

Der Entwurf der Änderungsrichtlinie zur EU-Berufsanerkennungsrichtlinie – Problemfelder, Ziele und wesentliche Änderungen –

Von Dipl.-Jur. Karolin Heyne, LL.M.oec

Am 19. Dezember 2011 veröffentlichte die Europäische Kommission den „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarktinformationssystems“.¹ Darin enthalten sind zahlreiche Änderungen der auch für die Kammern relevanten Regelungen zur Anerkennung von Berufsqualifikationen, wie die Einführung eines europäischen Berufsausweises, der verbesserte Zugang zu Informationen über die Berufsqualifikation oder auch die gegenseitige Evaluierung reglementierter Berufe der Mitgliedstaaten. Im Folgenden sollen daher die wesentlichen Neuerungen, die sich aus dem Vorschlag für eine Änderungsrichtlinie zur Berufsanerkennungsrichtlinie (BARL) ergeben können, beleuchtet und deren Hintergründe dargestellt werden. Bezüglich des allgemeinen Regelungsgehalts und der Auswirkungen der BARL auf die Berufsausübung und Berufsaufsicht sei auf die Analyse von *Kluth/Rieger* in der aktuellen stellungnahme 4/05 verwiesen.²

I. Hintergründe für die Anpassung der BARL

Die seit Oktober 2005 gültige BARL ist ein Baustein zur Verwirklichung eines Binnenmarktes (Art. 3 III S. 1 EUV, Art. 26 AEUV) in der EU. So sollte im Rahmen der sogenannten Lissabon-Strategie die EU bis zum Jahr 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“³ entwickelt werden. Durch die Richtlinie wird die Vereinfachung und Verbesserung der Freizügigkeit, Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit der Angehörigen reglementierter Berufe bezweckt.⁴

Diese Ziele werden nunmehr durch die Bedingung einer schrumpfenden Zahl an Personen im erwerbsfähigen Alter in Europa ergänzt. Um trotz dieser Entwicklung dem steigenden Be-

darf an Fachkräften gerecht werden zu können, sollte mit der BARL die Möglichkeit zur Mobilität gut ausgebildeter Arbeitskräfte innerhalb der EU-Mitgliedstaaten gesteigert werden. Bedingung dafür ist eine zügige, einfache und zuverlässige Anerkennung der Berufsqualifikationen, welche durch die Regelungen der Richtlinie verbessert werden sollte.⁵ Nach nunmehr knapp sechs Jahren seit Erlass der BARL haben sich gewisse Mechanismen als nachbesserungsbedürftig erwiesen.

Zudem ist eine Verbesserung der Berufsanerkennungsmechanismen auch in der Wachstumsstrategie Europa 2020 der Europäischen Kommission vorgesehen. Konkret soll die Erhöhung der Mobilität innerhalb der EU dem Ziel eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums dienen.⁶ Darüber hinaus ist die Modernisierung des Berufsanerkennungssystems einer von zwölf Hebeln der Binnenmarktakte⁷, die auf den Ergebnissen einer umfassenden Evaluierung⁸ der BARL im Frühjahr 2010 und 2011 beruht.

In das am 22. Juni 2011 veröffentlichte Grünbuch der Kommission zur „Überarbeitung der Richtlinie über Berufsqualifikationen“⁹ flossen ca. 200 Erfahrungsberichte zuständiger Behörden und rund 400 Stellungnahmen (aus einer öffentlichen Konsultation) ein. Dieses Grünbuch enthielt verschiedene Vorschläge zur Erleichterung der Mobilität im Binnenmarkt, zu denen sodann wiederum eine Konsultation stattfand. Darauf basiert der hier vorzustellende Entwurf einer Änderungsrichtlinie.¹⁰

II. Problemfelder der derzeitigen Berufsanerkennungsregelungen

Die Kommission hat acht Problemfelder identifiziert, auf die durch die Änderungsrichtlinie reagiert werden sollen:

- Hindernisse beim Zugang zu Informationen über Anerkennungsverfahren,
- die noch zu geringe Effizienz von Anerkennungsverfahren,

- die Funktionsweise des automatischen Anerkennungssystems,
- die Bedingungen für die Niederlassung,
- die Bedingungen der vorübergehenden grenzüberschreitenden Mobilität,
- der Geltungsbereich der Richtlinie,
- der Schutz von Patienten (besondere Bewertung des öffentlichen Gesundheitswesens),
- die mangelnde Transparenz und Rechtfertigung von Qualifikationsanforderungen in reglementierten Berufen.¹¹

III. Ziele der Änderungsrichtlinie

Verknüpft mit diesen Problembereichen wurden allgemeine Ziele der Änderungsrichtlinie formuliert, die dann in den konkreten Problembereichen unter Berücksichtigung des jeweiligen Kontexts zu spezifischen Zielsetzungen führen. Diese allgemeinen Ziele lauten:

- die Erleichterung der Mobilität von Berufstätigen und des Handels mit Dienstleistungen innerhalb der EU,
- die Bewältigung der Herausforderung, Stellen mit hohen Qualifikationsanforderungen besetzen zu können und
- eine größere Auswahl an Möglichkeiten für Arbeitssuchende.¹²

IV. Die wesentlichen Änderungen im Einzelnen

1. Europäischer Berufsausweis

Nach Art. 4a BARL (n.F.) soll zukünftig allen Inhabern einer Berufsqualifikation auf Antrag ein Europäischer Berufsausweis von den Mitgliedstaaten ausgestellt werden. Unter dem Europäischen Berufsausweis „ist eine dem Berufsangehörigen ausgestellte elektronische Bescheinigung zum Nachweis der Anerkennung seiner Qualifikationen für die Niederlassung in einem Aufnahmemitgliedstaat oder zum Nachweis der Erfüllung sämtlicher notwendiger Voraussetzungen für die zeitweilige und gelegentliche Erbringung von Dienstleistungen in einem Aufnahmemitgliedstaat“¹³ zu verstehen. Ist ein Europäischer Berufsausweis als gültig erkannt, kann der Inhaber daraus verschiedene Rechte ableiten. Bspw. kann die Anerkennung von Qualifikationen durch einen solchen Berufsausweis eine verfahrensmäßige Alternative zur Anerkennung von Berufsqualifikationen nach der BARL darstellen. Mithin stellt der Berufsausweis ein alternatives Instrument für solche Berufe dar, in denen eine erhebliche (vorübergehende) Mobilität und eine entsprechende Nachfrage nach der Einführung eines solchen Ausweises besteht. Insbesondere Krankenpfleger und Krankenschwestern sowie Bergführer/-innen haben einen entsprechenden Bedarf angemeldet.¹⁴ Aus Sicht der EU-Kommission wird die Attraktivität des Ausweises dazu führen, dass er in immer mehr Berufsständen übernommen wird.¹⁵

aktivität des Ausweises dazu führen, dass er in immer mehr Berufsständen übernommen wird.¹⁵

Mit dem Europäischen Berufsausweis soll das Anerkennungsverfahren einfacher, schneller und transparenter werden, wodurch auch die Freizügigkeit der Berufstätigen gefördert wird.¹⁶ Im Falle der Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat stellt der Herkunftsmitgliedstaat den Europäischen Berufsausweis aus und der Aufnahmemitgliedstaat erklärt ihn in einem zweiten Schritt für gültig. Bei nur vorübergehender Mobilität kommen sowohl die Ausstellung als auch die Gültigkeitserklärung dem Herkunftsmitgliedstaat zu. Technisch wird der Europäische Berufsausweis über das Binnenmarktinformationssystem (IMI) abgewickelt. Das Verfahren zur Beantragung und Ausstellung des Ausweises – welches in der Durchführungsakte noch entsprechend geregelt werden muss – soll verschiedene Verfahrensgarantien, aber auch Rechtsbehelfe für den Antragsteller enthalten, wodurch die Rechtssicherheit gefördert wird. Beispielhaft zu nennen ist die unverzügliche Bestätigung des Erhalts der Unterlagen durch den Aufnahmemitgliedstaat an den Antragsteller einschließlich der Mitteilung, welche Unterlagen noch beigebracht werden müssen. Der neue Art. 4d Abs. 5 BARL sieht zudem eine gesetzliche Fiktion der Anerkennung des Berufsausweises durch den Aufnahmemitgliedstaat nach einer Frist von einem Monat vor.¹⁷

Als serviceorientiert einzuordnen ist die vorgehene Möglichkeit, dass der Inhaber des Ausweises jederzeit diesen aus dem Internet herunterladen sowie aktualisierte Fassungen bestimmter Dateien elektronisch einreichen kann.

2. Binnenmarktinformationssystem

Die bisherige volle Ausschöpfung des Potentials des IMI für das Anerkennungsverfahren wurde aufgrund der fakultativen Nutzung dessen durch die Mitgliedstaaten noch nicht erreicht. Nunmehr sollen die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, dieses Informationssystem für den Austausch von Informationen über die Anerkennung von Berufsqualifikationen zu nutzen. Mittels diesem und der Einbeziehung des Herkunftsmitgliedstaates sollen Zeit und Kosten im Berufsamerkenungsverfahren gespart werden. Dies ist vor allem auf die Nutzung von Synergien zurückzuführen. Das IMI soll zugleich das Vertrauen unter den zuständigen Behörden stärken und mehr Transparenz und Rechtssicherheit für die Berufstätigen schaffen.

3. Verbesserung der Dienstleistungsfreiheit

Bereits mit der BARL wurde eine Sonderregelung für die Dienstleistungsfreiheit eingeführt, die die Dienstleister im Falle einer vorübergehenden Erbringung von Dienstleistungen weniger strengen Regelungen unterzieht. Nach Art. 5 I BARL kann die Dienstleistungsfreiheit dann nicht eingeschränkt werden, wenn der Dienstleister zur Ausübung desselben Berufs in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist oder zwei Jahre Berufserfahrung in dem im Niederlassungsmitgliedstaat nicht reglementierten Beruf vorweisen kann. Mit der Änderungsrichtlinie soll von den Dienstleistungserbringern in nicht reglementierten Berufen im Herkunftsland keine entsprechende Berufserfahrung mehr eingefordert werden, wenn der Dienstleister den Dienstleistungsempfänger begleitet, der sich gewöhnlich im Herkunftsmitgliedstaat aufhält und die Berufe nicht die öffentliche Sicherheit oder Gesundheit berühren. Dies soll den Bedürfnissen von Verbrauchern, die die Grenze überschreiten, besser gerecht werden.¹⁸ Auch wird die Regelung zur notwendigen Berufserfahrung insofern gelockert, als dass diese nunmehr auch in mehreren Mitgliedstaaten erworben werden kann.

Für Berufe, deren Tätigkeit die öffentliche Gesundheit und Sicherheit berührt, müssen die Mitgliedstaaten ihre Einordnung in diese Kategorie in Zukunft rechtfertigen, um so dem Dienstleistungserbringer die Möglichkeit zu geben, die spezifischen Anforderungen für den freien Dienstleistungsverkehr zu erkennen.¹⁹ Darüber hinaus wird festgelegt, dass die Erklärungen, die ein Dienstleister vor der erstmaligen Erbringung von Dienstleistungen abgeben muss, für das gesamte Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaates gelten müssen.²⁰

Darüber hinaus stellt der Richtlinienentwurf klar, dass Anerkennungsanträge von Berufsangehörigen aus Mitgliedstaaten, in denen ein Beruf nicht reglementiert ist, genauso behandelt werden müssen, wie die solcher Berufsangehörigen aus Mitgliedstaaten, in denen der Beruf reglementiert ist.²¹

4. Niveaus der beruflichen Bildung

Zur Herstellung eines Anerkennungsmechanismus mit allgemeinen Regelungen müssen die Mitgliedstaaten die allgemeine und berufliche Bildung in bestimmte Niveaus unterteilen. Dadurch werden die Vergleichbarkeit der Ausbildungen und die Transparenz gefördert. Mit der Änderungsrichtlinie sollen die festgelegten Niveaus jedoch grundsätzlich nicht mehr zum Ausschluss von EU-Bürgern aus dem Anwendungsbereich der BARL führen, soweit dies im Widerspruch zum Grundsatz des lebenslangen

Lernens steht.²² Die Niveaus sollen also nicht mehr dazu dienen, die Berechtigung zur Antragsstellung zu bewerten.²³ Daher soll nicht mehr wie bisher ein Ausschluss aus dem Anwendungsbereich möglich sein, wenn ein Unterscheid von zwei oder mehr Niveaustufen besteht. Vielmehr soll die Anordnung von Ausgleichsmaßnahmen stärker gerechtfertigt werden und die Mitgliedstaaten zur regelmäßigen Organisation von Eignungsprüfungen verpflichtet werden. Zudem soll sich die Anordnung von Ausgleichsmaßnahmen stärker an dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ausrichten und durch Berufserfahrung und lebenslanges Lernen erworbene Fähigkeiten, Kompetenzen und Kenntnisse berücksichtigen.²⁴ Ausnahmen bestehen jedoch dann, wenn der aufzunehmende Beruf einen Hochschulabschluss erfordert und die erworbenen Qualifikationen nur auf Berufserfahrungen beruhen.²⁵

5. Partieller Zugang

Über die Ermöglichung eines partiellen Zugangs zu einem reglementierten Beruf soll ein Hindernis für die Mobilität in den Mitgliedstaaten beseitigt werden. Dies soll mehr Rechtssicherheit für die betroffenen Dienstleister bringen, allerdings nur so lange, wie zwingende Gründe nicht dagegen sprechen, bspw. bei Berufen im Gesundheitswesen. Für den partiellen Zugang stellt der vorgeschlagene neue Art. 4f BARL einige Bedingungen auf. So müssen unter anderem die Unterschiede zwischen der Berufstätigkeit im Herkunftsmitgliedstaat und im Aufnahmemitgliedstaat so groß sein, dass die Anwendung von Ausgleichsmaßnahmen der Anforderung gleichkäme, das vollständige Ausbildungsprogramm im Aufnahmemitgliedstaat zu durchlaufen. Ebenfalls muss die Berufstätigkeit sich objektiv von anderen im Aufnahmemitgliedstaat unter den reglementierten Beruf fallenden Tätigkeiten trennen lassen – was dann anzunehmen ist, wenn diese Tätigkeit im Herkunftsmitgliedstaat als eigenständige Tätigkeit ausgeübt wird.

6. Automatische Anerkennung

Als Grundlage für die automatische Anerkennung von Berufsqualifikationen besteht in der BARL ein Verzeichnis mit Tätigkeiten in Anhang IV. Das Verzeichnis bezieht sich dabei auf die Internationale Standardklassifikation der Wirtschaftszweige (ISIC) aus dem Jahr 1958. Dies spiegelt die aktuelle Struktur der Wirtschaftstätigkeiten nicht mehr wider. Der Anhang soll nunmehr von der Kommission überarbeitet werden, um so auch an diesem Mechanismus für die automatische Anerkennung festzuhalten.²⁶

Das System der automatischen Anerkennung basiert auf Mindestausbildungsanforderungen.

Diese waren jedoch bisher wenig transparent. Um die Transparenz zu erhöhen, soll zukünftig jeder Mitgliedstaat alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die geänderte oder neue Qualifikationen regeln, melden und über die Übereinstimmung dieser mit den Richtlinien-Mindestanforderungen berichten. Zudem sollen für Ärzte, Krankenschwestern, Krankenpfleger, Hebammen und Architekten die Mindestausbildungsdauer oder die Jahre der allgemeinen Schulbildung als Zulassungsvoraussetzung für diese Berufe angepasst werden.²⁷ Apothekern soll zukünftig nicht mehr der Betrieb einer Apotheke mit ausländischem Ausbildungsnachweis verwehrt werden können.²⁸

Das Europäische System zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen (ECTS), welches bereits in den meisten Hochschuleinrichtungen innerhalb der EU verwendet wird, soll zukünftig auch verstärkt bei Ausbildungsgängen für reglementierte Berufe eingeführt werden. Daher wird die Möglichkeit vorgesehen werden, die Dauer eines Ausbildungsprogramms mit ECTS-Punkten auszudrücken, wobei ein ECTS-Punkt 25-30 Unterrichtsstunden entspricht und ein akademisches Jahr normalerweise 60 ECTS-Punkte umfasst.²⁹

7. Gemeinsame Ausbildungsgrundsätze

Das Konzept der „gemeinsamen Plattformen“ zum Zweck des Ausgleichs unterschiedlicher Ausbildungsanforderungen in den einzelnen Mitgliedstaaten aus der BARL 2005 soll durch gemeinsame Ausbildungsgrundsätze in Gestalt eines gemeinsamen Ausbildungsrahmens sowie gemeinsamer Ausbildungsprüfungen ersetzt werden. Konnten in den gemeinsamen Plattformen nur Ausgleichsmaßnahmen harmonisiert werden, können die Berufstätigen nun vollkommen von Ausgleichsmaßnahmen befreit werden, da auf dieser Grundlage erworbene Qualifikationen automatisch anerkannt werden.³⁰ Der Vorschlag für diese Ausbildungsgrundsätze soll durch auf nationaler oder EU-Ebene präsente Berufsverbände und -organisationen erfolgen. Dabei sollten die Vorschläge auf einer gemeinsamen Prüfung der Ausbildungsvoraussetzungen und Formen der Ausbildungsgänge beruhen.³¹ Insbesondere relevant ist in diesem Rahmen auch, dass die gemeinsame Ausbildungsprüfung es Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten ermöglicht, an einer solchen Prüfung und der praktischen Organisation dieser Prüfungen in den Mitgliedstaaten teilzunehmen, ohne Mitglied einer berufsständischen Organisation oder bei einer solchen Organisation registriert sein zu müssen.³²

8. Geltungsbereich der Richtlinie

Der Anwendungsbereich der BARL soll auf verschiedene Gruppen ausgeweitet werden. Zunächst sollen auch die nicht voll qualifizierten Berufsangehörigen einbezogen werden, die zwar über einen entsprechenden (theoretischen) Ausbildungsnachweis verfügen, aber noch kein, vom jeweiligen Mitgliedstaat zum Erwerb des endgültigen Abschlusses vorgesehenes, bezahltes Praktikum absolviert haben, bspw. den Referendardienst bei Anwälten und Lehrern.

Nach der Aufhebung des Staatsangehörigkeitserfordernisses der Notare durch den EuGH³³ ist der Anwendungsbereich der BARL für die Notare klärungsbedürftig. Zwar unterfallen auch sie der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit,³⁴ jedoch mit der Besonderheit, dass die Mitgliedstaaten Eignungsprüfungen vorsehen sollten – um jegliche Diskriminierung bei Auswahl- und Ernennungsverfahren zu vermeiden. Auch dürfen die Notare im freien Dienstleistungsverkehr keine öffentlichen Urkunden ausfertigen bzw. Siegel des Aufnahmemitgliedstaates bedürftende Beglaubigungen durchführen.³⁵

Im Prozess des Entwurfs der Änderungsrichtlinie wurde auch diskutiert, ob der Geltungsbereich der Richtlinie auf die Anerkennung von Qualifikationen aus Drittländern (für die erste Anerkennung) ausgeweitet werden soll. Dies wurde jedoch aufgrund der Einschätzung dieses Vorschlags als zu ehrgeizig und von den Mitgliedstaaten nicht mitgetragen wieder verworfen und hat keinen Einzug in den Richtlinienvorschlag gefunden.³⁶

9. E-Governance/einheitliche Stelle

Die Änderungsrichtlinie sieht eine weitere Inpflichtnahme der einheitlichen Ansprechpartner vor. So sollen diese zu einer zentralen Online-Zugangsstelle für alle Berufe werden, die unter die BARL fallen. Dies erleichtert das Auffinden der zuständigen Behörde und der notwendigen Dokumente für ein Anerkennungsverfahren. Damit verbunden ist eine Ausweitung des Aufgabenbereichs der einheitlichen Ansprechpartner auf Berufskategorien, die nicht von der Dienstleistungsrichtlinie erfasst sind, wie bspw. Berufe aus dem Gesundheitswesen oder Arbeitssuchende. Die Verwaltungsverfahren im Rahmen der Niederlassung oder Dienstleistungserbringung in einem Mitgliedstaat werden so für alle Berufsangehörigen gebündelt.

Kontaktstellen, welche im Rahmen der BARL 2005 geschaffen wurden, werden zu Beratungszentren erweitert, die ihren Schwerpunkt auf die Einzelfallberatung legen und in diesem

Rahmen auch mit Beratungseinrichtungen anderer Mitgliedstaaten oder den zuständigen Behörden zusammenarbeiten. Dadurch sollen unter anderem doppelte Strukturen von einheitlichem Ansprechpartner und Kontaktstelle abgebaut werden. Mit den Beratungszentren soll aber auch sichergestellt werden, dass die Anwendung von Binnenmarktregelungen auch auf der Ebene des einzelnen Bürgers nachverfolgt wird.³⁷

10. Evaluierung

Schließlich sieht der Richtlinienvorschlag vor, dass die Mitgliedstaaten der Kommission ein Verzeichnis der jeweils reglementierten Berufe übermitteln. Darüber hinaus soll die Rechtsprechung hinsichtlich des Zugangs zu reglementierten Berufen bezüglich der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, des Diskriminierungsverbots und der Notwendigkeit (öffentliches Interesse) überprüft werden und das Ergebnis durch die Mitgliedstaaten der Kommission mitgeteilt werden. Dadurch soll erreicht werden, dass die nationalen Rechtsvorschriften verglichen werden können, was möglicherweise zur Vereinfachungen führen kann. Dieses Evaluierungssystem orientiert sich an dem in der Dienstleistungsrichtlinie vorgegebenen System und soll zur Erhöhung der Transparenz im Sektor der freiberuflichen Dienstleistungen führen.³⁸

11. Weitere Änderungen

Änderungen enthält der Richtlinienvorschlag auch für die Prüfung von Sprachkenntnissen. Diese soll zukünftig erst nach Anerkennung der Qualifikation erfolgen und für den jeweiligen Arbeitsplatz erforderlich sein. Auch soll aufgrund der Sprachprüfung kein Ausschluss des Berufsangehörigen vom Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaates möglich sein. Bei Angehörigen von Gesundheitsberufen sind das nationale Gesundheitssystem bzw. Patientenvereinigungen dafür zuständig zu prüfen, ob die Behörde entsprechende Sprachtests durchführen sollte.³⁹

Ebenfalls für die Gesundheitsberufe ist eine Pflicht der zuständigen Behörden in den Richtlinienvorschlag aufgenommen worden, vor Angehörigen solcher Gesundheitsberufe mit automatischer Qualifikationsanerkennung, denen die Berufsausübung (vorübergehend) untersagt wurde, zu warnen. Dabei sollen die Vorwarnungen über das IMI unabhängig von Anhaltspunkten für eine Berufsausübung in einem anderen Mitgliedstaat ausgelöst werden, um einen entsprechenden Schutz der Patienten zu garantieren.⁴⁰ Dieses Vorwarnsystem kann auch auf andere Berufe ausgeweitet werden.

Schließlich soll der Kommission die Durchführungsbefugnis sowie die Befugnis zum Erlass von Rechtsakten übertragen werden, die nicht wesentliche Elemente der BARL ergänzen oder ändern.⁴¹

V. Auswirkungen auf den Arbeitsbereich der Kammern

Aus dem Änderungsvorschlag für die BARL ergeben sich demnach auch zahlreiche Änderungen für den Arbeitsbereich der Kammern. Hervorzuheben sind hierbei noch einmal die künftige Einbeziehung der Notare in den Anwendungsbereich der Richtlinie oder auch der Verzicht auf die Ausnahmeregelung, nach der Apothekern mit im Ausland erworbenen Ausbildungsnachweisen der Betrieb einer Apotheke verboten werden konnte. Aufgrund der Prüfungstätigkeiten der Kammern zum Abschluss der Ausbildungen werden auch die Regelungen zu den gemeinsamen Ausbildungsprüfungen sowie die Mitarbeit der Kammern an den gemeinsamen Ausbildungsgrundsätzen bzw. deren Umsetzung zu wichtigen Arbeitsaufträgen für die Kammern. Schließlich wird der Aufgabenbereich der einheitlichen Ansprechpartner erweitert, was bei solchen Kammern, in deren Bundesländern die Kammern die einheitlichen Ansprechpartner darstellen, ebenfalls zu einem erweiterten Arbeitsfeld führen wird.

VI. Kritik und eine erste Bewertung

Kritisch beurteilt werden die Regelungen häufig hinsichtlich der mittels Absenkung der Leistungsstandards eintretenden Qualitätsnivellierung nach unten. Vertreter der Freien Berufe führen hier vor allem das besondere Vertrauensverhältnis und die Interessen des Verbraucherschutzes an, denen so nicht mehr entsprechend gedient werden könne.⁴²

Auch die Anerkennungsfiktion des Berufsausweises im Aufnahmemitgliedstaat nach Ablauf einer Frist von einem Monat nach Antragstellung ohne behördliches Tätigwerden löste starke Kritik aus. Der Handlungsspielraum der Behörden werde auf diese Weise zu stark eingeschränkt und es drohen Qualitätsverluste im Anerkennungsverfahren. Andererseits sind solche kurzen Fristen, die durch die drohende Fiktion in ihrer Wirksamkeit bestärkt werden, auch einem schnellen Verwaltungshandeln und somit den Antragstellern dienlich.

Korrekturen werden zudem im Bereich der delegierten Rechtsakte gefordert. An zahlreichen Stellen wird der Kommission in der neuen BARL die Befugnis zugesprochen, bestimmte (technische) Detailfragen zu regeln. Dies betrifft zum Beispiel Verfahrensfragen beim Europäischen Berufsausweis, aber auch

den gemeinsamen Ausbildungsrahmen oder den Vorwarnmechanismus für Angehörige der Gesundheitsberufe.⁴³ Die Kommission wird so auch ermöglicht festzulegen, welche Kenntnisse und Kompetenzen die ärztliche Grundausbildung vermitteln soll, ohne dass die betroffenen Berufsgruppen beteiligt werden müssen. Insoweit ist jedoch nicht nur die mangelnde Beteiligung der betroffenen Gruppen problematisch, sondern auch die Umgehung der Integrationsverantwortung des deutschen Gesetzgebers.

Der Richtlinienvorschlag sieht neben einer Reihe von sinnvollen Vereinfachungen und Glättungen an mehreren Stellen weitere reichende Vorgaben für die mitgliedstaatlichen Berufsrechtsregelungen vor, die einer kritischen Überprüfung am Maßstab des Subsidiaritätsgrundsatzes unterzogen werden müssen und den für den Binnenmarkt wichtigen Grundgedanken des Wettbewerbs der Rechtsordnungen weiter zurückdrängen.

Schließlich zeigt die Novellierung der BARL auch die Zweischneidigkeit des europäischen Deregulierungsansatzes auf, da einerseits das Ziel der Deregulierung besteht, im Zuge dessen in den Mitgliedstaaten jedoch durch die Erweiterung der Normierungsdichte die Regulierung insgesamt erhöht wird. Der dabei in Gang getretene Umbau der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen erfordert einen enormen Aufwand, der auf seine Zielführung hin stets zu überprüfen ist.

¹ KOM(2011) 883 endgültig vom 19.12.2011.

² Ebenfalls einen ausführlichen Überblick bietet *Frenz*, Die Berufsankennungsrichtlinie und die verbliebenen sektoralen Richtlinien, *GewArch* 2011, S. 377 ff.

³ KOM(2000) 888 endgültig vom 29.12.2000 – Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Eine Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor, S. 2. Vgl. auch: *Weskott*, Berufsaufsicht der Ärzte und Psychotherapeuten, 2009, S. 29.

⁴ *Waschkau*, EU-Dienstleistungsrichtlinie und Berufsankennungsrichtlinie, 2008, S. 73.

⁵ Vgl. Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 19.12.2011 (IP/11/1562).

⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten: Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung, KOM(2010) 682 endgültig vom 23.11.2010, S. 13 ff. Vgl. auch: Begründung der Europäischen Kommission für den Vorschlag der Änderungsrichtlinie, KOM(2011) 883 endgültig vom 19.12.2011, S. 2.

⁷ Mitteilung der Kommission, Binnenmarktakte – Zwölf Hebel für Förderung von Wachstum und

Vertrauen – „Gemeinsam für neues Wachstum“, KOM(2011) 206, SEK(2011) 467.

⁸ Vgl. dazu umfassend die Darstellung mit Verweis auf die entsprechenden EU-Dokumente *Heyne*, aktuelle stellungnahme 5/11 des Instituts für Kammerrecht.

⁹ KOM(2011) 367 endgültig vom 22.6.2011.

¹⁰ Vgl. Grünbuch der Europäischen Kommission zur Überarbeitung der Richtlinie über Berufsqualifikationen KOM(2011) 367 endgültig vom 22.6.2011, S. 2.

¹¹ Vgl. Begründung der Europäischen Kommission für den Vorschlag der Änderungsrichtlinie, KOM(2011) 883 endgültig vom 19.12.2011, S. 5.

¹² Vgl. Begründung der Europäischen Kommission für den Vorschlag der Änderungsrichtlinie, KOM(2011) 883 endgültig vom 19.12.2011, S. 5.

¹³ Art. 3 I k) BARL (vorgeschlagene Fassung).

¹⁴ Vgl. Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 19.12.2011 (IP/11/1562).

¹⁵ Vgl. Begründung der Europäischen Kommission für den Vorschlag der Änderungsrichtlinie, KOM(2011) 883 endgültig vom 19.12.2011, S. 8.

¹⁶ Erwägungsgrund 3 zum Vorschlag der Änderungsrichtlinie, 2011/0435 (COD) vom 19.12.2011.

¹⁷ Eine weitere Genehmigungsfiktion soll in Art. 7 IV UAbs. 3-5 BARL eingeführt werden, im Rahmen der Meldung der erstmaligen Dienstleistungserbringung bei Gesundheitsberufen.

¹⁸ Vgl. Begründung der Europäischen Kommission für den Vorschlag der Änderungsrichtlinie, KOM(2011) 883 endgültig vom 19.12.2011, S. 9.

¹⁹ Siehe Art. 7 IV BARL (vorgeschlagene Fassung) sowie Begründung der Europäischen Kommission für den Vorschlag der Änderungsrichtlinie, KOM(2011) 883 endgültig vom 19.12.2011, S. 9.

²⁰ Art. 7 IIa BARL (vorgeschlagene Fassung).

²¹ Erwägungsgrund 9 zum Vorschlag der Änderungsrichtlinie, 2011/0435 (COD) vom 19.12.2011.

²² Erwägungsgrund 8 zum Vorschlag der Änderungsrichtlinie, 2011/0435 (COD) vom 19.12.2011.

²³ Vgl. Begründung der Europäischen Kommission für den Vorschlag der Änderungsrichtlinie, KOM(2011) 883 endgültig vom 19.12.2011, S. 6.

²⁴ Art. 14 V BARL (vorgeschlagene Fassung).

Erwägungsgrund 10 zum Vorschlag der Änderungsrichtlinie, 2011/0435 (COD) vom 19.12.2011.

²⁵ Vgl. Begründung der Europäischen Kommission für den Vorschlag der Änderungsrichtlinie, KOM(2011) 883 endgültig vom 19.12.2011, S. 10.

²⁶ Erwägungsgrund 11 zum Vorschlag der Änderungsrichtlinie, 2011/0435 (COD) vom 19.12.2011; Begründung der Europäischen Kommission für den Vorschlag der

Änderungsrichtlinie, KOM(2011) 883 endgültig vom 19.12.2011, S. 10.

²⁷ Dabei ist insbesondere für den Bereich der Krankenpflege und für Hebammen eine allgemeine Schulausbildung von zwölf Jahren vor Aufnahme der Berufsausbildung vorgesehen, um damit den gestiegenen Anforderungen des Berufs, aber auch der gestiegenen Verantwortung besser gerecht werden zu können. Vgl. Erwägungsgrund 15 zum

Vorschlag der Änderungsrichtlinie, 2011/0435 (COD) vom 19.12.2011, sowie Begründung der Europäischen Kommission für den Vorschlag der Änderungsrichtlinie, KOM(2011) 883 endgültig vom 19.12.2011, S. 11.

²⁸ Vorgesehen ist insofern die Streichung der Ausnahmeregelung in Art. 21 IV BARL.

²⁹ Erwägungsgrund 13 zum Vorschlag der Änderungsrichtlinie, 2011/0435 (COD) vom 19.12.2011.

³⁰ Vgl. die neuen Art. 49a und 49b BARL, sowie Begründung der Europäischen Kommission für den Vorschlag der Änderungsrichtlinie, KOM(2011) 883 endgültig vom 19.12.2011, S. 12.

³¹ Erwägungsgrund 18 zum Vorschlag der Änderungsrichtlinie, 2011/0435 (COD) vom 19.12.2011.

³² Vgl. Art. 49b II k) BARL (vorgeschlagene Fassung).

³³ Vgl. die Entscheidungen in den Rechtssachen C-47/08, C-50/08, C-51/08, C-52/08, C-53/08, C-54/08 und C-61/08.

³⁴ Dazu sehr ausführlich *Bengel*, Das deutsche Notariat im Lichte der Berufsqualifikationsrichtlinie, DNotZ 2012, S. 26 ff.

³⁵ Siehe den neuen Art. 5 IV sowie 14 III BARL; zudem Begründung der Europäischen Kommission für den Vorschlag der Änderungsrichtlinie, KOM(2011) 883 endgültig vom 19.12.2011, S. 12 f., sowie Erwägungsgrund 7 zum Vorschlag der Änderungsrichtlinie, 2011/0435 (COD) vom 19.12.2011.

³⁶ Vgl. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Zusammenfassung der Folgenabschätzung, Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarktinformationssystems vom 19.12.2011, SEK(2011) 1559 endgültig, S. 8.

³⁷ Begründung der Europäischen Kommission für den Vorschlag der Änderungsrichtlinie, KOM(2011) 883 endgültig vom 19.12.2011, S. 13, sowie Erwägungsgrund 21 zum Vorschlag der Änderungsrichtlinie, 2011/0435 (COD) vom 19.12.2011.

³⁸ Art. 59 BARL (vorgeschlagene Fassung). Vgl. Begründung der Europäischen Kommission für den Vorschlag der Änderungsrichtlinie, KOM(2011) 883 endgültig vom 19.12.2011, S. 14, sowie Erwägungsgrund 27 zum Vorschlag der Änderungsrichtlinie, 2011/0435 (COD) vom 19.12.2011.

³⁹ Begründung der Europäischen Kommission für den Vorschlag der Änderungsrichtlinie, KOM(2011) 883 endgültig vom 19.12.2011, S. 13, sowie Erwägungsgrund 19 zum Vorschlag der Änderungsrichtlinie, 2011/0435 (COD) vom 19.12.2011.

⁴⁰ Vgl. Begründung der Europäischen Kommission für den Vorschlag der Änderungsrichtlinie, KOM(2011) 883 endgültig vom 19.12.2011, S. 13, sowie Erwägungsgrund 22 zum Vorschlag der Änderungsrichtlinie, 2011/0435 (COD) vom 19.12.2011.

⁴¹ Erwägungsgrund 24 und 25 zum Vorschlag der Änderungsrichtlinie, 2011/0435 (COD) vom 19.12.2011.

⁴² So *Koschorrek*, PKM Journal I 2012, S. 12.

⁴³ Vgl. Art. 58 BARL (vorgeschlagene Fassung).