

**Stellungnahme zum Vorschlag zur Modernisierung der Richtlinie über die Anerkennung  
von Berufsqualifikationen KOM(2011) 883 endg.  
- Zusammenfassung/Kernpunkte -**

Der Bundesverband der Freien Berufe (BFB) vertritt als Dachorganisation der Spitzenorganisationen der Freien Berufe über eine Million selbstständig tätige Freiberufler, die als Arbeitgeber in Deutschland über drei Millionen Menschen beschäftigen und damit mit ihren Mitarbeitern mehr als zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts erwirtschaften. Zusammenfassend möchte der BFB auf folgende Kernpunkte seiner Stellungnahme verweisen:

### **1) Definition der Freien Berufe**

Die im Erwägungsgrund 43 enthaltene Definition der Freien Berufe, die auf der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs aufbaut, sollte in den Richtlinienentwurf selbst integriert werden.

### **2) Partieller Zugang**

Wir sehen die Gewährung des partiellen Zugangs vor dem Hintergrund der besonders hohen Qualifikationen in den Freien Berufen als Gefahr für erreichte Qualitätsniveaus der Berufsqualifikationen an und lehnen dieses Instrument ab.

### **3) Berufsausweise und besondere Verfahrensfristen**

Die Einführung freiwilliger Berufsausweise, dort wo sie ausdrücklich gewünscht werden und einen konkreten Mehrwert bieten, ist zur Begegnung des drohenden Fachkräftemangels grundsätzlich begrüßenswert. Die damit verbundene starke Kürzung der Verfahrensfristen sowie die in Art. 4d Nr. 5 RL-E vorgesehene Genehmigungsfiktion sind inakzeptabel.

### **4) Gemeinsame Ausbildungsgrundsätze**

Die in Art. 49a und 49b RL-E vorgesehenen Kompetenzen der Europäischen Kommission zur Festlegung gemeinsamer Ausbildungsgrundsätze ist aufgrund der alleinigen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Festlegung von Bildungsinhalten abzulehnen.

### **5) Berichtspflichten zu reglementierten Berufen**

Die Berichtspflicht der Mitgliedstaaten zu lückenloser Aufzählung und Rechtfertigung aller reglementierten Berufe im 2-Jahres-Turnus führt zu unnötigen Dopplungen mit Berichtspflichten aus der Dienstleistungsrichtlinie (Kohärenztests) und bindet damit wertvolle Ressourcen auch der für die Anerkennung zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten. Eine Koordinierung der Berichtspflichten gepaart mit einem großzügigeren Berichtszeitraum erscheint daher wünschenswert.

### **6) Verwaltungsstruktur**

Nach dem Richtlinienentwurf sollen zwei zusätzliche Stellen (Einheitlicher Ansprechpartner und Zentrales Beratungszentrum) neben den zuständigen Anerkennungsbehörden geschaffen werden. Sofern es überhaupt bei dieser - kaum einer größeren Übersichtlichkeit für den Antragsteller dienenden - „Dreier-Struktur“ verbleiben soll, bedarf es einer Koordinierung der Zuständigkeiten sowie der für die Antragstellung vorgesehenen Fristen.

### **7) Vorwarnmechanismus**

Begrüßenswert ist, dass innerhalb des IMI die Meldung über - auch temporäre - Untersagungen der Berufsausübung für (Fach-)Ärzte, (Fach-)Zahnärzte, Apotheker, Hebammen und Tierärzte erst nach Rechtskraft erfolgen soll.

**Stellungnahme zum Vorschlag zur Modernisierung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen KOM(2011) 883 endg.**

Zum Reformvorschlag im Einzelnen nimmt der Bundesverband der Freien Berufe (BFB) wie folgt Stellung:

**Definition der Freien Berufe**

Der Erwägungsgrund 43 der Richtlinie 2005/36/EG stellte bislang klar, dass auch die Freien Berufe nach ihrer Definition dem Anwendungsbereich der Richtlinie unterliegen. Die im Erwägungsgrund 43 enthaltene Definition der Freien Berufe, die auf der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Urteil des EuGH vom 11.10.2011 C-267/99 – Fundstelle: Slg. 2011, I-7467 – Rechtssache Adam) aufbaut, sollte in den Richtlinienentwurf selbst integriert werden. So sollte der im Art. 2 Abs. 1 RL-E verwendete Begriff „freie Berufe“ mit der entsprechenden Definition in Art. 3 RL-E unterlegt werden. Denkbar wäre auch, in einer Fußnote zu Art. 2 Abs. 1 RL-E auf das EuGH-Urteil zu verweisen.

**Partieller Zugang**

Art. 4f RL-E sieht vor, dass der Aufnahmestaat partiellen Zugang zu einer Berufstätigkeit unter bestimmten Voraussetzungen gewähren muss. Wir sehen die Gewährung des partiellen Zugangs vor dem Hintergrund der besonders hohen Qualifikationen in den Freien Berufen als Gefahr für erreichte Qualitätsniveaus der Berufsqualifikationen an und lehnen dieses Instrument ab. Zudem übernimmt der Richtlinienentwurf nicht die auf ganz besondere Ausnahmefälle beschränkte Einzelfallrechtsprechung des EuGH, sondern bejaht bereits dann eine objektive Trennbarkeit vom Gesamtberufsbild, wenn die Ausübung im Herkunftsmitgliedstaat als „eigenständige“ Tätigkeit erfolgen kann. Ein solches „Herkunftslandprinzip durch die Hintertür“ ist nicht akzeptabel und birgt die Gefahr der Zersplitterung von Berufsbildern, was zu Qualitäts- und damit einhergehendem Vertrauensverlust bei Verbrauchern führen würde.

Schlussendlich werden für die Berufsbilder in der automatischen Anerkennung (Titel III Kapitel III) Mindestkenntnisse und -tätigkeitsfelder für die Anerkennung vorgeschrieben (vgl. bspw. Art. 24 Abs. 3, 34 Abs. 2, 45 Abs. 2 RL), die es in jedem Fall notwendig machen, einen partiellen Zugang für diese Berufe zu verneinen.

**Berufsausweise und besondere Verfahrensfristen**

Die Einführung freiwilliger Berufsausweise, dort wo sie ausdrücklich gewünscht werden und einen konkreten Mehrwert bieten, ist zur Begegnung des drohenden Fachkräftemangels grundsätzlich begrüßenswert. Besondere Bedeutung für Aktualität und Richtigkeit der Angaben wird hierbei der Verknüpfung mit dem Binnenmarktinformationssystem IMI zukommen, in dem nunmehr alle zuständigen Behörden verpflichtet werden, untereinander verbunden zu sein.

Die mit dem Berufsausweisverfahren in Art. 4c Nr. 1 und 4d Nr. 1 RL-E durchgängig verbundene Verkürzung der Bearbeitungsfristen auf bis zu 2 Wochen ist für umfassende Entscheidungen in den Verfahren der allgemeinen Anerkennung nicht akzeptabel, zumal Nachfragen zu Gültigkeit der Angaben etc. nicht zur Fristaussetzung oder –hemmung führen (Art. 4d Nr. 2 und 3 RL-E). In der Konsequenz müsste der Aufnahmestaat ggf. eine ablehnende Entscheidung treffen, nur weil Unterlagen aufgrund dieser Fristen nicht rechtzeitig eingehen können.

Aus den gleichen Gründen ist die in Art. 4d Nr. 5 RL-E enthaltene Genehmigungsfiktion abzulehnen: Da informatorische Nachfragen nach Art. 4d Nr. 2 (Zweifel an Gültigkeit Berufsausweis) und 3 (Zweifel an Voraussetzung für Anerkennung) RL-E, keinen Fristaufschub nach sich ziehen, wäre eine Genehmigungsfiktion nur aufzuhalten, wenn eine ablehnende Entscheidung ergeht. Antragstellern, die es nicht mit einer untätigen Behörde zu tun haben, wird dadurch das Verfahren erschwert, da Zweifel bei der Beibringung der Nachweise zu ihren Lasten

gehen – sie dürfen das Verfahren dann nämlich ganz von vorne beginnen. Wenn es erklärter Wille der Kommission ist, einer Untätigkeit der zuständigen Behörde zu begegnen, gibt es dafür bessere Alternativen, wie bspw. die Einführung einer Untätigkeitsbeschwerde mit Sanktionsmechanismen.

### **Gemeinsame Ausbildungsgrundsätze**

Durch Art. 49a und 49b RL-E darf erstmals die Europäische Kommission die Vorgaben für weitere automatische Anerkennungsverfahren durch Festlegung gemeinsamer Ausbildungsrahmen bzw. Ausbildungsprüfungen schaffen, wenn das Berufsbild bereits in mindestens einem Drittel aller Mitgliedstaaten reglementiert ist. Dies ist nicht akzeptabel, da die Zuständigkeit für die Festlegung der Bildungsinhalte bei den Mitgliedstaaten liegt. Dem genügt es nicht, wenn die Mitgliedstaaten nur einen Antrag auf Ausnahmeregelung nach Art. 49a Nr. 5 RL-E) stellen können.

Aus dem gleichen Grund ist die Ermächtigung der Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte zu rügen, durch die die Kommission ermächtigt werden soll, das gemeinsame Spektrum der Fähigkeiten/Kompetenzen festzulegen bzw. Bedingungen für die gemeinsamen Ausbildungsprüfungen zu erlassen. Wesentliches ist in der Richtlinie selbst zu regeln.

### **Ausgleichsmaßnahmen**

Die verpflichtende Berücksichtigung der neuen Komponente „lebenslanges Lernen“ (Art. 14 Nr. 5 i.V.m. Definition in Art. 3 Abs. 1 lit. I) RL-E) bei Auferlegung von Ausgleichsmaßnahmen sollte verknüpft werden mit der Notwendigkeit eines „berufsbezogenen“ Nachweises, da angesichts dieses sehr weitreichenden unbestimmten Begriffs die Gefahr gesehen wird, Qualitätsniveaus aufzuweichen und damit Qualitätsverluste drohen.

### **Berichtspflichten zu reglementierten Berufen**

Die nach Art. 59 RL-E vorgesehene Berichtspflicht der Mitgliedstaaten zu lückenloser Aufzählung und Rechtfertigung aller reglementierten Berufe im 2-Jahres-Turnus führt zu unnötigen Dopplungen mit Berichtspflichten aus der Dienstleistungsrichtlinie (Kohärenztests) und bindet damit wertvolle Ressourcen auch der für die Anerkennung zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten. Eine Koordinierung der Berichtspflichten gepaart mit einem großzügigeren Berichtszeitraum erscheint daher wünschenswert.

### **Verwaltungsstruktur**

Nach dem Richtlinienentwurf sollen zwei zusätzliche Stellen (Einheitlicher Ansprechpartner und Zentrales Beratungszentrum) neben den zuständigen Anerkennungsbehörden geschaffen werden. Sofern es bei dieser - kaum einer größeren Übersichtlichkeit für den Antragsteller dienenden - „Dreier-Struktur“ verbleiben soll, bedarf es einer Koordinierung der Zuständigkeiten sowie der für die Antragstellung vorgesehenen Fristen:

- Nach Art. 4a Nr. 5 RL-E sollen die Beratungszentren (Art. 57b RL-E) neben den zuständigen Anerkennungsbehörden Berufsausweise ausstellen dürfen. Die Zuständigkeit für Fragen der Bewertung der Anerkennungsvoraussetzungen darf nicht zuletzt aus Gründen der Qualitätssicherung allein bei den zuständigen Anerkennungsbehörden liegen. Nur so kann eine zügige, konsistente und Rechtssicherheit bietende Entscheidung für den Antragsteller gewährleistet werden. Eine Zersplitterung der Behördenstrukturen dient nicht der größtmöglichen Transparenz und Qualitätssicherung für den Verbraucher.
- Beim Einheitlichen Ansprechpartner sollen (allein) im elektronischen Verfahren (Art. 57a Nr. 1 RL-E) ebenfalls Anerkennungsanträge gestellt werden dürfen und die Verfahrensfristen ab Antragstellung (Art. 57a Nr. 4 S. 2 RL-E) laufen – nicht erst ab Eingang der vollständigen Unterlagen bei der zuständigen Anerkennungsbehörde, wie dies bspw. in Art. 13 Abs. 3 der Dienstleistungsrichtlinie zu Recht vorgesehen ist. Anderenfalls könnte bspw. bei Beantragung eines Berufsausweises nach Ablauf der 2-Wochen-Frist gemäß Art. 4d Nr. 5 RL-E (Genehmigungsfiktion) ein Ausweis als erteilt gelten, bevor die zuständige Behörde überhaupt etwas von dem Vorgang erfahren hat. Richtigerweise sollte daher auf den Wortlaut des Art. 13 Abs. 3 DienstleistungsRL zurückgegriffen werden.

### **Delegierte Rechtsakte/Durchführungsrechtsakte**

Ganz allgemein wird die Kommission in der Richtlinie sehr stark zum Erlass von sogenannten delegierten Rechtsakten (Art. 290 AEUV) oder Durchführungsrechtsakten (Art. 291 AEUV) ermächtigt (siehe zusammenfassend Art. 58a RL-E). Wesentliches sollte jedoch in der Richtlinie selbst, nicht in Ermächtigungsnormen für die Kommission geregelt werden. Im Einzelnen sollten folgende Ermächtigungsnormen gestrichen werden:

- Art. 4a Nr.6 RL-E: Durchführungsrechtsakte zur Festlegung der Berufe, die einen Ausweis erhalten sollen, zur Festlegung des Formats, der erforderlichen Übersetzungen und der Einzelheiten zur Beurteilung der Anträge.
- Art. 4b Nr. 2 RL-E: Ermächtigung für delegierte Rechtsakte bei Nachweisen gem. Art. 7 Abs. 2 RL (u.a. Berufsqualifikationsnachweis, erlaubte Ausübung/kein Berufsverbot, ohne Vorstrafen/Auszug Strafregister).
- Art. 4b Nr. 4 RL-E: Durchführungsrechtsakte zur Festlegung technischer Spezifikationen und Maßnahmen, die u.a. Integrität, Vertraulichkeit und Richtigkeit der Angaben in IMI-Datei und Berufsausweis betreffen.
- Art. 4e Nr. 7 II RL-E: Durchführungsrechtsakt zur Bestimmung der Zugangsbedingungen zur IMI-Datei für Arbeitgeber, Kunden, Patienten etc. – auch datenschutzrechtlich sensibler Bereich, der nicht einer Ermächtigungsnorm überlassen bleiben sollte.
- Art. 49a und b RL-E: Erlass delegierter Rechtsakte zur Festlegung des gemeinsamen Spektrums der Fähigkeiten/Kompetenzen bzw. Bedingungen für gemeinsame Ausbildungsprüfungen.
- Art. 56a Nr. 5 RL-E: Durchführungsrechtsakte, welche Behörden in Vorwarnmechanismus/Frühwarnsystem bei Berufsausübungsuntersagung eingebunden werden sowie Ermächtigung zum Erlass näherer Bestimmungen zu Widerruf und Aufhebung der Warnungen.

### **Vorwarnmechanismus**

Begrüßenswert ist, dass innerhalb des IMI die Meldung über - auch temporäre - Untersagungen der Berufsausübung für (Fach-)Ärzte, (Fach-)Zahnärzte, Apotheker, Hebammen und Tierärzte erst nach Rechtskraft erfolgen soll (Dreitagesfrist nach Annahme der Entscheidung durch die Betroffenen gemäß Art. 56a RL-E Nr. 1 j) UA 2) RL-E).

Kritisch zu sehen ist, dass die Europäische Kommission Durchführungsrechtsakte dahingehend erlassen darf, welche Behörden in dieses Frühwarnsystem eingebunden werden (Art. 56a Nr. 5 RL-E) und Näheres zu Widerruf und Aufhebung der Warnungen entscheiden darf. Wesentliches gehört in die Richtlinie selbst, nicht in eine Ermächtigungsnorm für die Kommission.

Berlin, den 28.02.2012