

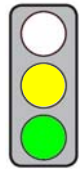
ÜBERARBEITUNG DER RICHTLINIE ÜBER BERUFSQUALIFIKATIONEN

Stand: 15.08.2011

KERNPUNKTE

Ziel des Grünbuchs: Die Kommission möchte die Anerkennung von Berufsqualifikationen bei reglementierten Berufen vereinfachen.

Betroffene: Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Selbständige.



Pro: (1) Der Europäische Berufsausweis erleichtert grenzüberschreitende Dienstleistungen und Arbeitsplatzwechsel und fördert damit Wachstum und Beschäftigung.

(2) Die objektiven Voraussetzungen für die Anerkennung von Berufsqualifikationen können grundsätzlich effektiver im Herkunftsmitgliedstaat geprüft werden.

(3) Gemeinsame Plattformen, auf denen die Mitgliedstaaten ihre Anforderungen an die Anerkennung veröffentlichen, erhöhen die Rechtssicherheit und Transparenz.

Contra: Wenn längere Schulzeiten als Voraussetzung für Berufsausbildungen vorgeschrieben werden, müssen die in Dualen Ausbildungssystemen vorgesehenen Schulzeiten angerechnet werden.

INHALT

Titel

Grünbuch KOM(2011) 367 vom 22. Juni 2011: **Überarbeitung der Richtlinie über Berufsqualifikationen**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und derzeitige Rechtslage

- Die Kommission möchte die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (RL 2005/36/EG) überarbeiten, mit der gewährleistet werden soll, dass eine in einem Mitgliedstaat erworbene Berufsqualifikation in anderen Mitgliedstaaten anerkannt wird.
- Die derzeitige Richtlinie gilt nur für reglementierte Berufe, also Berufe, deren Ausübung – selbständig oder in Anstellung – nur erlaubt ist, wenn der Berufstätige durch Gesetz oder Verwaltungsvorschrift vorgeschriebene Berufsqualifikationen erfüllt.
- Die Kommission möchte die Richtlinie ändern und fordert die Betroffenen in der nun vorgelegten Konsultation auf, zu ihren Änderungsplänen Stellung zu nehmen.

► Einführung eines „Europäischen Berufsausweises“ für reglementierte Berufe

- Die Kommission will einen einheitlichen Europäischen Berufsausweis einführen, den ein Berufstätiger beantragen kann, der einen reglementierten Beruf in einem anderen Mitgliedstaat ausüben will.
- Jeder Mitgliedstaat soll eine zentrale Behörde benennen, die den Berufsausweis ausstellt.
- Die zuständige Behörde des Herkunftsmitgliedstaates soll prüfen und im Europäischen Berufsausweis bescheinigen, dass
 - die vorgelegten Qualifikationsnachweise und sonstigen erforderlichen Unterlagen echt sind,
 - die im Herkunftsland erworbene Berufsqualifikation den EU-weiten Mindestausbildungsanforderungen entspricht, soweit solche bestehen,
 - die im Herkunftsland erworbene Berufsqualifikation den reglementierten Anforderungen des aufnehmenden Mitgliedstaates genügt (Herkunftslandprinzip), soweit keine EU-weiten Mindestausbildungsanforderungen bestehen,
 - weitere, über die Berufsqualifikation hinausgehende Anforderungen des aufnehmenden Mitgliedstaates, beispielsweise der Abschluss einer Berufshaftpflichtversicherung, erfüllt sind.
- Der Europäische Berufsausweis könnte auch die – bei vorübergehender Dienstleistungserbringung bisher erforderliche – Vorabmeldung bei der zuständigen Behörde im Aufnahmemitgliedstaat ersetzen.
- Der Berufsausweis ist zu verweigern, wenn dem Berufstätigen die Berufsausübung im Herkunftsmitgliedstaat verboten ist.
- Nach Ansicht der Kommission wird auch der Verbraucherschutz verbessert, wenn ein Dienstleister mittels eines Berufsausweises seine Qualifikation nachweisen kann.

► Automatische Anerkennung bei EU-weiten Mindestausbildungsanforderungen für reglementierte Berufe

- Eine in einem Mitgliedstaat absolvierte Ausbildung berechtigt automatisch zur Berufsausübung in jedem anderen Mitgliedstaat, wenn es EU-weite Mindestausbildungsanforderungen gibt.
- Die Richtlinie über Berufsqualifikationen enthält Mindestausbildungsanforderungen für Ärzte, Zahn- und Tierärzte, Krankenschwestern und -pfleger, Hebammen, Apotheker und Architekten.

- Die Kommission sieht bei der automatischen Anerkennung Probleme, die sie ausräumen möchte:
 - Will ein Berufstätiger seinen Beruf nur vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat ausüben, muss er nachweisen, dass er in seinem Herkunftsmitgliedstaat keinem Berufsausübungsverbot unterliegt. Will er sich hingegen dauerhaft in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen, ist dieser Nachweis nicht erforderlich. Die Kommission schlägt vor, den Nachweis stets zu verlangen.
 - Für einige Berufe wird die Ausbildungsdauer sowohl in Jahren als auch in Ausbildungsstunden bestimmt, ohne dass geregelt wird, ob es sich dabei um zwei Optionen handelt.. Die Kommission schlägt vor, die kumulative Anwendung dieser Mindestanforderungen vorzuschreiben.
 - Studien- und Ausbildungsgänge sind einem ständigen Wandel unterworfen. Studiengänge werden auch durch den Bologna-Prozess geändert. Absolventen neuer oder geänderter Ausbildungsgänge könnten Schwierigkeiten beim Wechsel in einen anderen Mitgliedstaat bekommen, weil die neuen Ausbildungsinhalte dort noch nicht bekannt sind. Die Kommission will durch eine Meldepflicht sicherstellen, dass die anderen Mitgliedstaaten rechtzeitig über solche Änderungen informiert werden und so ihre Anerkennungskriterien anpassen können.
- **Verbesserung des allgemeinen Anerkennungsverfahrens: Einrichtung EU-weiter Plattformen für einzelne reglementierte Berufe ohne EU-weite Mindestanforderungen**
 - Über die Anerkennung der Qualifikationen für reglementierte Berufe ohne EU-weite Mindestausbildungsanforderungen treffen die aufnehmenden Mitgliedstaaten derzeit Einzelfallentscheidungen. Sie können Ausgleichsmaßnahmen wie Eignungsprüfungen oder Lehrgänge vorschreiben, wenn ihnen die im Herkunftsmitgliedstaat erworbene Qualifikation nicht genügt.
 - Die Kommission schlägt vor, gemeinsame Plattformen einzurichten, auf denen die Mitgliedstaaten für einzelne reglementierte Berufe festlegen können, ob sie die in einem anderen Mitgliedstaat erworbene Berufsqualifikation anerkennen oder ob und welche Ausgleichsmaßnahmen sie verlangen.
 - Dabei sollte eine nach der Ausbildung erworbene Berufserfahrung im Mittelpunkt stehen und, soweit möglich, anderen Ausgleichsmaßnahmen vorgezogen werden. In den Bereichen Handwerk, Handel und Industrie wird bereits weitgehend auf die Berufserfahrung abgestellt.
 - Statt aufwendiger Einzelfallentscheidungen propagiert die Kommission die Nutzung der Plattformen als Basis für eine automatische Anerkennung von Berufsqualifikationen, wenn die Anforderungen erfüllt werden.
 - Die Plattformen könnten von der Kommission in Zusammenarbeit mit Berufsverbänden durch delegierte Rechtsakte eingerichtet werden, wenn ein Drittel der Mitgliedstaaten zustimmt.
- **Partieller Zugang zu reglementierten Berufen**
 - Der partielle Zugang zu einem reglementierten Beruf ist bisher durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs geprägt (Rs. C-330/03).
 - Der aufnehmende Mitgliedstaat kann die Ausübung eines reglementierten Berufs ausnahmsweise auf diejenigen Tätigkeiten beschränken, die den im Herkunftsmitgliedstaat erworbenen Berufsqualifikation entsprechen (partieller Zugang).
 - Dies ist dann zulässig, wenn die für die uneingeschränkte Berufsausübung geforderten Ausgleichsmaßnahmen so umfangreich sind, „dass in Wirklichkeit eine vollständige Ausbildung absolviert werden müsste, es sei denn, die Verweigerung des partiellen Zugangs ist durch zwingende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt.“
 - Der partielle Zugang kann verweigert werden, wenn es dem Berufstätigen zumutbar ist, die Lücken in der Qualifikation für die uneingeschränkte Berufsausübung durch „Ausgleichsmaßnahmen“ wie Eignungsprüfungen und Lehrgänge zu schließen.
 - Die Kommission will die Richtlinie an diese Rechtsprechung anpassen.
- **Kommunikation zwischen und mit den Behörden**
 - Die Kommunikation zwischen und mit den zuständigen Behörden des Herkunfts- und des Aufnahmemitgliedstaats soll elektronisch erfolgen.
 - Die Kommission will dazu
 - das Binnenmarktinformationssystem (IMI) für die behördeninterne Kommunikation ausbauen,
 - den Berufstätigen die elektronische Abwicklung der Anerkennung der Berufsqualifikation ermöglichen.
 - Die Abwicklung der Anerkennung von Berufsqualifikationen soll erleichtert werden. Dazu nennt die Kommission zwei Optionen:
 - Option 1: Die zuständigen Behörden stellen lediglich alle notwendige Informationen für Berufstätige bereit (Wegweiserfunktion).
 - Option 2: Die „Einheitlichen Ansprechpartner“, die aufgrund der Dienstleistungsrichtlinie bereits eingerichtet wurden, sollen für die Berufstätigen als zentrale Anlaufstelle fungieren und für sie das Anerkennungsverfahren abwickeln.
- **Vorübergehende Dienstleistungserbringung**

Dienstleister, die nur vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat tätig sind, müssen dies bisher vorab melden. Die Kommission will diese Meldepflicht für solche Dienstleister abschaffen, die keinen Kontakt zu den dortigen Verbrauchern haben, z.B. Fremdenführer, die Reisegruppen begleiten.

► Anforderungen an einzelne Berufe und Berufsgruppen

Die Kommission erwägt Änderungen bei den Anforderungen an einzelne Berufe und Berufsgruppen. Sie wirft insbesondere folgende Fragen auf:

- Sollen Angehörige der Gesundheitsberufe Mindestanforderungen für Sprachkenntnisse erfüllen müssen?
- Soll die automatische Anerkennung einer Facharztausbildung möglich sein, wenn es diese Ausbildung in einem Drittel (derzeit 40%) der Mitgliedstaaten gibt?
- Sollen Ärzte von jenen Teilen einer Facharztausbildung befreit werden können, die sie bereits in einer anderen Facharztausbildung durchlaufen haben?
- Soll ein mindestens zwölfjähriger Schulbesuch Voraussetzung für die Ausbildung zum Krankenpfleger und zur Hebamme sein?
- Soll das Aufgabenprofil der Apotheker um „pharmazeutische Betreuung“, „Pharmakovigilanz“ und „öffentliche Apotheke“ erweitert werden?
- Bisher kann der Aufnahmemitgliedstaat die Anerkennung der Berufsqualifikation als Apotheker ausnahmsweise dann verweigern, wenn der Apotheker eine eigene Apotheke eröffnen will. Soll diese Ausnahmevorschrift gestrichen werden?
- Soll die Mindestausbildungsdauer für Architekten von derzeit vier Studienjahren und einem Jahr Berufserfahrung erhöht werden auf fünf Studienjahre und ein Praxisjahr oder auf vier Studienjahre und zwei Praxisjahre?

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

Seit Januar 2011 untersucht eine Lenkungsgruppe (Behördenvertreter, Berufsstände, Gewerkschaften) für ausgewählte Berufsgruppen den Nutzen eines Berufsausweises, mögliche rechtliche Auswirkungen, praktische Umsetzungsmöglichkeiten und Fragen der Zuverlässigkeit. Die Ergebnisse werden auf einem Binnenmarktforum am 3./4. Oktober 2011 in Krakau vorgestellt. Die Kommission wird zudem am 7. November 2011 eine Konferenz veranstalten und im Dezember 2011 einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie vorlegen.

Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion: GD Binnenmarkt und Dienstleistungen

Konsultationsverfahren: Jeder Bürger darf bis zum 20. September 2011 Stellung nehmen;
http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2011/professional_qualifications_directive_en.htm

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Mangelnde Anerkennungsmöglichkeiten für Berufsqualifikationen sind eine erhebliche Hürde für die grenzüberschreitende Mobilität von qualifizierten Arbeitnehmern. Daher ist das Anliegen der Kommission, die Anerkennung von Berufsqualifikationen zu erleichtern, nachdrücklich zu unterstützen. Arbeitnehmer können so ihre Arbeitskraft dort anbieten, wo entsprechend qualifizierte Kräfte fehlen. Das stärkt den Binnenmarkt.

Der Europäische Berufsausweis erleichtert grundsätzlich grenzüberschreitende Dienstleistungen und Arbeitsplatzwechsel in reglementierten Berufsfeldern. Die mit ihm bewirkte Vereinfachung des Anerkennungsverfahrens erhöht die Binnenmobilität qualifizierter Arbeitskräfte. Denn **die für die Anerkennung notwendigen Prüfungen können** grundsätzlich wegen der größeren Informationsnähe **effektiver im Herkunftsmitgliedstaat** als wie bisher im aufnehmenden Mitgliedstaat **erfolgen**. Dazu zählen die Überprüfung der Echtheit der Qualifikationsnachweise und eventueller Berufsverbote.

Für Berufe mit EU-einheitlichen Mindestausbildungsanforderungen könnte der Europäische Berufsausweis zukünftig als Nachweis für die Qualifikation genügen und vom Herkunftsmitgliedstaat ausgestellt werden. Bei der vorübergehenden grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung könnte er zudem die Pflicht zur vorherigen Meldung ersetzen, wobei Kontrollen weiterhin möglich sein sollten.

Bei Berufen, für die es keine EU-weiten Mindestausbildungsanforderungen und damit auch keine automatische Anerkennung gibt, sollte der Europäische Berufsausweis ebenfalls zur Anwendung kommen. Dazu müssen die Mitgliedstaaten allerdings zunächst bestimmen, welche Anforderungen sie an die Berufsqualifikation stellen und ob und welche Ausgleichsmaßnahmen sie von Berufstätigen aus anderen Mitgliedstaaten verlangen.

Die Einrichtung gemeinsamer Plattformen, auf denen die von den einzelnen Mitgliedstaaten verlangten Anforderungen und Ausgleichsmaßnahmen für bestimmte Berufe veröffentlicht werden, vermag dies zu leisten und **sorgt für mehr Rechtssicherheit und Transparenz der Entscheidungen**.

Im Europäischen Berufsausweis könnte der Herkunftsmitgliedstaat zumindest für die auf Plattformen erfassten Berufe bestätigen, das die Anforderungen des aufnehmenden Mitgliedstaates erfüllt werden, was die grenzüberschreitende Mobilität auch für Berufe ohne EU-weite Mindestausbildungsanforderungen erheblich verbessern würde.

Die Entscheidung, unter welchen Bedingungen die im Herkunftsmitgliedstaat erworbene Berufsqualifikation den Anforderungen des aufnehmenden Mitgliedstaates entspricht, wenn es keine EU-weiten Mindestausbildungsanforderungen gibt, muss aber auch zukünftig der Aufnahmemitgliedstaat treffen dürfen. Anderenfalls droht in Mitgliedstaaten mit hohem Ausbildungsniveau, wie es in Deutschland durch das duale Ausbildungssystem gegeben ist, die Nivellierung auf ein Mittelmaß.

Die zuständigen nationalen Stellen für die Berufsankennung sind über das Binnenmarktinformationssystem IMI miteinander vernetzt. **Die verpflichtende Nutzung des IMI** ermöglicht eine zügigere Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und **trägt so zu einer weiteren Verkürzung des Anerkennungsverfahrens bei**. Ein weiterer wesentlicher Beitrag zur Verfahrensbeschleunigung ist die von der Kommission vorgeschlagene Einbindung der „Einheitlichen Ansprechpartner“. Über sie könnten die Berufstätigen sämtliche Formalitäten zur Berufsankennung in ihrer Muttersprache abwickeln.

Die Gewährung eines nur partiellen Zugangs zu reglementierten Berufen ist grundsätzlich sachgerecht. Allerdings kann er zur Erosion gewachsener Berufsbilder im aufnehmenden Mitgliedstaat führen. Da sich diese Berufsbilder seit Jahren bei den Menschen festgesetzt haben, überblicken diese unter Umständen nicht, welche Aufgaben der nur partiell zugangsberechtigte ausländische Berufstätige ausführen darf und welche nicht. Aus diesem Grund sollte die Berufsbezeichnung des Herkunftsmitgliedstaats beibehalten werden müssen.

Einen mindestens zwölfjährigen Schulbesuch für die Ausbildung zum Krankenpfleger und zur Hebamme vorzuschreiben würde die Personalknappheit in diesen Berufen noch weiter verschärfen. Zudem **verkennt** eine solche Regelung, **dass in dualen Ausbildungssystemen Berufsschulzeiten vorgeschrieben sind**. Diese Zeiten müssten zumindest angerechnet werden.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Verbesserung der Mobilität von qualifizierten Arbeitnehmern erhöht die Wahlmöglichkeiten sowohl der Arbeitnehmer als auch der Arbeitgeber. Darüber hinaus steigert sie die gesamtwirtschaftliche Effizienz in dem Maße, wie sie eine schnellere Deckung des Fachkräftebedarfs ermöglicht. Dies gilt aber nur, wenn durch die Verfahrensvereinfachungen bei der Anerkennung das Niveau der Berufsqualifikationen im Aufnahmemitgliedstaat nicht absinkt.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Der Abbau von Mobilitätshemmnissen für Arbeitnehmer fördert grundsätzlich **Wachstum und Beschäftigung**. Denn das Wachstum wird dadurch gehemmt, dass offene Stellen nicht mit geeigneten Bewerbern besetzt werden können. Eine hohe Binnenmobilität hilft, kurzfristige Engpässe bei der Verfügbarkeit von Fachkräften zu beseitigen. Der Abbau von Mobilitätsbarrieren schafft zudem Anreize, in die eigene Ausbildung zu investieren, so dass das Ausbildungsniveau insgesamt steigt.

Auch eine hohe Binnenmobilität kann aber den langfristigen Bedarf an qualifizierten Fachkräften nicht decken, denn die europäische Erwerbsbevölkerung sinkt insgesamt. Daher ist eine gezielte Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte aus Drittstaaten nötig.

Folgen für die Standortqualität Europas

Ein wesentliches Kriterium für Standortentscheidungen ist die Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal. Eine hohe Binnenmobilität qualifizierter Arbeitskräfte steigert daher auch die Attraktivität Europas als Investitionsstandort.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU kann Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen erlassen (Art. 53 AEUV). Regelungen zur Gewährleistung der Arbeitnehmerfreizügigkeit lassen sich direkt auf Art. 46 AEUV, solche zur Gewährleistung der Dienstleistungsfreiheit auf Art. 62 AEUV stützen.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Zusammenfassung der Bewertung

Die geforderte Einführung eines Europäischen Berufsausweises erleichtert grenzüberschreitende Dienstleistungen und Arbeitsplatzwechsel in reglementierten Berufsfeldern. Der damit verbundene Abbau von Mobilitätshemmnissen für Arbeitnehmer fördert Wachstum und Beschäftigung. Die objektiven Voraussetzungen für die Anerkennung von Berufsqualifikationen können grundsätzlich effektiver im Herkunftsmitgliedstaat geprüft werden. Die Einrichtung gemeinsamer Plattformen, auf denen die Mitgliedstaaten ihre Anforderungen an die Anerkennung veröffentlichen, erhöht die Rechtssicherheit und Transparenz. Wenn längere Schulzeiten als Voraussetzung für Berufsausbildungen vorgeschrieben werden sollen, müssen die in Dualen Ausbildungssystemen vorgesehenen Schulzeiten angerechnet werden.