zu der jeweiligen Niveaustufen des Europäischen Qualifikationsrahmens den für die Ausstellung von Qualifikationsbescheinigungen, Diplomen und Europass-Dokumenten zuständigen Stellen obliegen soll. Dies schließt aber nicht aus, daß die nationale Koordinierungsstelle oder eine andere Instanz mit einem hohen Differenzierungsgrad (großer Detailschärfe) die Zuordnung auch sehr spezieller Qualifikationen zu einer Niveaustufe vornimmt. Dann blieben den für die Ausstellung des Qualifikationsnachweis zuständigen Stellen nur noch der Nachvollzug ohne eigene Bewertungsschritte.

2. Kriterienkatalog für die Zuordnung von Niveaustufen

Nach Nr. 6 Abs. 2 *lit.* b der Empfehlung sollen die nationalen Koordinierungsstellen durch einen methodischen Rahmen die transparente Verknüpfung nationaler Qualifikationsniveaus mit dem Europäischen Qualifikationsrahmen gewährleisten. Diese Aufgabe schließt die Festlegung operabler Kriterien ein, die etwa als Anlage zum Deutschen Qualifikationsrahmen (Kriterienkatalog) veröffentlicht werden könnten.

[34] Supra unter II.1.

3. Teilqualifikationen

Die Relevanz von Teilqualifikationen und deren bilanzierenden Zuordnung zu einer der Qualifikationsstufen des nationalen Qualifikationsrahmens oder des europäischen Qualifikationsrahmens regeln die Empfehlung zum Europäischen Qualifikationsrahmen nicht. Hier liegt eine Aufgabe der Konkretisierung von Vergleichsmaßstäben, wie sie der nationalen Koordinierungsstelle obliegt.

4. Errichtung einer nationalen Koordinierungsstelle

Die Rechtsgrundlage für die Schaffung einer nationalen Koordinierungsstelle richtet sich nach ihren Aufgaben und Befugnissen. Soweit die nationale Stelle sich auf reine Koordinierungsaufgaben im Sinne von Nr. 6 Abs. 2 der Empfehlung zum Europäischen Qualifikationsrahmen beschränkt und dabei keine Regelungen mit unmittelbarer Außenwirkung erlässt, bedarf es nicht notwendig einer Errichtungsgrundlage durch Gesetz (Staatsvertrag) oder Rechtsverordnung (gegebenenfalls in Verbindung mit einer Verwaltungsvereinbarung). Dies gilt auch dann, wenn ein Gesetz die Verwendung der von der Koordinierungsstelle entwickelten Kriterien vorschreibt. Denn insoweit entfaltet nur das Gesetz rechtliche Außenwirkung. Eine andere Beurteilung ist aber dann angezeigt, wenn mit der mit der Einrichtung regelmäßige Haushaltsbelastungen verbunden sind. Hier verlangt die Rücksicht auf die präjudizierte Budgethoheit eine parlamentarische Legitimation durch Gesetz (Staatsvertrag).[35]

Eine staatsvertragliche Regelung kann sich ganz auf die Einrichtung (einschließlich der damit verbundenen Organisationsfragen, Aufgabenbeschreibung und Finanzierung) einer nationalen Koordinierungsstelle beschränken. Insoweit begründet ein Staatsvertrag weder Rechte noch Pflichte von Dritten.

Wenn aber das nationaler Qualifikationssystem zu den Stufen des Europäischen Qualifikationsrahmens überhaupt zum Gegenstand einer staatsvertraglichen Regelung gemacht wird, bietet sich an, in diesem Zusammenhang die Errichtung und Aufgaben einer nationalen Koordinierungsstelle mitzuregeln.

---

[35] Vgl. *E. Schmidt-Aßmann*, AöR 116 (1991), S. 329, 342 ff.

Ohne Änderung bestehender gesetzlicher Regelungen könnten die erforderlichen Koordinationsfunktionen auf Bundesebene etwa dem Sekretariat der Kultusministerkonferenz zugeordnet werden. Denkbar ist auch eine „Organleihe" durch Übertragung der Koordinationsfunktionen auf eine Landes- oder Bundesbehörde.

Eine Errichtung (als Bundesoberbehörde mit Funktion einer „Zentralstelle") durch Bundesgesetz würde nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG voraussetzen, dass überhaupt eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf diesem Gebiet besteht. Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) würde nur die Zuordnung von in Deutschland erworbenen Qualifikationen speziell für berufliche Zwecke decken. Eng begrenzt ist auch die Gesetzgebungskompetenz für Hochschulabschlüsse nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG. Eine Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache[36] lässt sich nicht einfach mit dem Bedürfnis nach notwendigerweise einheitlichen Verweisungsstandards begründen. Insoweit ist die Verwaltungskompetenz des Bundes eng begrenzt. Die Übertragung von Koordinierungsaufgaben im Zuständigkeitsbereich von Bund und Ländern setzt eine Bund-Länder-Vereinbarung voraus[37].

5. Rechtsnatur von Maßnahmen der nationalen Koordinierungsstelle

Die Rechtsnatur von Maßnahmen der nationalen Koordinierungsstelle hängt von den Regelungen zu Aufgaben und Befugnissen der Koordinierungsstelle ab. Hiervon zu trennen sind die Rechtswirkungen der von der Koordinierungsstelle entwickelten Kriterien. Diese richten sich nach den Vorschriften, welche die Zuordnung der in Deutschland erlangten Qualifikation nach dem Europäischen Qualifikationsrahmen unter Verweis auf die Standards der nationalen

---

[36] *J. Pietzcker* in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. Bd. VI, 2008, § 134 Rn. 14.

[37] Das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Bereich sowie bei entsprechenden Berichten und Empfehlungen nach Art. 91b Abs. 2 GG bildet keine ausreichende Grundlage für die Umsetzung der Empfehlung zum Europäischen Qualifikationsrahmen; als bloße Ermächtigung zur Zusammenarbeit entfaltet die Vorschrift des Art. 91b Abs. 2 GG aber auch keine Sperrwirkung für ein Zusammenwirken von Bund und Ländern; siehe *H. Siekmann*, in: *M.* Sachs (Hrsg.), 5. Aufl. 2009, Art. 91b Rn. 37.

Koordinierungsstelle behandeln, also der Regelung durch Rechtsatz (Staatsvertrag oder Gesetz, Rechtsverordnung, Verwaltungsvorschrift, bloße Empfehlung oder Selbstverpflichtung).

6. Rechts- und Fachaufsicht

Die Rechts- und Fachaufsicht hängt von den Regelungen zur Errichtung und Aufgabenwahrnehmung der nationalen Koordinierungsstelle ab. Denkbar ist hier etwa eine Rechts- und Fachaufsicht durch das zuständige Ministerium des Sitzstaates, gegebenenfalls vorbehaltlich der Aufsichtsführung durch ein besonderes Gremium aus Vertretern von Bund und Ländern (etwa nach dem Vorbild der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen)[38]. Wird eine schon bestehende Landes- oder Bundesbehörde im Wege der Organleihe mit den Aufgaben einer nationalen Koordinierungsstelle betraut, bedarf die Rechts- und Fachaufsicht besonderer Regelung im Übertragungsakt, die das bestehende Aufsichtsregime verdrängen.

7. Einflussmöglichkeiten der Europäischen Gemeinschaft

Die Europäische Kommission kann durch beratene und unterstützende Tätigkeit im Sinne der Billigung der Kommissionsabsichten in der Empfehlung zum Europäischen Qualifikationsrahmen (Nr. 1 bis 4 des billigenden Teils) auf die Zuordnung nationaler Qualifikationen zu bestimmten Niveaustufen nach dem Europäischen Qualifikationsrahmen hinwirken,. Für eine einseitige Steuerung der Ausgestaltung des nationalen Qualifikationsrahmens durch die Kommission bietet die Empfehlung zum Europäischen Qualifikationsrahmen keinerlei Grundlage.

V. Auswirkungen des deutschen Qualifikationsrahmens

Die Zuordnung einer Qualifikation zu einer Niveaustufe des Deutschen Qualifikationsrahmens äußert keine unmittelbare rechtliche Wirkung. Die Zuordnung zu einer Qualifikationsstufe des Deutschen Qualifikationsrahmens

[38] Art. 2 Abs. 3 des Staatsvertrages über die Vergabe von Studienplätzen.

erleichtert über die durch den Europäischen Qualifikationsrahmen vermittelte Vergleichbarkeit für eine in Deutschland erworbenen Qualifikation (auch insoweit, als sie auf Lernergebnissen und nicht auf formalisierten Ausbildungsprozessen beruht) die Anerkennung im EU-Ausland, soweit es nicht um den Zugang zu reglementierten Berufen geht. Erst über den Bezug auf den Europäischen Qualifikationsrahmen wird die Vergleichbarkeit von Qualifikationsniveaus für die Zwecke der Weiterbildung und der Bewerbung auf dem Arbeitsmarkt im EU-Ausland hergestellt.

1. Das Verhältnis von Zuordnungen nach dem Deutschen Qualifikationsrahmen zum nationalen Berechtigungssystem

Die Zuordnung einer Qualifikation zu einer Niveaustufe des Deutschen Qualifikationsrahmens hat keine unmittelbare Wirkung für den Zugang zu nationalen Berechtigungssystemen. Dies gilt auch dann, wenn die Zuordnung eine Qualifikation von der gleichen Niveaustufe aufweist, wie sie dem geforderten Berechtigungsnachweis (etwa für Zwecke der Ausbildung) entspricht. Dies ergibt sich schon daraus, dass ganz unterschiedliche Harmonisierungsregeln ein und derselben Qualifikationsstufe zugeordnet sein können. Eine besondere Beurteilung gilt für den – hypothetischen und eher fernliegenden – Fall, dass nach einem Ausbildungs- oder sonstigen Berechtigungssystem der Zugang ohne weitere Spezifizierung nur an irgendeine beliebige Qualifikation geknüpft wird, die einer bestimmten Niveaustufe des Deutschen Qualifikationsrahmens entspricht. Dann würde die Zuordnung einer Qualifikation zu dieser Niveaustufe zwar noch nicht für sich genommen eine Zugangsberechtigung begründen, aber die tatbestandlichen Zugangsvoraussetzungen erfüllen. Die Zugangsberechtigung wird in einem solchen Fall durch die den Zugang regelnde Norm vermittelt, die ihrerseits auf eine bestimmte Niveaustufe verweist.

2. Verhältnis des Europäischen Qualifikationsrahmen und des Deutschen Qualifikationsrahmens zu völkerrechtlichen Abkommen

Bilaterale Abkommen zwischen EU-Mitgliedstaaten zur Anerkennung von Qualifikationen[39] können neben den vertraglichen Bestimmungen zu den Marktfreiheiten und Sekundärrecht Anwendung finden, soweit sie sich als Vereinbarungen nach Art. 293 (1. Spiegelstrich EG) darstellen[40]. Das Verhältnis des Europäischen Qualifikationsrahmens oder des Deutschen Qualifikationsrahmens zu bestehenden bilateralen Abkommen zwischen EU-Mitgliedstaaten ist überhaupt nur insoweit klärungsbedürftig, als es nicht unmittelbar um den Zugang zu reglementierten Berufen geht. Insoweit tritt der Europäische Qualifikationsrahmen ganz hinter den Anerkennungsmechanismen der Richtlinie 2005/36/EG zurück[41]. Insoweit geht es bei bilateralen Vereinbarungen zur Anerkennung von Qualifikationen für reglementierte Berufe nur um das Verhältnis zu der Richtlinie 2005/36/EG.

Für die Anerkennung von Qualifikationen für andere Zwecke als den Zugang zu reglementierten Berufen bleiben die vertraglichen Bestimmungen und die im sekundären Gemeinschaftsrecht enthaltenen Harmonisierungsregeln maßgeblich. Eine Konkurrenz zum Europäischen Qualifikationsrahmen und nationalen Qualifikationsrahmen besteht bei vertraglichen Anerkennungsmechanismen nicht. Denn der Europäische Qualifikationsrahmen und nationale Qualifikationsrahmen regeln als bloße Instrumente des Vergleichs auf einer beachtlichen Abstraktionshöhe nicht die Gleichstellung ausbildungsgestützter Qualifikationen im Hinblick auf die Rechtsfolgen (Zugangsberechtigungen), die das nationale Recht an die Innehabung knüpft.

Auf die Anwendung des (zwischen Mitgliedstaaten des Europarats und Europäischen UNESCO-Mitgliedstaaten geschlossenen) Übereinkommens von

---

[39] Siehe Verordnung zur Gleichstellung französischer Prüfungszeugnisse mit Zeugnissen über das Bestehen der Abschlussprüfung oder Gesellenprüfung in anerkannten Ausbildungsberufen vom 16. Juni 1977 (BGBl. I S. 857), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 25. September 1991 (BGBl. I S. 1956); Verordnung zur Gleichstellung österreichischer Meisterprüfungszeugnisse mit Meisterprüfungszeugnissen im Handwerk vom 31. Januar 1997 (BGBl. I S. 142().

[40] Siehe EuGH, Rs. 137/84, *Mutsch,* Slg. 1985, 2681 Rn. 11.

[41] Hierzu oben, II.3.

Lissabon über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der Europäischen Union von 1997[42] hat die Empfehlung zum Europäischen Qualifikationsrahmen keinen Einfluss.

3. Änderungsbedarf bei Handwerksordnungen und BBiG

Ein Änderungsbedarf bei Handwerksordnung und BBiG hängt im Wesentlichen davon ab, inwieweit sich der Bundesgesetzgeber dafür entscheidet, bei der Ausstellung von Qualifikationen nach diesen Gesetzen den Verweis auf Qualifikationsrahmen verbindlich zu machen.

4. Änderungsbedarf der Gebührenregelungen für Gleichwertigkeitsprüfung

Ein Änderungsbedarf bei Gebührenordnungen für Gleichwertigkeitsprüfungen richtet sich danach, inwieweit ein vorzunehmender Verweis auf den deutschen Qualifikationsrahmen und den Europäischen Qualifikationsrahmen zu einem gebührenrechtlich (nach dem Äquivalenzprinzip) relevanten Mehraufwand für die Verwaltungsleistung führt[43].

5. Verhältnis der Abschlüsse freier, international agierender Anbieter zum Deutschen Qualifikationsrahmen

Der „Regelungsphilosophie" der Empfehlung zum Europäischen Qualifikationsrahmen entspricht es, dass der Europäische Qualifikationsrahmen den „Meta-Vergleichsrahmen" für nationale Qualifikationssysteme bildet[44]. In der Konsequenz dieses Ansatzes liegt es, dass auch freie, international agierende Anbieter in dem Mitgliedstaat, in dem sie qualifikationsrelevante Ausbildungsleistungen anbieten, auf den jeweiligen nationalen Qualifikationsrahmen

---

[42] BGBl. 2007 II S. 712, 713.

[43] Zum Äquivalenzprinzip als Maßstab der Gebührenbemessung BVerfGE 20, 257 (270); 83, 363 (392); 91, 207 (223); BVerwGE 80, 36 (39); 109, 272 (274).

[44] Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen: Auf dem Weg zu einem Europäischen Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen, SEK (2005), 957, S. 15 f.

Bezug nehmen und insoweit den gleichen Bedingungen unterworfen sind wie alle anderen nicht-staatlichen Ausbildungseinrichtungen. Soweit der Inhalt von Schulzeugnissen durch Gesetz oder Rechtsverordnung geregelt ist (wie bei Zeugnisformularen der Sekundarstufe I), bedarf der Bezug auf den nationalen Qualifikationsrahmen ebenfalls einer Regelung durch Rechtsatz.