

Stellungnahme des Bundesverbandes der Freien Berufe zum Grünbuch „Überarbeitung der Richtlinie über Berufsqualifikationen“ KOM(2011) 367 endg.**Einführung und allgemeine Vorbemerkung:**

Der Bundesverband der Freien Berufe (BFB) ist der deutsche Dachverband der Spitzenvereinigungen der Kammern und Verbände der Freien Berufe und vertritt die gemeinsamen Interessen von über einer Million selbstständigen Freiberuflern aus Deutschland. Diese beschäftigen über drei Millionen Mitarbeiter - darunter ca. 125 Tausend Auszubildende. Gemeinsam mit ihren Mitarbeitern erarbeiten Freiberufler rund 10,1 Prozent des Bruttoinlandsproduktes und erwirtschaften so jeden zehnten Euro.

Der BFB wurde 1949 gegründet - heute gehören ihm 58 Organisationen sowie 16 Landesverbände an. Die einzelnen Berufsgruppen sind in Selbstverwaltungskörperschaften und Verbänden zusammengeschlossen. Sie setzen sich aus den freien heilkundlichen, rechts-, steuer- und wirtschaftsberatenden, technischen und naturwissenschaftlichen, pädagogischen, psychologischen und übersetzenden sowie publizistischen und künstlerischen Berufen zusammen.

Der BFB nimmt zu den unten ausgewählten Fragen des Grünbuchs Stellung.

Einleitung Grünbuch

Die Terminologie im Grünbuch sollte in den verschiedenen Sprachen der Mitgliedstaaten einheitlich gehandhabt werden. In der deutschen Fassung wird im Eingangssatz von „freiberuflichen Dienstleistungen“ gesprochen, im Englischen heißt es lediglich „professional services“, im Französischen noch kürzer „profession“. Der Begriff des „Freien Berufs“ ist in der Berufsqualifikationsrichtlinie unter Erwägungsgrund 43 bereits definiert und entspricht damit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes von 2001 (Rechtssache C- 267/99 - Adam). Freie Berufe können damit *neben* anderen Berufen aus Handwerk und Gewerbe dem Anwendungsbereich der Berufsqualifikationsrichtlinie unterfallen.

Im Rahmen der Überarbeitung der Berufsqualifikationsrichtlinie sollte insbesondere bei den Übersetzungsarbeiten die vorgenannte Legaldefinition zu den Freien Berufen bekannt gemacht werden, damit klare definitorische Abgrenzungen herausgearbeitet bleiben.

Zu den Fragen im Einzelnen:**2. Neue Ansätze für die Mobilität****Frage 2: Sind Sie damit einverstanden, dass ein Berufsausweis je nach den Zielen des Inhabers folgende Auswirkungen haben könnte?**

Vorausgeschickt sei, dass der Mehrwert eines solchen Projekts stärker bei den einzelnen Berufsbildern abgefragt und ggf. für diese speziell anhand von Beispiels- bzw. Modellfällen auf einen tatsächlichen Mehrwert geprüft werden sollte.

Europäische Berufsausweise auf freiwilliger Basis können nur dann eine Erleichterung im Anerkennungsverfahren bieten, wenn sie keine zusätzliche Bürokratie verursachen. Einen Mehrwert können Berufsausweise daher nur dann bieten, wenn auf vorhandene Strukturen und Erfahrungen im nationalen Bereich zurückgegriffen wird. So gibt es bspw. über die Europäische Dachorganisation der Rechtsanwälte (CCBE) die Möglichkeit, gekoppelt an nationale Ausweise für Rechtsanwälte (Vorder- und Rückseite) beruflich relevante Angaben in einer europäischen Karte zu bündeln. Aber auch im Bereich der elektronischen Signatur bzw. im Gesundheitsbereich gibt es in Deutschland schon Modellprojekte, die

genutzt werden könnten. Vergleichbares gilt für Arztausweise, die regelmäßig über die Ärztlichen Kreis- und Berufsverbände ausgestellt werden.

Berufsausweise können im Übrigen nur dann eine verlässliche Grundlage für eine erleichterte Grenzüberschreitung sein, wenn deren Inhalte zuverlässig und fälschungssicher sind. Voraussetzung hierfür ist insbesondere die Aktualität der gespeicherten Daten – dies müsste gesichert sein, bspw. durch eine zeitlich begrenzte Gültigkeit des Ausweises (etwa fünf Jahre).

Die Ausstellung und Prüfung von Berufsausweisen darf darüber hinaus nur durch die kompetenten Stellen und Berufskammern aufgrund einer exakten gesetzlichen Ermächtigung erfolgen. Dies gilt auch in den Fällen, dass im Herkunftsstaat ein Beruf nicht geregelt ist – in einem solchen Fall sollte der Herkunftsstaat des Dienstleistlers eine kompetente Stelle benennen, die für die Ausstellung der Berufsausweise zuständig ist. Nur dadurch kann eine hohe Akzeptanz im Geschäftsverkehr und bei Verbrauchern erreicht werden.

Vor dem Hintergrund der Sprachenvielfalt, die das Binnenmarktinformationssystem IMI vor große Herausforderungen stellt, sehen wir das Ausweisprojekt als sehr ehrgeizig an. Die Frage, in welcher Sprache bzw. mit welcher Übersetzungsarbeit die zuständigen behördlichen Stellen insbesondere im Rahmen des IMI gegebenenfalls wichtige Einzelfragen vor allem im Rahmen der allgemeinen Anerkennungsverfahren klären können, werden auch im Rahmen des Grünbuchs nicht angesprochen geschweige denn ein Lösungsansatz gesucht.

Im Grünbuch wird auf S. 4 angeregt, Arbeitgebern die Prüfung der Echtheit des Berufsausweises direkt zu ermöglichen. Dies wird als zusätzliche Bürokratie angesehen – entweder es gibt ein verlässliches System durch die zuständigen behördlichen Stellen mit IMI oder es gibt Parallelstrukturen, die für den Arbeitgeber ggf. auch das Risiko einer weitergehenden Haftung gegenüber dem Dienstleistungsempfänger seines „anerkannten“ Angestellten/Beschäftigten bergen, wenn der Arbeitgeber eine eigenständige Überprüfung der Qualifikationsnachweise durch Einsichtnahme des Berufsausweises unterlässt.

- a) Der Inhaber des Ausweises zieht vorübergehend um (vorübergehende Mobilität):
- Option 1: Durch den Berufsausweis würde die Meldung, die die Mitgliedstaaten bislang gemäß Art. 7 der Richtlinie fordern, überflüssig.
 - Option 2: Das Meldesystem wird beibehalten, aber der Berufsausweis könnte anstelle von Begleitdokumenten vorgezeigt werden.

Der Berufsausweis kann bestehende (Vorab-)Meldepflichten nicht ersetzen. Im Rahmen der Option 2 kann der Berufsausweis sicherlich durch die Angabe der Ausweisnummer (bzw. durch eine persönliche Identifizierungsnummer) den Austausch der Behörden über IMI und damit für den Betroffenen den Qualifikationsnachweis aus dem Herkunftsland (soweit erforderlich) erleichtern.

Die behördlichen Prüfungen der Angaben sind aber schon zur Sicherung eines effektiven Verbraucher- und Patientenschutzes weiter erforderlich und zu ermöglichen.

- b) Der Inhaber beantragt die automatische Anerkennung seiner Qualifikationen: Die Vorlage des Berufsausweises würde das Anerkennungsverfahren beschleunigen (der Aufnahmemitgliedstaat sollte einen Beschluss binnen zwei Wochen anstatt drei Monaten fassen).

Für die sektoriellen Berufe ist eine Beschleunigung der Verfahren über einen Berufsausweis nur unter den eingangs genannten Voraussetzungen möglich – die Aussetzung/Hemmung der engen Fristen im Falle von erforderlichen Nachprüfungen ist

zu gewähren. Voraussetzung im Übrigen ist allerdings, dass die Kommunikation über IMI lückenlos gewährleistet ist. Eine Reduzierung dieser Fristen von derzeit drei Monaten auf dann zwei Wochen erscheint jedoch unrealistisch. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass eine Genehmigungsfiktion in diesem, die besondere Qualität der Berufsausbildung sichernden Bereich, keine Option darstellt.

c) Der Inhaber beantragt die Anerkennung seiner Qualifikationen, die nicht automatisch anerkannt werden (die allgemeine Regelung): Die Vorlage des Berufsausweises würde das Anerkennungsverfahren beschleunigen (der Aufnahmemitgliedstaat müsste einen Beschluss binnen eines Monats anstatt vier Monaten fassen).

Für die allgemeinen Anerkennungsverfahren kann für die Freien Berufe gesagt werden, dass aufgrund der regelmäßig zu erwartenden umfangreichen Qualifikationsnachweise und deren Überprüfung eine Expertise regelmäßig nicht innerhalb von vier Wochen/einem Monat denkbar ist, selbst wenn alle erforderlichen Unterlagen von Anfang an vorliegen. Die Entscheidung in der Sache erfordert eine sorgfältige Prüfung und ggf. Nachfragen zur Vergleichbarkeit der Nachweise und Ausbildungsinhalte, so dass die Verkürzung der Entscheidungsfrist allein aufgrund von elektronischer Datenübermittlung nicht ermöglicht werden kann. Zudem ist, wie bei Frage 2 b) bereits ausgeführt, die Aussetzung/Hemmung der engen Fristen im Falle von erforderlichen Nachprüfungen zu gewähren. Voraussetzung ist im Übrigen auch hier, dass die Kommunikation über IMI lückenlos gewährleistet ist.

Der Vollständigkeit halber sei auch hier darauf hingewiesen, dass eine Genehmigungsfiktion in diesem, die besondere Qualität der Berufsausbildung sichernden Bereich, keine Option darstellt.

Frage 3: Sind Sie ebenfalls der Auffassung, dass die Aufnahme des partiellen Zugangs und spezifischer Kriterien für seine Anwendung in die Richtlinie deutliche Vorteile mit sich bringen würde? (Bitte nennen Sie konkrete Gründe für etwaige Abweichungen von diesem Grundsatz).

Auch nach der Rechtsprechung des EuGH ist der „partielle Zugang“ zu einem reglementierten Beruf auf Einzelfälle beschränkt und allenfalls nach Prüfung bzw. dem Absolvieren von Ausgleichsmaßnahmen in besonderen Ausnahmefällen gestattet worden. Dieses System hält der BfB im Sinne der Qualitätssicherung und des weitestgehend präventiven Schutzes des Dienstleistungsempfängers vor mangelhaften Leistungen für den beizubehaltenden Ansatz. Die Berufsaufsicht über zersplitterte berufliche Tätigkeitsfelder würde zudem nicht mehr im Sinne einer Qualitätssicherung gewährleistet sein können.

Frage 4: Unterstützen Sie die Absenkung des bisherigen Schwellenwerts von zwei Dritteln der Mitgliedstaaten auf ein Drittel (d.h. 9 von 27 Mitgliedstaaten) als Voraussetzung für die Schaffung einer gemeinsamen Plattform? Bestätigen Sie den Bedarf an einer Binnenmarktprüfung (basierend auf dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit), um sicherzustellen, dass die gemeinsame Plattform kein Hindernis für Dienstleistungserbringer aus nichtteilnehmenden Mitgliedstaaten darstellt? (Nennen Sie bitte konkrete Argumente für oder gegen dieses Konzept).

Jegliche Reform der Verfahrensweise zu den in Art. 15 der Richtlinie vorgesehenen Plattformen muss dem Umstand Rechnung tragen, dass ein Mindestquorum von 9 von insgesamt 27 Mitgliedstaaten unangemessen niedrig ist, wenn die Eingangsvoraussetzungen zu einem bestimmten Berufsbild *nicht in allen 27 Mitgliedstaaten in wesentlichen Grundsätzen vergleichbar sind*. Eine Überarbeitung des Art. 15 sollte in jedem Fall sicherstellen, dass Dauer und Qualität der Ausbildung durch Mindeststandards gesichert werden, die nicht nur eine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellen.

Alles andere kann nicht im Sinne hoher Qualitätsstandards für den Verbraucher und Patienten sein. Als Beispiel mögen die Bemühungen des Europäischen Dachverbandes der Psychologen (EFPA) genannt werden, der mit seinen Mitgliedern in diesem Jahr das europäische Zertifikat in Psychologie (EuroPsy) ins Leben gerufen hat. Hiernach sollen in allen beteiligten Staaten gemeinsame hohe Kompetenzmaßstäbe gesetzt werden, um hier mehr Transparenz auch im grenzüberschreitenden Verkehr zu schaffen. Eine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner im Rahmen einer Plattform war im Vorfeld mit Blick auf die Qualitätssicherung abgelehnt worden.

3. Teil 3: Aufbau auf ersten Erfolgen

Frage 6: Würden Sie es befürworten, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, sicherzustellen, dass die Angaben zu den für die Anerkennung von Berufsqualifikationen zuständigen Behörden und erforderlichen Dokumenten über eine zentrale Online-Zugangsstelle in jedem Mitgliedstaat zugänglich sind? Würden Sie eine Verpflichtung befürworten, die Online-Abwicklung von Anerkennungsverfahren für alle Berufstätigen zu ermöglichen? (Nennen Sie bitte konkrete Argumente für oder gegen dieses Konzept).

Der BFB spricht sich angesichts der bestehenden Einheitlichen Ansprechpartner, die durch die Dienstleistungsrichtlinie geschaffen worden sind, dafür aus, keine Doppelstrukturen mit der Reform der Berufsqualifikationsrichtlinie aufzubauen sondern bereits bestehende Strukturen zu nutzen. Die aktuellen gesetzlichen Zuständigkeiten der Fachbehörden oder Berufskammern für die Durchführung der Anerkennungsverfahren und ggf. Prüfung der Qualifikationen sollten im Rahmen der neuen Struktur gewahrt werden. Insbesondere sollte die Struktur des Binnenmarktinformationssystems IMI gewahrt bleiben. Im Falle der Online-Abwicklung von Verfahren ist zu gewährleisten, dass die Überprüfung der Echtheit von beigebrachten Dokumenten nicht leidet.

Frage 9: Würden Sie die Streichung der in Art. 11 (einschließlich Anhang II) genannten Klassifizierung befürworten? (Nennen Sie bitte konkrete Argumente für oder gegen dieses Konzept).

Eine Streichung wird nicht befürwortet, da es sich für die Prüfung in der Praxis – bspw. bei den Ingenieurkammern in Deutschland – im allgemeinen Anerkennungsverfahren bewährt hat, anhand der Qualifikationsstufen die Vergleichbarkeit zügiger prüfen zu können. In der Praxis der Kammerarbeit stellen diese Stufen ein bewährtes und sinnvolles System zur Prüfung der Anerkennung erworbener Berufsqualifikationen dar und sind eine wesentliche Arbeitserleichterung. Anderenfalls würde eine Auslegung in jedem einzelnen Fall erforderlich werden und das Anerkennungsverfahren eher verzögern. Die vorgeschlagene Einführung eines unbestimmten Rechtsbegriffs, der die Beurteilung „wesentlicher Unterschiede zwischen den Ausbildungen“ festlegt, würde hingegen stets eine Einzelfallauslegung erforderlich machen und zu keinen wesentlichen Erleichterungen für Antragsteller und kompetenter Stelle führen.

Frage 10: Falls Artikel 11 der Richtlinie gestrichen wird, sollten die oben beschriebenen vier Schritte im Rahmen der überarbeiteten Richtlinie durchgeführt werden? Wenn Sie die Umsetzung aller vier Schritte nicht unterstützen, würden Sie irgendeinem der Schritte zustimmen? (Nennen Sie bitte konkrete Argumente für oder gegen alle bzw. einzelne Schritte).

Wie bereits zu Frage 9 erläutert, sollte das Prüfsystem der allgemeinen Anerkennung in der derzeitigen Form beibehalten werden. In der Steuerberatung ist es aufgrund des heterogenen Berufsbildes in der EU und aufgrund der sehr verschiedenen steuerrechtlichen Vorgaben notwendig, Ausgleichsmaßnahmen in Form von Eignungsprüfungen durchfüh-

ren zu lassen, um eine Anerkennung und damit Vergleichbarkeit der Qualifikationsniveaus zu ermöglichen. Hier genügt der Nachweis einer Berufserfahrung gerade nicht als Ausgleichsmaßnahme bzw. diese Wahl kann dem Dienstleister auch nicht überlassen werden.

Eine Rechtsverbindlichkeit des vorgenannten Verhaltenskodex halten wir jedoch für nicht angezeigt – sinnvoll erscheint allenfalls ein gemeinsamer Wortlaut für einen solchen Kodex:

- Zum einen gehen die Vorgaben im Verhaltenskodex über die Pflichten der Richtlinie hinaus. Verbindliche Regelungen müssten nach rechtsstaatlichen Grundsätzen jedoch im Richtlinienentwurf selbst geregelt werden.
- Zum anderen gehen die Vorgaben derzeit noch an den praktischen Realitäten vorbei: So sind bspw. die Verweise auf IMI-Abfragen, die ausreichen sollen, unbefriedigend, solange nicht geklärt ist, ob und in welcher Sprache individuelle Anfragen zukünftig ermöglicht werden - bislang wird einhellig kritisiert, dass die bestehenden standardisierten Anfragemuster im Zweifelsfall nicht weiterhelfen (vgl. Verweise auf S. 5 und 7 sowie 10 Punkt 6 A des Verhaltenskodex). Zudem geht der Verweis auf das Ausreichen von Kopien bei gleichzeitiger exklusiver Verfahrensabwicklung auf elektronischem Wege auch für Qualifikationsnachweise (S. 5 und 7 sowie 8 C) bei fehlender "Signatur" bzw. fehlendem "Echtheitsnachweis" des elektronischen Dokuments noch an der Praxis vorbei. Dies muss in der Umsetzung der Richtlinie gewährleistet sein, um ein Nachreichen der Originalunterlagen zu vermeiden.

Frage 11: Würden Sie eine Ausweitung der Vorteile der Richtlinie auf die Absolventen einer akademischen Ausbildung befürworten, die während einer bezahlten Berufsausübung unter Aufsicht Berufserfahrung im Ausland sammeln möchten? (Nennen Sie bitte konkrete Argumente für oder gegen dieses Konzept).

Eine entsprechende Ausweitung müsste unter der Voraussetzung erfolgen, dass sachliche Kriterien für die Anerkennung praktischer Zeiten im Ausland, die dem Umstand der Vorbereitung auf die qualitätsvolle Ausübung eines bestimmten Berufs Rechnung tragen, weiterhin möglich bleiben. Eine solche Anerkennung der im Ausland absolvierten Berufspraxis unterstützt auch die Mobilität der Absolventen. Das Kriterium der „bezahlten“ Praxiszeit im Ausland erscheint dagegen nicht erforderlich.

Frage 12: Welche der beiden Optionen für die Einführung eines Vorwarnungsmechanismus im IMI-System für Angehörige der Gesundheitsberufe bevorzugen Sie?

- Option 1: Eine Ausweitung des Vorwarnungsmechanismus, wie er in der Dienstleistungsrichtlinie festgelegt ist, auf alle Berufsangehörigen, einschließlich Angehörige der Gesundheitsberufe? (Der veranlassende Mitgliedstaat würde entscheiden, an welche anderen Mitgliedstaaten die Vorwarnung übermittelt werden sollte).
- Option 2: Die Einführung einer weiter reichenden und strikteren Verpflichtung für Mitgliedstaaten, eine unverzügliche Vorwarnung an alle Mitgliedstaaten herauszugeben, wenn einem Angehörigen der Gesundheitsberufe die Ausübung seines Berufs aufgrund einer disziplinarischen Sanktion untersagt wird? (Der veranlassende Mitgliedstaat wäre verpflichtet, jede Vorwarnung an alle anderen Mitgliedstaaten zu übermitteln).

Ganz allgemein sollten Vorwarnungen aus rechtsstaatlichen Gründen der Gewährleistung der Freiheit der Berufswahl und –ausübung (insbesondere nach der Europäischen Menschenrechtskonvention – EMRK) nur dann ausgesprochen und weitergeleitet werden, wenn es sich um vorläufig bestandskräftige Verfahren handelt. Des Weiteren müssen etwaig zeitlich befristete Berufsausübungsverbote als solche kenntlich gemacht sein, inklusive der Angabe des Beginns der Laufzeit des Verbots. Zudem muss datenschutz-

rechtlichen Aspekten voll Rechnung getragen werden. Schlussendlich kann das Vorwarnsystem nur dann funktionieren, wenn eine lückenlose Praxis des Verfahrens innerhalb des IMI gewährleistet ist.

Frage 13: Welche der beiden oben genannten Optionen bevorzugen Sie?

- Option 1: Klarstellung der bestehenden Bestimmungen des Verhaltenskodexes.
- Option 2: Änderung der Richtlinie selbst in Bezug auf Angehörige der Gesundheitsberufe, die direkten Kontakt mit Patienten haben und deren Qualifikationen automatisch anerkannt werden.

Option 2 ist für die Frage der Sprachregelung zu bevorzugen. Für die Freien Berufe ist klarzustellen, dass die Sprachbeherrschung bspw. bei der Behandlung von Patienten durch Ärzte oder Psychotherapeuten oder bei der Beratung bzw. Wahrnehmung von Interessen der Mandanten durch Rechtsanwälte, Steuerberater etc. die Basis darstellt, um Sachverhalte zutreffend und umfassend erfassen und mit dem Dienstleistungsempfänger die weiteren Schritte ausführlich durchleuchten zu können. Auf den Nachweis ausreichender Sprachkenntnisse wird man daher im Interesse der Sicherheit der Patienten und Mandanten nicht verzichten können.

4. Teil 4: Optionen für die Überarbeitung der automatischen Anerkennung

Frage 14: Würden Sie ein Dreistufenkonzept zur Überarbeitung der in der Richtlinie festgelegten Mindestanforderungen an die Ausbildung unterstützen, das aus den folgenden Stufen besteht?

Ganz allgemein wird darauf hingewiesen, dass etwaige Überarbeitungen das erreichte hohe Qualitätsniveau nicht nivellieren dürfen und eine Beteiligung sowohl der Mitgliedstaaten der EU als auch der betroffenen Berufsgruppen zu gewährleisten ist.

Frage 24: Sind Sie der Auffassung, dass Anpassungen bei der Behandlung von EU-Bürgern im Rahmen der Richtlinie erforderlich sind, die ihre Ausbildungsnachweise in Drittländern erworben haben, z.B. durch eine Kürzung der in Art. 3 Abs. 3 festgelegten dreijährigen Berufserfahrung? Würden Sie eine solche Anpassung auch für Staatsangehörige von Drittländern begrüßen, einschließlich derer, die unter die Regelung der Europäischen Nachbarschaftspolitik fallen und von einer Gleichbehandlungsklausel im Einklang mit den entsprechenden europäischen Rechtsvorschriften profitieren? (Nennen Sie bitte konkrete Argumente für oder gegen dieses Konzept).

Die Anerkennung von Qualifikationen aus Drittstaaten sollte in ihrer derzeitigen Form beibehalten werden, insbesondere wird eine Verkürzung der berufspraktischen Zeit als nicht opportun angesehen. Die Vergleichbarkeit der Drittstaatsdiplome mit innerstaatlichen bzw. innereuropäischen Qualifikationen ist nicht in dem Maße gegeben, wie dies für den innereuropäischen Raum größtenteils der Fall ist. Daher wird für die Beibehaltung der bisherigen Regelung plädiert.

Berlin, den 20.09.2011
Bundesverband der Freien Berufe BFB