



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 6.11.2007
KOM(2007) 680 endgültig

2007/0234 (COD)

Vorschlag für eine

**ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS
UND DES RATES**

**zur Aufhebung der Entscheidung 85/368/EWG des Rates über die Entsprechungen der
beruflichen Befähigungsnachweise zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen
Gemeinschaften**

(von der Kommission vorgelegt)

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

Der Vorschlag ist Teil des Programms im Rahmen des Legislativ- und Arbeitsprogramms 2007 der Kommission, das das Regelungsumfeld für Unternehmen und andere Stakeholder vereinfachen soll.

Bei der Überprüfung der geltenden Rechtsvorschriften kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Entscheidung 85/368/EWG des Rates vom 16. Juli 1985 über die Entsprechungen der beruflichen Befähigungsnachweise zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften überflüssig ist und daher aufgehoben werden sollte.

Ziele der Entscheidung 85/368/EWG des Rates

Mit der Entscheidung 85/368/EWG des Rates wurde ein System für die Vergleichbarkeit von Abschlüssen in der beruflichen Bildung geschaffen, das es den Arbeitnehmern erleichtern soll, mit ihren Befähigungsnachweisen Zugang zu einer Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat zu erhalten. Dies sollte durch Beschreibungen der praktischen beruflichen Anforderungen für bestimmte Berufe erreicht werden. Die Beschreibungen sollten in der gesamten Gemeinschaft verstanden werden können und so Unternehmen, Arbeitnehmern und Behörden die benötigten Informationen zur Vergleichbarkeit von Qualifikationen zur Verfügung stellen, die in anderen Mitgliedstaaten erworben wurden.

In der Entscheidung wurden die Kommission und die Mitgliedstaaten aufgerufen, bei der Ausarbeitung der gemeinschaftsweit gültigen Beschreibungen der praktischen beruflichen Anforderungen für bestimmte Berufe oder Berufsgruppen zusammenarbeiten und anschließend die in den verschiedenen Mitgliedstaaten anerkannten beruflichen Befähigungsnachweise diesen gemeinsam festgelegten Beschreibungen zuzuordnen.

Es sollten Vergleichstabellen mit Angaben zu Folgendem aufgestellt werden: Kennziffern der SEDOC-Berufssystematik (Verwendung im Europäischen System für die Übermittlung von Stellenangeboten und -gesuchen im internationalen Ausgleich) und der einzelstaatlichen Berufssystematik, Stufe der Berufsbildung, für jeden Mitgliedstaat zutreffende Berufsbezeichnungen und entsprechende Befähigungsnachweise, für die Vermittlung der Berufsbildung zuständige Organisationen sowie Einrichtungen und Behörden, die Diplome, Prüfungszeugnisse oder sonstige Nachweise ausstellen bzw. anerkennen. Die gemeinsam festgelegten Beschreibungen der beruflichen Anforderungen und die Vergleichstabellen sollten dann im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht werden.

Ferner sah die Entscheidung vor, dass die Mitgliedstaaten Koordinierungsstellen benennen, die Informationen über die Vergleichbarkeit von beruflichen Befähigungsnachweisen sammeln und weitergeben. Zusammen mit diesen Stellen sollte die Kommission die gemeinsam festgelegten Beschreibungen der beruflichen Anforderungen sowie die Tabellen zur Vergleichbarkeit von beruflichen Befähigungsnachweisen prüfen. Zudem sollten die Mitgliedstaaten alle vier Jahre Berichte über die Umsetzung der Entscheidung auf nationaler Ebene vorlegen.

Nichtumsetzung der Entscheidung

In der Praxis erwies sich das in der Entscheidung beschriebene System jedoch als sehr schwerfällig, so dass die Entscheidung allenfalls teilweise umgesetzt wurde.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten konzentrierten sich anfangs auf die Berufsqualifikationen von Facharbeitern. In einem ersten Schritt wurden 219 Berufsqualifikationen aus 19 Branchen behandelt; diese Branchen wurden ausgewählt, weil bei den dort vertretenen Berufen die höchste Wahrscheinlichkeit eines Wechsels der Arbeitnehmer in andere Länder bestand.

Die Kommission, das Cedefop und Experten aus den Mitgliedstaaten definierten daraufhin gemeinsam Verfahren für die Ausarbeitung der Beschreibungen der beruflichen Anforderungen sowie für den Vergleich der Qualifikationen. Einem 1990 der Kommission vorgelegten Bericht zufolge traten in diesem Prozess jedoch Probleme auf, so dass die Arbeiten nur sehr langsam vorankamen: Bis 1990 wurden lediglich für fünf der 19 ausgewählten Branchen – d. h. für 66 Berufe – Angaben zur Vergleichbarkeit der Qualifikationen veröffentlicht. Der Prozess des Erfassens, Beschreibens und Vergleichens der Qualifikationen erwies sich als langwierig und schwerfällig. Im Bericht aus dem Jahr 1990 wurde betont, dass die Arbeiten zur Vergleichbarkeit von Qualifikationen rechtzeitig vor der Vollendung des Binnenmarktes Ende 1992 abgeschlossen sein müssen. Zu diesem Zweck wurde vorgeschlagen, die Verfahren zu vereinfachen und das Tempo zu steigern. Es wurde die Zielvorgabe aufgestellt, bis Ende 1992 für 14 weitere Branchen Beschreibungen der beruflichen Anforderungen festzulegen. In der Praxis erwies sich diese Zielvorgabe jedoch als zu ehrgeizig und wurde nicht erreicht.

Es stellte sich außerdem heraus, dass die Entscheidung angesichts des stetigen Wandels der Anforderungen zu unflexibel war. Zwar wird in der Entscheidung auf die Notwendigkeit der Anpassung an neue Gegebenheiten aufgrund des technischen Fortschritts verwiesen; die Kommission, das Cedefop und die Mitgliedstaaten mussten jedoch feststellen, dass die veröffentlichten Informationen aufgrund des zentralisierten Konzepts und der kontinuierlichen, schnellen Entwicklung der Qualifikationen schnell überholt waren.

Im Bericht von 1990 wurde unterstrichen, dass das System nur wirksam sein kann, wenn es auch von den Mitgliedstaaten angewandt wird. In der Praxis zeigte die auf europäischer Ebene geleistete Arbeit jedoch nur wenig Wirkung auf nationaler Ebene bzw. auf Branchenebene.

All dies führte dazu, dass die Umsetzung der in der Entscheidung vorgesehenen Maßnahmen bald eingestellt wurde.

Somit ist der vorliegende Vorschlag zur Aufhebung der Entscheidung als Beitrag zum Programm der Kommission zur Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts zu sehen, das – im Einklang mit der Agenda für Wachstum und Beschäftigung – die Wettbewerbsfähigkeit der EU steigern und zur Verbesserung der Gesamtqualität des Gemeinschaftsrechts beitragen soll.

Die Kommission ist außerdem der Überzeugung, dass die Entscheidung durch mehrere auf EU- oder zwischenstaatlicher Ebene angestoßene Initiativen zur Verbesserung der Transparenz und zur Erleichterung der Übertragung und Bewertung von Lernergebnissen überflüssig wurde.

Der Europäische Qualifikationsrahmen (EQR)

Insbesondere der Europäische Qualifikationsrahmen (EQR) verfolgt die gleiche allgemeine Zielsetzung wie die Entscheidung von 1985. Beide sind darauf ausgerichtet, die Vergleichbarkeit von Berufsqualifikationen zu erleichtern und dadurch die Mobilität der Arbeitnehmer zu unterstützen. Die Kommission hat den Vorschlag zur Einrichtung des EQR (KOM(2006) 479) im September 2006 vorgelegt. Er wurde im [Monat/Jahr] vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommen.

Einer der Hauptunterschiede zwischen dem EQR und der Entscheidung aus dem Jahr 1985 ist der Geltungsbereich: Der EQR ist auf das gesamte lebenslange Lernen ausgerichtet, d. h. er deckt neben der Berufsbildung (dem alleinigen Zielgebiet der Entscheidung von 1985) auch die allgemeine Bildung, die Erwachsenenbildung und die Hochschulbildung ab. Außerdem basiert der EQR auf einem völlig anderen Ansatz.

Mit der Empfehlung wird der EQR als Referenzinstrument für den Vergleich von Qualifikationsniveaus eingerichtet, die im Rahmen nationaler Systeme oder von Systemen internationaler sektoraler Organisationen festgelegt wurden. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, ihre Qualifikationssysteme an den EQR zu koppeln, indem sie ihre Qualifikationsniveaus mit den entsprechenden EQR-Niveaus verknüpfen und ggf. nationale Qualifikationsrahmen entwickeln. Außerdem werden die Mitgliedstaaten dazu angehalten, bis 2012 dafür zu sorgen, dass in ihren berufsqualifizierenden Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen das jeweilige EQR-Niveau (z. B. Niveau 4) aufgeführt ist.

Der EQR stützt sich auf Referenzniveaus, die auf Lernergebnissen aufbauen – Aussagen darüber, was ein Lernender nach Abschluss eines Lernprozesses weiß, versteht und in der Lage ist zu tun, unabhängig vom Kontext, in dem die Qualifikation erworben wurde. Dies gewährleistet die Verständlichkeit von Qualifikationen aus jedem beliebigen Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung. Die Verwendung von Lernergebnissen für die Beschreibung von Qualifikationsniveaus ermöglicht außerdem die Validierung von Lernprozessen, die außerhalb formaler Aus- und Weiterbildungseinrichtungen ablaufen und als zentrales Element des lebenslangen Lernens gelten.

Vergleich zwischen dem EQR und der Entscheidung 85/368/EWG des Rates

Die Entscheidung von 1985 sah einen Top-down-Ansatz vor, der eine intensive, fortlaufende Zusammenarbeit zwischen Sachverständigen aus verschiedenen Ländern voraussetzte, um die Liste zu aktualisieren, die Beschreibungen der Berufe und Qualifikationen zu ändern und erforderlichenfalls neue Qualifikationen hinzuzufügen. Die Tatsache, dass nur bestimmte Branchen und nur ein Bruchteil der vorhandenen Berufsqualifikationen abgedeckt wurden, macht deutlich, dass sich ein solcher Ansatz in der Praxis nicht umsetzen lässt.

Der EQR basiert dagegen auf einem freiwilligen, dezentralen Ansatz, bei dem die Gemeinschaft einen gemeinsamen Bezugsrahmen vorgibt, während die konkreten Entscheidungen von den zuständigen Stellen auf nationaler Ebene bzw. auf Branchenebene getroffen werden. Die in den Mitgliedstaaten anfallenden Arbeiten zur Festlegung der Bezüge zum EQR sind keine übermäßige Belastung. Die Länder verknüpfen ihre Qualifikationsniveaus mit denjenigen des EQR; d. h. einer Qualifikation, die im nationalen Rahmen bzw. System auf einem bestimmten Niveau angesiedelt ist, kann auch ein EQR-Niveau zugeordnet werden. Der EQR dient somit als gemeinsame Sprache für die Beschreibung und das Verständnis von Qualifikationen.

Die nationalen Entscheidungen über die Zuordnung von Qualifikationen zu den EQR-Niveaus werden dem EQR-Beratungsgremium vorgelegt, das im Prozess für die Qualitätssicherung zuständig ist. Es liegt somit im Interesse der Länder, eine realistische erste Bewertung des Niveaus ihrer Qualifikationen abzugeben und dadurch zur Qualitätssicherung auf europäischer Ebene beizutragen.

Die Grenzen, an die die Entscheidung aus dem Jahr 1985 stieß, überwindet der EQR somit in zweifacher Hinsicht: indem die Verbesserung der Transparenz von Qualifikationen in den Vordergrund gestellt wird und durch den dezentralen Ansatz für die Zusammenarbeit, der besser auf die zunehmende Komplexität der Qualifikationen in Europa abgestimmt ist.

Andere Transparenz- und Mobilitätsinstrumente

Zwar ist der EQR das Instrument, dessen Ziele und Funktionen am ehesten mit denjenigen der Entscheidung aus dem Jahr 1985 übereinstimmen, es gibt jedoch noch weitere Instrumente und Maßnahmen auf europäischer Ebene, die die Transparenz fördern und die Übertragbarkeit von Qualifikationen erleichtern. Hierzu zählen der Europass, das Europäische System zur Anrechnung von Studienleistungen (ECTS), die Schlussfolgerungen des Rates über die Ermittlung und Validierung von nicht formalen und informellen Lernprozessen und das Portal „Ploteus“.

Mit der Entscheidung Nr. 2241/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2004 über ein einheitliches gemeinschaftliches Rahmenkonzept zur Förderung der Transparenz bei Qualifikationen und Kompetenzen (Europass) wurde eine Reihe europäischer Instrumente geschaffen, mit deren Hilfe die Bürger ihre Qualifikationen und Kompetenzen darstellen können.

Das bestehende Europäische System zur Anrechnung von Studienleistungen (ECTS) und das im Entstehen begriffene Europäische Leistungspunktesystem für die Berufsbildung (European Credit Transfer System for Vocational Education and Training – ECVET; SEK(2006) 1431) werden es dem Einzelnen leichter machen, Aus- und Weiterbildungsangebote verschiedener Länder zu kombinieren. Beide Instrumente bieten den Bürgern direkte Unterstützung beim Versuch, Qualifikationen oder Qualifikationseinheiten über institutionelle und nationale Grenzen hinweg zu übertragen.

Im Bereich der Validierung des nichtformalen und informellen Lernens einigte sich der Rat im Jahr 2004 auf eine Reihe europäischer Grundsätze (Dok. Nr. 9600/04). Diese Grundsätze liefern die Basis für eine intensivere Zusammenarbeit bei der Validierung, und die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner sind aufgefordert, Validierungsmethoden und -systeme verstärkt und systematisch einzuführen.

„Ploteus“, das Portal für Lernangebote (<http://ec.europa.eu/ploteus>), trägt durch Informationen über Bildungs-, Ausbildungs- und Lernangebote in europäischen Ländern zur Transparenz der Qualifikationen bei.

Die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen im Bereich reglementierter Berufe ist durch die Richtlinie 2005/36/EG vom 7. September 2005 geregelt. Diese Richtlinie konsolidiert, aktualisiert und vereinfacht 15 ältere Richtlinien aus der Zeit von 1975 bis 1999 und sieht ein System der automatischen Anerkennung von Qualifikationen für Berufe mit harmonisierten Ausbildungsanforderungen (Ärzte, Pflegepersonal, Hebammen, Zahnärzte, Veterinärmediziner, Pharmazeuten) sowie für Architekten vor. Für die übrigen

reglementierten Berufe (derzeit fallen rund 800 Berufe in einem oder mehreren Mitgliedstaaten der EU in diese Kategorie) beruht das System auf gegenseitiger Anerkennung, d. h. eine Person, die zur Ausübung eines bestimmten Berufes in einem Mitgliedstaat qualifiziert ist, ist auch in einem anderen Mitgliedstaat zur Ausübung dieses Berufes berechtigt.

2. ÜBEREINSTIMMUNG MIT ANDEREN POLITIKBEREICHEN UND ZIELEN DER EUROPÄISCHEN UNION

Der Vorschlag zur Aufhebung der Entscheidung entspricht den Zielen der Lissabon-Agenda, insbesondere der Strategie für bessere Rechtsetzung sowie der Notwendigkeit, das Regelungsumfeld für Unternehmen und andere Stakeholder zu vereinfachen.

Die Entscheidung von 1985 wird bereits seit längerer Zeit nicht mehr umgesetzt. Schon im Jahr 1990 hat ein Bericht an die Kommission deutlich gemacht, dass die Entscheidung Defizite aufweist und dass sie ihre Ziele allenfalls teilweise erreicht. Sie wurde lediglich zum Teil umgesetzt und wird heute in keinerlei Kontext mehr angewandt.

Optionen

Angesichts dieser Situation prüfte die Kommission drei Optionen für das weitere Vorgehen. Die erste Option bestand darin, dass die Entscheidung Teil des gemeinschaftlichen Besitzstandes bleibt. Angesichts ihrer Unwirksamkeit würde dies jedoch der Selbstverpflichtung der Kommission zur Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts entgegenstehen. Da der Rat und das Parlament den Europäischen Qualifikationsrahmen angenommen haben, dessen Ziele weitgehend mit denjenigen der Entscheidung aus dem Jahr 1985 übereinstimmen, würde somit eine überflüssige Rechtsvorschrift theoretisch in Kraft bleiben. Es gäbe also zwei Instrumente mit ähnlichen Zielen, die jedoch auf unterschiedlichen Methoden basieren und bei denen Qualifikationen aus entgegengesetzten Perspektiven beschrieben werden. Dies würde zu einer verwirrenden Situation führen.

Die zweite Option war, die Entscheidung von 1985 zu ändern. Dies wäre jedoch sowohl methodisch als auch praktisch schwierig oder sogar unmöglich. Wie oben dargelegt, hat sich das weitgehend auf Input basierende Konzept der Entscheidung von 1985 zunehmend als unzeitgemäß erwiesen. Die Entscheidung müsste also fast vollständig neu gefasst werden, so dass der ursprüngliche Wortlaut gegenstandslos würde. Durch ihre Änderung der Entscheidung würden zudem auch erneut Probleme/Widersprüche auftreten, die bereits in Bezug auf die erste Option erwähnt wurden, z. B. Aussendung verwirrender Signale an die Mitgliedstaaten.

Die dritte Option ist die Aufhebung der Entscheidung, so dass ihre Ziele durch den neuen EQR und die anderen oben erwähnten Mechanismen erreicht werden können. Die Aufhebung steht im Einklang mit der allgemeinen Zielsetzung der Kommission, die Deregulierung zu fördern und obsolete, nicht angewandte Vorschriften zu streichen (Vereinfachungsprogramm, Legislativ- und Arbeitsprogramm 2007 und Strategie zur Verbesserung der Rechtsetzung). Mit dem EQR werden die Ziele der Entscheidung sowohl effizienter (aufgrund des schlankeren Konzepts) als auch wirksamer (durch größere Transparenz, den umfassenderen Anwendungsbereich und die Fokussierung auf Lernergebnisse) erreicht. Außerdem wurde in jeder Phase der Entwicklung des EQR der Konsens aller Stakeholder sichergestellt. Die

Kommission legte ihren Vorschlag auf Ersuchen der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner vor und konsultierte sie im Rahmen seiner Ausarbeitung eingehend.

Aus diesen Gründen hat die Kommission die dritte Option gewählt und schlägt vor, die Entscheidung von 1985 aufzuheben.

3. RECHTLICHE ASPEKTE

Zusammenfassung der vorgeschlagenen Maßnahme

Der Vorschlag sieht die Aufhebung der Entscheidung 85/368/EWG des Rates über die Entsprechungen der beruflichen Befähigungsnachweise zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften vor.

Rechtsgrundlage

Artikel 150 Absatz 4 EG-Vertrag legt fest, dass die Tätigkeit der Gemeinschaft jene der Mitgliedstaaten unterstützt und ergänzt und vor allem darauf abzielt (Absatz 2 des Artikels), die berufliche Erstausbildung zu verbessern, die berufliche Eingliederung und Wiedereingliederung zu erleichtern sowie den Informations- und Erfahrungsaustausch über gemeinsame Probleme auszubauen.

Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip gelangt zur Anwendung, da der Vorschlag nicht unter die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt.

Die Ziele des Vorschlags können von den Mitgliedstaaten aus folgendem Grund nicht ausreichend verwirklicht werden:

- Die Entscheidung muss auf Gemeinschaftsebene aufgehoben werden.

Der Vorschlag steht daher mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang.

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Der Vorschlag entspricht aus folgendem Grund dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit:

Er dient der Aufhebung einer überflüssigen Rechtsvorschrift.

Wahl des Instruments

Vorgeschlagenes Instrument: Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates. Zur Aufhebung einer Entscheidung ist ebenfalls eine Entscheidung erforderlich.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den Gemeinschaftshaushalt.

Vorschlag für eine

**ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS
UND DES RATES**

**zur Aufhebung der Entscheidung 85/368/EWG des Rates über die Entsprechungen der
beruflichen Befähigungsnachweise zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen
Gemeinschaften**

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 150 Absatz 4,

auf Vorschlag der Kommission¹,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses²,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen³,

gemäß dem Verfahren des Artikels 251 EG-Vertrag⁴,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) In den Gemeinschaftsstrategien für eine bessere Rechtsetzung wird die Bedeutung der Vereinfachung einzelstaatlicher und gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften als Schlüsselfaktor für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und die Erreichung der Lissabon-Ziele hervorgehoben.
- (2) Bei der Umsetzung der Entscheidung 85/368/EWG⁵ hat sich gezeigt, dass die Entscheidung nicht für die Vergleichbarkeit beruflicher Qualifikationen von Arbeitnehmern, die in einem anderen Mitgliedstaat eine Beschäftigung suchen, sorgen kann.
- (3) Die in der Entscheidung 85/368/EWG vorgesehenen Methoden und Konzepte zur Beschreibung und zum Vergleich von Qualifikationen entsprechen nicht den heute in den Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung angewandten Methoden und Konzepten.

¹ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

² ABl. C [...] vom [...], S. [...].

³ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

⁴ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

⁵ ABl. L 199 vom 31.7.1999, S. 56.

- (4) Durch die Annahme der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom [...] zur Einrichtung eines Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen⁶ wird die Entscheidung 85/368/EWG überflüssig.
- (5) Die Entscheidung 85/368/EWG sollte daher aufgehoben werden –

HABEN FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Entscheidung 85/368/EWG wird mit Wirkung vom [...] aufgehoben.

Artikel 2

Diese Entscheidung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Artikel 3

Diese Entscheidung ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Europäischen Parlaments *Im Namen des Rates*
Der Präsident *Der Präsident*

⁶ ABl. [...].