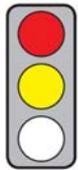


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Kommission möchte die Anerkennung von Berufsqualifikationen teilweise erleichtern, teilweise erschweren sowie EU-weite „gemeinsame Ausbildungsgrundsätze“ erlassen.

Betroffene: Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie Selbständige in den reglementierten Berufen.



Pro: Die erleichterte Anerkennung im Niedrigqualifikationssegment ist ein Schritt zu einem schrankenlosen Arbeitsmarkt in der EU.

Contra: (1) Die erschwerte Anerkennung im Hochqualifikationssegment senkt die grenzüberschreitende Mobilität und schwächt den Binnenmarkt.

(2) Die vorgesehenen EU-Ausbildungsgrundsätze schaffen eine systematische Tendenz zur Qualitätserosion. Sie bedrohen das duale Ausbildungssystem in Deutschland existentiell.

(3) Den gestiegenen Anforderungen an die Pflegeberufe wird man nicht mit der geplanten Verlängerung der allgemeinen Schulbildung gerecht, sondern mit einer besseren beruflichen Ausbildung.

(4) Für die Festlegung der Ausbildungsinhalte und Prüfungsstandards hat die EU keine Kompetenz.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2011) 883 vom 19. Dezember 2011 für eine **Richtlinie** zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die **Anerkennung von Berufsqualifikationen** und der Verordnung über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarktinformationssystems.

Kurzdarstellung

Hinweis: Die Artikelangaben beziehen sich auf die Richtlinie 2005/36/EG in der Fassung des Änderungsvorschlags.

► Hintergrund

- Die Kommission will das Verfahren zur Anerkennung einer in einem Mitgliedstaat erworbenen Berufsqualifikation in anderen Mitgliedstaaten vereinfachen und so die Mobilität der Arbeitnehmer verbessern.
- Die Richtlinie gilt weiterhin nur für reglementierte Berufe (Art. 1). Reglementierte Berufe dürfen nur ausgeübt werden, wenn gesetzlich oder behördlich vorgeschriebene Berufsqualifikationen erfüllt werden. Dies sind insbesondere Berufe des Handwerks, des Gesundheitswesens und freie Berufe.

► Einführung eines „Europäischen Berufsausweises“

- Für Selbständige und Angestellte, die einen reglementierten Beruf in einem anderen Mitgliedstaat ausüben wollen, wird ein elektronischer Europäischer Berufsausweis eingeführt.
- Er enthält alle Qualifikationen und Nachweise des Erwerbstitigen und wird vom Herkunftsstaat auf Antrag des Erwerbstitigen ausgestellt.
- Er wird als Datei im Binnenmarktinformationssystem (IMI) erstellt (Art. 4b) und ist den zuständigen Behörden des Herkunfts- und Aufnahmestaates sowie dem Antragsteller zugänglich. Es werden alle Daten aufgenommen, die zur Überprüfung des Rechts zur Berufsausübung erforderlich sind (Art. 4e). Nur der Herkunftsstaat prüft die Echtheit der Zeugnisse (Art. 4d).

► Allgemeines Anerkennungsverfahren bei dauerhafter Erwerbstätigkeit im Ausland

- Der Aufnahmestaat entscheidet, ob er die Qualifikation anerkennt, oder ob er vom Antragsteller zusätzliche „Ausgleichsmaßnahmen“ verlangt. Diese müssen „ausreichend“ begründet werden und umfassen entweder einen höchstens dreijährigen Anpassungslehrgang oder eine erfolgreich bestandene Eignungsprüfung (Art. 14 Abs. 1 und 4).
- Die Entscheidung über die Anerkennung der Qualifikation wird wie bisher im Einzelfall getroffen. (Art. 14)
- Der Aufnahmestaat orientiert sich dabei an fünf Qualifikationsniveaus, denen bestimmte Berufsqualifikationen zugeordnet werden (Art. 11). Zusammengefasst sind dies:
 - Stufe 1: Schulabschluss,
 - Stufe 2: Berufsausbildung oder Facharbeiterabschluss,
 - Stufe 3: Meisterbrief,
 - Stufe 4: Abschluss eines mindestens 3- und höchstens 4-jährigen Hochschulstudiums (Bachelor),
 - Stufe 5: Abschluss eines mindestens 4-jährigen Hochschulstudiums (Master).

- Bislang kann die Berufsausübung dann verwehrt werden, wenn das Qualifikationsniveau mehr als eine Stufe unter dem vom Aufnahmestaat geforderten Niveau liegt (Art. 13 Abs. 2). Zukünftig kann dies mit einer maximal dreijährigen Ausgleichsmaßnahme kompensiert werden.
 - Zukünftig soll der Aufnahmestaat die Berufsausübung verwehren können, wenn der Antragsteller einen geforderten Hochschulabschluss nicht vorweist (Art. 13 Abs. 4). Die bisherige Kompensationsmöglichkeit durch eine Ausgleichsmaßnahme entfällt in diesem Fall.
 - Entscheidet der Aufnahmestaat nicht binnen zwei Monaten, gilt die Qualifikation als anerkannt.
- **Automatische Anerkennung aufgrund EU-weiter Mindestausbildungsanforderungen**
- Ärzten, Krankenschwestern und -pflegern, Hebammen, Apothekern und Architekten wird die Berufsqualifikation wegen EU-weiter Mindestausbildungsanforderungen weiterhin automatisch anerkannt (Art. 21).
 - Die EU-weiten Mindestausbildungsanforderungen werden wie folgt geändert:
 - Ärzte sollen von jenen Teilen einer Facharztausbildung befreit werden können, die sie bereits in einer anderen Facharztausbildung durchlaufen haben (Art. 25).
 - Die Voraussetzung für die Zulassung zur Krankenpflege- und Hebammenausbildung wird von zehn Jahren allgemeiner Schulbildung auf zwölf Jahre angehoben. Alternativ genügt der Nachweis einer „bestandenem Aufnahmeprüfung von gleichwertigem Niveau“ (Art. 31 Abs. 1).
 - Die Mindestausbildungsdauer für Architekten wird von derzeit vier Studienjahren auf entweder fünf Studienjahre und ein Praxisjahr oder auf vier Studienjahre und zwei Praxisjahre erhöht (Art. 46 Abs. 1).
 - Die Ausnahmeregelung, nach der Apothekern mit ausländischen Ausbildungsnachweisen die Eröffnung einer eigenen Apotheke grundsätzlich verweigert werden kann (Art. 21 Abs. 4), wird gestrichen.
 - Neue Facharztausbildungen werden automatisch anerkannt, sobald deren Mindestausbildungsanforderungen in mindestens einem Drittel (bisher 40%) der Mitgliedstaaten eingeführt sind (Art. 26 Abs. 2).
- **Automatische Anerkennung aufgrund „gemeinsamer Ausbildungsgrundsätze“**
- Das bisherige Konzept der „gemeinsamen Plattformen“ (Art. 15) wird durch das Konzept „gemeinsamer Ausbildungsgrundsätze“ (Kap. III A) ersetzt. Sie sollen für Berufe gelten, die in mindestens einem Drittel der Mitgliedstaaten reglementiert sind und für die es keine Mindestausbildungsanforderungen gibt.
 - Die „gemeinsamen Ausbildungsgrundsätze“ umfassen
 - einen „gemeinsamen Ausbildungsrahmen“, der die „Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen“ definiert (Art. 49a Abs. 2), und
 - eine „gemeinsame Ausbildungsprüfung“, die die Berufsausübung EU-weit ermöglicht (Art. 49b Abs. 3).
 - Die Kommission bestimmt sie in delegierten Rechtsakten unter Beteiligung aller Mitgliedstaaten. (Art. 49a Abs. 3 und Art. 49b Abs. 3)
 - Die „gemeinsamen Ausbildungsgrundsätze“ treten neben die nationalen Ausbildungsordnungen.
 - Die Teilnahme an der Ausbildungsprüfung muss allen Auszubildenden möglich sein und darf nicht von der Zugehörigkeit zu einer berufsständischen Organisation abhängen (Art. 49b Abs. 2 lit. k).
 - Nach Bestehen der „gemeinsamen Ausbildungsprüfung“ ist der Auszubildende automatisch zur Berufsausübung berechtigt; Ausgleichsmaßnahmen dürfen ihm nicht auferlegt werden (Art. 49b Abs. 1).
 - Ein Mitgliedstaat kann beantragen, dass der Ausbildungsrahmen bei ihm nicht gilt. Über den Antrag entscheidet die Kommission. (Art. 49a Abs. 5)
- **Anerkennung vorübergehender Erbringungen von Dienstleistungen**
- Auch im Falle einer vorübergehenden Dienstleistung erstellt der Herkunftsstaat einen Europäischen Berufsausweis. Anders als beim allgemeinen Anerkennungsverfahren erkennt aber der Herkunftsstaat, und nicht der Aufnahmestaat, die Berufsqualifikation an. (Art. 4a Abs. 3)
 - Der Aufnahmestaat kann vor der ersten Erbringung der Dienstleistung Nachweise fordern über (Art. 5)
 - die rechtmäßige Niederlassung des Dienstleisters in einem Mitgliedstaat,
 - eine mindestens zweijährige Berufsausübung während der vorhergehenden zehn Jahre und
 - die Beschränkung der Auslandstätigkeit auf die bloße Begleitung von Dienstleistungsempfängern aus dem Herkunftsstaat ohne Kontakt zu Verbrauchern im Aufnahmestaat, z.B. als Reisegruppenbegleiter.
 - Künftig gelten diese Vorschriften auch für Notare. Öffentliche Urkunden und Beglaubigungen dürfen sie im Aufnahmestaat aber weiterhin nicht ausstellen. (Art. 5 Abs. 4)
- **Anerkennung von Dienstleistungen, die die öffentliche Sicherheit und Gesundheit berühren**
- Für Dienstleistungen, die die öffentliche Gesundheit oder Sicherheit betreffen und für die es keine EU-weiten Mindestausbildungsanforderungen gibt, kann der Aufnahmestaat
 - die Berufsqualifikation selbst nachprüfen und eine Eignungsprüfung verlangen, wenn die Unterschiede so groß sind, dass „dies der öffentlichen Gesundheit oder Sicherheit abträglich ist und durch Berufserfahrung oder lebenslanges Lernen nicht ausgeglichen werden kann“ (Art. 7 Abs. 4 UAbs. 4).
 - den Nachweis verlangen, dass dem Berufstätigen die Ausübung des Berufs weder vorübergehend noch endgültig untersagt wurde und keine Vorstrafen vorliegen (Art. 7 Abs. 2e).
 - Verlangt der Aufnahmestaat nicht binnen zwei Monaten eine Eignungsprüfung, darf die Dienstleistung erbracht werden (Art. 7 Abs. 4 UAbs. 5).

► Partiieller Zugang

- Der Aufnahmestaat darf – so bereits EuGH Rs. C-330/03 – die Berufsausübung auf die Tätigkeiten beschränken, die der erworbenen Berufsqualifikation entsprechen („partieller Zugang“; Art. 4f).
- Partiieller Zugang ist dann zulässig, wenn
 - die für die uneingeschränkte Berufsausübung geforderten Ausgleichsmaßnahmen so umfangreich sind, dass dies einer vollständigen Ausbildung im Aufnahmemitgliedstaat gleichkäme (Art. 4f Abs. 1),
 - sich die Berufstätigkeit „objektiv“ von anderen im Aufnahmemitgliedstaat reglementierten Berufen trennen lässt und
 - kein „zwingender Grund des Allgemeininteresses“ (Art. 4f Abs. 2) dagegen spricht.

► Sprachkenntnisse

Für Berufstätige im Gesundheitswesen, die Patientenkontakt haben, dürfen die Mitgliedstaaten generell Sprachprüfungen vorsehen. Im Übrigen sind Sprachprüfungen nur zulässig, wenn Zweifel daran bestehen, dass der Berufstätige über die für den Beruf erforderliche Sprachkompetenz verfügt (Art. 53).

► Bereitstellung von Informationen

- Die mit der Dienstleistungsrichtlinie (RL 2006/123/EG) eingeführten einheitlichen Ansprechpartner informieren insbesondere über die betroffenen Berufe, Verfahren und zuständigen Behörden (Art. 57).
- Die Kommission richtet eine öffentliche Datenbank mit allen reglementierten Berufen ein.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Da es sich um die Änderung einer bestehenden Richtlinie handelt, kommt nur EU-Handeln in Betracht.

Politischer Kontext

Der Richtlinie gingen ein Grünbuch (KOM (2011) 367; s. [CEP-Analyse](#)) und eine Konsultation voraus.

Stand der Gesetzgebung

19.12.11 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Binnenmarkt und Dienstleistungen
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Binnenmarkt und Verbraucherschutz (federführend), Berichterstatter: Bernadette Vergnaud (S&D-Fraktion, FR);
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Arbeit (federführend); Wirtschaft
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Sowohl die Erleichterungen bei der Anerkennung von Berufsqualifikationen als auch die „allgemeinen Ausbildungsgrundsätze“ steigern die grenzüberschreitende Mobilität der qualifizierten Erwerbstätigen und sind damit ein Schritt auf dem Weg zu einem schrankenlosen EU-weiten Arbeitsmarkt. **Es besteht** allerdings bei beiden Wegen **ein – nicht auflösbarer – Zielkonflikt zwischen dem Abbau von Mobilitätshemmnissen im Sinne des Binnenmarktprinzips und dem Erhalt hoher Qualifikationsniveaus.**

Allgemeines Anerkennungsverfahren: Der Zielkonflikt wird im Niedrigqualifikationssegment zugunsten des Binnenmarktprinzips entschieden: Soweit kein Qualifikationsniveau zur Anerkennung der Berufsqualifikation mehr erreicht werden muss (Stufen 1 – 3), droht zwar eine Abwertung der Ausbildung im Aufnahmemitgliedstaat und eine Inländerdiskriminierung. Denn künftig muss einem ausländischen Erwerbstätigen, der nur über einen Primärschulabschluss verfügt, nach einer höchstens dreijährigen Ausgleichsmaßnahme die Leitung eines zulassungspflichtigen Handwerksbetriebs gestattet werden. Dem lebenslangen Lernen und der Berufserfahrung als Alternative zur formalen Ausbildung werden größeres Gewicht eingeräumt. **Das ist aber vertretbar, da** in diesem Segment Gesundheits- und Sicherheitsaspekte meist eine geringere Rolle spielen und sowohl **der Handwerksbetrieb bei der Einstellung von Mitarbeitern** als auch der Auftraggeber bei der Auftragsvergabe **Entscheidungsfreiheit besitzt.**

Umgekehrt wird der Zielkonflikt im Hochqualifikationssegment zulasten des Binnenmarktprinzips entschieden. Dies hat nicht rechtfertigbare Konsequenzen: Die neue Möglichkeit, die Berufserlaubnis auf den

Stufen 4 und 5 zu verweigern, statt Ausgleichsmaßnahmen vorzuschreiben, wenn der ausländische Erwerbstitel den geforderten Hochschulabschluss nicht besitzt, führt dazu, dass einem deutschen Orthopädietechnikermeister (Stufe 3) verwehrt ist, in England als Orthopädietechniker (dort Stufe 4) tätig zu werden.

Gemeinsame Ausbildungsgrundsätze: EU-weit einheitliche Ausbildungsgrundsätze für reglementierte Berufe mögen die grenzüberschreitende Berufsausübung erleichtern. Die Richtlinie enthält allerdings keine Aussagen zum anzustrebenden Ausbildungsniveau. Daher droht im Rahmen der politischen Kompromissfindung allgemein ein Absinken der Ausbildungsanforderungen auf den kleinsten gemeinsamen Nenner. **Das Recht jedes Auszubildenden, statt der nationalen eine weniger anspruchsvolle „gemeinsame“ Prüfung abzulegen** und dennoch gleichen Zugang zum Beruf zu erhalten, **schaft** in Ländern mit höherem Ausbildungsniveau **eine systematische Tendenz zur Qualitätserosion. Dies bedroht hochwertige** und damit relativ teure **Ausbildungssysteme wie die duale Ausbildung in Deutschland existentiell. Denn es setzt sie dem Druck aus, die eigenen Ausbildungsstandards zu senken**, zumal wenn – wie oft der Fall – der Preiswettbewerb den Qualitätswettbewerb dominiert. Länder mit hohem Ausbildungsniveau können sich dieser Entwicklung auch nicht entziehen. Denn die Kommission entscheidet darüber, ob der jeweilige Mitgliedstaat das System der gemeinsamen Ausbildungsgrundsätze anwenden muss oder nicht.

EU-weite Mindestausbildungsanforderungen: Die Voraussetzung einer zwölfjährigen allgemeinen Schulbildung für die Ausbildung zum Krankenpfleger und zur Hebamme ist nicht sachgerecht. **Den gestiegenen Anforderungen an die Pflegeberufe kann nur durch eine bessere berufliche Ausbildung Rechnung getragen werden**, in der die erforderlichen fachspezifischen Inhalte vermittelt werden, **nicht durch Verlängerung der allgemeinen Schulbildung.** Denn die Vermittlung der notwendigen fachspezifischen Inhalte ist nicht deren Gegenstand.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Das Anerkennungsverfahren wird deutlich effizienter: Der elektronische Europäische Berufsausweis erhöht die Transparenz und beschleunigt das Anerkennungsverfahren. Die Anerkennungsfiction im Allgemeinen Anerkennungsverfahren, wonach bei ausbleibender Entscheidung die Qualifikation nach zwei Monaten als anerkannt gilt, verhindert zeitliche Verschleppungen und schafft Rechtssicherheit beim Erwerbstitel.

Auch die gesamtwirtschaftliche Effizienz steigt. Denn sowohl der in einigen EU-Regionen bestehende Fachkräftemangel als auch die in anderen Regionen herrschende hohe Arbeitslosigkeit können – infolge der höheren Mobilität der Arbeitskräfte – leichter abgebaut werden. Dieser Effizienzgewinn wird allerdings in dem Maße konterkariert, wie das Qualifikationsniveau über EU-weite Ausbildungsgrundsätze sinkt.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Der Abbau von Mobilitätshemmnissen für Arbeitnehmer fördert grundsätzlich Wachstum und Beschäftigung. Denn Wachstum wird gehemmt, wenn offene Stellen nicht mit geeigneten Bewerbern besetzt werden können.

Folgen für die Standortqualität Europas

Ein wesentliches Kriterium für Standortentscheidungen ist die Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal. Der Abbau grenzüberschreitender Mobilitätshemmnisse erleichtert die EU-weite Anwerbung und stärkt damit die EU als Investitionsstandort. Ein sinkendes Qualifikationsniveau verringert sie dagegen.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU kann die Anerkennung von Prüfungszeugnissen regeln (Art. 53 AEUV). **Die Festlegung von Ausbildungsinhalten und Prüfungsstandards** für Berufe, die in mindestens einem Drittel der Mitgliedstaaten reglementiert sind, **ist** allerdings **ein Kompetenzverstoß.** Denn die EU muss „die Verantwortung der Mitgliedstaaten für Inhalt und Gestaltung der beruflichen Bildung“ „strikt“ beachten (Art. 166 Abs. 1 AEUV).

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Festlegung von Ausbildungsinhalten und Prüfungsstandards im Wege delegierter Rechtsakte verstößt gegen Art. 290 AEUV, da es sich um grundlegende Inhalte handelt: Der Erlass delegierter Rechtsakte ist nur zulässig zur Konkretisierung „nicht wesentlicher Vorschriften“ des Basisrechtsakts.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Die Anerkennung ausländischer Qualifikationen regelt das neue Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG), das am 01.04.2012 in Kraft tritt. Es müsste überarbeitet werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Es besteht ein – nicht auflösbarer – Zielkonflikt zwischen der Schaffung eines schrankenlosen Arbeitsmarktes in der EU und dem Erhalt hoher Qualifikationsniveaus. Die Erleichterungen bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse im Niedrigqualifikationssegment sind vertretbar, die neue Undurchlässigkeit im Hochqualifikationssegment nicht. Die vorgesehenen EU-Ausbildungsgrundsätze schaffen eine systematische Tendenz zur Qualitätserosion; sie bedrohen das deutsche duale Ausbildungssystem existentiell. Für die Festlegung von Ausbildungsinhalten und Prüfungsstandards besitzt die EU keine Kompetenz. Den gestiegenen Anforderungen an die Pflegeberufe wird man nicht mit der geplanten Verlängerung der allgemeinen Schulbildung gerecht, sondern mit einer besseren beruflichen Ausbildung.