

Brüssel, den 22.5.2018
COM(2018) 270 final

2018/0126 (NLE)

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

**zur Förderung der automatischen gegenseitigen Anerkennung von im Ausland
erworbenen Hochschulabschlüssen und Abschlüssen der Sekundarstufe II sowie der
Ergebnisse von Lernzeiten im Ausland**

{SWD(2018) 170 final}

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Mit der vorgeschlagenen Empfehlung des Rates soll gewährleistet werden, dass allen Studierenden, Auszubildenden oder Schülern, die – ob im Rahmen einer Qualifizierungs- oder einer Lernmobilität – eine Lernaufenthalt im Ausland absolviert haben, diese Erfahrung automatisch für die Zwecke ihrer weiteren Ausbildung anerkannt wird. Das Recht von Bildungs- oder Ausbildungseinrichtungen, über ihre Zulassungsbedingungen zu entscheiden, wird dadurch nicht eingeschränkt.

Dieses Ziel ist ein Kernelement des Bestrebens, bis 2025 einen europäischen Bildungsraum zu schaffen, also *„ein Europa, in dem Lernen, Studieren und Forschen nicht von Grenzen gehemmt würden. Ein Kontinent, auf dem es zur Norm geworden ist, dass man Zeit – zum Studieren, zum Lernen oder zum Arbeiten – in einem anderen Mitgliedstaat verbringt und auf dem es außerdem gängig ist, dass man neben der Muttersprache zwei weitere Sprachen spricht. Ein Kontinent, auf dem sich die Menschen ihrer Identität als Europäer, des kulturellen Erbes Europas und seiner Vielfalt stark bewusst sind.“* Wir verfolgen das ehrgeizige Ziel, den Mitgliedstaaten eine Intensivierung und Beschleunigung ihrer Zusammenarbeit auf all diesen verschiedenen Gebieten zu ermöglichen; damit könnten sie auch andere Länder außerhalb der EU dazu bewegen, ihrem Beispiel zu folgen. Darüber hinaus wird der europäische Bildungsraum auf einem Konzept für das lebenslange Lernen basieren, das sich auf alle Altersgruppen, alle Formen des Lernens und alle Bereiche der allgemeinen und beruflichen Bildung erstreckt.

Mit der Annahme dieser Empfehlung des Rates werden die Mitgliedstaaten dazu aufgerufen, sich zunächst einmal politisch für eine automatische Anerkennung einzusetzen. Anschließend sind sie zur Umsetzung eines schrittweisen technischen Ansatzes aufgefordert, um so Vertrauen in die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in den anderen Mitgliedstaaten aufzubauen. Damit wird den Gegebenheiten in den unterschiedlichen Bereichen der allgemeinen und beruflichen Bildung Rechnung getragen, da die Anerkennungsverfahren und -instrumente im Hochschulbereich stärker entwickelt sind als im Sekundarbereich. Im Vorschlag werden zum einen die Voraussetzungen beschrieben, die erfüllt sein müssen, wenn die automatische Anerkennung Wirklichkeit werden soll, und zum anderen die EU-Instrumente, die den Mitgliedstaaten sowie ihren Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung dabei helfen können, dieses Ziel zu erreichen.

Die Lernmobilität fördert den Erwerb der für eine aktive Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und am Arbeitsmarkt unabdingbaren Kompetenzen und Erfahrungen. Sie kann zudem die Arbeitskräftemobilität fördern und so einen Beitrag zur Hebung des Lebensstandards sowie zur Stärkung der individuellen und wirtschaftlichen Resilienz leisten. Aus der kürzlich veröffentlichten Zwischenevaluierung des Programms Erasmus+¹ geht hervor, wie positiv sich die Mobilität auf das Selbstvertrauen und die Eigenständigkeit der Lernenden sowie auf ihr Sozialkapital und den Einstieg in eine Beschäftigung auswirkt. Im Kontext eines globalisierten Bildungs- und Beschäftigungsumfelds ist es unerlässlich, dass Lernende die Lernangebote, die sich ihnen in der ganzen EU bieten, bestmöglich nutzen können. Diese Mobilität wird jedoch dadurch behindert, dass im Ausland erworbene Qualifikationen oder die Ergebnisse von Lernzeiten im Ausland nicht automatisch anerkannt werden.

¹ https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/resources/documents/evaluations_de

Bis heute stellt das vom Europarat und der UNESCO ausgearbeitete und 1997 verabschiedete Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region (Lissabonner Anerkennungsübereinkommen)² die einzige Rechtsgrundlage auf diesem Gebiet dar. Das Übereinkommen ist seitdem von 53 Ländern ratifiziert worden.³ Es erstreckt sich sowohl auf Schulabschlüsse als auch auf Hochschulqualifikationen. Die gegenseitige Anerkennung von Hochschulqualifikationen im Rahmen des Europäischen Hochschulraums stellt auch eines der Hauptziele des Bologna-Prozesses⁴ dar, der 1998 ins Leben gerufen wurde und an dem sich 48 Länder, darunter alle Mitgliedstaaten, beteiligen. Im Bukarester Kommuniqué von 2012 verpflichteten sich die Ministerinnen und Minister auf das langfristige Ziel der automatischen Anerkennung. Trotz Bekräftigung dieser Verpflichtung im Kommuniqué von Eriwan⁵ im Jahr 2015, in dem sie versprochen, dafür zu sorgen, dass Qualifikationen automatisch auf der gleichen Stufe anerkannt werden wie einschlägige, im eigenen Land erworbene Qualifikationen, sind spürbare Fortschritte noch immer kaum oder gar nicht erkennbar.

Es kommt an Hochschulen immer noch viel zu oft vor, dass die Freizügigkeit der Lernenden durch komplizierte, teure und zeitraubende Anerkennungsverfahren behindert wird. Mitunter können diese Verfahren mehrere Monate in Anspruch nehmen und sehr teuer sein⁶, wobei die Probleme, mit denen die Lernenden konfrontiert sind, noch durch Unstimmigkeiten und fehlende Transparenz verschärft werden. Ein Grund hierfür ist, dass die Entscheidung über die Anerkennung oft den Hochschulen überlassen wird, bei der sich die Lernenden bewerben, deren institutionelle Gepflogenheiten sich unterscheiden und die keine einheitlichen Kriterien anwenden.

In der allgemeinen Ausbildung der Sekundarstufe II sind die Verfahren der gegenseitigen Anerkennung sowohl der im Ausland erworbenen einschlägigen Abschlüsse als auch der Ergebnisse von Auslandslernzeiten unzureichend entwickelt. Inhaber von Qualifikationen, die in einem Mitgliedstaat zum Hochschulstudium berechtigen, können sich oftmals nicht sicher sein, ob sie damit auch an einer Hochschule in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen werden. Anders als bei kürzeren Lernzeiten im Ausland stellt sich bei Zeitspannen zwischen drei Monaten und einem Jahr noch immer das Problem der Ungewissheit über die spätere Anerkennung. Dies wirkt sich nicht nur negativ auf die Lernmobilität derjenigen aus, die ein Hochschulstudium beginnen wollen⁷; vielmehr sind diese Auswirkungen auch bereits im Sekundarbereich spürbar. Mit Blick auf die im Rahmen der künftigen Auflagen des Erasmus+-Programms geplante Ausweitung der Schülermobilität im Sekundarbereich wird die Frage der Anerkennung auch hier in Zukunft eine noch größere Rolle spielen.

Im Berufsausbildungsbereich auf Sekundarstufe-II-Niveau ist man bei der Anerkennung weiter. Die Lernenden können hier auf Instrumente zurückgreifen, mit denen sie die Anerkennung ihrer Lernergebnisse durch ihre Heimatbildungseinrichtung erreichen können. Andererseits können sich diejenigen, die eine berufsbezogene Ausbildung auf der Ebene der Sekundarstufe II abgeschlossen haben und deren Abschluss ihnen im Inland den Hochschulzugang eröffnet, nicht sicher sein, ob sie auch in anderen Mitgliedstaaten zu einem Hochschulstudium zugelassen werden, da die nationalen Verfahren sehr unterschiedlich sind.

² https://www.coe.int/t/dg4/highereducation/recognition/lrc_en.asp

³ Darunter alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme Griechenlands.

⁴ <http://www.ehea.info/>

⁵ <http://bologna-yerevan2015.ehea.info/files/YerevanCommuniqueFinal.pdf>.

⁶ Making Integration Work, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2017): <http://www.oecd.org/migration/making-integration-work-humanitarian-migrants-9789264251236-en.htm>

⁷ Dies gilt sowohl für die Kurzzyklen als auch für die Bachelorstudiengänge.

Diese Ungewissheit hinsichtlich der Zugangsberechtigung hat eindeutig negative Auswirkungen auf die Lernmobilität.

Hingegen haben diejenigen Gruppen von Mitgliedstaaten, die sich zusammengeschlossen haben, um Vereinbarungen über die automatische Anerkennung zu schließen, bereits erhebliche Fortschritte erzielt. Ein Beispiel hierfür ist der am 25. Januar 2018 unterzeichnete Beschluss der Benelux-Länder⁸ über die automatische Anerkennung, der alle Hochschulqualifikationen – von Kurzzyklen bis hin zur Promotion – erfasst. Ähnliche Vereinbarungen haben die skandinavischen Länder getroffen⁹; die baltischen Staaten wollen im Jahr 2018 ebenfalls ein Abkommen unterzeichnen¹⁰. Beide Vereinbarungen erstrecken sich auch auf Abschlüsse der Sekundarstufe II, die zum Hochschulstudium berechtigen. Einige Mitgliedstaaten wie Österreich und Italien erkennen sogar automatisch die Ergebnisse aller Lernzeiten an, die in einem beliebigen anderen Land im Rahmen der allgemeinen und beruflichen Sekundarbildung zurückgelegt wurden.

Ein positives Beispiel für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Anerkennung von Abschlüssen der Sekundarstufe II, die zum Hochschulstudium berechtigen, ist das Europäische Abitur, das an den Europäischen Schulen¹¹ abgelegt werden kann. Die Inhaber des Europäischen Abiturs sind in ihren Ländern in jeder Hinsicht mit den Inhabern anderer Abschlüsse der Sekundarstufe II gleichgestellt; dies schließt das Recht ein, in jedem Mitgliedstaat wie Inländer mit gleichwertigen Qualifikationen an einer Hochschule zugelassen zu werden.

Der Mehrwert des vorliegenden Vorschlags für eine Empfehlung des Rates besteht darin, dass die automatische Anerkennung auf der Grundlage dieser Beispiele auf alle Mitgliedstaaten ausgeweitet werden soll. Die Empfehlung wird die Mitgliedstaaten und ihre Organisationen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung bei der Umsetzung unterstützen, ohne ihre Zuständigkeit für die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Frage zu stellen. Dieser wichtige Schritt zur Schaffung eines europäischen Bildungsraums könnte dann auch andere dazu anregen, ebenfalls Fortschritte zu erzielen, beispielsweise im Rahmen des geografisch umfassenderen Europäischen Hochschulraums.

Für die Zwecke der vorliegenden Empfehlung des Rates ist unter der „automatischen Anerkennung einer Qualifikation“ das Recht der Inhaber eines in einem Mitgliedstaat ausgestellten Qualifikationsnachweises zu verstehen, sich in einem anderen Mitgliedstaat für ein Programm der allgemeinen oder beruflichen Bildung zu bewerben, ohne ein gesondertes Anerkennungsverfahren durchlaufen zu müssen. Unter der „automatischen Anerkennung der Ergebnisse einer Lernzeit im Ausland“ ist das Recht einer Person zu verstehen, dass die Ergebnisse einer in einem Mitgliedstaat zurückgelegten Lernzeit auch in einem anderen Mitgliedstaat anerkannt werden, sofern diese Lernergebnisse angemessen dokumentiert sind. Im Anhang befindet sich ein Glossar, in dem die im vorliegenden Dokument verwendeten Begriffe erläutert werden.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Der Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Förderung der automatischen gegenseitigen Anerkennung von Hochschulabschlüssen und Abschlüssen der Sekundarstufe II sowie von

⁸ Belgien, Luxemburg und Niederlande.

⁹ Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden.

¹⁰ Estland, Lettland und Litauen.

¹¹ Bei der Verwaltung der Europäischen Schulen arbeiten die EU-Mitgliedstaaten und die EU auf der Grundlage der Vereinbarung über die Satzung der Europäischen Schulen zusammen, *Amtsblatt L 212 vom 17.8.1994, S. 3.*

Studienzeiten im Ausland bildete einen der Hauptpunkte des Beitrags der Europäischen Kommission zum Gipfeltreffen in Göteborg am 17. November 2017: Mitteilung Stärkung der europäischen Identität durch Bildung und Kultur¹². Diese Mitteilung ist eng mit dem ehrgeizigen Ziel verknüpft, bis 2025 einen europäischen Bildungsraum zu schaffen, und wurde vom Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 14. Dezember 2017¹³ gebilligt; darin ruft er dazu auf, die „Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der gegenseitigen Anerkennung von Hochschulabschlüssen und Schulabschlüssen der Sekundarstufe in einem angemessenen Rahmen“ weiter voranzubringen.

Die im Hinblick auf eine automatische gegenseitige Anerkennung geleistete Arbeit fügt sich auch ein in den Bereich „Transparenz und Anerkennung von Kompetenzen und Qualifikationen zur Erleichterung der Lern- und Arbeitsmobilität“, dem im Gemeinsamen Bericht des Rates und der Kommission 2015 über die Umsetzung des strategischen Rahmens für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung¹⁴ Priorität eingeräumt wurde.

Im Rahmen der EU-Politik im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung kann sich der Einsatz für die automatische gegenseitige Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikationen und der Ergebnisse von Auslandslernzeiten auf mehrere Bausteine stützen, darunter Folgendes:

- (a) die Empfehlung des Rates vom 22. Mai 2017 über den Europäischen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen mit dem Ziel, Transparenz, Vergleichbarkeit und Übertragbarkeit von Qualifikationen zu verbessern; mit dieser Empfehlung wurde ein gemeinsamer Referenzrahmen mit acht Qualifikationsniveaus geschaffen, die als in aufsteigender Reihung gestaffelte Leistungsstufen definiert sind. Sie dienen als Instrument für die Feststellung von Entsprechungen zwischen verschiedenen Qualifikationssystemen und deren Niveaus. Die Mitgliedstaaten haben auf Lernergebnissen basierende nationale Qualifikationsrahmen entwickelt oder sind dabei, diese zu entwickeln, und verbinden sie mit dem Europäischen Qualifikationsrahmen;
- (b) der Europass-Beschluss über einen gemeinsamen Rahmen für die Bereitstellung besserer Dienste für Fertigkeiten und Qualifikationen¹⁵, mit dem ein umfassender und interoperabler Rahmen von Instrumenten und Informationen geschaffen wird, insbesondere zu Zwecken der transnationalen Beschäftigung und Lernmobilität;
- (c) der Vorschlag der Kommission für eine Empfehlung des Rates zu Schlüsselkompetenzen für lebenslanges Lernen vom 17. Januar 2018¹⁶, mit dem die Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Schlüsselkompetenzen für lebensbegleitendes Lernen¹⁷ vom Dezember 2006 aktualisiert wird; darin wird empfohlen, die Bewertung und Validierung von Schlüsselkompetenzen zu fördern und auszuweiten, damit jeder die Möglichkeit erhält, seine Kompetenzen anzuerkennen

¹² COM(2017) 673 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM%3A2017%3A673%3AFIN>

¹³ EUCO 19/1/17 REV 1: <https://www.consilium.europa.eu/media/32204/14-final-conclusions-rev1-en.pdf>

¹⁴ 2015/C 417/04: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:52015XG1215%2802%29>

¹⁵ Der Beschluss wurde am 14. März 2018 vom Europäischen Parlament und am 12. April 2018 von den Mitgliedstaaten angenommen.

¹⁶ <https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/recommendation-key-competences-lifelong-learning.pdf>

¹⁷ 2006/962/EG: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32006H0962>

zu lassen und eine vollständige oder gegebenenfalls teilweise Qualifikation zu erwerben;

- (d) die Empfehlung des Rates zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens¹⁸ vom Dezember 2012, mit der die Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, bis 2018 Regelungen für die Validierung des nichtformalen und des informellen Lernens einzuführen;
- (e) Qualitätssicherungsverfahren, die es den Hochschulsystemen der Mitgliedstaaten ermöglichen, ihre Qualität unter Beweis zu stellen und für mehr Transparenz zu sorgen, wodurch auch die gegenseitige Vertrauensbildung und die Anerkennung ihrer Qualifikationen, Programme und sonstigen Angebote gefördert werden; im Einklang mit der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Februar 2006 über die verstärkte Zusammenarbeit zur Qualitätssicherung in der Hochschulbildung¹⁹ fördern Kommission und Mitgliedstaaten die Zusammenarbeit zwischen Hochschuleinrichtungen, Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen, zuständigen Behörden und anderen in diesem Bereich tätigen Einrichtungen. Die Grundlagen für Vertrauensbildung und Anerkennung bilden die im Rahmen des Bologna-Prozesses ausgearbeiteten gemeinsamen Standards und Leitlinien für die Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum sowie das Europäische Register für Qualitätssicherung in der Hochschulbildung²⁰, das zuverlässige Informationen über die Qualitätssicherungsagenturen bereitstellt, die nachgewiesen haben, dass sie die Anforderungen dieser Standards und Leitlinien im Wesentlichen erfüllen;
- (f) der im Jahr 2009 verabschiedete europäische Bezugsrahmen für die Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung²¹, mit dem die Verbesserung von Qualitätssicherungsmaßnahmen in der beruflichen Aus- und Weiterbildung gefördert wird; damit wird für mehr Transparenz gesorgt und damit das Vertrauen in die Berufsbildungssysteme der Mitgliedstaaten gestärkt;
- (g) die Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 zur Einrichtung eines Europäischen Leistungspunktesystems für die Berufsbildung²² erleichtert die Anerkennung von Lernergebnissen im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften, auch durch Instrumente wie Lernvereinbarungen und Absichtserklärungen.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Durch Förderung einer besseren Anerkennung von in der gesamten Europäischen Union erworbenen Qualifikationen und der Ergebnisse der in der gesamten EU zurückgelegten Lernzeiten und damit durch Verbesserung des Zugangs zu Mobilitätsangeboten im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung und der Beschäftigung wird der vorliegende

¹⁸ 2012/C 398/01: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32012H1222\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32012H1222(01))

¹⁹ 2006/143/EG: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32006H0143>

²⁰ In 18 Mitgliedstaaten gibt es Qualitätssicherungsagenturen, die beim Europäischen Register für Qualitätssicherung registriert sind.

²¹ 2009/C 155/01: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.155.01.0001.01.DEU

²² 2009/C 155/02: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2009%3A155%3ATOC>

Vorschlag zur Verwirklichung des vorrangigen Ziels der Kommission beitragen, Arbeitsplätze zu schaffen und das Wachstum anzukurbeln²³.

Der Vorschlag steht auch im Einklang mit der Erklärung von Rom²⁴, in der eine Union gefordert wird, „in der junge Menschen die beste Bildung und Ausbildung erhalten und auf dem gesamten Kontinent studieren und Arbeit finden können“.

Zudem wird er einen Beitrag leisten zur Verwirklichung des ersten Grundsatzes der europäischen Säule sozialer Rechte²⁵, der wie folgt lautet: „Jede Person hat das Recht auf allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen von hoher Qualität und in inklusiver Form, damit sie Kompetenzen bewahren und erwerben kann, die es ihr ermöglichen, vollständig am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben und Übergänge auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich zu bewältigen.“

Der Vorschlag steht ferner im Einklang mit der Leitlinie 7 der beschäftigungspolitischen Leitlinien 2018²⁶, in der es heißt: „Die Mobilität von Arbeitskräften und Lernenden und sollte gefördert werden, um den Erwerb der für die Beschäftigungsfähigkeit maßgeblichen Kompetenzen zu verstärken und das Potenzial des europäischen Arbeitsmarktes voll auszuschöpfen. Hindernisse für die Mobilität in der allgemeinen und beruflichen Bildung ... und für die Anerkennung von Qualifikationen sollten beseitigt werden.“

Er steht außerdem im Einklang mit der neuen europäischen Agenda für Kompetenzen²⁷ der Kommission sowie mit dem Aktionsplan für die Integration von Drittstaatsangehörigen²⁸; in beiden wird bekräftigt, dass die Anerkennung von Fertigkeiten und Qualifikationen sowie die Lernmobilität von Drittstaatsangehörigen mit Wohnsitz in der EU erleichtert werden müssen. Die Kohärenz mit der Neufassung der Richtlinie über den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken²⁹, deren Ziel es ist, die Mobilität von Forscherinnen und Forschern sowie Studierenden aus Drittländern innerhalb der EU zu erleichtern, ist ebenfalls gewährleistet.

Dasselbe gilt für die Mitteilung der Kommission zur Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen³⁰; darin werden die Mitgliedstaaten dazu ermutigt, eine größere Koordinierung, mehr gegenseitige Anerkennung und engere Angleichung an jeden Nachbarstaat in Erwägung zu ziehen.

²³ https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment_de.

²⁴ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>

²⁵ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_de

²⁶ COM(2017) 677 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0677>

²⁷ COM(2016)381final:<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-381-DE-F1-1.PDF>

²⁸ COM(2016)377final:https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf

²⁹ Richtlinie (EU) 2016/801 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit (Neufassung): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32016L0801>

³⁰ COM(2017) 534 final: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/boosting_growth/com_boosting_borders.pdf

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

• **Rechtsgrundlage**

Die Initiative steht im Einklang mit Artikel 165 und 166 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. In Artikel 165 heißt es, dass die Union zur Entwicklung einer qualitativ hoch stehenden Bildung dadurch beiträgt, 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 unterstützt und ergänzt. Insbesondere soll die Tätigkeit der Union gemäß Artikel 165 Absatz 2 ausdrücklich dem Ziel dienen, die „*Mobilität von Lernenden und Lehrenden, auch durch die Förderung der akademischen Anerkennung der Diplome und Studienzeiten*“, zu fördern.

Gemäß Artikel 166 führt die Union eine Politik der beruflichen Bildung ein, welche die Maßnahmen der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für Inhalt und Gestaltung der beruflichen Bildung unterstützt und ergänzt.

Die Initiative sieht keine Ausweitung der Regelungsbefugnisse der EU oder verbindliche Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten vor. Die Mitgliedstaaten entscheiden unter Berücksichtigung ihrer nationalen Gegebenheiten, wie sie die Empfehlung des Rates umsetzen wollen.

• **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Die vorgeschlagene Empfehlung verfolgt ein wesensgemäß grenzübergreifendes Ziel. Sie macht eine Ausweitung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten erforderlich, die nicht in hinreichendem Maße erreicht werden kann, wenn die Mitgliedstaaten allein handeln, und deshalb besser auf Unionsebene erreicht werden kann.

Zwar bieten das Lissabonner Anerkennungsübereinkommen und die im Zuge des Bologna-Prozesses eingegangenen Verpflichtungen einen Rahmen für die automatische gegenseitige Anerkennung, und es gibt auch einige regionale Vereinbarungen kleinerer Gruppen von Mitgliedstaaten, doch bestehen noch immer Hemmnisse, die eine vollständige automatische Anerkennung in der gesamten EU verhindern.

• **Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag sieht vor, dass die automatische gegenseitige Anerkennung durch die Mitgliedstaaten mit einem schrittweisen Ansatz erreicht wird. Die vorgeschlagene Empfehlung geht nicht über das zur Erreichung ihrer Ziele erforderliche Maß hinaus, da sie ein unverbindliches Instrument darstellt, das jedem Mitgliedstaat die Wahl des Ansatzes überlässt, mit dem er auf eine automatische gegenseitige Anerkennung hinarbeiten will.

• **Wahl des Instruments**

Zur Verwirklichung der in den Artikeln 165 und 166 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union genannten Ziele ermöglicht dieser Vertrag die Annahme von Empfehlungen durch den Rat auf Vorschlag der Kommission.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

• **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Entfällt.

- **Konsultation der Interessenträger**

Um zu gewährleisten, dass die von diesem Vorschlag am stärksten betroffenen Interessenträger ihren Input und ihr Fachwissen einbringen können, und um ihre Faktengrundlage in diesem Bereich zu erweitern, hat die Kommission eine zielgerichtete Online-Konsultation der Mitgliedstaaten und Interessenträger³¹ durchgeführt. Es gingen nahezu 1000 Antworten von Einzelpersonen und Organisationen aus ganz Europa und aus dem außereuropäischen Raum ein, die im Anerkennungs-, Bildungs- und Forschungsbereich tätig sind.

Nach Auffassung der Teilnehmer stehen einer vollständigen automatischen gegenseitigen Anerkennung folgende Hemmnisse entgegen: mangelnde Transparenz und unterschiedliche Regelungen und Verfahren; unzureichende Vergleichbarkeit von Lernergebnissen; langwierige und komplizierte Verwaltungsverfahren; Sprach- und Übersetzungsprobleme. In der Konsultation hat sich bestätigt, dass der notwendige Rahmen und die EU-Instrumente zur Gewährleistung der Anerkennung zwar existieren, dass sie jedoch nur mit weiterer Unterstützung vollständig umgesetzt werden können und dass das gegenseitige Vertrauen innerhalb des europäischen Bildungsraums gestärkt werden muss. Maßnahmen sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene fanden großen Zuspruch. Außerdem ergab die Konsultation, dass eine ehrgeizige Empfehlung des Rates befürwortet wird.

Diese Ergebnisse wurden zudem in einem Treffen mit Vertretern der Interessenträger und der Mitgliedstaaten zu diesem Thema bestätigt, die erneut darauf hinwiesen, dass eine Empfehlung des Rates ehrgeizige Ziele verfolgen und eindeutig festlegen sollte, bis wann eine automatische gegenseitige Anerkennung erreicht sein sollte. Sie empfahlen auch die Nennung alternativer Zugangswege, wie etwa die Anerkennung früherer Lern- und Berufserfahrungen, sowie die Berücksichtigung von Zugangsregelungen, damit sozioökonomische Benachteiligungen ausgeglichen werden können. Ferner solle das Potenzial digitaler Lösungen (z. B. Blockchain oder künstliche Intelligenz) untersucht werden.

Die Kommission hat darüber hinaus mehrere Konsultationsrunden durchgeführt mit dem Netz der nationalen Zentren für die akademische Anerkennung, dem Netz der Anerkennungsbehörden der Mitgliedstaaten, im Europäischen Wirtschaftsraum und mit der Türkei sowie mit dem europäischen Netz der nationalen Informationszentren für akademische Anerkennung und Mobilität, dem alle Vertragsparteien des Lissabonner Anerkennungsübereinkommens angehören. Diese sprachen sich für Maßnahmen der Union auf diesem Gebiet aus, unterstrichen die Bedeutung der Umsetzung des Lissabonner Anerkennungsübereinkommens sowie der Wahrung der Strukturen des Bologna-Prozesses und betonten, wie wichtig die Qualitätssicherung für die Vertrauensbildung sei. Sie wiesen auch auf die Notwendigkeit einer zuverlässigen Datenbank der Qualifikationen hin, insbesondere für Abschlüsse der Sekundarstufe II und berufsbildende Abschlüsse. Außerdem empfahlen sie, die Kapazitäten der Anerkennungsbehörden auszubauen und eine Ausweitung ihrer Aufgaben auf andere Bereiche der allgemeinen und beruflichen Bildung in Betracht zu ziehen.

Im Anschluss an diese Konsultationen wurde das Thema in Sitzungen der Generaldirektoren für das Hochschulwesen und der Generaldirektoren für die Schulbildung weiter erörtert. Die Generaldirektoren für berufliche Aus- und Weiterbildung wurden schriftlich konsultiert.

³¹ Die Ergebnisse der Konsultationen sind in der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen dargelegt.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

In mehreren Studien, die im Rahmen des Bologna-Prozesses und des Lissabonner Anerkennungsübereinkommens³² ausgearbeitet wurden, wurde auf die nach wie vor bestehenden Probleme und Divergenzen bei den Anerkennungsverfahren hingewiesen. Empfohlen wurde u. a., die Verfahren zu verbessern und gegebenenfalls nationale Rechtsvorschriften zu erlassen. Es wurde vorgeschlagen, Zeugnisbewerber zu unterstützen, um so die Dauer der Anerkennungs- und Rechtsbehelfsverfahren zu verkürzen. Weitere Vorschläge gingen dahin, den Diplomzusatz zu verbessern und darin stärker auf Lernergebnisse Bezug zu nehmen sowie zu prüfen, ob es auf regionaler Ebene Möglichkeiten für eine systematische Anerkennung gibt. Die meisten der im Rahmen des Bologna-Prozesses abgegebenen Empfehlungen wurden 2015 von der Bologna-Ministerkonferenz befürwortet.

Vorarbeiten der Kommission auf dem Gebiet der Anerkennung von Qualifikationen, an denen auch die Mitgliedstaaten und Interessenträger beteiligt waren, haben gezeigt, dass Anerkennungsinstrumente kaum bekannt sind und dass ein „Anerkennungssystem“ für alle Arten der allgemeinen und beruflichen Bildung benötigt wird. Daraus folgt, dass die Anerkennung der Qualifikationen von Lernenden in einem anderen Mitgliedstaat nach wie vor ein Problem darstellt.

Der Europäische Verband für interkulturelles Lernen hat im Jahr 2018 einen Überblick über die nationalen Rechts- und sonstigen Vorschriften über die Anerkennung der Ergebnisse von Lernzeiten im Ausland vorgelegt. Dieser bestätigte, wie stark sich die Rechtsvorschriften – sofern es welche gibt – und die Verfahren unterscheiden, was dazu führt, dass Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe in den einzelnen Mitgliedstaaten ungleiche Mobilitätschancen haben.

- **Folgenabschätzung**

Angesichts der erwarteten Auswirkungen und aufgrund der Tatsache, dass die Maßnahmen als Ergänzung zu den Initiativen der Mitgliedstaaten konzipiert sind und die vorgeschlagenen Aktivitäten auf Freiwilligkeit beruhen, wurde auf eine Folgenabschätzung verzichtet. Stattdessen stützt sich der Vorschlag auf bisherige Studien, eine Konsultation der Anerkennungsbehörden sowie eine zielgerichtete Konsultation von Mitgliedstaaten und Interessenträgern.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Entfällt.

- **Grundrechte**

Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, Initiativen zur Einhaltung von Artikel 8 der [Charta der Grundrechte der Europäischen Union](#) zu entwickeln, in dem es heißt, dass jede Person das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten hat, dass diese Daten nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden dürfen und dass jede Person das Recht hat, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken.

³² Berichte über die Umsetzung des Bologna-Prozesses für die Jahre 2015 und 2018, Bericht der Sondierungsgruppe des Europäischen Hochschulraums für die automatische Anerkennung von 2015 und Bericht zur Beobachtung der Auswirkungen des Lissabonner Anerkennungsübereinkommens von 2016.

Durch die Gewährleistung einer besseren Anerkennung wird die vorgeschlagene Ratsempfehlung auch zur Verwirklichung von Artikel 14 betreffend das Recht auf Bildung sowie auf Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung und von Artikel 15 betreffend das Recht auf Zugang zu Beschäftigung beitragen.

Die Maßnahmen werden im Einklang mit dem EU-Recht zum Schutz personenbezogener Daten durchgeführt, insbesondere mit der Richtlinie 95/46/EG³³, die am 25. Mai 1996 durch die Verordnung (EU) 2016/679³⁴ des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung) ersetzt wird.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Die Nutzung bestehender EU-Förderprogramme, wie Erasmus+ oder die europäischen Struktur- und Investitionsfonds, zur Förderung der Einhaltung der in diesem Vorschlag eingegangenen Verpflichtungen wird unterstützt, sofern dies angebracht ist und mit deren Rechtsgrundlage und Finanzkraft in Einklang steht.

Aus dem EU-Haushalt werden keine zusätzlichen Budget- oder Personalressourcen benötigt.

Darüber hinaus darf die vorliegende Initiative nicht den Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen oder künftigen Programmen vorgreifen.

5. WEITERE ANGABEN

- **Umsetzungspläne sowie Monitoring-, Evaluierungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, der Kommission regelmäßig über ihre Umsetzungs- und Evaluierungsmaßnahmen im Rahmen der Ratsempfehlung zu berichten, und zwar erstmals innerhalb von zwei Jahren nach ihrer Verabschiedung; die Kommission berichtet dem Rat innerhalb von fünf Jahren nach ihrer Verabschiedung über deren Gesamtumsetzung auf der Grundlage der vier Jahre nach ihrer Verabschiedung vorgelegten nationalen Berichte der Mitgliedstaaten.

Darüber hinaus werden die Fortschritte sowie etwaige Probleme durch Erörterung in den bestehenden bereichsbezogenen Arbeitsgruppen für allgemeine und berufliche Bildung 2020 überwacht, die sich mit Fragen der Hochschulbildung, der beruflichen Aus- und Weiterbildung und der Schulbildung befassen; diese werden als Forum des Voneinander-Lernens und des Austauschs bewährter Verfahren fungieren. Unbeschadet einer Einigung mit den Mitgliedstaaten über das Mandat künftiger Arbeitsgruppen wird die Kommission die Mitgliedstaaten auch über das Jahr 2020 hinaus weiterhin bei der Umsetzung der vorliegenden Empfehlung des Rates unterstützen.

- **Erläuternde Dokumente (bei Richtlinien)**

Entfällt.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Die vorgeschlagene Empfehlung des Rates sieht einen stufenweisen Ansatz vor, mit dem die Mitgliedstaaten bei der Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für die automatische Anerkennung zum Zweck der Weiterbildung von Nutzen unterstützt werden sollen. Sie baut auf den bereits im Hochschulbereich getroffenen Maßnahmen auf, ist aber ehrgeiziger und

³³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:de:HTML>

³⁴ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv%3AAOJ.L_.2016.119.01.0001.01.DEU

stärker auf die EU ausgerichtet. Sie bezieht sich nicht nur auf den Hochschulbereich, sondern auch auf die Sekundarbildung und die berufliche Aus- und Weiterbildung.

Nummer 1

Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, sich dafür einzusetzen, dass im Ausland erworbene Qualifikationen oder die Ergebnisse einer im Ausland zurückgelegten Lernzeit automatisch auf derselben Grundlage anerkannt werden wie im Inland erworbene Qualifikationen oder zurückgelegte Lernzeiten.

Nummern 2-4

Im Hochschulbereich werden die Mitgliedstaaten aufgerufen, die notwendigen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass das Vertrauen in die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung der anderen Mitgliedstaaten gestärkt werden kann. Ferner werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, sich dafür einzusetzen, dass nationale Leitlinien zur Förderung der Umsetzung und Nutzung von Transparenzinstrumenten in Hochschulen ausgearbeitet werden.

Nummern 5-6

In der allgemeinen und beruflichen Sekundarbildung werden die Mitgliedstaaten aufgerufen, die notwendigen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass das Vertrauen in die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung der anderen Mitgliedstaaten gestärkt werden kann. Ferner werden sie aufgefordert, nationale Leitlinien auszuarbeiten, den Einsatz von Transparenzkriterien und -instrumenten zu fördern, Informationen über Qualitätssicherungssysteme in der schulischen Bildung auszutauschen und die Qualitätssicherungsinstrumente in der beruflichen Aus- und Weiterbildung fortzuentwickeln.

Nummer 7

Die Mitgliedstaaten werden aufgerufen, die Kapazitäten ihrer nationalen Zentren für die akademische Anerkennung und auf dem Gebiet der Zeugnisbewertung auszubauen.

Nummer 8

Da es wichtig ist, den Zugang unterrepräsentierter Gruppen zu Möglichkeiten der Lernmobilität zu verbessern, werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, bewährte Verfahren für die Anerkennung früherer Lernerfahrungen und für die Durchlässigkeit zwischen den einzelnen Bereichen der allgemeinen und beruflichen Bildung zu eruieren.

Nummern 9-10

Die Mitgliedstaaten werden aufgerufen, die Faktengrundlage dadurch zu erweitern, dass sie Daten zu Anerkennungsfällen erheben und verbreiten, und der Kommission über ihre Fortschritte bei der Umsetzung dieser Ratsempfehlung zu berichten.

Nummern 11-19

Die Kommission wird die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung dieser Empfehlung des Rates unterstützen, und zwar durch

- Förderung des Voneinander-Lernens und des Austauschs bewährter Verfahren;
- gezielte Unterstützung im Bedarfsfall;
- einen benutzerfreundlichen Online-Informationsdienst für Abschlüsse der Sekundarstufe II, die zum Hochschulstudium berechtigen;

- Synergien zwischen den EU-Transparenzinstrumenten mit dem Ziel einer besseren Zusammenarbeit und Mobilität zwischen den einzelnen Bereichen der allgemeinen und beruflichen Bildung;
- Untersuchung des Potenzials, das digitale Technologien, darunter die Blockchain-Technologie, für die Erleichterung der automatischen Anerkennung bieten;
- Prüfung der Möglichkeit einer Ausweitung des Aufgabenbereichs der nationalen Informationszentren für die akademische Anerkennung;
- Finanzierungsinstrumente der Union und
- Berichterstattung über die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlung des Rates.

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zur Förderung der automatischen gegenseitigen Anerkennung von im Ausland erworbenen Hochschulabschlüssen und Abschlüssen der Sekundarstufe II sowie der Ergebnisse von Lernzeiten im Ausland

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf die Artikel 165 und 166,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Lernmobilität fördert den Erwerb von Wissen, Fertigkeiten, Kompetenzen und Erfahrungen, auch von persönlichen und sozialen Kompetenzen, sowie das Kulturbewusstsein; alle diese Fähigkeiten sind für eine aktive Teilhabe an der Gesellschaft und am Arbeitsmarkt sowie für die Förderung einer europäischen Identität unabdingbar.
- (2) Die Europäische Kommission hat in ihrer Mitteilung zur Stärkung der europäischen Identität durch Bildung und Kultur³⁵ ihre Vision für die Schaffung eines europäischen Bildungsraums bis 2025 beschrieben, in dem Lernen, Studieren und Forschen nicht durch Grenzen gehemmt wird; diese Vision umfasst die Beseitigung von Hindernissen für die Anerkennung von Qualifikationen, sowohl auf Ebene der Schul- als auch der Hochschulbildung.
- (3) Der Europäische Rat hat die Mitgliedstaaten, den Rat und die Kommission in seinen Schlussfolgerungen vom 14. Dezember 2017 aufgefordert, im Einklang mit ihren jeweiligen Zuständigkeiten die Arbeiten an der „*Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der gegenseitigen Anerkennung von Hochschulabschlüssen und Schulabschlüssen der Sekundarstufe*“³⁶ weiter voranzubringen.
- (4) Das vom Europarat und der UNESCO ausgearbeitete Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region (Lissabonner Anerkennungsübereinkommen) von 1997 bietet einen Rechtsrahmen für die Anerkennung von Hochschulabschlüssen und Abschlüssen der Sekundarstufe II, die zum Hochschulstudium berechtigen.
- (5) Im Bukarester Kommuniqué von 2012 verpflichteten sich die für den Europäischen Hochschulraum zuständigen Minister auf das langfristige Ziel der automatischen Anerkennung vergleichbarer Hochschulabschlüsse. Es wurden Fortschritte durch die Arbeit der Sondierungsgruppe für die automatische Anerkennung erzielt, doch liegt das Ziel noch immer in weiter Ferne.

³⁵ COM(2017) 673 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM%3A2017%3A673%3AFIN>

³⁶ EUCO 19/1/17 REV 1: <https://www.consilium.europa.eu/media/32204/14-final-conclusions-rev1-en.pdf>

- (6) Die für die berufliche Aus- und Weiterbildung in den Mitgliedstaaten zuständigen Minister verpflichteten sich 2002 zur Einleitung des Kopenhagen-Prozesses; dabei handelt es sich um einen Prozess der verstärkten Zusammenarbeit zur Förderung der Anerkennung von Qualifikationen und Kompetenzen.
- (7) Insbesondere die Qualitätssicherung spielt bei der Verbesserung der Transparenz eine wichtige Rolle und trägt zur gegenseitigen Vertrauensbildung bei. Deshalb ist es unerlässlich, als Grundlage die Arbeiten heranzuziehen, die bereits im Rahmen der europäischen Standards und Leitlinien für die Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum und des europäischen Bezugsrahmens für die Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung geleistet wurden.
- (8) Zwecks Erleichterung der Anerkennung von Lernergebnissen durch die nationalen Rechtsvorschriften – auch im Rahmen der Mobilität – sollte weiterhin auf die Umsetzung eines Europäischen Systems zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen und eines Europäischen Leistungspunktesystems für die Berufsbildung hingearbeitet werden.
- (9) Zweck der Empfehlung des Rates vom 22. Mai 2017 über den Europäischen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen³⁷ ist es, die Transparenz, Vergleichbarkeit und Übertragbarkeit von Qualifikationen zu verbessern und damit auch ihre Anerkennung zu erleichtern.
- (10) In seiner Entschließung vom 20. April 2012 zur Modernisierung der Hochschulsysteme Europas forderte das Europäische Parlament die EU und die Mitgliedstaaten zu weiteren Anstrengungen auf, um eine effizientere Anerkennung und eine bessere Harmonisierung der Studienabschlüsse sicherzustellen³⁸.
- (11) In einem zunehmend globalisierten Kontext ist es wichtig, dass Lernende die Lernangebote, die sich ihnen in ganz Europa bieten, bestmöglich nutzen können. Hierfür müsste eine von der zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats verliehene Qualifikation für die Zwecke des Zugangs zu weiteren Lernangeboten in jedem anderen Mitgliedstaat als gültig anerkannt werden. Dies gilt auch für Drittstaatsangehörige, die eine Qualifikation in einem Mitgliedstaat erworben haben und in einen anderen Mitgliedstaat umziehen. Durch das Fehlen einer solchen automatischen Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen und der Ergebnisse von Auslandslernzeiten wird die Mobilität jedoch behindert. Nur ein EU-weites Konzept der automatischen Anerkennung wird für die zur Überwindung der verbliebenen Hindernisse nötige Klarheit und Kohärenz sorgen.
- (12) Im Hochschulbereich sind die Anerkennungsverfahren oft nach wie vor zu kompliziert oder teuer, sodass zu viele Studierende, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht haben, die erzielten Lernerfolge nicht in vollem Umfang anerkannt bekommen. Mehrere Mitgliedstaaten sind jedoch tätig geworden und wollen auf dem Weg zur automatischen Anerkennung weiterkommen, auch durch Unterzeichnung regionaler Vereinbarungen. Diese Initiativen können als Vorbilder für die Schaffung eines EU-weiten Systems dienen.
- (13) Inhaber von Abschlüssen der Sekundarstufe, die in einem Mitgliedstaat zum Hochschulstudium berechtigen, können sich oftmals nicht sicher sein, ob sie damit

³⁷ 2017/C 189/03: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32017H0615\(01\)P7_TA\(2012\)0139](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32017H0615(01)P7_TA(2012)0139):

³⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=DE&reference=P7-TA-2012-139>

auch in einem anderen Mitgliedstaat zum Hochschulstudium zugelassen werden. So erkennen einige Mitgliedstaaten insbesondere nicht die Hochschulzugangsberechtigung derjenigen an, die in anderen Mitgliedstaaten an Einrichtungen der beruflichen Aus- und Weiterbildung einen Abschluss der Sekundarstufe erworben haben. Während kürzere Lernzeiten im Ausland nicht unbedingt zu Anerkennungsproblemen führen, stellt sich bei Zeitspannen zwischen drei Monaten und einem Jahr noch immer das Problem der Ungewissheit über die spätere Anerkennung.

- (14) Ein stufenweiser Ansatz wird die Mitgliedstaaten bei der Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für eine automatische Anerkennung unterstützen. Dieser Ansatz stützt sich auf die Instrumente, die es bereits im Bereich der Hochschulbildung und der beruflichen Aus- und Weiterbildung gibt, jedoch deren Nutzung erleichtern und so angelegt sein, dass stufenweise immer ehrgeizigere Ziele angestrebt werden. In der allgemeinen Aus- und Weiterbildung der Sekundarstufe soll ein Kooperationsprozess in Gang gesetzt werden mit dem Ziel, in den Mitgliedstaaten das hierfür notwendige Vertrauen in die verschiedenen Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung zu schaffen. Der in der vorliegenden Empfehlung dargelegte Ansatz ergänzt die Initiativen der Mitgliedstaaten, und die Verpflichtungen sind freiwilliger Art.
- (15) Die vorliegende Empfehlung lässt das System der gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen und von harmonisierten Mindestausbildungsanforderungen für mehrere Berufe gemäß der Richtlinie (EG) 2005/36 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anerkennung von Berufsqualifikationen³⁹ in der Fassung der Richtlinie 2013/55/EU⁴⁰ unberührt.

EMPFIEHLT DEN MITGLIEDSTAATEN,

entsprechend den nationalen Rechtsvorschriften und den Rechtsvorschriften der Europäischen Union, den verfügbaren Ressourcen und den nationalen Gegebenheiten sowie in enger Zusammenarbeit mit allen maßgeblichen Interessenträgern

Wesentlicher Grundsatz

1. die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit bis 2025 die automatische Anerkennung von Hochschulabschlüssen und Abschlüssen der Sekundarstufe II⁴¹ sowie die Anerkennung der Ergebnisse von Lernzeiten gewährleistet ist, sodass – ohne dass ein separates Anerkennungsverfahren durchlaufen werden müsste –
 - (a) ein in einem Mitgliedstaat erworbener Hochschulabschluss für die Zwecke des Zugangs zu weiterführenden Studien in den anderen Mitgliedstaaten automatisch anerkannt wird, wobei das Recht einer Hochschule zur Festlegung spezieller Zulassungskriterien für spezielle Programme unberührt bleibt;

³⁹ ABl. L 255 vom 30.9.2005, S. 22: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32005L0036>

⁴⁰ Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“) (ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 132). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32013L0055>

⁴¹ Für die Zwecke der vorliegenden Empfehlung des Rates umfassen Abschlüsse der Sekundarstufe II das Qualifikationsniveau 4 und Hochschulabschlüsse die Qualifikationsniveaus 5-8 des Europäischen Qualifikationsrahmens.

- (b) ein Abschluss der Sekundarstufe II, der in einem Mitgliedstaat zum Hochschulstudium berechtigt, für die Zwecke des Zugangs zum Hochschulstudium in den anderen Mitgliedstaaten automatisch anerkannt wird, wobei das Recht einer Hochschule zur Festlegung spezieller Zulassungskriterien für spezielle Programme unberührt bleibt;
- (c) die Ergebnisse einer Auslandslernzeit auf Hochschulebene, die in einem Mitgliedstaat zurückgelegt wurde, in den anderen Mitgliedstaaten automatisch und in vollem Umfang anerkannt werden, und zwar entweder so, wie in der Lernvereinbarung vereinbart und im Leistungsnachweis bestätigt, oder gemäß den Lernergebnissen der im Ausland abgeschlossenen Module, wie sie im Vorlesungsverzeichnis beschrieben sind, sowie im Einklang mit dem Europäischen System zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen, und
- (d) die Ergebnisse einer Auslandslernzeit von bis zu einem Jahr, die im Rahmen der allgemeinen oder beruflichen Sekundarbildung in einem Mitgliedstaat zurückgelegt wurde, in allen anderen Mitgliedstaaten in vollem Umfang anerkannt werden, ohne dass die Lernenden das Schul- oder Ausbildungsjahr im Herkunftsland wiederholen müssen, sofern die erworbenen Kompetenzen weitgehend mit den in den nationalen Lehrplänen definierten Kompetenzen übereinstimmen;

Hochschulbildung

2. sich in Anerkennung der Bedeutung der Transparenzförderung und der Schaffung von Vertrauen in die Hochschulsysteme der anderen Mitgliedstaaten zwecks Gewährleistung der automatischen Anerkennung zur Erfüllung der nachfolgenden Bedingungen verpflichten, wonach
 - (a) die nationalen Qualifikationsrahmen oder -systeme dem Europäischen Qualifikationsrahmen zugeordnet und anhand des Qualifikationsrahmens für den Europäischen Hochschulraum selbstzertifiziert werden;
 - (b) die Hochschulsysteme im Einklang mit den Strukturen des Bologna-Prozesses organisiert werden, die einen dreistufigen Rahmen und – sofern dies auf den Mitgliedstaat zutrifft – einen Kurzyklus umfassen, und
 - (c) eine externe Qualitätssicherung von unabhängigen Agenturen zur Qualitätssicherung durchgeführt wird, die beim Europäischen Register für Qualitätssicherung registriert sind, und die somit sowohl im Einklang mit den Standards und Leitlinien für die Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum als auch mit dem europäischen Ansatz zur Qualitätssicherung gemeinsamer Programme arbeiten;
3. in Zusammenarbeit mit den nationalen Informationszentren für die akademische Anerkennung, den Hochschulen, den Agenturen zur Qualitätssicherung und anderen wichtigen Interessenträgern nationale Leitlinien auszuarbeiten, die die Hochschulen bei der Entwicklung und Anwendung der folgenden Transparenzinstrumente unterstützen sollen:
 - (a) aktuelles Vorlesungsverzeichnis mit Beschreibungen aller Studiengänge, der einzelnen Lehrveranstaltungen und der Notenverteilungsskalen;
 - (b) Diplomzusätze für alle Absolventen, die automatisch und kostenlos in einer weitverbreiteten Sprache und in digitalem Format ausgestellt werden, und
 - (c) transparente Anerkennungskriterien, die an jeder Hochschule einheitlich angewandt werden;
4. die Hochschulen fachlich bei der Umsetzung der nationalen Leitlinien zu unterstützen und die Umsetzung zu überwachen;

Allgemeine und berufliche Sekundarbildung

5. zwecks Gewährleistung der automatischen Anerkennung von Abschlüssen der Sekundarstufe II die Transparenz und die Schaffung von Vertrauen in die Systeme der allgemeinen und beruflichen Sekundarbildung der anderen Mitgliedstaaten zu fördern, und zwar
 - (a) indem sie dafür sorgen, dass die nationalen Qualifikationsrahmen oder -systeme dem Europäischen Qualifikationsrahmen zugeordnet werden;
 - (b) indem sie Informationen austauschen und das Voneinander-Lernen in Bezug auf Qualitätssicherungssysteme in der Schulbildung fördern, gleichzeitig aber die unterschiedlichen nationalen Konzepte der Qualitätssicherung respektieren, und
 - (c) im Einklang mit dem europäischen Bezugsrahmen für die Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung weitere Instrumente für die Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung entwickeln;

6. die Mobilität und die Anerkennung der Ergebnisse von Auslandslernzeiten im Rahmen der allgemeinen und beruflichen Sekundarbildung erleichtern, indem sie
 - (a) für die Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Sekundarbildung nationale Leitlinien zu den allgemeinen Grundsätzen und Instrumenten der Anerkennung bereitstellen;
 - (b) die Anwendung transparenter Kriterien und Instrumente – etwa von kompetenzbasierten Lernvereinbarungen – in der Entsende- und der Aufnahmeeinrichtung fördern; im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung die Verwendung von EU-Instrumenten ausweiten, z. B. des Europass-Mobilitätsnachweises, des Europäischen Leistungspunktesystems für die Berufsbildung, von Absichtserklärungen und Lernvereinbarungen sowie von anderen Instrumenten, die über die Europass-Onlineplattform für Kompetenzen und Qualifikationen bereitgestellt werden, und
 - (c) bei den Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Sekundarbildung sowie bei den Lernenden und ihren Familien für die Vorteile von Mobilität sowie bei den Arbeitgebern für die Vorteile der Aufnahme von Personen werben, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen;

Nationale Zentren für die akademische Anerkennung

7. die Kapazitäten der nationalen Zentren für die akademische Anerkennung und auf dem Gebiet der Zeugnisbewertung auszubauen, insbesondere im Hinblick auf die Bereitstellung von Informationen, den Einsatz von Online-Tools zur Verbesserung von Effizienz und Kohärenz sowie auf das Ziel der Verringerung der den Nutzern ihrer Dienste entstehenden administrativen und finanziellen Belastungen;

Durchlässigkeit und Mobilität

8. bewährte Verfahren zu eruiieren für die Anerkennung früherer Lernerfahrungen und für die Durchlässigkeit zwischen den einzelnen Bereichen der allgemeinen und beruflichen Bildung – insbesondere zwischen der beruflichen Aus- und Weiterbildung und der Hochschulbildung;

Faktengrundlage

9. die Faktengrundlage dadurch zu erweitern, dass sie Daten zu Anzahl und Art der Anerkennungsfälle erheben und verbreiten;

Berichterstattung und Bewertung

10. innerhalb von zwei Jahren nach Verabschiedung dieser Empfehlung und danach in regelmäßigen Abständen unter Rückgriff auf die bestehenden Rahmen und Instrumente über die Erfahrungen und Fortschritte auf dem Weg zur automatischen gegenseitigen Anerkennung von Qualifikationen und der Ergebnisse von Lernzeiten im Ausland zu berichten;

BEGRÜSST DIE ABSICHT DER KOMMISSION,

11. das Voneinander-Lernen und den Austausch bewährter Verfahren sowie die Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten und mit den Interessenträgern, Anerkennungsbehörden und internationalen Organisationen zu fördern; diese EU-Zusammenarbeit soll die vollständige Umsetzung der Instrumente des Bologna-Prozesses für die Hochschulen in der EU sowie der Instrumente des Kopenhagen-Prozesses für die berufliche Aus- und Weiterbildung gewährleisten;

12. im Bereich der allgemeinen Sekundarbildung gemeinsam mit den Mitgliedstaaten einen EU-Prozess der Zusammenarbeit einzuleiten, um so eine engere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Sekundarbereich zu initiieren, damit die Ziele der vorliegenden Empfehlung hinsichtlich der Transparenzförderung und der Schaffung von Vertrauen in die Systeme der schulischen Bildung in der gesamten Union erreicht werden können;
13. diejenigen Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung, die mit überdurchschnittlicher Häufigkeit Probleme bei der Anerkennung von Auslandslernzeiten vermelden, gezielt zu unterstützen;
14. einen benutzerfreundlichen EU-Online-Informationssdienst über Abschlüsse der Sekundarstufe II einzurichten, die in den einzelnen Mitgliedstaaten zum Hochschulstudium berechtigen;
15. zu untersuchen, ob Synergien zwischen den EU-Transparenzinstrumenten⁴² möglich sind, und sie gegebenenfalls auszubauen mit dem Ziel einer besseren Zusammenarbeit und Mobilität zwischen den verschiedenen Bereichen der allgemeinen und beruflichen Bildung;
16. zu untersuchen, welches Potenzial neue Technologien wie etwa die Blockchain-Technologie für die Erleichterung der automatischen Anerkennung haben;
17. in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den nationalen Informationszentren für die akademische Anerkennung zu untersuchen, ob ihre Zuständigkeit auf andere Bereiche der allgemeinen und beruflichen Bildung ausgeweitet werden könnte;
18. die Nutzung europäischer Finanzierungsquellen, wie Erasmus+ oder der europäischen Struktur- und Investitionsfonds, zu unterstützen, wo dies angebracht ist und im Einklang mit der jeweiligen Finanzkraft, der Rechtsgrundlage, den Beschlussfassungsverfahren und den für den Zeitraum 2014-2020 festgelegten Prioritäten steht, unbeschadet der Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen; im Rahmen des Programms Erasmus+ die Mobilität im Bereich der allgemeinen und beruflichen Sekundarbildung auszuweiten;
19. dem Rat unter Rückgriff auf die bestehenden Rahmen und Instrumente über die sich aus der vorliegenden Empfehlung ergebenden Folgemaßnahmen zu berichten.

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Rates

Der Präsident

⁴² Als Beispiele sind hier die Diplomzusätze, das Europäische System zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen, das Europäische Leistungspunktesystem für die Berufsbildung, der Europäische Qualifikationsrahmen und der Europass zu nennen.