



EUROPÄISCHE KOMMISSION
Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen
WISSENSBASIERTE WIRTSCHAFT
Berufliche Qualifikationen

Brüssel, den 7. Januar 2011
MARKT.D.4 D(2010)

**KONSULTATIONSPAPIER DER GENERALDIREKTION BINNENMARKT UND
DIENSTLEISTUNGEN ZUR RICHTLINIE ÜBER BERUFSQUALIFIKATIONEN**

Grundlegende Bemerkungen: Dieses Dokument ist ein Arbeitsdokument der Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen der Europäischen Kommission, das für Diskussions- und Konsultationszwecke erstellt wurde. Es soll weder einen offiziellen Standpunkt oder Vorschlag der Kommission darstellen noch einem offiziellen Kommissionsvorschlag vorgreifen.

INHALT

1	EINLEITUNG	3
1.1	Erfolgsgeschichte oder ungenutztes Potenzial für den Binnenmarkt?	3
1.2	Die erste Herausforderung: Vereinfachung für den einzelnen Bürger.....	4
1.3	Die zweite Herausforderung: Integration von Berufen in den Binnenmarkt	4
1.4	Die dritte Herausforderung: Das Vertrauen in das System erhöhen	5
2	DER RUF NACH VEREINFACHUNG	5
2.1	Warum Vereinfachung?.....	5
2.2	Vorbildliche Praktiken durchsetzbar machen.....	7
2.3	Milderung unbeabsichtigter Folgen von Ausgleichsmaßnahmen	7
2.4	Erleichterung der Freizügigkeit von Studienabsolventen	9
2.5	Erleichterung der Freizügigkeit zwischen Mitgliedstaaten, in denen ein Beruf nicht reglementiert ist und Mitgliedstaaten, in denen der Beruf reglementiert ist.....	10
3	INTEGRATION VON BERUFSTÄTIGEN IN DEN BINNENMARKT	11
3.1	Ein Europäischer Berufsausweis	11
3.2	Gemeinsame Plattformen aufgeben, Europäische Ausbildungsprogramme einführen	13
3.3	Den Verbrauchern den gewünschten qualitativ hochwertigen Dienst anbieten.....	14
3.4	Erleichterung der vorübergehenden Mobilität von Berufstätigen.....	15
4	DAS VERTRAUEN IN DAS SYSTEM ERHÖHEN.....	17
4.1	Beibehaltung der automatischen Anerkennung im 21. Jahrhundert.....	17
4.1.1	Automatische Anerkennung auf der Grundlage von Aus- und Fortbildung	17
4.1.2	Automatische Anerkennung auf der Grundlage der Berufserfahrung.....	20
4.2	Berufliche Weiterentwicklung.....	20
4.3	Effizientere Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden.....	21
4.4	Sprachkenntnisse	22

1 EINLEITUNG

1.1 Erfolgsgeschichte oder ungenutztes Potenzial für den Binnenmarkt?

In einem anderen Mitgliedstaat eine Arbeitsstelle finden oder Dienstleistungen erbringen – das sind konkrete Beispiele dafür, wie die Bürger am Binnenmarkt teilhaben können. In der Vergangenheit mussten qualifizierte Berufsangehörige stets nachweisen, dass sie in dem Mitgliedstaat, in dem sie arbeiten wollten, eine Qualifikation erworben hatten. Bestand ein Aufnahmemitgliedstaat auf einer im Inland erworbenen Qualifikation, so konnte dies dazu führen, dass ein Bürger vom Binnenmarkt ausgeschlossen blieb.

Seit langem herrscht Einigkeit darüber, dass restriktive Regelungen in Bezug auf Berufsqualifikationen sich auf die Mobilität ebenso hemmend ausgewirkt haben wie die Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit. So wurde die Anerkennung ausländischer Qualifikationen ein wesentlicher Baustein des Binnenmarktes. Die erste Richtlinie in diesem Bereich wurde bereits 1964 erlassen. 2014 steht ihr fünfzigster Geburtstag an.

Die Mobilität in der EU ist nach wie vor gering: Im Jahr 2009 lebten nur 2,4 % der Bürger der Europäischen Union (12,5 Millionen von fast 500 Millionen) in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen. In den vergangenen 13 Jahren haben über 200 000 Bürger unter Berufung auf den gemeinschaftlichen Besitzstand (acquis) die Anerkennung ihrer Berufsqualifikationen beantragt¹. Bezogen auf einzelne Bürger ist die Anerkennung von Qualifikationen häufig eine Erfolgsgeschichte. Betrachtet man jedoch die Wirtschaft als Ganzes, so scheint es im Hinblick auf das effiziente Funktionieren des Binnenmarktes noch viel ungenutztes Potenzial zu geben.

In Zukunft wird die Fähigkeit, qualifizierte Personen anzuziehen, in jedem Mitgliedstaat ein wesentlicher Wachstumsfaktor sein. Der derzeitige Mangel an Ärzten und Ingenieuren in den meisten Mitgliedstaaten gibt einen ersten Eindruck von den künftigen Herausforderungen. In den kommenden Jahren werden die Märkte in ganz Europa verstärkt im Wettbewerb um qualifizierte Berufstätige stehen: Die Zahl der Arbeitskräfte wird sinken², während gleichzeitig die Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften steigen dürfte³. In ihrer Strategie für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum (**Europa 2020**) hebt die Kommission die Notwendigkeit hervor, die Mobilität innerhalb der EU zu fördern, damit Arbeitskräftenachfrage und -angebot besser

¹ Berechnet auf der Grundlage der Statistiken einschließlich der Datenbank für reglementierte Berufe der Kommission (siehe http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.about). Diese Zahl umfasst jedoch nicht die Berufsangehörigen, die nur vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten.

² Bis 2050 wird die Zahl der Arbeitskräfte in der EU um 68 Millionen Arbeitnehmer zurückgehen (ohne Einwanderung und bei konstanter Erwerbsbeteiligung). Siehe den Bericht der Reflexionsgruppe über die Zukunft der EU 2030 an den Europäischen Rat, „Project Europe 2030, Challenges and Opportunities“, S. 24, http://www.reflectiongroup.eu/wp-content/uploads/2010/05/reflection_en_web.pdf

³ Bis 2020 wird ein Anstieg der Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften um über 16 Millionen projiziert. Siehe die Studie des CEDEFOP: http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/9021_de.pdf

miteinander in Einklang gebracht werden können⁴. Auch in der **Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten**⁵ wird darauf hingewiesen, dass das Ungleichgewicht am EU-Arbeitsmarkt anhält und das Potenzial der Mobilität von Arbeitskräften nicht in ausreichendem Maße genutzt wird.

Daher kam es nicht überraschend, dass die Kommission in der am 20. Oktober 2010 **veröffentlichten Binnenmarktakte**⁶ eine Modernisierung des gemeinschaftlichen Besitzstands in Bezug auf die Anerkennung von Berufsqualifikationen vorschlug. In der 2005 angenommenen Richtlinie über Berufsqualifikationen⁷ sind die Vorschriften für die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen zwischen den Mitgliedstaaten festgelegt. In der Hauptsache konsolidiert und vereinfacht sie 15 frühere Richtlinien, die vor Jahrzehnten angenommen wurden. Die einzige wichtige Neuerung in dieser Richtlinie ist eine neue Regelung der vorübergehenden Mobilität.

Im März 2010 haben die Kommissionsdienststellen eine umfassende **Evaluierung** der Richtlinie über Berufsqualifikationen eingeleitet. Als erster Schritt wurden im Oktober 2010 ein eigener Bericht über die Umsetzung der Richtlinie sowie über 180 Erfahrungsberichte der zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten veröffentlicht. Diese öffentliche Konsultation der GD Binnenmarkt und Dienstleistungen ist der nächste Schritt zur Vorbereitung des Grünbuchs der Kommission, dessen Veröffentlichung zusammen mit den abschließenden Evaluierungsbericht für Herbst 2011 geplant ist.

Dieses Konsultationsdokument befasst sich schwerpunktmäßig mit drei wichtigen Herausforderungen der Zukunft, zu denen Überlegungen angestellt werden müssen.

1.2 Die erste Herausforderung: Vereinfachung für den einzelnen Bürger

Ein Berufstätiger, der in einen anderen Mitgliedstaaten umziehen will, muss verschiedene Anforderungen erfüllen, die sich zu einem komplexen Verfahrenspuzzle zusammensetzen. Dies kann ein Hemmnis für die wirksame Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Arbeitskräfteangebot und –nachfrage in der EU darstellen. Wenn die Mobilität gering ist, gut qualifizierte Arbeitskräfte aber einen Wachstumsfaktor darstellen, wird die Vereinfachung des Rahmens für die Anerkennung von Qualifikationen zwischen den Mitgliedstaaten immer wichtiger.

1.3 Die zweite Herausforderung: Integration von Berufen in den Binnenmarkt

Die Richtlinie von 2005 enthält Bestimmungen zu zwei innovativen Instrumenten, die zur Erleichterung der Mobilität weiterentwickelt werden könnten: Berufsausweise und gemeinsame Plattformen. Die damit zusammenhängenden Projekte haben jedoch keine

⁴ Mitteilung der Kommission „Europa 2020, Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“, 3.3.2010, KOM(2010) 2020, <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

⁵ Mitteilung der Kommission „Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten: Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung“, KOM(2010) 682, 23.11.2010.

⁶ Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte Für eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft. 50 Vorschläge, um gemeinsam besser zu arbeiten, zu unternehmen und Handel zu treiben“, 27.10.2010, KOM(2010) 608 endgültig, http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/single-market-act_de.pdf

⁷ Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. L 255 vom 30.9.2005, S. 22).

konkreten Ergebnisse gezeitigt. Müssen wir uns erneut Gedanken über einen Berufsausweis machen? Müssen wir das Konzept der gemeinsamen Plattformen überdenken?

Eine wichtige Innovation der Richtlinie von 2005 war die Erleichterung der vorübergehenden Mobilität für Berufstätige. Berufstätige messen der Möglichkeit, vorübergehend in einem anderen Land zu arbeiten, große Bedeutung bei. Solche innovativen Elemente lösen offenbar in den Mitgliedstaaten den Reflex aus, die Prüfung der Qualifikationen soweit wie möglich aufrecht zu erhalten. Dies hat zu einem Meldesystem geführt, das nicht leicht umzusetzen ist.

1.4 Die dritte Herausforderung: Das Vertrauen in das System erhöhen

Der gemeinschaftliche Besitzstand für Berufsqualifikationen wurde überwiegend zwischen den sechs bzw. neun Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vereinbart. Die Welt hat sich seither verändert und die Aufrechterhaltung des gegenseitigen Vertrauens ist schwieriger geworden: die Europäische Union besteht heute aus 27 Mitgliedstaaten; Bildungsreformen in den Mitgliedstaaten, beispielsweise der Bologna-Prozess, sowie der wissenschaftliche und technische Fortschritt erfordern möglicherweise eine Überarbeitung des gemeinschaftlichen Besitzstands für jene Berufe, die unter die automatische Anerkennung fallen; die Freizügigkeit kann zu Problemen führen, beispielsweise wenn Berufsangehörige, die in einem Mitgliedstaat für schwerwiegende berufliche Verfehlungen sanktioniert wurden, die Vorschriften über die Freizügigkeit nutzen, um in einem anderen Mitgliedstaat ihren Beruf wieder auszuüben. Schließlich erfolgen die Kommunikation zwischen Bürgern und Behörden sowie die Erbringung von Dienstleistungen durch Berufstätige für ihre Kunden zunehmend online und elektronisch.

2 DER RUF NACH VEREINFACHUNG

Eine rückläufige Erwerbsbevölkerung und die potenzielle Verknappung von Fachkräften in den Mitgliedstaaten werden in den kommenden Jahren tiefgreifende Veränderungen bewirken: Es wird weniger darum gehen, dass Bürger in einem Aufnahmemitgliedstaat Zugang zu einem Beruf erhalten, sondern eher darum, dass die Mitgliedstaaten qualifizierte Berufstätige zum Kommen ermutigen. Im Laufe der Zeit könnten die Marktkräfte allein eine Vereinfachung der Verfahren zur Anerkennung von Berufsqualifikationen herbeiführen. Eine konzertierte Anstrengung zur Vereinfachung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen könnte jedoch schon heute viele Vorteile mit sich bringen. Dies ist umso wichtiger, als die derzeitige Lage nicht rundum zufrieden stellend zu sein scheint und die Bürger berechtigterweise mehr von der EU erwarten.

2.1 Warum Vereinfachung?

Heute wird in der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen auf Zulassungen, Befähigungsnachweise, Zeugnisse, Meldungen und andere Arten von Dokumenten verwiesen, die nach Ermessen der Mitgliedstaaten ausgestellt werden, wenn ein Berufstätiger in einen anderen Mitgliedstaat umziehen möchte. Jedes dieser Dokumente wurde wohl aus guten Gründen eingeführt, doch zusammen komplizieren und verlangsamen sie die Mobilität von Berufstätigen.

Die „Kontaktstellen“ spielen sicher eine wichtige Rolle im Rahmen der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, indem sie den Bürgern Informationen vermitteln und ihnen bei den Anerkennungsverfahren helfen. Das Inkrafttreten der Dienstleistungsrichtlinie und die Einrichtung der in der Richtlinie vorgesehenen „Einheitlichen Ansprechpartner“ sollten es Dienstleistungserbringern ermöglichen⁸, sich alle einschlägigen Informationen im Internet zu beschaffen und sämtliche Verwaltungsangelegenheiten, auch in Zusammenhang mit der Anerkennung von Berufsqualifikationen, elektronisch zu erledigen.

Die Vereinfachung könnte dazu beitragen, die große Lücke zu verringern, die zwischen den Erwartungen der Bürger und der Realität eines Umzugs als Berufstätiger in einen anderen Mitgliedstaat klafft. Laut der im März 2010 veröffentlichten Eurobarometer-Erhebung⁹ haben nur 4 % der Bevölkerung in den Mitgliedstaaten Bedenken, dass ihre Qualifikation in anderen Mitgliedstaaten nicht anerkannt werden könnte. Im europaweiten Durchschnitt werden jedoch nur 70 % der Anerkennungsanträge rasch und erfolgreich abgewickelt, während in den verbleibenden 30 % der Fälle Schwierigkeiten auftreten oder die Anerkennung verweigert wird¹⁰. Die Erwartungen einiger Bürger mögen zwar unrealistisch sein, doch legen die Zahlen den Schluss nahe, dass das Vereinfachungspotenzial nicht völlig ausgeschöpft wird¹¹.

Im Rahmen der laufenden Evaluierung hat die GD Binnenmarkt und Dienstleistungen sich im Frühjahr 2010 mit Behörden auf nationaler¹² und europäischer Ebene in Verbindung gesetzt, die tagtäglich Berufstätige bei den Anerkennungsverfahren unterstützen. Die Kommissionsdienststellen erbaten Rückmeldungen dazu, wie die Bürger die Funktionsweise des Systems bewerten. Die Ergebnisse dieser Umfragen führen zu denselben Schlussfolgerungen: Berufstätige haben Schwierigkeiten damit, herauszufinden, welche Behörde zuständig ist, welche Verfahren zu durchlaufen und welche Unterlagen einzureichen sind. Sie berichten auch von Problemen mit der Vorlage von Übersetzungen und Originalunterlagen sowie davon, dass erhebliche Kosten anfallen. Die in der Dienstleistungsrichtlinie vorgesehene Einrichtung von Einheitlichen

⁸ Mit Ausnahme der vom Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie ausgenommenen Dienstleister, beispielsweise Angehörige von Gesundheitsberufen.

⁹ Your Europe Advice ist ein Beratungsdienst der EU für die Öffentlichkeit, der im Rahmen eines Vertrags mit der Europäischen Kommission wahrgenommen wird. Es handelt sich um ein Team von Rechtsanwälten, die alle Amtssprachen der EU abdecken und mit den nationalen Rechtsvorschriften aller EU-Mitgliedstaaten vertraut sind. Siehe „YEA feedback report on professional qualifications“ - März 2010, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_263_en.pdf

¹⁰ Siehe Internal Market Scoreboard Nr. 21/2010, S. 30, http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score21_en.pdf

¹¹ Siehe Your Europe Advice Report vom 25.10.2010: „Es ist eine weitverbreitete Annahme, dass es sich bei der automatischen Anerkennung um eine einzige Regelung handelt; auf jeden Fall wird ‚automatisch‘ wörtlich genommen und so verstanden, dass es streng genommen kein Verfahren gibt.“ http://ec.europa.eu/citizensrights/front_end/docs/css_report_on_prq_220310.pdf; sowie die Studie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (EP: 277/15142 (2010), [IP/A/ALL/FWC/2006-105], Europäisches Parlament, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201010/20101025ATT89911/20101025ATT89911EN.pdf>

¹² Die Kommissionsdienststellen haben die nationalen Kontaktstellen und Sachverständige von Your Europe Advice auf der Grundlage eines Fragebogens konsultiert um zu erfahren, was sie von den Bürgern hören. Die nationalen Kontaktstellen sind Behörden auf nationaler Ebene, die mit der Aufgabe betraut sind, die Bürger im Rahmen der Anerkennungsverfahren zu unterstützen und ihnen alle relevanten Informationen zu übermitteln, siehe http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/contactpoints/index.htm.

Ansprechpartnern dürfte die Lage verbessern, doch mag es Fälle geben, in denen effektive Unterstützung und bessere Information weiterhin erforderlich sind, beispielsweise für Angehörige von Gesundheitsberufen und Arbeitsuchende, die nicht unter die Dienstleistungsrichtlinie fallen.

Frage 1: Haben Sie Vorschläge, wie der Zugang der Bürger zu Informationen über das Verfahren zur Anerkennung ihrer Berufsqualifikationen in einem anderen Mitgliedstaat weiter verbessert werden kann?

Frage 2: Können Sie Maßnahmen zur Vereinfachung des derzeitigen Anerkennungsverfahrens vorschlagen? Wenn ja, übermitteln Sie bitte Ihre Empfehlungen und begründen Sie diese.

2.2 Vorbildliche Praktiken durchsetzbar machen

Vor Ort wird die Richtlinie von fast tausend zuständigen Behörden umgesetzt. Die Zahl ist aus zwei Gründen so hoch: Viele regionale Behörden sind beteiligt und die große Vielfalt der reglementierten Berufe wirkt sich auf fast alle Wirtschaftssektoren aus. Eine Zentralisierung der Anerkennungsverfahren in einem Mitgliedstaat ist daher unmöglich. Diese Lage trägt nicht zu einer einheitlichen Umsetzung und zu Klarheit für die Bürger bei. Um die kohärente Umsetzung der Richtlinie in Einklang mit ihren Zielen zu fördern, haben die Kommissionsdienststellen einen Verhaltenskodex¹³ für die zuständigen Behörden ausgearbeitet, der Leitlinien für die Auslegung der unterschiedlichen Bestimmungen der Richtlinie enthält. Der Kodex stützt sich auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union in Bezug auf die Richtlinie und die einschlägigen Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Er gibt umfassende Orientierungshilfe zu den einzelnen Aspekten des Anerkennungsverfahrens, beispielsweise zu den Unterlagen, die ein Migrant möglicherweise vorlegen muss, den Anforderungen hinsichtlich der Übersetzung der Unterlagen, den Anforderungen in Bezug auf Sprachkenntnisse der Berufstätigen, Fristen und Ausgleichsmaßnahmen. Der Verhaltenskodex wurde von der Koordinatorengruppe für die Richtlinie (die sich aus Vertretern aller Mitgliedstaaten zusammensetzte) im Juni 2009 gebilligt.

Der Verhaltenskodex ist jedoch kein rechtsverbindliches Instrument, sondern gibt lediglich einen Überblick über die besten bzw. über akzeptable und inakzeptable Praktiken. Rückmeldungen von Seiten der Bürger (durch Beschwerden) und von den zuständigen Behörden selbst deuten darauf hin, dass die Behörden den Verhaltenskodex bislang noch nicht gut kennen.

Frage 3: Sollte der Verhaltenskodex durchsetzbar gemacht werden? Muss der Inhalt des Verhaltenskodexes geändert werden? Bitte begründen Sie Ihre Empfehlungen.

2.3 Milderung unbeabsichtigter Folgen von Ausgleichsmaßnahmen

Die meisten Berufstätigen können die automatische Anerkennung ihrer

¹³ Die Koordinatoren der Mitgliedstaaten und der Kommission für Fragen der Anerkennung von Berufsqualifikationen haben eine Reihe von Leitlinien zur Auslegung der Richtlinie vereinbart, den sogenannten Verhaltenskodex, siehe http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/future/cocon_de.pdf.

Berufsqualifikationen nicht in Anspruch nehmen. Nach dem sogenannten „allgemeinen System“ sollte einem Berufstätigen Zugang zu einem Beruf gewährt werden, wenn er für denselben Beruf in einem anderen Mitgliedstaat voll qualifiziert ist. Die Mitgliedstaaten können Ausgleichsmaßnahmen vorschreiben (nach Wahl des Antragstellers eine Eignungsprüfung oder einen Anpassungslehrgang), wenn Dauer oder Inhalt der Ausbildung des Migranten sich wesentlich von dem unterscheiden, was im Aufnahmemitgliedstaat gefordert wird.

Durch diese Regelung soll sichergestellt werden, dass ein qualifizierter Migrant nicht länger gezwungen werden kann, eine vollständige Ausbildung zu durchlaufen. Sind die Ausgleichsmaßnahmen jedoch sehr aufwändig (beispielsweise ein dreijähriger Anpassungslehrgang), könnte ein Berufstätiger gezwungen sein, trotz guter Qualifikation eine geringer bezahlte Tätigkeit auszuüben. In einer Zeit, in der qualifiziertes Personal Mangelware wird, ist dies kein wünschenswertes Ergebnis. Daher ist die Öffentlichkeit aufgefordert, über Erfahrungen mit diesen Ausgleichsmaßnahmen und vor allem darüber zu berichten, ob die Gefahr besteht, dass sie die Freizügigkeit der Arbeitnehmer beeinträchtigen.

Zwei weitere Aspekte spielen eine Rolle: Wie könnte die Ausarbeitung und Durchführung dieser Eignungsprüfungen und Anpassungslehrgänge den Mitgliedstaaten erleichtert werden? Wie könnten wir Fälle behandeln, in denen nach Ansicht eines Mitgliedstaats schwerwiegende Ausbildungsmängel eines zugewanderten Berufsangehörigen nicht ausgeglichen werden können und eine intensive Zusatzausbildung unbedingt erforderlich ist? Bezüglich der ersten Frage könnten eine stärkere Vernetzung und eine engere Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden einen Ausweg bieten. Was die zweite Frage betrifft, so hat der Europäische Gerichtshof mit der sogenannten Doktrin des „partiellen Zugangs“ zu einem Beruf den Weg geebnet.

Der erste Aspekt: Die Ausarbeitung einer Eignungsprüfung oder Planung eines Anpassungslehrgangs ist nicht immer einfach. Die zuständigen Behörden berichten über diesbezügliche Schwierigkeiten, vor allem bei Angehörigen von Gesundheitsberufen, die nicht unter die automatische Anerkennung fallen. In diesem Zusammenhang könnten die zuständigen Behörden um die Entwicklung europaweiter Verhaltenskodizes gebeten werden, während die Mitgliedstaaten und ihre Regierungen aufgefordert werden sollten, die Einhaltung solcher Verhaltenskodizes aktiv zu fördern. In diesen Verhaltenskodizes könnten beispielsweise Voraussetzungen für die Durchführung von Eignungsprüfungen und Anpassungslehrgängen (Ziele, Dauer, Häufigkeit, Methodik usw.) festgelegt und ein gemeinsames Konzept für Ausarbeitung und Durchführung von Prüfungen oder Lehrgängen entwickelt werden. Ein Verhaltenskodex für Eignungsprüfungen könnte beispielsweise für Angehörige von Gesundheitsberufen, Skilehrer oder Handwerker ausgearbeitet werden.

Der zweite Aspekt: Es gibt Fälle, in denen ein Mitgliedstaat die Ausbildungsanforderungen so hoch angesetzt hat, dass wesentliche Unterschiede der von einem Berufsangehörigen absolvierten Ausbildung nicht durch eine Prüfung oder einen Lehrgang ausgeglichen werden können. In der Rechtssache *Collegios de ingenieros*¹⁴ hat

¹⁴ Rechtssache C-330/03 vom 19. Januar 2006, *Sammlung der Rechtsprechung* [2006] I-801.

der Europäische Gerichtshof den Grundsatz des partiellen Zugangs zu einem Beruf festgeschrieben. Der Europäische Gerichtshof hat entschieden, dass der partielle Zugang gewährt werden muss, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind:

- Die Unterschiede zwischen den Tätigkeitsbereichen sind so erheblich, dass sie nicht durch Ausgleichsmaßnahmen ausgeglichen werden können, sondern in Wirklichkeit eine vollständige Ausbildung absolviert werden müsste,
- die Verweigerung des partiellen Zugangs ist nicht durch zwingende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt.

Diese Rechtsprechung spiegelt sich in der Richtlinie nicht wider. Ihre Implikationen sollten umfassender erörtert werden. Beispielsweise ist unklar, was mit einem Berufsangehörigen geschieht, dem partieller Zugang zu einem Beruf gewährt wurde. Kann der vollständige Zugang zu dem Beruf auch nach einer Reihe von Jahren mit Berufserfahrung noch verweigert werden? Dies könnte dazu führen, dass die berufliche Laufbahn von Berufstätigen im Aufnahmemitgliedstaat blockiert wird.

Frage 4: Haben Sie Erfahrung mit Ausgleichsmaßnahmen? Könnten diese sich Ihrer Ansicht nach nachteilig auswirken, so zum Beispiel die Auflegung eines dreijährigen Anpassungslehrgangs?

Frage 5: Unterstützen Sie den Gedanken, europaweite Verhaltenskodizes für Eignungsprüfungen oder Anpassungslehrgänge zu entwickeln?

Frage 6: Halten Sie es für notwendig, die Rechtsprechung zum „partiellen Zugang“ in die Richtlinie einzubeziehen? Unter welchen Bedingungen könnte ein Berufsangehöriger, der „partiellen Zugang“ erhalten hat, einen vollständigen Zugang erhalten?

2.4 Erleichterung der Freizügigkeit von Studienabsolventen

Durch die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen soll die Freizügigkeit voll qualifizierter Berufstätiger erleichtert werden. Unter ihren Geltungsbereich fallen jedoch nicht diejenigen Berufstätigen, die Inhaber eines Diploms sind, aber gemäß den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, in dem sie ihren Abschluss gemacht haben, noch ein bezahltes Praktikum absolvieren oder einen Beruf unter Aufsicht ausüben müssen. Gleichzeitig betont die Kommission im Rahmen der Strategie „Europa 2020“ die Notwendigkeit, die Mobilität von Studenten weiter zu fördern¹⁵. Darunter fällt jedoch nicht die Anerkennung von Studienabsolventen. Daher scheint eine Lücke zu bestehen für diejenigen, die keine Studenten mehr, aber auch noch keine voll qualifizierten Berufstätigen sind. In der Zwischenzeit könnten diese Absolventen vom Lernen im Ausland und dem Aufbau beruflicher Netzwerke für ihre künftige Karriere als voll qualifizierte Berufstätige profitieren.

¹⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Jugend in Bewegung“ Eine Initiative zur Freisetzung des Potenzials junger Menschen, um in der Europäischen Union intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu erzielen, KOM(2010) 477 endgültig, SEK(2010) 1047, 15.9.2010, http://ec.europa.eu/education/yom/com_de.pdf

Der Europäische Gerichtshof hat ihnen eine Tür geöffnet: Im Urteil Morgenbesser¹⁶ – bekräftigt durch das Urteil Pešla¹⁷ – wird klargestellt, dass die im Vertrag festgelegten Regeln über die Freizügigkeit für Absolventen gelten, die ein bezahltes Praktikum in einem anderen Mitgliedstaat absolvieren wollen. Trotz dieser Rechtsprechung bleiben die Absolventen jedoch in einer unsicheren Position. Ein Aufnahmemitgliedstaat ist verpflichtet, ihre Qualifikationen zu prüfen, doch steht es vollständig in seinem Ermessen, ob er potenzielle Ausgleichsmaßnahmen anwendet (einschließlich einer Eignungsprüfung oder Anpassungslehrgänge von mehr als drei Jahren). Diese Maßnahmen könnten belastender sein als die nach der „allgemeinen Regelung“ der Richtlinie vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen, obgleich der Antragsteller nicht um den vollständigen Zugang zu einem Beruf ersucht. Dagegen hat es den Anschein, dass es angemessener sein könnte zu akzeptieren, jemanden ohne weitere Bedingungen zu einem Praktikum oder zur Ausübung eines Berufs unter Aufsicht zuzulassen, da er danach alle erforderlichen Prüfungen ablegen wird, bevor er ein voll qualifizierter Berufsangehöriger wird.

Ferner ist unklar, was geschieht, wenn diese Berufstätigen nach Abschluss ihres bezahlten Praktikums oder der Berufsausübung unter Aufsicht in ihren Herkunftsmitgliedstaat zurückkehren möchten. Es besteht die Gefahr, dass diese Berufserfahrung im Herkunftsmitgliedstaat nicht anerkannt wird.

Frage 7: Ist es Ihrer Ansicht nach wichtig, die Mobilität von Absolventen zu verbessern, die noch keine voll qualifizierten Berufstätigen sind und in einem anderen Mitgliedstaat ein bezahltes Praktikum absolvieren oder einen Beruf unter Aufsicht ausüben wollen? Haben Sie entsprechende Vorschläge? Bitte geben Sie konkrete Gründe an.

Frage 8: Wie sollte der Herkunftsmitgliedstaat vorgehen, wenn der Berufstätige nach einer Berufsausübung unter Aufsicht in einem anderen Mitgliedstaat zurückkehren möchte? Bitte geben Sie konkrete Gründe an.

2.5 Erleichterung der Freizügigkeit zwischen Mitgliedstaaten, in denen ein Beruf nicht reglementiert ist und Mitgliedstaaten, in denen der Beruf reglementiert ist

Wenn ein Berufstätiger aus einem Land, in dem weder der Beruf noch die Ausbildung reglementiert sind, in ein Land umzieht, in dem der Beruf reglementiert ist, kann der Mitgliedstaat laut Richtlinie verlangen, dass der Berufstätige eine zweijährige, während der vorhergehenden zehn Jahre erworbene Berufserfahrung nachweist (sowohl bei vorübergehender Mobilität als auch bei dauerhafter Niederlassung). Bestimmte Berufe sind von Natur aus mit häufigen Ortswechseln in Europa verbunden. Die Sektoren Verkehr, Sport und Fremdenverkehr liefern gute Beispiele. Die Frage ist, ob die Anforderung einer zweijährigen Berufserfahrung ein Hindernis für den Zugang zu einem Beruf darstellen kann, der von Natur aus grenzüberschreitend ausgeübt wird. In ihren Erfahrungsberichten erklären die Mitgliedstaaten selbst, dass sie Anträge auf Anerkennung auch dann prüfen, wenn die Anforderung der zweijährigen Berufserfahrung nicht erfüllt ist. Dies zeigt, dass Berufstätige die Anerkennung beantragen, ohne sicher sein zu können, dass sie sie erhalten.

¹⁶ Slg. 13. November 2003, Morgenbesser, Rechtssache C-313/01, [2003] Slg. I-13467.

¹⁷ Slg. 10. Dezember 2009, Pešla, Rechtssache C-345/08 [2009], noch nicht in der Slg. veröffentlicht.

Darüber hinaus ist in der Richtlinie festgelegt, dass die Anforderung der zweijährigen Berufserfahrung nicht gilt, wenn der Berufstätige eine „reglementierte Ausbildung“ absolviert hat. Dieses Konzept ist derzeit als „auf die Ausübung eines bestimmten Berufes ausgerichtet“ definiert. In der Praxis wird das Konzept restriktiv ausgelegt als Ausbildung, deren Inhalt eng mit der Ausübung des Berufs verknüpft ist. Im Hinblick auf die Erleichterung der Mobilität könnte das Konzept der „reglementierten Ausbildung“ präzisiert werden, damit es weiter ausgelegt werden und jedes relevante, offiziell anerkannte und als solches vom Herkunftsmitgliedstaat des Berufstätigen bestätigte Ausbildungsprogramm umfassen kann. Die Relevanz könnte anhand eines Verzeichnisses von Mindestkompetenzen ermittelt werden, die vom Herkunftsmitgliedstaat festgelegt werden.

Diese Überlegungen gelten auch in Fällen, in denen ein Berufstätiger Dienstleistungen nicht nur für einen begrenzten Zeitraum erbringen, sondern sich niederlassen möchte (siehe Artikel 13 Absatz 2 der Richtlinie).

Frage 9: In welchem Ausmaß ist die Anforderung der zweijährigen Berufserfahrung ein Hindernis für den Zugang zu einem Beruf geworden, bei dem Mobilität durch viele Mitgliedstaaten in Europa von grundlegender Bedeutung ist? Bitte geben Sie konkrete Gründe an.

Frage 10: Wie könnte das Konzept der „reglementierten Ausbildung“ besser im Interesse der Verbraucher eingesetzt werden? Könnte ein Verzeichnis der vom Herkunftsmitgliedstaat bescheinigten relevanten Mindestkompetenzen ein Fortschritt sein, falls diese Ausbildung nicht speziell auf die Ausübung eines bestimmten Berufes ausgerichtet ist?

3 INTEGRATION VON BERUFSTÄTIGEN IN DEN BINNENMARKT

3.1 Ein Europäischer Berufsausweis

Um die Mobilität zu erleichtern, sollten die Bestimmungen zur Anerkennung von Berufsqualifikationen einfache Antworten liefern. Für den Berufstätigen lautet die Frage: „Wie kann ich meine Befähigungen in einem anderen Mitgliedstaat nachweisen?“ Berufstätige könnten sich vorübergehend für einige Tage, mehrere Monate oder sogar einige Jahre in ein anderes Land begeben, um anschließend in ihren Herkunftsmitgliedstaat zurückzukehren. Sowohl der Herkunftsmitgliedstaat als auch der Aufnahmemitgliedstaat stehen vor derselben Frage: „Der Berufstätige ist willkommen, aber wie können wir seine Tätigkeiten nachverfolgen?“ Kunden oder Arbeitgeber solcher Berufstätiger mögen sich fragen: „Wie kann ich sicher sein, dass es sich um einen gut qualifizierten Berufsangehörigen handelt?“

Ein Berufsausweis könnte potenziell ein attraktives Instrument zur Unterstützung der Informationsströme im Rahmen der vorübergehenden Mobilität und der schnelleren Anerkennung von Qualifikationen werden. In ihrer Mitteilung „Auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte“ schlägt die Kommission vor, im Rahmen der Evaluierung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen die Vor- und Nachteile eines Berufsausweises zu erörtern. In der Richtlinie über die Anerkennung von

Berufsqualifikationen¹⁸ wurde den Berufsverbänden und -organisationen bereits die Einführung eines Berufsausweises vorgeschlagen, um den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu beschleunigen. Es gab in verschiedenen Berufszweigen Bestrebungen zur Ausarbeitung solcher Berufsausweise. Diesen Projekten war jedoch kein Erfolg beschieden oder Berufsverbände haben Berufsausweise ausgegeben, die von den Behörden nicht akzeptiert werden.

Es ist Zeit für einen Neuanfang. Daher haben die Kommissionsdienststellen eine berufsübergreifende Lenkungsgruppe eingesetzt, in der Berufsgruppen und Behörden vertreten sind, die sich für diesen Gedanken interessieren¹⁹; die Gruppe wird im Juli 2011 erste Überlegungen vorlegen. Ein Europäischer Berufsausweis, der bescheinigt, dass ein Berufstätiger in einem Mitgliedstaat rechtmäßig niedergelassen ist und über eine bestimmte Berufsqualifikation oder Berufserfahrung verfügt, könnte erheblich zur Vereinfachung für alle Beteiligten beitragen: Für den zugewanderten Berufsangehörigen, die zuständigen Behörden im Herkunfts- und im Aufnahmemitgliedstaat sowie die Kunden oder Arbeitgeber dieser Berufsangehörigen.

Um diese Ziele zu erreichen, könnte der Ausweis folgende Merkmale aufweisen:

- Er könnte ein Instrument sein, das sich an interessierte zuwandernde Berufsangehörige richtet. Ein Berufsangehöriger könnte den Ausweis nur auf Wunsch erhalten. Nach der Ausstellung sollte der Ausweis für die zuständigen Behörden bindend sein.
- Er könnte allen interessierten Berufsangehörigen offen stehen, auch wenn sie aus einem Mitgliedstaat kommen, in dem der Beruf nicht reglementiert ist, sich aber in einen Mitgliedstaat begeben möchten, in dem er reglementiert ist.
- Er könnte von der zuständigen Behörde im Herkunftsmitgliedstaat des Berufsangehörigen ausgestellt werden, d. h. dem Mitgliedstaat der Niederlassung oder dem Mitgliedstaat, der die Qualifikation verleiht. Diese Behörde ist am besten in der Lage, die Qualifikationen des Berufsangehörigen zu beurteilen und zu bescheinigen. Dies könnte auch gelten, wenn ein Beruf im Herkunftsmitgliedstaat nicht reglementiert ist, im Aufnahmemitgliedstaat jedoch sehr wohl.
- Er könnte in erster Linie die vorübergehende Mobilität von Berufstätigen erleichtern (freier Dienstleistungsverkehr) und die aufwändige Melderegulation ersetzen.
- Er könnte ferner das Anerkennungsverfahren im Rahmen der Niederlassung weiter erleichtern. Er könnte das Verfahren der automatischen Anerkennung für bestimmte Berufe beschleunigen und den Zeitraum für die Beurteilung von Qualifikationen von derzeit drei Monaten auf einen Monat oder zwei Wochen verkürzen. Er könnte ferner das Anerkennungsverfahren im Einzelfall beschleunigen (im Rahmen der sogenannten „allgemeinen Regelung“), vor allem durch erleichterte Übermittlung und Übersetzung von Unterlagen.

¹⁸ Siehe Erwägungsgrund 32 der Richtlinie.

¹⁹ Europäische Verbände, die unter anderem Architekten, Ärzte, Ingenieure, Rechtsanwälte, Bergführer, Hebammen, Apotheker, Immobilienmakler, Berufstätige im Fremdenverkehrssektor vertreten, gehören der Gruppe ebenso an wie Sachverständige aus Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Ungarn, Italien, den Niederlanden, Polen, der Slowakei und dem Vereinigten Königreich.

- Er könnte durch den elektronischen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten unterstützt werden. Dabei sollte es sich um einen bereits funktionierenden Mechanismus handeln, dem die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bereits vertrauen, beispielsweise das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI)²⁰. Eine zuständige Behörde könnte somit nur dann einen Berufsausweis ausstellen, wenn sie im IMI registriert ist und einen kontinuierlichen Informationsaustausch mit einer zuständigen Behörde in einem anderen Mitgliedstaat pflegen könnte.

Frage 11: Welche Ansicht vertreten Sie in Bezug auf die Ziele des Europäischen Berufsausweises? Sollte ein solcher Ausweis das Anerkennungsverfahren beschleunigen? Sollte er die Transparenz für Verbraucher und Arbeitgeber erhöhen? Sollte er das Vertrauen erhöhen und eine engere Zusammenarbeit zwischen Herkunftsmitgliedstaat und Aufnahmemitgliedstaat bewirken?

Frage 12: Sind Sie mit den vorgeschlagenen Merkmalen des Ausweises einverstanden?

Frage 13: Welche Informationen sollte der Ausweis unbedingt enthalten? Wie könnte eine fristgerechte Aktualisierung dieser Informationen bewerkstelligt werden?

Frage 14: Ist Ihrer Ansicht nach die Bezeichnung „Berufsausweis“ angemessen? Wäre die Bezeichnung „Berufspass“, die Bezug zur Mobilität hat, besser geeignet?

3.2 Gemeinsame Plattformen aufgeben, Europäische Ausbildungsprogramme einführen

Die Mitgliedstaaten verfügen bei der Gewährung des Zugangs zu einem Beruf im Rahmen der „allgemeinen Regelung“ über einen großen Ermessensspielraum. Unterschiedliche Ansätze in den einzelnen Mitgliedstaaten können ein Hindernis für die Freizügigkeit darstellen. Gemäß Artikel 15 der Richtlinie können Berufsverbände und einzelne Mitgliedstaaten ein vereinfachtes System für Ausgleichsmaßnahmen über sogenannte gemeinsame Plattformen vorschlagen.

In ihrem Bericht vom 22. Oktober 2010²¹ über die Umsetzung und Durchführung kommen die Kommissionsdienststellen zu dem Schluss, dass diese Gelegenheit zur Vereinfachung der Mobilität nicht genutzt wurde. Dafür gibt es im wesentlichen zwei Gründe:

- Für eine gemeinsame Plattform muss zunächst ein umfassendes, detailliertes und zuverlässiges Verzeichnis der Rechtslage in allen relevanten Mitgliedstaaten

²⁰ Das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) ist ein elektronisches Werkzeug, mit dessen Hilfe die zuständigen Behörden leicht miteinander kommunizieren können. Dank IMI können die nationalen Verwaltungen leichter feststellen, welches die jeweils zuständigen Behörden in anderen Mitgliedstaaten sind und mit ihnen anhand von vorübersetzten Standardfragen und –antworten in ihrer eigenen Sprache kommunizieren. http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_de.html

²¹ http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/evaluation/staff-working-doc_en.pdf

(Umfang der Tätigkeiten des betreffenden Berufs, regulatorische Einzelheiten, Niveau und Inhalt der Ausbildung) erstellt werden. Gemäß Artikel 15 der Richtlinie hätte dieses Verzeichnis mindestens zwei Drittel aller Mitgliedstaaten abdecken müssen – was sehr anspruchsvoll ist (und was in keinem der Anträge, die bei der Kommission eingingen, erreicht wurde).

- Erhebliche Unterschiede bei den Anforderungen an die Berufsqualifikationen (die von keiner Regelung bis zum Erfordernis eines Hochschulabschlusses reichen) machen die Harmonisierung oder Annäherung zwischen den Ländern fast unmöglich. Es scheint schwierig zu sein, einen gemeinsamen Nenner für Ausgleichsmaßnahmen zu finden, der gleichzeitig die Mitgliedstaaten, die keinen Regelungsbedarf sehen, und diejenigen mit den höchsten Anforderungen zufriedenstellt.

Angesichts der zahlreichen rechtlichen und praktischen Schwierigkeiten ist es offensichtlich, dass das Konzept der gemeinsamen Plattformen generalüberholt werden muss. Anstelle einer Harmonisierung der Ausgleichsmaßnahmen könnte ein anderer Weg untersucht werden:

Europäische Ausbildungsprogramme für zahlreiche Berufe könnten entwickelt werden, beispielsweise auf der Grundlage gemeinsamer Kompetenzprofile. Sie könnten zu einer „28. Regelung“ werden, einem Europäischen Ausbildungsprogramm, das ergänzend zu den nationalen Ausbildungsprogrammen für einen bestimmten Beruf besteht. Nach EU-Recht bietet eine 28. Regelung in Bereichen wie dem Gesellschaftsrecht oder den Rechten des geistigen Eigentums einen Zusatznutzen. Auf dem Gebiet der Berufsqualifikationen könnte ein Europäisches Ausbildungsprogramm parallel zu den nationalen Ausbildungsprogrammen bestehen, statt sie zu ersetzen. Er sollte im Prinzip von allen oder einer großen Zahl von Mitgliedstaaten vereinbart und angewandt werden. Falls eine Mindestzahl von Mitgliedstaaten festgelegt werden muss, könnte das in Artikel 20 des Vertrags über die Europäische Union genannte Quorum (9 Mitgliedstaaten) einen nützlichen Richtwert darstellen.

Solche Europäischen Ausbildungsprogramme könnten von einer Mindestzahl von Mitgliedstaaten vorgeschlagen und von der Kommission im Wege von Durchführungsmaßnahmen gebilligt werden.

Frage 15: Welche Meinung vertreten Sie bezüglich der Einführung des Konzepts eines Europäischen Ausbildungsprogramms - einer Art 28. Regelung, zusätzlich zu den nationalen Ausbildungsprogrammen? Welche Voraussetzungen könnten für seine Ausarbeitung vorgesehen werden?

3.3 Den Verbrauchern den gewünschten qualitativ hochwertigen Dienst anbieten

Heute sind in 27 Mitgliedstaaten rund 4700 Berufe reglementiert, die sich in etwa 800 verschiedene Kategorien zusammenfassen lassen. Der grenzüberschreitende Wettbewerb und die Mobilität werden jedoch mehr behindert als erleichtert:

- Rund 220 Kategorien von Berufen sind nur in einem einzigen Mitgliedstaat reglementiert, was bedeutet, dass der Zusatznutzen der Reglementierung eines Berufs mit keinem anderen Mitgliedstaat geteilt wird.
- In den vergangenen 13 Jahren war für die Hälfte dieser 800 Kategorien keine Mobilität von Berufsangehörigen zwischen Mitgliedstaaten zu verzeichnen.

Somit könnte die Reglementierung von Berufen selbst die Mobilität von Berufstätigen in Europa behindern. In Zeiten geringer Mobilität und steigender Nachfrage scheint das Spannungsverhältnis zwischen Reglementierung und Freizügigkeit daher eine echte Herausforderung zu sein. Die Reglementierung kann sogar zur Zersplitterung des Binnenmarkts beitragen, statt seine Integration zu fördern. Man könnte sogar argumentieren, dass die Gefahr des nationalen Protektionismus besteht.

Statt dessen sollte das Augenmerk mehr darauf gerichtet werden, den Verbrauchern eine breitgefächerte Auswahl an qualitativ hochwertigen Dienstleistungen zu bieten. Nicht nur Berufstätige sollten am Binnenmarkt teilhaben können. Das gleiche sollte auch für die Kunden gelten, die ihre Dienstleistungen nutzen. Verbraucher oder Kunden bleiben nicht länger einfach in ihren Ländern. Auf ihren Reisen nutzen sie Dienstleistungen von Berufstätigen, idealerweise in ihrer Muttersprache. Der Verbraucher könnte ein Tourist in Begleitung eines Fremdenführers sein, ein Sportler, der mit seinem Physiotherapeuten reist, oder ein Haus- oder Wohnungseigentümer, der mit Unterstützung seines Architekten und/oder Immobilienmaklers aus seinem Heimatstaat einen Zweitwohnsitz in einem anderen Land renovieren lassen möchte.

Frage 16: Wie groß ist das Risiko einer Zersplitterung der Märkte durch eine übermäßige Anzahl reglementierter Berufe? Geben Sie bitte anschauliche Beispiele für Sektoren, in denen die Zersplitterung immer stärker zunimmt.

Frage 17: Sollten leichtere Regelungen für Berufstätige entwickelt werden, die Verbraucher in einen anderen Mitgliedstaat begleiten?

3.4 Erleichterung der vorübergehenden Mobilität von Berufstätigen

Die Richtlinie setzt darauf, dass die vorübergehende Mobilität durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs erheblich erleichtert wird. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass ein Berufstätiger, der seinen Beruf rechtmäßig in einem Mitgliedstaat ausübt, als ausreichend qualifiziert angesehen wird, diesen Beruf vorübergehend und gelegentlich in einem anderen Mitgliedstaat auszuüben. Gemäß der Richtlinie dürfen die Mitgliedstaaten vorschreiben, dass der Berufstätige die zuständigen Behörden einmal jährlich über seine Absicht zur Erbringung von Dienstleistungen unterrichtet.

Die Anwendung dieser Regelung wirft jedoch unterschiedliche Probleme auf:

Die zuständigen Behörden weisen in ihren Erfahrungsberichten auf die Schwierigkeiten hin, die sie bei der Definition einer vorübergehenden und gelegentlichen Dienstleistung haben. Die zuständigen Behörden scheinen sogar manchmal Standarddefinitionen, die auf einer bestimmten Anzahl von Tagen, Wochen oder Monaten aufbauen, den Vorzug zu geben. Dagegen werden in den nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung dieses Teils der Richtlinie solche Definitionen vermieden. Solch spezifische Kriterien können in der Tat nicht festgelegt werden, da die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs eine Einzelfallprüfung, vor allem hinsichtlich Dauer, Häufigkeit, Regelmäßigkeit und Kontinuität der Dienstleistungserbringung, verlangt.

Daher besteht tatsächlich die Gefahr, dass einzelne zuständige Behörden zu Unrecht die Vorteile dieser Regelung verwehren, um die Vorabprüfung der Qualifikationen aufrechtzuerhalten oder zu prüfen, ob die innerstaatlichen Voraussetzungen für die Berufstätigen, die sich dauerhaft niederlassen wollen, nicht „umgangen“ werden. Die Festsetzung (wahrscheinlich) willkürlicher Fristen würde dem Binnenmarkt

zuwiderlaufen, in dem die Marktintegration Vorrang vor der Fragmentierung haben sollte. Außerdem ergibt sich aus der Systematik der Verträge, dass die Dienstleistungsfreiheit immer dann gilt, wenn die Vorschriften für die Niederlassung nicht gelten. Eine Lösung ist danach zu bestimmen, ob ein Berufstätiger die vom Europäischen Gerichtshof festgelegten Kriterien für die Niederlassung erfüllt²². Ein Berufstätiger, der diese Kriterien nicht erfüllt, sollte als Erbringer vorübergehender Dienstleistungen angesehen werden.

Es stellt sich eine weitere Frage. Die meisten Mitgliedstaaten machen von der Möglichkeit Gebrauch, für die meisten von ihnen reglementierten Berufe eine jährliche Meldung zu verlangen. Dies kann zu einem aufwändigen Verfahren führen, was dem Gedanken eines einheitlichen Binnenmarktes, in dem Waren frei verkehren und Dienstleistungen online und offline erbracht werden, zuwiderläuft. Zudem verlangen bestimmte Mitgliedstaaten nachweislich, dass der Berufstätige es den einzelnen zuständigen Behörden melden muss, wenn er Dienstleistungen in verschiedenen Regionen desselben Mitgliedstaats erbringen möchte. Das IMI ermöglicht eine effiziente Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten; Regionen innerhalb desselben Mitgliedstaats sollten gleichfalls in der Lage sein, effizienter zusammenzuarbeiten. Eine Reihe von Mitgliedstaaten (z. B. Frankreich und Italien) haben bereits gute Praktiken entwickelt, die es ermöglichen, dass in einem Mitgliedstaat eine einzige Meldung einzureichen ist. Diese Praxis steht auch in Einklang mit dem Anliegen von Artikel 10 Absatz 4 der Dienstleistungsrichtlinie betreffend Genehmigungen.

Schließlich kann in fast allen Fällen eine Meldung verlangt werden, auch wenn die Dienste überwiegend online (ohne Meldung) erbracht werden und nur ein kleiner Teil der Tätigkeit einen physischen Ortswechsel des Berufstätigen erfordert. Die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr gestattet die Erbringung von Online-Diensten ohne Meldung, während für einen damit zusammenhängenden physischen Ortswechsel eine Meldung erforderlich sein könnte. Daher kann von einem Berufstätigen, der Online-Dienste ohne physischen Ortswechsel erbringt, keine jährliche Meldung verlangt werden. Dagegen kann von ihm für reine Geschäftsreisen in das Land, in dem er Dienstleistungsleistungen erbringt, diese jährliche Meldung verlangt werden.

Zusätzlich zur jährlichen Meldung kann von den Berufstätigen zumindest eine Pro-Forma-Registrierung (bei einem Berufsverband) verlangt werden. Diese Registrierung kann keine Voraussetzung für die Erbringung einer Dienstleistung sein. Die Registrierung könnte von den zuständigen Behörden auf der Grundlage der vom Dienstleister übermittelten jährlichen Meldung vorgenommen werden und sollte kostenlos und unverzüglich erfolgen. Die Mitgliedstaaten fordern in der Regel eine solche Pro-Forma-Registrierung, um die Einhaltung der mit den Berufsqualifikationen im Aufnahmemitgliedstaat verbundenen Berufsregeln sicherzustellen. Dies könnte jedoch vielleicht bereits auf der Grundlage der Meldung selbst sichergestellt werden.

Nur im Fall von reglementierten Berufen, welche die öffentliche Gesundheit oder Sicherheit berühren, ist es den zuständigen Behörden gestattet, die Qualifikationen vorab

²² In seinem Urteil vom 30. November 1995 in der Rechtssache Gebhard (C-55/94) erklärte der EuGH, dass ein Berufstätiger, der „in stabiler und kontinuierlicher Weise eine Berufstätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat ausübt, in dem er sich von einem Berufsdomizil aus u. a. an die Angehörigen dieses Staates wendet“, „unter die Vorschriften des Kapitels über das Niederlassungsrecht und nicht unter die des Kapitels über die Dienstleistungen fällt.“ (siehe Rdnr. 28).

zu prüfen. Die Rechtsgrundlage hierfür bildet Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie. Offenbar machen die Mitgliedstaaten übermäßigen Gebrauch von dieser durch die Richtlinie eröffneten Möglichkeit, Vorabprüfungen durchzuführen. Eine erhebliche Zahl von Mitgliedstaaten überlässt ferner den zuständigen Behörden die Entscheidung darüber, ob eine Dienstleistung Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit oder Sicherheit haben könnte, die eine Vorabprüfung der Qualifikationen des Dienstleistungserbringers rechtfertigen würden. Dies führt zu mangelnder Klarheit und schafft ein zusätzliches Hindernis für die Berufstätigen.

Frage 18: Wie könnte die derzeitige Melderegulation vereinfacht werden, um unnötigen Aufwand zu verringern? Muss eine Meldung verlangt werden, wenn der wesentliche Teil der Dienstleistungen online ohne Meldung erbracht wird? Ist es notwendig, die Begriffe „vorübergehend und gelegentlich“ zu präzisieren oder sollten die Bedingungen für Berufstätige, die die dauerhafte Anerkennung ihrer Qualifikationen beantragen, vereinfacht werden?

Frage 19: Ist es erforderlich, die Pro-Forma-Registrierung beizubehalten?

Frage 20: Sollten die Mitgliedstaaten den derzeitigen Spielraum für Vorabprüfungen von Qualifikationen verringern und den Spielraum für Abweichungen von der Melderegulation entsprechend erweitern?

4 DAS VERTRAUEN IN DAS SYSTEM ERHÖHEN

4.1 Beibehaltung der automatischen Anerkennung im 21. Jahrhundert

4.1.1 Automatische Anerkennung auf der Grundlage von Aus- und Fortbildung

Die meisten Berufsqualifikationen werden anhand eines Vergleichs der Berufsqualifikationen des Migranten im Einzelfall mit den Ausbildungsanforderungen im Aufnahmemitgliedstaat. Für sieben Berufe (Ärzte, Krankenpflegekräfte, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind, Zahnärzte, Hebammen, Tierärzte, Apotheker und Architekten) haben die europäischen Gesetzgeber jedoch eine Harmonisierung der Ausbildungsanforderungen beschlossen und die Mitgliedstaaten zur automatischen Anerkennung von Qualifikationen verpflichtet, die diese Anforderungen erfüllen. Ein wesentlicher Teil der Migranten übt einen dieser Berufe aus. In ihren Berichten über ihre Erfahrungen mit der Richtlinie haben die für diese Berufe zuständigen nationalen Behörden sich für die Beibehaltung der automatischen Anerkennung der betreffenden Qualifikationen ausgesprochen. Einige äußerten jedoch Bedenken hinsichtlich der Reichweite der automatischen Anerkennung, des Bedarfs an einer Aktualisierung der Ausbildungsanforderungen, der mangelnden Transparenz in Bezug auf den Inhalt der Ausbildungsprogramme und den Umgang mit neuen Abschlüssen.

4.1.1.1 Reichweite der automatischen Anerkennung

Mehrere zuständige Behörden haben erklärt, dass trotz der Harmonisierung der Mindestanforderungen an die Ausbildung in Bezug auf Dauer und Inhalt der Ausbildung von Krankenpflegekräften und Hebammen erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. Die von den Angehörigen dieser Berufe ausgeübten Tätigkeiten unterscheiden sich daher von einem Mitgliedstaat zum anderen. Wenn der Grad der Harmonisierung der Ausbildung nicht hoch genug ist, könnte dies zuweilen die

reibungslose Eingliederung des Migranten in das Gesundheitssystem des Aufnahmemitgliedstaats erschweren.

Bedenken bestehen auch hinsichtlich des Zugangs zum Beruf des Apothekers. Einerseits sollten die beruflichen Kompetenzen eines Apothekers, der die Mindestanforderungen an die Ausbildung gemäß der Richtlinie erfüllt, die *Herstellung, Prüfung, Lagerung und Abgabe von Arzneimitteln in der Öffentlichkeit zugänglichen Apotheken* umfassen (siehe Artikel 45 Ansatz 2 Buchstabe e der Richtlinie). Die meisten Apotheker arbeiten in diesem Bereich. Andererseits sind die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 21 Absatz 4 nicht verpflichtet, die Qualifikationen eines Apothekers für die Errichtung von neuen Apotheken automatisch anzuerkennen. Als neue Apotheken gelten auch Apotheken, die vor weniger als drei Jahren eröffnet wurden. Dieses Ergebnis widerspricht dem allgemeinen Grundsatz der automatischen Anerkennung. Es muss geprüft werden, ob dies im Licht der jüngsten Rechtsprechung zum grenzüberschreitenden Online-Verkauf von nicht verschreibungspflichtigen Arzneimitteln²³ aufrecht erhalten werden kann.

4.1.1.2 Aktualisierungsbedarf der Mindestanforderungen an die Ausbildung

Die in den Erfahrungsberichten gemachten Anmerkungen der zuständigen Behörden sind sicher vielfältig. Sie spiegeln nicht unbedingt die Meinung der nationalen Regierungen oder der einschlägigen Kreise im Bereich des Bildungswesens wider. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Verstärkter Schwerpunkt auf ergebnisorientierter Ausbildung:** Zahlreiche für die sieben Berufe zuständige Behörden haben die vor allem durch den Bologna-Prozess entstandene Notwendigkeit betont, über eine Reform der nationalen Hochschulbildungssysteme nachzudenken. Die meisten dieser zuständigen Behörden sprachen sich dafür aus, den Schwerpunkt verstärkt auf eine ergebnisorientierte Ausbildung zu legen und forderten, in der Richtlinie auch die Kompetenzen aufzuführen, die Absolventen bis zum Abschluss ihrer Ausbildung erworben haben müssen.
- **Verlängerung der Mindestausbildungsdauer:** Einige zuständige Behörden würden eine Verlängerung der Mindestdauer der Ausbildung von Krankenpflegekräften (von drei auf vier Jahre), für bestimmte medizinische Fachrichtungen (von drei auf vier oder sogar fünf Jahre), für Hebammen und für Architekten (von vier auf fünf Jahre) begrüßen. In die gleiche Richtung gehen Vorschläge von einigen Behörden, auch die Zugangsvoraussetzungen zur Ausbildung für bestimmte Berufe anzuheben: Die Zulassung zur Ausbildung für Krankenpflegekräfte, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind, und Hebammen setzt eine mindestens zehnjährige allgemeine Schulausbildung voraus (Artikel 31 Absatz 1 und Artikel 40 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie). Mehrere zuständige Behörden haben erklärt, es sei erforderlich, die Zulassungsvoraussetzungen auf zwölf Jahre allgemeine Schulausbildung oder sogar die allgemeine Hochschulreife anzuheben.
- **Präzisierung der Berechnung der Mindestausbildungsdauer:** Für die ärztliche Grundausbildung und die Ausbildung von Krankenpflegekräften, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind, ist in der Richtlinie eine Mindestdauer sowohl

²³ DocMorris NV und Jacques Waterval, *Sammlung der Rechtsprechung 2003, I-1488*.

in Jahren als auch in Unterrichtsstunden vorgeschrieben (Artikel 24 Absatz 2 und Artikel 31 Absatz 3). Der Wortlaut dieser Bestimmungen lässt jedoch Spielraum für unterschiedliche Auslegungen (in beiden Fällen heißt es „*X Jahre oder Y Unterrichtsstunden*“). Mehrere zuständige Behörden haben die Kommission aufgefordert, dies zu präzisieren. Einige für Krankenpflegekräfte zuständige Behörden regen an, den Verweis auf die Anzahl der Unterrichtsstunden zu streichen und nur die Anzahl der Jahre als Anforderung beizubehalten. Für die übrigen Einzelrichtlinien-Berufe wird dagegen nur eine Mindestdauer in Jahren gefordert. Andere zuständige Behörden möchten die Ausbildungsdauer für andere Berufe als Ärzte und Krankenpflegekräfte, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind, weiter präzisieren, indem zusätzlich die Mindestzahl der Unterrichtsstunden angegeben wird.

- **Ausbildungsfächer präzisieren und aktualisieren:** Mehrere für Ärzte zuständige Behörden haben die Aufnahme von Fächern der ärztlichen Grundausbildung in Anhang V der Richtlinie gefordert. Viele zuständige Behörden wiesen darauf hin, dass die Facharztausbildungsprogramme einen „gemeinsamen Grundstock“ besitzen (der erste Teil der Facharztausbildung ist für mehrere Fachrichtungen gleich). Für die übrigen durch Einzelrichtlinien geregelten Berufe im Gesundheitsbereich sind in Anhang V der Richtlinie die obligatorischen Ausbildungsfächer aufgeführt. Mehrere zuständige Behörden sind der Ansicht, dass diese Verzeichnisse im Sinne der Anpassung an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt überarbeitet werden müssen.

4.1.1.3 Mehr Transparenz der Ausbildungsinhalte

Mehrere für Ärzte und Hebammen zuständige Behörden haben in ihren Erfahrungsberichten erklärt, sie würden mehr Transparenz zwischen den Mitgliedstaaten bei der regelmäßigen Offenlegung der Ausbildungsinhalte begrüßen. Einige für Tierärzte zuständige Behörden haben sogar eine regelmäßige Evaluierung der Ausbildungsprogramme oder der Zulassung von Ausbildungseinrichtungen vorgeschlagen.

4.1.1.4 Stärkung der automatischen Anerkennung neuer Diplome auf europäischer Ebene

Gemäß Artikel 21 Absatz 7 der Richtlinie muss die Kommission die neu gemeldeten Diplome veröffentlichen und die Verzeichnisse neuer oder geänderter Diplome regelmäßig aktualisieren. Bei der Ausführung dieser Aufgabe stützt sich die Kommission auf die Meldung neuer oder geänderter Diplome durch die Mitgliedstaaten, die dann auf ihre Vereinbarkeit mit den Anforderungen der Richtlinie geprüft werden. Es besteht die Sorge, dass die Meldung neuer Diplome durch die Mitgliedstaaten nur schleppend erfolgt und es somit für Absolventen ihrer Ausbildungsprogramme schwieriger ist, ihre Berufsqualifikationen in den anderen Mitgliedstaaten automatisch anerkennen zu lassen. Ein weiteres Problem besteht darin, dass Meldungen manchmal erst erfolgen, wenn die neuen Ausbildungsprogramme für diese Diplome tatsächlich eingeführt sind. Es könnte ratsam sein, Meldungen schon zu einem früheren Zeitpunkt zu übermitteln, beispielsweise sobald das Ausbildungsprogramm im Rahmen eines innerstaatlichen Akkreditierungsverfahrens oder einem vergleichbaren Verfahren zur Billigung vorgelegt wird. Ohne eine solche Meldung würden die Ausbildungsprogramme nicht anerkannt.

Frage 21: Eröffnet die derzeitige Mindestharmonisierung der Ausbildung tatsächlich Zugang zu dem betreffenden Beruf, vor allem dem der Krankenpflegekräfte, Hebammen und Apotheker?

Frage 22: Sehen Sie Modernisierungsbedarf bei den Ausbildungsanforderungen? Sollten diese Anforderungen auch ein zusätzliches begrenztes Kompetenzprofil umfassen? Wenn ja, welche Art von Kompetenzen sollten in Betracht gezogen werden?

Frage 23: Sollte ein Mitgliedstaat verpflichtet sein, transparenter zu agieren und den anderen Mitgliedstaaten mehr Informationen über künftige Qualifikationen, die unter die automatische Anerkennung fallen, zu übermitteln?

Frage 24: Sollte das derzeitige System für die Meldung neuer Diplome gründlich überprüft werden? Sollten solche Meldungen in einer viel früheren Phase erfolgen? Bitte geben Sie konkrete Gründe an.

4.1.2 Automatische Anerkennung auf der Grundlage der Berufserfahrung

Für die in Anhang IV aufgeführten beruflichen Tätigkeiten in den Sektoren Handwerk, Handel und Industrie gilt die automatische Anerkennung, die in erster Linie auf der Grundlage der Berufserfahrung erfolgt (und in einigen Fällen auch auf der Grundlage einer zwei- oder dreijährigen Ausbildung – siehe z. B. Artikel 17 Absatz 1 Buchstaben c und e). Die Einzelheiten hinsichtlich der erforderlichen Jahre an Berufserfahrung sind in den Artikeln 16 bis 19 der Richtlinie niedergelegt. Der Hauptvorteil besteht darin, dass die betreffenden Berufstätigen keine Eignungsprüfungen oder Anpassungslehrgänge absolvieren müssen.

Diese Regelung geht bis auf die 60er Jahre zurück, als durch eine Reihe von Richtlinien eine „Übergangsregelung“ eingeführt wurde. Die Voraussetzungen für diese automatische Anerkennung wurden seit vielen Jahren nicht wesentlich überarbeitet. Das Verzeichnis der Berufe in Anhang IV wurde zum Zeitpunkt der Annahme der ursprünglichen Richtlinien für die einzelnen Berufe erstellt und seither wurden keine Anstrengungen zu seiner Aktualisierung unternommen. Die Klassifikation dieser Tätigkeiten beruht in großem Umfang auf der Internationalen Standardklassifikation der Wirtschaftszweige (ISIC) von 1958.

Frage 25: Halten Sie eine Modernisierung dieser Regelung über die automatische Anerkennung, vor allem des Verzeichnisses der Tätigkeiten in Anhang IV, für notwendig?

Frage 26: Halten Sie es für nötig, die Anzahl der Jahre der Berufserfahrung, die für die automatische Anerkennung erforderlich sind, zu verringern?

4.2 Berufliche Weiterentwicklung

Die berufliche Weiterentwicklung dient der kontinuierlichen Verbesserung der Kenntnisse und Fertigkeiten auf einem Berufsgebiet. Dies ist kein neues Konzept. Neu ist die Bedeutung, die ihr in der modernen Berufswelt beigemessen wird, zumal es zunehmend unüblich wird, dass Berufstätige während ihres gesamten Berufslebens den gleichen Beruf ausüben. Neue Fertigkeiten müssen im Hinblick auf die

Weiterentwicklung der persönlichen Karriere erworben werden. Auch die Kunden fordern mehr und sind besser informiert als früher. Da die Kosten der Haftung steigen, sehen immer mehr Versicherungsunternehmen die berufliche Weiterbildung als einen Faktor, der bei der Berechnung der Prämien für die Berufshaftpflichtversicherung zu berücksichtigen ist.

Die Bedeutung der beruflichen Weiterbildung wird von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten anerkannt, wie ihre Anmerkungen in den Erfahrungsberichten zeigen. Die berufliche Weiterbildung ist nicht für alle auf EU-Ebene reglementierten Berufe obligatorisch, doch scheint sich auf nationaler Ebene ein Trend in diese Richtung abzuzeichnen, vor allem für Berufe, deren Mindestanforderungen an die Ausbildung auf EU-Ebene harmonisiert sind. Einige Behörden haben vorgeschlagen, die berufliche Weiterbildung in der Richtlinie verbindlich vorzuschreiben und eine gemeinsame Arbeitsdefinition festzulegen. Andere erklärten, dass eine neue Bestimmung in die Richtlinie aufgenommen werden sollte, derzufolge Migranten, die die Anforderungen an die berufliche Weiterbildung im Herkunftsmitgliedstaat nicht erfüllen, im Aufnahmemitgliedstaat nicht die automatische Anerkennung erhalten sollten.

Frage 27: Ist es Ihrer Ansicht nach notwendig, die berufliche Weiterbildung auf EU-Ebene stärker zu berücksichtigen? Wenn ja, wie sollte dies durch die Richtlinie wiederspiegelt werden?

4.3 Effizientere Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden

Die Verwaltungszusammenarbeit ist der Schlüssel für die Vertrauensbildung zwischen den nationalen Verwaltungen, die das reibungslose Funktionieren der Binnenmarktvorschriften untermauert. Gemäß der Richtlinie über Berufsqualifikationen müssen die zuständigen Behörden des Herkunfts- und des Aufnahmemitgliedstaats eng zusammenarbeiten und einander Amtshilfe leisten. Zu diesem Zweck wurde das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) entwickelt. Dank IMI können die nationalen Verwaltungen feststellen, welches die jeweils zuständigen Behörden in anderen Mitgliedstaaten sind und mit ihnen anhand von vorher festgelegten Fragen in ihrer eigenen Sprache kommunizieren.

Das IMI wurde 2007 als Pilotprojekt für die Berufe im Gesundheitsbereich entwickelt. Mit der Umsetzung für diese Berufe wurde im Februar 2008 begonnen. In der Dienstleistungsrichtlinie wurde sein Einsatz für alle unter jene Richtlinie fallenden Berufe und Anforderungen verbindlich vorgeschrieben. Aus den Rückmeldungen der zuständigen Behörden im Rahmen der Erfahrungsberichte geht hervor, dass sie die Ausweitung des IMI auf von der Dienstleistungsrichtlinie ausgenommene Berufe (für die die Nutzung des IMI derzeit fakultativ ist) befürworten.

Durch die Dienstleistungsrichtlinie wurde ferner ein Vorwarnmechanismus eingeführt, mit dessen Hilfe die zuständigen Behörden einander über berufliches Fehlverhalten unterrichten können. Es kann unter bestimmten Umständen in Fällen eingesetzt werden, in denen ein Berufsangehöriger einen schweren Schaden für die Gesundheit von Personen oder für die Umwelt verursachen könnte. Daher fällt die Tätigkeit eines Handwerkers unter diesen Vorwarnmechanismus, nicht jedoch der Angehörige eines Gesundheitsberufs, der nicht unter den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie fällt.

Es stellt sich vor allem die Frage, unter welchen Umständen solch ein Vorwarnmechanismus von einem Mitgliedstaat in Bezug auf Angehörige von Gesundheitsberufen ausgelöst werden sollte, ohne dass auf eine Frage aus einem anderen

Mitgliedstaat gewartet wird. Folgende Beispiele (nicht erschöpfende Aufzählung) sind denkbar:

- Ein Berufsangehöriger legt einer zuständigen Behörde ein gefälschtes Diplom vor, gibt falsche Erklärungen ab oder legt gefälschte Nachweise vor,
- Er wird mit einer Sanktion belegt und darf in seinem Herkunftsstaat seinen Beruf nicht mehr ausüben, oder
- Es werden Untersuchungen angestellt, die möglicherweise zum Entzug seiner Zulassung führen.

Frage 28: Würde durch die Ausweitung des IMI auf nicht unter die Dienstleistungsrichtlinie fallende Berufe mehr Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten geschaffen? Sollte die Ausweitung des obligatorischen Einsatzes des IMI einen proaktiven Vorwarnungsmechanismus für Fälle umfassen, für die bisher kein derartiger Mechanismus gilt, vor allem für Berufe im Gesundheitswesen?

Frage 29: In welchen Fällen sollte eine Vorwarnung obligatorisch ausgelöst werden?

4.4 Sprachkenntnisse

Berufsangehörige müssen über die Sprachkenntnisse verfügen, die für die Ausübung ihrer Tätigkeit im Aufnahmemitgliedstaat erforderlich sind. Dieser Grundsatz ist klar in Artikel 53 der Richtlinie über Berufsqualifikationen festgelegt. Diese Bestimmung wurde in der Öffentlichkeit kaum erörtert, mit Ausnahme des Gebrauchs von Sprachen durch ausländische Ärzte in einigen Mitgliedstaaten.

Die sprachlichen Anforderungen sollten in Bezug auf die Tätigkeit, die der Berufsangehörige ausüben möchte, gerechtfertigt und verhältnismäßig sein. Sie können somit in Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit je nach der auszuübenden Tätigkeit variieren. Die Berufsangehörigen sollten in der Lage sein, ihre Sprachkenntnisse auf irgend eine Weise zu belegen (Teilnahme an einem Sprachkurs, Aufenthalt in einem Land, in dem die Sprache gesprochen wird usw.). Andererseits sollte die Richtlinie nicht dahingehend verstanden werden, dass Sprachprüfungen generell untersagt sind. Die Richtlinie gestattet Sprachprüfungen in begründeten Ausnahmefällen. Abschnitt VII des Verhaltenskodex (siehe auch Abschnitt 2.2) enthält diesbezügliche Leitlinien für Sprachanforderungen und Sprachprüfungen.

Frage 30: Gibt es größere Probleme mit der derzeit in der Richtlinie vorgesehenen Sprachenregelung?
