

Beschluss**des Bundesrates**

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 (EU) Nr. ... über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarktinformationssystems**COM(2011) 883 final; Ratsdok. 18899/11**

Der Bundesrat hat in seiner 893. Sitzung am 2. März 2012 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die Überarbeitung der Berufsanerkennungsrichtlinie als einen weiteren Schritt, das europäische Fachkräftepotential für Deutschland optimal nutzbar zu machen und die Freizügigkeit in Europa zu verbessern. Eine verstärkte Anerkennung von außerhalb der EU erworbenen berufsbezogenen Qualifikationen trägt hierzu ebenfalls bei.
2. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission den Entwurf zur Novellierung der Richtlinie zur Anerkennung der Berufsqualifikationen (nachfolgend: Vorschlag) im intensiven Austausch mit den Mitgliedstaaten erarbeitet hat.

Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission viele Vorschläge und Anmerkungen, die der Bundesrat im Rahmen der Stellungnahme zum Grünbuch zur Berufsanerkennungsrichtlinie vorgetragen hat, aufgegriffen hat (vgl. BR-Drucksache 378/11 (Beschluss)). Die bereits in der Stellungnahme zum Grünbuch dargelegten Argumente werden nicht vollständig wiederholt, behalten aber ihre Gültigkeit. Er geht davon aus, dass auch im weiteren Verfahren die Anregungen der Mitgliedstaaten ebenso offen aufgenommen werden. Der Bundesrat hat

bereits zum Grünbuch der Kommission zur Überarbeitung der Richtlinie über Berufsqualifikationen (BR-Drucksache 378/11 (Beschluss)) und zum Vorschlag für eine Verordnung über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarkt-Informationssystems (nachfolgend: IMI; BR-Drucksache 510/11 (Beschluss)) ausführlich Stellung genommen und bekräftigt diese Aussagen.

3. Der Bundesrat unterstützt grundsätzlich das mit der Änderung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen von der Kommission verfolgte Ziel, die Mobilität von Berufstätigen durch eine Vereinfachung der Regeln und Verbesserung der Anerkennungsverfahren zu erhöhen. Die Stärkung EU-weiter Mobilität qualifizierter Arbeitskräfte kann einen wichtigen Beitrag zur Fachkräftesicherung leisten. Zu einigen Vorschlägen besteht seitens des Bundesrates jedoch Änderungsbedarf.
4. Er bittet die Bundesregierung, sich gegenüber der Kommission und im Rahmen der Verhandlungen des Vorschlags im Rat für die Änderung folgender geplanter Regelungen einzusetzen. Dabei sind im Vorschlag aus Sicht der Länder die folgenden Punkte von besonderer Bedeutung, insbesondere für die Gesundheitsberufe.

Europäischer Berufsausweis

5. Der Bundesrat erachtet die Einführung eines europäischen Berufsausweises, mit dessen Hilfe die Mobilität in der EU erleichtert werden soll, als grundsätzlich positiv. Der Europäische Berufsausweis bietet interessierten Berufsangehörigen die Möglichkeit, ihre Qualifikation leichter und schneller anerkennen zu lassen. Der Berufsausweis kann ferner eine bessere Grundlage zur Beurteilung von erworbenen Kenntnissen sein, Verwaltungsaufwand verringern und die Zusammenarbeit zwischen ausstellendem Mitgliedstaat und Aufnahmemitgliedstaat beschleunigen. Berufsausweise sollten schrittweise für einzelne, dafür geeignete Berufe eingeführt werden. Die Einführung neuer Berufsausweise könnte durch Durchführungsrechtsakte nach Artikel 291 AEUV erfolgen, unter der Voraussetzung, dass die Mitgliedstaaten an der Entscheidung substantiell beteiligt sind. Voraussetzung für die Wirksamkeit dieses neuen Instrumentes ist, dass sich die Mitgliedstaaten systematisch im IMI vernetzen. Der Bundesrat hebt hervor, dass der Berufsausweis auf freiwilliger Basis eingeführt werden soll, insbesondere für Berufe, bei denen eine hohe Mobilität gegeben ist und die

Berufsverbände dies fordern. Darüber hinaus bittet der Bundesrat um Berücksichtigung der in der vorliegenden Stellungnahme geäußerten Bedenken, insbesondere zu Artikel 4d.

6. Der Bundesrat begrüßt, dass nur gesetzlich ermächtigte Stellen wie Behörden, Berufskammern oder sonstige öffentliche Körperschaften ausgebende Stellen des Berufsausweises sein dürfen. Allerdings müssen die Bearbeitungsfristen realistisch und für die Verwaltung handhabbar sein. Auch muss die Empfangsbehörde Herrin des Verfahrens bleiben und bei berechtigten Zweifeln auch die Validität des Berufsausweises überprüfen können. Eine Genehmigungsfiktion bei Fristüberschreitung muss sorgfältig abgewogen werden und sollte jedenfalls für Berufe mit Gesundheits- und Sicherheitsbezug nicht eingeführt werden. Schließlich müssen die Behörden des Heimat- wie auch des Aufnahmestaates jeweils angemessene Gebühren für ihr Verwaltungshandeln erheben können.

Allgemeines

7. Er begrüßt die Verwendbarkeit von ECTS als alternative Messgröße für die erforderliche Dauer der Hochschulausbildung in allen von der Richtlinie erfassten akademischen Berufen. Allerdings bleibt die Definition, die sich nur in den Erwägungen unter Punkt 13 findet, unscharf, was zur Folge hat, dass diese Messgröße in dem vorgeschlagenen Artikel 46 Nummer 1 Buchstabe a und b etwa bei den Architekten auch für Berufspraktika außerhalb des Verantwortungsbereichs der Hochschulen Anwendung findet. Daher wird vorgeschlagen, eine Definition der "ECTS" in Artikel 3 "Begriffsbestimmungen" aufzunehmen und hier nicht nur Umfang und Dauer (1 Jahr als Vollzeitstudium entspricht 60 ECTS) festzulegen, sondern auch klarzustellen, dass diese Messgröße nur für Hochschulstudien im Sinne der Richtlinie Anwendung findet. Zudem wären die Regelungen zu den Architekten zu präzisieren (ECTS nur für das geforderte Hochschulstudium).
8. Der Bundesrat sieht die Notwendigkeit, bei allen Hochschulausbildungen, soweit in der Richtlinie Mindestausbildungsdauern festgelegt werden, klarzustellen, dass dabei jeweils an ein Vollzeitstudium angeknüpft wird. Zudem sollten die teilweise bereits bestehenden bzw. im Richtlinienvorschlag neu aufgenommenen Regelungen (vgl. dort Artikel 47) zur Möglichkeit, die Anforderungen an die jeweilige Mindestausbildungsdauer durch ein Teilzeitstudium zu

erfüllen, auf alle Hochschulausbildungen ausgedehnt und vereinheitlicht werden.

9. Der Bundesrat hält es für möglich, dass es Absolventen, die noch nicht den vollen Berufszugang haben, in besonderen Fällen ermöglicht werden könnte, den praktischen Ausbildungsteil in einem anderen Mitgliedstaat durchzuführen. Die allgemeine Regelung der Berufsanerkennungsrichtlinie könnte zu diesem Zweck auf derartige Absolventen Anwendung finden. Voraussetzung wäre allerdings, dass Herkunfts- und Aufnahmestaat einen zeitlich und inhaltlich vergleichbaren praktischen Ausbildungsteil vorsehen. Dies ist beispielsweise im Bereich der Lehrer nicht der Fall, in dem die Bildungssysteme der Mitgliedstaaten erheblich voneinander abweichen.

10. Er lehnt eine erneute Überprüfung von Berufsorientierungen der Mitgliedstaaten in einem aufwändigen Verfahren der gegenseitigen Evaluierung ab.

Die Berufsreglementierungen werden im Rahmen der Kohärenztests als Follow-up zur Dienstleistungsrichtlinie überprüft. Eine abermalige Überprüfung nach der Richtlinie 2005/36/EG würde daher keine neuen Erkenntnisse hervorbringen, sondern für die Umsetzung der Änderungsrichtlinie dringend erforderliche Ressourcen binden. In jedem Fall muss es den Mitgliedstaaten freistehen, zum Schutz von Allgemeininteressen angemessene und verhältnismäßige Berufszugangsregelungen einzuführen.

Zu einzelnen Vorschriften

Artikel 4a

11. Eine Richtlinie, die den Mitgliedstaaten detailliert vorschreibt, wie IMI organisatorisch auszugestaltet ist, geht über den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hinaus. Es muss genügen, die Kommunikationsform (Nutzung der Plattform IMI) und das Zeitfenster für die Bearbeitung der Anfragen zu definieren. Hierüber hinausgehende Anforderungen sind nicht erforderlich, um die Ziele des Artikels 26 AEUV im Rahmen von IMI umzusetzen. Der Bundesrat bittet daher um Klarstellung, dass die zuständigen Behörden, welche unter anderem den Informationsaustausch führen sollen, nicht den zuständigen Behörden nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie entsprechen müssen.

12. Der Bundesrat regt an, keine Gebührenregelungen wie in Artikel 4a Absatz 7, Artikel 53 Absatz 2 Unterabsatz 3 aufzunehmen; die Entscheidung hierüber ist innerhalb der Mitgliedstaaten zu treffen.

Artikel 4c

13. Er lehnt den zweijährigen Ausschluss von Nachfragen gemäß Artikel 4c Absatz 1 Satz 4 ab, weil hiervon auch Fragen nach der Zuverlässigkeit (z. B. nach aktuellen Verurteilungen) erfasst werden würden und auch im Übrigen bei begründetem Anlass immer die aktuelle Möglichkeit zur Nachfrage bestehen muss.

Artikel 4a bis e

14. Der Bundesrat hat erhebliche Bedenken hinsichtlich des mit Vorlage des Berufsausweises verbundenen Ersatzes des Anerkennungsverfahrens und der damit einhergehenden Genehmigungsfiktion für den Fall der Niederlassung oder Dienstleistungserbringung ohne Vorabprüfung der Qualifikation. Der Berufsausweis darf nach Ansicht des Bundesrates nicht Ersatz für ein nach einzelstaatlichem Recht durchzuführendes Anerkennungsverfahren sein. Der Zugang zu einer beruflichen Tätigkeit ist in Deutschland nur in den Fällen reglementiert, in denen es sich um besonders sensible berufliche Tätigkeiten handelt und bei denen es gerechtfertigt ist, den Berufszugang aus Gründen des Patienten- oder Verbraucherschutzes oder aus Gründen der öffentlichen Sicherheit an den Besitz bestimmter beruflicher Qualifikationen zu knüpfen. Die Anerkennungsbehörde muss daher auch bei Vorlage eines Berufsausweises grundsätzlich die Qualifikation prüfen können bzw. dazu berechtigt sein, ein Anerkennungsverfahren mit dem Ziel durchzuführen, das Vorliegen der erforderlichen beruflichen Qualifikation festzustellen. Eine automatische Anerkennung hebt diese Möglichkeit aus. Die Genehmigungsfiktion im Fall der Niederlassung oder bei Dienstleistungserbringung mit Vorabprüfung ist insbesondere aus Verbraucherschutzgründen kritisch zu bewerten, da Verbraucherinnen und Verbraucher so keine Gewähr dafür hätten, dass der Dienstleistungserbringer über die erforderliche berufliche Qualifikation verfügt (Artikel 4d Absatz 6).

15. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die vorgesehenen Fristen im Rahmen des Anerkennungsverfahrens (Artikel 4a bis 4e) durchgehend zu kurz bemessen sind, da damit eine Genehmigungsfiktion einhergeht. Die Fristen sollten der Komplexität der zu prüfenden Sachverhalte angemessen sein und sich an den Fristen des Bundesanerkennungsgesetzes orientieren. Besonders problematisch ist Artikel 4d des Vorschlags, in dem vorgesehen ist, dass Auskunftersuchen bei anderen Behörden keine Hemmung der Fristen bewirken. Die zuständige Behörde ist damit auf die schnelle Reaktion anderer Behörden angewiesen, auf die sie keinen Einfluss nehmen kann. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich für angemessene Bearbeitungsfristen und eine Hemmung des Fristenlaufs bis zum Eintreffen der angeforderten Informationen einzusetzen.

16. Wegen der grundsätzlichen Bedenken des Bundesrates, IMI von einem reinen Behörden-Kommunikationssystem zu einem für andere Beteiligte offenen und dauerhaft Daten speichernden System umzubauen (vgl. Ziffern 7 und 9 der BR-Drucksache 510/11 (Beschluss)), regt er an, zu prüfen, ob nicht statt der in Artikel 4e Absatz 1 und Absatz 2 vorgesehenen IMI-Datei und der Einbeziehung Externer Akteure wie den Inhaber des Europäischen Berufsausweises in das IMI-System ein EU/EWR-weites Positivregister (Aufnahme von Berufsqualifikationen vergleichbar teilweise der deutschen Handwerksrolle) außerhalb von IMI geschaffen werden kann. Dieses Register könnte mit einer Benachrichtigungsfunktion ergänzt werden, wonach alle Behörden, die eine Mitteilung oder Anfrage zu einem Dienstleistungserbringer an das Register gemacht haben, bei Änderungen an den sie betreffenden Einträgen hierüber informiert werden. Hierdurch würden einerseits der Datenaustausch und die IMI-Zugangsberechtigungen auf das Notwendigste beschränkt werden, andererseits könnte wirtschaftlichen Aspekten etwa den Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern hinsichtlich dieser positiven Angaben bei einer solchen Datensammlung besser Rechnung getragen werden.

17. Der Bundesrat lehnt die in dem vorgeschlagenen Artikel 4e Absatz 5 vorgesehene Pflicht ab, Inhaberinnen und Inhaber von Berufsausweisen alle zwei Jahre an ihr Recht zu erinnern, eine Berichtigung, Löschung und Sperrung der über sie gespeicherten Daten ihres Berufsausweises im Binnenmarktinformationssystem verlangen zu können. Der Bundesrat hält diese Regelung für bürokratisch und lehnt zugleich das in dieser überbordenden Fürsorge seitens

der Kommission zum Ausdruck kommende Menschenbild von den Betroffenen als Menschen, die ständig an ihre Rechte erinnert werden müssen, weil sie diese nicht eigenverantwortlich wahrnehmen können, als nicht zeitgemäß ab.

Zum Beruf des Notars

18. Der Bundesrat erinnert an seine Stellungnahme zum Grünbuch der Kommission, Überarbeitung der Richtlinie über Berufsqualifikationen, vom 23. September 2011, BR-Drucksache 378/11 (Beschluss), Ziffer 60, letzter Spiegelstrich.
19. Er ist auch weiterhin der Auffassung, dass der Beruf des Notars von dem Anwendungsbereich der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen auszunehmen ist, und bittet die Bundesregierung, sich hierfür einzusetzen.
20. Anders als bei den von der Richtlinie 2005/36/EG erfassten regulierten Berufen bestehen in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Berufsbilder des Notars. Es fehlt damit an einem im Wesentlichen vergleichbaren Anforderungsprofil an den Notarberuf in den Mitgliedstaaten. Probleme wirft dies insbesondere im Fall der vorübergehenden und gelegentlichen Erbringung von Dienstleistungen auf, die der Aufnahmemitgliedstaat nach der Konzeption der Richtlinie 2005/36/EG nicht von der Erfüllung von Ausgleichsmaßnahmen abhängig machen kann.
21. Die Zielsetzung der Richtlinie 2005/36/EG ist mit den Grundprinzipien der vorsorgenden Rechtspflege, wie sie in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten verankert sind, nicht vereinbar.

Die Richtlinie 2005/36/EG dient der Verwirklichung des Binnenmarkts und insbesondere der Gewährleistung der mit dem Binnenmarkt verbundenen Grundfreiheiten für die Berufstätigen. Die Einbeziehung der Notare in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2005/36/EG würde die Kompetenz der Mitgliedstaaten berühren, den Notaren die Funktion eines Rechtspflegeorgans zuzuweisen, das nicht nach den Regeln des Marktes tätig ist.

Die Kompetenz für die Errichtung und Ausgestaltung eines Systems der vorsorgenden Rechtspflege liegt bei den Mitgliedstaaten. Hiervon umfasst ist auch die Kompetenz der Mitgliedstaaten, innerhalb eines solchen Systems den Notaren die Funktion eines Rechtspflegeorgans zuzuweisen. Ein Rechtspflegeorgan kann seine Aufgaben aber nicht nur nach Regeln des Marktes ausüben, sondern muss besonderen Amtspflichten unterworfen sein. Auch der Zugang zu dem Beruf des Notars kann sich nicht nach den Regeln des Marktes, sondern muss sich nach dem verfassungsrechtlich geschützten Recht auf gleichen Zugang zum Amt vollziehen.

22. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in seinen Entscheidungen vom 24. Mai 2011 (Rs. C-47/08, C-50/08 bis C-54/08, C-61/08) festgestellt, dass mit der notariellen Tätigkeit im Allgemeininteresse liegende Ziele verwirklicht werden, die insbesondere dazu dienen, die Rechtmäßigkeit und die Rechtssicherheit von Akten zwischen Privatpersonen zu gewährleisten. Dies stellt nach Meinung des EuGH einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses dar, der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit rechtfertigen kann. Exemplarisch nennt der EuGH hier Regelungen zu der Bestellung der Notare, der Beschränkung ihrer Zahl, ihrer örtlichen Zuständigkeit, der Regelung ihrer Bezüge, ihrer Unabhängigkeit, der Unvereinbarkeit von Ämtern und ihrer Unabsetzbarkeit. Eine Richtlinie, in der für den Beruf des Notars Regelungen zur Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit getroffen werden, muss diesen Besonderheiten der notariellen Tätigkeit Rechnung tragen. Die Richtlinie 2005/36/EG, die einen horizontalen, berufsübergreifenden Ansatz verfolgt, ist hierfür aus Sicht des Bundesrates nicht geeignet.
23. Der Bundesrat weist darauf hin, dass der Richtlinienvorschlag der Kommission keine Lösung für die Verwerfungen aufzeigt, die eine Einbeziehung des Notarberufs in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2005/36/EG für das Anwaltsnotariat mit sich bringen würde, das der deutsche Gesetzgeber in Ausübung seiner Kompetenz für die Errichtung und Ausgestaltung der vorsorgenden Rechtspflege für einen Teil des Staatsgebiets als Notariatsverfassung bestimmt hat. Insbesondere wäre die Niederlassung hauptberuflich tätiger Notare im Gebiet des Anwaltsnotariats mit den Strukturmerkmalen dieser Notariatsverfassung unvereinbar.

24. Der Bundesrat begrüßt, dass der Richtlinienvorschlag der Kommission Sonderregelungen für den Beruf des Notars vorsieht. Der Bundesrat ist dabei jedoch der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Regelungen den Besonderheiten der notariellen Tätigkeit nur ansatzweise Rechnung tragen. Für den Fall, dass der Beruf des Notars entgegen der dringenden Empfehlung des Bundesrates in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2005/36/EG aufgenommen werden sollte, bittet der Bundesrat daher die Bundesregierung, sich für die folgenden Anliegen einzusetzen:
25. Nach dem Vorschlag der Kommission soll die Beurkundungstätigkeit der Notare von der Befugnis zur Dienstleistungserbringung ausgeschlossen sein. Eine entsprechende Regelung ist nach Auffassung des Bundesrates auch zwingend erforderlich. Die mit der Stellung des Notars als Organ der vorsorgenden Rechtspflege verknüpfte engmaschige staatliche Aufsicht über die notarielle Amtsausübung sowie die Urkundsgewährungspflicht des Notars verlangen, dass zugleich Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit und zur Beschränkung der Zahl der Amtsträger getroffen werden. Die Einbeziehung der Beurkundungstätigkeit in die Befugnis zur Dienstleistungserbringung wäre mit diesen Erfordernissen unvereinbar.
26. Der Bundesrat hält es daher für erforderlich, in der Regelung zur Dienstleistungserbringung durch Notare die Erstellung öffentlicher Urkunden und Beglaubigungen klar und eindeutig vom Anwendungsbereich der Dienstleistungsvorschriften auszuschließen. Es muss eindeutig klargestellt sein, dass der dienstleistende Notar nicht nur daran gehindert ist, im Aufnahmemitgliedstaat Beurkundungen nach dem Recht des Aufnahmemitgliedstaates oder unter Verwendung von dessen Siegel vorzunehmen, sondern auch daran, im Aufnahmemitgliedstaat Urkunden nach dem Recht seines Herkunftsmitgliedstaates oder unter Verwendung von dessen Siegel zu errichten. Der Bundesrat bittet daher in diesem Zusammenhang auch um Überprüfung des von der Kommission vorgeschlagenen Wortlauts, der an die Erforderlichkeit der Verwendung des Siegels des Aufnahmemitgliedstaates anknüpft. Diese Anknüpfung stellt nicht eindeutig klar, dass auch Beurkundungen nach dem Recht des Herkunftsmitgliedstaates oder unter Verwendung von dessen Siegeln ausgeschlossen sind; diese Regelung sollte deswegen ersatzlos gestrichen werden.

27. Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, dass die Vorschriften für die Niederlassung von Notaren auf die Besonderheiten dieses Berufs genau zugeschnitten sein müssen. Der Richtlinienvorschlag der Kommission trägt diesem Erfordernis jedoch nur unzureichend Rechnung.

Die dem Notar obliegenden Aufgaben und Befugnisse erfordern, dass der Berufsträger über besondere notarspezifische Kenntnisse, Erfahrungen und persönliche Eigenschaften verfügt, die über die allgemeine juristische Qualifikation hinausgehen. Diese notarspezifische Qualifikation beschränkt sich nicht auf die genaue Kenntnis des gesamten - überwiegend einzelstaatlichen - Rechts, sondern verlangt darüber hinaus, dass der Bewerber mit der notariellen Berufspraxis hinreichend vertraut ist.

In Deutschland bestimmt das einzelstaatliche Recht daher, dass zur hauptberuflichen Amtsausübung als Notar in der Regel nur bestellt werden soll, wer einen dreijährigen Anwärterdienst geleistet hat. Im Bereich des Anwaltsnotariats wird die erforderliche notarspezifische Qualifikation insbesondere dadurch gewährleistet, dass die Bestellung zum Notar unter anderem das Bestehen der notariellen Fachprüfung, eine mindestens fünfjährige Tätigkeit als Rechtsanwalt und den Nachweis darüber voraussetzt, dass der Bewerber mit der notariellen Berufspraxis hinreichend vertraut ist, wobei dieser Nachweis in der Regel dadurch erbracht werden soll, dass der Bewerber eine Praxisausbildung bei einem Notar durchläuft.

Nach der Richtlinie 2005/36/EG kann der Aufnahmemitgliedstaat bei Berufen, deren Ausübung eine genaue Kenntnis des einzelstaatlichen Rechts erfordert und bei denen Beratung und/oder Beistand in Bezug auf das einzelstaatliche Recht ein wesentlicher Bestandteil der Berufsausübung ist, als Ausgleichsmaßnahme entweder einen Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung vorschreiben. Diese Regelung, die bei der von der Kommission vorgeschlagenen Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2005/36/EG auch auf den Notarberuf Anwendung finden würde, gewährleistet die notarspezifische Qualifikation für eine Berufsausübung im Aufnahmemitgliedstaat nicht in ausreichendem Maße, da der Aufnahmemitgliedstaat einen Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung lediglich alternativ vorschreiben kann. Da die notarspezifische Qualifikation jedoch theoretische und berufspraktische Elemente beinhaltet, ist es erforderlich, dass der Aufnahmemitgliedstaat für den Beruf des Notars einen Anpassungslehrgang und eine Eignungsprüfung auch kumulativ als Ausgleichsmaßnahme vorschreiben kann.

Die theoretische Eignungsprüfung stellt sicher, dass der Bewerber wie ein Inländer umfassende Kenntnisse des gesamten Rechts hat; der praktische Anpassungslehrgang dient der Vermittlung und Vertiefung notarspezifischer Rechtskenntnisse und der Sicherstellung der persönlichen Eignung für die Tätigkeit als unabhängiger, unparteilicher Amtsträger.

28. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, in einem Erwägungsgrund zu der Richtlinie ausdrücklich herauszustellen, dass die Anerkennung einer in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Qualifikation für den Beruf des Notars nicht zur Folge hat, dass dem Bewerber die Aufnahme des Notarberufs im Aufnahmemitgliedstaat voraussetzungslos zu gestatten ist. Denn die Kompetenz für die Errichtung und Ausgestaltung eines Systems der vorsorgenden Rechtspflege liegt bei den Mitgliedstaaten. Damit können die auch für Inländer geltenden Einschränkungen für die Berufsaufnahme - zu denen in Deutschland insbesondere die Begrenzung der Zahl der Notare, das Prinzip der Bestenauslese bei mehreren Bewerbern um eine Notarstelle und das Amtsbereichsprinzip zählen - auch zur Konsequenz haben, dass trotz der Anerkennung der Berufsqualifikation die Aufnahme des Berufs als Notar im Aufnahmemitgliedstaat, und sei es auch nur vorläufig, nicht in Betracht kommt.
29. Der Bundesrat hält es für erforderlich, den Beruf des Notars von den Regelungen zum partiellen Berufszugang auszunehmen. Den Mitgliedstaaten kommt die Kompetenz zu, den Notaren die Funktion eines Rechtspflegeorgans zuzuweisen. Hiervon umfasst ist die Kompetenz der Mitgliedstaaten, Regelungen zur Auswahl und Zahl der Notare sowie ihrer örtlichen Zuständigkeit zu treffen. Die entsprechenden Regelungen müssen in allen Amtsbereichen die angemessene Versorgung der Rechtssuchenden mit allen notariellen Leistungen gewährleisten. Hiermit nicht vereinbar wäre, wenn in einzelnen Amtsbereichen den Rechtssuchenden nur einzelne notarielle Leistungen zur Verfügung stünden. Dieses wäre jedoch bei Zulassung eines partiellen Berufszugangs unvermeidbar.

Artikel 4f

30. Der Bundesrat lehnt ab, dass die Berufstätigkeit unter der Berufsbezeichnung des Herkunftsmitgliedstaates ausgeübt werden soll. Denn es steht zu befürchten, dass Verbraucherinnen und Verbraucher auf Grund der alleinigen Differen-

zierung der Berufsbezeichnung nach dem Herkunftsmitgliedstaat davon ausgehen werden, dass der Berufsangehörige über die allgemein vorausgesetzte vollständige Ausbildung bereits verfügt. Der Bundesrat sieht in der Regelung des Artikels 4f ferner ein erhebliches Risiko, dass Inländer mit vollständiger Ausbildung diskriminiert und hohe Qualitätsstandards einer Berufsausbildung, die einen wesentlichen Wettbewerbsfaktor darstellen, unterlaufen werden könnten. Genauso ist eine Teil-Berufsbezeichnung aus Verbrauchersicht irreführend, da die Mehrzahl der Tätigkeiten mit bestimmten Berufsbildern verbunden wird.

31. Artikel 4f gewährt unter bestimmten Bedingungen zu einer Berufstätigkeit partiellen Zugang. Der Bundesrat lehnt die Regelungen des partiellen Zugangs in Artikel 4f des Richtlinienvorschlags ab. Die Teilanerkennung von Berufsqualifikationen bringt für Arbeitgeber wie Verbraucher eine große Unübersichtlichkeit, weil dahinter kein nachprüfbares Berufskonzept mehr steht. Teilanerkennungen sollten nicht ausgesprochen oder zumindest so restriktiv gehandhabt werden, dass a) keine Modularisierung von Berufen erreicht wird und sie b) nur außerhalb von sicherheits- und gesundheitsrelevanten Bereichen greifen. Teilanerkennungen dürfen nicht zu einer Benachteiligung von Inländern mit vollständiger Berufsausbildung führen oder Qualitätsstandards unterlaufen. Der Bundesrat spricht sich zumindest für die akademischen Heilberufe gegen diese Regelung aus. Die dem Patientenschutz dienenden, gesetzlich geforderten Qualifikationsvoraussetzungen würden durch die Möglichkeit des partiellen Zugangs geschwächt werden.

Artikel 4b und 4e (IMI)

32. Der Vorschlag sieht die verpflichtende Nutzung des IMI durch die zuständigen Behörden vor. Auf dieses System stützen sich insbesondere Teile der Regelungen zum europäischen Berufsausweis wie auch zum sogenannten Vorwarnmechanismus. Der Bundesrat hält IMI grundsätzlich für ein geeignetes Instrument, um den Austausch zwischen den zuständigen Behörden zu erleichtern und die Transparenz zu erhöhen. Zurzeit ist eine erforderliche Funktionalität für die geplanten Regelungen allerdings noch nicht erreicht. Die EU-Regelungen, die sich auf IMI stützen, können erst in Kraft treten, wenn in IMI die notwendigen Voraussetzungen geschaffen worden sind und alle zuständigen Behörden das System entsprechend den Vorgaben nutzen. Die

Anforderungen des Datenschutzes müssen erfüllt sein.

33. Der Bundesrat hatte bereits in seiner Stellungnahme vom 14. Oktober 2011 zur IMI-Verordnung (BR-Drucksache 510/11 (Beschluss)) separate Festlegungen in weiteren Rechtsakten abgelehnt, um einer Zersplitterung der IMI-Rechtsgrundlage entgegenzuwirken. In Artikel 4b Absatz 3 und Artikel 4e Absatz 5 werden im Vorschlag Festlegungen zum IMI getroffen, die zu der befürchteten Zersplitterung der IMI-Rechtsgrundlage beitragen. Außerdem wird die Kommission in Artikel 4b Absatz 4 und Artikel 4e Absatz 7 Unterabsatz 2 ermächtigt, Durchführungsrechtsakte zur Nutzung des IMI zu erlassen, was ebenfalls die Unübersichtlichkeit der IMI-Rechtsgrundlagen vergrößert.
34. Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme vom 14. Oktober 2011 (BR-Drucksache 510/11 (Beschluss)) die Einrichtung von Datenspeichern (Repository) kritisch gesehen. Mit den Regelungen zur IMI-Datei in Artikel 4b zum Europäischen Berufsausweis wird nun ein solches Repository geschaffen, dessen Nutzen aus Sicht des Bundesrates nicht ausreicht, um das IMI von einem Behörden-Kommunikationssystem zu einem Informationsspeichersystem umzubauen. Soweit Zweifel an von den Ausstellungsbehörden ausgestellten Berufsausweisen bestehen, reicht die bestehende Kommunikationsfunktion des IMI aus, damit diese Zweifel ausgeräumt werden können. Dabei ist systemimmanent sichergestellt, dass übermittelte Informationen auf dem neuesten Stand sind.
35. Er bittet zu prüfen, ob bezüglich der das IMI betreffenden Teile des Vorschlags als Rechtsgrundlage Artikel 197 AEUV heranzuziehen ist.

Artikel 7

36. Der Bundesrat lehnt es ab, dass die zuständigen Stellen bei der Überprüfung einer möglichen Kompensation eines festgestellten Defizits im Bereich der formalen Berufsqualifikationen neben praktischer Berufserfahrung auch lebenslanges Lernen berücksichtigen sollen (Artikel 7 Absatz 4 Unterabsatz 4). Bisher ging es immer um den Vergleich formaler Berufsqualifikationen. Die Berücksichtigung von lebenslangem Lernen, d.h. von informellem Lernen und nicht formaler Berufsausbildung, führt zu unkalkulierbaren Schwierigkeiten und Abgrenzungsfragen.

37. Der Bundesrat regt an, die Sprachregelung nach Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe f und Artikel 53 Absatz 2 so zu gestalten, dass zweifelsfrei auch in den nicht in Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe f genannten Berufen (z. B. im Sicherheitsgewerbe) Sprachkenntnisse allgemein - und nicht nur bei ernsthaften und konkreten Zweifeln - geprüft werden können.
38. Der Bundesrat erachtet die Notifizierung von einzelnen Berufen nach Artikel 7 Absatz 4 grundsätzlich nicht als notwendig. Nach der derzeitigen Rechtslage kann die Nachprüfung gemäß der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften bei einer Gefahr für die Gesundheit oder die Sicherheit vorgesehen werden. Dies hat sich in der Vergangenheit bewährt.

Artikel 12

39. In Artikel 12 der Richtlinie erfolgt eine Gleichstellung von näher spezifizierten Ausbildungsnachweisen mit solchen gemäß Artikel 11, für die generell ein Anerkennungsanspruch besteht. Der Bundesrat lehnt eine Ausweitung dieser Gleichstellung auf nichtformale Ausbildungsgänge ab.

Artikel 11 und 13

40. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission Modifizierungen der Anwendung der Qualifikationsstufen des Artikels 11 der Richtlinie 2005/36/EG vorschlägt, ohne sie abzuschaffen. Er betont, dass der Aufstieg um eine Qualifikationsstufe mittels Ausgleichsmaßnahmen weiterhin möglich sein muss. In diesen Fällen muss Zugang zu einem Anerkennungsverfahren nach der Richtlinie 2005/36/EG gewährt werden. Eine Regelung, die postsekundäre Ausbildungen von mindestens drei Jahren vor Berufsausbildungen nach Anhang II der Richtlinie 2005/36/EG abschirmt, sieht der Bundesrat kritisch.
41. Der Bundesrat lehnt die Erleichterung des sogenannten "Durchstiegs", d. h. die Pflicht zur Anerkennung reiner Befähigungsnachweise, die auf der Stufe 1 angesiedelt sind, für Berufe des Aufnahmemitgliedstaats der Stufe 3 mit entsprechenden Ausgleichsmaßnahmen ab, weil in Stufe 1 keine Ausbildung vorausgesetzt wird. Die Umsetzung würde in Deutschland bei bestimmten Berufsgruppen zu einer erheblichen Schlechterstellung von Inländern führen.

42. Falls es nicht möglich sein sollte, die bisherige Rechtslage beizubehalten, sollte eine Erweiterung des Artikels 13 Absatz 4 dahingehend erfolgen, die Anerkennung von einfachen Befähigungsnachweisen auch für einen auf Stufe 3 (Artikel 11c) angesiedelten Beruf auszuschließen.

43. Der Bundesrat spricht sich für die Beibehaltung der Regelung von Artikel 13 Absatz 3 aus. Darin wird bisher den unter die allgemeine Regelung (Artikel 10ff.) fallenden Gesundheitsfachberufen, die im bisherigen Anhang II aufgeführt sind, das Recht auf Ausübung ihres Berufs (ggf. nach Ausgleichsmaßnahmen) in den anderen Mitgliedstaaten verliehen. Die geplanten Änderungen, insbesondere der neue Artikel 13 Absatz 4, würden bewirken, dass Mitgliedstaaten Berufsangehörigen der deutschen Gesundheitsfachberufe die Aufnahme des Berufs mit Hinweis auf ein fehlendes Hochschulstudium untersagen können.

Die Qualität der Ausbildung wird damit ausschließlich an der institutionellen Anbindung festgemacht. Angesichts des hohen Niveaus der deutschen Ausbildung an Berufsfachschulen, die es in dieser Form in den meisten anderen Mitgliedstaaten nicht gibt, ist dieser Vorschlag nicht nachvollziehbar. Ebenso wie in den Forderungen nach der Anhebung der Eingangsvoraussetzungen für die Gesundheitsfachberufe im System der automatischen Anerkennung zeigt sich hier eine verengte Fokussierung auf das System der hochschulischen Qualifikation, die nationalen Besonderheiten keine Rechnung trägt.

Artikel 14

44. Die Dauer einer Ausbildung sollte als Grundlage für Ausgleichsmaßnahmen beibehalten werden, denn sie gibt einen praktikablen Ansatzpunkt für die inhaltliche Tiefe, mit der Fächer behandelt worden sind, und damit für die Bewertung der Qualifikation des Betroffenen. Insbesondere gilt dies für den Fall, dass die Durchstiegsregelungen der Artikel 11 und 13 ausgeweitet werden sollten.

45. Der Bundesrat plädiert daher für die Beibehaltung der Regelung in Artikel 14 Absatz 1 der Richtlinie, wonach eine Differenz zwischen der im Herkunftsstaat absolvierten und der im Aufnahmestaat geforderten Ausbildungsdauer von mindestens einem Jahr den Aufnahmestaat dazu berechtigt, eine Anpassungsmaß-

nahme zu verlangen. Damit bleibt das Verlangen nach einer Anpassungsmaßnahme in Fällen festgestellter wesentlicher Unterschiede weiterhin zulässig, während in jenen Fällen, in denen trotz signifikanter Unterschiede in der Ausbildungsdauer keine wesentlichen Unterschiede festgestellt werden, das Verlangen nach einer Anpassungsmaßnahme unterbleibt.

46. Der Bundesrat spricht sich für eine Beibehaltung der bisherigen Fassung von Artikel 14 Absatz 4 insoweit aus, als unter "Fächer, die sich wesentlich unterscheiden" jene Fächer zu verstehen sind, deren Kenntnis eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung des Berufs ist und bei denen die bisherige Ausbildung des Migranten bedeutende Abweichungen hinsichtlich Dauer oder Inhalt gegenüber der im Aufnahmemitgliedstaat geforderten Ausbildung ausweist.
47. Der Bundesrat begrüßt die in Artikel 14 Absatz 6 vorgesehene Pflicht zur Erläuterung, weshalb festgestellte wesentliche Unterschiede nicht durch Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen, die eine einen Antrag stellende Person im Rahmen ihrer Berufspraxis und durch lebenslanges Lernen erworben hat, ausgeglichen werden können. Dieses Erfordernis dient der Transparenz der getroffenen ablehnenden Entscheidung und damit letztendlich dem Rechtsfrieden. Demgegenüber lehnt der Bundesrat das weitere a. a. O. enthaltene Erfordernis ab, erläutern zu müssen, warum eine einen Antrag stellende Person aufgrund dieser wesentlichen Unterschiede ihren Beruf im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats nicht in zufriedenstellender Weise ausüben kann. Es versteht sich vielmehr von selbst, dass im Falle festgestellter wesentlicher Unterschiede in der Berufsausbildung der Beruf im Aufnahmestaat nicht angemessen ausgeübt werden kann, weil es sich ansonsten gar nicht um wesentliche Unterschiede handeln würde. Demzufolge stellt dieses Erfordernis eine zu vermeidende bürokratische Anforderung dar.
48. Der Bundesrat empfiehlt, die von Artikel 14 Absatz 3 Unterabsatz 1 und 2 erfassten Berufe vom Anwendungsbereich des Absatzes 6 auszunehmen, da bei rechtsberatenden Berufen kein Anlass besteht, zusätzliche, besondere Begründungserfordernisse für die Auferlegung von Anpassungslehrgängen oder Eignungsprüfungen vorzusehen.

49. Der Wortlaut des vorgeschlagenen Artikels 14 Absatz 6 bietet Anlass für Missverständnisse. Bei einer Zusammenschau von Artikel 13 und von Artikel 14 ist die Lesart möglich, dass mit der Wendung "Beschluss zur Auferlegung" nicht allein die Entscheidung einer Verwaltungsbehörde im Einzelfall, sondern bereits die grundsätzliche Einführung eines verpflichtenden Anpassungslehrgangs oder einer verpflichtenden Eignungsprüfung, etwa durch ein förmliches Gesetz, gemeint sein könnte. Absatz 12 der tragenden Gründe des Richtlinienvorschlags schließt diese Lesart nicht aus. In Deutschland ist die Entscheidung zur Auferlegung einer Eignungsprüfung für die Tätigkeit als Rechtsanwalt - alternativ zur Eingliederung nach einer mindestens dreijährigen effektiven und regelmäßigen Tätigkeit als niedergelassener europäischer Rechtsanwalt in Deutschland - durch ein förmliches Gesetz getroffen worden. Nach der vorgenannten Leseart würde sich dann die Frage der Vereinbarkeit dieses förmlichen Gesetzes - es handelt sich um das Gesetz über die Tätigkeit europäischer Rechtsanwälte in Deutschland (EuRAG) - mit Artikel 14 Absatz 6 stellen.

Mit den qualifizierten Begründungsanforderungen des Artikels 14 Absatz 6 dürften die Begründungen zum EuRAG (vgl. BT-Drucksache 14/2269) und zu dessen Vorgängerregelung, dem Gesetz über die Eignungsprüfung für die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft (vgl. BT-Drucksache 11/6154), aber nicht vollständig kompatibel sein, obwohl gegen diese Vorschriften bislang, soweit ersichtlich, keine europarechtlichen Bedenken bestanden.

Der vorliegende Richtlinienvorschlag dürfte das EuRAG auch erfassen. Die Regelungen des EuRAG zur Eignungsprüfung dienen der Umsetzung der Diplomanerkennungsrichtlinie (89/48/EWG). Diese ging im Jahr 2005 in der hier in Rede stehenden Richtlinie 2005/36/EG auf. Erwägungsgrund 42 der Richtlinie 2005/36/EG bestimmt: "Die Anerkennung der Berufsqualifikation von Anwälten zum Zwecke der umgehenden Niederlassung unter der Berufsbezeichnung des Aufnahmemitgliedstaates sollte von dieser Richtlinie abgedeckt werden." Eine Zusammenschau mit Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie spricht trotz des missverständlichen Wortlauts ("sollte") für die Annahme verbindlicher Vorgaben durch die Richtlinie auch für die Anerkennung als Rechtsanwalt.

50. Zudem könnte die vorgeschlagene Richtlinie in Deutschland zu einem Systemwechsel bei dem Zugang zum Anwaltsberuf für Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten zwingen. Das EuRAG sieht grundsätzlich das Erfordernis einer Eignungsprüfung vor. Nach § 17 Satz 3 EuRAG entfällt die Eignungsprüfung nur im Ausnahmefall ganz oder teilweise, nämlich wenn der Antragsteller während seiner Berufserfahrung Kenntnisse erworben hat, die für die Berufsausübung in Deutschland erforderlich sind. Nach dem vorgesehenen Artikel 14 Absatz 6 sind wohl grundsätzlich landes- und personenbezogene Einzelfallprüfungen notwendig. Solche inhaltlichen Anforderungen an die Rechtfertigung einer Eignungsprüfung sind in den von Artikel 14 Absatz 3 Unterabsatz 1 und Unterabsatz 2 n. F. erfassten Berufen entbehrlich. Betroffen sind dort nämlich nur Berufe, deren Ausübung ohnehin eine genaue Kenntnis des einzelstaatlichen Rechts erfordert und bei denen Beratung und/oder Beistand in Bezug auf das einzelstaatliche Recht ein wesentlicher und beständiger Teil der Berufsausübung ist. Bei diesen Berufen liegt es auf der Hand, dass ohne die jeweilige Kenntnis des auch heute noch in vielerlei Hinsicht national geprägten Rechts und ohne gute Kenntnis der Landessprache eine effiziente Berufspraxis nicht möglich ist.

Artikel 21

51. Die Streichung von Artikel 21 Absatz 4 sieht der Bundesrat kritisch. Nach derzeitiger Rechtslage (§ 2 Absatz 2 Apothekengesetz) dürfen Apothekerinnen und Apotheker aus anderen EU-Staaten in Deutschland nur Apotheken übernehmen, die mindestens 3 Jahre alt sind. Bei Wegfall von Artikel 21 Absatz 4 der Berufsanerkennungsrichtlinie können Apothekerinnen und Apotheker aus der EU in Deutschland Apotheken eröffnen und nicht nur seit mindestens 3 Jahren bestehende Apotheken übernehmen. Im Gegensatz zu der überwiegenden Anzahl der anderen europäischen Staaten gibt es in Deutschland eine Niederlassungsfreiheit für Apotheken. Die Streichung der 3-Jahres-Regelung könnte zu einer Neugründungswelle von Apotheken durch Apothekerinnen und Apotheker aus der gesamten EU führen, denen in ihren Heimatländern aufgrund der dort bestehenden Niederlassungsbeschränkungen (z. B. GB, DK) eine Neugründung versperrt oder nur schwer möglich ist.

Artikel 24

52. In Artikel 24 Absatz 2 sind die Mindestanforderungen an die Grundausbildung der Ärzte in Jahren und zusätzlich in Stunden angegeben. Dies sollte in gleicher Weise für die Grundausbildung der übrigen von der Richtlinie umfassten akademischen Gesundheitsberufe (Zahnarzt, Apotheker, Tierarzt) geregelt werden. Bisher fehlt bei diesen Berufen die Angabe einer Mindeststundenzahl.

Der Bundesrat weist ferner auf Folgendes hin:

Bislang schreibt Artikel 24 Absatz 2 der Richtlinie 2005/36/EG für die ärztliche Grundausbildung sechs Jahre "oder" 5500 Stunden theoretischen und praktischen Unterricht an einer Universität oder unter Aufsicht einer Universität vor. Gemäß Artikel 25 Absatz 1 bzw. Artikel 28 Absatz 1 der Richtlinie setzt die Zulassung zur fachärztlichen Weiterbildung bzw. zur besonderen Ausbildung von Allgemeinärzten den erfolgreichen Abschluss eines sechsjährigen Studiums (ohne die verbale Alternative von 5500 Stunden) voraus.

Durch die Änderung des Artikels 24 Absatz 2, des Artikels 25 Absatz 1 und des Artikels 28 Absatz 1 der Richtlinie wird die bindende zeitliche Vorgabe für die ärztliche Grundausbildung von sechs auf fünf Jahre gesenkt. Gleichzeitig wird im neuen Artikel 24 Absatz 2 klargestellt, dass die zeitliche Vorgabe nicht durch eine Alternative von 5500 Unterrichtsstunden in kürzerer Zeit unterschritten werden darf.

Diese Verkürzung der Ausbildungszeit für die medizinische Grundausbildung von sechs auf fünf Jahre führt bei gleichbleibenden Studieninhalten zu einer deutlichen Verdichtung des Studiums und stellt dessen Studierbarkeit in Frage. Das wiederum kann die Qualität der wissenschaftsgestützten medizinischen Ausbildung gefährden.

53. Artikel 24 Absatz 3 der Richtlinie 2005/36/EG legt allgemeine Inhalte der ärztlichen Grundausbildung fest. Nunmehr soll durch den vorgeschlagenen Artikel 24 Absatz 4 die Kommission ermächtigt werden, darüber hinaus durch delegierte Rechtsakte praktisch alle Einzelheiten der medizinischen Grundausbildung EU-weit einheitlich vorzuschreiben.

Der Bundesrat hält die Vereinheitlichung von Details der wissenschaftlichen Ausbildung innerhalb der Mitgliedstaaten durch die Kommission für nicht wünschenswert. Sie behindert die Entwicklung kompetenzorientierter Lernzielka-

taloge in den Mitgliedstaaten und die wissenschaftsorientierte Weiterentwicklung der medizinischen Ausbildung. Im Übrigen weist er darauf hin, dass die Gestaltung des Gesundheitswesens wie des Bildungswesens vertraglich zugesicherte Kompetenzen der Mitgliedstaaten sind. Eingriffen in diese Kompetenzen ist nachdrücklich entgegenzutreten.

Artikel 31

54. Der Bundesrat lehnt den Vorschlag der Kommission, eine zwölfjährige abgeschlossene Schulbildung als Eingangsvoraussetzung für die Krankenpflegeausbildung zu fordern, ab. In Deutschland erlangen Absolventinnen und Absolventen nach einem erfolgreich abgeschlossenen zwölfjährigen Schulbesuch eine Hochschulzugangsberechtigung. Eine solche Eingangsvoraussetzung wird jedoch lediglich für Hochschulstudiengänge nicht aber für die Krankenpflegeausbildung gefordert. Ein zukünftiges Erfordernis einer Hochschulzugangsberechtigung für die Krankenpflegeausbildung wird vom Bundesrat abgelehnt. Das gilt sinngemäß auch für die beabsichtigte Anhebung der Eingangsvoraussetzungen für die Ausbildung zur Hebamme und zum Entbindungspfleger von zehn auf zwölf Schuljahre.

Wie in den meisten anderen Mitgliedstaaten herrscht in Deutschland ein Mangel an Pflegekräften, der sich aufgrund der demografischen Entwicklung noch verschärfen wird. In dieser Situation ist es nicht möglich, die Eingangsvoraussetzungen anzuheben, da damit der Bewerberkreis für die Ausbildung erheblich eingeschränkt wird. Der Bundesrat weist ausdrücklich darauf hin, dass der Wegfall der Möglichkeit, ohne weitere Ausgleichsmaßnahmen in den anderen Mitgliedstaaten tätig zu werden, nicht nur die Freizügigkeit einschränken, sondern auch zu einer verringerten Attraktivität des Berufsbildes führen würde und damit zu einer Ausweitung des Fachkräftemangels.

Das konkrete Bedürfnis für einen solchen Schritt ist nicht erkennbar. Deutschland hat gute Erfahrungen damit gemacht, für die Zulassung zur Ausbildung für diese Berufe eine abgeschlossene mindestens zehnjährige Schulbildung vorauszusetzen. Die von der Kommission geforderte Anhebung der Zugangsvoraussetzungen auf zwölf Schuljahre bei den Krankenpflegern und Hebammen würde faktisch zu einer vollständigen Akademisierung der beiden Berufe führen.

Die regelhafte Ausbildung von Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pflegern an Hochschulen würde einen Systemwandel im Gesundheitssystem

bedeuten. Das deutsche Gesundheitssystem weist eine hohe Fachkraftdichte in der pflegerischen Versorgung auf. So sind in den Krankenhäusern im Bereich der Pflege fast ausschließlich Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pfleger (d. h. Fachkräfte mit einer dreijährigen Ausbildung, die mindestens den mittleren Schulabschluss voraussetzt) tätig und auch die Qualität der ambulanten medizinischen Versorgung und der hohe Grad an Krankenhausvermeidung, der dadurch erreicht wird, sind nur mit der hohen Fachkraftquote erzielbar. Eine deutliche Steigerung des Anteils an Pflegekräften mit Hochschulabschluss müsste aus Kostengründen aber gleichzeitig zu einer deutlichen Anhebung des Anteils an niedrig qualifizierten und schlechter bezahlten Pflegekräften führen. Inwieweit eine solche Entwicklung dem derzeitigen strukturellen Ansatz vorzuziehen wäre, ist eine Entscheidung mit weitreichenden Folgen für das Gesundheitssystem, die nicht allein auf dem Ziel beruhen darf, einen Teil der Berufsangehörigen im System der automatischen Anerkennung der Richtlinie 2005/36/EG zu halten. Entscheidend für die Qualifikation der Krankenpflegekräfte ist nicht die Dauer der Schulvorbildung, sondern die Qualität der Ausbildung. Die deutsche Ausbildung ist im internationalen Vergleich von hoher Qualität.

55. Der Bundesrat gibt ferner zu bedenken, dass die Dauer der Schulbildung in den Mitgliedstaaten nicht einheitlich berechnet wird. So beziehen einige Mitgliedstaaten Zeiträume mit ein, die in anderen Mitgliedstaaten als außerschulische Bildung definiert werden (z. B. vorschulische Kindergartenjahre). Das Vorhaben der Kommission, die Zugangsvoraussetzungen für die Ausbildung bei den Krankenpflegern und Hebammen unabhängig von den in den Mitgliedstaaten unterschiedlichen Schulsystemen ausschließlich an der Anzahl der Schuljahre festzumachen, ist deshalb abzulehnen. Ein großer geeigneter Bewerberkreis würde dadurch von der Ausbildung ausgeschlossen. Dies wäre mit erheblichen Auswirkungen auf das Pflegeausbildungsszenario in Deutschland verbunden und angesichts des sich weiter verschärfenden Fachkräftebedarfs im Pflegebereich nicht tragbar. Zudem würden sich die Kosten des Gesundheitswesens drastisch erhöhen. In diesem Zusammenhang und aufgrund der geplanten generalistischen Pflegeausbildung in Deutschland ist mittelbar auch der Zugang zur Altenpflegeausbildung betroffen.

56. Der Bundesrat betont, dass die Gestaltung des Gesundheitswesens wie des Bildungswesens vertraglich zugesicherte Kompetenzen der Mitgliedstaaten sind. Die Bundesregierung wird gebeten, Eingriffen in diese Kompetenzen über die Nutzung von Binnenmarktregelungen nachdrücklich entgegenzutreten.
57. Dem Bundesrat ist bewusst, dass die Weiterentwicklung der Systeme der gesundheitlichen Versorgung zu einer Veränderung des Berufsfeldes der Gesundheitsberufe führt und die Ausbildungen an neue Anforderungen angepasst werden müssen. Die zukünftige Strukturierung der gesundheitlichen Versorgung, der Qualifikationsmix und die Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen den Berufsgruppen sind allerdings komplexe und eng verwobene Fragen, die in einem intensiven Austausch zwischen den Einrichtungen des Gesundheitswesens, den Kostenträgern und dem Bildungsbereich geklärt werden müssen und bei denen Veränderungen - sofern sie zu einer tatsächlichen Qualitätshebung führen sollen - nicht kurzfristig zu erreichen und nicht von außen zu erzwingen sind.

Zudem wäre es in Zeiten hoher Jugendarbeitslosigkeit ein falscher Weg, motivierte junge Menschen mit einem mittleren Schulabschluss von der Krankenpflege- und Hebammenausbildung auszuschließen. Deutschland hat eine im europäischen Vergleich sehr niedrige Jugendarbeitslosigkeit, was nicht zuletzt daran liegt, dass für viele Berufe (wie zum Beispiel den Krankenpflegeberuf), für die es in anderen Ländern nur eine akademische Ausbildung gibt, qualifizierte praxisorientierte Ausbildungsgänge auch Schulabgängern mit einem mittleren Schulabschluss offen stehen.

Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe a und b

58. Der Richtlinienvorschlag fasst Artikel 46 der Richtlinie zur Anerkennung der Berufsqualifikationen hinsichtlich der Mindestausbildungsdauer für Architekten, insbesondere die Ergänzung der akademischen Ausbildung durch Berufserfahrung, neu. Der Bundesrat begrüßt, dass in der Architektenausbildung zusätzlich zur akademischen Ausbildung das Erfordernis der Berufserfahrung verankert wird (Artikel 46). Auch nach dem Musterarchitektengesetz, dessen Regelung nahezu von allen Ländern übernommen worden und praxisgerecht ist, ist neben dem abgeschlossenen Hochschulstudium für die Eintragung als

Architekt eine nachfolgende mindestens zweijährige praktische Tätigkeit Voraussetzung.

59. Die Bundesregierung wird allerdings gebeten, im weiteren Verfahren darauf hinzuwirken, dass die in Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe b vorgesehene Verknüpfung von Ausbildungsdauer und Berufspraxis (5 Jahre und 1 Jahr) gestrichen wird. Auf eine zweijährige Praxiszeit kann auch nach Ansicht von Fachkreisen nicht verzichtet werden. Zudem sollte es Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe a ermöglichen, die erforderliche Berufspraxis auch durch eine nach Abschluss des Hochschulstudiums ausgeübte einschlägige selbständige Tätigkeit nachzuweisen.
60. Die Aufnahme eines bezahlten Praktikums sieht der Bundesrat kritisch. Diese Regelung hat zur Folge, dass unbezahlte Praktika und die selbständige Tätigkeit nicht mehr anerkannt werden. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass - unabhängig von der Länge des Studiums - eine zweijährige Berufserfahrung anstelle eines bezahlten Praktikums als Anerkennungsvoraussetzung vorgesehen wird.
61. Die vorgeschlagene Einschränkung der praktischen Tätigkeit würde dazu führen, dass vielfach in den Ländern als Architekten eingetragene Personen von den Mitgliedstaaten nicht mehr als gleichwertig anerkannt würden. Denn aufgrund der Regelungen in mehreren Landesbauordnungen (zum Beispiel in Baden-Württemberg, Hessen, Bremen, Schleswig-Holstein, Hamburg, im Saarland und in Bayern) sind Personen, die ein Studium der Fachrichtung Architektur erfolgreich abgeschlossen haben, berechtigt, für bestimmte, in der Regel einfachere Bauvorhaben selbstverantwortlich Bauvorlagen zu erstellen. Diese freiberufliche Tätigkeit könnte dann für das von der Berufsqualifikationsrichtlinie geforderte bezahlte Praktikum unter Aufsicht nicht mehr anerkannt werden. Dies hätte eine Benachteiligung der inländischen Architekten zur Folge. Daneben ist das Erfordernis einer weiteren Regulierung der praktischen Tätigkeit und der ausbildungsberechtigten Personen zu befürchten.
62. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, den Architektenberuf als "die öffentliche Gesundheit oder Sicherheit berührenden Beruf" einzustufen. Architekten tragen erhebliche Verantwortung für die Sicherheit von Bauabläufen und Bauwerken. Die hier berührten Werte sind die körperliche Unversehrtheit sowohl der am

Bau Beteiligten, der Bauwerksbenutzer, als auch ggf. unbeteiligter Dritter und volkswirtschaftlich bedeutsame Sachwerte (Standzeit von Gebäuden 40 bis 100 Jahre).

Artikel 49a

63. Der Bundesrat unterstützt grundsätzlich das Konzept der gemeinsamen Ausbildungsgrundsätze. Er ist der Auffassung, dass diese tatsächlich für einen größeren Automatismus bei der Anerkennung von Qualifikationen sorgen können. Der Bundesrat gibt aber zu bedenken, dass gemeinsame Ausbildungsgrundsätze (Artikel 49a) dazu führen können, dass nationale Besonderheiten und individuelle Kompetenzen nicht mehr angemessen berücksichtigt werden. Eine inhaltliche Anpassung der Ausbildungen lehnt er ab. Der Ausbildungsinhalt in Berufen nach Bundesbildungsgesetz und Handwerksordnung wird grundsätzlich durch die Sozialpartner festgelegt.

64. Der Bundesrat hält eine Stärkung der automatischen Anerkennung durch gemeinsame Ausbildungsrahmen für möglich. Gemeinsame Ausbildungsrahmen müssen allerdings von einer Initiative der Mitgliedstaaten ausgehen. Um eine Zersplitterung des Binnenmarkts zu vermeiden, darf das erforderliche Quorum für eine solche Initiative nicht zu niedrig sein. Mindestens 14 Mitgliedstaaten sollten daher für die gemeinsamen Ausbildungsrahmen erforderlich sein. Zudem muss es Mitgliedstaaten unbenommen bleiben, sich einem gemeinsamen Ausbildungsrahmen nicht anzuschließen.

65. Der Bundesrat lehnt die Forderung der Kommission ab, Eignungsprüfungen mindestens zweimal jährlich durchzuführen. Für die Länder ist eine solche verbindliche Taktung nicht in allen Berufssparten realisierbar. Dies gilt vor allem für Eignungsprüfungen in weniger nachgefragten Berufen (z. B. Übersetzer bzw. Dolmetscher für seltene Sprachen). Umsetzbar wäre allenfalls eine Regelung, wonach Eignungsprüfungen möglichst zweimal jährlich durchzuführen sind.

Dies würde vermeiden, dass Eignungsprüfungen trotz fehlenden Bedarfs vorgehalten werden müssten. Kosten für Ausgleichsmaßnahmen sollten weiterhin in Form von angemessenen Gebühren umgelegt werden können.

66. Der Entwurf der Richtlinie verweist in Artikel 49a auf die Niveaus des europäischen Qualifikationsrahmens (EQR). Der Bundesrat hält eine Anbindung der neuen "Ausbildungsrahmen" an die Niveaustufen des EQR in Artikel 49a Absatz 2 Buchstabe d nicht für zielführend, da der EQR ein reines Transparenz- und kein Wertungsinstrument ist und allenfalls Empfehlungscharakter für die Berufsanerkennungsrichtlinie haben kann. Angesichts der Bedeutung, die diesem Instrument im Kontext der beruflichen Anerkennung zukommt, fordert der Bundesrat die Bundesregierung jedenfalls auf, für eine sachgerechte Eingruppierung der Gesundheitsfachberufe in den deutschen Qualifikationsrahmen entsprechend den Empfehlungen der Expertenkommission Sorge zu tragen.

Artikel 53

67. Die Regelungen zur Feststellung der Sprachkenntnisse in Artikel 53 Absatz 2 hält der Bundesrat für problematisch. Es ist den zuständigen Behörden auf Grund fehlender Fachkompetenz nicht möglich, Sprachkenntnisse eines Berufsangehörigen selbst zu überprüfen. Der administrative Aufwand einer Behörde, Sprachprüfungen abzunehmen, wäre erheblich, zumal hierfür externe Gutachter und Prüfer herangezogen werden müssten.

68. Der Bundesrat hält die Regelung, dass die Sprachkenntnisse erst nach Anerkennung der Qualifikation durch den Aufnahmemitgliedstaat geprüft werden, weiterhin nicht für ausreichend (vgl. BR-Drucksache 378/11 (Beschluss)). So ist es zum Schutz und Wohl der Patienten in den Heil- und Pflegeberufen unumgänglich, dass ausreichende Sprachkenntnisse z. B. bereits für die Durchführung von Anpassungslehrgängen nachzuweisen sind, da diese gemäß der Richtlinie bereits die Ausübung des Berufs unter Anleitung umfassen. Ähnliches gilt für Anpassungslehrgänge im Bereich der Lehrkräfte. Der Bildungserfolg und damit auch die Chancen im weiteren Lebensweg von Kindern und Jugendlichen hängen unmittelbar von den sprachlichen Kompetenzen der sie unterrichtenden und erziehenden Lehrkräfte ab. Eine ausreichende sprachliche Qualifikation der Lehrkräfte ist daher auch mit Blick auf die Bildungsziele der EU-2020-Strategie unverzichtbar. Für Lehrkräfte sind ausreichende Sprachkenntnisse darüber hinaus sowohl zum Verständnis der bildungspolitischen Vorgaben und der schulrechtlichen Bestimmungen als auch in der Kommunikation mit Eltern, Kollegen und Schulleitung zwingend erforderlich. Der Bundesrat lehnt die Fiktion einer anererkennungsfähigen Berufsqualifikation ab,

die nicht im Stande ist, das Fachwissen auch den jeweiligen Adressaten vermitteln zu können. Anerkennungsfähig ist nur eine vermittelbare Qualifikation. Deshalb darf sich die Feststellung der Gleichwertigkeit nicht ausschließlich auf die Fachkompetenz beziehen, sondern muss zugleich die Sprachkompetenz in die Anerkennungsentscheidung einbeziehen. Damit wird zugleich vermieden, dass eine einen Antrag stellende Person trotz zuvor erfolgter fachlicher Gleichstellung auf Grund von fehlenden Sprachkenntnissen nachfolgend nicht eingestellt wird. Schließlich muss es den Mitgliedstaaten unbenommen bleiben, Gebühren für etwaige Sprachprüfungen zu erheben.

Es ist nicht nachvollziehbar, dass die Prüfung der Sprachkenntnisse für die Berufsangehörigen gebührenfrei sein soll. Hierfür ist kein sachlicher Grund ersichtlich, insbesondere weil der Nachweis ausreichender Sprachkenntnisse bei Angehörigen von Gesundheitsberufen aus Gründen des Patientenschutzes ein wesentlicher Bestandteil des Anerkennungsverfahrens ist. Der Verwaltungsaufwand der Behörde und deren Auslagen müssen den Berufsangehörigen in Rechnung gestellt werden können, wie es üblicherweise in einem Verwaltungsverfahren der Fall ist.

Artikel 55a

69. Der Bundesrat begrüßt das Grundanliegen, die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen zu verbessern.

Gleichwohl erscheinen in einigen Punkten die vorgesehenen Regelungen zu weitgehend.

Dies gilt insbesondere für Artikel 55a des Richtlinienvorschlags (Anerkennung eines bezahlten Praktikums). Danach erkennt der Herkunftsmitgliedstaat im Interesse der Gewährung des Zugangs zu einem reglementierten Beruf das in einem anderen Mitgliedstaat absolvierte und von einer zuständigen Behörde des Mitgliedstaats bescheinigte bezahlte Praktikum an. Als bezahltes Praktikum wird gemäß Artikel 3 die Ausübung bezahlter Tätigkeiten unter Aufsicht mit dem Ziel, den auf der Basis einer Prüfung gewährten Zugang zu einem reglementierten Beruf zu erhalten, definiert. Beispielhaft werden insoweit Architekten, Lehrer und auch Anwälte genannt (Ziffer 4.8.1 der Begründung).

Dies führt dazu, dass der nach § 5 DRiG zur Erlangung der Befähigung zum Richteramt obligatorische Vorbereitungsdienst durch ein bezahltes Praktikum in

einem anderen Mitgliedstaat ersetzt werden kann. Eine Gleichwertigkeitsprüfung ist nicht vorgesehen. Personen, die ein derartiges Praktikum in einem anderen Mitgliedstaat absolviert haben und insoweit eine entsprechende Bescheinigung der zuständigen Behörde vorlegen können, erhalten einen Anspruch auf Anerkennung dieses Praktikums. Sie müssen damit in Deutschland vor Ablegung der Zweiten juristischen Staatprüfung keinen Vorbereitungsdienst mehr absolvieren.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass diese Regelung über das Ziel hinausschießt:

- Die vorgesehene prinzipielle Anerkennungsfähigkeit bezahlter Praktika berücksichtigt in unzureichendem Maße die Besonderheiten der Juristenausbildung. Auch wenn internationales Recht wie das Europa- und Völkerrecht zunehmend an Bedeutung gewinnt, so sind juristische Ausbildungen immer ganz überwiegend auf das Rechtssystem des Landes ausgerichtet, in welchem die Ausbildung stattfindet. Die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten sind nach wie vor stark national geprägt. Es bestehen erhebliche Unterschiede sowohl in materiell-rechtlicher wie in prozessualer Hinsicht. Die Lehr- und Lerninhalte der im Ausland absolvierten Praktika orientieren sich also gerade nicht an den Rechtsvorschriften und der Rechtspraxis im Anerkennungsmitgliedstaat. Von einer Gleichwertigkeit der bezahlten Praktika in anderen Mitgliedstaaten mit dem hiesigen juristischen Vorbereitungsdienst gemäß § 5b DRiG kann daher nicht ausgegangen werden. Vorgaben, die eine quantitative oder qualitative Gleichwertigkeit der Praktika gewährleisten, enthält Artikel 55a nicht. Im Ausland absolvierte Praktika können die gezielte Vorbereitung auf die Zweite juristische Staatsprüfung, die das inländische Referendariat mit seinen integrierten Unterrichtseinheiten bietet, nicht ersetzen. Personen, die die Anerkennungsmöglichkeit nach Artikel 55a in Anspruch nehmen, würden somit ohne reelle Erfolgchancen in die Zweite juristische Staatsprüfung gedrängt.
- Zudem steht die Anerkennungsmöglichkeit nach Artikel 55a in diametralem Gegensatz zu der bisher für den juristischen Bereich entwickelten Anerkennungssystematik. Bisher konnten Personen, die ihr juristisches Studium in einem anderen Mitgliedstaat absolviert haben, erst auf der Grundlage einer Gleichwertigkeitsprüfung gemäß § 112a DRiG zum juristischen Vorbereitungsdienst in Deutschland zugelassen werden. Nach dem Richtlinienvorschlag sollen Bewerber bei Ableistung eines Praktikums in einem

anderen Mitgliedstaat (ohne jede Vorgaben hinsichtlich dessen Inhalt und Dauer) den zweijährigen juristischen Vorbereitungsdienst vollständig ersetzen können. Für diese Absenkung der Anforderungen besteht kein plausibler sachlicher Grund. Die Ersetzung des Referendariats durch ein ausländisches Praktikum lässt sich auch nicht mit der Rechtsprechung des EuGH in Einklang bringen, wonach den Mitgliedstaaten ausdrücklich die Befugnis zuerkannt wurde, die Prüfung der Gleichwertigkeit am Maßstab der beruflichen Qualifikation auszurichten, die in den Rechtsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats zu erfolgen hat (Urteil vom 10. Dezember 2009, Rs. C-345/08 - Pesla).

- Daneben birgt der Wortlaut der vorgeschlagenen Norm die Gefahr von Missverständnissen. Er könnte nämlich dahin missverstanden werden, dass schon die Anerkennung des Praktikums unmittelbar den Zugang zu den volljuristischen Berufen eröffnet, ein erfolgreicher Abschluss der Zweiten juristischen Staatsprüfung mithin hierfür nicht mehr erforderlich wäre. Dies erschiene schon deswegen nicht hinnehmbar, da dem begünstigten Personenkreis die notwendigen praktischen Fähigkeiten zur Rechtsanwendung im Anerkennungsstaat fehlen. Zudem ließe sich der Verzicht auf das Erfordernis des Bestehens der nach § 5 Absatz 1 DRiG zwingenden Zweiten juristischen Staatsprüfung mit der eben erwähnten Anerkennungs-systematik (§ 112a DRiG, EuRAG) sowie der Rechtsprechung des EuGH auch nicht im Ansatz in Einklang bringen. Eine solche Auslegung stünde zudem in Widerspruch zur Richtlinie 98/5/EG vom 16. Februar 1998 (Rechtsanwaltsrichtlinie, ABl. L 77 vom 14. März 1998, S. 36), welche die Ausübung des Rechtsanwaltsberufs auf der Grundlage einer in einem anderen Mitgliedstaat absolvierten Anwaltsausbildung nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen zulässt.
- Aufgrund der vorstehenden systematischen Bedenken und der unzureichenden Berücksichtigung der Besonderheiten der nationalen Rechtsordnungen ist der Bundesrat der Ansicht, dass die reglementierten Rechtsberufe - wie im Falle des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes - vom Anwendungsbereich des Artikels 55a des Richtlinienvorschlags ausgenommen werden sollten.

Artikel 56a

70. Der Richtlinienvorschlag sieht in Nummer 42 die Einführung eines sogenannten Vorwarnmechanismus für Angehörige der Gesundheitsberufe vor. Diese Vorwarnung soll an alle Mitgliedstaaten unabhängig davon ausgelöst werden, ob der Berufsangehörige Rechte gemäß der Richtlinie 2005/36/EG ausgeübt hat oder ob er die Anerkennung seiner Berufsqualifikationen durch Ausstellung eines Europäischen Berufsausweises oder durch eine andere in diesem Richtlinienvorschlag vorgesehene Weise beantragt hat. Der Bundesrat sieht diese Vorwarnung, insbesondere aufgrund fehlender detaillierter datenschutzrechtlicher Regelungen, kritisch. Sollten die Mitgliedstaaten diese Warnungen vor dem Hintergrund nur möglicher zukünftiger Anerkennungsverfahren speichern, käme dies einer unzulässigen Vorratsdatenspeicherung gleich.

Dem berechtigten Schutzbedürfnis kann auch dadurch Rechnung getragen werden, dass der Mitgliedstaat, bei dem Rechte aus der Berufsqualifikationsrichtlinie geltend gemacht werden, in Anlehnung an die Dienstleistungsrichtlinie ein Abrufrecht entweder aus einer zentralen Stelle oder ein Nachfragerecht an den Mitgliedstaat hat, aus dem die betroffene Person stammt oder in dem, wo sie ihren Abschluss gemacht hat.

Im Übrigen ist bereits in Artikel 56 Absatz 2 der Berufsanerkenntnisrichtlinie ein Informationsaustausch zwischen dem Aufnahme- und Herkunftsmitgliedstaat vorgesehen, der nach dem Wortlaut der Regelung auch ohne Ersuchen eines der Mitgliedstaaten erfolgt. Des Weiteren kann der Aufnahmemitgliedstaat nach Nummer 36 des Richtlinienvorschlags (Artikel 50 Absatz 3a) von den zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats eine Bestätigung der Tatsache verlangen, dass die Ausübung des Berufs durch den Antragsteller nicht aufgrund eines schwerwiegenden standeswidrigen Verhaltens oder einer Verurteilung wegen strafbarer Handlungen ausgesetzt oder untersagt wurde. Dem berechtigten Informationsbedürfnis des Aufnahmemitgliedstaates und dem Schutz Dritter vor unzuverlässigen Dienstleistern wird hierdurch angemessen Rechnung getragen.

71. Der Bundesrat sieht darüber hinaus Klärungsbedarf, was den Vorwarnungsmechanismus in Artikel 56a betrifft. Der Vorwarnungsmechanismus nach Artikel 32 der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG setzt das Vorliegen einer

konkreten Gefahrenlage voraus. Der Vorwarnungsmechanismus nach Artikel 56a des Vorschlags erfordert eine solche konkrete Gefahrenlage nicht. Vielmehr sollen im Wege dieses Vorwarnungsmechanismus verwaltungs-, berufsstandes- oder strafrechtliche Sanktionen übermittelt werden. Aus dem Richtlinienentwurf geht nicht hervor, wo der Nutzen für die Empfänger solcher Informationen liegt, ob diese Informationen bei den Empfängern oder im IMI gespeichert werden sollen und welches die datenschutzrechtlichen Implikationen sind.

72. Der Anwendungsbereich des "Vorwarnungsmechanismus" soll darüber hinaus auf die Berufsgruppen der Lehrkräfte und Erzieherinnen beziehungsweise Erzieher ausgedehnt werden. Schulen, Kindertagesstätten und sonstige Einrichtungen, denen Kinder und Jugendliche zur Ausbildung oder Betreuung anvertraut werden, stellen einen besonders schützenswerten Bereich dar. Den "Vorwarnungsmechanismus" auf Angehörige der Berufsgruppen Lehrkräfte und Erzieherinnen bzw. Erzieher auszudehnen, denen im mitgliedstaatlichen Bereich ein Verbot der Berufsausübung, beispielsweise aufgrund sexuellen Missbrauchs Schutzbefohlener, ausgesprochen wurde, erscheint sinnvoll und erforderlich. Ein entsprechender "Vorwarnungsmechanismus" kann einen Beitrag dazu leisten, die Beschäftigung einschlägig bekannter Täter in diesem Bereich zu verhindern.
73. Wegen der grundsätzlichen Bedenken des Bundesrates, IMI von einem reinen Behörden-Kommunikationssystem zu einem dauerhaft Daten speichernden System umzubauen (vgl. Ziffer 9 der BR-Drucksache 510/11 (Beschluss)), regt er an, zu prüfen, ob nicht statt des in Artikel 56a vorgesehenen umfangreichen Datenaustausches über untersagte berufliche Tätigkeiten ein EU/EWR-weites Negativregister (Aufnahme aller verwaltungs-, berufsstandes- oder strafrechtlichen Sanktionen betreffend berufliche Tätigkeiten vergleichbar dem deutschen Gewerbezentralregister mit entsprechender Erweiterung auf die von der Richtlinie zur Anerkennung der Berufsqualifikationen erfassten Berufe) außerhalb von IMI geschaffen werden kann. Dieses Register könnte mit einer Benachrichtigungsfunktion ergänzt werden, wonach alle Behörden, die eine Mitteilung oder Anfrage zu einem Dienstleistungserbringer an das Register gemacht haben, bei Änderungen an den sie betreffenden Einträgen hierüber informiert werden. Hierdurch würde einerseits der Datenaustausch auf das Notwendigste beschränkt werden, andererseits könnte datenschutzrechtlichen Aspekten bei einer solchen sensiblen Datensammlung besser Rechnung

getragen werden. Zudem würde es vermieden, dass 30 EU/EWR-Staaten nahezu identische Dateisammlungen aufbauen und pflegen müssten.

Artikel 57

74. Der Bundesrat unterstützt grundsätzlich das Ziel der Kommission, den qualifizierten Berufstätigen eine einfache Identifizierung der zuständigen Behörde und der erforderlichen Dokumente für einen Antrag auf Anerkennung zu ermöglichen. Er betont in diesem Zusammenhang jedoch, dass die Ausgestaltung der Zuständigkeiten der Einheitlichen Ansprechpartner (EA) allein den Ländern obliegt. Dementsprechend muss mit einer Ausweitung der Aufgabenbereiche auch die Schaffung neuer EA einhergehen können. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Umsetzung mit erheblichen Kosten verbunden sein dürfte und in Anbetracht der bestehenden nationalen Stellen ohne weitere Klärung kontraproduktiv wäre.
75. Eine verpflichtende Einführung der Online-Abwicklung von Anerkennungsverfahren nach Artikel 57a befürwortet der Bundesrat zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht, da der für dieses Verfahren notwendige technische Sicherheitsstandard (insbesondere hinsichtlich der elektronischen Signatur) derzeit (und voraussichtlich auch in nächster Zukunft) nicht flächendeckend erreicht wird (vgl. Einstellung des ELENA-Verfahrens). Gegen die Einführung der Online-Abwicklung ohne entsprechende Sicherheitsstandards bestehen erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken. Zudem könnte die Echtheit der Dokumente nicht gewährleistet werden.
76. Die vorgeschlagenen Regelungen in Artikel 57, 57a, 57b würden einen Umbau des erst seit Ende 2009 bestehenden Systems von EA, der nationalen Informationsstelle und der Verfahrensabwicklung aus der Ferne in Deutschland erforderlich machen. Es muss aber den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, die innerstaatlichen Zuständigkeiten zu regeln. Außerdem dürfte ein solcher Umbau mit erheblichen Kosten verbunden sein. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, in den Verhandlungen mit der Kommission sicherzustellen, dass die Intention der Artikel 57, 57a und 57 b erhalten bleibt, ohne dabei das deutsche Modell von EA, elektronischer Verfahrensabwicklung aus der Ferne und nationaler Informationsstelle als einzigem Beratungszentrum hinsichtlich der Anerkennung beruflicher Qualifikationen in Frage zu stellen.

Zu berücksichtigen ist, dass die EA in Deutschland keine reinen Online-Informationsportale sind. Vielmehr wurden im Zuge der Umsetzung von Artikel 6 der EU-Dienstleistungsrichtlinie etwa 200 Institutionen zu EA gemacht, in denen Bürgerinnen und Bürger - auch in Einzelgesprächen - beraten werden. Außerdem haben die Länder für die elektronische Verfahrensabwicklung in Umsetzung von Artikel 8 der Dienstleistungsrichtlinie eine größere Anzahl von Portalen geschaffen, die nicht in jedem Fall nur einem EA zugeordnet sind. Außerdem ist zu beachten, dass derzeit das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie die nationale deutsche Kontaktstelle zur Anerkennung von Berufsqualifikationen nach der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen ist. Daneben bewertet die "Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB)" ausländische schulische und berufliche sowie Hochschulqualifikationen. Sie beantwortet jedes Jahr etwa 27.000 Anfragen von Bildungseinrichtungen, Behörden und Privatpersonen.

77. Der Bundesrat ist in diesem Zusammenhang der Ansicht, dass die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Bereitstellung von Informationen (Artikel 1 Absatz 43 (Artikel 57 Absatz 4) der Änderungsrichtlinie zu 2005/36/EG) auf das durch Artikel 7 Absatz 5 der Dienstleistungsrichtlinie vorgegebene Maß begrenzt werden sollte.

Die Mitgliedstaaten haben nach Artikel 57 Absatz 4 auch sicherzustellen, dass die EA die Informationen auch in anderen Amtssprachen der EU bereitstellen. Diese Verpflichtung geht weit über das hinaus, was nach Artikel 7 Absatz 5 der Dienstleistungsrichtlinie im Hinblick auf das Informationsrecht von Dienstleistungserbringern und Dienstleistungsempfängern vorgeschrieben wurde. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, die Informationsrechte nach Artikel 57 Absatz 4 auf das Maß entsprechend der EU-Dienstleistungsrichtlinie zu begrenzen. Unabhängig vom Umfang des Informationsrechts muss es aber auch hier den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, welche Stelle innerstaatlich für die Informationsleistung zuständig ist.

78. Der Bundesrat sieht außerdem kritisch, dass nach Artikel 57 Absatz 1 vorgegeben wird, dass die EA für die regelmäßige Aktualisierung aller dort genannten Inhalte zuständig sein sollen. Es muss auch hier den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, welche Stelle innerstaatlich für die Aktualität Sorge zu tragen hat.

79. Er schätzt das online-gestützte Anerkennungsverfahren als kundenfreundlich und als Element zur Stärkung der Mobilität ein. Hierzu erforderliche Investitionen müssen jedoch durch den Bund refinanziert werden. Ferner muss für die zuständige Stelle die Möglichkeit bestehen bleiben, neben dem Online-Verfahren weitere Nachweise, wie Arbeitsproben, anzufordern. Die Online-Abwicklung darf insbesondere nicht das Recht der Anerkennungsbehörden einschränken, sich die erforderlichen Nachweise bei Zweifeln an ihrer Echtheit in Papierform vorlegen zu lassen. Es muss möglich bleiben, dem Antragsteller rechtskräftige Bescheide und Urkunden auf dem Postweg zu übermitteln.

Artikel 58a

80. Der Bundesrat nimmt die Vielzahl delegierter Rechtsakte im Vorschlag der Kommission zur Kenntnis. Gemäß Artikel 290 Absatz 1 AEUV sind die wesentlichen Aspekte in der Richtlinie selbst zu regeln. Eine Befugnisübertragung auf die Kommission ist für sie ausgeschlossen. Delegationsrechtsakte müssen daher auf nicht wesentliche Vorschriften des Gesetzgebungsakts beschränkt bleiben. Im Rahmen von Implementierungsrechtsakten nach Artikel 291 AEUV müssen die Mitgliedstaaten ebenfalls hinreichend beteiligt werden.

Durch die Ermächtigung der Kommission in Artikel 58a, in weiten Bereichen delegierte Rechtsakte zu erlassen, werden die Kompetenzen der Mitgliedstaaten nicht unerheblich beschnitten. Der Bundesrat hält es für erforderlich, darauf zu achten, dass die Mitgliedstaaten ihre berechtigten Interessen noch ausreichend wahrnehmen können, zumal die Zuständigkeit für den allgemeinen Gesundheitsschutz bei den Mitgliedstaaten und nicht bei der EU liegt.

Artikel 59

81. Der Bundesrat lehnt es ab, dass die Mitgliedstaaten künftig gegenüber der Kommission melden und rechtfertigen müssen, bei welchen Berufen und aus welchen Gründen des Gemeinwohls sie den Berufszugang reglementieren. Es liegt in der alleinigen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, bei bestimmten Berufen aus Gründen des Allgemeinwohls den Berufszugang an das Vorliegen bestimmter Qualifikationen zu knüpfen. Es wird befürchtet, dass ein so weitgehender Eingriff in das innerstaatliche System negative Auswirkungen auf die Qualitätsstandards in der Bildung und auf den Verbraucherschutz haben wird.

82. Er ist ferner der Auffassung, dass die in Artikel 59 aus Transparenzgründen vorgeschlagene Übermittlung eines Verzeichnisses der reglementierten Berufe, die Überprüfung der Gesetzgebung hinsichtlich des Zugangs zu diesen Berufen sowie die damit verbundenen Evaluierungsverfahren einen hohen bürokratischen und kostenintensiven Aufwand mit sich bringen. Das Verhältnis von Aufwand und Nutzen ist nicht angemessen. Es sollte den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, welche Berufe sie aus Gründen des Allgemeinwohls reglementieren und in welchen Bereichen sie dies als nicht notwendig erachten. Eine Rechtfertigung gegenüber der Kommission, welche Berufe warum geregelt sind, wird zurückgewiesen. Der Bundesrat lehnt eine Evaluation im Zwei-Jahres-Rhythmus ab. In einem solchen Zeitraum ist von grundlegenden Änderungen der beruflichen Anforderungen oder Zugangsvoraussetzungen nicht auszugehen.

Anhang IV

83. Unabhängig von den mit dem Vorschlag angestrebten Änderungen hält es der Bundesrat für geboten, dass Anhang IV der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen auf Grund der nicht mehr gegebenen Aktualität der aufgeführten Berufsbezeichnungen bei der nächsten sich bietenden Gelegenheit überarbeitet wird, und bittet die Bundesregierung um entsprechende Unterstützung. Der Bundesrat hält jedoch das hierfür bisher im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie verwendete sogenannte CPV-Klassifikationsschema ("Common Procurement Vocabulary") als Grundlage für ungeeignet, da es als einheitliches Klassifikationssystem für das öffentliche Beschaffungs- und Auftragswesen die Beschaffungsvorhaben bei öffentlichen Ausschreibungen beschreibt. Außerhalb des Vergaberechts hat sich das CPV auf Grund der anderen Perspektive nicht bewährt, weil sich Zuständigkeiten von Behörden schon im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie bzw. des IMI über CPV nicht praxisgerecht beschreiben lassen.

Vorlagenbezogene Vertreterbenennung

84. Der Bundesrat benennt gemäß § 6 Absatz 1 EUZBLG i. V. m. Abschnitt I der Bund-Länder-Vereinbarung für die Beratungen der Vorlage in den Gremien der Kommission und des Rates

einen Vertreter des Landes

Niedersachsen,

Staatskanzlei Niedersachsen

Vertretung des Landes Niedersachsen bei der EU

(Herrn Sebastian Maas).

Berücksichtigung der Stellungnahme und Direktzuleitung an die Kommission

85. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, diese Positionen bei den Verhandlungen um Neufassung der Richtlinie über Berufsqualifikationen zu berücksichtigen.

86. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.